



LES ÉTATS-UNIS ET LE CHANGEMENT CLIMATIQUE : DE RIO À JOHANNESBURG

PIERRE LEPETIT *

Lorsque le Président Bush annonça en mars 2001 qu'il renonçait à soumettre le protocole de Kyoto à la ratification du Sénat, les négociations entreprises à La Haye en novembre 2001 pour compléter le protocole de Kyoto semblaient devoir échouer. Néanmoins, grâce aux efforts de l'Union européenne, un accord sans les États-Unis fut trouvé lors de la sixième conférence des parties réunie à Bonn en juillet 2001¹. Les décisions traduisant cet accord furent adoptées à Marrakech en novembre 2001. Elles permettent d'envisager une ratification prochaine du protocole de Kyoto malgré les hésitations compréhensibles du Canada.

L'objectif de stabilisation de la concentration des gaz à effet de serre (GES) fixé à Rio en 1992 ne sera cependant pas atteint sans que les États-Unis participent pleinement à l'effort collectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Les États-Unis sont et demeureront pour un certain temps le principal émetteur. Leur absence et les concessions faites lors des dernières négociations ont réduit très sensiblement la portée des engagements sur le niveau global des émissions². Enfin, sans la participation des États-Unis, il y a peu de chances que l'accord puisse être étendu à d'autres participants lors de la deuxième période d'engagement. La réintégration des États-Unis dans un mécanisme international de réduction des émissions est donc essentielle si l'on veut y parvenir sérieusement.

Au cours des derniers mois, la politique à mener à l'égard du changement climatique est devenue un sujet majeur de discordance dans les relations transatlantiques. Les Européens dans leur majorité estiment que le phénomène et l'impact du changement climatique sont bien connus, qu'une action immédiate est nécessaire et que les Américains refusent égoïstement de changer leurs habitudes pour réduire leur consommation d'énergie. Aux États-Unis, nombreux sont ceux qui

* Senior Research Fellow, Centre Français sur les États-Unis, Ifri.



pensent comme Jacoby, Prinn et Schmalensee que « nous ne connaissons pas l'impact qu'aura le changement climatique, que les dépenses pour réduire les émissions de gaz à effet de serre conformément à l'accord de Kyoto seront importantes et que ces efforts réduiront la compétitivité du pays ».³

Pour établir une relation nouvelle avec les États-Unis sur les questions de changement de climat, il est donc nécessaire de comprendre les multiples facteurs économiques, politiques et culturels qui contribuent à la formation de l'opinion. Henry Lee⁴, professeur à Harvard, résume la question de la façon suivante : « le changement climatique implique de multiples acteurs venant de la plupart des secteurs de l'économie. C'est un phénomène global qui demande une coordination internationale sur une échelle sans précédent. Le coût des mesures pour y faire face doit être supporté par la génération actuelle pour le bénéfice de la génération future. Enfin cela demande de passer d'un système économique fondé sur l'énergie fossile à un système qui ferait appel à des sources d'énergie nouvelles. Or historiquement cette transition d'une forme d'énergie à une autre requiert entre 30 et 50 ans et est marquée par des batailles politiques violentes entre ceux qui pourraient perdre un marché ou un pouvoir et ceux qui pourraient en gagner un. Il serait donc déraisonnable de penser que des solutions simples puissent émerger aisément et rapidement pour traiter un tel problème ».

L'ampleur des critiques émises depuis juin 2001 en Europe à l'égard de l'administration américaine a pu laisser penser que l'arrivée de George W. Bush s'était traduite par un changement de politique sur ce sujet. Un examen attentif de la politique des États-Unis depuis dix ans montre qu'il n'en est rien. Déjà en 1997, au moment où l'administration Clinton donnait son accord à Kyoto, le Congrès avait exprimé son opposition aux dispositions négociées par l'exécutif⁵. Jusqu'à la fin de son mandat, le Président Clinton a pris très peu d'initiatives pour mettre en œuvre une politique de réduction des émissions à l'intérieur des États-Unis.

En engageant les États-Unis, sans le consentement du Congrès, sur des objectifs quantitatifs de réduction des émissions à court terme, l'administration américaine a contribué à la division de l'opinion et s'est interdit toute action effective. Après dix ans de conflits politiques intérieurs sur ce sujet, l'approche graduelle de l'administration Bush pourrait, malgré ses insuffisances, permettre de constituer une majorité permettant de mettre en œuvre des actions de réduction des émissions. Mais, quels que soient les défauts du protocole de Kyoto, il est illusoire, comme le suggère l'administration américaine, de construire une solution complètement différente. La détermination de l'Union européenne et les multiples initiatives prises aux États-Unis par les autorités locales,



les entreprises ou les organisations non gouvernementales pourraient au contraire permettre d'associer progressivement les États-Unis et les pays en développement à la démarche entreprise par les signataires du protocole de Kyoto.

*L'OBJECTIF ACCEPTÉ PAR LES ÉTATS-UNIS À KYOTO
ÉTAIT BEAUCOUP PLUS AMBITIEUX
QUE CEUX DES AUTRES PAYS INDUSTRIALISÉS*

Aux États-Unis l'énergie a toujours été abondante et relativement bon marché. Les Américains ont une consommation par tête supérieure de 70 % à celle des habitants de la plupart des autres pays développés et les taxes sur l'énergie y sont très inférieures à ce qu'elles sont dans les pays de l'OCDE⁶.

En 2000, environ 38 % de l'énergie consommée vient du pétrole, 24 % du gaz naturel, 23 % du charbon, 8 % de l'énergie nucléaire et 7 % des énergies renouvelables, principalement de l'hydroélectricité. Représentant 32 % des émissions de dioxyde de carbone⁷, le charbon est produit aux États-Unis et plus de 90 % est utilisé dans la production d'électricité où la part du charbon devrait, selon les estimations de l'Energy Information Administration (EIA), décroître d'ici 2020 (de 52 à 46 %) au fur et à mesure de l'entrée en service des unités de production au gaz naturel. Les capacités de production nucléaire devraient également diminuer. Sur les 98 GW de capacité nucléaire en service en 2000, 10 GW devraient être fermées d'ici 2020⁸. La part des énergies renouvelables devrait croître lentement en raison du coût relativement faible de l'électricité produite à partir d'énergie fossile. La part du gaz naturel dans la production d'électricité devrait s'accroître de façon importante si la production en provenance d'Amérique du Nord est en mesure de satisfaire la demande, mais le charbon continuera à jouer un rôle important car il assure de nombreux emplois dans des États électoralement sensibles et reste associé, dans l'esprit de nombreux Américains, à l'indépendance énergétique du pays⁹.

La consommation totale d'énergie aux États-Unis devrait croître de 99,3 à 130,9 quadrillion de *British thermal unit* (Btu) entre 2000 et 2020, soit une croissance moyenne de 1,4 % par an. Mais l'intensité en énergie de la croissance, mesurée comme la quantité d'énergie par unité de PNB, a diminué de 50 % depuis 1950 et devrait continuer à décroître de 1,5 % par an en moyenne d'ici 2020.

En dépit de cette efficacité croissante dans l'usage de l'énergie, les émissions de gaz à effet de serre ont augmenté significativement au cours des années 1990 et continuent à s'accroître. En 2000, les émissions étaient de 14 % supérieures à celles enregistrées en 1990 (1 678 milliards

de tonnes d'équivalent carbone). Depuis cette date, les émissions des États-Unis ont augmenté en moyenne un peu plus vite que la population (1,2 %) mais plus lentement que la consommation d'énergie (1,6 %), la production d'électricité (2,3 %) ou le PIB (3,2 %) ¹⁰.

Dans le scénario de référence de l'Energy Information Administration ¹¹, les émissions de dioxyde de carbone s'accroissent de 1,5 % en moyenne par an de 2000 à 2020, pour atteindre 2 088 milliards de tonnes d'équivalent carbone. Le respect de l'engagement pris par les États-Unis à Kyoto (baisse de 7 % du niveau des émissions par rapport à celui de 1990) exigerait donc une réduction de 20 à 30 % du niveau des émissions prévues pour 2010 ¹².

Cet objectif est perçu aux États-Unis comme une menace pour ce que les Américains considèrent comme l'une des valeurs fondamentales du pays : la liberté de se déplacer sans restriction, liberté liée à un accès facile à l'automobile et à un prix modéré des carburants (rappelons que les transports sont responsables de 32 % des émissions). Pour l'opinion publique américaine les prix de l'énergie doivent rester bas. Sa sensibilité à ce sujet est telle qu'aucun élu n'est prêt à risquer sa crédibilité politique pour changer cet état d'esprit. C'est ainsi que les mesures d'économie d'énergie prises après le second choc pétrolier ont été très difficiles à mettre en œuvre. Les décisions prises par l'administration Carter en juin 1980 ne survécurent pas à la chute des prix des années 1980. La mise en œuvre des programmes de promotion des économies d'énergie et des énergies renouvelables lancés en 1992 fut entravée par les restrictions budgétaires votés par le Congrès à majorité républicaine en 1994 et par les initiatives des États pour ouvrir à la concurrence les marchés du gaz et de l'électricité. De même, l'administration Clinton, fortement engagée dans la lutte contre le changement climatique a paradoxalement affaibli ses initiatives en ce domaine avec une politique de l'énergie qui incitait les marchés à s'ouvrir à la concurrence pour réduire le prix payé par le consommateur.

La situation pourrait devenir comparable en Europe. En effet, si l'Union européenne a réussi à stabiliser ses émissions en 2000 au niveau de 1990, elle le doit largement à des facteurs conjoncturels que sont le ralentissement de la croissance au début des années 1990, la restructuration industrielle effectuée dans les länder de l'Est en Allemagne et le passage du charbon au gaz dans les centrales électriques britanniques. Mais les émissions des 15 États-membres de l'Union européenne devraient croître de 5,2 % d'ici 2010 si aucune action nouvelle n'est entreprise, et ce, en dépit de la contribution des pays qui deviendraient membres de l'Union au cours de la période ¹³. Une étude récente, réalisée par le consultant DRI-WEFA estime que le respect des engagements pris à Kyoto réduirait le PNB de 5 % en Allemagne et au Royaume-Uni et



accroîtrait le nombre de personnes sans emploi respectivement de 1,8 et 1 million. De la même manière les Pays-Bas perdrait 3,8 % de PNB et 240 000 emplois et l'Espagne 5 % et 1 million d'emplois¹⁴.

Aux États-Unis comme en Europe, la réduction des émissions de gaz à effet de serre demandera un effort substantiel et un changement des modes de production et des modes de vie. C'est un effort de long terme qui ne pourra s'accomplir sans transformation politique et sociale profonde. Dans ce contexte, la décision de l'administration Clinton d'engager les États-Unis sans l'appui du Congrès à réduire leurs émissions de 7 % au cours de la période 2008-2012 relevait plus de la rhétorique politique que de l'engagement effectif.

*APRÈS UNE DÉCENNIE DE CONTROVERSES,
UN CONSENSUS POURRAIT APPARAÎTRE
POUR RECONNAÎTRE QUE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE
REPRÉSENTE UNE MENACE ET QUE L'ACTIVITÉ HUMAINE
A UNE PART DE RESPONSABILITÉ*

Bien que l'ancien Président Bush ait appelé dès 1988 à prendre des initiatives¹⁵ pour relever le défi du changement climatique et que le Président Clinton ait fait de ce thème un sujet de débat national, l'opinion publique américaine reste aujourd'hui divisée.

La culture politique américaine accorde une grande importance aux libertés et aux droits individuels, à la propriété privée et à l'économie de marché, mais la protection des biens collectifs comme l'environnement fait néanmoins l'objet d'un soutien assez large dans l'opinion¹⁶. Historiquement, des événements forts ont suscité cette demande d'intervention publique pour protéger l'environnement : en 1962, la publication du livre de Rachel Carlson¹⁷ attirait l'attention sur les effets destructeurs du pesticide DDT pour l'aigle à tête blanche ; en 1969, la marée noire dans la baie de Santa Barbara mobilisait l'attention de l'opinion publique et conduisait au vote de l'Environmental Policy Act ; en 1978, l'affaire « Love Canal » attirait l'attention sur les conséquences pour la santé humaine du stockage des déchets dangereux.

Le changement climatique n'a pas encore produit d'événement semblable. Les tempêtes ou les inondations restent dans des proportions raisonnables pour une population qui voit souvent dans les événements naturels la main de Dieu. Pour ajouter à la perplexité des Américains, des scientifiques reconnus rappellent régulièrement que l'on sait encore peu de choses sur le fonctionnement de l'atmosphère, sur les modèles climatiques et sur l'impact de l'action des éléments naturels ou humains sur le climat¹⁸.

Ces études sont largement utilisées par les organisations hostiles au protocole de Kyoto. En juillet 1999, une étude publiée par l'American

Enterprise Institute appelait à différer toute action car, affirmait-elle, « il n'est pas clair que l'effet économique net du changement climatique dans le prochain siècle sera négatif ou positif ». Récemment encore la Global Climate Coalition, qui représente les intérêts des entreprises hostiles au protocole, diffusait largement articles et études critiquant les résultats obtenus par le GIEC¹⁹. Par ailleurs, l'Heritage Foundation, un institut d'études conservateur, défend l'opinion selon laquelle le protocole de Kyoto est fondé sur une science inexacte²⁰. Régulièrement des éditorialistes comme Jeff Jacoby dans le Boston Globe, font appel au sentiment profondément enraciné dans l'opinion publique américaine selon lequel les événements naturels sont inévitables.

Keeping cool on global warming

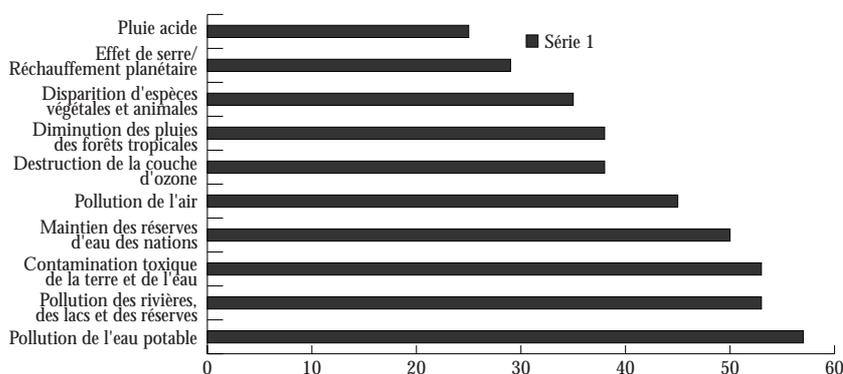
We should tune out the alarmists. We should keep the human effect in perspective. We should remember that climate change is natural. Mostly we shouldn't panic

Jeff Jacoby, *The Boston Globe*, 17 décembre 2001

Il n'est donc pas surprenant que le public ait quelque difficulté à se faire une opinion. Dans une récente étude de l'institut Gallup²¹, il apparaît que si une majorité d'Américains (53 %) croient que le climat a déjà changé, seuls 29 % affirment qu'ils s'inquiètent sérieusement (c'est le plus faible pourcentage, excepté 1999, depuis que l'institut Gallup réalise cette étude, soit en 1989)²², plaçant le sujet au neuvième rang parmi les 10 questions relatives à l'environnement qui préoccupent le plus les Américains.

Graphique n° 1

Principales préoccupations de la population américaine (en pourcentage)



Source : Enquête Gallup - 4-7 mars 2002.



L'opinion publique américaine croit néanmoins que l'activité humaine est responsable du réchauffement de la température. En 2001, 61 % des personnes interrogées estimaient que le réchauffement était plutôt dû à l'activité humaine ; seuls 33 % l'attribuaient à des causes naturelles.

Ces hésitations de l'opinion sont largement le résultat du débat tendu entre l'administration Clinton et le Congrès républicain depuis 1994 (voir ci-dessous). L'approche de George W. Bush est plus en phase avec l'état de l'opinion et pourrait permettre de construire un accord bi-partisan. En juin 2001, les réactions européennes se sont concentrées exclusivement sur le rejet du protocole de Kyoto et les aspects les plus importants de la position du Président ont été à peine remarqués. En présentant sa position à la veille de son voyage en Europe en juin 2001, George W. Bush déclarait, « premièrement, que le changement climatique est un sujet sérieux qui appelle une réponse politique sérieuse ; deuxièmement, que la National Academy of Sciences estimait que le phénomène était en grande partie dû à l'activité humaine et, troisièmement, que les États-Unis, étant le principal émetteur, en avaient une responsabilité particulière »²³.

Le 14 février 2002, lorsqu'il présente son plan d'action national, le Président Bush ajoutait : « nous devons purifier notre air ; nous devons traiter le problème du changement climatique. Bien que des incertitudes demeurent, nous pouvons commencer à traiter les facteurs humains qui contribuent au changement climatique. Une action sage aujourd'hui est une assurance contre les risques futurs ».

En cohérence avec ces déclarations, la troisième communication remise par les États-Unis au secrétariat de l'UNFCCC en mai 2002 admet que le réchauffement de la planète aura des conséquences sévères sur le territoire et pour la population des États-Unis et que l'activité humaine en est la cause principale²⁴.

Venant d'une administration républicaine, ces déclarations représentent un changement fondamental d'orientation. Elles mettent fin à la controverse sur la nature et l'impact du changement climatique. Il n'y a désormais plus de débat sur le caractère sérieux de la menace. Le débat porte maintenant sur le meilleur moyen de traiter cette menace.

*LA RATIFICATION DU PROTOCOLE DE KYOTO
PAR LES ÉTATS-UNIS AURAIT ÉTÉ COMPROMISE
MÊME SI GEORGE W. BUSH AVAIT ADOPTÉ
L'APPROCHE DE BILL CLINTON*

Les critiques de la politique américaine imputent souvent la responsabilité de l'inaction à l'absence de *leadership* du Président, inférant que si les États-Unis avaient des Présidents plus forts, une politique plus



contraignante aurait pu être mise en œuvre. D'autres font porter la responsabilité de l'inaction américaine au Congrès républicain élu en 1994 et au caractère idéologique qu'a pris le débat entre l'exécutif et le Congrès à partir de cette date. En réalité, comme le souligne Henry Lee, « distribuer des blâmes est une réponse trop simple »²⁵. La politique intérieure américaine est beaucoup plus complexe et le changement climatique est l'une des questions les plus difficiles que les gouvernements ont eu à traiter depuis longtemps.

Depuis 1988, les Présidents des États-Unis ont appelé sans succès à une action pour relever le défi du changement climatique. George Bush croyait « au pouvoir de la Maison Blanche »²⁶ mais il devint plus prudent dès qu'il s'aperçut que le sujet suscitait des controverses et que certaines mesures pouvaient avoir un impact économique négatif. Bill Clinton prétendait pendant la campagne présidentielle de 1992, qu'il ferait ce que le Président Bush ne faisait pas - engager les États-Unis à réduire leurs émissions - mais son plan ne comprenait que des programmes volontaires²⁷. Enfin George W. Bush, qui prétendit durant la campagne présidentielle de 2000 qu'il fallait inclure le dioxyde de carbone dans la liste des polluants émis par les centrales électriques soumises à contrôle, abandonna ce projet quelques semaines après avoir pris ses fonctions en raison, affirma-t-il, du ralentissement économique et de la crise de l'énergie.

14

Aux États-Unis, les initiatives unilatérales prises par l'exécutif sont rarement couronnées de succès. L'action du gouvernement s'inscrit dans un processus complexe comprenant une pluralité d'institutions. Pour être prise, une décision nécessite une étroite coopération entre le Congrès et l'exécutif. Au sein de l'exécutif sept agences au moins sont impliquées dans les questions relatives au changement climatique - le Département d'État, le Trésor, l'Agence de l'environnement, les départements de l'énergie, de l'agriculture, du commerce et celui de la justice. Au sein du Congrès, les deux chambres et de multiples comités et sous comités participent à la décision. Les mesures votées sont mises en œuvre par plusieurs agences fédérales et par les 50 États. Elles sont également soumises à l'examen attentif de l'autorité judiciaire en raison des multiples recours dont elles font l'objet.

Depuis la fin des années 1960, les revendications du mouvement des « droits civils » et la montée des préoccupations liées à l'environnement ont contraint le système politique américain à être plus transparent et plus ouvert aux multiples groupes d'intérêt de la société civile et à leurs préoccupations. De ce fait, le système de décision est devenu plus complexe. Le nombre d'organisations et d'agences gouvernementales participant à la décision s'est accru. Chacune de ces organisations veille à préserver son indépendance et dispose de sa propre stratégie et de sa



clientèle. « Dans la vie politique contemporaine américaine, le phénomène du clientélisme a tendance à se répandre [...] Rien n'est plus naturel pour des individus ou des groupes d'intérêts que de se regrouper autour des agences gouvernementales dont les décisions peuvent affecter leurs intérêts [...] », écrivait Davidson²⁸ en 1977 décrivant le clientélisme comme un produit inévitable du système de décision pluraliste.

Plus perméables aux préoccupations des citoyens, le système de décision est aussi plus enclin à la paralysie car le décideur public, y compris le Président, a moins de liberté pour manœuvrer et personne n'a l'autorité suffisante pour imposer une décision. Certes la multiplication des comités et sous-comités au Congrès a rendu plus difficile le monopole de la décision par un groupe d'intérêt particulier, mais il a aussi rendu plus difficile la constitution des différentes majorités nécessaires pour faire adopter une décision, surtout lorsque celle-ci marque une rupture par rapport à l'équilibre des forces en présence. Avec autant de corps constitués défendant des intérêts contradictoires, la décision est rarement définitive et les acteurs ont d'autant moins de raisons d'accepter la défaite que le pouvoir judiciaire est un recours permettant souvent d'obtenir un amendement des décisions prises par le Congrès²⁹.

L'un des aspects importants du pluralisme institutionnel aux États-Unis concerne les relations entre le Président et le Congrès, notamment quand le contrôle des chambres et de la Maison Blanche est partagé entre démocrates et républicains.

Poursuivant sur le succès de la négociation de Montréal qui engagea la communauté internationale dans l'élimination des chlorofluorocarbones (CFC), l'ancien Président Bush défendit une approche similaire pour les gaz à effet de serre. C'est ainsi que les États-Unis participèrent et signèrent la Convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique. Le Sénat ratifia la Convention en octobre 1992, mais celle-ci ne comportait que des objectifs indicatifs n'engageant les États-Unis à aucune réduction spécifique. L'administration Clinton arriva au pouvoir promettant de faire ce que le Président Bush n'avait pas fait (cf. supra). Le Jour de la Terre, le 21 avril 1993, le Président Clinton déclara que les États-Unis réduiraient leurs émissions de façon à ce qu'en 2000, elles se stabilisent au niveau de celles de 1990. Comme il devint rapidement clair que les programmes volontaires ne permettraient pas aux États-Unis de tenir leur engagement, l'administration Clinton, sans en avoir examiné sérieusement au préalable les coûts et avantages³⁰, défendit en juillet 1996 à la seconde conférence des parties, l'idée d'un système d'engagements quantitatifs avec un calendrier. Cette nouvelle approche déclencha le vote par 95 voix contre 0 du Sénat en juillet 1997 de la résolution 98³¹, qui donnait le sentiment du Sénat sur les conditions d'un bon accord. Malgré ces indications claires, cinq mois après fut

adopté à Kyoto un protocole à la Convention cadre des Nations Unies qui comportait, à l'initiative du Vice-Président Gore, une obligation pour les États-Unis de réduire, durant la période 2008-2012, leurs émissions de 7 % en-dessous du niveau atteint en 1990. À peine la conférence terminée, le Président Clinton faisait savoir qu'il n'avait pas l'intention de soumettre ce protocole à ratification puisqu'il ne répondait pas aux demandes du Sénat³².

La publication quelques mois plus tard, en application de la résolution Byrd-Hagel, du rapport de l'Energy Information Administration sur le coût pour les États-Unis d'une application du protocole de Kyoto, renforça les craintes du Congrès. Le rapport estimait que le PIB des États-Unis serait réduit de 4 % en 2010 par rapport à un scénario *business as usual*, que les prix des carburants augmenteraient de 53 % et ceux de l'électricité de 87 %. Le Council of Economic Advisers (CEA) de la Maison Blanche estimait pour sa part que la réduction du PIB pourrait être limitée à 0,5 % si les instruments de flexibilité étaient pleinement utilisés³³. Néanmoins le Congrès interdit à l'administration d'entreprendre toute action, y compris des études, qui pourrait s'apparenter à une mise en œuvre déguisé du protocole de Kyoto (*no back-door implementation*). Ainsi les États-Unis firent très peu d'effort au cours des années 1990 pour réduire leurs émissions.

Bien que le débat autour de la taxe sur l'énergie en 1993 ait montré la forte opposition des milieux économiques et des syndicats à toute mesure qui pourrait affecter la compétitivité de l'industrie américaine ou réduire le nombre d'emplois dans les secteurs producteurs et consommateurs d'énergie, l'administration Clinton sous-estima l'ampleur de l'opposition et la capacité des multiples intérêts en jeu à utiliser toutes les opportunités offertes par le système politique américain pour construire des coalitions capables de faire obstacle même à une administration fortement engagée dans une orientation.

« Pour moi, l'une des inquiétudes les plus fortes concerne la souveraineté nationale. Car si nous devons aller vers une sorte d'organisation internationale qui aurait le pouvoir d'être non seulement l'arbitre, mais surtout le juge, le jury et le procureur, comment cela peut-il fonctionner ? Qui est suffisamment sage parmi toutes les nations pour faire cela. Je me demande vraiment si les États-Unis d'Amérique sont prêts à transférer la responsabilité de leur industrie à une organisation multilatérale qui aurait le pouvoir de fermer nos entreprises ».

Sénateur Charles Hagel, R. Nebraska



Pour ajouter à la difficulté, plusieurs Sénateurs, à l'instar de Charles Hagel - républicain du Nebraska - introduisirent dans le débat les questions relatives à la souveraineté des États-Unis. Le poids des arguments souverainistes dans la vie politique américaine contemporaine fut et reste un obstacle à la mise en œuvre d'une action internationale coordonnée pour réduire les émissions.

Des institutions internationales devront en effet être constituées pour contrôler le respect des engagements et pour assurer le fonctionnement du marché international des permis d'émission réclamé par les États-Unis. Or ceux-ci ont souvent été réticents à se soumettre à des organisations internationales. Même s'ils ont accepté les dispositions d'arbitrage de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et le mécanisme de l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui affectent autant la vie politique intérieure américaine que les questions de changement climatique, nombreux sont les exemples où les États-Unis ont refusé de se soumettre à la loi internationale. En dehors du protocole de Kyoto, l'administration américaine a négocié et signé plusieurs accords internationaux sans avoir de stratégie claire pour les faire ratifier. Le Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICE ou CTBT, Comprehensive Test-Ban Treaty), fut rejeté par le Sénat en 1999, mais l'administration fut à tout le moins maladroite dans son action pour convaincre les sénateurs. Le traité créant la Cour pénale internationale fut signé par le Président Clinton dans les derniers jours de son mandat juste pour laisser le soin au Président Bush de montrer sa complète hostilité à cet accord. La Convention de Montego Bay sur le droit de la mer et la Convention sur le droit des enfants ne sont toujours pas ratifiées par les États-Unis.

Depuis que George W. Bush est devenu Président, le Congrès et la Maison Blanche reconnaissent la gravité de la menace mais restent incapables de bâtir une majorité politique pour engager les États-Unis à réduire leurs émissions. L'administration Clinton, en portant les États-Unis sur la voie des engagements quantitatifs, a adopté une stratégie de confrontation avec de nombreux groupes d'intérêts qui n'a pas permis une réduction effective des émissions.

*QUELS QUE SOIENT SES DÉFAUTS
LE PROTOCOLE DE KYOTO RESTE LA BASE
DE TOUT ACCORD GLOBAL POUR TENIR
LES ENGAGEMENTS PRIS À RIO DE JANEIRO EN 1992*

Il serait inexact de dire que les Américains ne se sentent pas concernés par la protection de l'environnement. Depuis 30 ans, l'environnement est une préoccupation constante des politiques publiques³⁴ et les États-



Unis ont obtenu des résultats significatifs dans l'amélioration de leur environnement. C'est ainsi, par exemple, que la concentration dans l'atmosphère des six principaux polluants³⁵ a sensiblement diminué et que de nombreuses autorités locales, comme par exemple Houston (Texas)³⁶, consacrent chaque année des ressources importantes notamment pour améliorer la qualité de l'air.

La plupart des experts considèrent cependant que le changement climatique est un défi de nature différente. Selon le Council of Economic Advisers, « on ne peut traiter les gaz à effet de serre de la même façon que l'on traite le soufre, le dioxyde d'azote ou les CFC pour lesquels de strictes limites quantitatives ont été imposées. Le soufre et le dioxyde d'azote peuvent être contrôlés en ajoutant des équipements aux installations actuelles. Le dioxyde de carbone ne peut être réduit qu'en diminuant la consommation d'énergie ou en remplaçant les installations qui utilisent de l'énergie fossile par d'autres qui utilisent une énergie émettant moins ou pas du tout de carbone et ceci jusqu'à ce que et si la séquestration du carbone est réalisable³⁷ ».

Parmi les critiques adressées par les États-Unis au protocole de Kyoto, trois d'entre elles méritent une attention particulière.

La première critique est relative au nombre limité de pays engagés à réduire leurs émissions. Pour Richard Cooper³⁸, le changement climatique est une question globale qui demande une action de tous les émetteurs. En effet, si les pays industrialisés sont responsables de la majeure partie des émissions aujourd'hui, les pays qui connaissent une forte croissance, comme l'Inde ou la Chine, deviendront des sources importantes d'émission dans un horizon temporel pertinent pour le traitement du problème. Un accord devrait donc au moins inclure un mécanisme imposant graduellement un effort à ces pays.

Il y a évidemment derrière cet argument la crainte qu'un accord partiel ne donne un avantage artificiel de compétitivité aux pays qui s'exonèrent de tout effort. Mais il est également vrai que plus les industries émettrices de carbone se seront re-localisées dans les pays qui n'ont pas pris d'engagement, plus ces pays seront réticents à prendre des mesures de contrôle. De plus, en l'absence d'effort de réduction des émissions des pays en développement, les émissions globales de gaz à effet de serre continueraient à croître même si l'accord de Kyoto était pleinement appliqué avec la participation des États-Unis. L'association des pays qui seront demain des émetteurs importants est donc décisive pour le succès de tout accord de réduction.

La deuxième critique porte sur le principe même d'engagements quantitatifs à court terme. Pour les États-Unis, le changement climatique est un risque dont la taille est inconnue et qui est susceptible de se matérialiser dans plusieurs dizaines d'années. Il est donc extrêmement



difficile de persuader les citoyens de payer un coût élevé à court terme pour un bénéfice incertain pour leurs descendants ou les descendants d'autres pays. Une réduction importante des émissions à court terme aurait des conséquences économiques préjudiciables qui elles-mêmes réduiraient les moyens disponibles pour investir dans la recherche de nouvelles technologies. « Une approche graduelle permettrait d'ajuster les mesures de contrôle des émissions au fur et à mesure que la science se précise et que de nouvelles technologies apparaissent sur le marché » déclarait récemment George W. Bush.

De fait, l'investissement industriel aux États-Unis a été réalisé sur la base de coûts d'énergie faibles. L'amortissement de ces équipements ne peut être accéléré sans coût important. Une réduction des émissions à court terme supposerait de compenser les entreprises et les groupes sociaux qui auraient à supporter la plus grande part de l'effort d'ajustement. Il faudrait également trouver un compromis politique sur la façon de répartir les compensations entre des groupes aussi importants électoralement que les mineurs de charbon, les salariés de l'industrie électrique ou ceux des transports. Construire un tel compromis est un effort coûteux et de long terme pour tout homme politique qui voudrait s'y atteler. Il est donc impossible de soutenir, comme le font certains groupes qui agissent en faveur de l'environnement, que le problème du changement climatique est tellement crucial qu'il doit être traité par des engagements quantitatifs à court terme quelque soit leur coût.

La troisième critique concerne les institutions nécessaires pour assurer le fonctionnement d'un accord international. Bien que l'accord de Bonn incorpore plusieurs suggestions des États-Unis, la plupart des experts et des décideurs publics américains estiment que les dispositions du protocole manquent encore de flexibilité et que l'efficacité du mécanisme de surveillance n'est pas démontrée.

Du point de vue américain, un marché de permis d'émission ne peut fonctionner que si aucun participant n'est dominant. Dans le système de Kyoto, l'allocation des droits est faite par pays et certains d'entre eux comme la Russie, qui dispose d'un volume important³⁹ d'émissions négociables (*hot air*), peuvent exercer une influence sur le niveau des prix. De plus, les contraintes apportées au régime d'échange auront un effet restrictif sur le volume des transactions, la liquidité du marché et la transparence des prix. Les modalités d'allocation des droits initiaux à l'intérieur de chaque pays sont également discutées. Doit-on allouer les droits à perpétuité sur la base d'une seule année de référence ? Si les droits sont distribués selon une procédure administrative les risques de corruption, dans certains pays, sont élevés. Des experts américains estiment que seule une enchère préalable permet-



trait d'établir un prix de référence utile pour tous les émetteurs de gaz à effet de serre et pour les gouvernements qui devront arrêter le montant des compensations. Enfin Richard Cooper souligne le risque que les transferts financiers importants entre pays émetteurs et certains pays disposant de droits comme la Russie ne soient politiquement pas acceptables dans un pays comme les États-Unis.

En ce qui concerne le mécanisme de surveillance, le rapport économique du Président de 2002 estime que « le protocole de Kyoto n'est pas parvenu à surmonter les énormes obstacles institutionnels et logistiques d'un programme international aussi ambitieux ». Même si ce mécanisme de surveillance est exceptionnellement fort au regard de celui retenu dans d'autres accords internationaux, il ne serait pas en mesure d'empêcher un État, pour lequel le respect des engagements serait trop difficile, de sortir de l'accord. Il serait donc très dangereux, estiment les économistes du Président, de faire dépendre un engagement sérieux des États-Unis d'institutions faibles dont les mécanismes n'ont pas été sérieusement expérimentés. Le changement climatique est un risque de nature particulière. L'incitation de chaque nation à faire l'effort de réduire ses émissions est limitée par le fait qu'elle peut facilement profiter des efforts faits par les autres. Comme le souligne Joseph Stiglitz, obtenir un résultat positif dans un jeu non coopératif est un problème classique en économie publique mais avec une différence importante dans le cas du changement climatique, qui est l'absence de gouvernement mondial pour faire appliquer les accords internationaux⁴⁰.

En résumé pour les États-Unis, le changement climatique est un défi sérieux mais le protocole de Kyoto est un instrument defectueux pour relever un tel défi. Les objections formulées sont sérieuses et ne peuvent être écartées sans une discussion approfondie.

Néanmoins il serait illusoire de vouloir construire une solution alternative. Kyoto existe. Cet accord représente un effort sérieux pour traiter un problème difficile. Il établit un cadre et un calendrier pour la plupart des pays développés. La communauté internationale a investi des ressources substantielles pour bâtir un consensus autour de cette approche. Par ailleurs, si Kyoto échouait il y aurait peu de chances qu'un nouvel accord puisse facilement être trouvé. Un échec inciterait les pays les moins motivés à se retirer et l'effort fait par la communauté internationale au cours des dernières années serait discrédité, accroissant la difficulté de toute action collective dans le futur.

Il est donc raisonnable d'envisager une solution qui intégrerait tous les autres pays à partir de l'approche de Kyoto et ceci d'autant plus que cette approche reprend largement les conceptions américaines. Il ne faut pas oublier que le mandat de Berlin fut adopté en 1995 à l'initiative de



l'administration Clinton et que les engagements quantitatifs et le calendrier étaient des propositions américaines. Par ailleurs, on ne peut pas envisager de bâtir un accord international aussi complexe impliquant autant de pays en quelques années. Comme cela a été le cas pour la Convention européenne des droits de l'homme ou pour l'Organisation mondiale du commerce, il est probable qu'il faudra attendre plusieurs dizaines d'années avant que la communauté internationale puisse mettre en œuvre un accord aussi contraignant. Kyoto est la première étape. Tenter de construire un accord complètement différent serait faire plusieurs pas en arrière.

Il est donc tout à fait essentiel que les pays signataires du protocole de Kyoto le ratifient et réussissent à mettre en œuvre ses dispositions même si celles-ci ne devaient pas avoir tout l'effet escompté. Il serait difficile pour les États-Unis de rester à l'écart du processus international si Kyoto était mis en œuvre avec succès.

Le protocole de Kyoto a une ambition prométhéenne surtout si l'on tient compte des incertitudes qui entourent encore l'évaluation de l'impact du changement climatique sur l'environnement et le bien-être de l'humanité. Les négociateurs de Kyoto ont surestimé la capacité du système international à gérer une régulation d'une telle ampleur et celle de la classe politique à établir les compromis nécessaires entre les divers groupes d'intérêts et entre les intérêts de court terme et ceux de long terme des citoyens. Une approche graduelle pourrait donc faciliter les évolutions structurelles de l'économie américaine et permettre de construire le consensus politique nécessaire à ces évolutions.

Il est probable que dans les années à venir, les efforts des pays industrialisés pour réduire leurs émissions s'organiseront de deux façons : l'une autour du protocole de Kyoto et l'autre autour de l'approche graduelle proposée par les États-Unis.

Le plan d'action proposé le 14 février 2002 par le Président Bush est à ce stade très modeste mais il pourrait devenir un cadre pour des engagements plus contraignants⁴¹. D'ores et déjà il comporte plusieurs propositions dont la portée ne doit pas être sous-estimée, et dont aucune ne contredit la convention ou le protocole. La création de standards internationaux pour la mesure et l'enregistrement des émissions est un préalable indispensable à l'organisation d'un effort coordonné au plan international. Chacun sait que regarder le compteur est souvent la première étape d'un comportement économe. Par ailleurs, l'investissement dans la recherche et le développement de technologies plus économes en carbone est également essentiel. On ne peut espérer atteindre les objectifs fixés par l'UNFCCC sans que de



nouvelles technologies ne viennent modifier la façon dont nous utilisons l'énergie. La coopération avec les pays en développement proposé par les États-Unis pourrait être une voie plus attractive pour amener ces pays à participer à l'effort de réduction des émissions. L'approche graduelle de l'administration Bush pourrait enfin permettre le développement d'expérimentations privées et décentralisées.

Comme dans la plupart des pays démocratiques, la politique intérieure exerce aux États-Unis un pouvoir significatif sur la politique étrangère. De multiples initiatives locales⁴² ont déjà été prises aux États-Unis. Elles vont contribuer à modifier l'approche qu'a l'opinion du changement climatique et donc l'attitude des États-Unis dans la négociation internationale au cours des prochaines années. Aujourd'hui, la réduction des émissions de gaz à effet de serre semble aussi improbable que ne l'était il y a vingt ans la réduction de la pollution atmosphérique à Los Angeles ou il y a quelques années à Houston.

En attendant, il ne devrait pas être impossible de définir des voies permettant d'intégrer dans l'approche de Kyoto les initiatives locales et celles des entreprises qui accepteraient de se fixer une contrainte de réduction de leurs émissions en échange d'un accès au marché international des permis d'émission. Pour ce faire, une reconnaissance mutuelle des permis par les États-Unis et les pays du groupe de Kyoto serait nécessaire⁴³. Ce serait un premier pas de coopération entre les États-Unis et le futur système international de réduction des émissions dont le marché européen pourrait constituer l'embryon. L'Union européenne et les pays du groupe de Kyoto peuvent donc faciliter le retour des États-Unis vers une démarche de coopération internationale mais ceux-ci seraient plus crédibles s'ils adoptaient une attitude plus contraignante, ce qui n'est pas totalement exclu si l'on en croit les débats du Sénat.

NOTES

1. Conférence des parties à la Convention Cadre des Nations-Unies sur le Changement Climatique (UNFCCC).
2. Raymond J. Kopp, senior fellow, Resources for the Future (RFF) Washington, DC. a montré lors d'un séminaire organisé par le Centre Français sur les États-Unis que le volume de dioxyde de carbone que certains participants à l'accord doivent réduire est égal aux quantités supplémentaires accordées aux autres, notamment à la Russie, pour obtenir leur participation à l'accord final. Voir *A climate accord without the U.S.*, 14 août 2001 - <http://www.weathervane.rff.org/features/features135.htm>, et séminaire du Centre Français sur les États-Unis le 15 janvier 2002 à l'IFRI, sur le site www.cfe-ifri.org.
3. Henry D. Jacoby, Ronald G. Prinn et Richard Schmalensee « Kyoto's Unfinished Business » *Foreign Affairs* n° 4/98.
4. Henry Lee, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, Mass. - dans l'ouvrage publié par le Pew Center on Global Climate Change en 2001 : *Climate Change, science, strategies and solutions*.



5. En juillet 1997, le Sénat américain a voté la résolution Byrd-Hagel par 95 voix contre 0, affirmant que « the United States should not sign a climate treaty if it harms the economy or it fails to bind developing countries to commitments for reducing emissions. It also states that any agreement should be accompanied by a detailed explanation of any legislation or regulatory actions that may be required to implement the protocol or other agreement and should be accompanied by an analysis of the detailed financial costs and other impacts on the economy of the United States which would be incurred by its implementation ».
6. Paul Joskow, *U.S. energy policy during the 1990s*, MIT, 11 juillet 2001.
7. Les émissions de CO₂ du secteur électrique ont été de 641,6 MtC en 2000, alors que les émissions de CO₂ des États-Unis s'élèvent à 1 583,3 MtC. Les émissions de CO₂ provenant de la combustion du charbon s'élèvent à 522,4 MtC.
8. Soit moins que les 26 GW de fermeture prévus dans l'*Annual Energy Outlook 2001*.
9. En 1978, le *Fuel Used Act* interdisait l'usage du gaz naturel et du pétrole, dont les prix étaient maintenus en dessous du niveau du marché par le contrôle des prix du gouvernement fédéral, dans les nouvelles centrales électriques et programait la fin de l'usage du gaz naturel dans les centrales en service avant 1990. Ces réglementations incitèrent les compagnies d'électricité à accroître l'usage du charbon. Le *Natural Gas Wellhead Decontrol Act* de 1989 a mis fin au contrôle des prix du gaz naturel à la production à partir de 1993, permettant ainsi à la demande de croître fortement pendant les années 1990.
10. Source : *Annual Energy Outlook 2002* - Energy Information Administration, 21 décembre 2002 - www.eia.doe.gov. Le document propose également des projections jusqu'en 2020 qui intègrent les normes d'économie d'énergie en vigueur au moment de l'étude.
11. *Annual Energy Outlook 2002 - Market Trends - Carbon Dioxide Emissions* - 21 décembre 2001. Le scénario de référence prend pour hypothèse le maintien d'un effort de recherche conduisant à une amélioration régulière des technologies de consommation et de production de l'énergie cohérente avec les tendances constatées dans le passé.
12. Laurent Viguier, *The U.S. Climate Change Policy: a preliminary evaluation*, Centre Français sur les États-Unis, mars 2002 ; sur le site www.cfe-ifri.org
13. Livre vert de la Commission Européenne : *Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique*, novembre 2000.
14. DRI-WEFA.com, cité par Roger Bate, dans le Wall Street Journal du 22 avril 2002.
15. Dans la campagne électorale de 1988, George Bush déclarait : « Those who think we are powerless to do anything about the 'greenhouse effect' are forgetting about the White House effect. As President I intend to do something about it ».
16. Michael E. Kraft, *Domestic and International Determinants of U.S Environmental Policy*, University of Wisconsin-Green Bay.
17. Rachel Carlson, *Silent Spring*, Greenwich, Connecticut, Fawcett, 1962.
18. Lindzen, R.S ; Chou, M.D ; Hou, A.Y ; « Does the earth have an adaptive infrared-iris ? » *Bulletin of the American Meteorological Society* écrivaient « a natural heat-vent in the clouds over the pacific ocean, may enable the earth to keep its cold despite a rise in the amount of green house gas in the atmosphere - James Hansen et al. - » Global warming in the 21st century: an alternative scenario « *Proceedings of the National Academy of Science*, 29 août 2000. A study release in march 2002 in the Journal Science which concluded that the current global warm spell could just be part of the earth's natural temperature cycles ».
19. Le GIEC (IPCC en anglais pour Intergovernmental Panel on Climate Change) rassemble la plupart des scientifiques qualifiés sur le climat et publie régulièrement des rapports qui font l'objet d'une approbation par les gouvernements. Le troisième rapport du GIEC a été adopté en 2002. Voir le site de la Global Climate Coalition : www.globalclimate.org
20. Charli E. Coon - *Why President Bush is right to abandon the Kyoto protocol* - on www.heritage.org
21. Gallup poll analyses, 25 mars 2002 - Etude basée sur des enquêtes téléphoniques d'un échantillon aléatoire de 1006 adultes de plus de 18 ans et menées du 4 au 7 mars 2002. Avec un intervalle de confiance de 95 %, l'erreur maximum attribuable à l'échantillonnage et autres effets aléatoires est de plus ou moins 3 %.
22. 35 % en 1989 ; 28 % en mars 1999 ; 40 % en avril 2000.

23. Maison Blanche, 11 juin 2001 « President Bush discusses Global Climate Change » www.whitehouse.gov/news.
24. *The United States of America's Third National Communication Under the United Nations Framework Convention on Climate Change* sur www.epa.gov/globalwarming/publications/car/.
25. Henry Lee ; op.cit.
26. Voir note 15.
27. Le « Climate Change Action Plan » d'octobre 1993 comportait 52 programmes volontaires. Voir « *National Environmental Policy During the Clinton Years* » Sheila Cavanagh, Robert W. Hahn et Robert N. Stavins, AEI-Brookings working paper, juillet 2001.
28. Davidson R.H. 1977, « Breaking up those « cozy triangles » an impossible dream? » *In Legislative Reform and Public Policy* editor S. Welch, J. G. Peters New York : Praeger Publication.
29. Robert J. Duffy, *Nuclear Politics in America*, University Press of Kansas, 1997.
30. Michael A. Toman, *Economic analysis and the formulation of U.S climate policy*, Resources for the Future, mai 2001.
31. Voir note 5.
32. *National Environmental Policy during the Clinton years* - op.cit.
33. *The Kyoto Protocol and the President's Policies to Address Climate Change: Administration Economic Analysis*- Council of Economic Adviser, juillet 1998. Selon Michael Toman l'analyse du CEA suppose une utilisation intensive par les États-Unis des échanges de permis d'émission et un marché très efficace avec des échanges internationaux. Voir *Economic analysis and the formulation of U.S. climate policy op.cit.*
34. Selon Robert Duffy op.cit. l'objectif du National Environmental Policy Act de 1969 (NEPA) fut de rappeler aux responsables de l'administration qu'ils devaient tenir compte des considérations environnementales dans leurs décisions au même titre que des préoccupations économiques ou techniques.
35. Depuis 1976, les niveaux d'ozone dans les zones urbaines ont diminué de 31 %, ceux de dioxyde de soufre de 67 %, ceux d'oxydes d'azote de 38 % et ceux de plomb de 97 %, in Gregg Easterbrook, *Environmental Doomsday, Bad news good, Good news bad*. The Brookings Review spring 2002 vol 20 n° 2. Voir « Economic Report of the President », février 2002, chapitre 6 page 217.
36. *International Herald Tribune*, 9 avril 2002.
37. Economic Report of the President 2002, op.cit.
38. Richard Cooper au Centre Français sur les États-Unis à l'Ifri, Paris, 26 mars 2002, voir aussi *The Kyoto Protocol, a flawed concept* - Richard N.Cooper, ELR 12/2001 sur www.cfe-ifri.org.
39. Important au sens de nettement supérieur à leurs besoins.
40. Joseph E. Stiglitz, Peter R. Orszag, Joseph E. Aldy, *Climate Change: an agenda for global collective action* - working paper prepared for the conference on « The Timing of Climate Change Policies », Pew Center on Global Climate Change, octobre 2001, www.pewclimate.org.
41. Voir note 12.
42. Barry G. Rabe, « Statehouse and Greenhouse, the states are taking the lead on climate change », *The Brookings Review* printemps 2002 vol. 20 n° 2. Voir aussi le site du « Pew Center on Global Climate Change » qui publie une liste des initiatives locales et une liste des propositions en discussion au Congrès. www.pewclimate.org
43. Daniel Bodansky, *U.S Climate Policy after Kyoto: elements for success*, Carnegie Endowment for International Peace, 2002, www.ceip.org. - and *Linking U.S. and International Climate Change Strategies*, Pew Center on Global climate change, avril 2002.