

# Les Etats-Unis et la lutte contre l'effet de serre

**Le retrait unilatéral des Etats-Unis du protocole de Kyoto a choqué leurs partenaires dans le monde, par sa brutalité et par l'apparente insouciance affichée vis-à-vis d'un des grands enjeux de notre époque. Si certains lobbies industriels ont influencé la décision du Président Bush, cela n'explique pas les raisons fondamentales du choix des Etats-Unis qui n'ont jamais véritablement adhéré à Kyoto : l'opinion publique américaine, dont les priorités sont d'abord une énergie à bas coût et une plus grande indépendance énergétique, ne perçoit pas la lutte contre l'effet de serre comme un enjeu majeur.**

**par Denis Gardin  
et Gaël Grégoire,  
Mission économique,  
Ambassade de France  
aux Etats-Unis**

**S**ous l'auspice des Nations Unies, sept conférences sur le changement climatique, dites Conférences des parties (COP), se sont succédées depuis 1995. Celle de Kyoto (COP3), en

décembre 1997, a accouché du protocole qui engage les pays industrialisés à réduire globalement de 5 % leurs émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2010. Celui-ci fixe pour les Etats-Unis, émetteur du quart des émissions mondiales de gaz à effet de serre, un objectif de réduction de 7 % de ses émissions sur la période 2008-2012 par rapport à 1990.

## De Kyoto au retrait des Etats-Unis

Le protocole de Kyoto a été négocié par l'administration Clinton, mais les Sénateurs américains, qui seuls ont pouvoir de ratifier le traité se sont toujours opposés à ses principes. Ceux-ci ont voté à la quasi-unanimité ( 95 voix pour et 0 contre), en juillet 1997, une résolution proposée par le Sénateur Robert Byrd, stipulant que les Etats-Unis ne signeraient aucun protocole ou agrément découlant de la Convention cadre sur le changement climatique de 1992, qui puisse mettre en danger l'économie américaine ou qui imposerait de nouvelles contraintes aux pays développés sans faire de même avec les pays en voie de développement. Pour le Sénat, le dispositif prévu n'était en effet pas équitable (car les pays du Sud, Chine et Inde en particulier, sont exemptés de toute contrainte), et très pénalisant économiquement pour les Etats-Unis dont le PNB serait amputé de 2 à 4 % selon les estimations (1).

Malgré cette opposition, l'administration Clinton a continué à aller de l'avant en espérant que l'introduction de mécanismes de flexibilité dans l'application du protocole de Kyoto suffirait à apaiser les résistances du Congrès. L'administration Clinton a ainsi signé le protocole de Kyoto le 12 novembre 1998, au moment où se tenait la

4<sup>e</sup> conférence des parties de Buenos Aires (COP4), mais faute de pouvoir obtenir des avancées sur les mécanismes de flexibilité, elle dut reconnaître l'échec de la COP4. Celle-ci n'a été suivie que par des initiatives modestes de l'administration américaine en 1999 ; dans le même temps, aucune initiative n'a pu aboutir au Congrès, le Sénat s'opposant depuis le sommet de Kyoto à la plupart des propositions de loi de l'administration qui allaient dans le sens d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre, car elles lui apparaissaient comme un moyen détourné de mise en œuvre du protocole (2) qu'il avait décidé de ne pas ratifier. La présence forte sur ce dossier du Vice-président Gore, qui avait été décisive lors de la Conférence des parties de Kyoto, s'est alors faite plus discrète. A la Haye (COP 6), en novembre 2000, les négociateurs américains ont continué à militer pour l'utilisation maximale des mécanismes de flexibilité prévus dans le protocole ainsi qu'une large prise en compte des puits à séquestration de carbone, mais les négociations furent un échec.

Peu de temps après son arrivée au pouvoir, en mars 2001, la nouvelle administration républicaine décidait de rejeter le protocole de Kyoto, « fondamentalement vicié » (3) selon elle, et d'arrêter de prétendre que les règles de mise en œuvre du protocole de Kyoto suffiraient à le rendre acceptable pour les Etats-Unis. Peu de temps avant de rejeter le protocole, le Président Bush s'opposait à toute nouvelle législation limitant les émissions de

(1) Voir sur le site de l'American Council for Capital Formation :

[http://www.accf.org/envpolan.htm#Climate\\_Change\\_Policy](http://www.accf.org/envpolan.htm#Climate_Change_Policy), [Climate Change Policy: Contrasting the U.S. and the European Union Approaches](#)

(July 2000 white paper by Margo Thorning).

(2) « Backdoor implementation ».

(3) « Fatally flawed ».

CO<sub>2</sub> des centrales électriques, sur la base des résultats d'une étude du Département de l'énergie, qui projetait que les prix de l'électricité augmenteraient substantiellement (+ 33 %) si un contrôle des émissions de CO<sub>2</sub> était mis en place dans les délais prévus par le protocole de Kyoto. Derrière l'argument économique, l'administration américaine a également remis en cause la pertinence scientifique des conclusions des recherches sur le changement climatique.

Ces décisions ont suscité les vives réactions internationales que l'on connaît, auxquelles l'administration Bush ne s'attendait sans doute pas. Pour les Républicains arrivant au pouvoir, il était déjà clair que le protocole de Kyoto n'avait aucune chance d'être ratifié par les Etats-Unis, et ils pensaient que cette situation était déjà connue de la communauté internationale. Ces remous diplomatiques ont obligé le président Bush à réaffirmer à maintes reprises l'implication des Etats-Unis dans la lutte contre le changement climatique (4) et à promettre une approche alternative au protocole de Kyoto ; les nouvelles propositions des Etats-Unis se font toujours attendre ; la décision de rejeter Kyoto traduit, en fait, fondamentalement la priorité donnée à des enjeux économiques et stratégiques par rapport à un sujet environnemental qui ne mobilise pas véritablement les électeurs américains.

## Le changement climatique, un sujet peu porteur aux Etats-Unis

Comme dans la plupart des pays industrialisés la protection de l'environnement tient une part importante dans les débats aux Etats-Unis : selon un sondage récent, si seulement 15 % des Américains disent participer activement à la lutte environnementale, 80 % se déclarent en accord avec les objectifs des mouvements environnementaux (5). L'environnement passe cependant après les questions liées à la sécurité, l'économie, l'éducation, les retraites, et le système de santé. Et la population ne se mobilise que quand elle se sent directement menacée par la pollution.

Or les américains vivent souvent éloignés des sources de pollution, et sont relativement confiants dans les lois qui encadrent les rejets polluants.

Le territoire américain est en effet très vaste et l'étendue des villes et leurs banlieues permet au plus grand nombre de vivre « en maison individuelle à la campagne ». Les politiques américaines d'occupation des sols visant à séparer géographiquement les activités résidentielles, commerciales et industrielles, la politique des transports favorisant la route et les politiques du logement facilitant l'accès à la maison individuelle ont en effet longtemps favorisé l'étalement urbain. Ainsi, les classes moyennes et supérieures, les plus actives politiquement, vivent en général dans un environnement de qualité, dans la verdure, et à l'écart des nuisances (industrielles, décharges, incinérateurs, stations de traitement des eaux...). Elles n'ont donc pas de raisons particulières de se mobiliser sur les questions de pollution.

Par ailleurs, l'Agence de protection de l'environnement (EPA), créée en 1970 et chargée de faire appliquer les lois de lutte contre les pollutions (de l'eau, de l'air, des déchets...) bénéficie d'une cote de confiance élevée. Les poursuites pénales et les amendes infligées aux industriels, qui font souvent la une des journaux, lui ont permis de rassurer le public sur son rôle de protection des populations contre l'impact des pollutions sur la santé (6). Les lois environnementales américaines donnent également un pouvoir important aux populations et leur permettent de bloquer la construction d'installations polluantes dans leur voisinage. (phénomène Nimby : "Not in my back yard").

Dans ce contexte, la principale dégradation environnementale visible et perceptible par la population est la disparition, face au développement des villes, de zones inhabitées et encore sauvages. Les zones bâties grignotent en effet peu à peu la campagne selon le mécanisme du « sprawling » (mitage du territoire), alimenté par la pression démographique importante aux Etats-Unis et une croissance économique soutenue. Beaucoup d'Américains s'inquiètent du phénomène qui est devenu un sujet sensible au niveau politique

local. Pour compenser l'absence de solution efficace qui arrêterait l'expansion de l'urbanisation sans remettre en cause le mode de vie américain (maison individuelle en banlieue et plusieurs voitures ...), les populations se mobilisent très facilement et largement sur toutes les mesures en faveur de la protection des espaces naturels et la création de parcs nationaux, où les activités de l'homme sont strictement contrôlées, qui permettent de préserver l'héritage naturel du territoire nord-américain pour les générations futures. Si les Américains ont entendu parlé de l'effet de serre, peu de personnes en perçoivent les conséquences environnementales. Et les informations diffusées sont brouillées par d'autres comme, par exemple, le fait que le changement du climat est un phénomène naturel et que les prévisions sont impossibles. Le fait que ce soit un phénomène global ne rend pas le sujet plus prioritaire, tout au contraire. Les Américains ont une tendance naturelle à l'insularité. Le changement climatique n'est donc pas un sujet très porteur politiquement ; toutes les solutions envisageables à court terme qui iraient à l'encontre des intérêts économiques,

(4) « The earth's well-being is also an issue important to America – and it's an issue that should be important to every nation and in every part of the world. My Administration is committed to a leadership role on the issue of climate change. We recognize our responsibility and we will meet it, at home, in our hemisphere, and in the world ».

(5) Depuis les années 1970, la prise de conscience de la nécessité de préserver l'environnement a provoqué une montée en puissance des Organisations non gouvernementales. Du fait de leur nombre croissant d'adhérents, leur sphère d'influence politique et leur capacité à se mobiliser massivement se sont accrues progressivement. Le panorama des associations de protection de l'environnement aux Etats-Unis est vaste et diversifié. Plus d'une cinquantaine d'associations sont présentes au niveau national. Elles constituent une partie du phénomène associatif aux Etats-Unis : fondations, associations charitables, groupes de pression y sont nombreux et exercent une influence sur la vie sociale, économique et politique. La croissance des associations de protection de l'environnement — les budgets des associations augmentent — montrent que l'opinion publique américaine adhère à la volonté de protéger l'environnement. Les six organisations les plus importantes totalisent aujourd'hui 260 000 membres, soit un pour cent de la population américaine. Jouant un rôle actif dans la vie politique, nombre d'entre elles encouragent leurs adhérents, à téléphoner ou en envoyer des courriels à leurs élus afin de bloquer des lois défavorables à l'environnement. Les associations comptent ainsi plusieurs succès : elles bloquent l'ouverture de la Réserve nationale arctique d'Alaska au forage pétrolier, en 1991 ; elles protègent les parcs nationaux des tentatives d'exploitation, maintiennent ou renforcent les lois qui réglementent rigoureusement les entreprises (Clean Air Act, Clean Water Act), etc.

(6) L'administration Bush a décidé récemment de continuer les procès contre les producteurs d'électricité qui ne respectent pas la loi sur l'air.

énergétiques, et stratégiques des Etats-Unis sont donc écartées.

## Priorité à l'économie et à l'indépendance énergétique

La demande énergétique américaine, déjà la plus élevée au monde, continue à augmenter à un rythme comparable au PIB américain, tirée par la croissance démographique soutenue (38 millions d'habitants entre 1990 et 2000, + 72 millions prévus d'ici 2025) et l'accroissement de la mobilité et de l'équipement des individus en appareils énergivores (accès à des habitations plus grandes et davantage conditionnées, des véhicules tout terrains, équipements informatiques et audiovisuels). Selon les prévisions du Département de l'énergie (DOE), les recherches d'efficacité énergétique et les normes plus strictes ne suffiront pas à stopper la progression de la demande énergétique dans les vingt prochaines années. Cette augmentation importante de la demande s'est faite ressentir en 2000 et 2001 sur les infrastructures, électriques en Californie, et de raffinage et de distribution d'essence dans le Middle West, conduisant à des augmentations de prix jugées insupportables par les consommateurs. L'énergie bon marché est en effet une donnée fondamentale de l'économie américaine. La croissance américaine dépendant au deux tiers de la consommation interne des ménages, tout prélèvement supplémentaire sur les ménages est perçu comme un frein au développement économique, quel que soit le motif de ce prélèvement. Aucun politique n'envisage plus aujourd'hui de taxer l'énergie. Au contraire, au moment de l'augmentation du prix de l'essence à l'automne 2000, il était envisagé de supprimer les taxes sur les carburants.

Pour répondre à la demande énergétique, les scénarios construits sur des bases économiques montrent que 90 % des nouvelles centrales électriques mises en service dans les vingt prochaines années fonctionneront au gaz,

car cette source d'énergie requière des investissements moins coûteux et permet de répondre plus facilement aux exigences environnementales en terme d'émissions de SO<sub>2</sub>, mercure et NOx. Le charbon, pourtant principale ressource énergétique américaine, et qui contribue aujourd'hui à plus de 50 % de la production électrique américaine, est très pénalisé. Le nucléaire (20 % de la production électrique) souffre des coûts importants d'investissement et de l'absence de centre de stockage pour les déchets à vie longue, sans parler de son impopularité depuis l'accident de la centrale de Three Miles Island. Comme, par ailleurs, les transports consomment essentiellement des hydrocarbures importés, la tendance est à une augmentation de la dépendance énergétique américaine, ce qui inquiète les responsables politiques qui sont bien conscients des risques de dépendance vis-à-vis des importations du Moyen-Orient. La mise en œuvre d'une politique active de lutte contre le changement climatique accélérerait le phénomène en rendant encore moins compétitif le charbon américain (7).

## Favoriser de nouvelles infrastructures énergétiques et donner une chance au charbon

Le programme énergétique préparé par l'administration Bush au mois de juin 2001, parallèlement au revirement des Etats-Unis à l'égard du protocole de Kyoto, vise ainsi à répondre directement à ces deux enjeux : maintenir une énergie bon marché, en répondant à la demande croissante, et limiter la dépendance énergétique américaine en renforçant le charbon et le nucléaire tout en exploitant au maximum les ressources pétrolières américaines, les enjeux environnementaux ne pouvant être résolus au prix du sacrifice de l'une de ces deux priorités. A cette fin, le plan prévoit, d'une part, d'éliminer les verrous (lois, règlements, organisation des marchés) qui freinent la construction de

nouvelles infrastructures énergétiques (raffineries, lignes électriques, pipelines) pour répondre à la demande énergétique croissante et, d'autre part, de redonner une chance au charbon, par le développement de programmes de R&D sur les nouvelles technologies de combustion du charbon, au nucléaire, par la recherche d'une solution pour le stockage des déchets à vie longue, au pétrole et gaz américain, par l'exploitation de nouvelles sources en Alaska, par exemple. Les énergies renouvelables ne sont pas oubliées, mais elle ne sont pas perçues comme une réponse suffisante à moyen terme pour répondre à la demande et, incidemment, maintenir des prix énergétiques bas.

Dans ce contexte, sans événement démontrant la réalité du phénomène de changement climatique à l'opinion publique, la politique américaine de lutte contre l'effet de serre se limitera vraisemblablement à des programmes de recherche et développement visant à faire émerger de nouvelles technologies « révolutionnaires » (8), que ce soit dans le domaine des piles à combustible (9), ou la séquestration des émissions de CO<sub>2</sub>. ●

---

(7) Une étude de l'EIA (Energy Information Administration – Département de l'Énergie) prévoit une diminution importante de la part du charbon dans la production d'électricité, en cas de la mise en place de limites sur les émissions de CO<sub>2</sub> des centrales électriques.

<http://www.eia.doe.gov/oiat/servicert/powerplants/>.

(8) Technological breakthrough.

(9) Le gouvernement américain fait fonctionner 30 unités de co-génération – dont il est propriétaire – fonctionnant à base de piles à combustible ([www.dodfuelcell.com](http://www.dodfuelcell.com)), regroupant ainsi la flotte de piles à combustible la plus développée au monde. Cinq ministères participent aux recherches sur les piles à combustible, investissant plus de 100 millions de dollars par an. Le ministère de l'Énergie dépense le plus, avec environ 50 millions de dollars par an sur des recherches sur les piles à combustible stationnaires fonctionnant avec du carbonate fondu ou des oxydes solides, et 30 millions de dollars sur les applications pour les transports. Le ministère des Transports développe également un programme d'applications pour les bus. L'Agence pour l'environnement a un programme pour faciliter l'usage des piles à combustible sur les décharges et les stations d'épuration des eaux. Le programme sur le Changement Climatique du ministère de la Défense a offert des aides de 1000 \$/kWh pour les acheteurs de générateurs d'électricité à base de pile à combustible. Ce programme a été utilisé de 1995 à 2000 à hauteur de 27,4 millions de dollars pour aider au financement de 94 unités de pile à combustible. 2,9 milliards de \$ auraient par ailleurs été investis en 2001 par l'industrie américaine pour développer le secteur des piles à combustible.