

# Points de mire



## Les changements climatiques : une épine dans le pied des relations transatlantiques

Par Alexis Beauchamp, Assistant de recherche, Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM), UQAM

L'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto le 16 février 2005, malgré la non-ratification des États-Unis, est une victoire diplomatique importante pour ce que le Secrétaire américain à la Défense Donald Rumsfeld a surnommé la « vieille Europe ». Si le rejet du Protocole par l'administration Bush en mars 2001 avait causé une importante levée de boucliers en Europe, les tensions transatlantiques dans le dossier des changements climatiques étaient déjà palpables lors des premières discussions sur le sujet dès la fin des années 1980. La courte analyse qui suit permet de remettre les récentes dissensions dans un contexte historique où les différends sont la norme plutôt que l'exception.

### Les germes d'une mésentente

Dès la fin des années 1980, alors que les décideurs politiques commencent à se pencher sur la question des changements climatiques, un fossé transatlantique se creuse. Les États-Unis et l'Europe se distinguent rapidement comme les principaux acteurs adoptant des positions qui se trouvent aux antipodes dans des négociations de plus en plus corsées. L'administration Bush accueille en avril 1990 une conférence sur le sujet, qui a révélé au grand jour l'écart important qui sépare les positions américaine et européenne. Face aux appels européens réclamant des réductions rapides et importantes, le président George Bush père affirme qu'aucune action ne doit être entreprise avant un approfondissement des connaissances scientifiques sur le sujet : « What we need are facts, the stuff that science is made of ». La Maison Blanche profite également de cette conférence pour souligner les coûts énormes associés, selon elle, à une réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Washington utilise ces deux arguments afin de justifier son refus de la proposition européenne visant l'établissement de cibles quantitatives contraignantes lors du Sommet de la Terre à Rio en 1992. Même si l'Europe et ses alliés acceptent finalement une Convention cadre sur les changements climatiques (CCCC) qui se rapproche beaucoup plus des préférences des États-Unis, les désaccords fondamentaux sur ces deux points persistent encore aujourd'hui dans le dossier.

### Le chemin tortueux vers Kyoto

Entre Rio et la Conférence des Parties à Berlin (CP-1) en 1995, la CCCC est entrée en vigueur puisqu'elle a été ratifiée par les cinquante pays nécessaires à sa mise en oeuvre, tandis que plusieurs des pays signataires ont vu

leurs émissions de GES poursuivre leur croissance malgré leur engagement volontaire de réduction. Face à cet échec généralisé, il devient plus difficile pour les États-Unis de continuer à refuser des mesures plus strictes. Le Mandat de Berlin confirme que les pays du Nord, historiquement responsables de la majorité des émissions de GES et plus aptes financièrement à entreprendre la lutte contre les changements climatiques, devront faire les premiers pas sans que les pays en voie de développement (PED) ne soient soumis à des restrictions. La confirmation de cet élément déjà compris dans la CCCC de 1992 va de soi pour l'Union européenne (UE) mais représente une concession importante pour les États-Unis, qui perçoivent de plus en plus les grands pays émergents comme la Chine et l'Inde comme des compétiteurs dans une économie mondialisée.

### 1997 : le Protocole de Kyoto... in extremis

Alors que la conférence de Kyoto est imminente, d'importantes dissensions demeurent, particulièrement en ce qui a trait aux mécanismes de flexibilité dont les États-Unis font la promotion. La Conférence de dix jours donne lieu à d'intenses tractations et oblige les différentes parties à accepter des compromis, qui vont déboucher sur le Protocole de Kyoto. Les signataires de ce dernier s'engagent à réduire leurs émissions de six GES à une moyenne de 5,2 % sous le seuil de 1990 pour la période 2008-2012.

Différents mécanismes de flexibilité sont intégrés au sein de l'accord suite aux pressions de Washington et de ses alliés, la formulation et l'application précises de ceux-ci devant être négociées a posteriori. Les pays européens s'étaient toujours opposés à des mesures qui permettraient aux États-Unis d'« exporter » leurs réductions de GES, arguant que ceux-ci avaient la responsabilité morale de réduire leurs propres émissions plutôt que de payer pour que d'autres pays les réduisent à leur place. Les États-Unis, de leur côté, soutenaient que leur proposition permettrait de réduire les émissions de GES à moindre coût, les GES ayant le même impact sur le climat indépendamment de leur provenance géographique.

Si l'Union européenne et ses alliés ont accepté ces demandes américaines, l'administration Clinton a dû en échange faire une croix sur des engagements obligatoires des PED, qu'elle jugeait pourtant cruciaux à la ratification du Protocole de Kyoto par le Sénat américain. Les pays du Sud pourront toutefois réduire leurs émissions de manière volontaire et participer aux mécanismes de flexibilité qui pourraient se transformer en transferts de technologie avantageux pour eux.



Unité du CEIM

Vol. 6, no 3 (16 février 2005)  
Disponible à l'adresse : <http://www.er.uqam.ca/nobel/cepes>  
collection dirigée par Pierre Jolicoeur



Le choix de 1990 comme année de référence avantage surtout la Russie et l'Allemagne, mais également la Grande-Bretagne, dont la libéralisation du marché de l'électricité a causé une transition du charbon vers le gaz naturel, qui produit moins de GES. La Russie a quant à elle subi une désindustrialisation importante après 1991, avec comme conséquence une baisse marquée de ses émissions de GES. L'Allemagne réunifiée a vu ses émissions de GES chuter grâce à la fermeture d'usines est-allemandes désuètes et polluantes. Du côté des États-Unis, les années 1990 sont synonymes d'une expansion économique sans précédent qui va entraîner une augmentation significative de leurs émissions de GES. Dans ce contexte, même avec des mécanismes de flexibilité, le Protocole de Kyoto est plus difficile à respecter pour les États-Unis, qui devraient désormais réduire leurs émissions d'au moins 30% pour atteindre leur objectif de 7% sous le seuil de 1990.

## L'Après-Kyoto: des pourparlers difficiles et des progrès rares

Les frictions demeurent importantes à la CP-4 en Argentine un an après l'adoption du Protocole, mais la délégation américaine signe le Protocole en espérant que ce geste de bonne foi se traduira en concessions de la part de l'UE et de certains grands pays du Sud. Les discussions dorénavant plus techniques portent surtout sur la mise en œuvre du Protocole, ce qui implique la définition plus précise des engagements et restrictions liés au Protocole. Les conflits sont importants, au point où les négociations achoppent lors de la CP-6 à La Haye quand l'UE refuse de céder sur plusieurs points jugés névralgiques par Washington, dont les puits de carbone et une limite sur l'achat de crédits internationaux. L'avenir du Protocole de Kyoto semble menacé, d'autant plus qu'un ennemi avoué du protocole, George W. Bush fait son entrée à la Maison Blanche en 2000.

## Mars 2001 : le couperet tombe

George W. Bush avait déjà fait connaître son aversion pour le Protocole de Kyoto lors de la campagne électorale qui l'opposait à Al Gore, présent lors des négociations à Kyoto et artisan notoire de l'accord. En fonction depuis deux mois seulement, Bush annonce dans une lettre à des sénateurs conservateurs que le Protocole est « inéquitable parce qu'il exempte 80% de la planète » et qu'« il s'agit d'un moyen inefficace de faire face aux changements climatiques ». Le Président annonce le retrait des États-Unis du Protocole le 13 mars 2001, quelques jours avant la visite du chancelier allemand Gerhard Schröder à la Maison Blanche, qui avait déjà annoncé qu'il ferait des changements climatiques un dossier central lors de sa première rencontre avec le nouveau président américain. Face à la répudiation américaine, les dirigeants européens dénoncent avec force cet « acte irresponsable » et « arrogant », que certains perçoivent comme un « sabotage ».

## La Maison Blanche marginalisée

La ratification du Protocole de Kyoto par la Russie en novembre 2004 est une défaite diplomatique pour les États-Unis, qui se trouvent plus isolés que jamais, entre autres parce que Washington refuse de reconnaître le consensus scientifique international sur l'effet des GES. Même si les dissensions demeurent importantes entre Bruxelles et Washington, l'Union européenne est consciente qu'il est impossible de trouver une solution adéquate aux changements climatiques sans la participation du principal producteur de GES mondial : les États-Unis. Ironie du sort, l'UE vient d'inaugurer le 1er janvier dernier un marché paneuropéen d'échange de crédits d'émissions, auquel participent plus de 12 000 entreprises, tandis que les États-Unis, qui vantaient tant les mérites de ce concept à la fin des années 1990, refusent toujours d'instaurer un système semblable au niveau national.

La Grande-Bretagne, indéfectible alliée des États-Unis, a promis d'utiliser sa présidence du G8 afin de mettre les changements climatiques au devant de la scène politique internationale. Le Premier ministre britannique Tony Blair a profité de son allocution au Sommet économique de Davos à la fin de janvier 2005 pour informer Washington que les États-Unis, après avoir cherché l'appui du reste du monde dans certains dossiers, devaient maintenant renvoyer l'ascenseur en matière de changements climatiques: « If America wants the rest of the world to be part of the agenda, it has set, it must be part of their agenda, too ». Dans le discours sur l'état de la nation que George W. Bush a prononcé une semaine après l'« avertissement » de Blair, le président américain n'a pas soulevé le sujet des changements climatiques une seule fois. Cette mauvaise volonté de la part de Washington, en conjonction avec les difficultés annoncées des pays signataires à respecter leurs engagements, laisse planer un doute sur l'impact et l'avenir de Kyoto.

## Pour aller plus loin:

Site du Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, affilié au Département d'État américain, responsable des négociations climatiques: <http://www.state.gov/g/oes/>

Site officiel du gouvernement belge qui présente les documents officiels de l'Union européenne en changements climatiques:

[http://www.environment.fgov.be/Root/tasks/atmosphere/klm/pub/eu/set\\_fr.htm](http://www.environment.fgov.be/Root/tasks/atmosphere/klm/pub/eu/set_fr.htm)

Site officiel de l'Union européenne, page sur les activités de l'UE en environnement:

[http://europa.eu.int/pol/env/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/pol/env/index_fr.htm)

Site du Pew Center on Global Climate Change, think-tank américain centriste très actif sur la question des changements climatiques: [www.pewclimate.org](http://www.pewclimate.org)