



## Énergie et changement climatique

La politique de l'Administration Bush et le débat public américain

Pierre Noël et David Reiner

**Draft version**

**Published version available from: Vingtième Siècle 97: 89-108**

### Dépendance pétrolière et sécurité énergétique

Les États-Unis ne s'occupent d'énergie en général, et de pétrole en particulier, que lorsque les prix montent. Or la campagne présidentielle de l'an 2000 s'est déroulée dans un contexte de forte augmentation des prix du pétrole (multipliés par trois entre la fin de l'année 1998 et le début de l'année 2000), de l'électricité et du gaz naturel. Après une décennie de prix bas et décroissants, la hausse des prix suscita un brusque retour des questions énergétiques dans le débat politique<sup>1</sup>. Les discussions au Congrès à propos d'une « loi globale sur l'énergie » n'aboutirent pas mais, à l'été 2000, le thème de la « sécurité énergétique » s'était définitivement imposé dans la campagne présidentielle.

*L'échec politique du « plan Bush » (été 2000-été 2005)*

– La campagne de l'an 2000 et le rapport Cheney

« Que s'est-il passé ? Il y a huit ans la nation était très confiante au sujet de l'énergie. Notre statut [*standing*] au Moyen-Orient était à son zénith. Le cartel pétrolier était fragilisé ; l'essence était abordable [...]. Aujourd'hui les prix ont explosé et les importations pétrolières atteignent des niveaux record. [...] Dans le même temps, la production intérieure a baissé de 17 % au cours des huit dernières années, de vastes zones du territoire des États-Unis étant interdites à l'exploration et à la production

---

<sup>(1)</sup> Voir Jeff Plungis, « “Oil Shock” to Parts of Economy Begins to Reverberate Politically », *CQ Weekly*, 26 février 2000, p. 411.

[d'hydrocarbures] – alors même que nous dépendons du pétrole et du gaz naturel pour 65 % de notre approvisionnement énergétique<sup>2</sup>. »

Pour le candidat républicain, la crise énergétique que traversent les États-Unis est un problème d'offre. Il promet une politique dont les deux piliers seraient la reconnaissance du rôle central des sources conventionnelles, en particulier des énergies fossiles, et la libération de l'offre énergétique intérieure du carcan réglementaire et fiscal dans lequel l'aurait enfermée l'Administration Clinton<sup>3</sup>.

George W. Bush n'ignore pas la dimension internationale de la question et affirme même que « la sécurité énergétique sera une priorité de [sa] politique étrangère<sup>4</sup> ». Mais il se contente d'affirmer son attachement aux objectifs et instruments les plus classiques de la diplomatie pétrolière américaine : pression sur les pays du Golfe pour maintenir des prix raisonnables et soutien à l'exploration hors des pays de l'OPEP<sup>5</sup> en vue de diversifier l'offre pétrolière mondiale<sup>6</sup>. Il ne reprend pas à son compte la rhétorique anti-OPEP développée par les républicains au Congrès et appelle au contraire au rétablissement d'une relation de confiance avec les pays exportateurs du Moyen-Orient, relation fondée sur la reconnaissance des intérêts réciproques. Les discours de campagne ne laissent paraître aucune conviction forte quant au lien entre « dépendance pétrolière » et sécurité nationale<sup>7</sup>.

Dès son élection, George W. Bush confiait au vice-président Dick Cheney la mise en place d'un groupe de travail gouvernemental sur la politique énergétique, dont le rapport sera publié en mai 2001. Le « rapport Cheney<sup>8</sup> » s'inscrit dans le prolongement des discours de campagne

---

(<sup>2</sup>) « Party Platform : Energy Security », Convention nationale du parti républicain, Philadelphie, 3 août 2000,.

(<sup>3</sup>) George W. Bush, discours du 29 septembre 2000 sur la politique énergétique, Saginaw (Mi.). Tous les discours des candidats sont disponibles *via* : Political Communication Lab, université Stanford, *In Their Own Words* : *Source Book 2000*, « Economic Issues », p. 57-99, <http://pcl.stanford.edu/campaigns/campaign2000/sourcebook/sbpdf/economic.pdf>.

(<sup>4</sup>) George W. Bush, discours du 13 octobre 2000 sur la sécurité énergétique, Pontiac (Mi.).

<sup>5</sup> Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole.

(<sup>6</sup>) *Ibid.*

(<sup>7</sup>) Les discours d'Al Gore montrent qu'il succombait davantage que son adversaire au « populisme énergétique » ; il tenait notamment des propos très tranchés sur la nécessité pour l'Amérique de reconquérir son indépendance énergétique. Voir, par exemple, son discours du 21 septembre 2000 prononcé à Hollywood (Md.).

(<sup>8</sup>) *National Energy Policy*, report of the National Energy Policy Development Group, Washington (D.C.), Government Printing Office, mai 2001.

de George W. Bush. L'idée directrice est que le système énergétique américain souffre d'un déficit d'investissement dans les infrastructures de production, de transformation et de transport. La source de ce déficit est le déséquilibre qui s'est instauré peu à peu – et s'est fortement aggravé sous l'Administration Clinton – entre la production d'énergie et des objectifs concurrents, en particulier la protection de l'environnement. La politique proposée par l'Administration Bush consiste à rééquilibrer l'appareil législatif et réglementaire pour desserrer l'étau autour de l'offre énergétique. Cela concerne à la fois la production d'électricité – les principaux objectifs de l'Administration étant de relancer le nucléaire et de relâcher certaines normes environnementales pesant sur les centrales au charbon – et l'industrie des hydrocarbures, pétrole et gaz naturel.

En matière pétrolière et gazière, l'Administration préconise une ouverture plus large des terres fédérales à l'exploration et à la production, y compris les zones au large des côtes atlantique et pacifique et la réserve nationale écologique d'Alaska (ANWR). Il lance également l'idée d'un mécanisme de soutien public à la construction d'un gazoduc permettant d'acheminer le gaz du North Slope (Alaska) vers les quarante-huit États continentaux. Côté demande, le rapport insiste sur les innovations technologiques qui pourraient réduire significativement, à l'avenir, la consommation des automobiles mais ne suggère aucune mesure concrète pour en accélérer l'adoption massive. De manière on ne peut plus prudente, il propose d'étudier la possibilité d'un renforcement des normes de consommation des véhicules (*CAFE standards*), acceptable dès lors qu'il ne remet pas en cause la sécurité des véhicules et la compétitivité des constructeurs américains.

Le rapport Cheney est dominé par un paradoxe entre un diagnostic relativement alarmiste sur l'état du système énergétique américain et la très grande modestie des politiques publiques proposées, en particulier en matière pétrolière. Si toutes les mesures suggérées par le rapport avaient été appliquées – on verra plus loin que c'est loin d'être le cas –, les conditions de l'approvisionnement des États-Unis, qui dépendent d'un marché mondial où ils représentent un quart de la consommation et moins de 10 % de la production, n'auraient pas été sensiblement modifiées.

Le huitième et dernier chapitre du rapport, intitulé « renforcer les alliances globales » et consacré à la politique énergétique extérieure, magnifie ce paradoxe. On y insiste sur l'intégration de l'économie américaine dans les marchés énergétiques mondiaux, en

particulier le marché pétrolier<sup>9</sup>. Il ressort de ce chapitre que la politique pétrolière intérieure préconisée par le rapport – notamment la stimulation de l’offre par ouverture des terres fédérales et de l’ANWR – ne peut avoir, au mieux, qu’un effet marginal sur les conditions de l’approvisionnement américain et la sécurité énergétique du pays. Ce chapitre n’annonce aucune rupture et réaffirme au contraire la pertinence des principes et des instruments mis en œuvre de manière continue depuis le début des années 1980. La politique énergétique extérieure américaine est décrite comme visant à améliorer le fonctionnement des marchés internationaux dont dépend l’approvisionnement du pays. Les propositions concrètes ont une forte dimension juridique : il s’agit de construire et de renforcer une architecture permettant l’accès de la technologie et des capitaux (notamment américains) aux ressources énergétiques, sur une base concurrentielle. Le huitième chapitre du rapport Cheney préconise en outre le maintien de la réserve pétrolière stratégique (Strategic Petroleum Reserve, SPR) et suggère que l’Administration pourrait étudier son expansion<sup>10</sup>.

– Processus législatif et *Energy Policy Act* de 2005

Le 1<sup>er</sup> août 2001 la Chambre des représentants votait un texte reprenant fidèlement les principales propositions du « plan Bush » sur l’énergie, c’est-à-dire du rapport Cheney<sup>11</sup>. Entre ce vote de la Chambre et la signature par le président du *Energy Policy Act* le 8 août 2005, le processus législatif aura duré exactement 4 ans – nous verrons plus bas qu’il a repris immédiatement après l’entrée en vigueur du *EPA Act*. Or cette loi ne prévoit pas l’ouverture des terres fédérales et de l’ANWR, mesure pétrolière centrale du « plan Bush ». Elle ne prévoit pas non plus le renforcement significatif des normes de consommation des véhicules, mesure pétrolière centrale des opposants au « plan Bush ». L’ouverture de l’ANWR et des terres fédérales était en effet inacceptable pour la plupart des démocrates et les républicains n’ont jamais disposé – pas même après les élections de 2002 et de 2004 – des soixante voix au Sénat nécessaires pour surmonter une obstruction parlementaire (*filibuster*). En outre, le renforcement des normes de consommation des véhicules était inacceptable pour la plupart des républicains et un nombre significatif de démocrates alliés de l’industrie automobile. Les

---

(<sup>9</sup>) Rédigé par l’équipe permanente en charge des ressources naturelles au ministère des Affaires étrangères (*State Department*), ce chapitre est la partie du rapport la plus solide analytiquement.

(<sup>10</sup>) Créée en 1975, la SPR a été pour l’essentiel constituée sous Reagan. Depuis le début des années 1990 elle contenait environ 560 millions de barils de pétrole, pour une capacité de 700 millions.

(<sup>11</sup>) Voir « House Passage of Bush Energy Plan Sets Up Clash With Senate », *CQ Weekly*, 4 août 2001, p. 1915 *sq.*

uns comme les autres ont dû se résigner à abandonner le combat pour pouvoir voter une loi sur l'énergie. Deux mesures de politique pétrolière sont présentes dans la loi : l'obligation faite aux raffineurs d'incorporer progressivement à l'essence des additifs issus de l'agriculture (éthanol), avec un objectif de 7,5 milliards de gallons en 2012, et l'expansion de la SPR à un milliard de barils<sup>12</sup>.

L'absence de dispositions relatives à l'ouverture des terres fédérales et de l'ANWR est incontestablement un échec politique pour l'Administration. Toutefois, certaines mesures importantes présentes dans le *Energy Policy Act* vont dans le sens du « plan Bush ». C'est le cas notamment des subventions à la construction de centrales nucléaires et au gazoduc en provenance d'Alaska. L'absence de toute disposition relative à la réglementation des émissions de gaz à effet de serre est également une victoire pour l'Administration, même si c'est une victoire par défaut.

Ni le 11 septembre 2001, ni la campagne électorale de 2004 n'ont réussi à faire bouger les lignes du débat. Après le 11 Septembre, l'Administration Bush et les élus républicains ont utilisé de manière systématique l'argument de l'indépendance énergétique et de la sécurité nationale pour justifier leur politique de relance de l'offre énergétique intérieure. Cette tactique n'a pas fonctionné. La campagne électorale de 2004 fut une reproduction quasi à l'identique de la campagne de 2000<sup>13</sup> : George W. Bush reprenant son credo sur la stimulation de la production intérieure comme solution à la « crise » énergétique, face à un candidat démocrate dénonçant la proximité de l'Administration d'avec les industries de l'énergie mais n'osant pas assumer franchement une politique de maîtrise de la demande<sup>14</sup>. Le sentiment qui domine lorsqu'on regarde les résultats de ces quatre années de débat intense est plutôt celui de la déception. L'application intégrale du programme de l'Administration Bush, tout comme la mise en œuvre complète des propositions de ses adversaires politiques, n'auraient constitué que des modifications marginales de la politique énergétique américaine (certes dans des directions différentes). Au plan pétrolier, elles auraient eu un impact très limité, voire nul, sur

---

(<sup>12</sup>) Voir US Senate Committee on Energy and Natural Resources, *Energy Policy Act of 2005 : Summary By Title*, 2005, <http://energy.senate.gov/>.

(<sup>13</sup>) À commencer par le fait que la politique énergétique figurait en bonne place dans les thèmes de la campagne électorale.

(<sup>14</sup>) Voir le dossier sur les positions des candidats à l'élection présidentielle de 2004 « Energy and the Environment : Clouded », *The Economist*, 7 octobre 2004.

les conditions d'approvisionnement du pays<sup>15</sup>. C'est d'autant plus vrai de la loi « *a minima* » votée à l'été 2005.

Il faut toutefois souligner l'importance des développements relatifs à la réserve pétrolière stratégique. Après les attentats du 11 Septembre (en novembre 2001 exactement), le président Bush décidait de remplir progressivement la SPR au maximum de sa capacité, soit sept cents millions de barils. En 2000, le candidat Bush affirmait que la SPR avait une taille suffisante pour protéger les États-Unis. Le rapport Cheney évoquait la possibilité d'une augmentation du stock, sans mentionner de chiffres. Depuis le milieu des années 1990, le ministère de l'Énergie (*Department of Energy*) avait commandé plusieurs études sur l'opportunité et le coût d'une expansion de la SPR. Les attentats – ainsi que la planification des opérations militaires qui les ont suivis – ont conduit l'Administration à réévaluer le risque de rupture dans l'approvisionnement pétrolier. Cette décision importante a été très peu commentée et l'Administration elle-même a très peu communiqué sur le sujet. L'expansion de la SPR à un milliard de barils, en dépit de son coût très élevé, a fait l'objet d'un large consensus au Congrès lors du débat législatif.

#### *Approfondissement du sentiment de crise (été 2005-été 2007)*

##### – Le choc des cyclones de 2005

Quelques jours après la signature du *EPAct* par le président, le cyclone Katrina s'abattait sur les États-Unis, affectant durement les infrastructures de production pétrolière et gazière dans le golfe du Mexique ainsi que le complexe de raffinage situé sur la côte de la Louisiane et du Texas (45% des capacités de raffinage américaines)<sup>16</sup>. La catastrophe eut un impact direct sur les prix de l'énergie aux États-Unis et un effet psychologique très fort sur le sentiment d'insécurité énergétique. Immédiatement, des propositions législatives sont avancées, sensées combler les lacunes du *EPAct*<sup>17</sup>. Dans le contexte de la préparation des élections à mi-mandat de novembre 2006, le choc des cyclones et la poursuite de la hausse des prix du pétrole

---

<sup>15</sup> Voir Joel Darmstadter, « Energy Independence : Fantaisies, Facts, Options », Washington (DC), Resources for the Future, Issue Brief RFF IB 0602, novembre 2006 ; et aussi Heather L. Ross, « Producing Oil or Reducing Oil : Which is Better for U.S. Energy Security ? », *Resources*, n°148, été 2002, pp. 18-21.

<sup>16</sup> Voir US Department of Energy, Energy Information Administration, « Hurricane Impacts on the US Oil and Natural Gas Markets », 27 décembre 2005  
[http://tonto.eia.doe.gov/oog/special/eia1\\_katrina.html](http://tonto.eia.doe.gov/oog/special/eia1_katrina.html)

(<sup>17</sup>) Voir John Fialka, « Congress Looks to Fill Energy Gaps », *The Wall Street Journal*, 3 septembre 2005, <http://www.wsj.com>.

engendrèrent un accès de populisme énergétique, dont témoigne la proposition des sénateurs républicains d'envoyer un chèque de cent dollars à chaque contribuable américain<sup>18</sup>. Les élus des deux partis se mirent à fustiger les compagnies pétrolières, accusées de profiter de la hausse des prix aux dépens des consommateurs, et menacèrent d'introduire une taxe spéciale sur leurs « super profits ». Les démocrates jouèrent pleinement la carte de la complicité entre l'industrie pétrolière et les républicains<sup>19</sup>.

Plus profondément, les cyclones et l'envolée des prix du pétrole devaient accélérer et rendre visible une évolution de la position de l'Administration Bush sur la question des normes de consommation des véhicules<sup>20</sup>. Par ailleurs, l'Administration devint un fervent partisan des agrocarburants, désormais présentés comme une alternative crédible aux produits pétroliers, susceptible de réduire la dépendance pétrolière du pays<sup>21</sup>. L'inflexion des positions républicaines est également sensible au Congrès : en plus de céder au discours populiste contre les compagnies pétrolières, les républicains soutiennent massivement les agrocarburants et certains types de véhicules alternatifs, notamment les véhicules « hybrides<sup>22</sup> ». Cette évolution devait culminer dans les discours sur l'état de l'Union de 2006 et de 2007. Dans le premier, le président affirmait que l'Amérique était en situation d'addiction par rapport au pétrole et que la dépendance vis-à-vis des importations énergétiques posait un problème important sur le plan économique et sur le plan de la sécurité nationale. Il affichait des objectifs extrêmement ambitieux quant au développement des agrocarburants et réaffirmait sa foi dans le progrès technologique pour rompre, un jour, le lien

---

(<sup>18</sup>) Voir Carl Hulse, « G.O.P. Senators Hurry to Quell Furor Over Gas », *The New York Times*, 28 avril 2006, <http://www.nytimes.com>.

(<sup>19</sup>) Voir, par exemple, Michael Janofsky, « Democrats Eager to Exploit Angers Over Gas Prices », *The New York Times*, 21 avril 2006, <http://www.nytimes.com>.

(<sup>20</sup>) Voir Karen Lundegaard, « Bush Gets Ready to Overhaul Vehicle Fuel-Economy Rules », *The Wall Street Journal*, 17 mai 2005, <http://www.wsj.com>.

(<sup>21</sup>) Entretien avec Richard Newell (en charge des questions énergétiques et environnementales au *Council of Economic Advisers* de la Maison Blanche entre l'été 2005 et l'été 2006), Washington (D.C.), 25 octobre 2006 ; entretien avec David Conover (*Principal Deputy Assistant Secretary* pour les politiques et les affaires internationales au Département de l'Énergie jusqu'en avril 2006), Washington (D.C.), 26 juin 2007.

(<sup>22</sup>) Voir Edmund L. Andrews, « Conflicting Loyalties as Republicans Confront High Gas Prices », *The New York Times*, 5 mai 2006.

entre transport et pétrole. Le discours de 2007 reprenait ces éléments et y ajoutait la volonté de doubler les capacités de la SPR<sup>23</sup>.

Au printemps 2007, l'évolution de la position des républicains – mais aussi de certains démocrates traditionnellement alliés à l'industrie automobile – était révélée par le vote au Sénat, à soixante-cinq voix contre vingt-sept, d'un texte prévoyant un durcissement significatif des normes de consommation (le premier depuis plus de vingt ans)<sup>24</sup>. Notons que la dynamique politique favorable à la maîtrise de la demande pétrolière n'a pas permis, jusqu'ici, d'ouvrir le débat sur la fiscalité des carburants. L'augmentation des taxes sur les carburants est toujours un tabou politique aux États-Unis, et ce en dépit de la quasi-unanimité des économistes, des prises de position publiques de certains d'entre eux parmi les plus proches de l'Administration Bush<sup>25</sup>, de l'engagement d'un Thomas Friedman<sup>26</sup>, ou encore de sondages montrant une certaine ouverture de l'opinion publique sur la question<sup>27</sup>.

#### – Pétrole et sécurité nationale

Au-delà des cyclones, le débat sur la sécurité énergétique et la politique pétrolière a subi une inflexion notable à partir de 2005 en raison de la détérioration de la situation internationale. Les États-Unis se révélant incapables de « transformer le Moyen-Orient », le recours massif et croissant au marché pétrolier mondial soulève un problème aigu de sécurité nationale. Le sentiment de crise est renforcé par une série d'autres facteurs, parmi lesquels : la perception d'un retour de « l'arme énergétique » dans les relations internationales, suscitée par les

---

(<sup>23</sup>) Les deux discours sont disponibles sur <http://www.whitehouse.gov>.

(<sup>24</sup>) Voir Carl Hulse, « Vote on Mileage Reveals New Configuration in the Senate », *The New York Times*, 23 juin 2007, <http://www.nytimes.com>.

(<sup>25</sup>) Voir N. Gregory Mankiw, « Raise the Gas Tax », *The Wall Street Journal*, 20 octobre 2006, <http://www.wsj.com> ; *id.*, « One Answer to Global Warming : A New Tax », *The New York Times*, 16 septembre 2007, <http://www.factiva.com>. Greg Mankiw a présidé le *Council of Economic Advisers* du président Bush entre 2003 et 2005.

(<sup>26</sup>) Éditorialiste vedette du *New York Times*, Thomas Friedman conduit depuis 2005 une campagne intense pour la réforme de la politique énergétique américaine. Sur le thème de la fiscalité pétrolière, voir par exemple : « Who's Afraid of a Gas Tax ? », *The New York Times*, 1<sup>er</sup> mars 2006, <http://www.factiva.com>.

(<sup>27</sup>) Voir Louis Uchitelle et Megan Thee, « Americans Are Cautiously Open to Gas Tax Rise, Poll Shows », *The New York Times*, 28 février 2006.

politiques étrangères de la Russie et du Venezuela<sup>28</sup> ; la poursuite de la hausse des prix du pétrole ; le poids croissant de la Chine dans la demande mondiale de pétrole et l'intensification de la diplomatie pétrolière chinoise, qui réduit l'influence américaine dans les régions productrices ; la montée du nationalisme pétrolier dans tous les pays producteurs ; enfin, l'affaiblissement structurel des multinationales pétrolières dans leurs rapports avec les États propriétaires de ressources.

À partir de l'année 2005, ces développements se sont conjugués pour susciter, aux États-Unis, un sentiment de perte de contrôle sur l'approvisionnement énergétique. Dans le discours politique, le problème de la « sécurité énergétique » a progressivement changé de nature : on est passé d'un sentiment de crise conjoncturelle avec un accent mis sur les prix de l'énergie et les difficultés qu'ils posent aux Américains, à un sentiment de crise structurelle avec un accent mis sur les enjeux de sécurité nationale liés au recours massif et croissant au marché pétrolier mondial. Le succès de la campagne *Set America Free*, faisant de l'indépendance énergétique la condition de la sécurité nationale et en particulier de la victoire dans la « guerre contre le terrorisme », fut à la fois un révélateur et un accélérateur de cette évolution<sup>29</sup>. On a assisté à l'émergence d'une alliance entre la mouvance antipétrolière traditionnelle, d'inspiration écologiste, et une nouvelle mouvance antipétrolière « de droite », qui intègre l'enjeu pétrolier dans une vision de la sécurité nationale dominée par l'affrontement entre « l'Occident » (essentiellement les États-Unis et Israël) et le monde arabo-musulman<sup>30</sup>. Cette alliance a reçu le soutien très pragmatique du *lobby* agricole, le sentiment antipétrolier créant une situation politiquement très favorable aux agrocarburants. Ceux-ci sont devenus dans la période post-Katrina, pour les républicains comme pour les démocrates, ce que l'ouverture de l'ANWR était pour les républicains avant 2005 : la solution miracle sensée réduire les importations pétrolières sans contraindre la demande. La montée dans l'opinion publique des préoccupations liées au changement climatique devait encore ajouter à cette dynamique

---

(<sup>28</sup>) Voir, par exemple, la séance d'auditions organisée par la Chambre des représentants le 16 mai 2006 sur le thème : « Energy as a Weapon : Implications for the United States », House Committee on Government Reform, Joint Oversight Hearing, <http://reform.house.gov/>

(<sup>29</sup>) Sur ce point voir Pierre Noël, « *Set America Free* : les mirages de l'indépendance énergétique », Centre d'Analyse et de Prévision du Ministère des Affaires Étrangères, *Carnets du CAP*, n°6, été 2007, pp. 49-63.

(<sup>30</sup>) Voir John J. Fialka et Jeffrey Balls, « Unlikely Allies Fight U.S. Oil Dependence », *The Wall Street Journal*, 28 mars 2005, <http://www.wsj.com>.

politique. Les discours sur l'état de l'Union de janvier 2006 et de janvier 2007, mentionnés plus haut, sont le produit de cette dynamique, qui se reflète également dans le traitement de la question énergétique par des « poids lourds » du Sénat, républicains comme démocrates<sup>31</sup>.

L'Administration Bush a dû faire face à une situation exceptionnelle sur les marchés de l'énergie et en particulier du pétrole – situation dont sa politique au Moyen-Orient est sans doute en partie responsable. Combinée à la dégradation de la situation internationale, elle a suscité aux États-Unis un très fort sentiment d'insécurité énergétique. Mais l'Administration n'a jamais été porteuse d'un projet ambitieux et cohérent en matière de politique pétrolière. La seule exception concerne la gestion du risque de rupture dans les flux pétroliers mondiaux et le renforcement de la réserve pétrolière stratégique. L'Administration Bush a montré une grande disposition à servir les intérêts industriels et régionaux en s'appuyant sur une rhétorique de crise – crise énergétique et crise de sécurité nationale. Elle s'est engagée en faveur de solutions douteuses, d'abord fortement polarisatrices politiquement – ouverture des terres fédérales et de la réserve écologique d'Alaska –, plus consensuelles ensuite – subventions massives aux agrocarburants. La seule politique ambitieuse possible aurait dû porter sur la maîtrise de la demande par un durcissement significatif des normes de consommation et de la fiscalité sur les carburants. L'évolution des mentalités sur cette question parmi la classe politique, survenue dans le sillage des cyclones de 2005, aura été trop lente ou trop superficielle. Quant à la référence, qui restera célèbre, à « l'addiction américaine » vis-à-vis du pétrole, elle ne dénotait pas de la part du président une véritable volonté de s'attaquer au problème, à moins que l'Administration Bush n'ait jamais été en mesure de concevoir ce problème correctement.

### **Environnement et changement climatique**

Un certain nombre de thèmes émergent lorsqu'on étudie l'histoire de la politique du changement climatique sous l'Administration Bush : la suspicion vis-à-vis de la science du climat ; la déférence face aux intérêts industriels et régionaux ; un optimisme technologique

---

(<sup>31</sup>) Voir le discours prononcé par Richard Lugar (républicain, Indiana) le 13 mars 2006 à la Brookings Institution, Washington (D.C.) sur le thème « U.S. Energy Security : A New Realism » et disponible sur <http://lugar.senate.gov> ; une version abrégée a été publiée par la revue *The National Interest* (n°84, été 2006). Voir également Joe Lieberman (démocrate, Connecticut), « What We Can and Must Do Now to Curb America's Dependence on Foreign Oil and Bring Down Energy Prices », discours à l'université de Georgetown, 7 octobre 2005, <http://lieberman.senate.gov>.

doublé d'un scepticisme vis-à-vis des réglementations ; une antipathie vis-à-vis des engagements internationaux au profit de la poursuite du seul intérêt national ; l'existence de tensions au sein même de l'Administration dès son entrée en fonction. Les deux dates charnières dans l'évolution du débat américain sur le changement climatique sont les attentats du 11 septembre 2001 et les cyclones de 2005.

La campagne de 2000 ne permettait pas d'augurer d'un fort sentiment anti-environnemental. Dans le contexte d'un affrontement entre Al Gore, déjà connu pour ses positions fermes sur le changement climatique<sup>32</sup>, et deux candidats républicains très liés à l'industrie pétrolière, l'orientation de la future Administration Bush en la matière n'apparut pas clairement. On se rappelle que sous la présidence de George H. W. Bush, les États-Unis ont ajouté une pièce majeure à leur législation environnementale (les *Clean Air Act Amendments* de 1990) et signé la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, dite convention de Rio, en 1992.

Après plusieurs semaines de confusion suivant l'élection de George W. Bush, l'Administration décida de ne pas soumettre le protocole de Kyoto à la ratification du Congrès. Ce retrait, ainsi que la décision de ne pas réglementer les émissions nationales de gaz à effet de serre, ne furent pas annoncés comme une décision politique majeure, mais notifiée dans une courte lettre adressée à quatre sénateurs républicains<sup>33</sup>. Les implications, tant internationales qu'intérieures, allaient s'avérer beaucoup plus importantes que prévu et devaient se manifester sous différentes formes de la présidence.

#### *De la campagne de l'an 2000 au 11 septembre 2001*

Le candidat George W. Bush mentionna à peine le changement climatique au cours de la campagne électorale de l'an 2000. Il formula une opposition claire au protocole de Kyoto mais, dans un discours à l'Académie des sciences de New York, il déclara : « L'expérience a montré qu'il est possible de réduire les émissions polluantes mondiales par des mécanismes économiques, tels que des marchés de permis d'émissions ; cela a fonctionné dans le passé et

---

(<sup>32</sup>) Al Gore, *Earth in the Balance : Ecology and the Human Spirit*, Boston, Houghton Mifflin, 1992.

(<sup>33</sup>) Voir « Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts », 13 mars 2001, <http://www.whitehouse.gov>.

peut fonctionner à l'avenir<sup>34</sup>. » Toutefois, le protocole lui-même était caractérisé avec dérision comme un produit de « l'internationalisme wilsonien » de l'Administration Clinton. Condoleezza Rice, principal conseiller de l'équipe de George W. Bush pour la politique étrangère pendant la campagne électorale, reprochait à l'Administration sortante d'être « tellement attachée à trouver des solutions multilatérales qu'elle a signé des accords qui ne sont pas conformes à l'intérêt national américain ». Kyoto était signalé comme un exemple d'accord « qui ne peut pas être conforme aux intérêts de l'Amérique »<sup>35</sup>. La position de l'équipe de George W. Bush sur la limitation unilatérale des émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) aux États-Unis était encore plus ambiguë, même si le candidat avait, dans un discours, inclut le CO<sub>2</sub> dans une liste de polluants que la future Administration devrait réglementer<sup>36</sup>. Dans les années 1990, un débat avait eu lieu sur le renforcement de la réglementation sur les trois principaux polluants émis par les centrales électriques (dioxyde de soufre, oxyde de nitrogène et mercure) et, de manière plus controversée, le CO<sub>2</sub>. Républicains et démocrates s'accordaient sur les trois premiers polluants (3P) mais différaient sur l'intensité de l'effort à accomplir. Le quatrième polluant était beaucoup plus controversé. De nombreux démocrates du Congrès défendaient la réglementation des émissions de CO<sub>2</sub>, et la plupart des républicains, à l'exception des modérés des États du Nord-Est, préféraient l'approche dite 3P. Les commentateurs pensaient que si l'Administration rejetait le protocole de Kyoto, elle aurait à compenser cette décision par des efforts accrus sur le plan intérieur, en particulier sur les émissions nationales de CO<sub>2</sub><sup>37</sup>.

Le débat « 3P v. 4P » fut la source d'une grande confusion au cours des premiers mois de l'Administration. L'Administrateur de l'Agence fédérale pour la Protection de l'Environnement (EPA), Christine Todd Whitman, avait mis en place des mesures de maîtrise des émissions de gaz à effet de serre quand elle était gouverneur du New Jersey. Sa nomination à la tête de l'EPA fut interprétée par beaucoup comme l'annonce d'une politique environnementale ambitieuse, tout au moins crédible. Dans les premiers mois de l'année

---

<sup>(34)</sup> Cité dans John Dillon, « Simmering Hopes for Progress on Global Warming », *The Boston Globe*, 14 janvier 2001, p. D2.

<sup>(35)</sup> Condoleezza Rice, « Campaign 2000 : Promoting the National Interest », *Foreign Affairs*, vol. 79, janvier-février 2000, p. 48.

<sup>36</sup> Voir « Bush Pushes Mandatory Emission Cuts », *Air Daily*, 3 octobre 2000, p. 1.

<sup>(37)</sup> Voir Walter Russell Mead, « Foreign Policy : Bush's Team Isn't to Make Waves », *Los Angeles Times*, 24 décembre 2000, p. M1.

2001, Whitman prononçait des discours mettant en avant la déclaration faite par le président, au cours de la campagne électorale, sur la possibilité de réglementer le CO<sub>2</sub> ; dans le même temps, d'autres hauts responsables écartaient publiquement la possibilité d'une telle réglementation<sup>38</sup>.

La nouvelle Administration semblait prête à négocier et à prendre le changement climatique au sérieux. Le ministre des Affaires étrangères Colin Powell avait indiqué qu'il souhaitait repousser de quelques mois la négociation internationale sur le climat<sup>39</sup>. Dès sa prise de fonctions, l'Administration commandait un rapport sur l'état des connaissances scientifiques au National Research Council (NRC) – une décision traduisant une certaine méfiance à l'égard du Groupe intergouvernemental sur les changements climatiques (GIEC), pourtant présidé par un scientifique américain, Robert Watson. Dans son étude, le NRC concluait que le degré de confiance des climatologues quant au rôle des activités humaines dans le réchauffement était « plus élevé aujourd'hui qu'il y a dix ans, ou même cinq ans » et que les « décisions prises aujourd'hui auront un impact sur l'ampleur des dommages subis au cours de ce siècle par les populations humaines et les écosystèmes les plus vulnérables ». On considéra que ce rapport renforçait la position des modérés dans l'équipe gouvernementale, en particulier Powell, O'Neill et Whitman<sup>40</sup>.

La lettre du 13 mars 2001 aux sénateurs républicains annonçait à la fois le retrait du processus international et une claire opposition à la mise en place de mesures contraignantes sur les émissions nationales de CO<sub>2</sub>. Cette décision n'était accompagnée d'aucune politique alternative, ni au plan national ni au niveau international.

Après le rejet du protocole de Kyoto, de hauts responsables de l'Administration, y compris le vice-président se réunirent durant plusieurs semaines à ce sujet. Ce n'est que le 11 juin que le président annonça sa politique ; il déclara : « Nous allons agir, apprendre et agir encore, en

---

<sup>(38)</sup> Voir Christine Todd Whitman, *It's My Party Too : The Battle for the Heart of the GOP and the Future of America*, New York, Penguin, 2005.

<sup>(39)</sup> Voir Paul Brown, « Powell Calls for Climate Talks Delay », *The Guardian*, 20 janvier 2001.

<sup>(40)</sup> Des dissensions similaires étaient apparues au sein de l'Administration de George H. W. Bush en 1989-1992, spécialement pendant la préparation du Sommet de la terre de Rio. Voir Glenn Frankel, « U.S. Moves to Block Pact on Emissions : Group Seeks Ceiling for Carbon Dioxide », *The Washington Post*, 7 novembre 1989, p. A1.

ajustant notre approche en fonction des avancées scientifiques et des progrès technologiques<sup>41</sup>. » L'Administration annonça un certain nombre d'initiatives, dont un processus d'engagements volontaires en vue de réduire « l'intensité en carbone » du PIB américain (le volume d'émissions par unité de richesse créée) [pourriez-vous reformuler ?] et une stratégie de développement technologique – mais aucun engagement contraignant. Ni l'administration ni ses opposants n'accordèrent une grande attention à la réduction des émissions ; en revanche, la stratégie technologique devint la pierre angulaire de la politique climatique américaine.

Cherchant à afficher sa bonne volonté sur le plan international, les États-Unis suscitèrent la création d'une demi-douzaine de consortiums internationaux sur des technologies spécifiques, parmi lesquels : le Carbon Sequestration Leadership Forum (CSLF) dédié aux technologies de capture et stockage souterrain du CO<sub>2</sub> ; l'International Partnership for a Hydrogen Economy (IPHE) ; le consortium Methane to Market (M2M) destiné à favoriser la commercialisation du méthane issu des champs pétroliers ; et le Generation IV International Forum travaillant sur les centrales nucléaires de quatrième génération. L'Administration Bush lança également un important programme international d'observation de la terre. L'idée de mettre les questions technologiques au centre de la politique du changement climatique n'est pas nouvelle et bénéficie du soutien de nombreux experts<sup>42</sup>. Mais peu d'experts indépendants se prononcent en faveur d'une politique excluant toute réglementation contraignante, qu'elle porte sur le prix du carbone ou sur les volumes d'émissions.

L'opposition américaine au protocole de Kyoto eut des conséquences diplomatiques très négatives, notamment sur les relations entre les États-Unis et leurs alliés européens. En outre, le refus de réglementer unilatéralement les émissions américaines eut des répercussions importantes au niveau de la politique intérieure, répercussions qui eurent été supérieures encore en l'absence du 11 septembre 2001 et de la transformation radicale du paysage politique qui suivit les attentats. La politique climatique de l'Administration coûta aux républicains le contrôle du Sénat : Jim Jeffords, après plusieurs mois de tensions avec l'Administration, décida de quitter le parti et de siéger comme indépendant. En tant que

---

<sup>(41)</sup> The White House, « Remarks by the President on Global Climate Change », 11 juin 2001, <http://www.whitehouse.gov>.

<sup>(42)</sup> Voir par exemple Scott Barrett, « Towards a Better Climate Treaty », *Policy Matters* n° 01-29, Washington (D.C.) : AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, 2001.

président de la commission sur l'Environnement, il prit la tête des efforts législatifs pour la réglementation des émissions nationales de CO<sub>2</sub>.

Au cours de l'été 2001, le sénateur républicain centriste George Voinovich (Ohio), ancien gouverneur d'un état producteur de charbon, déclarait : « Nous devons nous occuper du problème du carbone, de manière substantielle et sur le plan politique<sup>43</sup>. » En août, la commission des Affaires étrangères du Sénat, où siégeaient plusieurs républicains conservateurs, votait à l'unanimité une résolution appelant l'Administration à réintégrer la négociation internationale. Républicain très en vue à l'esprit indépendant, John McCain déposa au même moment, avec le démocrate Joseph Lieberman, une proposition de loi plafonnant les émissions américaines de CO<sub>2</sub><sup>44</sup>.

#### *Du 11 septembre 2001 aux cyclones de 2005*

Alors que les appels à agir sur le dossier climatique se multipliaient, les événements du 11 Septembre retirèrent toute pression sur le Congrès et l'Administration. Celle-ci précisa ses propositions qui, quoique modestes, pouvaient au moins sauver les apparences de l'action. Le 14 février 2002, le président Bush présenta son initiative « *Clear Skies* » – un projet ambitieux de réduction de 70 % des trois polluants traditionnels d'ici à 2018, mais ne concernant pas les gaz à effet de serre – et, le même jour, son plan d'action sur le climat, en insistant sur l'investissement dans la recherche scientifique.

En définitive, en dépit d'une reconnaissance plus ou moins forcée du consensus scientifique sur l'évolution du climat, le scepticisme continua d'imprégner la réflexion et l'action de l'Administration Bush. Des fonctionnaires de haut rang et des scientifiques se plaignirent des interférences politiques dans leurs travaux<sup>45</sup>. L'Administration fut ainsi accusée d'empêcher

---

<sup>(43)</sup> Cité par Elizabeth Shogren, « Bush Aide Backs Off on Timetable for Climate Plan », *The Los Angeles Times*, 30 juillet 2001.

<sup>(44)</sup> Voir Eric Pianin, « McCain, Lieberman Urge Greenhouse Gas Curbs – Senators Press Bush on Global Warming », *The Washington Post*, 4 août 2001, p. A1.

<sup>(45)</sup> Voir Seth Shulman, *Undermining Science : Suppression and Distorsion in the Bush Administration*, Berkeley, University of California Press, 2007 ; Union of Concerned Scientists, *An Investigation into the Bush Administration's Misuse of Science : Science Integrity in Policymaking*, Cambridge Mass., UCS Publications, 2007 ; Chris Mooney, *The Republican War on Science*, New York, Basic Books, 2005.

Robert Watson de prolonger son mandat à la tête du GIEC. De hauts responsables de la Maison Blanche furent en outre accusés d'avoir modifié des rapports publiés par l'Environmental Protection Agency, afin de retirer ou affaiblir certains passages décrivant les impacts des changements climatiques. Une enquête auprès des scientifiques travaillant sur le climat dans les laboratoires fédéraux ou dans des organismes du gouvernement révéla que beaucoup d'entre eux s'estimaient sujets à des pressions politiques<sup>46</sup>.

L'attitude ambiguë de l'Administration Bush quant à la science du climat contraste avec sa foi dans les politiques technologiques. L'Administration n'a eu de cesse, face aux critiques au plan tant international qu'intérieur, de mettre en avant ses programmes de recherche et développement et les sommes qu'elle y consacre. La National Climate Change Technology Initiative fut créée pour augmenter l'effort de recherche dans les universités et les laboratoires nationaux, renforcer les partenariats dans la recherche appliquée et développer des technologies de mesures des émissions.

Le financement des programmes technologiques proprement dits se concentre sur les technologies de production d'électricité. Les États-Unis produisent la moitié de leur électricité à partir du charbon dans des centrales qui ont en moyenne trente ans d'âge et dont beaucoup arrivent en fin de vie. Le National Energy Technology Laboratory (NETL) estime que cent cinquante-quatre gigawatts de capacités de production devront être mis en service au cours des vingt-cinq prochaines années<sup>47</sup>. En conséquence, l'Administration Bush a mis l'accent sur le développement de technologies dites « charbon propre ». Le programme Futuregen, doté d'un milliard de dollars sur dix ans, est un partenariat public-privé destiné à développer une centrale au charbon dotée d'un système de captation et d'enfouissement du CO<sub>2</sub>. Un autre programme, associant des entreprises électriques américaines, vise à accélérer le développement d'une technique de gazéification du charbon, facilitant la captation du CO<sub>2</sub> lors de la combustion. Le *Energy Policy Act* de 2005 prévoit des subventions aux opérateurs industriels qui construiraient ce type de centrales. Au total, l'évolution des financements fédéraux dans le domaine de l'énergie fut très favorable aux énergies fossiles « propres », à la

---

<sup>(46)</sup> Timothy Donaghy, Jennifer Freeman, Francesca Grifo, Karly Kaufman, Tarek Maassarani, et Lexi Shultz, *Atmosphere of Pressure: Political Interference in Federal Climate Science*, Union of Concerned Scientists and Government Accountability Project, février 2007.

<sup>(47)</sup> Voir M. Granger Morgan, « Don't Grandfather Coal Plants », *Science*, 314, 17 novembre 2006, p. 1049.

production d'hydrogène et à l'énergie nucléaire ; les programmes liés à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables virent leurs financements stagner ou diminuer<sup>48</sup>.

L'absence de réglementation au niveau fédéral ouvrit la voie à des actions au niveau des États fédérés, voire au niveau local<sup>49</sup>. En avril 2003, la *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI) était lancée par les États du Nord-Est pour réglementer les émissions de CO<sub>2</sub> du secteur électrique. Ce programme, basé sur un système de plafonnement des émissions et d'échanges de permis d'émissions a été présenté comme un modèle pour une future réglementation nationale et une occasion d'expérimenter le fonctionnement de ce type de système<sup>50</sup>. En juin 2005, le gouverneur de Californie, Arnold Schwarzenegger prit en outre l'engagement de ramener en 2020 les émissions de gaz à effet de serre de l'État à leur niveau de 1990 et de les réduire de 80 % d'ici 2050. La Californie a adopté la première loi aux États-Unis limitant les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules automobiles ; la loi a été attaquée devant une juridiction fédérale par les constructeurs automobiles, soutenus par l'Administration Bush. L'État de New York a adopté une législation similaire le 9 novembre 2005, suivi par d'autres États. En février 2006, la California Public Utilities Commission annonçait un plan réglementant les émissions de gaz à effet de serre des centrales électriques californiennes.

En dépit de l'intérêt croissant suscité hors des États-Unis par les initiatives des États fédérés, le débat n'a pas beaucoup avancé en 2004 au plan intérieur. Il y eut des initiatives destinées à faciliter le développement d'une approche plus bipartisane des questions énergétiques et climatiques, mais les résultats, au moins à court terme, furent décevants<sup>51</sup>. Le changement climatique a été quasi absent de la campagne électorale opposant George W. Bush à John

---

(<sup>48</sup>) Voir Thomas Brewer, « Climate Change in the US Government Budget : Funding for Technology and Other Programmes, and Implications for EU-US Relations », Bruxelles, Centre for European Policy Studies, CEPS Brief No. 77, juillet 2005.

(<sup>49</sup>) Sur ces initiatives, voir Barry Rabe, « Greenhouse and Statehouse : The Evolving State Government Role in Climate Change », Washington (D.C.), Pew Center on Global Climate Change, 2002. Plus récemment, Jonathan Wiener, « Think Globally, Act Globally : The Limits of Local Climate Policies », *University of Pennsylvania Law Review*, vol. 101, 2007, p. 1961-1979.

(<sup>50</sup>) Voir Joseph Kruger et Billy Pizer, « Regional Greenhouse Gas Initiative : Prelude to a National Program ? », Washington (D.C.), Resources for the Future, mars 2006.

(<sup>51</sup>) Voir, par exemple, National Commission on Energy Policy, *Ending the Energy Stalemate : A Bipartisan Strategy to Meet America's Energy Challenges*, 2004, <http://www.energycommission.org>.

Kerry<sup>52</sup>. Le débat est resté focalisé sur l'Irak, le terrorisme et l'état de l'économie, à l'exclusion de presque tous les autres sujets – les prix du pétrole et la sécurité énergétique mis à part.

En 2005, pour la première fois, une majorité de sénateurs signifiait explicitement sa préoccupation liée au changement climatique, sous la forme d'une résolution non contraignante (*sense of the Senate*) rédigée par les responsables républicains et démocrates de la commission sur l'Énergie et les Ressources naturelles. Le texte stipulait que le Sénat accepte les conclusions scientifiques sur le changement climatique et juge nécessaire de mettre en place une réglementation limitant les émissions, à condition qu'elle ne porte pas préjudice à l'économie et qu'elle incite les principaux partenaires commerciaux des États-Unis à faire de même<sup>53</sup>. Mais, une solide majorité républicaine à la Chambre des représentants rendait impossible l'émergence d'une législation.

À la différence d'autres domaines où l'Administration Bush n'a pas hésité à interpréter de manière extensive les compétences de l'exécutif, elle a adopté une vision restrictive de ses pouvoirs réglementaires en matière de changement climatique. Dans le cadre de contentieux judiciaires avec certains États fédérés et des associations de défense de l'environnement, l'EPA a prétendu ne pas avoir le pouvoir de réglementer les émissions de CO<sub>2</sub> au motif qu'il ne s'agit pas d'un « polluant » au sens du *Clean Air Act*. L'Agence affirmait également que, même si elle avait le pouvoir de réglementer les gaz à effet de serre, elle ne le ferait pas. L'Administration était, dans ces contentieux, soutenue par plusieurs associations d'industriels et dix États fédérés parmi les gros producteurs de charbon, de pétrole ou d'automobiles<sup>54</sup>.

#### *L'Après-Katrina (été 2005 - été 2007)*

Le 11 Septembre avait permis à l'Administration Bush d'échapper aux conséquences politiques de sa mauvaise gestion de la question climatique au cours de la première année de

---

(<sup>52</sup>) Voir Mathew L. Wald et John Tierney, « As Gasoline Hits Record Price, Bush, Kerry and Democrats Spar Over Policy and Next Move », *The New York Times*, 24 mars 2004 ; « Energy and Environment : Clouded », *The Economist*, *op. cit.*

(<sup>53</sup>) Voir Senate Committee on Energy and Natural Resources, « Profound Shift in the Politics of Climate », communiqué de presse, 22 juin 2005, <http://energy.senate.gov>.

(<sup>54</sup>) Voir Charles Q. Choi, « Warming to Law », *Scientific American*, vol. 297, n° 1, juillet 2007, p. 19-20.

la présidence. Mais le cyclone Katrina exacerba la situation déjà très difficile d'une Administration confrontée à la dégradation de la situation en Irak, aux scandales politiques et à l'augmentation des prix du pétrole. Le cyclone ne fut pas perçu comme une conséquence directe des changements climatiques, mais la réaction de l'Administration à la catastrophe devint un symbole de son incompétence.

On a pu observer en 2005-2006 une évolution graduelle de l'opinion publique sur la question du changement climatique. Les groupes évangéliques s'impliquèrent de plus en plus fortement sur cette question<sup>55</sup> et même Fox News diffusa fin 2005 un reportage d'une heure présentant le problème comme grave et urgent. Mais l'évolution la plus significative sur le plan politique eut lieu lors des élections de novembre 2006 qui virent la conquête des deux Chambres du Congrès par les démocrates. Au côté des thèmes traditionnellement portés par les démocrates comme la politique de santé ou le salaire minimum, la différence la plus évidente entre la majorité sortante et la nouvelle majorité à la Chambre des représentants portait sur l'énergie et l'environnement. En dépit de poches de résistance dans les rangs démocrates (de la part d'élus venant d'États producteurs de charbon ou d'automobiles), le changement était spectaculaire. Une commission spéciale sur le Changement climatique fut créée par Nancy Pelosi, nouveau « *speaker* » de la Chambre. Le changement fut moins spectaculaire au Sénat, car plusieurs républicains modérés (plus des « *mavericks* » tel John McCain) votaient déjà comme les démocrates sur la question du changement climatique. Toutefois, le remplacement de James Inhofe (un républicain de l'Oklahoma qui conteste la réalité même du changement climatique) à la tête de la commission Environnement par Barbara Boxer (démocrate de Californie) est un changement très important : la première séance d'auditions organisée par Barbara Boxer porta sur le changement climatique et le premier témoin invité à s'exprimer devant la commission fut Al Gore.

La politique suivie par l'Administration Bush en matière de changement climatique a eu des conséquences négatives importantes pour le président, en politique intérieure comme en politique internationale. Mais il serait faux de croire qu'en rejetant le protocole de Kyoto l'Administration Bush a défendu une position marginale dans le paysage américain. De nombreux experts parmi les plus éminents jugeaient l'accord irréaliste et biaisé en faveur de

---

(<sup>55</sup>) Voir L. Goodstein, « 86 Evangelical Leaders Joint to Fight Global Warming », *The New York Times*, 8 février 2006.

l'Europe et des pays en développement<sup>56</sup>. En 1997, le Sénat avait voté, par 97 voix contre 0, une résolution affirmant qu'il ne ratifierait pas un accord n'imposant pas d'obligations aux pays émergents. Les difficultés rencontrées par l'Administration Bush proviennent davantage de ses doutes quant à la connaissance scientifique, de son incapacité à écouter le point de vue des pays alliés et amis de l'Amérique, et enfin d'un fonctionnement interne où la délibération semble suivre la décision au lieu de la précéder. L'incapacité à anticiper les conséquences possibles d'une décision, ou l'absence même de volonté de les anticiper, invite à rapprocher le traitement du problème climatique de la politique de l'Administration Bush au Moyen-Orient.

## **Conclusion**

Ce qui frappe dans les politiques de l'Administration Bush en matière d'énergie et de changement climatique, c'est qu'elles sont largement à contre-courant de la perception dominante des enjeux telle qu'elle s'est imposée, y compris aux Etats-Unis. L'idée de relâcher les contraintes, notamment environnementales, sur l'offre énergétique conventionnelle est en décalage complet par rapport à la perception, largement dominante, d'une nécessaire transition vers des systèmes énergétiques peu intensifs en émissions de CO<sub>2</sub>. De même, le refus de contraindre la demande de produits pétroliers par un durcissement des normes de consommation ou de la fiscalité apparaît de plus en plus – et pas seulement aux experts – comme incompatible avec la prise en compte des contraintes croissantes sur l'offre mondiale d'hydrocarbures et des tensions géopolitiques affectant le fonctionnement du marché.

L'Administration Bush, et le président lui-même, ont pris conscience de ce décalage et de son coût politique, d'abord en politique étrangère mais également, de manière croissante, en politique intérieure. Aussi a-t-on noté une inflexion progressive dans la rhétorique de l'Administration, qui a cherché à renforcer la légitimité de ses politiques, ce qui supposait d'abord une reconnaissance explicite des enjeux et défis qui se présentent aux Etats-Unis et au monde. C'est vrai des risques liés à la « dépendance pétrolière » comme des dangers associés aux changements climatiques. Mais sur le fond il n'y a pas eu d'évolution quant aux solutions proposées : dans un cas comme dans l'autre, le salut est supposé venir des progrès de la

---

(<sup>56</sup>) Voir Thomas Schelling, « What Makes Greenhouse Sense ? », *Foreign Affairs*, 81, mai-juin 2002, p. 2-9 ; David Victor, *The Collapse of the Kyoto Protocol and the Struggle to Slow Global Warming*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

technologie, que les investissements publics dans la recherche et développement – ainsi que les subventions très importantes accordées aux industries énergétiques, traditionnelles ou « alternatives » – sont sensés accélérer.

En huit années de pouvoir, l'Administration Bush n'aura pratiquement pas évolué dans son refus de placer les contraintes, réglementaires ou fiscales, au centre de la politique énergétique américaine. Le débat législatif en cours à l'automne 2007 autour du texte voté par la Chambre et porté par Nanci Pelosi<sup>57</sup>, ainsi que les prises de position des candidats à la présidentielle<sup>58</sup>, suggèrent que l'élection de novembre 2008 a toute chance de déboucher sur une remise en cause de cette orientation. Il reste à savoir dans quelle mesure.

---

<sup>57</sup> Sur ce débat, voir Nick Snow, « White House outlines veto bait in energy package », *Oil and Gas Journal Online*, 17 octobre 2007 ; du même auteur, « Gas industry, Senate Republicans, express energy bill concerns », *Oil and Gas Journal Online*, 19 octobre 2007.

<sup>58</sup> Voir Kitty Bennett et Farhana Hossain, « The Presidential Candidates and Climate Change », *The New York Times*, édition électronique, 18 octobre 2007.