

Aujourd'hui, que peut-on attendre des Etats-Unis dans les discussions énergie-environnement ?

Sophie MERITET

Maitre de Conférences, CGEMP, Université Paris Dauphine

Sophie.meritet@dauphine.fr

Resumé :

Le rôle des Etats-Unis dans les négociations internationales, y compris celle de Kyoto, a toujours été central en tant que puissance économique et politique et également en tant que pollueur. En l'absence jusqu'à présent d'une régulation fédérale, l'action dynamique des Etats a été primordiale. Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Obama, l'énergie et l'environnement sont demeurés des secteurs prioritaires malgré la crise économique. Depuis mai 2009, la vie politique américaine est animée par les débats autour du « American Clean Energy and Security Act ». Ce projet de loi est présenté comme une « révolution verte ». Au-delà de l'enjeu environnemental fondamental, il est un moyen également pour les Etats-Unis de revenir sur le devant de la scène internationale. Il conditionne la future situation politique, économique et géopolitique de cette puissance dans les années à venir. Certains signaux indiquent que les Etats-Unis sont dorénavant prêts à participer à l'effort mondial pour lutter contre le réchauffement climatique.

Abstract :

The role of the United States in international negotiations, including Kyoto, has always been central as an economic and a political power and also as a polluter. In the absence so far of federal regulation, different states were very dynamic. Since the election of President Obama, energy and the environment remained the priority sectors despite the economic crisis. Since May 2009, American politics is driven by the debate surrounding the "American Clean Energy and Security Act. This bill is presented as a "green revolution". Beyond the fundamental environmental issues, it is also a way for the United States to reconsider the role and position. It conditions the future political, economic and geopolitical power of the USA in the years to come. Some signs indicate that the United States are now ready to participate in the global effort to fight against global warming.

Introduction

En décembre 2009, le prochain sommet international des Nations Unies sur le Climat à Copenhague peut être l'un des plus importants rendez-vous pour l'avenir de la planète. Une des leçons du Protocole de Kyoto est la nécessité d'un système d'engagements élargi au plus grand nombre possible de pays, avec les Etats-Unis, mais également les grands pays émergents comme la Chine et l'Inde. Malheureusement, la

crise financière complique la situation : les autorités sont aujourd'hui plus préoccupées par leurs économies que par le changement climatique.

Le rôle des Etats-Unis dans les négociations internationales, y compris celle de Kyoto, a toujours été central en tant que puissance économique et politique et également en tant que pollueur. Avec environ 20 tonnes d'équivalent CO₂ d'émissions annuelles par habitant, ils dominent largement le classement mondial devant l'UE 27 et le Japon (environ 10 t. équivalent CO₂ d'émissions /hab.). La question du changement climatique a longtemps été ignorée par l'administration et l'industrie, mais figure dorénavant à l'agenda politique des Etats-Unis. Même si ces derniers n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto, cette question devient prégnante et pourrait conduire à de profondes évolutions de leurs politiques. Qu'il s'agisse des Etats, des collectivités locales, des citoyens, les préoccupations sont croissantes vis-à-vis du changement climatique. En l'absence jusqu'à présent d'une régulation fédérale, l'action dynamique des Etats a été primordiale (section 1).

Depuis l'arrivée au pouvoir du gouvernement Obama, l'énergie et l'environnement sont demeurés des secteurs prioritaires malgré la crise économique. Selon le Président Obama, « *Tout commence par l'énergie. Nous savons que le pays qui parviendra à exploiter la puissance de l'énergie verte et renouvelable dominera le XXI^e siècle [...]. Afin de transformer véritablement notre économie, de protéger notre sécurité et de préserver notre planète des ravages causés par les changements climatiques, nous devons rentabiliser l'énergie verte et renouvelable¹* ». Depuis mai 2009, la vie politique américaine est animée par les débats autour du « American Clean Energy and Security Act » (ACESA), aussi connu sous le nom de « Climate Change Bill » ou encore « projet de loi Waxman-Markey » (du nom de ses auteurs²). Ce projet de loi implique que les Etats-Unis devront réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 17% d'ici 2020 et de 80% d'ici 2050 par rapport au niveau de 2005. Il instaure également les bases du premier marché américain du carbone pour parvenir à ces réductions.

Ce projet de loi est présenté comme une « révolution verte » : une proposition visant à créer des millions d'emplois au service de l'indépendance énergétique et de la lutte contre le réchauffement climatique au moment où les Etats-Unis doivent faire face à la crise économique la plus grave depuis la seconde guerre mondiale. Néanmoins, le Climate Change Bill a subi de très nombreuses modifications par la Chambre des Représentants depuis sa version initiale. La trajectoire du texte ainsi que son évolution permettent de saisir la complexité du système législatif américain avec notamment l'immense rôle du lobbying. Ce projet de loi, qui n'est pas définitif, apparaît comme une fausse bonne nouvelle et ne

¹ Discours du Président Obama en février 2009 devant les deux chambres du Congrès (Sénat et Chambre des Représentants).

² Le Représentant H. Waxman préside la Commission sur l'Énergie et le Commerce et le Représentant E. Markey préside la Commission sur l'indépendance énergétique et le réchauffement climatique.

permettra pas réellement aux Etats-Unis de lutter efficacement contre les effets du changement climatique (section 2).

Au-delà de l'enjeu environnemental fondamental, le Climate Change Bill est un moyen également pour les Etats-Unis de revenir sur le devant de la scène internationale. Il conditionne la future situation politique, économique et géopolitique de cette puissance dans les années à venir. Certains signaux indiquent que les Etats-Unis sont dorénavant prêts à participer à l'effort mondial pour lutter contre le réchauffement climatique (section 3).

Section 1- Les Etats-Unis et le changement climatique depuis le Protocole de Kyoto

En 1997, lorsqu'Al Gore avait signé le protocole de Kyoto il n'avait pas le soutien du Congrès américain. Avant même que les négociations aient été engagées, le Sénat avait voté une motion annonçant qu'il ne ratifierait aucun traité ne prévoyant pas de réductions également obligatoires de la Chine. A son arrivée au pouvoir, le Président Bush a déclaré que « le mode vie des Etats Unis n'était pas négociable ».

Dans le domaine de l'environnement, il est intéressant de rappeler que la première initiative avec la création d'un marché des émissions de SO₂ a été lancée aux Etats-Unis au début des années 90 afin de traiter du problème des pluies acides. Cette initiative a par la suite inspiré nombre d'autres pays, notamment l'Union Européenne qui en a repris les principaux principes pour son marché des permis d'émissions de CO₂. L'Administration Clinton était même parvenue à faire insérer l'idée des mécanismes de marché dans les négociations internationales des émissions de gaz à effet de serre. Malheureusement, l'Administration Bush n'a pas ratifié le protocole de Kyoto.

En l'absence d'une politique fédérale de lutte contre le changement climatique, les Etats ont pris le leadership afin de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Compte tenu de leurs prérogatives dans de nombreux domaines, qu'il s'agisse des transports, des services publics, de la fiscalité, de plans d'occupation des sols, etc., de nombreux Etats ont développé, seuls ou associés à d'autres, des politiques environnementales plus volontaristes. La palette d'intervention mobilisée est large et diversifiée et articule des actions dans le champ de l'énergie mais également dans celui de la pollution de l'air, de l'agriculture, des transports, de la gestion des ressources naturelles, de l'éducation... Ces programmes sont ainsi conçus à la fois pour faire face au défi du changement climatique mais également pour soutenir d'autres objectifs politiques, notamment le développement de l'attractivité économique de leur territoire. Ils ont des objectifs ambitieux de promotion des énergies renouvelables et d'efficacité énergétiques.

Les Etats de la Californie et du Texas sont souvent cités en référence pour une législation stricte sur les émissions de gaz à effet de serre et une politique de développement des énergies renouvelables.

L'insertion de ces initiatives dans un plan fédéral reste encore incertaine, de même que leur interaction économique et environnementale. Les principales préoccupations demeurent les possibles différences d'exigences des programmes au niveau fédéral et des Etats, et évidemment leur possible chevauchement.

Cette préoccupation environnementale croissante conjuguée à la hausse des prix de l'énergie ont ainsi conduit à faire de la politique énergétique une question centrale du débat politique aux Etats-Unis. Afin de réaliser sa vision d'une « Amérique verte », le président Obama a agi très rapidement après son élection. Il a modifié les règles d'exploration des énergies fossiles (fin des licences, protection d'espaces naturels et des espaces côtiers...). Il a obtenu du Congrès que 100 des 787 milliards de dollars votés pour la relance économique soient consacrés à des projets environnementaux. Son administration a autorisé une quinzaine d'Etats à adopter les normes californiennes visant à réduire de 30% d'ici 2016 les émissions de dioxyde de carbone provenant des automobiles. Grâce à ce programme, les Américains consommeront 1,8 millions de barils en moins de pétrole par jour. Le Président Obama a annoncé un retour « à l'interprétation légale traditionnelle du Clean Air Act » marquant ainsi formellement la fin des années Bush. Le gouvernement précédent a en effet toujours refusé de reconnaître légalement l'initiative californienne.

Section 2: Le projet de loi « American Clean Energy and Security Act »

Le projet de loi « Waxman Markey » a été adopté par la Chambre des représentants avant l'été 2009 et sera examiné par le Sénat à l'automne. Selon Al Gore, « *Ce projet de loi est l'un des plus importants jamais introduit au Congrès. Il a une envergure morale similaire à la loi sur les droits civils des années 60 ou au Plan Marshall* ». Les principaux points du projet de loi sont:

- L'électricité produite sera pour 20 % d'origine renouvelable d'ici à 2020.
- Des investissements en recherche et développement devront être réalisés : d'ici à 2025, \$90 milliards sont prévus pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, \$60 milliards pour la séquestration du carbone, 20 milliards pour les véhicules propres et \$20 milliards pour la recherche et développement.
- De nouveaux standards d'économie d'énergie sont adoptés pour de nombreux secteurs dont le bâtiment ou l'électro ménager.
- La protection du consommateur devient primordiale contre les hausses de prix de l'énergie (et notamment celles liées aux conséquences de l'application du projet de loi).

L'« American Clean Energy and Security Act » prévoit l'établissement du premier marché du carbone aux Etats-Unis à partir de 2012 avec pour objectif une réduction des émissions de carbone de 17% d'ici à 2020 (et de 80% d'ici à 2050) par rapport aux taux de 2005. Les entreprises pourront aussi utiliser les

mécanismes de compensation type « Mécanisme de Développement Propre » pour atteindre leurs réductions. Elles ne pourront cependant pas acheter plus de 2 milliards de ce type de certificats par an, la moitié devant provenir des Etats-Unis.

Ce projet de loi met résolument au cœur de sa proposition l'enjeu environnemental non pas comme un risque qu'il faut gérer mais comme une opportunité à saisir. Les Etats-Unis doivent la saisir pour garantir leur indépendance énergétique mais également pour retrouver le chemin de la croissance et de l'emploi. Ce texte propose des mesures visant à relever les enjeux industriels et technologiques par lesquels doit passer la lutte contre le changement climatique. Les Etats-Unis, pays innovant et précurseur, cherchent à mettre en place une politique adaptée de recherche et de développement afin de relever ces défis.

Le « Climate Change Bill » représente le premier plan fédéral de réduction des émissions de gaz à effet de serre et en ce sens représente un pas important pour les Etats-Unis. Néanmoins il n'est pas sûr qu'il soit le plus adapté. Les conditions de votes en elles-mêmes par la Chambre basse sont significatives de l'ambiguïté de ce projet de loi. Après un amendement de 300 pages ajouté en pleine nuit à quelques minutes du vote, le projet a été accepté par 219 voix (il en fallait 218) contre 212. Les 44 démocrates ayant voté contre sont issus des Etats charbonniers du Sud-est, de zones rurales ou d'Etats dans lesquels la principale industrie est l'automobile. Dans un contexte de campagne électorale, ces représentants sont préoccupés de l'incidence de l'application de cette loi sur l'économie de leur région et sur leur réélection dans un an. Ce texte sera examiné à l'automne par le Sénat, où les Républicains ont davantage de marge de manœuvre. Le Sénat a déjà voté une motion en vertu de laquelle aucune mesure prise dans le cadre de cette loi ne devra engendrer une hausse du prix de l'essence.

Les débats sur ce projet de loi ont été houleux. Le Climate Change Bill n'est pas définitif et il a déjà subi de nombreuses modifications. Les principaux lobbies du pétrole, du charbon et des autres grands secteurs pollueurs ont tout fait pour que le projet soit abandonné ou en tout cas vidé de son contenu. Par exemple, l'objectif initial du texte était une réduction globale des émissions de 20% par rapport aux taux de 2005, d'ici à 2020. Après négociations, les membres de la Chambre des Représentants ont obtenu 17% de réduction globale des émissions. Une autre modification significative est la distribution gratuite de quotas alors que l'Administration Obama prévoyait initialement d'en vendre la plus grande partie. L'attribution gratuite de crédits était inévitable selon Waxman afin de faire voter le texte : environ 55% des crédits seront donnés gratuitement lors des 10 à 15 premières années de fonctionnement du marché³. L'objectif initial de cette mesure est de protéger le consommateur contre une subite hausse des prix. Les électriciens, les plus grands émetteurs, auraient pu répercuter leurs coûts de transition vers les énergies

³ L'organisation Rivers a calculé que si les entreprises polluées utilisaient le maximum autorisé de crédits carbone, les émissions augmenteraient de 38% aux Etats-Unis en 2012 au lieu de la baisse annoncée de 3%. L'objectif initial d'une réduction de 20% ne serait pas atteint avant 2036.

propres sur les factures des consommateurs privés. En parallèle, l'objectif de cette mesure est également de limiter les «délocalisations » vers les pays sans contrainte CO₂. Certains américains craignent l'émergence de « paradis fiscaux » du carbone où un grand nombre d'entreprises déplacerait leur production.

La référence de l'année 2005 est également très contestée car le Protocole de Kyoto prend celle de 1990. Certes, le projet américain prône d'ici à 2012 une réduction globale de 5% des émissions, avec un objectif de 17% pour 2020. En 1990, les Etats-Unis polluaient beaucoup... mais beaucoup moins qu'en 2005. Le projet de loi « Waxman-Markey » instaure donc en réalité une réduction de 4 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990.

La question de l'année de référence et le dispositif de crédits carbone ont suscité des réactions négatives des organisations environnementales. Mais n'est ce pas avant tout la mise en place le plus rapidement possible d'un tel dispositif qui est le plus important ? Il faut noter l'éventualité d'une réglementation fédérale, prise par l'EPA, en cas de rejet du projet « Waxman – Markey ». L'arrêt pris par la Cour Suprême le 2 Avril 2007 autoriserait une telle réglementation si la voie législative échouait.

Section 3 : Le rôle des Etats-Unis lors des négociations internationales

A Bruxelles, la Commission Européenne a estimé que le projet de loi américain « *est un signe important de la volonté du Congrès de voir les Etats-Unis se réengager dans le débat sur le changement climatique et être prêts à aboutir à un accord sur le climat lors de la Conférence de Copenhague* ». La Suède, pays président en exercice de l'Union Européenne de juillet à décembre 2009, a déclaré toutefois qu'elle « *attendait davantage* » des Etats-Unis, du Canada et du Japon lors des prochaines négociations.

L'Administration Obama est désireuse de faire évoluer la position américaine en matière de changement climatique. Son premier geste a consisté à nommer T. Stern, ancien conseiller du président Clinton et principal artisan des accords de Kyoto, comme envoyé spécial et principal négociateur des États-Unis sur les questions environnementales. Cette nomination envoyait un message non équivoque sur la détermination des États-Unis d'appréhender rapidement ce problème.

Entre l'Europe et les Etats-Unis, la confiance n'est pas parfaite. Les Européens craignent que les Américains cherchent à signer un accord bilatéral avec la Chine. Ils aimeraient que les Etats-Unis jouent un rôle de leader en fixant des objectifs forts, à commencer par la mesure stricte des baisses d'émissions de CO₂. Néanmoins, des désaccords subsistent sur ce point: lorsque l'Union Européenne se réfère au taux d'émissions de 1990, les Etats-Unis (ainsi que le Japon et l'Australie) préfèrent, eux, celui de 2005.

En outre, une pression est exercée sur les États-Unis afin qu'ils adoptent des modifications à leur législation fédérale avant la conférence de Copenhague. Sans l'appui du Congrès, il sera difficile pour le président Obama de signer un nouveau traité international sur le climat.

L'administration américaine a tiré les leçons de l'échec du protocole de Kyoto. Le traité de Copenhague devra aller plus loin que son prédécesseur. Pour être efficace, aucune exception ne doit être possible pour éviter que les exemptions dont un pays bénéficierait annulent les efforts d'un autre. Il est donc important d'impliquer dans le processus dès le départ des pays comme la Chine et la Russie, respectivement deuxième et troisième pollueur mondial (5 648 et 1587 Mt de CO₂). Mais pour ce faire, le nouveau traité devra inclure des mécanismes de compensation financière et offrir aux pays en voie de développement un soutien technique pour relever ce défi. La stratégie de l'administration américaine vise, dans un premier temps, à signer des accords bilatéraux avec différents pays. Cette stratégie fut appliquée en mai avec la Chine. Dès juillet 2009, le Président Obama était en Russie pour négocier un accord dans le cadre duquel les États-Unis fourniraient un soutien technique pour rendre l'industrie russe plus efficace au niveau énergétique. En contrepartie, la Russie s'engage à signer les accords internationaux pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre. La stratégie de Washington est aujourd'hui de signer des partenariats climato-énergétiques en bilatéral avec la technologie au centre des discussions.

Conclusion

Sous l'Administration précédente, les États-Unis étaient restés à l'écart au niveau fédéral des effets du changement climatique. Ils sont désormais devant une situation nouvelle créée par leur dépendance énergétique croissante et la question du changement climatique, qui ne peut plus être ignorée. Aujourd'hui, les évolutions en cours au Congrès portent à l'optimisme avec l'examen du projet de loi « Waxman-Markey ».

« Après toutes ces années de déni, après toutes ces années d'inaction, nous avons enfin l'opportunité de faire un immense pas en avant en matière de changement climatique. Le projet de loi Waxman-Markey est imparfait, il est parfois décevant mais il représente une avancée concrète et immédiate. La planète n'attendra pas » (Paul Krugman)

La vitesse à laquelle les États-Unis évoluent est prodigieuse : le système d'émission de CO₂ qu'ils envisagent de mettre en place couvre 85% de leurs émissions (contre 40% en Europe). La loi permettrait une réduction des émissions équivalente aux émissions de la moitié des voitures sur terre, soit 500 millions de véhicules. Même si ce projet de loi est fortement critiqué il représente une avancée pour les États-Unis. C'est la question même du leadership technologique et économique du pays qui fonde l'ensemble du programme proposé : le changement climatique est ainsi présenté non pas comme une catastrophe mais

comme un formidable catalyseur de l'effort que la nation doit entreprendre sans tarder pour conforter sa place de leader sur la scène internationale.

De plus en plus de citoyens, d'Etats et de municipalités ont pris conscience que le changement climatique est un véritable défi. La nouvelle combinaison des décisions prises au niveau fédéral et à celui des Etats émerge, qui pourrait conclure à ce que les Etats Unis reprennent leur place dans les négociations climat. Lors du sommet de Copenhague, le pire serait d'aboutir à un accord qui ferait croire qu'une action sera menée. "Aucun accord vaut mieux qu'un mauvais accord" au niveau international alors que ce n'est pas le cas au niveau américain. Les Etats-Unis se doivent d'avancer dans la lutte contre le réchauffement climatique qui est désormais présentée comme une chance à saisir pour le leadership américain notamment technologique.

Bibliographie

McGuinness M. & Ellerman D. (2008), "The Effects of Interactions between Federal and State Climate Policies", MIT CEEPR WP-2008-004.

Meritet S. & Salaun F. (2009), « The United States energy policy: at a turning point », Chapter 6 in The New Energy Crisis, ed Chevalier J-M, Palgrave.