

# CANCUN : POURQUOI LES ETATS-UNIS SONT PARALYSES

---

Par Alice Bonnet,  
Terra Nova

Le 10 décembre 2010

---



## Synthèse

*C'est aujourd'hui que doit se terminer le sommet de Cancun sur le changement climatique. La négociation s'oriente vers un nouvel échec. De nombreux pays ont leur part de responsabilité. Les Etats-Unis au premier rang, et c'est une déception.*

*En tant que second Etat le plus pollueur de la planète, les Etats-Unis ont un rôle clé à jouer dans le processus des négociations internationales. Au moment de son élection, Barack Obama avait fait de la lutte contre le changement climatique un engagement politique, notamment sur la scène internationale, au moyen d'une réforme législative qui se voulait systémique et ambitieuse.*

*Le 23 novembre dernier, le président Barack Obama a fait face à une redistribution des cartes législatives en sa défaveur. Le Congrès, jusqu'à maintenant à majorité démocrate, est désormais coupé en deux. Les Démocrates ont perdu 59 sièges et la majorité à la Chambre des Représentants, les Républicains totalisant une majorité de 238 sièges sur 435. Le Sénat ne reste à la main des Démocrates que grâce à un siège d'écart (51 sièges sur 100). C'est dans ce contexte tendu que le projet de loi American Clean Energy and Security Act est en cours au Congrès, un processus qui dure maintenant depuis le 26 juin 2009.*

*Aujourd'hui, le passage de cette loi se trouve sérieusement compliqué, alors qu'elle est la condition permettant à la délégation américaine, et notamment au Président, d'exprimer une position de leadership dans la lutte contre le changement climatique. En difficulté sur le plan intérieur, aucun engagement sur la scène internationale ne peut être exprimé. Obama ne peut se permettre de répéter l'erreur de Bill Clinton, qui avait déclaré qu'il ferait tout pour que son pays soit signataire du Protocole de Kyoto. Par la suite, le Congrès avait procédé au vote de la résolution Byrd-Hagel, empêchant aux Etats-Unis de ratifier tout accord contraignant sur le climat, incluant des réductions de gaz à effet de serre pour les Etats-Unis dans le cadre des négociations au sein des Nations Unies, si les pays en développement n'étaient pas tenus à des obligations de même type*

## 1 - UNE VOLONTE PRESIDENTIELLE ET DES MOYENS HUMAINS DANS L'EXECUTIF

Lors de son accession à la présidence, Barack Obama avait fait de la lutte contre le changement climatique une de ses priorités affichées ; à la fois enjeu de débat public au niveau national et enjeu diplomatique avec la volonté de marquer un retour des Etats-Unis en tant qu'acteur volontaire dans le processus multilatéral des négociations internationales. Dans son discours du 22 septembre 2009 aux Nations Unies à l'occasion du Sommet sur le changement climatique, Obama marque une rupture par rapport à son prédécesseur, Georges W. Bush, avec un engagement personnel fort au nom de son pays<sup>1</sup>.

*« Pendant de nombreuses années, l'homme a mis du temps à répondre, et même à reconnaître, l'ampleur de la menace climatique. C'est vrai pour mon pays également. Nous le reconnaissons. Mais aujourd'hui est une nouvelle ère. Et je suis fier de dire que les Etats-Unis ont fait plus pour promouvoir une énergie verte et pour réduire la pollution au carbone dans les huit derniers mois qu'à n'importe quel moment de notre histoire. »*

A l'époque fraîchement élu, le Président marque également une rupture par rapport à son prédécesseur, qui défendait le modèle de croissance historique américain, basé sur les hydrocarbures :

*« Depuis des décennies, nous savons que les jours d'un accès facile et bon marché aux ressources pétrolières étaient comptés. Pendant des décennies, nous avons discuté et discuté de la nécessité pour les Etats-Unis de terminer un siècle d'addiction et de dépendance aux ressources fossiles. Et depuis des décennies, nous avons échoué à agir avec le sens de l'urgence que ce challenge requiert<sup>2</sup>. ».*

Cet engagement prend notamment la forme de nominations clés au sein de son Administration. C'est l'exemple de Steven Chu, prix Nobel de physique, nommé Secrétaire à l'Energie au sein du département du même nom. Il supervise, entre autres, le financement et les contrats de recherche et de production d'énergie. C'est un poste clé, au vu du lien intangible établi aux Etats-Unis entre sécurité énergétique et émissions de gaz à effet de serre, principaux responsables du changement climatique. A ce titre, Steven Chu possède une véritable caution scientifique, puisqu'il est l'ancien directeur d'un des laboratoires de recherche<sup>3</sup> les plus éminents du ministère de l'Energie (*Department of Energy*) et l'architecte principal de son programme d'énergies alternatives.

Sur le domaine précis du changement climatique, le Président nomme également des administrateurs chevronnés, et notamment des femmes, à des postes clés.

<sup>1</sup> « Obama's Speech on Climate Change », New York Times, 22 septembre 2009, <http://www.nytimes.com/2009/09/23/us/politics/23obama.text.html?pagewanted=1&r=1> (texte intégral).

<sup>2</sup> Discours du président Obama le 15 juin 2010 à l'occasion de la catastrophe pétrolière BP. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-nation-bp-oil-spill>. Je traduis

<sup>3</sup> *Department of Energy's Lawrence Berkeley National Lab*

C'est le cas de Lisa P. Jackson, nommée à la tête de l'*Environmental Protection Agency* (EPA). Cette ingénieure de formation a auparavant été à la tête du *Department of Environmental Protection* (DEP) de l'Etat du New Jersey, et a exercé des responsabilités aux bureaux de New York de l'EPA. Elle a également, au sein de cet organisme, aidé à développer la *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI) pour les Etats du Nord-Est des Etats-Unis.

Nancy Sutley est nommée présidente du *White House Council on Environmental Quality* (CEQ<sup>4</sup>), dont le rôle est d'analyser les politiques publiques et de conseiller le président. Elle cumule cette fonction avec celle de maire adjointe pour l'énergie et l'environnement de Los Angeles. Auparavant, elle a exercé des fonctions de conseillère à l'énergie pour le gouverneur de la Californie, et de secrétaire adjointe pour les relations intergouvernementales au sein de la *California Environmental Protection Agency* (Cal/EPA). Pendant l'Administration Clinton, Nancy Sutley avait notamment été la conseillère spéciale (*special assistant*) de l'administrateur de l'EPA à Washington.

Avec l'arrivée au pouvoir de Barack Obama, un nouveau poste est créé à la Maison Blanche. Carol Browner a été nommée en tant que conseillère auprès du Président pour l'énergie et le changement climatique (*White House Office of Energy and Climate Change Policy*). Carol Browner possède une expérience solide en matière de législation du changement climatique et a dirigé l'EPA sous l'administration Clinton, un poste qu'elle a occupé jusqu'en 1999, la plus longue durée dans l'histoire de l'EPA. Auparavant, elle a également été secrétaire du Département pour la régulation environnementale en Floride, une des plus importantes agences fédérales pour l'environnement. Elle a aussi été la directrice législative d'Al Gore, alors sénateur, entre 1986 et 1988.

Ce panel de personnalités expérimentées entend donner du crédit à la volonté d'Obama de remettre son pays sur le chemin de l'action en matière environnementale. Ces personnalités ne constituent pas une stratégie uniquement fondée sur un effet d'annonce, des nominations pour se donner une conscience politique. Par ces nominations, le Président entendait définir un cadre politique et scientifique auquel toute son Administration et lui-même devront se référer, afin de permettre un réel avancement. Peu après son élection, il publiait un mémorandum à l'attention des directeurs d'agences fédérales demandant l'adoption de normes scientifiques contraignantes, la sélection de candidats spécialisés pour remplir des fonctions scientifiques et technologiques, le respect d'une méthodologie établie, et même une politique de dénonciation pour répondre à des situations où l'intégrité scientifique serait compromise. Le Président entendait donc fonder sa politique de lutte contre le réchauffement climatique sur une base scientifique stable.

## **2 - L'AMERICAN CLEAN ENERGY AND SECURITY ACT : UNE LOI QUI SE VEUT D'ENVERGURE**

Le projet de loi *American Clean Energy and Security Act* (loi Waxman-Markey) est actuellement en cours d'adoption au Congrès, un processus qui dure depuis le 26 juin 2009, date de son adoption par la Chambre des représentants par une courte majorité (219 contre 212 voix). La loi fut portée devant

---

<sup>4</sup> Le CEQ a été instauré par le *National Environment Policy Act* de 1969.

le Congrès par Henry A. Waxman, élu de l'Etat de Californie à la Chambre des représentants, et président de l'Energy and Commerce Committee au sein de la Chambre. Edward J. Markey est élu du Massachusetts, et président du sous-comité Energie et Environnement (Energy and Environment Subcommittee). Les deux sont démocrates.

Cette loi fédérale doit déterminer en grande partie la position américaine sur la scène internationale, lui permettant par la suite de ratifier un éventuel traité faisant suite au sommet de Copenhague, afin de remplacer le protocole de Kyoto dont la période d'engagement pour les pays signataires prend fin en 2012.

La proposition de loi se fonde sur quatre volets. Les deux premiers relatifs aux énergies propres et à l'efficacité énergétique proposent la mise en place de 20% d'énergies renouvelables en 2020, le développement de la capture et du stockage du carbone, de nouveaux standards d'efficacité énergétique des bâtiments. Un autre volet est dédié à la transition vers une économie peu énergivore, et prévoit le développement de formations qualifiantes dans le domaine des énergies renouvelables en vue de la création de millions d'emplois verts. Le quatrième volet concerne les entreprises polluantes, qui auront la possibilité d'atteindre leurs objectifs de limitation d'émissions en investissant dans des projets extérieurs à leurs activités, comme la plantation d'arbres ou des actions de protection des forêts. Les producteurs d'électricité devront parvenir à au moins 12 % de leur production d'origine renouvelable (énergie solaire ou éolienne) d'ici 2020 et réaliser au moins 8 % d'économies d'énergie. Les États les plus dépendants du charbon et du pétrole ont obtenu des concessions telles que des droits d'émissions accordés gratuitement pour les entreprises les plus vulnérables. La loi prévoit que les nouveaux immeubles devront être construits selon des normes plus écologiques, qui permettront de réaliser 30 % d'économies d'énergie d'ici 2012 et 50 % d'ici 2016. Ce projet de loi est présenté et par un plan de relance de l'économie américaine un volet de soutien aux technologies propres et aux énergies vertes, pour un montant de 80 milliards de dollars.

Le point fort de la loi concerne l'instauration d'un marché de quotas d'émissions de gaz carbonique (*cap-and-trade*), sur le même modèle que celui en place dans l'Union européenne, pour les industries au niveau national, et à l'incitation des industriels à investir dans la recherche pour la capture de carbone et dans les énergies non polluantes<sup>5</sup>.

L'allocation des quotas débiterait en 2012 pour les producteurs d'électricité, le secteur de l'importation et du raffinage d'hydrocarbures et les fabricants de gaz fluorés, en 2014 pour les installations émettant plus de 25 000 tonnes d'équivalent dioxyde de carbone par an et en 2016 pour les compagnies de distribution de gaz.

Il est prévu qu'environ 85% des quotas d'émissions soient attribués gratuitement, le reste étant mis aux enchères avant d'être introduit sur le marché et le profit généré redistribué aux consommateurs<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> "Les Etats-Unis et le réchauffement climatique dans le prisme de Copenhague", Sarah Lacarrière, [www.affaires-strategiques.info](http://www.affaires-strategiques.info), 13 novembre 2009.

<sup>6</sup> Le mode d'allocation des quotas gratuits diffère cependant du modèle européen : ils ne seront pas directement distribués aux entités émettrices, mais seront attribués principalement à des agences étatiques ou encore des compagnies de distribution d'énergie pour faciliter le développement de technologies propres et limiter l'impact de la hausse des coûts sur les consommateurs. Le titre contient également la possibilité pour les entreprises concernées

Les objectifs fixés visent à réduire de 3% en 2012, 17% en 2020, les émissions américaines par rapport au niveau de 2005. Sur le plus long terme, il s'agirait de réduire de 30% les émissions de gaz à effet de serre en 2025, de 42 % en 2030 et de 83% d'ici à 2050.

Ramené à 1990, année de référence du protocole de Kyoto, l'engagement de la loi Waxman-Markey correspond « seulement » à une réduction de 3,5% en 2020, à comparer à l'objectif européen de -20% en 2020. Or, comme le notent Sophie Galharret et Virginie Marchal<sup>7</sup>, la question de la comparabilité des engagements chiffrés est épineuse dans les négociations internationales. De nombreux facteurs entrent en jeu tels que la part des réductions d'émissions que le projet de loi prévoit de réaliser par le biais d'offsets, ou le réalisme de la trajectoire de réduction à moyen et long terme au regard des moyens alloués (investissements) pour créer les conditions d'une transition vers une économie moins carbonée. Au delà de toute comparaison, l'objectif annoncé reste cependant en deçà des recommandations formulées par les climatologues (de 25% à 40% en 2020 par rapport à 1990).

### **3 - LES ELECTIONS DE MI-MANDAT ET LEURS CONSEQUENCES**

C'est la création d'un marché d'émissions de gaz à effet de serre au niveau national qui est le point fort de la loi, puisqu'elle constitue une première au niveau fédéral. Mais c'est aussi ce qui pose problème. En dépit de l'engagement de Barack Obama et de l'existence d'une majorité démocrate dans les deux chambres, du moins jusqu'en novembre dernier, l'adoption de la proposition de loi au Sénat s'est avérée impossible, et depuis la fin du mois de juillet, son examen est reporté *sine die*.

En novembre 2009, dans l'euphorie du début de mandat de Barack Obama, et en plein débat sur le sommet de Copenhague, approché et décrit par les médias et les ONG comme un évènement décisif pour la lutte contre le réchauffement climatique et la crédibilité du processus de négociation des Nations unies, le *Pew Research Center* a réalisé un sondage qui révèle la complexité de l'opinion publique américaine sur ce sujet.

Le sondage révèle une baisse de la proportion des citoyens Américains qui pensent qu'il existe des preuves solides que la température globale de la terre augmente : ils étaient 71% à le penser en 2008 contre 57% en 2009, dont 36% du fait des activités humaines. Ces doutes atteignent aussi la classe politique. Seulement 35% des républicains voient des preuves du réchauffement climatique, alors qu'ils étaient près de la moitié (49%) un an auparavant, et 62% en 2007. Les démocrates, eux s'élèvent à 75% de convaincus, contre 83% en 2008.

La loi rencontre dès le début une forte opposition de la part des Républicains, qui boycottent les examens de la loi au Sénat, mais aussi de certains Démocrates conservateurs ainsi que des

---

de mettre en œuvre des projets non domestiques de réduction de gaz à effet de serre, dans des pays en développement par exemple, en échange d'obtention de quotas d'émissions, les 'offsets' (un des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto reconnu par le projet de loi).

<sup>7</sup> Chercheurs à l'Institut du développement durable et des relations internationales. Voir l'article « Etats-Unis et changement climatique : une ambition sous contrainte », dossier « Quand le climat devient stratégique », IRIS, décembre 2009, <http://www.affaires-strategiques.info/spip.php?article2483>.

représentants d'Etats riches en énergie fossiles. Ainsi le 23 juillet 2010, Harry Reid, chef de la majorité démocrate au Sénat, déplorait : « Malheureusement à ce stade, nous n'avons pas un seul républicain qui veuille nous rejoindre<sup>8</sup> ». L'opposition républicaine dispose d'une minorité de blocage de 41 voix sur 100 au Sénat. Dans leur immense majorité, les représentants républicains se sont farouchement opposés à cette loi, prédisant qu'elle allait détruire des emplois, que le pays traverserait une grave récession en faisant peser sur les consommateurs de nouvelles taxes sur les prix des carburants. Pourtant, une étude de l'EPA estime que la mise en place de toutes les mesures de la loi ne coûterait qu'autour de 80 à 111 \$ par an aux ménages américains<sup>9</sup>.

Par ailleurs, certains démocrates sont réticents à l'idée d'approuver un plan climat qui contiendrait un système de droits d'émission de CO2 dit "cap and trade" sur le modèle européen. Même une version limitée aux seules usines électriques, qui avait été évoquée récemment par certains élus de la majorité, n'a pu obtenir les 60 voix sur 100 requises.

Jusqu'à maintenant, la stratégie de Barack Obama visait à organiser le débat au niveau national et à faire adopter l'*American Clean Energy and Security Act* (loi Waxman-Markey) par le Sénat, alors qu'elle a été votée à la Chambre des Représentants. Lors des élections de mi-mandat du 23 novembre dernier, Henry Waxman, leader démocrate et co-porteur de la loi, se voit remplacé par le Républicain Joe Barton<sup>10</sup>. Son élection pourrait signifier un renversement complet de la politique environnementale nationale et internationale des Etats-Unis, maintenant qu'il préside la très influente Commission Energie et Commerce<sup>11</sup>.

Ces élections ont donc changé la donne de la représentation démocrate au Congrès. Il est désormais extrêmement improbable que la loi soit votée au Sénat avant la seconde moitié de 2010. Les Républicains ont obtenu la majorité à la Chambre des Représentants, en ravissant aux Démocrates plus de 60 sièges, totalisant désormais 239 sièges sur 435. Même si les Démocrates sont parvenus à garder le Sénat avec 51 sièges sur 100, l'*American Clean Energy and Security Act* voit ses chances d'adoption au Sénat extrêmement réduites. La question de son éventuelle adoption avant la fin du mandat de Barack Obama en 2012 est cruciale. Si ce n'est pas le cas, ce sera un échec majeur de l'engagement du président dans la lutte contre le réchauffement climatique.

Depuis l'été 2010, Harry Reid, le chef de la majorité démocrate au Sénat, avec le soutien du sénateur John Kerry et de la conseillère du président américain pour les questions d'énergie et de changement climatique Carol Browner, ont présenté un projet de loi sur l'énergie beaucoup plus modeste. Ce plan

---

<sup>8</sup> « USA : la loi sur le climat ne passe pas », AFP, 23/07/2010, <http://www5.lefigaro.fr/flash-actu/2010/07/23/97001-20100723FILWWW00274-usa-la-loi-sur-le-climat-ne-passe-pas.php>

<sup>9</sup> « Vote serré pour l'American Clean Energy and Security Act », 27/10/2010, Gilles Bourque, Oikos Blogue.coop, <http://www.oikosblogue.coop/?p=580>

<sup>10</sup> Joe Barton est un ancien consultant de la compagnie pétrolière Atlantic Richfield (ARCO), aujourd'hui filiale de BP. Il est farouchement opposé aux mesures de régulation des émissions de gaz à effet de serre et se présente comme un ardent partisan des forages pétroliers dans la région de l'Arctic National Wildlife Refuge (ANWR) au nord-est de l'Alaska. Les compagnies pétrolières ont contribué pour 1,4 million de dollars (997 000 €) à sa campagne pendant les élections de mi-mandat.

Source : <http://www.developpementdurablejournal.com/spip.php?article7125>

<sup>11</sup> *Energy and Commerce Committee* au sein de la Chambre des Représentants.

contiendra notamment des mesures pour s'assurer que BP finance bien le nettoyage de la marée noire du golfe du Mexique, et des dispositions pour améliorer la sécurité dans le domaine du forage afin d'éviter de futures catastrophes. A l'inverse du "cap and trade", ces mesures qui devaient initialement être contenues dans le projet plus vaste sur l'énergie et le climat ont l'appui général des républicains, a certifié M. Reid<sup>12</sup>. En effet, les Etats-Unis ont été sujets depuis durant tout l'été 2010 à la plus importante marée noire de leur histoire : l'explosion de la plateforme pétrolière *Deepwater Horizon* a déversé pas moins 780 millions de litres de pétrole brut, soit l'équivalent de près de 5 millions de barils de pétrole dans le golfe du Mexique, ayant atteint les côtes de la Louisiane.

#### **4 - CETTE LOI EST-ELLE NECESSAIRE POUR LE RETOUR DES ETATS-UNIS DANS LE PROCESSUS MULTILATERAL ?**

La politique américaine menée en matière de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique est un exemple manifeste d'une politique qui est perçue par les autres pays comme une politique étrangère : or, elle est déterminée par des choix de politiques publiques nationales aux enjeux intérieurs.

Politiquement, l'Administration américaine ne peut en effet prendre aucun engagement contraignant au niveau international qui entraîne une modification législative interne. Pour pouvoir s'engager, elle doit donc faire adopter au préalable une réforme législative interne, qu'elle pourra ensuite « verser » dans un accord international.

Rappelons le, la résolution Byrd-Hagel<sup>13</sup>, signée en 1997 au Sénat contre le protocole de Kyoto, en est un exemple frappant: ratifier un accord international ne serait pas possible, car la résolution interdit de ratifier un accord contraignant sur le climat, incluant des réductions de gaz à effet de serre pour les Etats-Unis dans le cadre des négociations au sein des Nations Unies. Barack Obama, encore aujourd'hui, reste pieds et poings liés à cette résolution.

Dans cette logique, le président Obama ne pouvait s'engager sur des objectifs contraignants en matière de baisse des émissions de gaz à effet de serre aux Sommets de Copenhague et de Cancun. Il ne pourra pas plus le faire pour les prochaines conférences internationales sur le climat, tant que la loi sur l'énergie n'aura pas été adoptée par le Congrès.

Or, les Etats-Unis sont non seulement indispensables pour le succès du processus de négociations internationales au sein des Nations unies, mais la globalité du changement climatique et ses impacts font que seule une solution globale pourra en réduire les impacts et les menaces. Les Etats-Unis, en tant que second pollueur de la planète, est aussi celui qui a le plus de poids dans la négociation.

La paralysie des Etats-Unis dans la négociation est patente. Elle constitue la principale explication de l'échec annoncé de Cancun. C'est une déception, car l'élection d'Obama avait fait naître de grands espoirs.

---

<sup>12</sup> Voir le dossier « Marée Noire », *Courrier International*, n°1029, 22-28 juillet 2010.

<sup>13</sup> Pour voir le texte dans son intégralité : <http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>