
À la veille de Copenhague : Obama et l'environnement



Yves-Marie Péréon

Novembre 2009



L'Institut français des relations internationales (Ifri) est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

Le programme États-Unis de l'Ifri lance en 2009 une collection de notes en ligne, les "Potomac Papers", qui présentent des analyses de la politique américaine au niveau national.

Le programme États-Unis reçoit le soutien de :

VIEL & Cie



ISBN : 978-2-86592-628-2
© Tous droits réservés, Ifri, 2009

Photographie de couverture : <http://www.planete-eolienne.fr>

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15 - FRANCE
PH. : 33 (0)1 40 61 60 00
EMAIL: IFRI@IFRI.ORG

IFRI BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
B-1000 BRUXELLES - BELGIQUE
PH : 32 (2)238 51 10
FAX : 32 (2)238 51 15
EMAIL : INFO.EURIFRI@IFRI.ORG

SIITE INTERNET : Ifri.org

Ce qu'il faut retenir / Executive Summary

Un an après l'élection de Barack Obama, il est trop tôt pour établir un bilan définitif de son action dans le domaine de l'environnement. Pourtant sa présidence se démarque déjà résolument de celle de son prédécesseur, en particulier au sujet du changement climatique. Ce dossier, qui ne résume pas à lui seul toute la politique environnementale, est particulièrement complexe : d'une part, les échéances internationales, avec la prochaine conférence de Copenhague, ne coïncident pas avec le calendrier du Congrès ; d'autre part, l'opinion américaine s'avère à la fois ambivalente et inconstante sur ce sujet.

Au cours de la campagne électorale, Barack Obama a pourtant pris le risque de faire du climat et de l'énergie des thèmes majeurs de son programme. Une fois élu, son discours a été mis en pratique. Il a constitué une équipe à la fois expérimentée et activiste. Le parcours de ses membres les plus importants témoigne de la volonté de renouer avec l'ère Clinton, mais aussi de tirer les leçons de certains de ses échecs. Après les années de passivité de la présidence Bush, l'*Environmental Protection Agency* a proposé des normes d'émission de gaz à effet de serre pour les véhicules et les centrales thermiques. L'exécutif fédéral revient ainsi sur un terrain où les États, les municipalités, les entreprises et les associations de protection de l'environnement étaient jusqu'alors les plus actifs. La machine législative s'est également mise en marche : en juin 2009, la Chambre des représentants s'est prononcée à une courte majorité en faveur du projet de loi Waxman-Markey ; au Sénat, le projet Kerry-Boxer donne lieu à de vifs débats entre républicains et démocrates et suscite l'opposition de certains milieux industriels et agricoles. S'il est très peu probable qu'un texte puisse être approuvé avant le début de la conférence de Copenhague, le contenu des deux projets montre que les États-Unis ont entrepris de mettre en œuvre un programme de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle fédérale. Il repose sur un système de plafonnement et d'échange (*cap and trade*) et entraînerait un ambitieux effort de recherche et développement dans le domaine des énergies propres et de l'efficacité énergétique.

Au-delà des intentions et des initiatives déjà annoncées, le président Obama sera jugé sur sa capacité à faire voter par le Congrès une grande loi sur le climat et l'énergie, et à le convaincre de consentir aux engagements internationaux qui seront négociés à Copenhague en décembre 2009, ou dans le cadre de discussions ultérieures.

Sommaire

INTRODUCTION	3
UNE OPINION AMBIVALENTE ET VOLATILE	4
Une polarisation croissante	4
Une volatilité croissante	6
L'EXECUTIF REPREND L'INITIATIVE	10
Une nouvelle équipe	10
Une priorité pour l'exécutif	12
LA MACHINE LEGISLATIVE EN MOUVEMENT	16
Première étape : la Chambre des représentants.....	16
Deuxième étape : le Sénat.....	21
DES AGENDAS DIFFERENTS	25
Les entreprises et les organisations de protection de l'environnement	25
Copenhague et Capitol Hill	27
CONCLUSION.....	29

Introduction

Lors de l'attribution du prix Nobel de la paix à Barack Obama, les membres du comité d'Oslo ont voulu souligner dans leur communiqué que les États-Unis assumaient désormais « un rôle plus constructif pour faire face aux grands défis climatiques auxquels le monde est confronté¹ ».

Alors que le nouveau président américain est encore au début de son mandat, cette distinction est à la mesure des espoirs considérables suscités par son élection. Pourtant les réactions exprimées dans la presse témoignent aussi de la déception de certains observateurs, européens notamment, qui regrettent que des initiatives plus audacieuses n'aient pas été prises et jugent parfois sévèrement ce qu'ils qualifient d'« inaction » : l'exécutif se retrancherait derrière un Congrès occupé à d'autres priorités et une opinion peu sensible à l'urgence climatique. Or, en matière d'environnement, la complexité du jeu institutionnel et la multiplicité des acteurs, tant à l'échelle fédérale qu'à celle des États, défient les analyses simplistes. Il convient donc d'examiner avec soin l'action du gouvernement fédéral et l'état de l'opinion publique.

Yves-Marie Péréon, Chartered Financial Analyst, est maître de conférences en civilisation américaine à l'Université de Rouen. Diplômé de l'École supérieure de commerce de Paris (1989), il a travaillé à New York pour une banque française de 1995 à 2004. Agrégé d'histoire depuis 2005, il a soutenu une thèse de doctorat sur l'image de la France dans la presse américaine des années 1930-1940 (Université Paris I, 2008). Il a rédigé « L'environnement aux États-Unis : entre jurisprudence et politique » (Note de l'Ifri, août 2007).

¹ « The Nobel Peace Prize 2009 », communiqué de presse, Oslo, 9 octobre 2009, Nobelprize.org.

Une opinion ambivalente et volatile

L'environnement est devenu, aux États-Unis comme en Europe, un enjeu du débat public. Selon une étude comparative publiée par Gallup en juillet 2009, 97 % des Américains affirment « savoir quelque chose / savoir beaucoup » au sujet « du réchauffement de la planète ou du changement climatique », alors que seulement 3 % déclarent « ne jamais en avoir entendu parlé / ne savent pas / refusent de répondre² ». Ces niveaux les situent en tête des citoyens des pays industrialisés (98 % au Japon, 97 % au Royaume-Uni, 93 % en France) et loin devant les pays tels que la Russie (83 %), le Brésil (79 %), la Chine (57 %) ou l'Inde (37 %). Certes le risque climatique n'est pas perçu avec la même intensité aux États-Unis : les Américains de la première catégorie sont ainsi 64 % à considérer le réchauffement climatique comme « une menace très sérieuse / assez sérieuse » pour eux-mêmes et leur famille, alors que c'est le cas de 75 % des Japonais, 71 % des Britanniques, 81 % des Français. Mais, si l'opinion publique américaine n'est pas ignorante de la nature et des enjeux du changement climatique, elle n'est ni unanime, ni figée dans des certitudes immuables.

Une polarisation croissante

La sensibilité des Américains à l'environnement s'exprime notamment par la très grande diversité des organisations de protection de l'environnement, parfois très anciennes, ou par la popularité des parcs nationaux, dès leur création à la fin du XIX^e siècle. La protection de l'environnement a longtemps bénéficié du soutien des deux grands partis politiques : les républicains rappellent le rôle pionnier de Theodore Roosevelt et les démocrates soulignent que Franklin Delano Roosevelt a poursuivi son œuvre de « conservation » des ressources naturelles dans le contexte du New Deal. Cependant un clivage entre les électeurs des deux partis est apparu au cours des dernières décennies.

À partir des années 1980, les républicains sont devenus de moins en moins favorables à l'intervention publique dans le domaine

² J. Ray, « In Major Economies, Many See Threat From Climate Change », Gallup, 8 juillet 2009, étude réalisée à des dates différentes selon les pays (août 2007 aux États-Unis).

de la protection de l'environnement : les agences fédérales ou locales, les mesures réglementaires adoptées à la suite des grandes lois de protection de l'environnement votées au cours des années 1970 – notamment pendant la présidence du républicain Richard Nixon – ont été critiquées comme autant de manifestations d'un *big government* qu'il fallait combattre. La question du réchauffement climatique a accentué ce clivage : de nombreux législateurs et commentateurs conservateurs en ont longtemps contesté la réalité scientifique³, alors que des leaders démocrates de premier plan, comme l'ancien vice-président Al Gore, se sont engagés dans une action déterminée de sensibilisation de l'opinion publique.

S'il est possible d'observer, au cours de la dernière décennie, une prise de conscience progressive du problème du changement climatique, cette « moyenne » masque des évolutions divergentes entre républicains et démocrates. Ainsi à titre d'exemple, 61 % des Américains interrogés par Gallup estimaient en 2008 que les effets du réchauffement climatique « ont déjà commencé à se produire », contre 48 % en 1997⁴. Mais le chiffre de 2008 masque des contrastes très appuyés : 76 % des démocrates et seulement 41 % des républicains. En 1997 en revanche, le consensus était presque parfait : 46 % des démocrates et 47 % des républicains.

L'électorat républicain n'est pourtant pas monolithique, ce dont témoigne notamment l'évolution du discours des Églises, auquel il est traditionnellement très sensible. En 2006, les leaders de plusieurs Églises évangéliques, qui rassemblent une part importante de la « base » du parti, ont décidé de créer une *Global Warming Initiative*, appelant à une action fédérale pour réduire les émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Toutefois cette initiative n'est pas unanime, et les leaders évangéliques les plus conservateurs ont critiqué la participation de leurs confrères à ce qu'ils qualifient d'« hystérie du changement climatique ».

La désignation de John McCain lors des primaires de 2008 pouvait laisser anticiper une évolution du discours des républicains. Le sénateur de l'Arizona, en effet, a participé à des initiatives bipartisanes aux côtés d'autres législateurs de premier plan : en 2003, il a été le co-auteur, avec son collègue Joe Lieberman alors encore membre du Parti démocrate, d'un projet de *Climate Stewardship Act*. Sur ce sujet comme sur celui de la politique étrangère, il n'a pas dissimulé ses divergences avec l'Administration de George W. Bush. La désignation de sa colistière Sarah Palin, si elle a séduit la base conservatrice du parti, a cependant brouillé son image de défenseur de l'environnement : la candidate, gouverneur de

³ Jusqu'aux élections de novembre 2006, le sénateur républicain Jim Inhofe, de l'Oklahoma, dirigeait le *Committee on Environment and Public Works*. Il incarnait une opposition déterminée à l'intervention fédérale en matière d'environnement, qualifiant notamment le réchauffement climatique d'« imposture » scientifique.

⁴ R. E. Dunlap, « Climate-Change Views: Republican-Democratic Gaps Expand », Gallup, 29 mai 2008.

l'Alaska pendant la campagne, favorable à l'exploitation des ressources en hydrocarbures de son État, était accueillie dans les meetings électoraux aux cris de « Drill, baby, drill !⁵ » (Fore, bébé, fore !). En matière d'environnement, comme dans d'autres domaines, les républicains modérés semblent avoir de plus en plus de difficultés à faire prévaloir leur point de vue au sein du parti.

Du côté des démocrates, les candidats de la campagne des primaires ont placé le problème du réchauffement climatique au premier rang de leurs programmes. Si leur électorat est beaucoup moins sceptique que celui des républicains au sujet de sa réalité scientifique, ce choix n'était pas sans risque, car il est aussi conscient du coût et des sacrifices qui seront nécessaires pour le résoudre. Une fois désigné par le Parti démocrate, Barack Obama n'a pas tenté, comme ses prédécesseurs malheureux Al Gore et John Kerry en 2000 et 2004, de minimiser son engagement en faveur de l'environnement⁶. Il a notamment parlé, à plusieurs reprises, de « planète en danger ». S'il serait abusif d'établir un lien direct de cause à effet entre le changement climatique et la tempête qui a ravagé La Nouvelle-Orléans en 2005, Katrina n'en a pas moins été perçue comme une catastrophe environnementale et comme un échec majeur de l'Administration Bush, jugée responsable, sinon de l'avoir provoquée, du moins d'avoir été incapable d'y répondre avec efficacité. Si le thème de l'environnement a permis à Barack Obama de renforcer son image de rupture avec les années Bush et de se différencier encore davantage de son adversaire républicain, son élection ne s'est pas jouée sur la seule question du changement climatique : dans les débats électoraux, la crise économique, la réforme du système de santé et la politique étrangère – l'Irak, l'Afghanistan – ont tenu un rôle plus important.

Une volatilité croissante

Au tout début de sa présidence, Barack Obama suscitait beaucoup plus d'espérances que George W. Bush en 2001. Selon l'institut de sondage Gallup, 79 % des Américains estimaient en mars 2009 qu'il ferait « du bon travail » pour protéger l'environnement, contre 51 % pour son prédécesseur en mars 2001⁷. Si les démocrates étaient plus

⁵ Sarah Palin a démissionné de ses fonctions de gouverneur de l'État en juillet 2009.

⁶ L'engagement environnemental d'Al Gore est ancien et précède son accession à la vice-présidence des États-Unis. S'il a depuis mené une action déterminée auprès de l'opinion américaine et internationale, avec notamment son film *An Inconvenient Truth*, sa campagne de 2000 était restée délibérément discrète sur ce thème.

⁷ Selon Gallup, l'environnement constitue bien un critère de différenciation dans la perception des deux présidents : aux mêmes dates en effet, leurs cotes de popularité étaient à peu près identiques (63 % pour George W. Bush en mars 2001 et 65 % pour Barack Obama en mars 2009). F. Newport, « High Expectations for Obama on the Environment », Gallup, 22 avril 2009.

optimistes, à 95 %, les indépendants et les républicains avaient eux aussi une perception positive de sa capacité à agir dans le domaine de l'environnement : respectivement 75 % et 65 %.

Si le nouveau président, au lendemain de son élection, était crédité *a priori* d'une plus grande efficacité face au problème de l'environnement, cela ne signifie pas pour autant que les Américains considèrent ce danger comme le plus grave auquel ils ont à faire face. Alors que la crise se poursuit et que le chômage augmente, c'est la situation économique qui est devenue leur première préoccupation. En mars 2009, Gallup relève, pour la première fois en 25 ans, que le souci de la croissance a pris le pas sur celui de l'environnement : 51 % des Américains considèrent qu'il faut lui donner la priorité, contre 42 % en faveur de l'environnement⁸. Bien évidemment, les résultats ne sont pas identiques selon que l'on interroge les démocrates (44 % pour la croissance contre 50 % pour l'environnement), les républicains (64 % contre 31 %) ou les indépendants (50 % contre 42 %). Gallup observe aussi que les Américains se partagent à peu près également entre ceux qui souhaitent donner la priorité à la protection de l'environnement (47 %) et ceux qui souhaitent au contraire mettre en avant l'exploitation des ressources énergétiques des États-Unis (46 %). Dans le même temps, et sans remettre en cause la réalité du réchauffement climatique, la proportion d'Américains estimant que la gravité de cette question est exagérée par les médias s'accroît (41 %, contre 57 % qui pensent qu'elle est soit correctement estimée, soit sous-estimée⁹).

Ces ambiguïtés sont encore plus flagrantes lorsque les Américains sont confrontés à la mise en œuvre effective de la politique environnementale en faveur de laquelle ils se sont prononcés lors de l'élection présidentielle de novembre 2008. Peu de temps après le vote, par la Chambre des représentants, du projet de loi Waxman-Markey sur le climat et l'énergie, les études d'opinion ont en effet produit des résultats très différents. Selon Rasmussen Reports, seulement 35 % des personnes interrogées se déclareraient en faveur de la loi, tandis que 40 % y seraient défavorables¹⁰ ; 35 % estimeraient que la loi aurait un impact négatif sur l'économie, tandis que seulement 15 % penseraient que son impact serait positif. Au contraire, selon un sondage de l'institut Zogby International commandité par la National Wildlife Federation¹¹, 71 % des Américains seraient partisans de la loi et 51 % estimeraient que la lutte contre le réchauffement climatique et en faveur d'une énergie

⁸ F. Newport, « Americans: Economy Takes Precedence Over Environment », Gallup, 19 mars 2009.

⁹ Gallup, « Increased Number Think Global Warming is "Exaggerated" », 11 mars 2009.

¹⁰ Rasmussen Reports, « Climate Change Bill Gets Mixed Reviews », 31 août 2009.

¹¹ La National Wildlife Federation est une organisation non gouvernementale de protection de l'environnement. Créée en 1937, relativement modérée, elle place désormais la changement climatique au premier rang de ses priorités.

propre contribuerait à créer des emplois aux États-Unis¹². Enfin, une étude récente du Pew Research Center for the People and the Press confirme le clivage entre républicains, démocrates et indépendants, ainsi qu'un scepticisme accru de l'opinion à l'égard de la réalité scientifique et de la gravité du réchauffement climatique : si 71 % des Américains estimaient, en avril 2008, qu'existaient des preuves solides (*solid evidence*) de l'élévation de la température terrestre, ils ne sont plus que 57 % en octobre 2009. Sur la même période, la proportion d'Américains jugeant le problème du réchauffement climatique « très sérieux » ou « assez sérieux » est passée de 73 % à 65 %. Cette étude révèle aussi l'existence d'une majorité favorable à la limitation des émissions de carbone ainsi qu'à la participation des États-Unis à un accord mondial, et l'ignorance d'un grand nombre d'Américains au sujet du mécanisme de plafonnement et d'échange (*cap and trade system*) qui constitue le fondement du projet de loi Waxman-Markey¹³.

Il est vraisemblable en effet que beaucoup d'Américains ignorent les détails d'un texte long et complexe. L'opinion est donc encore très mouvante, et les associations et groupes de pression divers tentent de l'influencer dans le sens qui leur est le plus favorable : les journaux, les shows télévisés et radiophoniques, et bien entendu Internet, sont l'arène d'un débat intense qui remet en question, en permanence, les certitudes scientifiques, les affirmations des « experts » et l'objectivité des médias eux-mêmes. On a ainsi vu apparaître récemment une organisation qui n'est pas sans rappeler celles qui ont pris part, souvent avec véhémence, au débat sur la réforme du système de santé américain : Energy Citizens fédère des entreprises et des associations professionnelles des secteurs industriels et agricoles. Cette organisation s'oppose résolument au projet de loi Waxman-Markey, qu'elle accuse de contribuer à une augmentation significative du prix des carburants, notamment des carburants agricoles, de conduire à des suppressions d'emplois au profit de pays étrangers, et de nuire à la croissance économique et à l'indépendance énergétique du pays. Du côté des organisations de protection de l'environnement, nombreuses sont celles qui ont apporté leur soutien au projet de loi : Environmental Defense Fund, International Association of Fish and Wildlife Agencies, National Audubon Society, National Parks Conservation Association, National Wildlife Federation, The Pew Charitable Trusts, etc. D'autres en revanche – Friends of the Earth, Public Citizen, Greenpeace, etc. – ont exprimé leurs réserves, voire leur opposition : elles jugent son contenu insuffisant et déplorent la lenteur des sénateurs. Certains

¹² Zogby Poll, « Majority Favors Clean Energy Bill and Wants Senate to Take Action », 11 août 2009.

¹³ Pew Research Center for the People and the Press, « Fewer Americans See Solid Evidence of Global Warming. Modest Support for "Cap and Trade" Policy », 22 octobre 2009.

n'hésitent pas à taxer Barack Obama d'inaction, après l'avoir soutenu avec enthousiasme pendant la campagne présidentielle¹⁴.

L'opinion publique américaine, préoccupée par la montée du chômage, est donc partagée entre sa volonté d'agir avec pragmatisme contre une menace que beaucoup considèrent comme bien réelle, et un scepticisme instinctif envers les « donneurs de leçon », qu'il s'agisse des Européens, des scientifiques, des journalistes, ou d'hommes politiques animés des meilleures intentions, mais peut-être trop confiants dans la magie du verbe. Dans ce domaine comme dans d'autres, le président sera jugé sur ses actes, en premier lieu sa capacité à obtenir du Congrès le vote de la loi qu'il appelle de ses vœux.

¹⁴ L. Kaufman, « Disillusioned Environmentalists Turn on Obama as Compromiser », *New York Times*, 11 juillet 2009. Voir aussi la pétition de Greenpeace, « Be a Leader on Global Warming! ».

L'exécutif reprend l'initiative

Le programme de campagne du candidat Barack Obama traite conjointement de la politique environnementale et de la politique énergétique¹⁵. Il ébauche « un nouveau futur énergétique » fondé sur les énergies alternatives et renouvelables, et dans lequel il serait mis fin à la dépendance des États-Unis envers le pétrole étranger, la crise climatique mondiale serait surmontée et des millions de nouveaux emplois seraient créés. Un an après l'élection présidentielle, est-il possible de préciser le contenu de ce programme certes très ambitieux, mais encore bien vague au moment de sa formulation ? Une première façon de répondre à cette question est de s'intéresser au profil de ceux qu'il a choisis pour le mettre en œuvre.

Une nouvelle équipe

Les collaborateurs du président américain sont nombreux et il ne s'agit pas d'en établir la liste exhaustive – plusieurs départements fédéraux prennent d'ailleurs une part active à la protection de l'environnement, ce qui rend l'exercice d'autant plus difficile. Nous nous limiterons ici aux titulaires de certains des postes les plus directement impliqués dans la définition et l'exécution de la politique environnementale des États-Unis¹⁶.

En décembre 2008, le président a désigné Lisa Jackson pour occuper la charge d'administrateur de l'Agence fédérale de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency*, EPA). Elle succède au républicain Stephen Johnson, nommé par le président George W. Bush en janvier 2005¹⁷. Directrice de cabinet de l'ancien gouverneur démocrate du New Jersey Jon Corzine, elle a surtout dirigé, de février 2006 à novembre 2008, le département de la Protection de l'environnement (*Department of Environmental Protection*, DEP), équivalent institutionnel de l'EPA à l'échelle de

¹⁵ <www.barackobama.com/issues/newenergy>.

¹⁶ Pour une présentation plus complète des attributions des différents acteurs de la politique environnementale américaine, voir notamment Y.-M. Péréon, « L'environnement aux États-Unis, entre jurisprudence et politique », *Note de l'Ifri*, août 2007, *Ifri.org*.

¹⁷ Nommé par le président des États-Unis, l'administrateur fait partie de l'Administration présidentielle bien qu'il n'ait pas le titre de secrétaire réservé aux responsables des grands départements.

l'État du New Jersey. De la même génération que le président, elle est aussi la première Afro-Américaine à la tête de l'EPA, où elle a travaillé pendant 16 ans avant de rejoindre le DEP en 2002. Elle a la réputation de très bien connaître l'agence qu'elle dirige désormais et d'être en faveur d'un interventionnisme fédéral en matière de régulation des activités industrielles.

L'équipe environnementale du président ne se limite pas à Lisa Jackson. Prix Nobel de physique en 1997, Stephen Chu a été nommé secrétaire du département de l'Énergie. Il apporte au cabinet présidentiel sa crédibilité scientifique ainsi qu'un engagement affirmé en faveur des énergies alternatives et renouvelables. Il est aussi le second Américain d'origine chinoise à diriger un département fédéral.

À la Maison-Blanche, Nancy Sutley préside le Council of Environmental Quality (CEQ), qui fait partie du bureau exécutif du président (*Executive Office of the President*). Elle est à ce titre l'un des principaux conseillers de Barack Obama dans le domaine de l'environnement. Avant sa nomination, elle était *deputy mayor* de Los Angeles, en charge de l'énergie et de l'environnement de la métropole californienne. Elle aussi a travaillé au sein de l'EPA pendant l'Administration Clinton.

En termes d'organisation, le président Obama a innové en ajoutant au CEQ un bureau spécialisé, l'*Office of Energy and Climate Change Policy*. Il est dirigé par Carol Browner, qui fut administratrice de l'EPA pendant les deux mandats de Bill Clinton. Elle a accompagné l'ancien vice-président Al Gore au début de sa carrière et est restée proche du « clan Clinton ». Comme Lisa Jackson, elle est considérée comme une avocate d'une intervention fédérale déterminée. Bien qu'elle n'exerce pas de responsabilité opérationnelle à la tête d'une agence ou d'un département, les médias, qui la qualifient d'*energy czar*, lui attribuent une grande influence auprès du président. Dans le cadre des débats législatifs en cours, elle joue notamment un rôle de liaison entre l'exécutif et le Congrès. Sous l'autorité de Carol Browner, Heather Zichal est *deputy assistant*. Elle a conseillé le candidat Obama en matière d'environnement au cours de la campagne présidentielle, après avoir exercé des fonctions analogues auprès du candidat John Kerry en 2004.

Au plan diplomatique, la secrétaire d'État Hillary Clinton a nommé Todd Stern envoyé spécial pour le changement climatique. Il représente les États-Unis dans les discussions internationales. Juriste de formation, Todd Stern a compté parmi les envoyés du président Clinton lors des négociations de Kyoto.

Bien qu'elle ne fasse pas partie de l'exécutif, la Cour suprême, enfin, joue un rôle déterminant dans l'interprétation des lois relatives à l'environnement. En mai 2009, le président a dû désigner le successeur du juge David Souter, qui venait d'annoncer son départ. Ce dernier, bien que nommé par le président George H. W. Bush en 1990, s'était affirmé comme l'un des membres progressistes de la

Cour, notamment dans le domaine de l'environnement : il avait ainsi voté avec la majorité lors de l'arrêt *Massachusetts v. EPA* en 2007¹⁸. La désignation par Barack Obama et la confirmation par le Sénat de la juge Sonia Sotomayor ne devraient pas se traduire par un bouleversement des équilibres de la Cour suprême. Elle a été accueillie favorablement par les organisations de protection de l'environnement, qui se réfèrent aux décisions de justice qu'elle a prises dans le cadre de ses précédentes fonctions.

À en juger par les titulaires des fonctions les plus emblématiques, l'équipe environnementale rassemblée par Barack Obama est donc à la fois jeune, féminine, diverse mais surtout expérimentée. Le président n'a pas seulement souhaité manifester, par ses choix, sa volonté de rupture avec l'Administration précédente. Il a aussi voulu s'entourer de collaborateurs qui n'aient pas oublié les « leçons » de la présidence de Bill Clinton, et notamment les résistances rencontrées au Congrès au lendemain de la conférence de Kyoto.

Une priorité pour l'exécutif

Dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, le président Bush a souvent été accusé d'immobilisme. Il a notamment refusé avec détermination tout engagement quantitatif contraignant les États-Unis à réduire leur production de gaz à effet de serre. Les dernières années de sa présidence ont pourtant été marquées par des évolutions significatives, aux plans politique et surtout juridique, dont il est vrai qu'il n'a pas eu l'initiative.

Les élections du 7 novembre 2006 se sont traduites par un changement de majorité au Congrès, aussi bien au Sénat qu'à la Chambre des représentants. La victoire des démocrates a conduit au renouvellement de la composition et de la présidence des commissions parlementaires permanentes chargées des questions relatives à l'environnement. Le 110^e Congrès n'a cependant pas voté de texte décisif en la matière : la loi sur l'indépendance et la sécurité énergétiques (*Energy Independence and Security Act*), signée par le président Bush en décembre 2007, se proposait d'augmenter la production de carburants renouvelables et propres, d'encourager la recherche sur le captage et le stockage des gaz à effet de serre, ou

¹⁸ En avril 2007, l'arrêt *Massachusetts v. EPA* a affirmé la compétence de l'EPA en matière de régulation des émissions de gaz à effet de serre, dans le cadre du *Clean Air Act* de 1970. Un an auparavant, en juin 2006, la Cour suprême s'était prononcée sur une autre affaire importante de droit environnemental, *Rapanos v. United States*, relevant cette fois du *Clean Water Act* de 1972. Dans les deux cas, le juge Souter avait voté dans le sens d'une intervention du pouvoir fédéral en matière de protection de l'environnement. Pour une analyse plus détaillée de ces deux arrêts, voir Y.-M. Péréon, *op. cit.* [16].

encore d'améliorer l'efficacité énergétique des véhicules et des immeubles, mais elle ne comportait pas d'objectifs quantitatifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour combattre les effets du changement climatique.

Dans l'attente d'une législation nouvelle, le cadre juridique restait celui du *Clean Air Act* de 1970. Son interprétation par l'Administration Bush était extrêmement restrictive : l'EPA affirmait que la loi ne lui donnait pas l'autorité nécessaire à la définition de normes contraignantes visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre, et que de telles normes seraient inopportunes tant qu'un lien de cause à effet n'avait pas été scientifiquement établi entre ces émissions et l'élévation de la température terrestre. Cette interprétation a été contestée devant les cours de justice par des associations de protection de l'environnement, des États et des collectivités locales. Le 2 avril 2007, la Cour suprême s'est prononcée en faveur des partisans d'une intervention fédérale pour combattre les effets du changement climatique. L'arrêt *Massachusetts v. EPA* a été interprété comme une nette victoire des défenseurs de l'environnement : la Cour suprême confortait les États qui, comme la Californie ou l'État de New York, avaient entrepris de lutter contre le changement climatique sans attendre que le pouvoir fédéral se décide à agir. Elle rappelait aussi l'exécutif et le Congrès à leurs responsabilités pour définir un cadre législatif plus adapté que les textes votés au cours des années 1970¹⁹.

La victoire de Barack Obama et la nette majorité démocrate au 111^e Congrès ont permis d'initier la préparation d'une grande loi sur l'environnement et l'énergie. Mais l'élection d'un président qui a fait du changement climatique un point important de son programme a aussi donné une impulsion nouvelle à l'EPA, dans le cadre de ses pouvoirs existants. Dans les jours qui ont suivi sa prestation de serment, Barack Obama a ainsi signé deux memorandums présidentiels relatifs à l'indépendance énergétique du pays. Dans un contexte de crise économique, au lendemain de l'annonce de licenciements par plusieurs grandes entreprises, il proclamait sa volonté de lutter contre le changement climatique, soulignant ainsi la rupture avec l'Administration Bush. Les remarques prononcées par le président à cette occasion soulignaient la nécessité d'un effort à long terme, « régulier, ciblé et pragmatique » pour atteindre l'objectif d'une Amérique indépendante dans le domaine de l'énergie, et dont le dynamisme serait nourri par une « une nouvelle économie de

¹⁹ L'arrêt *Massachusetts v. EPA* de 2007 ne signifie pas, bien au contraire, que la Cour suprême, sous la présidence du *Chief Justice* Roberts, soit toujours favorable aux arguments des organisations de défense de l'environnement. Plusieurs arrêts récents, moins importants ou moins médiatisés, ont suscité de vives critiques de la part des organisations de protection de l'environnement : ainsi, à titre d'exemple, *Summers v. Earth Island Institute* (3 mars 2009), qui restreint leur capacité à contester, devant les tribunaux, les modalités d'application, par le *Forest Service*, de certaines réglementations fédérales.

l'énergie » employant des millions d'Américains²⁰. Le président annonçait aussi son intention de coopérer avec les États pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, citant notamment l'exemple de la Californie. Outre ces instructions relatives à des domaines de compétence très précis de certaines agences fédérales, notamment le département des Transports (*Department of Transportation*, DOT), il rappelait que le plan de soutien à l'économie, alors encore en discussion, comportait des investissements significatifs dans le domaine de l'indépendance énergétique et de l'énergie propre (rénovation et mise aux normes des bâtiments administratifs fédéraux, modernisation des infrastructures électriques, etc.)²¹. Les remarques présidentielles se concluaient par une affirmation de la volonté des États-Unis d'assurer un leadership mondial dans ce domaine, invitant les autres grands pays, notamment la Chine et l'Inde, à prendre leur part des efforts nécessaires.

En mai 2009, Barack Obama a annoncé le lancement d'une politique nationale visant à économiser l'énergie et à réduire la pollution occasionnée par les émissions de gaz à effet de serre par les véhicules vendus aux États-Unis²². En septembre, son Administration a annoncé la mise en place de nouvelles normes d'émission nationales, qui entreraient en vigueur en 2012 et contribueraient à clarifier l'environnement réglementaire souvent confus et contradictoire auquel est confrontée l'industrie automobile. Comme il est d'usage lorsque de nouvelles normes sont proposées, elles sont soumises à une période de commentaires publics de deux mois. Dans un discours prononcé devant des ouvriers de General Motors dans l'Ohio le 15 septembre, le président a affirmé que les règles nouvelles donneraient au secteur automobile « la clarté, la stabilité et la prédictabilité » qui lui ont jusqu'à présent fait défaut²³.

Le jour même de l'introduction du projet de loi Kerry-Boxer au Sénat, l'EPA a proposé un ensemble de règles qui doivent entrer en vigueur dès 2011 et s'appliqueraient aux 400 plus puissantes centrales électriques du pays, qui émettent plus de 25 000 tonnes de dioxyde de carbone annuellement et seraient responsables de près de 70 % des émissions de gaz à effet de serre aux États-Unis. Ces centrales devraient notamment obtenir de l'EPA des permis de construction et d'exploitation. Comme les normes relatives aux véhicules, ce texte doit être commenté par les représentants des associations de protection de l'environnement et des milieux industriels.

²⁰ « Remarks by the President on Jobs, Energy Independence and Climate Change », The White House, 26 janvier 2009.

²¹ Au terme des débats du Congrès, l'*American Recovery and Reinvestment Act* a été signé par le président le 17 février 2009.

²² « President Obama Announces National Fuel Efficiency Policy », The White House, Office of the Press Secretary, 19 mai 2009.

²³ « Remarks by the President to General Motors Plant Employees », GM Lordstown Assembly Plant, Warren, Ohio, 15 septembre 2009.

Les initiatives de l'EPA ont suscité l'opposition des républicains et des milieux industriels directement concernés. Ces derniers, cependant, ne sont pas unanimes : si la United States Chamber of Commerce a déjà annoncé son intention de contester devant les tribunaux la légitimité de la nouvelle réglementation relative aux normes d'émission des véhicules, l'Alliance of Automobile Manufacturers, qui regroupe les principaux constructeurs américains, la soutient. Dans le contexte de la préparation de la conférence de Copenhague, ces initiatives permettent de montrer à l'opinion publique et aux partenaires internationaux des États-Unis que l'Administration Obama n'entend pas rester inactive dans l'attente d'un vote du Congrès. Elles ont aussi pour effet d'indiquer aux industriels et aux législateurs réticents qu'une approche réglementaire plus contraignante que le projet de loi en cours de discussion n'est pas exclue.

Il convient enfin d'observer que la politique environnementale ne se limite pas à la seule question du changement climatique. Des initiatives ont été prises par l'EPA dans d'autres domaines : des autorisations fédérales plus restrictives pour les forages d'hydrocarbures sur la plateforme continentale des États-Unis ou sur des terres fédérales relevant du *National Park Service*, ou encore une application plus rigoureuse des dispositions du *Clean Water Act* relatives à la pollution de l'eau. Ce sont autant d'indices d'une volonté d'action qui contraste avec la passivité de l'agence pendant la présidence de George W. Bush.

La machine législative en mouvement

Une fois voté le plan de soutien aux banques et à l'activité économique, le 111^e Congrès nouvellement élu a pu se consacrer aux grands chantiers législatifs annoncés par le président : la réforme du système de santé, celle de la réglementation financière et, bien entendu, l'environnement et l'énergie. S'il est possible de percevoir un ordre de priorité, la réforme de la santé apparaissant comme l'objectif premier de l'exécutif en cette fin d'année 2009, les deux autres ne sont pas négligés : le travail législatif se poursuit et des progrès significatifs ont été réalisés. En matière d'environnement et d'énergie, un texte de loi a ainsi été voté par la Chambre en juin et un autre introduit au Sénat en septembre. La logique commune à ces deux textes est celle d'un système de plafonnement et d'échange (*cap and trade*) définissant des plafonds dégressifs sur les émissions de gaz à effet de serre et permettant aux émetteurs d'échanger entre eux des permis d'émission, afin de leur donner une plus grande flexibilité pour atteindre leurs objectifs²⁴.

Première étape : la Chambre des représentants

Le 26 juin 2009, la Chambre des représentants a voté en faveur du projet de loi H.R. 2454 par une majorité très étroite de 219 voix contre 212. Le projet, dont le nom officiel est *American Clean Energy and Security Act* (ACES), est communément appelé la loi Waxman-Markey, du nom de ses deux promoteurs au sein de la Chambre, les représentants démocrates Henry A. Waxman et Edward J. Markey. L'un et l'autre sont des législateurs expérimentés, qui ont acquis une réputation d'expertise dans les domaines de l'énergie et de l'environnement. Henry Waxman est depuis 1974 le représentant du 30^e district électoral de Californie et préside, depuis janvier 2009, le

²⁴ Dans son principe, le mécanisme de *cap and trade* diffère de celui de la « taxe carbone ». Si l'objectif est le même (réduire les émissions de gaz à effet de serre), la taxe applique un prix déterminé à des volumes d'émission variables, tandis que le système *cap and trade* fixe des volumes d'émissions dont le prix peut varier. Les modalités d'application des deux approches diffèrent aussi significativement.

Committee on Energy and Commerce dont il est membre depuis 1979. Edward Markey représente depuis 1976 le 7^e district électoral du Massachusetts à la Chambre des représentants. Il fait lui aussi partie du *Committee on Energy and Commerce*, dont il préside le *Subcommittee on Energy and Environment*. Il préside en outre le *Select Committee on Energy Independence and Global Warming*. À la différence du premier, qui est un comité permanent, ce dernier est un comité spécial, institué par un vote de la Chambre en mars 2007, et dont l'existence peut être remise en question. Sans autorité législative, les *select committees* ont avant tout un rôle de conseil.

Dans sa version finale, c'est-à-dire telle que la Chambre l'a votée, après introduction d'amendements et débat, le projet de loi Waxman-Markey est un texte long de 1 429 pages. Son objectif est de « créer des emplois dans le domaine des énergies propres, de parvenir à l'indépendance énergétique, de réduire la pollution occasionnant le réchauffement climatique et d'assurer la transition vers une économie de l'énergie propre ». Bien que les dispositions de la loi définitive soient susceptibles d'être très différentes à la suite des discussions en cours au Sénat, il est intéressant de s'arrêter au contenu du texte de la Chambre des représentants, car il reflète à la fois les enjeux du débat législatif et l'esprit des compromis qui ont été nécessaires. Ses principales dispositions portent notamment sur les quatre sujets suivants.

Le réchauffement climatique

- À partir de 2012 entreront en vigueur des limites de tonnage annuel d'émissions de dioxyde de carbone et d'autres polluants contribuant au réchauffement climatique. Ces limites s'imposeront aux « gros » émetteurs américains, notamment les centrales électriques et les raffineries. La pollution-carbone provenant de ces émetteurs devra être réduite de 17 % d'ici 2020 et de 83 % d'ici 2050 (par rapport aux niveaux de 2005). Pour atteindre ces objectifs, le projet de loi institue un système de quotas négociables. Cette approche fondée sur le marché doit offrir aux industriels des incitations économiques pour réduire les émissions de carbone à un moindre coût pour l'économie.
- Les émetteurs plafonnés sont autorisés à augmenter leurs émissions de carbone s'ils peuvent obtenir des réductions compensatoires de sources non plafonnées à moindre coût. La moitié de ces « crédits d'émission » doit provenir de sources domestiques, sauf cas exceptionnels. Un groupe de scientifiques indépendants s'assurera de l'intégrité de ces compensations. Dans le cas où il s'agirait de compensations internationales, un accord spécifique

devra avoir été conclu entre les États-Unis et le pays concerné.

- L'EPA et le département d'État négocieront, avec certains pays en développement, des accords destinés à prévenir la déforestation tropicale. Ces accords seront financés par le produit de la vente de quotas spécifiquement mis de côté à cet effet.
- Le secrétaire à l'Agriculture, et non l'EPA, reçoit instruction d'établir un programme régissant l'émission de « crédits d'émission » pour les émetteurs agricoles et forestiers.
- Par une combinaison de règlements et d'incitations financières, les nouvelles centrales électriques au charbon sont incitées à mettre en œuvre des technologies de captage et stockage du dioxyde de carbone.

Les quotas d'émission

- Les principaux émetteurs américains devront obtenir un permis pour chaque tonne de carbone (ou d'équivalent carbone) émise dans l'atmosphère. L'EPA estime que ces permis coûteront 13 dollars la tonne en 2015 et augmenteront jusqu'à 26-27 dollars d'ici 2030.
- Environ 80 % des permis seraient distribués gratuitement pendant les premières années du programme, considérées comme une phase de transition.
- De 2012 à 2025, 55 % du produit de la mise sur le marché des permis d'émission seraient utilisés pour protéger les consommateurs de l'augmentation des prix de l'énergie ; 19 % pour aider les secteurs les plus exposés à la concurrence (producteurs d'acier, de ciment, de papier, etc.) à assurer leur transition vers une économie d'énergie propre ; 13 % pour des investissements dans l'énergie propre et l'efficacité énergétique ; 10 % pour la formation, la prévention de la déforestation, etc. Ces pourcentages doivent être modifiés pour la période 2026 à 2050, la transition des secteurs les plus exposés n'étant désormais plus considérée comme prioritaire.

L'énergie propre

- Le projet de loi prévoit que les distributeurs d'électricité devront assurer un pourcentage croissant de leur production à partir de sources renouvelables (énergies éolienne, solaire, géothermique, etc.) : 6 % en 2012 et 20 % en 2020 (seuils combinant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique). De plus, le gouvernement fédéral devra assurer 20 % de son approvisionnement énergétique à partir d'énergies renouvelables d'ici 2020.
- D'ici 2025, 13 % du produit de la vente des permis d'émission seront attribués à des investissements dans les énergies propres et l'efficacité énergétique. Sur la base d'estimations provenant de l'EPA, le *Committee on Energy and Commerce* de la Chambre des représentants avance un montant total de 190 milliards de dollars environ, investis notamment dans les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique (90 milliards), les technologies de captage et stockage du dioxyde de carbone (60 milliards), les véhicules électriques (20 milliards) ainsi que la recherche (20 milliards). Ces investissements dans l'énergie propre doivent bien entendu se poursuivre au-delà de 2025.
- Les investissements privés dans le domaine de l'énergie propre seront encouragés. Le projet de loi prévoit de créer une nouvelle entité administrative, la *Clean Energy Deployment Administration*, pour soutenir les investissements privés dans le domaine des énergies propres.
- Le projet de loi comporte des provisions destinées à promouvoir le déploiement de *smart grids*, les réseaux « intelligents » qui utilisent l'informatique pour optimiser la distribution et la consommation d'électricité.

L'efficacité énergétique

- Le projet de loi définit des objectifs chiffrés en matière d'efficacité énergétique : les nouvelles constructions devront être plus efficaces de 30 % en 2012 et de 50 % en 2016. Les États sont encouragés à adopter et mettre en œuvre des codes d'efficacité énergétique à leur échelle, le département de l'Énergie fournissant un code fédéral constituant un « minimum » de référence. Des programmes sont

aussi institués afin d'aider les propriétaires à mettre aux normes les constructions existantes.

- De nouvelles normes d'efficacité sont adoptées pour les appareils d'éclairage, de chauffage, etc. Le processus d'élaboration de normes du département de l'Énergie est modifié afin de le rendre plus efficace.
- L'EPA devra promulguer des normes d'émission pour les véhicules tout-terrain, les locomotives, les navires, etc.

Les promoteurs du projet de loi se réclament d'une approche équilibrée qui lui a valu le soutien de certains milieux industriels et agricoles, ainsi que d'organisations de protection de l'environnement. Les objectifs chiffrés de réduction d'émissions, s'ils restent inférieurs à ceux auxquels les pays européens seraient prêts à consentir dans le cadre des négociations internationales, n'en sont pas moins nettement supérieurs à ceux que certains élus démocrates avaient proposés au début des débats législatifs au printemps.

Les républicains se sont résolument opposés au projet de loi. À ce stade du débat, beaucoup d'entre eux ne nient plus la réalité du réchauffement climatique, non plus que le rôle joué par les activités humaines, mais ils dénoncent le coût, à leurs yeux beaucoup trop lourd, du programme de réduction des émissions et des investissements dans le domaine de l'énergie propre²⁵. Ils contestent les estimations rassurantes des démocrates – « le prix d'un timbre-poste par jour d'ici 2020 » – et avancent au contraire des chiffres inquiétants, encore amplifiés par les animateurs radios ultraconservateurs comme Rush Limbaugh ou Glenn Beck, qui ambitionnent de susciter un mouvement d'opinion comparable à celui qui a embrasé l'Amérique conservatrice contre le projet de réforme du système de santé au cours de l'été²⁶.

Le projet de loi de la Chambre des représentants est donc un texte de compromis, sinon entre démocrates et républicains, du moins entre les milieux industriels et agricoles, d'une part, et les défenseurs de l'environnement, d'autre part. Si ses dispositions sont essentiellement domestiques, il est néanmoins intéressant de noter

²⁵ Selon le *Congressional Budget Office*, le projet de loi Waxman-Markey s'avérerait légèrement positif en termes budgétaires : sur la période 2010-2019, il augmenterait les revenus du gouvernement fédéral de 846 milliards de dollars et les dépenses de 821 milliards, soit une réduction nette du déficit budgétaire de 24 milliards de dollars (« *Congressional Budget Office Cost Estimate* », H.R. 2454, 5 juin 2009).

²⁶ Les animateurs de shows radiophoniques, dont Internet accroît encore l'audience, ne reculent pas devant l'outrance : Rush Limbaugh n'a pas hésité à comparer les représentants Waxman et Markey à l'escroc Bernard Madoff, tandis que Glenn Beck a accusé des parlementaires démocrates de bénéficier financièrement, par le biais de leurs investissements personnels, des dispositions du projet de loi en faveur de l'énergie propre.

que le texte inclut une « section » spécifique, intitulée *International Participation*. Ce court paragraphe, placé au tout début du texte de la loi, précise que l'administrateur de l'EPA devra, en collaboration avec le département d'État et le représentant américain au Commerce, présenter au Congrès un rapport annuel indiquant si la Chine et l'Inde ont adopté des normes d'émission de gaz à effet de serre aussi restrictives que celles des États-Unis.

Deuxième étape : le Sénat

Après le vote du texte Waxman-Markey, un projet de loi sur le même sujet a été introduit au Sénat le 30 septembre, sous le nom de *Clean Energy Jobs and American Power Act* (S. 1733), ou encore loi Kerry-Boxer. Ce relatif retard – trois mois après le vote du projet de la Chambre des représentants – s'explique en partie par l'intensité des débats sur la réforme du système de santé au cours de l'été. Il est intéressant de noter que les deux sponsors du projet au Sénat représentent les mêmes États que leurs collègues de la Chambre Waxman et Markey²⁷. Ancien candidat démocrate à l'élection présidentielle de 2004 contre George W. Bush, John Kerry est sénateur du Massachusetts depuis 1984. Il préside le *Committee on Foreign Relations*. Également démocrate, Barbara Boxer représente la Californie au Sénat depuis 1992. Elle en préside le *Committee on Environment and Public Works*.

L'introduction du projet de loi Kerry-Boxer au Sénat a été saluée par une déclaration du président Obama affirmant son soutien à l'effort des deux législateurs ainsi que son engagement « à faire voter une loi créant des emplois et établissant des incitations à développer l'énergie propre qui favorisent l'innovation²⁸ ». L'énoncé des objectifs généraux du projet est quasi identique à celui du texte voté en juin par la Chambre des représentants. En termes quantitatifs cependant, les seuils envisagés sont un peu plus ambitieux : il s'agit de réduire les émissions de dioxyde de carbone par les émetteurs américains de 20 % dès 2020, contre 17 % dans le texte de la Chambre (pourcentages calculés par rapport aux niveaux de 2005). Bien que les sujets abordés rejoignent ceux de la loi Waxman-Markey, la structure et la séquence des paragraphes diffèrent. Le titre de la loi est lui aussi différent : *Clean Energy Jobs and American Power Act*, comme si la montée du chômage avait conduit ses

²⁷ Selon le récent sondage du Pew Research Center for the People and the Press, un clivage régional se superpose au clivage politique entre démocrates et républicains : les Américains de la côte Est et de la côte Pacifique sont plus favorables que ceux du Midwest ou du Sud à la limitation des émissions de carbone (« Fewer Americans See Solid Evidence of Global Warming. Modest Support for "Cap and Trade" Policy », 22 octobre 2009).

²⁸ « Statement from the President on the Clean Energy Jobs and American Power Act », The White House, Office of the Press Secretary, 30 septembre 2009.

sponsors à mettre l'accent sur l'impact espéré de la loi en matière de création d'emplois. C'est d'ailleurs l'esprit des déclarations des deux sénateurs dans le communiqué de presse paru à l'occasion de la présentation de leur texte.

Le texte initial est plus court que celui de la Chambre, 800 pages contre 1 429, mais il est susceptible d'être allongé et modifié lors des débats du Sénat. À la mi-novembre en effet, il est toujours en cours de discussion au sein des différents comités spécialisés du Sénat et n'a pas encore été soumis au débat et au vote de l'assemblée. Les défenseurs de groupes d'intérêts particuliers font pression sur les sénateurs pour introduire des amendements qui leur seraient favorables – c'est le cas, notamment, des agriculteurs, qui ont déjà obtenu de substantiels aménagements lors des débats de la Chambre des représentants, et qui exercent traditionnellement une plus grande influence au Sénat. Quant aux opposants résolus du projet de loi Waxman-Markey, ils ne sont pas davantage favorables au texte des sénateurs Kerry et Boxer²⁹. Si les démocrates disposent d'une majorité au Sénat, elle est tout juste suffisante pour éviter l'obstruction parlementaire de la minorité républicaine (*filibustering*). Or certains élus démocrates sont susceptibles de la rejoindre. Il sera donc nécessaire de parvenir à un compromis, que certains trouveront décevant, et dont la formulation risque de prendre du temps.

Carol Browner, qui dirige à la Maison-Blanche l'*Office of Energy and Climate Change Policy*, a déclaré au tout début du mois d'octobre qu'il était « peu probable » que la loi soit signée par le président avant le début de la conférence de Copenhague³⁰. À cette date, les promoteurs du projet n'avaient cependant pas renoncé à le faire aboutir. Le 11 octobre, John Kerry a fait paraître, dans le *New York Times*, une tribune intitulée : « Yes We Can (Pass Climate Change Legislation)³¹ ». Ce texte est co-signé par Lindsay Graham, sénateur républicain de Caroline du Sud. Les deux sénateurs n'omettent pas d'affirmer leur volonté d'établir un leadership américain en matière de changement climatique : sans douter de la sincérité de leurs convictions, il est permis d'observer que ce rappel relève en partie d'une rhétorique destinée à légitimer la participation des États-Unis à des négociations internationales qui pourraient se traduire par l'adoption d'engagements quantitatifs contraignants. Ils se proposent ensuite de définir les bases d'un consensus acceptable pour leurs partis respectifs :

²⁹ Energy Citizens a exprimé son scepticisme dans un communiqué de presse dénonçant « un considérable impôt nouveau pour les agriculteurs, les transporteurs routiers, les petites entreprises et les familles américaines » (« Statement on the Kerry-Boxer Bill », *Energycitizens.org*).

³⁰ S. Goldenberg, « US climate bill not likely this year, says Obama adviser », *The Guardian*, 4 octobre 2009.

³¹ J. Kerry et L. Graham, « Yes We Can (Pass Climate Change Legislation) » (tribune), *The New York Times*, 11 octobre 2009.

- Le changement climatique est une menace réelle pour l'économie et la sécurité nationale. Il faut donc massivement réduire les émissions de carbone, au moyen d'un système fondé sur le marché, qui donnera aux principaux émetteurs le temps de s'adapter sans nuire à leur compétitivité ni conduire à la délocalisation des emplois.
- S'il est nécessaire d'investir dans les énergies renouvelables, telles les énergies solaire ou éolienne, il faut aussi exploiter l'énergie nucléaire. Cela suppose une rationalisation du système réglementaire et un effort de recherche et développement, notamment dans le domaine de la gestion des déchets.
- Pour contribuer efficacement à l'indépendance énergétique du pays, il reste indispensable d'utiliser en priorité les ressources fossiles domestiques, au premier rang desquelles le charbon, qui devra être rendu « propre » grâce aux technologies de captage et stockage du dioxyde de carbone. Un compromis devra aussi être trouvé au sujet de l'exploration des ressources américaines en hydrocarbures, onshore et offshore.
- Pour obtenir et conserver un rôle de leader dans le domaine de l'énergie propre, notamment face à la Chine et à l'Inde, qui vont investir massivement, les États-Unis devraient envisager d'établir des barrières douanières sur les produits de pays ne respectant pas les normes environnementales.
- Les entreprises et les consommateurs doivent être protégés de l'augmentation du prix de l'énergie. Cet objectif doit être atteint par le système de prix plafond et plancher applicable aux permis d'émission.

Les deux sénateurs n'omettent pas de rappeler qu'une absence de législation rendrait nécessaire une action réglementaire de l'EPA, forcément plus coûteuse et moins protectrice de l'emploi.

La tribune du 11 octobre témoigne d'un esprit bipartisan devenu rare et qui, dans le contexte du rapport de force qui prévaut au Sénat, sera nécessaire pour que la loi soit votée. Lindsay Graham est considéré comme un proche de son collègue de l'Arizona John McCain : la référence à l'énergie nucléaire s'adresse tout particulièrement aux républicains de sa sensibilité politique. La difficulté sera de ne pas aliéner pour autant les démocrates les plus engagés en faveur de la protection de l'environnement. Le texte évoque par ailleurs la menace d'un « protectionnisme écologique » qui ne manquerait pas de susciter de vives réactions de la part des

partenaires commerciaux des États-Unis. À ce stade, bien des aspects du projet de loi sont donc encore ouverts à la discussion, qui se poursuit dans un climat très tendu entre démocrates et républicains au sein des comités spécialisés du Sénat.

Des agendas différents

Le vote par le Sénat d'un texte conforme à l'esprit du projet de loi de la Chambre des représentants, assorti d'objectifs un peu plus ambitieux, aurait des conséquences importantes pour les entreprises américaines, contraintes à s'adapter à un nouvel environnement législatif. Mais, quelle que soit l'issue des discussions du Congrès, leurs dirigeants savent déjà qu'il leur faudra aussi composer avec un exécutif beaucoup plus déterminé à user de son autorité réglementaire. Tous ne sont pas opposés, loin s'en faut, à l'idée d'une action résolue contre le changement climatique. Le concept d'« économie verte » ne date d'ailleurs pas de l'élection du président Obama. Dans le contexte de la récession qui frappe l'économie américaine depuis la fin de 2007, ses plus ardents promoteurs défendent l'idée d'une « solution verte » à la crise économique.

Les entreprises et les organisations de protection de l'environnement

Le monde économique en effet n'est pas crispé sur une attitude de refus systématique de toute réglementation environnementale. Si un dialogue constructif demeure difficile entre démocrates et républicains, les grandes entreprises de l'industrie et des services et les organisations non gouvernementales ont d'ores et déjà commencé à travailler en commun. L'United States Climate Action Partnership (USCAP), fondée en 2007, a joué un rôle important lors de l'élaboration du texte du projet de loi Waxman-Markey. Elle rassemble des organisations de protection de l'environnement et de grandes entreprises américaines des secteurs de l'énergie ou des transports. Parmi ses membres fondateurs, elle compte notamment Alcoa, BP America, Caterpillar, Duke Energy ou encore General Electric. Ils ont été rejoints par Chrysler, Dow Chemical, Ford, General Motors, Rio Tinto, etc. Les organisations non gouvernementales incluent Environmental Defense, Natural Resources Defense Council, Pew Center on Global Climate Change et le World Resources Institute. Les adversaires de l'USCAP l'accusent soit de se compromettre avec les intérêts économiques, soit d'être « antiméricaine » et « ennemie du charbon ». On observe que n'en font partie ni Greenpeace, du côté environnemental, ni la United States Chamber of Commerce, du côté des milieux industriels. Cette dernière maintient d'ailleurs une opposition résolue au projet de

loi Waxman-Markey, ce qui a conduit un certain nombre de grandes entreprises américaines (Pacific Gas and Electric, PNM, Exelon, Nike, Apple) à prendre leurs distances avec elle.

L'évolution de l'attitude des entreprises américaines procède sans doute avant tout de la volonté d'accompagner, et donc d'influencer autant qu'il est possible, l'élaboration de textes législatifs qui se traduiront par des contraintes réglementaires dont elles devront s'accommoder sur le long terme. Elle témoigne aussi de la prise de conscience des enjeux du changement climatique par l'ensemble de l'opinion publique américaine – dont font partie leurs dirigeants, leurs salariés et leurs clients – et révèle l'émergence d'une « économie verte » dont les contours se dessinent peu à peu. Si l'idée n'est pas spécifiquement américaine – en octobre 2008, les Nations unies ont appelé à un « New Deal vert » à l'échelle de la planète³² – cette vision rejoint celle de la Conférence des maires américains, dont certains, comme le maire de New York Michael Bloomberg, promeuvent l'idée de « villes durables³³ » ou de *think tanks* progressistes : le Center for American Progress, par exemple, estime que des investissements massifs dans la « technologie verte » permettront de résoudre à la fois deux problèmes majeurs : le changement climatique et la récession³⁴.

Des observateurs moins optimistes relèveraient sans doute que les « investissements verts » ne constituent pas, en période de crise économique, une priorité pour les entreprises. Si le rythme des campagnes publicitaires sur ce thème s'est sensiblement ralenti, il n'en reste pas moins que des tendances lourdes demeurent. Certes il est peu probable qu'existent des solutions technologiques simples permettant d'annuler les effets contraignants des objectifs quantitatifs de réduction d'émissions. Mais, comme l'indique le contenu des projets de loi Waxman-Markey et Kerry-Boxer, des investissements considérables vont être réalisés dans l'énergie propre et l'efficacité énergétique : les énergies renouvelables, la mise aux normes des véhicules et des constructions, les *smart grids*, la technologie de captage et stockage du dioxyde de carbone, voire le nucléaire, sont

³² United Nations Environment Program (UNEP), « "Global Green New Deal" – Environmentally-Focused Investment Historic Opportunity for 21st Century Prosperity and Job Generation », communiqué de presse, 22 octobre 2008.

³³ À l'initiative du maire démocrate de Seattle, Greg Nickels, plusieurs centaines de membres de la United States Conference of Mayors ont pris l'engagement de réduire les émissions de dioxyde de carbone de leurs villes de 7 % d'ici 2012 (par rapport aux niveaux de 1990). Initiée en 2005, cette initiative regroupait 1 000 maires en octobre 2009 (« 1000th Mayor – Mesa, AZ Mayor Scott Smith Signs the U.S. Conference of Mayors Climate Protection Agreement », communiqué de presse, 2 octobre 2009).

³⁴ Voir notamment à ce sujet sur le site du Center for American Progress, *Americanprogress.org* : R. Pollin, J. Heintz et H. Garrett-Peltier, « The Economic Benefits of Investing in Clean Energy. How the economic stimulus program and new legislation can boost U.S. economic growth and employment », Department of Economics, Political Economy Research Institute (PERI), University of Massachusetts, Amherst, juin 2009.

autant de secteurs prometteurs en termes de recherche et développement, de chantiers de grande envergure et donc d'emplois. Quelle que soit l'issue des discussions en cours au Sénat, il est vraisemblable qu'une part significative de ces investissements devra être réalisée à moyen ou long terme. Un financement public massif, tel que l'envisagent les projets de loi, apporterait un puissant soutien au développement d'une « économie verte » qui attire déjà, sous forme de *venture capital* par exemple, des investisseurs privés. À très court terme cependant, ce sont les agendas législatif et diplomatique qui déterminent les perspectives de développement dans ce domaine.

Copenhague et Capitol Hill

Tout au long de la présidence de George W. Bush, la mauvaise volonté des États-Unis dans les négociations climatiques a contribué à renforcer l'image de l'« unilatéralisme américain ». À l'étranger, la caricature d'un pays insensible aux enjeux environnementaux s'est ainsi imposée, négligeant à la fois la vivacité des débats domestiques et les avancées réalisées par les Américains dans ce domaine. En novembre 2008, l'élection de Barack Obama a suscité de grands espoirs. Un an après, à la veille de l'ouverture de la conférence de Copenhague, certains expriment cependant leur déception, reprochant au président son inaction, voire sa mauvaise foi, l'accusant de se retrancher derrière un Congrès réticent. Si Barack Obama cite fréquemment les investissements prévus dans le domaine de l'énergie propre, ainsi que l'activisme réglementaire de son Administration, il est vrai qu'il peut difficilement assumer un rôle de leader international tant qu'une loi n'a pas été votée par le Congrès.

La Conférence des Nations unies sur le changement climatique doit se tenir à Copenhague, du 7 au 18 décembre 2009. Il s'agit, pour la communauté internationale, d'écrire la suite du protocole de Kyoto de 1997. L'objectif est ambitieux : trouver les moyens de limiter le réchauffement climatique à deux degrés Celsius au-dessus des niveaux de l'époque pré-industrielle. Cela suppose, à horizon 2050, de réduire massivement les émissions de CO₂ (jusqu'à 80 %), au moyen d'engagements contraignants consentis par les États. Si cet objectif à moyen terme est assez généralement admis, il n'y a pas de consensus sur les moyens pour y parvenir, non plus que sur les objectifs intermédiaires à plus court terme. Le principal clivage se situe entre les pays industrialisés et les pays émergents, comme la Chine et l'Inde, qui ont refusé jusqu'à présent toute limitation à leur capacité de développement économique. Parmi les pays industrialisés, l'Europe et les États-Unis s'opposent en particulier sur deux points fondamentaux : les Européens sont prêts à consentir à des objectifs de réduction d'émissions quantifiés et contraignants d'ici à 2020 (- 20 %), calculés sur la base des niveaux de 1990. Les Américains, quant à eux, se réfèrent aux niveaux de 2005. Par ailleurs, les Européens ont annoncé

leur volonté de contribuer, par une aide massive, à l'adaptation des économies émergentes.

En septembre, les négociations donnaient l'impression d'un enlisement peu propice à la conclusion d'un accord. Le secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-Moon, a rappelé les leaders des grands pays à leurs responsabilités politiques dans ce domaine. Il a organisé un sommet au siège de l'Organisation, à New York, afin de ranimer les négociations préalables à la conférence. Les pays émergents y ont affiché une attitude plus ouverte, la Chine prenant notamment l'engagement de réduire ses émissions de CO₂ « de façon notable » d'ici à 2020, sans toutefois mentionner d'objectifs chiffrés. Le diplomate néerlandais Yvo de Boer, responsable de l'organisation de la conférence de Copenhague pour les Nations unies, a salué le rôle de *front runner* désormais tenu, selon lui, par la Chine et l'Inde. Les États-Unis n'ont donc pas retrouvé le rôle de leader incontesté qu'ils revendiquent dans le domaine du changement climatique. En outre les déclarations chinoises, pour peu qu'elles soient suivies d'effet, réduisent la portée de l'argument traditionnel, repris implicitement au tout début du projet de loi Waxman-Markey, justifiant l'inaction américaine par celle des deux grands pollueurs que sont la Chine et l'Inde. Quelles que soient les divergences entre la Chine et les États-Unis, il n'en demeure pas moins qu'un accord viable devra inclure les deux pays, qui sont à l'échelle mondiale les premiers émetteurs de CO₂, avec en 2007 40 % des émissions à eux deux³⁵.

Si le président américain multiplie les déclarations d'ouverture lors des grands rendez-vous internationaux, il sait que sa capacité d'action est limitée : en dernier ressort, c'est du Congrès que relève le consentement des États-Unis à des engagements quantitatifs contraignants de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. De nombreux officiels américains qui travaillent à la préparation de la conférence de Copenhague ont fait partie de l'« équipe climatique » du président Clinton à celle de Kyoto. S'il est une leçon qu'ils en ont retenue, c'est qu'il est vain d'accepter, dans des négociations internationales, des engagements qu'il est ensuite impossible de confirmer et de mettre en œuvre une fois de retour à Washington. De leur côté, les diplomates des Nations unies n'ignorent pas les contraintes du processus législatif américain, non plus que la grande sensibilité des législateurs à tout engagement contraignant qui paraîtrait imposé de l'étranger : dans une tribune parue dans le *New York Times* du 26 octobre, Ban Ki-Moon, sans manquer de saluer l'initiative bipartisane des sénateurs Kerry et Graham, en appelle à nouveau au leadership américain³⁶.

³⁵ Source : International Energy Agency, CO₂ Emissions from Fuel Combustion, Highlights, 2009 Edition, lea.org.

³⁶ Ban Ki-Moon, « We Can Do It » (tribune), *New York Times*, 26 octobre 2009.

Conclusion

L'ouverture de la conférence de Copenhague n'attendra pas que les deux Chambres du Congrès se mettent d'accord sur un texte commun à soumettre à la signature du président. Si la loi était prête à temps, la position américaine dans les négociations internationales serait incontestablement renforcée. Mais, à ce stade, cela semble très peu probable et Barack Obama n'a pas les moyens de contraindre le Sénat à voter sur un projet qui n'est d'ailleurs pas encore prêt. Il a de surcroît décidé d'avancer simultanément sur plusieurs grands dossiers, ce qui le contraint à ménager les législateurs. À partir du moment où leurs débats se poursuivent, il serait maladroit, pour le président américain, de donner l'impression qu'il essaye de les contourner en s'adressant directement à l'opinion. Cette dernière a d'autres préoccupations et on a vu au cours de l'été que les *town hall meetings* présidentiels au sujet de la réforme du système de santé avaient donné des résultats ambigus. Les sénateurs devraient donc prendre leur temps. Jusqu'au mois de novembre 2010, le président peut compter sur une majorité démocrate au Congrès. Ses membres n'ignorent pas que leur sort est lié à celui des textes sur lesquels ils travaillent : une loi trop contraignante pour les activités industrielles ou agricoles les exposerait à des représailles de leurs électeurs ; une absence de loi donnerait l'image d'une majorité divisée et d'un Congrès impuissant. Quant à Barack Obama, une éventuelle défaite démocrate aux élections de mi-mandat réduirait considérablement les perspectives de succès de sa présidence. Du point de vue américain, *Election Day 2010* apparaît comme une échéance au moins aussi importante que l'ouverture de la conférence de Copenhague.

De grandes espérances, aux États-Unis et dans le reste du monde, mais aussi des contraintes institutionnelles fortes qui limitent le pouvoir de tout président américain, fût-il prix Nobel de la paix ; de la récession à la santé, de multiples dossiers qui exigent des réponses rapides, mais une stratégie qui consiste à les faire avancer simultanément, sans brusquer les législateurs : l'environnement, plus spécifiquement le dossier du changement climatique, constitue à bien des égards un révélateur des paradoxes de la présidence Obama. À horizon relativement bref, les événements de Capitol Hill et de Copenhague seront autant d'indicateurs de la pertinence des choix du président et de sa capacité à tenir ses promesses de campagne.