



**LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET ENVIRONNEMENTALE : CLEF DE VOÛTE DE LA PRÉSIDENTENCE
OBAMA ET DE L'AVENIR DES ÉTATS-UNIS.**

Julien Turreille

*Chercheur à l'Observatoire sur les États-Unis de la
Chaire Raoul-Dandurand (turreille.julien@uqam.ca)*

Les 100 premiers jours de Barack Obama à la Maison-Blanche ont été remarquables. Il a obtenu l'appui du Congrès pour le plan de relance de l'économie de 787 milliards de dollars ; il a déposé un projet de budget pour 2010 matérialisant un ambitieux agenda de transformation de la société américaine ; il a cherché à instaurer une relation plus ouverte et conciliante entre les États-Unis et le reste du monde. **Mais les 100 premiers jours étaient les plus faciles.** Le président va maintenant devoir obtenir des résultats concrets, tant en politique intérieure qu'étrangère. Surtout, les projets qu'il entend mettre de l'avant augurent de batailles sérieuses et difficiles avec le Congrès. Parmi ces projets, le plus important est la politique énergétique et environnementale.

La politique énergétique et environnementale de Barack Obama vise trois objectifs : garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques des États-Unis ; faire face aux impératifs de préservation de l'environnement ; et poser les bases de la prochaine période de croissance économique américaine. En déplacement dans l'Iowa le 22 avril, le président a rappelé ces objectifs. Alliant pédagogie et dramaturgie (« *the choice we face is between prosperity and decline* » a-t-il affirmé), il a soutenu l'importance d'agir tout en s'attachant à démontrer que sa politique ne consisterait pas à privilégier l'environnement au détriment de l'économie.

La politique énergétique et environnementale promue par l'administration Obama comporte quatre composantes. Premièrement, la Maison-Blanche souhaite favoriser la **recherche et le développement dans le domaine des énergies propres.** Elle a annoncé vouloir y consacrer 15 milliards de dollars par an pendant dix ans avec pour objectif de créer cinq millions d'emplois. Le domaine des énergies renouvelables est considéré comme le socle de la future croissance économique américaine et comme le vecteur de régénération de l'industrie. Barack Obama a pour ambition de faire des États-Unis les chefs de file dans ce domaine. Au-delà des milliards de dollars d'investissements publics, l'administration a annoncé le 22 avril une modification de la réglementation sur l'usage des eaux territoriales américaines¹. Les nouvelles règles présentées par le département de l'Intérieur visent à développer la production d'énergie en mer, que ce soit par des éoliennes ou par l'exploitation des courants marins. Il n'existe en effet aujourd'hui aux États-Unis aucune « ferme » d'éoliennes *offshore* pour la production d'électricité. Les projets se sont jusqu'alors heurtés à l'opposition des résidents, au manque de financement, et à des querelles quant à la répartition des revenus générés par cette activité entre les entreprises, le gouvernement fédéral et les États côtiers. Avec la politique annoncée par

l'administration Obama, le premier projet qui pourrait voir le jour se situe au large de Cape Cod dans le Massachusetts. Selon une étude publiée par le département de l'Intérieur en 2006, le potentiel de production d'électricité à partir de plateformes installées dans les eaux territoriales américaines est considérable : 900 000 mégawatts d'électricité, soit l'équivalent de la capacité totale de production d'électricité actuellement installée aux États-Unis.

La renaissance du nucléaire aux États-Unis ?ⁱⁱ

Avec 104 centrales assurant 20 % de la consommation d'électricité, les États-Unis disposent du plus large parc d'installations nucléaires au monde. **Après des décennies de méfiance, le nucléaire a retrouvé une certaine popularité aux États-Unis en l'espace de quelques années : 59 % des Américains s'y disent aujourd'hui favorables, contre 49 % en 2001. Cependant, l'avenir de l'énergie nucléaire est une question majeure à laquelle la politique énergétique et environnementale de l'administration Obama n'apporte pas pour l'instant de réponse claire.**

La position d'Obama sur le nucléaire est timorée (il n'y est pas opposé, mais il demande des garanties solides en matière de sécurité et de gestion des déchets notamment) et les signaux qu'envoie son administration sont confus. D'un côté, le secrétaire à l'Énergie, Steven Chu, et le directeur du Bureau du budget et de la gestion à la Maison-Blanche, Peter Orszag, sont ouvertement favorables au nucléaire. De l'autre, l'administration n'a pas réagi lorsque la Chambre des représentants a supprimé 60 milliards de dollars prévus dans le plan de relance pour financer les recherches sur le nucléaire. De plus, l'administration doit composer avec l'opposition farouche des deux *leaders* démocrates au Congrès, Nancy Pelosi et Harry Reid, ainsi qu'avec l'opposition quasi-générale des groupes environnementaux.

Alors que les questions de sécurité et de gestion des déchets restent une source importante de préoccupation, un nouvel argument contre le nucléaire est apparu dans le débat. Cette source d'énergie propre serait plus coûteuse que celle produite par l'éolien ou le solaire. Bien que cet argument du coût mérite d'être questionné, les partisans du nucléaire soulignent également les difficultés financières que pose la construction de centrales nucléaires. Même s'ils ne remettent pas totalement en cause la solvabilité de l'entreprise privée dans ce domaine, ils appellent de leurs vœux la mise en place d'un mécanisme gouvernemental de soutien financier, par exemple une banque, permettant de garantir les emprunts contractés pour la construction de nouvelles centrales.

Deuxièmement, la Maison-Blanche entend soutenir **l'amélioration du système de transport en commun**. Des sommes ont déjà été prévues à cet effet dans le plan de relance signé le 17 février dernier. L'objectif est double : réduire la consommation de pétrole et accroître l'attractivité et la compétitivité du territoire américain. Le plan de relance prévoit ainsi 9,3 milliards de dollars pour le développement de trains « rapides » (roulant à environ 180 km/h, ils ne doivent pas être confondus avec les trains à grande vitesse, qui eux roulent à 300 km/h) aux États-Unis. La côte Est, avec l'axe Portland (Maine) – Raleigh (Caroline du Nord), apparaît comme la colonne vertébrale de ce futur réseau. Répartis entre 11 régions, ces 9,3 milliards ne permettront pas toutefois de financer la construction de ce réseau. Ils sont plutôt destinés à accélérer les études menées par le département du Transport et à attirer d'autres investissements, que ce soit des États ou du secteur privé.

Troisièmement, l'administration Obama souhaite **lutter contre les émissions de gaz à effet de serre (GES) en mettant en place un système de plafond et d'échange (*cap and trade*)**. L'intérêt d'un tel système est, selon ses promoteurs, de stimuler la recherche et les pratiques dans le sens de la diminution des GES. En 2007, Barack Obama et John McCain avaient introduit sans succès un projet de loi, le *Climate Stewardship and Innovation Act*, visant la création d'un tel

système. Le 22 avril dernier, le Comité sur l'énergie et le climat de la Chambre des représentants a entrepris des travaux et des discussions sur un nouveau projet de loi destiné à créer un système de plafond et d'échange. Le projet défendu par le président du Comité sur l'énergie et le climat, le représentant démocrate de Californie Henry Waxman, apparaît ambitieux. Il vise à réduire de 20 % par rapport au niveau de 2005 les émissions de GES d'ici 2020, et de 80 % d'ici 2050. Il fixerait également un niveau unique d'émissions à l'échelle des États-Unis à la place des seuils actuellement fixés indépendamment et sans réelle efficacité, tantôt par des États, tantôt par des villes.

Les discussions sur ce projet de loi s'annoncent délicates. Les représentants de l'administration, le responsable de l'Agence de protection de l'environnement (*EPA, Environment Protection Agency*), les secrétaires à l'Énergie et au Transport ont pressé lors de leurs auditions les législateurs à adopter un mécanisme de quotas et d'échange pour lutter contre les émissions de GES et par conséquent contre les changements climatiques. Ils n'ont cependant guère donné de précisions quant au fonctionnement concret de ce mécanisme, alors que **les législateurs soulèvent de nombreuses questions :**

- Comment seront fixés les seuils d'émissions acceptables et le prix de base des « droits » d'émission ? Ce prix sera-t-il fixé par l'offre et la demande ou y aura-t-il des exceptions avec un prix fixe déterminé par le gouvernant fédéral dans certains cas ?
- Quels seront les coûts de ce système pour les foyers américains ?
- Comment seront redistribués les revenus perçus à l'aide de ce système ?
- Est-ce que cela ne nuira pas à la compétitivité des entreprises et de l'économie américaines face à des pays qui n'adopteraient pas de mécanisme de quotas et d'échange, en particulier la Chine ?

Une étude du département de l'Énergie publiée la semaine dernière répond en partie à ces questionsⁱⁱⁱ. La mise en place d'un système de plafond et d'échange pourrait provoquer, d'ici 2030, une hausse des prix de l'électricité et du gaz naturel de respectivement 22 % et 17 %. Concrètement, pour les foyers américains, les coûts additionnels sont évalués entre 98 et 140 dollars par an. Selon l'administration Obama, ces surcoûts seront toutefois compensés par des réductions d'impôts financées à même les revenus générés par le système de quotas et d'échange. Ces revenus sont évalués à 645 milliards de dollars entre 2012 et 2019.

Pour l'heure, l'administration Obama apparaît en retrait, du moins publiquement, dans les discussions qui ont lieu à la Chambre des représentants. Par exemple, la coordonnatrice des politiques énergétiques et climatiques à la Maison-Blanche, Carol Browner, n'a pas appuyé la proposition de loi avancée par le représentant Waxman^{iv}. Elle s'est contentée de préciser dans un communiqué que le président était impatient de travailler avec le Congrès. Si ce retrait et cette timidité de l'administration réjouit les groupes de pression représentant les intérêts des industries, ils ne doivent pas être hâtivement considérés comme un signe de faiblesse du président Obama. Il dispose en effet d'un atout majeur. Il y a deux semaines, l'*EPA* a déclaré que les GES représentent un danger pour la santé. Dès lors, **en vertu de l'interprétation de la loi *Clean Air de 1990* par la Cour suprême, cette agence gouvernementale pourrait imposer une réduction drastique des émissions de GES par voie réglementaire^v. Barack Obama bénéficie ainsi d'une carte maîtresse pour accélérer et orienter les travaux législatifs.** Il ne devrait cependant pas l'utiliser pour contourner le processus parlementaire, soucieux d'obtenir un large

appui politique et le soutien du Congrès pour d'autres éléments de son agenda, par exemple la réforme du système de santé.

La **quatrième** et dernière composante de la politique énergétique et environnementale de l'administration Obama est **l'action sur la scène internationale**. Après le scepticisme, voire la défiance de l'administration Bush sur les questions liées aux changements climatiques, Barack Obama entend faire preuve de détermination et de volontarisme sur un enjeu qu'il considère comme représentant une menace sérieuse à la paix et la stabilité internationales. Son administration apparaît ainsi déjà impliquée dans les négociations de l'après-Kyoto. **Le département d'État a d'ailleurs accueilli le 27 et le 28 avril à Washington des discussions préparatoires entre les grandes économies mondiales**. Ce « forum sur l'énergie et le climat » n'a pas débouché sur l'adoption d'une position commune entre les participants en vue de la conférence de Copenhague de décembre 2009 devant élaborer le successeur au Protocole de Kyoto. **L'objectif était, de l'aveu même du principal négociateur américain, Todd Stern, d'illustrer et de mettre en œuvre l'activisme et le leadership des États-Unis sur les questions climatiques**. Les Américains n'ont alors pas manqué de souligner à leurs homologues étrangers les fonds prévus dans le plan de relance pour favoriser le développement des énergies propres ou les discussions en cours au Congrès pour créer un système de plafond et d'échange des émissions de GES. **Ce forum visait également la scène politique intérieure**. Il s'agissait pour l'administration Obama de démontrer, en particulier au Congrès, que les États-Unis ne sont pas isolés dans leur démarche, qu'ils sont en mesure de faire accepter les mesures de leurs choix, en particulier à des pays comme la Chine, et que l'économie américaine ne sera pas pénalisée.

La polémique sur l'emploi de la torture, les comparaisons oiseuses avec Franklin Roosevelt et la Grande Dépression, l'admiration extatique pour des discours prônant l'ouverture et le dialogue avec les irritants traditionnels des États-Unis sur la scène internationale dominent actuellement la couverture médiatique de l'exécutif. Or, **c'est la politique énergétique et environnementale qui sera, potentiellement, la clef de voûte de la présidence Obama**. Tant que ses implications sont vastes, **elle peut en effet avoir des conséquences déterminantes sur l'économie et la société américaines, ainsi que sur la place et le rôle des États-Unis dans le monde**. À court terme, elle soutient la relance de l'économie américaine en la fondant sur les bases d'une prospérité durable. Elle contribue à affirmer l'importance et le *leadership* américains sur la scène internationale. À plus long terme, elle permet d'améliorer la sécurité nationale en réduisant la dépendance au pétrole importé de pays dont les intentions vis-à-vis des États-Unis ne sont pas toujours bénignes. Elle apporte enfin une solution, à tout le moins un début, à une des menaces les plus pressantes de notre temps : les changements climatiques.

Les États-Unis et le pétrole^{vi}						
Consommation américaine de pétrole, en milliers de barils par jour						
2002	2003	2004	2005	2006	2007	
19,761	20,034	20,731	20,802	20,687	20,68	
Importations américaines de brut, en milliers de barils par jour						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	11,53	12,264	13,145	13,714	13,707	13,468
En provenance de l'OPEP	4,605	5,162	5,701	5,587	5,517	5,980
<i>Dont Arabie Saoudite</i>	1,552	1,774	1,558	1,537	1,463	1,485
Hors OPEP	6,925	7,103	7,444	8,127	8,190	7,489
<i>Dont Canada</i>	1,971	2,072	2,138	2,181	2,353	2,455



Chaire Raoul-Dandurand
en études stratégiques et diplomatiques

Raoul Dandurand Chair
of Strategic and Diplomatic Studies

ⁱ Christine Buurma, « White House Sets Rules for Offshore Wind Farms », *The Wall Street Journal*, 22 avril 2009.

ⁱⁱ Peter Behr, « A key energy industry nervously awaits its 'rebirth' », *The New York Times*, 27 avril 2009.

ⁱⁱⁱ Energy Information Administration, *An Updated Annual Energy Outlook 2009 Reference Case Reflecting Provisions of the American Recovery and Reinvestment Act and Recent Changes in the Economic Outlook*, avril 2009. Disponible en ligne : [http://www.eia.doe.gov/oiaf/servicerpt/stimulus/pdf/sroiaf\(2009\)03.pdf](http://www.eia.doe.gov/oiaf/servicerpt/stimulus/pdf/sroiaf(2009)03.pdf)

^{iv} John Broder, « Obama, Who Vowed Rapid Action on Climate Change, Turns More Cautious », *The New York Times*, 11 avril 2009.

^v *Idem.*

^{vi} Source : Energy Information Administration,
http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_move_impcus_a2_nus_ep00_im0_mbbldpd_a.htm