



Les Etats-Unis et le Changement Climatique

*Daniel Compagnon, professeur à Sciences Po Bordeaux
d.compagnon@sciencespobordeaux.fr*

Introduction

Etats-Unis champion de la recherche sur le changement climatique mais aussi du climato-scepticisme

Question centrale de l'énergie et de la sécurité de l'approvisionnement

Conférence de Toronto en 1988 => nécessité de réduire les émissions de CO₂ de 20% par rapport à leur niveau de 1988 à l'horizon 2005

La création du GIEC permet de reporter les décisions d'action à plus tard

Production d'énergie comme secteur pourvoyeur d'emplois et aux lobbies bien organisés et influents

Accoutumance de la société US à l'énergie abondante et pas chère

Mais l'administration Bush divisée sur la question, refuse tout engagement contraignant



Les USA dans les négociations (1988-97)



- ❑ A Rio: USA, acteur incontournable des négociations, opposé à la CEE sur la portée à donner au premier traité international sur le climat
- ❑ Acceptent avec réticences le principe RCMD et la distinction pays de l'Annexe 1 vs. PVD
- ❑ A Kyoto (1997) délégation conduite par le Vice-Pdt. Al Gore, obtient un engagement américain minimum pour apaiser les critiques sur la scène intérieure
 - ❑ Cible modeste (-7%) + mise en œuvre reportée (2008-12), mécanismes de flexibilité
 - ❑ Marché de droits d'émission, idée américaine venant de la lutte contre les pluies acides
 - ❑ CEE initialement contre, s'y rallie en 2001
 - ❑ Résolution du Sénat (Byrd-Hagel) de juillet 1997 => ratification improbable ou très coûteuse politiquement
 - ❑ Malgré les concessions obtenues à Kyoto, l'accord ne fut jamais présenté au Sénat



Les années Bush: le repli

- ❑ Campagne présidentielle de 2000, annonce par G.W. Bush qu'il dénoncera le Protocole de Kyoto => annonce de retrait officiel en Mars 2001
- ❑ Divers facteurs d'explication:
 - ❑ Argument de la sécurité énergétique axe principal de la nouvelle politique annoncée en Mai 2001 => développement des sources nationales de carburants fossiles
 - ❑ Lobbying de l'industrie: En 1996, la *Global Climate Coalition* a payé une campagne dans les médias prétendant que toute réduction forcée des émissions de GES précipiterait les USA et des pays de l'OCDE dans une crise économique comparable à la Dépression des années 1930
 - ❑ Opinion publique influencée par les climato-sceptiques très bruyants dans les médias et au sein de l'aile néo-conservatrice - plus tard *Tea Party* - du parti républicain
 - ❑ Espoir de pouvoir dessiner une alternative à Kyoto avec un Partenariat Asie Pacifique de Développement
- ❑ Retour des USA dans les négociations climatiques en 2007, après l'entrée en application du Protocole mais ne participent qu'au groupe de travail sur un nouvel accord international : pas question de revenir dans Kyoto, modèle rejeté par les 2 partis politiques et une bonne partie de l'opinion US



Renouveau de l'engagement US sous Obama

- ❑ A Copenhague (2009), Obama n'avait pas de vraie stratégie et pas de réelle volonté d'aboutir à un traité contraignant
 - ❑ Au Congrès US la participation des BRICS' (en particulier la Chine) au « partage du fardeau » est une ligne rouge => confrontation avec la délégation de Beijing à la COP 15
 - ❑ Accord Obama/Xi Jinping en novembre 2014 qui rend possible l'accord à Paris en 2015
- ❑ Accord de Paris et décisions de la COP 21 accordés aux attentes et à l'approche américaine des négociations climatiques depuis 2010
 - ❑ Structure *bottom up & pledge and review* + accord contraignant court et relativement vague sur le processus complété par des décisions de COP non contraignantes, objectifs de réduction dans la partie non contraignante
- ❑ Objectif le plus ambitieux de réduction pour les USA depuis 1997 (moins 26% de GES émis en 2025 par rapport à 2005 en s'efforçant à -28%), bien que très en deçà de ce qui serait nécessaire pour respecter le plafond des 2° C
- ❑ L'annonce d'un retrait américain par Donald Trump, le 1er juin 2017, compromet la dynamique '*pledge & review*' au cœur de l'accord de 2015
 - ❑ Fond de rhétorique antichinoise dans la ligne de sa campagne populiste de 2016 et volonté de défaire ce qu'a fait Obama
 - ❑ Opinions climato-sceptiques du nouveau président: "The concept of global warming was created by and for the Chinese in order to make U.S. manufacturing non-competitive" tweet du 6/11/2012



Energie/climat au plan interne (1990-2008)

- ❑ Tradition de politiques environnementales ambitieuses, mais présence de climato-sceptiques dans l'entourage de G.H. Bush, pression du lobby des industries de carburants fossiles ajouté à la récession économique de 1990-91 => timidité sur le climat
- ❑ *Energy Policy Act* adopté en 1992 : pas d'objectifs de réduction des émissions mais seulement des normes d'efficacité énergétique + le soutien fédéral au énergies renouvelables
- ❑ Tentatives de mise en œuvre d'une politique énergie/climat plus ambitieuse au début du premier mandat Clinton
 - ❑ Echec du projet de taxe sur l'énergie concernant les carburants fossiles en 1993, malgré la majorité démocrate dans les deux chambres, face à la pression du lobby des industries sur le Congrès
 - ❑ Après le basculement du Congrès vers une majorité républicaine en novembre 1994, l'administration Clinton abandonne toute idée d'imposer une réduction des émissions dans un cadre national et se tourne vers les négociations de la CCNUCC (cf. ci-dessus)
- ❑ Outre la dénonciation du Protocole de Kyoto, G.W. Bush relance la production d'énergie fossile (pétrole en Alaska, gaz de schiste), maintient la politique sur l'efficacité énergétique engagée depuis 1992 avec un plan d'engagements volontaires de l'industrie et interdit à l'EPA de réglementer les émissions de CO₂
 - ❑ Jugement de la Cour Suprême en 2007: l'EPA a le droit de réglementer le CO₂ comme polluant en vertu du CAA, mais l'administration Bush lui enjoint néanmoins de ne pas le faire => EPA rejette la législation Californienne sur les émissions des véhicules plus exigeante qu'au fédéral

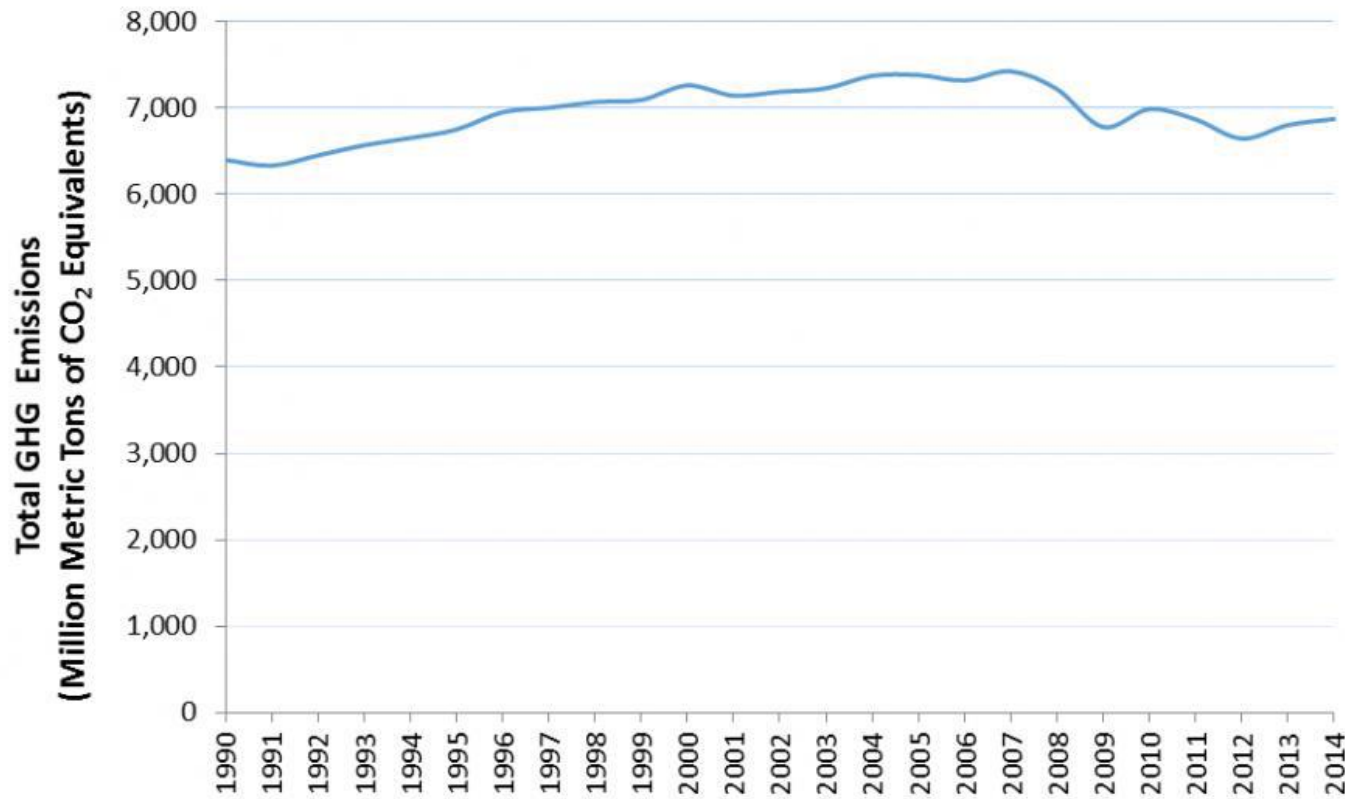


Energie/climat au plan interne (années Obama)

- ❑ Echec de l'administration Obama à faire adopter par le Sénat sa loi climat/énergie en 2009-10 prévoyant -17% émissions CO₂ en 2020 vs.2005, un marché carbone national et +25% d'ENR en 2020
- ❑ Malgré une majorité démocrate dans les deux chambres en 2008-2010 et un mouvement populaire de soutien dans les grandes villes
- ❑ 2010: Chambre des Représentants contrôlée les Républicains version *Tea Party* => fin de la fenêtre d'opportunité législative. Même au Sénat, pas de majorité en faveur de la loi à cause des *Coal Democrats*
- ❑ Contexte interne de la crise économique des *Subprimes* après 2008
- ❑ Niveau record de lobbying des industries de carburants fossiles (500 millions \$ en quelques mois) sans contrepropagande suffisante par le gouvernement et les ONG
- ❑ A la place: décrets présidentiels pour réduire les émissions CO₂ pour les véhicules en 2009 & 2011, *Clean Power Plan* en août 2015 concernant les centrales électriques et soutien accru aux ENR



Total U.S. Greenhouse Gas Emissions, 1990-2014



U.S. Environmental Protection Agency (2014). *U.S. Greenhouse Gas Inventory Report: 1990-2014*.

Avec la fin de la récession économique en 2012, les émissions US recommence à monter. Malgré la part croissante des ENR, les énergies fossiles représentaient toujours 86% de la consommation d'énergie US en 2014

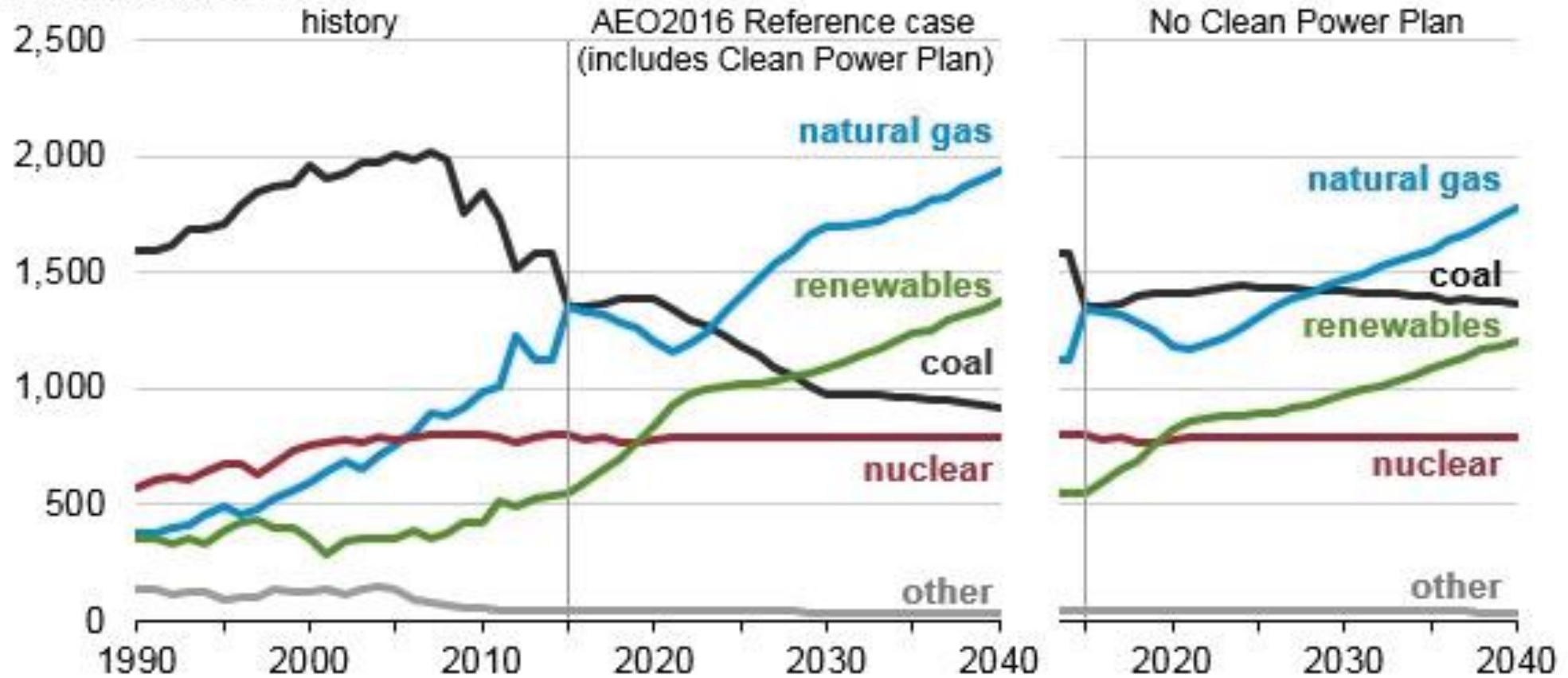
La furie Donald Trump

- ❑ Pour la première fois depuis Bush père, l'intransigeance sur les négociations climatiques extérieures est accompagnée d'un véritable "*regulatory roll back*" sur le plan interne
- ❑ Nombreuses réglementations mises en place par Obama annulées par décret, avec le soutien du congrès républicain (jusqu'à la victoire démocrate à la Chambre des Représentants en novembre 2018)
 - ❑ Abrogation du Clean Power Plan obligeant les centrale électrique à réduire leurs émissions (combattue cependant par les recours juridiques de certains Etats devant la Cour Suprême)
 - ❑ Abrogation des limitations imposée à l'exploitation pétrolière et à la construction de pipelines malgré les oppositions sur le terrain (projets Keystone XL et Dakota Access)
 - ❑ Abrogation des limitations de l'exploitation du charbon, des normes exigeantes en matière d'efficacité énergétique, des normes pour les émissions de CO₂ des véhicules
 - ❑ Coupes financières: 1/3 du budget de l'EPA, contributions US au *Green Climate Fund* et pour l'adaptation dans les PVD, mais aussi contribution US au GIEC (pour la première fois depuis sa création en 1988)
 - ❑ La mention des impacts du CC aux Etats-Unis et dans le monde est retirée de la Stratégie de Sécurité Nationale US où Clinton l'avait fait ajouter en 1996



U.S. net electricity generation by fuel (1990-2040)

billion kilowatthours



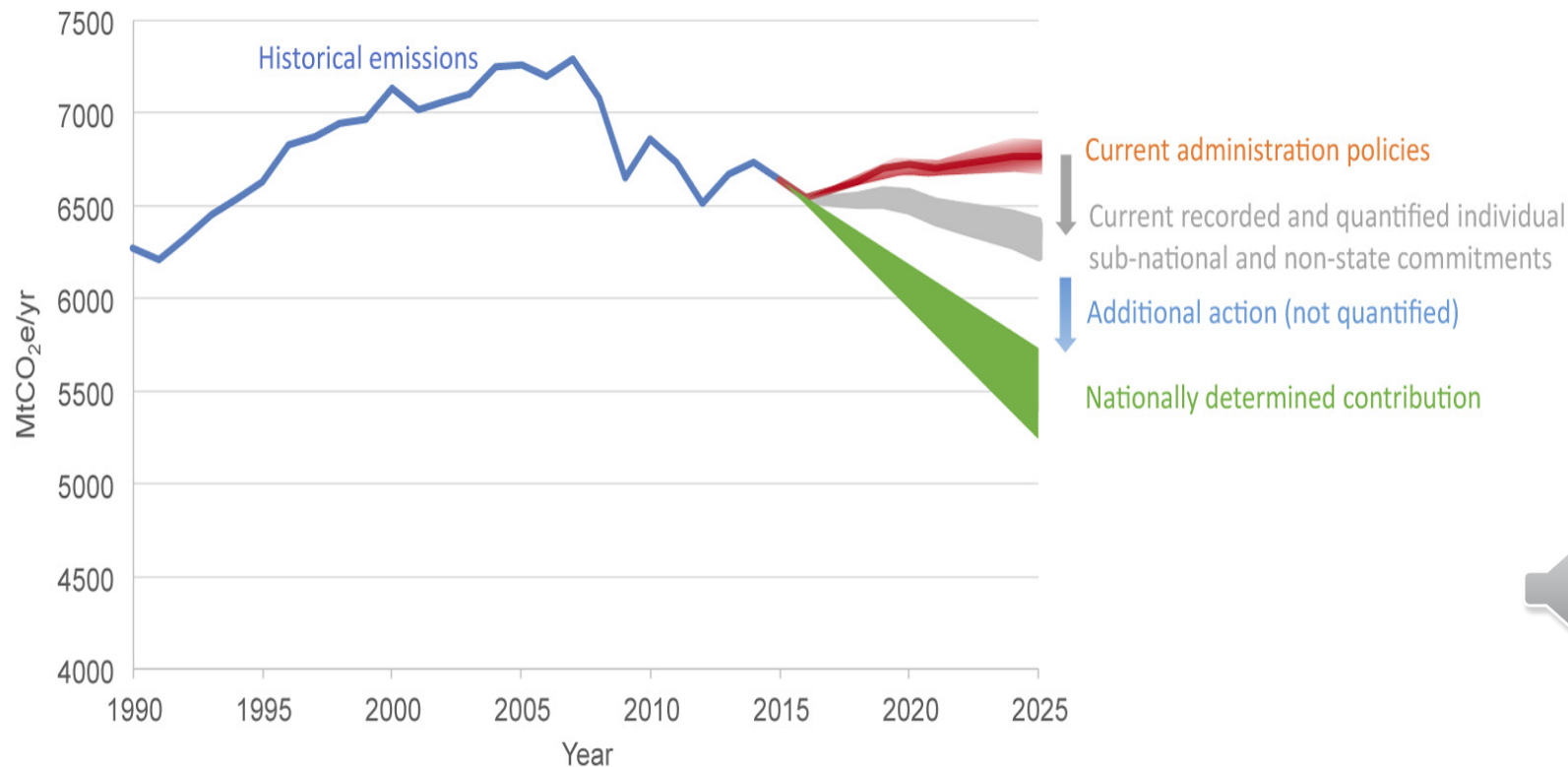
(Source: U.S. Energy Information Administration, Annual Energy Outlook 2017)

Avec le Clean Power Plan la part du charbon aurait fortement décliné dans la production électrique, mais elle va rester stable jusqu'en 2040. Le déclin du charbon US (-27% depuis 2005) ne doit pas grand chose à Obama et résulte de la perte de compétitivité de cette source par rapport aux autres formes d'énergie, notamment ENR

L'action climatique sans/contre le fédéral

- ❑ Aux USA, la politique climatique ou environnementale est partagée entre pouvoir fédéral et États fédérés
 - ❑ Beaucoup de réglementations sur les émissions de GES (ex: automobile), d'objectifs contraignants en termes de part des renouvelables ou de standards d'efficacité énergétique ont été adoptés au niveau des États ou des municipalités
 - ❑ Ex: New Hampshire, un des premiers à adopter des objectifs contraignant: -10% émissions GES en 2020/1990;
 - ❑ La Californie a réduit ses émissions de 8,3% entre 2007 et 2013 (> engagement US à Kyoto) et s'est fixée le retour au niveau de 1990 d'ici 2020 ; a mis en service un marché de carbone en 2011 couvrant 85% des émissions de l'Etat
- ❑ Les pratiques volontaires des entreprises ont joué un rôle également
 - ❑ Dissolution de la *Global Climate Coalition* en 2002 et évolution de nombreuses firmes US en faveur d'une réduction des GES après 2005
 - ❑ Réduction effective des émissions de GES de 11% entre 2005 et 2015, avant même que la politique d'Obama ait produit ses effets (en grande partie grâce à la récession)
 - ❑ Coalition « We Are Still In » présente à la COP23: 2 500 ANE (entreprises et gouvernements locaux US) engagés à réaliser la réduction fixée par Obama pour 2025

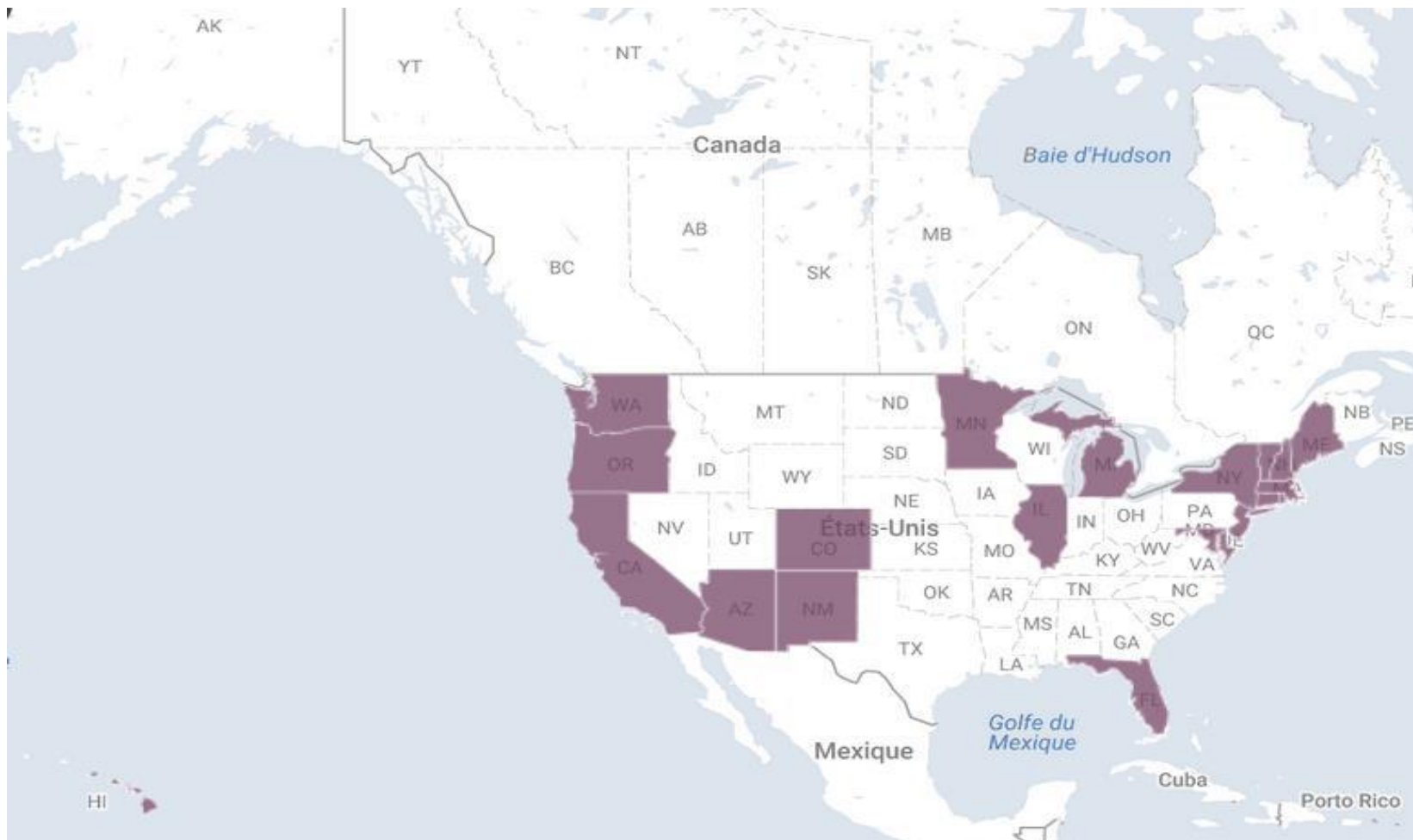




Source: Report New Climate Institute, Septembre 2017

Les engagements des acteurs publics sub-nationaux (13 Etats de la US Climate Alliance qui se sont engagés à appliquer l'Accord de Paris malgré la position du gvt. fédéral & 54 villes) et de 250 firmes privées pourront garantir une partie des objectifs fixés par Obama (jusqu'a 14% de réduction en 2025/2005); mais l'impact de ce mouvement devrait continuer à s'amplifier face à l'obstruction de l'administration Trump





23 Etats engagés sur des objectifs de réduction de GES en 2016 (C2ES « US Climate Policy Maps ») => répartition géographique révélatrice

Opinion divisée et classe politique polarisée

- ❑ Trump produit de la société politique US: opinion publique tentée par le repli sur soi (*America First*), croyant aux leviers traditionnels de la croissance et de l'emploi (énergie bon marché) et travaillée par le climato-scepticisme relayé par une partie des médias
- ❑ Élités instruites du Nord-Est et de Californie, plutôt démocrates pour une politique d'atténuation ambitieuse / Républicains et habitants des Midwest, '*Rust Belt*' et '*Bible Belt*' hostiles aux mesures contraignantes
 - ❑ Sondage Gallup 2017: 66% des électeurs démocrates fortement inquiets du réchauffement climatique contre 18% seulement chez les électeurs républicains; 82% des démocrates croient le CC en cours contre seulement 50% des Républicains; 65% des démocrates croient le CC causé par l'homme contre 31% des Républicains => déni moins de réalité que de responsabilité
- ❑ Clivage réactivé par Trump = polarisation durable soutenue par des conflits de valeurs (ouverture/isolationnisme, neutralité/conservatisme religieux, individualisme/coopération & action publique)
- ❑ Besoin d'une contre-narration liant positivement décarbonation, prospérité & emploi => *Green New Deal* démocrate?

