

*Michel Derdevet**

LE NEW DEAL ÉNERGÉTIQUE DE BARACK OBAMA

L'élection de Barack Obama, le 4 novembre 2008, a ouvert une page nouvelle dans la politique énergétique et environnementale des États-Unis. Il y a trente ans déjà, l'arrivée du démocrate Jimmy Carter à la Maison Blanche avait inauguré un changement capital dans ce domaine : ouverture de la production d'électricité à la concurrence, interruption du recours à l'énergie nucléaire et apparition (soutenue par les crédits publics) des énergies nouvelles et renouvelables. S'inspirant du programme « Repower America » élaboré par Al Gore, le nouveau président souhaite, pour sa part, mettre en place en dix ans un modèle énergétique durable qui rendra les États-Unis indépendants à l'égard du pétrole, et donc à l'égard des pays producteurs. La double signification de « power » (pouvoir et énergie) prend ici tout son sens. Il s'agit tout à la fois de changer de système économique, d'intégrer pleinement la question du changement climatique et de résoudre le problème majeur que posent la sécurité de l'approvisionnement et l'indépendance énergétique. Si elle aboutit, cette double mutation ne manquera pas d'avoir des conséquences en Europe et dans les autres parties du monde (1).

Il reste que ce projet risque de rencontrer de sérieux obstacles, en particulier politiques. À un an des élections locales, bon nombre de responsables politiques — républicains mais aussi démocrates — peuvent être tentés, sous l'influence de lobbies divers et variés, de privilégier les intérêts de leurs États au détriment des objectifs de long terme du président, et de refuser de faire le « grand saut ». Symbole de ces hésitations : le 27 juin 2009, la Chambre des représentants a adopté d'extrême justesse (219 voix contre 212) le grand projet de loi énergétique intitulé « The American Clean Energy and Security Act of 2009 ». 44 élus démocrates, principalement issus des États charbonniers, qualifiés de « Brown dogs » par analogie avec les « Blue dogs » (ces parlementaires démocrates proches des idéaux économiques et fiscaux républicains) ont fait défaut à Obama. Le

* Maître de conférences à l'Institut d'études politiques de Paris, professeur à l'École supérieure du commerce extérieur. Auteur, entre autres publications, de : *L'Europe en panne d'énergie, pour une politique énergétique commune*, Descartes & Cie, 2009.

calendrier des prochains mois est très chargé, aussi bien au niveau national qu'international. Et le Sénat américain ne s'est saisi du dossier énergétique que le 30 septembre dernier, laissant entrevoir pour les prochains mois des tractations difficiles et une issue incertaine d'ici le Sommet de Copenhague.

Une transition énergétique nécessaire

Les plus gros consommateurs d'énergie du monde

L'urgence est là. Les États-Unis sont aujourd'hui les plus gros consommateurs d'énergie du monde, en volume et par habitant. Alors qu'ils ne représentent que 4,5 % de la population mondiale, ils mobilisent 22,5 % de l'énergie disponible. Un Américain émet en moyenne 24 tonnes de CO₂ par an, contre 10 tonnes pour un Européen et 4 à 5 tonnes pour un Chinois.

Pour répondre à leur demande d'énergie, le pays s'appuie principalement sur son charbon (39 % de la consommation primaire d'énergie), dont la production a triplé depuis trente ans, malgré le Clean Air Act adopté en 1963. Ce charbon « national » assure aujourd'hui, à des coûts très compétitifs (2), la moitié de la production d'électricité. Alors que les États-Unis possèdent 27 % des réserves mondiales, on les voit mal se priver, dans les mois à venir, en pleine crise économique, d'une ressource aussi abondante et aussi compétitive. Seul bémol, mais de taille : ce combustible comptant parmi les plus polluants, il est urgent de finaliser et de généraliser les technologies de capture et de séquestration du carbone (CCS), sous peine de voir les oppositions se généraliser contre tous les projets fondés sur ce type d'énergie. Ainsi, en 2009, sur un budget de R&D de 2,4 milliards de dollars, le Département de l'Énergie (DOE) consacrera 624 millions aux programmes innovants en matière de « charbon propre » (« FutureGen », « Clean Coal Power Initiative », séquestration du carbone...).

Autre énergie fossile, le gaz naturel représente environ un quart de la consommation d'énergie primaire américaine. Il est employé pour chauffer la moitié des ménages mais aussi, de plus en plus, pour produire de l'électricité (3). Les États-Unis importent 16 % de leur consommation de gaz (essentiellement depuis le Canada), mais les réserves s'épuisent sur tout le continent nord-américain et la dépendance à l'égard du GNL (gaz naturel liquéfié) importé de zones « sensibles » préoccupe de plus en plus les responsables politiques.

Cette inquiétude est encore plus fondée concernant le pétrole. Les Américains sont, et de très loin, les plus gros consommateurs de pétrole au monde (4), « brûlant » à eux seuls l'équivalent conjugué de la consommation de la Chine, du Japon, de l'Allemagne, de la Russie et de l'Inde (5) ! La production pétrolière nationale ayant diminué de plus de 50 % en trente ans, les États-Unis importent aujourd'hui 70 % de ce pétrole si nécessaire à l'*American way of life* : près de 250 millions de véhicules sont en circulation dans le pays, soit quasiment une voiture par habitant. Jusqu'ici, les autorités publiques n'ont pas souhaité remettre en cause ce mode de vie. Pour de nombreux leaders politiques, la régulation des comportements ne doit relever que du triptyque liberté individuelle/règles du marché/ajustement par les prix. Résultat : ces vingt dernières années ont vu croître de manière considérable la dépendance énergétique des États-Unis. De 20 % en 1980, elle s'est établie à 34 % en 2007, essentiellement sous l'effet du doublement des importations de pétrole (la dépendance pétrolière étant passée de 42 % à 72 % entre 1980 et 2007). Sans changement profond de la politique énergétique, la situation deviendrait à l'évidence critique. En 2020, les Américains devraient selon certains scénarios importer 60 % de pétrole de plus qu'aujourd'hui.

Une prise de conscience nationale

Lors de la campagne présidentielle de 2008, les deux camps s'étaient accordés sur la nécessité de réduire rapidement cette dépendance croissante envers des zones instables (Moyen-Orient, Venezuela...). Mais les républicains s'étaient prononcés en faveur de nouveaux forages pétroliers nationaux (notamment offshore), renouant ainsi avec la découverte « pionnière » du premier puits de pétrole au monde, le 30 août 1859, à Titusville (Pennsylvanie). Dans le même temps, le candidat Obama s'orientait, lui, vers d'autres priorités : efforts soutenus en faveur des énergies renouvelables, amélioration de l'efficacité énergétique (réduction de la consommation, à service rendu égal) et lutte contre les émissions de CO₂. Sitôt en fonctions, le nouveau président a confirmé ses engagements : « L'Amérique ne sera pas l'otage d'une baisse de ses propres ressources, de régimes hostiles et du réchauffement climatique » (6).

Pour être objectif, il faut rappeler que l'administration Bush avait déjà pris conscience de ces défis : dès novembre 2001, le vice-président Dick Cheney formulait toute une série de préconisations visant principalement à relancer l'offre

énergétique intérieure, à maîtriser la dépendance à l'égard de l'extérieur et à accroître l'efficacité énergétique. Dans les faits, George W. Bush a mis la diplomatie et la puissance financière — et même militaire — des États-Unis au service des intérêts énergétiques américains. C'est pourquoi son équipe a tenté en premier lieu d'intensifier les importations en provenance des pays du Golfe, en particulier de la zone Irak-Iran-Arabie. Les résultats furent pour le moins mitigés. Le niveau de la production pétrolière en Irak sera, en 2009, inférieur de 40 % à ce qu'il était avant l'intervention américaine de 2003 (7). Parallèlement, les États-Unis de Bush ont cherché à diversifier leurs sources d'approvisionnement en apportant leur appui militaro-diplomatique aux entreprises américaines du secteur énergétique afin de les aider à investir de nouveaux marchés porteurs comme le bassin de la mer Caspienne (Azerbaïdjan et Kazakhstan), l'Afrique subsaharienne (Angola et Nigeria) ou encore le golfe de Guinée, déclaré « zone d'intérêt vital » en 2002 (8). Washington a également voulu sécuriser ses approvisionnements en Amérique latine, où le mécontentement des populations à l'égard des implantations américaines est alimenté par le nationalisme énergétique des autorités chiliennes, boliviennes ou équatoriennes. Enfin, l'un des effets du rapport Cheney a été la relance des programmes de recherche relatifs aux énergies renouvelables et aux éco-technologies. De 2001 à 2008, les autorités fédérales ont ainsi injecté 10 milliards de dollars dans ces secteurs. Les efforts en faveur des énergies renouvelables se sont accrus à compter de 2006, quand le Parti républicain a perdu la majorité au Congrès au profit du Parti démocrate. Dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 2006, le président Bush a fixé pour objectif de réduire de 75 % la dépendance américaine à l'égard du pétrole importé depuis le Moyen-Orient et d'augmenter en conséquence les énergies renouvelables. Les crédits consacrés à ces dernières par le Department of Energy ont été augmentés de 22 % par l'*Advanced Energy Initiative* adoptée dans la foulée. La relance du programme de construction de centrales nucléaires fut également soutenue dans le cadre de cette initiative alors que, depuis l'accident survenu en mars 1979 à Three Mile Island (Pennsylvanie), les États-Unis n'avaient plus construit de nouvelle centrale. L'administration Obama va profiter de ces investissements conséquents (9).

Soulignons aussi que la majorité démocrate au Congrès a pris, courant 2007, toute une série de mesures qui facilitent

aujourd'hui la mise en place du programme énergétique de la nouvelle administration. Il s'agit principalement de la suppression de la réduction d'impôts dont bénéficiaient auparavant les industries pétrolières et gazières (ce qui devrait rapporter 14 milliards de dollars par an à l'État) et de la création, à l'initiative de la présidente de la Chambre des représentants, Nancy Pelosi, d'une Commission sur l'indépendance énergétique et le réchauffement climatique (10) présidée par Ed Markey, l'un des rédacteurs de l'« American Clean Energy and Security Act ».

Au-delà des décisions politiques, la flambée des prix de l'essence en 2007-2008 et ses conséquences directes sur le pouvoir d'achat des ménages américains ont contribué à replacer la question énergétique au cœur du débat public. Une étude du Cato Institute indique que la hausse des prix du pétrole a constitué la deuxième préoccupation des votants de 2008, après la crise économique (11). Rien d'étonnant, dès lors, à ce que Barack Obama ait fait de l'énergie l'une de ses priorités. Le Plan de redressement et de reconstruction (*American Recovery and Reinvestment Act*) adopté en février 2009 par le Congrès prévoit d'allouer 65 milliards de dollars au secteur de l'énergie sur les 785 milliards débloqués, soit 8 % des dépenses nouvelles engagées. Cette somme est répartie ainsi : 43 milliards de dollars en investissements et 22 milliards en avantages fiscaux. Par surcroît, 16,8 milliards de dollars seront dédiés aux programmes d'efficacité énergétique et de promotion des énergies renouvelables, et 4,5 milliards à l'amélioration du réseau électrique.

Le discours présidentiel sur l'état de l'Union, prononcé devant le Congrès le 24 février 2009, confirme cette place centrale de l'énergie — et de façon liée, de la décarbonisation de l'économie — dans le dispositif économique américain : « L'unique façon de rétablir la puissance économique est de réaliser des investissements de long terme qui conduiront à la création de nouveaux emplois et de nouvelles industries, et nous permettront d'affronter efficacement la concurrence du reste du monde. Pour que ce siècle soit encore celui de l'Amérique, nous devons nous confronter au prix de notre dépendance au pétrole et au coût élevé de notre système social » (12). De fait, la nouvelle administration ambitionne de créer cinq millions de nouveaux emplois et de faire émerger une vraie filière nationale autour des énergies renouvelables. L'effort financier total est fixé à 150 milliards de dollars. Dans cette optique, l'administration juge nécessaire de soutenir la recherche fondamentale. C'est

pourquoi les entreprises qui investissent et innovent dans le domaine des éco-technologies se voient octroyer un doublement des crédits d'impôts.

Le « Green New Deal » de Barack Obama

Des mesures concrètes

L'objectif du programme énergétique du président américain n'est pas seulement social et économique : il s'agit de démontrer que les États-Unis peuvent être les leaders en matière de lutte contre le changement climatique (13). Barack Obama a annoncé, entre autres mesures, le doublement de la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables en vue d'atteindre 25 % en 2025 (14) ; la mise en circulation, d'ici à 2015, d'un million de véhicules hybrides consommant moins de 1 gallon pour 150 miles (1,6 litre pour 100 km) ; ou encore l'établissement d'un marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (GES) au niveau fédéral à compter de 2012. Ce dernier instrument doit permettre de réduire le volume des GES, en prenant comme base les émissions de 2005, de 17 % d'ici à 2020, de 42 % d'ici à 2030 et de 83 % d'ici à 2050 (15). Incidemment, ces différentes mesures concourent à renforcer la sécurité des approvisionnements énergétiques et à réduire la dépendance à l'égard des pays pétroliers. La construction d'un nouveau gazoduc reliant l'Alaska au reste des États-Unis est également inscrite à l'agenda des autorités américaines.

Le thème de l'énergie constitue ainsi depuis six mois, sans surprise, l'un des axes principaux de l'action de l'administration Obama. Et le choix des personnalités responsables de ce dossier est chargé de sens. Des scientifiques reconnus, symboles de la conscience écologique de l'Amérique, sont revenus en force. Steven Chu (prix Nobel de physique en 1997) est devenu le secrétaire à l'Énergie ; Nancy Sutley, l'ancienne responsable des secteurs de l'eau, de l'énergie et de l'environnement de Los Angeles, a été nommée à la présidence du Conseil de la qualité environnementale ; et Carol Browner (proche d'Al Gore et membre du GIEC — le fameux Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat, qui a partagé avec Al Gore le prix Nobel de la paix en 2007) — a été désignée « coordinatrice Énergie/Environnement ». Autant de signes forts du désir de la nouvelle équipe de s'engager activement dans la transition énergétique en s'attaquant sans détour au défi climatique.

Barack Obama a fixé parmi les priorités de son mandat le changement des modes de production et de consommation d'énergie des Américains. Dans son discours au Congrès du 24 février 2009, il s'est dit prêt à dépenser plus d'argent en faveur d'une lutte efficace contre le changement climatique. Cette position est aux antipodes de celle adoptée par George W. Bush, qui estimait, pour sa part, que la régulation des émissions de carbone ne pouvait que porter préjudice à l'économie américaine. L'idée que le CO₂ est dangereux pour la santé publique est dorénavant reconnue et assumée par les responsables politiques américains, et conduit *de facto* à réglementer les émissions en application du « Clean Air Act ». Une prise de conscience qui ouvre de plus grandes marges de manœuvre à l'administration démocrate. Preuve en est le feu vert donné par le président, début octobre, à l'Agence de protection de l'environnement (EPA) pour lancer une réglementation de 14 000 gros pollueurs (centrales électriques au charbon, raffineries de pétrole, industrie chimique...), responsables de 70 % des émissions de gaz à effet de serre.

Le président ne veut pas se limiter à des vœux pieux. Alors que le protocole de Kyoto, signé en 1997 par l'administration Clinton, n'a jamais été ratifié, ni même soumis au Congrès par les républicains (sans doute sous la pression des divers lobbies industriels et énergétiques, pétroliers, charbonniers et autres...), Barack Obama n'a pas hésité à annoncer des objectifs chiffrés pour les prochaines années, établissant de fait une « feuille de route ». Afin de réduire la consommation de pétrole de 35 % d'ici à 2012, il prévoit de doubler la capacité des énergies renouvelables (90 milliards de dollars sur deux ans). Et comme indiqué plus haut, il souhaite une baisse de 17 % des émissions de CO₂ d'ici à 2020 et de 83 % d'ici à 2050 (16).

Au-delà des promesses de campagne, Barack Obama entend axer sa politique économique sur le « nouveau énergétique », qu'il considère comme un excellent moyen de relancer la croissance de l'économie américaine. Dans le contexte actuel de crise mondiale, le numéro 1 américain défend une vision schumpétérienne de la reprise, pariant sur le progrès technologique pour rebondir. Il veut promouvoir un « Green New Deal » dont l'écologie sera la principale rampe d'innovation. Notons que son discours est davantage axé sur la relance de l'économie par les énergies vertes que sur la réduction des dommages induits par le changement climatique. Il défend l'idée que l'industrie et les

ouvriers américains ont tout à gagner du développement de l'éolien, des cellules photovoltaïques et des batteries « next-generation » capables de stocker davantage d'énergie. En cela, il reprend à son compte l'image très prométhéenne chère à l'Amérique qui consiste à croire que la solution aux problèmes des hommes d'aujourd'hui se trouve dans le progrès et l'innovation qui porteront leurs fruits demain.

Barack Obama insiste aussi, à de multiples occasions, sur le différentiel de compétitivité que cette révolution verte apportera aux États-Unis par rapport aux autres acteurs du commerce mondial. En ce sens, le changement climatique n'est pas envisagé comme une « catastrophe » mais plutôt comme une formidable occasion d'installer un leadership mondial. Le président américain est très clair : « Le pays qui prendra les devants dans la création d'une économie de l'énergie propre dirigera l'économie du XXI^e siècle. »

Une incise s'impose ici : pour l'instant, l'Europe a surtout — et à juste titre — salué la nouveauté de la « posture » et le changement de cap radical décidé par le nouveau président, qui se distingue nettement de la culture « pétrolière » de son prédécesseur. Mais les Vingt-Sept ne peuvent pas en rester là. L'UE doit prendre conscience qu'une bataille économique est désormais engagée autour des technologies vertes et que, dans l'hypothèse (vraisemblable) de la réussite du « virage » amorcé par Barack Obama, seule une réponse européenne collective et de grande ampleur lui permettra de « challenger » la première puissance économique mondiale. Ce n'est pas l'addition de 27 politiques nationales de développement durable qui fera de l'Union le leader sur ces sujets déterminants pour la nouvelle économie du monde, mais une vraie action commune, portée par des financements communautaires ambitieux et conséquents (17) !

Un projet de loi à plusieurs facettes

Quels sont les moyens envisagés par Barack Obama et son administration pour atteindre les objectifs du « Green New Deal » ? La nouvelle administration décline quatre principaux domaines d'intervention détaillés dans les 1 200 pages de l'« American Clean Energy and Security Act » déposé en mars 2009 par Henry A. Waxman, président de la Commission sur l'énergie et le Commerce à la Chambre des représentants, et Ed Markey, président de la Commission sur l'indépendance énergétique et le réchauffement climatique. Ces quatre priorités sont l'énergie propre, l'efficacité énergétique, la réduction de la

pollution et la compétitivité de l'économie. Nous l'avons dit : ce projet de loi a été adopté le vendredi 26 juin 2009 à une très courte majorité par la Chambre des représentants et est actuellement en discussion au Sénat.

L'une des dispositions phares de ce projet est l'instauration d'un marché des permis d'émission de CO₂ à l'échelle fédérale, sur le modèle de ce que l'Europe a mis en place à partir de 2005. Ce marché couvrirait 85 % des sources émettrices de CO₂, parmi lesquelles la production d'électricité, les raffineries et les grandes installations industrielles (au-dessus de 25 000 tonnes/an). L'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) disposerait d'une réserve stratégique de 2,5 milliards de permis qu'elle pourrait mettre aux enchères, en cas de besoin, pour orienter le marché à la baisse. Pendant la campagne, Barack Obama avait souhaité que la totalité des droits d'émission soient mis aux enchères, ce qui les aurait rendus plus coûteux et aurait accru la pression sur les industriels polluants. Finalement, après un intense lobbying de ces derniers, le texte adopté par la Chambre des représentants fin juin prévoit que seuls 15 % des droits devraient être mis aux enchères les premières années, le reste étant distribué gratuitement.

Afin de réduire la consommation énergétique des bâtiments, ce texte prévoit de renforcer les normes environnementales dans les constructions neuves et de favoriser la rénovation du bâti existant par le biais d'incitations diverses (subventions directes, garantie de prêts, bonification d'intérêts...). Le gouvernement entend donner l'exemple et prévoit de lancer un vaste programme de modernisation des bâtiments de l'administration et des parcs de logement du secteur public. L'objectif affiché est d'alléger de 25 % la facture énergétique des bâtiments fédéraux grâce à une campagne de réhabilitation des immeubles dont l'un des effets, et non des moindres, sera de créer des emplois. Barack Obama ne veut en aucun cas laisser les familles plus modestes en marge de cette mutation énergétique. C'est pourquoi 5 milliards de dollars ont été affectés à l'aide aux ménages prêts à entreprendre des travaux d'isolation.

En matière de transport routier, le président prévoit de renforcer et de « fédéraliser » les normes environnementales afin de limiter le coût d'adaptation pour les constructeurs et de favoriser la transition vers le véhicule électrique par des incitations destinées aux gros utilisateurs (grandes entreprises, villes...). L'objectif est de faire passer la consommation moyenne

du parc automobile à 35,5 miles parcourus avec un gallon d'essence (soit 6,48 litres aux 100 km). Les véhicules électriques bénéficieront également d'un soutien multiforme au niveau de la R&D, de la mise en place d'infrastructures dédiées, du développement de parcs publics ou encore des achats individuels. Le 23 juin 2009, le président a annoncé le déblocage de 8 milliards de dollars destinés à aider trois constructeurs à investir dans des véhicules verts. Il s'agit de Ford (qui recevra les trois quarts de cette aide), Nissan (1,6 milliard) et Tesla (465 millions) (18).

Enfin, comme nous l'avons déjà indiqué, concernant la production d'électricité, Barack Obama confirme tout l'intérêt d'un développement rapide et à grande échelle des technologies de capture/séquestration du carbone afin d'assurer une exploitation propre du charbon.

L'avenir sera vert

Au-delà de ces quatre chapitres, que retenir de ce projet ? Tout d'abord, les énergies vertes vont jouer un rôle essentiel à l'avenir. Barack Obama soutient ainsi la création de la « Clean Energy Finance Authority » qui devra faciliter les investissements dans les énergies alternatives. Les actions engagées par ce nouvel établissement, qui fait partie intégrante du plan de relance américain (*Recovery Plan*), permettront de revitaliser l'industrie des énergies renouvelables et de doubler l'énergie de source renouvelable produite dans les trois prochaines années. Cette nouvelle autorité devrait, d'autre part, améliorer l'efficacité énergétique et mettre en place des formations pour des « emplois verts ». En dehors du plan de relance, Barack Obama a chiffré à 150 milliards de dollars sur dix ans son programme d'investissement en R&D sur les énergies renouvelables. Pour atteindre ces différents objectifs, le président américain table sur l'innovation et les incitations fiscales. Il prévoit la prolongation du « Production Tax Credit », qui est un crédit d'impôts de 1,9 cent/kWh accordé aux producteurs sur les dix premières années de fonctionnement d'un site de production d'énergie renouvelable. Son coût total est estimé à 14 milliards de dollars.

Le développement de nouvelles sources d'énergie soulève également des questions liées au raccordement de ces sources au réseau de transport et de distribution. Or chacun sait que les réseaux américains ne sont pas (c'est une litote !) à la pointe de la technologie, et que les États-Unis n'ont pas élaboré de « standard market design » (modèle de marché unique). Deux niveaux de

réglementation cohabitent — le niveau des États et le niveau fédéral — et l'autorité fédérale de régulation, la FERC (Federal Energy Regulatory Commission), a des compétences essentiellement limitées aux question inter-étatiques (construction de nouvelles lignes haute tension, d'oléoducs, de gazoducs, de terminaux méthaniers...) (19).

Comparé au modèle du grand réseau synchrone interconnecté européen, le réseau américain apparaît complexe et morcelé. Trois réseaux majeurs cohabitent, sans lien entre eux : l'un à l'Ouest (Western Interconnection), l'autre à l'Est (Eastern Interconnection), l'État du Texas fonctionnant pour sa part comme une « île électrique ». Pas moins de 21 opérateurs de réseaux se répartissent la gestion du système américain. Chaque État suit sa propre politique de restructuration de l'industrie électrique. Ces différents systèmes électriques régionaux ont des modes de fonctionnement variés, des réalités économiques, juridiques ou réglementaires diverses, avec des acteurs industriels de toutes tailles dans chacun des segments de l'activité électrique. Les pratiques varient largement entre les différents opérateurs en matière d'accès au réseau, d'interconnexions régionales, de marché, de maintenance des réseaux et de mesure de leur performance.

L'une des innovations importantes de la nouvelle politique résidera donc dans une vision centrale des réseaux d'énergie. À l'image de Franklin Roosevelt, père de la Tennessee Valley Authority et de l'électricité pour tous, le nouveau président a opté pour les grands travaux d'infrastructures, négligés par les financiers des Années folles. Au lendemain du grand « black-out » électrique du 14 août 2003 qui avait affecté la côte Est des États-Unis, les démocrates s'étaient déjà plaints de la vétusté des infrastructures électriques du pays, dont la plupart datent du milieu des années 1950. Demain, on peut s'attendre à ce que la vague de modernisation des réseaux américains aboutisse à une meilleure interconnexion entre les différents États. Le président voit cependant plus grand. Avec la création de plus de 5 000 kilomètres de nouvelles lignes de transport d'électricité et des investissements de l'ordre de 11 milliards de dollars, il veut accompagner les États-Unis vers l'émergence des « smart grids » : promu par les grands opérateurs de l'information (IBM, Cisco...), qui le considèrent comme un « terrain de chasse » industriel nouveau, ce concept de « réseaux intelligents » vise à raccorder de manière optimale toutes les énergies nouvelles

et à placer le consommateur au cœur du nouveau modèle énergétique, *via* la mise en place de « compteurs intelligents » chez les particuliers (20).

Pour résumer, Barack Obama souhaite que les États-Unis disposent d'un réseau mieux sécurisé, apte à accueillir plus d'énergies renouvelables et offrant aux consommateurs de meilleurs choix en matière énergétique. Les démocrates veulent également que les ressources allouées au développement des réseaux d'électricité soient affectées en particulier aux zones urbaines les plus congestionnées et les plus vulnérables ainsi qu'aux zones rurales où se concentre une part importante des énergies renouvelables. L'administration engage une transformation radicale du mode de fonctionnement de l'économie électrique américaine. Répétons-le : face à cette transformation, l'Union européenne doit poursuivre ardemment ses travaux (21), car il s'agit sans doute d'un tournant technologique digne de l'apparition d'Internet, qu'il faut absolument accompagner au plan industriel.

À travers toutes ces orientations, le président américain a voulu présenter un projet énergétique cohérent et ambitieux. Ses objectifs chiffrés illustrent sa détermination à prendre le problème au sérieux et à adopter des mesures concrètes et opérationnelles. Néanmoins, de nombreux obstacles risquent de se dresser face à cette mutation énergétique en marche.

Un programme semé d'embûches

Résistances intérieures

Le programme énergétique de Barack Obama est ambitieux, mais le chemin sera à l'évidence semé d'embûches. L'un des premiers facteurs susceptibles de freiner les « vellétés vertes » du président est le poids des lobbies du charbon et du pétrole. Les États « charbonniers » du nord et du nord-est des États-Unis, qui craignent une hausse massive du chômage en cas de fermeture des mines, ont déjà lancé une contre-offensive en proposant de produire du « clean coal » (du charbon propre) dont les effets positifs sur l'environnement sont plus que sujets à caution. Quant au lobby du pétrole, il est autant le fait des autorités des États du Texas et de l'Alaska que des compagnies pétrolières elles-mêmes, les fameuses « Sœurs » dont l'influence est toujours aussi importante.

Ainsi, lors de la récente discussion au Congrès du projet de loi sur l'énergie, les républicains ont imposé des concessions

majeures en faveur de l'industrie minière. Même au sein du Parti démocrate, les lobbies du charbon et du pétrole occupent une place très importante, ne serait-ce que parce qu'ils lui fournissent un soutien financier conséquent. Le 7 août 2009, dix sénateurs démocrates (sur soixante), issus essentiellement d'États charbonniers, ont adressé un courrier au président pour l'informer de leur intention de ne pas voter le projet de loi sur l'énergie quand il viendra en discussion au Sénat, demandant une « assistance à la transition des industries hautement consommatrices ». Le programme énergétique californien déployé par le sénateur républicain Schwarzenegger, proche des objectifs fixés par le protocole de Kyoto, ne sera donc pas forcément celui de l'ensemble des États-Unis. Et même si les « Californiens » démocrates du Sénat et de la Chambre tiennent les commissions clés, rien n'est joué d'avance. En fait, pour reprendre l'excellente formule du politologue de Miami Sean Foreman, « Barack Obama doit gérer en permanence 535 intérêts électoraux, souvent opposés à l'intérêt national » (22). Symbole de ces hésitations : l'abstention, le 26 juin, lors du vote sur l'« American Clean Energy and Security Act » à la Chambre des représentants, des sept représentants de l'Alabama, dont le démocrate Arthur Davis, pourtant ami de longue date de Barack Obama mais candidat au poste de gouverneur en 2010. Davis a expliqué que « le système de marché des émissions de CO₂ pénaliserait les régions industrielles comme l'Alabama, qui perdrait des emplois ».

De nombreux démocrates s'appuient sur cet argument pour demander un calendrier plus « étalé ». Ils pensent que certaines mesures « sensibles » ne peuvent et ne doivent pas être prises en même temps, au risque d'un échec cuisant. C'est le point de vue que défend l'ancien candidat démocrate à la présidence, John Kerry. À la Conférence sur le changement climatique de Poznań, en décembre 2008, il a affirmé que le système « cap-and-trade » (marché de droits d'émission de gaz à effet de serre) ne devait pas être mis en place durant les cent premiers jours de la présidence. Sur ce point, le pensionnaire de la Maison Blanche l'a suivi puisqu'il a inclus ce mécanisme dans le projet de loi Waxman-Markey en proposant de lever, à compter de 2012 uniquement, 80 milliards de dollars par an pour la vente de droits d'émission de gaz carbonique dans le cadre d'un marché fédéral d'échanges destiné à lutter contre le réchauffement climatique. Au-delà, la question majeure sera surtout de savoir comment le président va articuler la réforme en cours du système de santé (stigmatisée par

les républicains mais aussi par l'aile droite de son parti) avec le passage au Sénat du texte sur l'énergie.

Contraintes techniques et politiques

Enfin, comme évoqué précédemment, des contraintes techniques liées à la vétusté du réseau de transport et de distribution d'électricité américain risquent de mettre en péril les objectifs annoncés par Barack Obama. Ce dernier l'a très bien compris et a prévu une remise à niveau de l'ensemble des réseaux ainsi que l'amélioration des interconnexions entre États. Ces autoroutes de l'électricité sont des vecteurs indispensables pour assurer la sécurité de l'approvisionnement et l'allocation optimale des ressources énergétiques. Il est inenvisageable de penser au futur énergétique en le dissociant de la problématique des réseaux.

En ce qui concerne les sources d'énergie, Barack Obama s'était prononcé, durant la campagne, en faveur d'une sortie progressive mais totale du charbon. Mais, nous l'avons vu, le charbon reste la source d'énergie la plus importante et la plupart des grandes industries américaines l'utilisent, et l'utiliseront encore longtemps. D'où une recherche sans doute accrue en matière de capture/stockage du carbone afin de rendre le charbon « ecofriendly ».

Une autre inconnue majeure concerne le nucléaire. Les États-Unis possèdent le plus grand parc de production d'énergie nucléaire du monde (100 GW) ; mais dans le projet de loi « American Clean Energy and Security Act », le terme « nucléaire » ne figure qu'à deux reprises, qui plus est dans des dispositions *a priori* mineures. Faut-il conclure à un changement de cap par rapport à l'« Energy Policy Act » de 2005 et à une révision à la baisse des incitations accordées par ce texte (subvention de 1,8 cent/kWh durant les huit premières années de fonctionnement d'une nouvelle centrale nucléaire, garantie fédérale sur les emprunts jusqu'à 80 % du coût d'une centrale...) ? Les prochains mois seront décisifs. L'arrêt du projet de stockage de Yucca Mountain (Nevada), promesse de campagne tenue par le nouveau président, apparaît en tout cas comme un signe incontestable de la volonté de l'administration de remettre en cause l'importance du nucléaire...

Au final, tous les engagements de Barack Obama ne seront sans doute pas atteints. Il faudra peut-être une, voire plusieurs décennies avant d'arriver au bon compromis dans le domaine

énergétique américain. Cependant, ces orientations constituent un point de départ essentiel vers une politique énergétique durable.

La Conférence de Copenhague qui se tiendra en décembre 2009 aura pour vocation de lancer l'après-Kyoto. Alors que les États-Unis, nous l'avons rappelé, n'ont pas ratifié le protocole de 1997, cette conférence sera l'occasion pour les Américains, et en particulier pour le premier d'entre eux, de revenir sur le devant de la scène en adoptant une nouvelle attitude plus coopérative en matière de développement durable et de lutte contre le changement climatique. Saisir la balle au bond, c'est selon toute vraisemblance l'objectif de Barack Obama. Mais quelle sera sa marge de manœuvre interne, notamment dans la discussion en cours au Sénat afin de porter cette nouvelle ambition à l'extérieur ? Son propre camp ne va-t-il pas lui reprocher d'affaiblir la puissance industrielle américaine alors qu'elle se trouve encore en phase de redémarrage ? À quel point ses convictions environnementales auront-elles transformé, en moins d'un an, la classe politique et, plus généralement, la société américaine ? Il est plus que symptomatique de voir Apple ainsi que trois autres grands groupes (23) quitter avec fracas, le 6 octobre, la plus importante organisation patronale des États-Unis, la Chambre américaine de commerce, mécontents de son opposition stérile aux initiatives du gouvernement fédéral en faveur de la lutte contre les GES.

Une chose est sûre : les prochaines semaines seront déterminantes pour les États-Unis, mais aussi pour le reste du monde. Sans eux, Copenhague ne sera qu'une « grand-messe écolo-communicante » ! Avec eux, et avec la participation de l'ensemble des grandes économies mobilisées pour la réduction des gaz à effet de serre (l'Europe, la Chine, l'Inde), nous pouvons espérer des mesures concrètes en matière d'énergie et de protection de l'environnement. Comme le résumait fort justement Ed Markey le 24 juin dernier, « le monde entier attend de voir si le président Obama va se rendre à Copenhague en tant que leader de la réduction des gaz à effet de serre et comme celui qui a su provoquer dans le même temps une révolution autour des emplois verts »...

(1) Pour une analyse récente et approfondie de la situation énergétique américaine, voir : Sophie Meritet et Fabienne Salaün, « La politique énergétique des États-Unis à un tournant », in *Les Nouveaux Défis de l'énergie* (sous la dir. de Jean-Marie Chevalier, Economica, 2009).

- (2) Dans les dix États où le charbon est le plus utilisé, les prix de l'électricité sont en moyenne inférieurs de 40 % aux prix pratiqués dans les États utilisant d'autres combustibles.
- (3) 90 % des nouvelles centrales électriques installées depuis 1995 sont des CCG (cycles combinés au gaz).
- (4) Ils consomment environ 20,6 Mb/jour, soit environ 25 % de la demande mondiale.
- (5) La consommation américaine de pétrole est de 68,4 barils/mille personnes/jour. Celle de la Chine de 5,5 barils et celle de l'Inde de 2,2.
- (6) « Obama sets bold new principles for U.S. energy, climate policies », The United States Mission to the European Union, 26 janvier 2009.
- (7) Cédric de Lestrage, « Les États-Unis entre inertie et dynamisme », *Questions internationales*, mars-avril 2007.
- (8) La production dans cette zone devrait passer de 4 millions de barils en 2006 à 7 millions en 2010 et à 9 millions en 2020 (Cédric de Lestrage, art. cit.).
- (9) Mark Crosier, « US energy policy under Bush and Obama », *Electronicsweekly.com*, 26 février 2009.
- (10) Mikael Pisjkur, « U.S. Energy Policy Begins to Shift », *PINR Report*, 1^{er} février 2007.
- (11) Cato Institute, *Cato Handbook for Policymakers*. 7^e éd. (Chapitre 43, « Energy policy »), 2009. Disponible sur : www.cato.org/pubs/handbook/hb111/index.html
- (12) Remarks of President Barack Obama – Address to joint Session of Congress, 24 février 2009.
- (13) Il ne faut pas oublier que les États-Unis comptèrent par le passé parmi les pionniers en matière de désulfuration des industries et qu'ils ont joué un rôle important dans la signature du protocole de Montréal (1987) interdisant les CFC.
- (14) En 2007, les énergies renouvelables représentaient 8,5 % de la production électrique, dont 6 % pour l'hydroélectricité et 0,8 % pour l'éolien (US Department of Energy / Energy Information Administration, *Monthly Energy Review*, février 2009. Disponible sur : <http://eia.doe.gov>).
- (15) AFP, « Droits d'émission de CO₂ : Obama veut lever 80 milliards de dollars dès 2012 », 26 février 2009.
- (16) Avec comme année de référence 2005, ce qui limitera *de facto* l'effort de réduction consenti par les États-Unis en comparaison avec celui de l'Europe qui, elle, s'est fixée comme objectif une réduction de 20 % par rapport aux émissions de 1990.
- (17) Voir aussi, sur ces sujets, notre récent ouvrage, *L'Europe en panne d'énergie, pour une politique énergétique commune*, Descartes & Cie, 2009.
- (18) L'enveloppe totale réservée au développement des voitures propres ou économes en carburant est de 25 milliards de dollars.
- (19) Sur le fonctionnement général du marché électrique américain, voir notre article coécrit avec Thomas Veyrenc, « Europe–États-Unis : des divergences électriques assumées ? » publié dans les *Cahiers du Cercle Jefferson*, n° 1, mars 2008 et dans le n° 581 de *La Revue de l'Énergie*, janvier-février 2008.
- (20) Afin que ceux-ci puissent notamment consulter et réguler leur consommation énergétique en direct.
- (21) Sur l'enjeu industriel lié à ce sujet des réseaux, voir notre point de vue : « L'Europe doit gagner la bataille des réseaux intelligents », *Les Échos*, 26 décembre 2008.
- (22) Interview de Sean Foreman, « Le Président fait trop de politique au lieu de gouverner », *Libération*, 3 août 2009.
- (23) Pacific Gas and Electricity, PNM Resources et Exelon, des producteurs et distributeurs d'électricité.