

## ANALYSE

# Les États-Unis dans le processus de Copenhague : la tentation du leadership

*Premiers émetteurs mondiaux de gaz à effet de serre (GES) en termes d'émissions par habitant, les États-Unis doivent composer avec un mode de vie gourmand en énergie. Le changement d'équipe à Washington, précédé de nombreuses initiatives régionales, a créé un effet d'attente vis-à-vis de la politique climatique nationale comme du processus international de négociations. Barack Obama a exprimé sa volonté d'aboutir à un accord mondial de lutte contre le changement climatique et d'infléchir la trajectoire américaine d'émissions de GES. Cette nouvelle doctrine a depuis été relayée par la Chambre des Représentants : la proposition de loi votée le 22 mai par la Commission de l'énergie et du commerce envisage par rapport à 2005 une baisse de - 20 % des émissions (soit une diminution de - 6 % par rapport à 1990) et une réduction de - 83 % en 2050, des objectifs atteints par le biais d'un futur marché carbone national. L'attitude du Sénat sera cependant déterminante dans la mise en œuvre de la politique américaine de lutte contre le changement climatique. L'adoption du traité international qui pourrait se concrétiser en décembre 2009 reste également incertaine, puisqu'elle requiert l'aval des deux tiers de la Chambre Haute. Les efforts d'atténuation sur lesquels les États-Unis accepteront de s'engager dans un accord mondial et les transferts financiers qu'ils proposeront aux pays les plus vulnérables au changement climatique conditionnent en grande partie la participation de la Chine, et l'issue des négociations.*

La participation des États-Unis à la coopération multilatérale est cruciale pour la conclusion d'un accord ambitieux en matière de lutte contre le changement climatique lors de la Conférence de Copenhague. L'arrivée au pouvoir du Président Obama, son volontarisme consommé en matière de lutte contre le changement climatique, ont suscité de nombreuses attentes, tant sur le plan national qu'au sein de la communauté internationale. L'examen des fondamentaux de la politique climatique américaine, puis le décryptage des positions de négociation de Washington laissent entrevoir dans quelle mesure ces espérances seront satisfaites.

### État des lieux : un modèle énergétique qui doit être réorienté

#### *Le système énergétique américain reste tributaire des énergies fossiles*

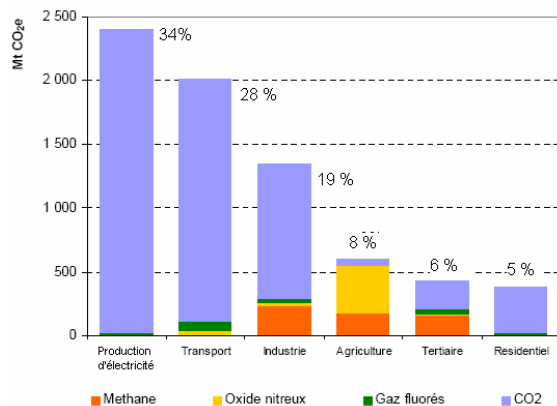
**Les États-Unis font partie des plus grands émetteurs de GES de la planète.** Au-delà de leur mode de vie, trois facteurs économiques principaux expliquent cette situation : un PIB par habitant parmi les plus élevés (34 000 €/hab., soit 10 000 € de plus que l'Union européenne), une croissance plus forte qu'en Europe et un *mix* énergétique qui reste fortement carboné malgré des progrès significatifs en matière d'efficacité énergétique et d'intensité carbone.

**En termes d'émissions par habitant, les États-Unis restent loin devant les autres pays** avec 20 tCO<sub>2</sub>e/hab. contre environ 10 tCO<sub>2</sub>e/hab. pour l'UE-25 et 5 tCO<sub>2</sub>e/hab. pour la Chine. En quantités absolues, les émissions chinoises de CO<sub>2</sub> ont toutefois dépassé celles des États-Unis en 2007. De 1990 à 2005, les émissions américaines de CO<sub>2</sub> ont progressé de + 21 % et celles de GES de + 16,5 %<sup>1</sup>. Durant cette période, les émissions de GES corrigées de l'absorption par les terrains et forêts ont augmenté de + 14,5 %. Seule l'industrie a enregistré une baisse (- 8,7 %), tandis que le secteur électrique et les transports

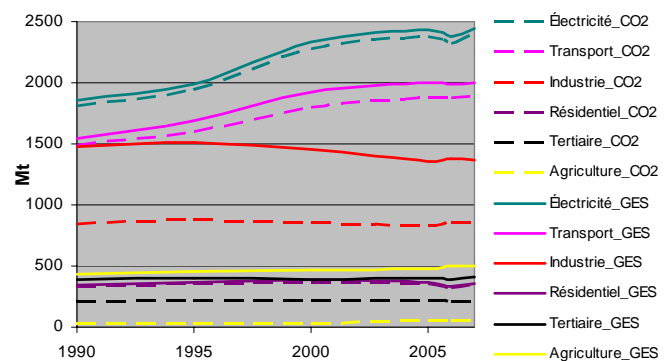
<sup>1</sup> EPA (Inventory 1990-2007, mars 2008).

connaissaient une augmentation de + 31 % et de + 27 % (figure 1). Ces deux derniers secteurs représentent deux tiers des émissions de GES du pays, loin devant l'industrie (19 %) et le bâtiment (11 %).

Figure 1 : Répartition par secteur des émissions de GES des États-Unis



Source : Caisse des Dépôts d'après US EPA Inventory 1990-2005



Source : CAS d'après US EPA Inventory 1990-2005

L'importance des émissions s'explique par un recours massif aux combustibles fossiles : les renouvelables et le nucléaire ne représentent que 14 % de la consommation d'énergie primaire et 28 % de la production d'électricité. La moitié de l'électricité est produite à partir de centrales à charbon, de loin les plus polluantes. Les dernières projections tendanciennes de l'Energy Information Agency<sup>2</sup>, prévoient un ralentissement des émissions de CO<sub>2</sub> entre 2007 et 2030 : ces dernières augmenteraient de 0,3 % par an, soit un rythme moindre que la croissance annuelle de + 0,8 % enregistrée de 1980 à 2007, pour atteindre en 2030 un niveau supérieur de 7 % à celui de 2007.

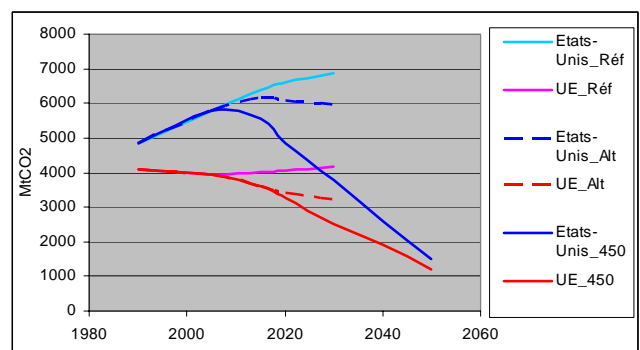
#### De Kyoto à Copenhague, une comparaison des efforts à accomplir de part et d'autre de l'Atlantique

Les projections de l'AIE<sup>3</sup> confirment que l'écart entre l'UE et les États-Unis se creuserait considérablement en termes de trajectoire d'émissions à court terme. De leur niveau de 4 832 Mt en 1990, les émissions américaines de CO<sub>2</sub> atteindraient ainsi 6 600 Mt en 2020, quand celles de l'UE passeraient de 4 084 Mt à 4 050 Mt sur la même période.

Depuis 1992, l'Europe s'est inscrite dans une dynamique de réduction de ses émissions. Au travers du Paquet Énergie-Climat adopté en décembre 2008, l'UE-27 se fixait un objectif de réduction de - 20 % en 2020 par rapport au niveau d'émission de 1990, une cible bien plus ambitieuse que celle assignée à l'UE par le Protocole de Kyoto assignait à l'UE-15 (- 8 % en 2012). Cette dynamique apparaît dans les projections du scénario alternatif de l'AIE<sup>4</sup> et dans le scénario environnemental d'une concentration atmosphérique de GES de 450 ppm éq. CO<sub>2</sub> (figure 2)<sup>5</sup>. En conséquence, alors que les émissions européennes de CO<sub>2</sub> baissaient de - 3,5 % entre 1990 et 2005, elles ont fortement crû outre-Atlantique (+ 20 %).

Les États-Unis ne sont pas pour autant restés inactifs depuis 1990. La baisse de l'intensité énergétique mesurée entre 1990 et 2002 (- 1,4 %/an) a été plus rapide qu'en Europe (- 0,9 %/an). La croissance moyenne américaine, de + 3,2 % par an entre 1990 et 2005, s'est traduite par une augmentation de la consommation d'énergie de + 1,2 % par an. Dans le même temps, la croissance de l'UE a été deux fois moindre (+ 1,5 % par an) tandis que la consommation énergétique européenne a augmenté de + 0,2 %. Les émissions de CO<sub>2</sub> ont augmenté de + 1,2 % par an aux États-Unis et baissé de - 0,2 %/an pour l'UE. Ainsi, l'augmentation des émissions de CO<sub>2</sub> aux États-Unis est en grande partie due à l'impact du surcroît de croissance.

Figure 2 : Émissions de CO<sub>2</sub> des États-Unis et de l'UE



Source : CAS d'après AIE-WEO 2008 et modèle GEMINI, Commission Valeur du carbone du CAS, 2008

<sup>2</sup> EIA, American Energy Outlook 2009.

<sup>3</sup> World Energy Outlook 2007.

<sup>4</sup> Scénario traduisant les mesures décidées ou quasi sûres, cf. World Energy Outlook 2009.

<sup>5</sup> Le Protocole de Kyoto, non ratifié par les États-Unis, prévoyait un engagement chiffré de - 7 % pour la partie américaine.

Pour mémoire, dans les scénarios de référence établis en 2007 par l'AIE, les hypothèses de croissance<sup>6</sup> américaine et européenne sont voisines, respectivement de + 2,4 % et + 2 % par an<sup>7</sup> d'ici à 2020. Par rapport à cette projection de référence, les États-Unis devraient donc réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub> de 27 % pour atteindre leur objectif de revenir au niveau d'émissions de 1990 ; pour l'UE, la baisse serait de 19 % par rapport à la référence pour aboutir à l'objectif de - 20 % fixé par le Paquet Énergie-Climat.

### *La mobilisation tangible de certains États et de grandes entreprises*

Alors que l'Europe a pris une certaine avance, notamment par la mise en place effective d'un marché d'échanges de permis d'émissions, l'action des États-Unis reste morcelée.

Ces dernières années, la politique climatique américaine a plutôt mis l'accent sur le développement technologique. L'*Energy Policy Act* du 8 août 2005, qui sert de base à l'*Advanced Energy Initiative* lancée en 2006 par le Président Bush et à la Loi *Energy Independence and Security Act* de décembre 2007, se focalise ainsi sur la substitution des carburants fossiles des véhicules et sur le basculement des modes de production électrique vers une utilisation accrue du charbon propre, du nucléaire avancé, du solaire et de l'éolien. La loi de 2007 vise à promouvoir les nouvelles technologies énergétiques pour réduire la dépendance des États-Unis aux importations d'hydrocarbures, protéger l'environnement et stimuler la croissance économique.

Palliant la relative inertie fédérale, plusieurs programmes et coopérations se sont aussi mis en place. Les États-Unis disposeront d'ici 2010-2012 de plusieurs marchés de permis régionaux. Trois projets de systèmes « *Cap and Trade* » rassemblant une vingtaine d'États participants et une dizaine d'États observateurs, tant au sein des États-Unis qu'au Canada et au Mexique, ont ainsi été créés pour atteindre des objectifs communs de réduction des GES : la *Western Climate Initiative* (WCI), le *Midwest Regional Greenhouse Gas Reduction Accord*, et la *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI) lancée au 1<sup>er</sup> janvier 2009 entre les États du Nord-Est.

Ces initiatives portaient en germe la mise en œuvre d'un marché carbone à l'échelle nationale, et, en raison de leur dimension transnationale, le raccordement des marchés américains aux marchés canadien, mexicain et ultérieurement aux systèmes d'échange internationaux. Toutefois, il est probable que la mise en place d'un marché national ne soit pas envisageable avant 2012-2015.

## La relance de la politique environnementale américaine

### *Le volet énergie du National Recovery Act*

Deux signes corrélés de l'importance accordée à la problématique climatique sont apparus au cours des premiers mois de l'année 2009 : le volet énergie est central dans le plan de relance américain (*National Recovery Act*), et Steven Chu, ancien prix Nobel de physique, a été nommé au secrétariat à l'Énergie. La nouvelle stratégie est d'autant plus ambitieuse que les éco-activités sont potentiellement créatrices d'emplois. Un nouveau marché mondial s'ouvre, que les États-Unis comptent investir en tant que leader.

Le plan de relance prévoit d'investir 150 milliards de dollars sur les dix prochaines années pour permettre de développer les énergies alternatives et les infrastructures correspondantes (notamment un réseau électrique numérique). Cette transformation de l'économie américaine créerait 5 millions d'emplois. Elle devrait également avoir un impact important sur la sécurité énergétique du pays et sur les marchés mondiaux : d'ici à 2020, la consommation américaine de pétrole diminuerait d'environ - 35 %.

Dans l'automobile, de nouvelles normes visent une baisse de - 20 % des consommations dans le même délai ainsi qu'une réduction de moitié de la consommation unitaire en 18 ans<sup>8</sup>. Afin d'atteindre 1 million de véhicules hybrides rechargeables dès 2015 pour les véhicules construits aux États-Unis, une incitation à l'achat de 7 000 \$ par voiture serait créée. Cette cible reste néanmoins modeste au regard des 300 millions de voitures circulant sur les routes américaines. Cependant, l'amélioration de l'efficacité énergétique doit également toucher les bâtiments : il est question de rénover un million de logements par an (soit 1 % du parc) et trois quarts des bâtiments publics. L'investissement dans les énergies renouvelables doit se traduire par une proportion de 10 % d'électricité renouvelable en 2012 (contre 8,8 % aujourd'hui) et de 25 % en 2025. L'équipe du Président Obama a annoncé des garanties d'emprunt significatives pour les projets éoliens et solaires. Le recours à la production nationale d'énergies fossiles sera encadré par la construction d'un gazoduc depuis l'Alaska et par le développement des technologies de capture et séquestration du CO<sub>2</sub> (CCS). Si le nucléaire n'est pas cité explicitement dans le plan, il était mentionné

<sup>6</sup> Critère PIB.

<sup>7</sup> Réactualisées à 2,2 % et 1,8 % en 2008.

<sup>8</sup> Norme CAFE, *Corporate Average Fuel Economy*.

comme un recours incontournable dans le volet énergie du programme du candidat Obama<sup>9</sup>. Enfin, le budget fédéral en matière de recherche et développement des sciences de base serait doublé dans la décennie à venir. Le secrétaire d'État Chu entend spécialiser les laboratoires du Department of Energy (DoE) sur plusieurs technologies de rupture, comme les agrocarburants de seconde génération, les batteries automobiles, les bâtiments basse consommation, le solaire photovoltaïque et le stockage de l'électricité.

**Le plan de relance fixe un objectif national de réduction des émissions de GES de – 80 % en 2050, atteint grâce à un futur marché carbone.** Le *National Recovery Act* a été accueilli très favorablement par le secteur de la finance verte, qui appelle à un « *New Deal vert* », et par l'industrie *high tech*, notamment les groupements *Business for Innovative Climate and Energy Policy* et *United States Climate Action Partnership*.

### La réponse du Congrès

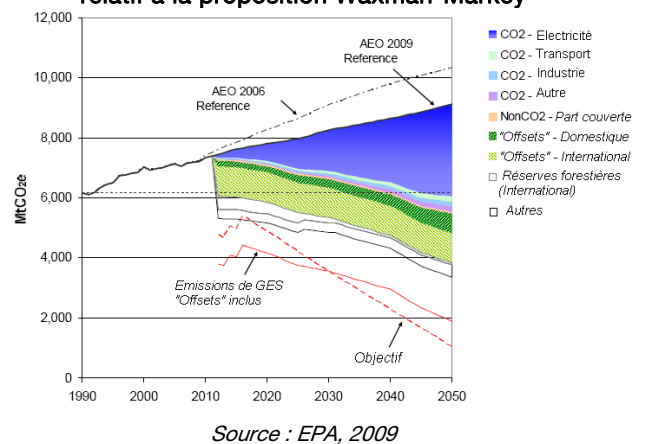
Depuis 2007, une dizaine de propositions de lois fédérales sur les émissions de GES ont été élaborées. L'*American Clean Energy and Security Act* publié le 31 mars 2009 par le camp démocrate de la Chambre des Représentants a été le premier à répondre à la demande présidentielle. Déjà validé par sa commission d'origine, le texte des Représentants Waxman et Markey sera sans doute débattu début août au Congrès, après son approbation par la Chambre (tableau 1).

La proposition concrétise la nouvelle politique climatique américaine sous la forme d'objectifs fédéraux en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique, de normes d'intensité carbone pour les centrales à charbon, le secteur du transport et celui du bâtiment. Elle incite au développement de techniques de capture et stockage du charbon, financé à hauteur de 10 milliards de dollars. Un marché de permis d'émissions de GES couvrant 85 % de l'économie américaine dès 2016 serait lancé en avril 2011, afin d'atteindre un objectif de réduction d'émissions plus ambitieux que les annonces précédentes de la Maison-Blanche, à moyen terme (– 17 % de 2005 à 2020, contre une cible précédente de – 14 %) comme à long terme (– 83 % en 2050, plus que les – 80 % prévus). Le marché s'étendrait aux secteurs clefs du transport et du résidentiel tertiaire : il inclurait non seulement les émissions des raffineries comme en Europe, mais aussi la teneur en CO<sub>2</sub> des produits vendus par l'industrie pétrolière.

La reprise explicite de cette proposition par les membres de l'administration Obama démontre qu'elle a valeur de mise de jeu pour les négociations de Copenhague. Elle conditionne ainsi les transferts technologiques accordés par les États-Unis à la signature d'un accord international et crée un fonds pour l'adaptation au changement climatique d'envergure mondiale. Enfin, le raccordement au système « *Cap and Trade* » européen reste possible : le texte écarte un plafond de prix, qui aurait compliqué une telle interconnexion, au profit d'une réserve de permis actionnable en cas de hausse importante du prix du carbone, complétée par d'autres amortisseurs, dont des mécanismes de crédits compensatoires et d'emprunts de permis.

Les analyses de l'EPA<sup>10</sup> basées sur les deux versions de proposition Waxman-Markey apparues au fil du débat parlementaire montrent que la législation réduirait les émissions jusqu'à – 83 % en 2050 par rapport à 2005<sup>11</sup>, surtout dans le secteur électrique, dont les émissions diminuent nettement grâce aux projets domestiques et internationaux (« *offsets* »). Les émissions du transport et l'industrie n'évoluent que marginalement (figure 3). Le prix de la tonne carbone irait de 13 \$ à 26 \$/tCO<sub>2</sub>e en 2015 ; de 17 \$ à 33 \$/tCO<sub>2</sub>e en 2020, et de 28 \$ à 54 \$/tCO<sub>2</sub>e en 2030, et augmenterait sensiblement sans recours aux projets internationaux. En comparaison, les incitations prévues pour la mise en place de la capture et du stockage du CO<sub>2</sub> dès 2020-2025 coûteraient l'équivalent d'un prix de la tonne carbone bien supérieur, soit entre 50 \$/tCO<sub>2</sub>e et 90 \$/tCO<sub>2</sub>e pour chaque tonne capturée (suivant la capacité du stockage).

Figure 3 : Émissions de GES du scénario EPA relatif à la proposition Waxman-Markey



Source : EPA, 2009

<sup>9</sup> Le programme intitulé « *Barack Obama and Joe Biden: New Energy For America* », était explicite : « *L'énergie nucléaire représente plus de 70 % de notre électricité générée par une source non carbonique. Il est peu probable que nous puissions atteindre nos objectifs climatiques ambitieux si nous éliminons l'option de l'énergie nucléaire* »

<sup>10</sup> EPA Preliminary Analysis of the Waxman-Markey discussion draft, 20 avril 2009, et *Ways in Which Revisions to the American Clean Energy and Security Act Change the Projected Economic Impacts of the Bill*, 17 mai 2009.

<sup>11</sup> Cette amélioration reste néanmoins en partie due à la baisse du PIB par rapport au scénario de référence de l'AIE (AEO, 2009).

Tableau 1 : Caractéristiques principales de la proposition Waxman – Markey à l'issue de son adoption par la Commission de l'énergie et du commerce

Efficacité énergétique et énergies renouvelables	
Énergies renouvelables	Obligation des distributeurs (> 4 GWh) de fournir de 6 % (2012) à 20 % (2020) d'électricité à partir de sources renouvelables dont un quart à partir de mesures d'efficacité énergétique (40 % en cas d'accord avec l'État local, soit 12 % de renouvelables et 8 % d'économies d'énergie). Programme fédéral d'achat d'énergies renouvelables.
Capture et stockage du CO <sub>2</sub> des centrales à charbon	Programme de démonstration et d'incitations pour lancer le déploiement du CCS. Établissement à la majorité des 2/3 des producteurs d'électricité d'un centre de recherche sur le CCS, au sein de l'Electric Power Research Institute, doté de 1 milliard \$/an pour accélérer le programme. Programme de distribution de permis, accordés en fonction du nombre de tonnes de CO <sub>2</sub> séquestré.
Véhicules propres	Possibilité de subvention du DoE à la reconversion de l'industrie automobile et au développement des batteries, incitation aux programmes de démonstration de véhicules électriques, et aux programmes de déploiement. Appel aux compagnies d'électricité pour le développement des infrastructures de recharge.
Réseaux intelligents	Développement de la planification des réseaux ; facilitation du développement des technologies, en particulier pour réduire les pointes, gérer la demande et moderniser les réseaux.
Efficacité énergétique	Promotion et durcissement des normes de consommation sur les appareils.
Transports	Harmonisation des normes de consommation et d'émissions des véhicules. Fixation d'objectifs aux États pour réduire la pollution des transports. Mise en place de plans de déplacements et d'organisation pour les grandes métropoles de plus de 200 000 habitants. Sanctions en cas de manquement. Programme collaboratif de réduction de consommation pour les camions.
Distributeurs d'électricité et de gaz	Programme de maîtrise de la demande auprès des clients obligeant à obtenir 1 % d'économies d'électricité en 2012 (0,75 % gaz) et en cumulé 15 % en 2020 (10 % gaz).
Industrie	Nouvelles normes d'efficacité énergétique.
Bâtiments publics	Réglementation thermique des bâtiments neufs : - 30 % en 2010, - 50 % en 2016. Aide à la rénovation d'immeubles jusqu'à 50 % du coût des travaux. Subvention de 7 500 \$ pour l'achat de logement, destinée aux plus démunis.
Réduction globale de la pollution (en cohérence avec les propositions de l' <i>US Climate Action Partnership</i> )	
Objectifs globaux	Réduction des émissions par rapport à 2005 de - 3 % en 2012, - 20 % en 2020, - 42 % en 2030 et - 83 % en 2050.
Marché de permis	Marché incluant les secteurs de l'énergie (électricité, pétrole, gaz, charbon) et la grande industrie, couvrant 85 % des émissions des États-Unis (émetteurs > 25 000 tCO <sub>2</sub> e/an). Diminution de la quantité de permis alloués chaque année pour réduire les émissions des secteurs couverts de - 3 % en 2012, - 17 % en 2020, - 42 % en 2030 et - 83 % en 2050 (année de base 2005).
Déforestation internationale (réduction supplémentaire)	Programme de réduction de la déforestation sous le contrôle de l'EPA et de l'Agence fédérale pour le développement international (USAID). Allocation de permis pour des réductions supplémentaires concernant la déforestation (5 % de la valeur des permis entre 2012 et 2025).
Offsets	Certains types de projets sont éligibles sous le contrôle d'un organisme de surveillance. Identification par le DoE des secteurs/pays destinataires à l'international. Total des <i>offsets</i> limité à 2 Gt/an.
Banking et borrowing des permis	Possibilité de placement ( <i>banking</i> ) et d'emprunt ( <i>borrowing</i> ) sous conditions.
Réserve stratégique de permis	Création d'une réserve à hauteur de 2,5 milliards de permis pour atténuer des hausses excessives du prix des permis.
Surveillance de marché	Création d'une Commission fédérale de régulation.
Normalisation	Programme spécifique pour certains gaz.
Transition vers une économie décarbonée	
Compétitivité	Possibilités d'indemnités pour compenser les coûts du carbone dans les secteurs soumis à la concurrence internationale. Remises sous conditions pour certaines industries (concurrence, surcoûts pour le consommateur, etc.).
Emplois verts	Promotion de nouvelles formations.
Transfert de technologies	Possibilité d'assistance aux pays adhérents à un accord international (déploiement de technologies propres)
Adaptation au changement climatique	Programmes d'analyse des risques et plans d'adaptation. Création d'un fonds d'adaptation. Création d'un plan d'adaptation USAID pour les PED les plus exposés.

La loi modifierait le *mix* énergétique américain. D'ici à 2020, il serait constitué pour moitié de **charbon classique**, afin de ramener les émissions du secteur à 2 180 MtCO<sub>2</sub> en 2025 contre 2400 MtCO<sub>2</sub> en 2007. Entre 2020 et 2050, le **nucléaire augmenterait jusqu'à atteindre la moitié de la production d'électricité**, et la moitié du *mix* serait couverte en proportions égales par les **énergies renouvelables** et les centrales fossiles équipées de CCS. La **décarbonisation de la production d'électricité interviendrait entre 2020 et 2050**.

Les propositions budgétaires publiées en février dernier par la Présidence prévoyaient de redistribuer les profits de la mise aux enchères de l'intégralité des permis d'émissions du dispositif « *Cap and Trade* », estimés à 646 milliards de dollars sur la période 2012-2019, aux consommateurs les plus touchés par la hausse du prix de l'énergie. Or, des concessions ont d'ores et déjà été prévues par la Chambre des Représentants pour certains secteurs : si la loi était adoptée en l'état, seuls 15 % des permis seraient effectivement soumis aux enchères dans la période initiale. Il est cependant prévu de mettre fin à ces dérogations à partir de 2026. La proposition reste cependant muette sur les transferts financiers aux consommateurs, qui seront sans doute précisés dans le débat parlementaire, et les partisans d'une taxe carbone n'ont pas baissé les bras<sup>12</sup>.

### Le nouvel engagement américain dans la coopération internationale

Les contributions américaines au dialogue informel onusien sur la définition du régime post-2012 reflètent la prééminence accordée au progrès technologique par le biais du Partenariat de l'Asie-Pacifique et du Fonds pour les technologies propres. Elles invitent également à actualiser les termes de la CCNUCC afin de mettre à contribution les pays émergents. Enfin, la position américaine défend la nécessité de définir un objectif mondial de long terme sous la forme d'une réduction globale d'émissions de GES. Si la plupart de ces positions sont avancées sous la forme de réflexions, certains points résultent de la doctrine américaine et seront donc difficilement négociables :

- le refus de se voir assigner un objectif de réduction basé sur un critère d'émissions *per capita*, au sein d'un accord qui ferait peser l'essentiel des efforts sur les États-Unis<sup>13</sup> ;
- l'affirmation d'une souveraineté nationale en matière de gestion des mesures d'adaptation et d'atténuation vis-à-vis du changement climatique ;
- la demande de réforme des transferts technologiques et financiers Nord/Sud pour un meilleur suivi des bénéfices retirés.

#### Cinq leviers possibles pour entraîner les États-Unis dans un accord mondial

Au premier rang des enjeux de la Conférence de Copenhague, la perspective d'un engagement de la Chine transparaît clairement dans la proposition américaine, qui vise à assigner aux « pays émergents » un objectif de réduction comparable à celui des pays de l'Annexe B du Protocole.

La révision des mécanismes de soutien Nord/Sud, et notamment des Mécanismes de développement propre (MDP) constitue un second point d'inflexion potentielle des négociations.

L'amélioration de l'encadrement des transferts technologiques et financiers consentis par les pays du Nord pour l'évaluation des actions d'atténuation et d'adaptation entreprises par les PED fait l'objet de demandes récurrentes des futurs partenaires de Copenhague. Les États-Unis semblent favorables à une approche sectorielle qui permettrait de définir les potentiels de réductions d'émissions dans les économies en développement, d'organiser les transferts et d'uniformiser le suivi des politiques concernées. De même, la protection des droits de propriété intellectuelle, fondamentale pour l'accès aux transferts technologiques, est susceptible d'amener les États-Unis à s'engager plus avant dans la coopération.

Quatrième enjeu de négociation, la compétitivité économique joue doublement comme un motif d'incitation à la coopération pour les États-Unis. Le Président Obama a d'ores et déjà intégré cet argumentaire dans son discours à l'égard du Congrès américain : « *Nous savons que le pays qui sera en tête au 21<sup>e</sup> siècle sera celui qui maîtrisera les énergies propres et renouvelables (...) la Chine a fait le plus gros effort de l'histoire pour faire de son économie une économie efficace au plan énergétique (...) Les voitures hybrides rechargeables qui sortent des chaînes de montage américaines sont équipées de batteries fabriquées en Corée [du Sud]. Il est temps pour les États-Unis d'être à nouveau en tête* »<sup>14</sup>.

Enfin, la recherche d'une nouvelle légitimité diplomatique est l'une des facettes du retour américain dans le système multilatéral après l'approche bilatérale qui a caractérisé le double mandat du Président Bush. Les

<sup>12</sup> Ben Jelloul M., « Politique climatique aux États-Unis : quel instrument économique pour un signal-prix carbone ? », *La Note de veille* n° 127, Centre d'analyse stratégique, mars 2009 : [http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id\\_article=945](http://www.strategie.gouv.fr/article.php3?id_article=945)

<sup>13</sup> Les propos de la secrétaire d'État Hillary Clinton relevés par le quotidien *China Daily*, le 22/02/09 à Pékin, sont particulièrement explicites : <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/02/119435.htm>

<sup>14</sup> Discours prononcé le 09/02/09, *Concord Community High School*, Elkhart, Indiana : [http://www.whitehouse.gov/blog\\_post/indiana/](http://www.whitehouse.gov/blog_post/indiana/)

États-Unis briguent désormais ostensiblement un leadership sur les négociations climatiques qui était précédemment l'apanage de l'Europe.

### *Les critères du partage du fardeau sont encore en débat*

Les États-Unis proposent de distinguer trois catégories de pays, et non plus seulement deux comme retenu dans le Protocole de Kyoto, selon un « *critère objectif de développement économique* » qui pourrait être le PIB :

- les pays développés se verraient astreints à des objectifs de réduction absolus en 2020, qui n'ont pas pour le moment été explicitement quantifiés,
- à cet horizon, les pays émergents devraient adopter des stratégies nationales d'atténuation<sup>15</sup> adossées à des objectifs formulés en référence à la trajectoire tendancielle d'émissions<sup>16</sup>,
- enfin, les autres PED adopteraient des initiatives comparables en matière de lutte contre le changement climatique, sans objectif contraignant.

Tout comme l'UE, la proposition américaine soutient un mécanisme proposé par la Corée du Sud permettant d'intégrer au plus vite les non-membres de l'Annexe I dans la transition énergétique mondiale. Ces derniers se verraient concéder des crédits carbone sur une base sectorielle, à la hauteur de la bonne tenue des politiques qu'ils ont volontairement adoptées. L'effet incitatif du dispositif tient dans la monétisation de ces crédits sur les marchés carbone. Cette proposition repose cependant sur des objectifs à court terme que certains PED refusent, même si la Chine laisse entendre qu'elle pourrait l'approuver dès lors qu'elle ne remplace pas les lucratifs *offsets* du Protocole de Kyoto. L'Inde approuve également un registre mondial des politiques d'atténuation permettant de calibrer les transferts financiers et technologiques Nord/Sud.

### *La question des transferts financiers peut s'avérer fondamentale dans la négociation à venir*

Si les États-Unis reconnaissent la nécessité d'accroître les versements aux pays les plus vulnérables au changement climatique, ils jugent également nécessaire de réévaluer l'ampleur des contributions et la liste des bénéficiaires, en raison de la montée en puissance économique de pays émergents non membres de l'Annexe I, qu'ils estiment désormais en mesure de financer leurs propres politiques d'atténuation et d'adaptation. En outre, les États-Unis refusent pour le moment de créer de nouveaux mécanismes pour combler le déficit de financement identifié à Bali, estimant qu'il importe avant tout de mobiliser les institutions existantes. L'intransigeance américaine sur cette proposition relayée par nombre de PED et de pays émergents, mais aussi par l'Union européenne, pourrait cependant évoluer au cours des négociations.

### *Plusieurs évolutions peuvent être attendues en matière de coopération bilatérale*

Un rapprochement avec la Chine pourrait intervenir. La reconnaissance du droit au développement des pays émergents à l'issue de la Conférence de Bali et les efforts de réduction des émissions affichés par le nouveau gouvernement sont des signaux susceptibles d'amener le partenaire chinois à accepter une révision de son statut au sein du Protocole de Kyoto. L'intérêt commun pour le développement de technologies d'atténuation constitue un levier de coopération, si les discordes au sujet des droits de propriété intellectuelle et du suivi des trajectoires d'émission, se résolvent.

La coopération régionale à l'échelle de l'ALENA pourrait faire naître une stratégie commune de lutte contre le changement climatique, autour du *Partenariat des Amériques sur l'Énergie et le Climat* annoncé lors du 5<sup>e</sup> Forum des Amériques le 19 avril dernier. L'initiative semble cependant susciter moins d'enthousiasme de la part du Canada que du Mexique, qui sera en juin prochain l'hôte du *Forum des économies majeures* lancé par les États-Unis comme une enceinte concurrente de la CCNUCC.

Enfin, la coopération transatlantique est une autre piste, ouverte en janvier dernier par le Commissaire chargé de l'environnement<sup>17</sup>.

\* \* \*

Le positionnement américain dans la coopération internationale, qui conditionne la participation du deuxième grand émetteur qu'est la Chine, fait encore l'objet d'une double incertitude, qui n'est pas anormale. D'une part, les propositions officielles ne permettent pas de savoir si les États-Unis vont

<sup>15</sup> NAMAs ou « Nationally appropriate mitigation actions » selon le vocabulaire onusien retenu dans la feuille de route de Bali.

<sup>16</sup> Ou *Business As Usual (BAU)*.

<sup>17</sup> *Lettre ouverte du Commissaire Dimas au Président Obama* datée du 26/01/09 : [http://ec.europa.eu/commission\\_barroso/dimas/news/doc/letterpresidentObama.pdf](http://ec.europa.eu/commission_barroso/dimas/news/doc/letterpresidentObama.pdf)

**accepter une réduction plus importante de leurs émissions et souscrire à une augmentation notable des transferts financiers Nord/Sud.** Les négociateurs américains se contentent de répéter les objectifs proposés par la Présidence et maintiennent leur détermination à obtenir une plus grande implication des pays émergents. **D'autre part, la proposition de loi actuelle ne sera adoptée par le Sénat qu'au prix d'un certain nombre de concessions. Il n'est donc pas assuré que les ambitions présidentielles se concrétisent avant décembre prochain.** Si Washington n'était pas en mesure d'y afficher une politique solide, la Conférence de Copenhague pourrait bien aboutir à un accord d'envergure limitée en attendant que la position américaine soit plus précisément arrêtée.

*> Blandine Barreau et Hervé Pouliquen, Département de la Recherche, des Technologies et du Développement durable*

*Directeur de la publication :*  
René Sève, directeur général

Pour consulter les archives  
de la Note de Veille  
en version électronique :  
[http://www.strategie.gouv.fr/  
rubrique.php3?id\\_rubrique=12](http://www.strategie.gouv.fr/rubrique.php3?id_rubrique=12)

Centre d'analyse stratégique  
18 rue de Martignac  
75700 Paris cedex 07  
Téléphone 01 42 75 61 00  
Site internet :  
[www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)

