

Situation énergétique américaine à la veille du mandat de Joe Biden

Sophie Meritet*

En 2010, l'article «Après les élections américaines de mi-mandat, l'avenir incertain du projet de loi énergie-climat» (La Revue de l'Énergie n° 598) était représentatif des difficultés rencontrées par le président Obama pour avancer dans la transition énergétique à l'échelle du pays. Ce projet aurait pu être la première loi fédérale comportant des limitations de gaz à effet de serre. Dix ans après, la situation énergétique des États-Unis a drastiquement changé, comme la gestion climatique. L'annonce de la victoire de Joe Biden à l'élection présidentielle américaine a suscité de nombreux messages optimistes de la part des acteurs des énergies renouvelables, et des messages inquiets du monde des hydrocarbures.

Avec son rêve d'une Amérique verte, le président Obama souhaitait que les États-Unis saisissent la lutte contre le changement climatique comme un défi pour d'une part, garantir l'indépendance énergétique, et pour d'autre part, retrouver le chemin de la croissance et de l'emploi. Reléguées au second plan après les débats sur la réforme de la santé et la gestion de crise économique, les discussions sur la politique énergétique étaient en 2009 à nouveau prioritaires. Cette année-là, un projet de loi a été voté, par la Chambre des représentants, sous le nom d'*American Clean Energy and Security Act* (ou Waxman Markey du nom des auteurs). Ce projet prévoyait principalement une production d'électricité d'origine renouvelable (cible de 20 % en 2020), des investissements en recherche et développement, de nouveaux standards d'économies d'énergie et la création d'un marché du carbone (pour 2012). Ce texte a subi de nombreuses modifications au Sénat où les républicains étaient majoritaires, avec notamment la place donnée au nucléaire, les conséquences du désastre de la plate-forme pétrolière BP, la délicate question

d'un marché du carbone, tout ceci en contexte de récession. En 2010, après plusieurs mois de négociations difficiles, et un an après que la Chambre des représentants eut adopté le projet de loi, le Sénat entamait des débats avec un nouveau projet de loi *Clean Energy Jobs and American Power Act* (ou Kerry Lieberman du nom des auteurs). Ce nouveau projet comprenait une réduction des émissions de gaz à effet de serre (moins 83 % d'ici 2020, base 2005), la relance du nucléaire, des plafonds d'émissions selon les secteurs, des droits à polluer échangeables (d'ici 2013), des incitations pour les forages en mer (à plus de 120 km des côtes) et une croissance du budget de R&D. Malgré l'implication du président Obama, le projet de loi énergie-climat a été écarté sans soutien majoritaire, et avec même une opposition de certains sénateurs démocrates. L'administration en place a cependant réussi à faire voter dans le plan de relance, *American Recovery and Reinvestment Act* (ARRA), un budget de plus de 27 Mds \$, alloué à l'efficacité énergétique et à la R&D dans les énergies renouvelables. En parallèle, de nombreux États se sont engagés de leur propre initiative dans une action forte en faveur du climat.

* Université Paris-Dauphine PSL (cf. biographies p. 48).

Après sa réélection en 2012, le président Obama a adopté une stratégie différente, en renonçant à proposer une loi fédérale et en préférant utiliser son pouvoir exécutif. Par exemple, en juin 2013, le *Clean Power Act* repose sur la législation existante et les prérogatives de l'*Environmental Protection Agency* (EPA). Ce plan a permis d'avancer sur la limitation des émissions de gaz à effet de serre et d'accroître les investissements dans les énergies renouvelables. Il a principalement durci les règles d'émissions de CO₂ liées à la production d'électricité, et celles de méthane des infrastructures d'extraction et de transport du gaz naturel. Le président souhaitait également que les États-Unis tiennent une place significative sur la scène internationale. Après avoir été en première ligne de la négociation de l'Accord de Copenhague en 2009, l'administration Obama a été présente et moteur tout au long du processus de négociation de la COP21 de Paris. Au niveau national, les promesses environnementales d'Obama n'ont pas été toutes tenues, souvent bloquées par une opposition républicaine très hostile au Congrès : pas d'arrêt des subventions aux énergies fossiles, pas d'interdiction de la fracturation hydraulique et pas de protection de toutes les zones visées hors exploitation.

Dans son héritage, le président Obama a parfaitement conscience que son rêve d'Amérique verte devait cohabiter avec les ressources fossiles, conventionnelles et non conventionnelles. Sa politique énergétique durant son deuxième mandat s'est donc divisée entre cette recherche d'indépendance énergétique au travers de la production nationale d'hydrocarbures et d'énergies renouvelables, et la réduction de l'empreinte carbone de son pays. En 2016, à la veille des élections présidentielles, les préoccupations liées à la dépendance croissante aux importations de pétrole et de gaz naturel ont laissé place à une perspective d'autosuffisance, voire de retour historique d'un statut d'exportateur net. Les ressources non conventionnelles ont été une énergie de substitution au charbon polluant et au nucléaire contesté, réduisant la dépendance énergétique et contribuant à la compétitivité de l'économie américaine.

Les États-Unis sont devenus les premiers producteurs et consommateurs de gaz et de pétrole au monde. Les énergies renouvelables se sont fortement développées, résultat de nombreuses mesures engagées depuis plusieurs années, comme la prolongation des crédits d'impôt, les exigences de production d'électricité propre au niveau des États, des aides au secteur public...

Fervent défenseur des thèses climatoseptiques, le président Trump n'a eu de cesse de promouvoir les énergies fossiles, notamment le charbon, tout en minimisant le réchauffement climatique. Personne n'est prêt à oublier le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris avec l'idée de faire primer la croissance économique américaine. Au nom du maintien des emplois et l'indépendance énergétique, une centaine de lois auraient ainsi été abrogées. Le président Trump s'est même attaqué au *National Environmental Policy Act* de Nixon de 1974, considéré comme un code de l'environnement, obligeant entre autres l'État fédéral à adopter dans ses projets des mesures susceptibles d'avoir le moins d'impact sur la nature. Les projets d'exploitation dans les zones auparavant protégées ont ainsi été relancés. De nombreux changements sont déjà contestés devant les tribunaux qui attendent d'autres recours.

Le président Trump avait clairement annoncé une «nouvelle» révolution énergétique, célébrant la production américaine d'énergies fossiles sur le sol national. Sa politique énergétique semble favorable au charbon sur le papier, mais il en est tout autre dans les faits. Dans le mix énergétique américain, en 2019, les énergies renouvelables représentent 11 % de la consommation d'énergie primaire, soit autant que le charbon, plus que le nucléaire (8 %), et loin derrière le gaz (32 %) et le pétrole (37 %). Au sein des énergies renouvelables, selon l'Energy Information Administration (EIA), l'éolien représente 24 %, dépassant l'hydroélectricité (22 %) et le solaire (9 %), mais moins que la biomasse (43 %). Pour la première fois depuis 1885, l'électricité verte devrait dépasser en 2020 celle qui est produite avec du charbon, alors qu'elle représentait la

moitié de la part du charbon en 2010. Cette révolution verte intervient alors même que durant son mandat Trump a multiplié les mesures pour tenter de sauver l'industrie charbonnière. L'*Affordable Clean Energy* (ACE) de 2018 est par exemple une loi bien moins contraignante que le *Clean Power Plan* d'Obama, au niveau environnemental, notamment pour les seuils de pollution des centrales. Selon les estimations de l'EIA en 2020, la part du charbon dans la production électrique serait à 19 %, soit derrière les énergies renouvelables et le nucléaire, tous les deux à 20 % (mais derrière le gaz à plus de 30 %). Davantage de centrales à charbon ont finalement été fermées sous la présidence de Trump qu'au cours du second mandat d'Obama. Depuis 2010, le coût de construction des installations éoliennes a été réduit de 40 % et de 80 % pour le solaire. Avec une baisse du prix du gaz, la crise de Covid-19 et la réduction de la demande d'électricité, opérer une centrale à charbon est plus coûteux qu'une centrale à gaz ou des énergies renouvelables. Les lois du marché ont ainsi gagné. La production d'énergie renouvelable a progressé malgré l'administration Trump et la pandémie.

Avant 2017, le changement climatique était perçu comme une responsabilité fédérale. Depuis l'élection de Trump, c'est une affaire de tous. Les initiatives locales se multiplient. Le nombre d'États s'engageant à produire sans émettre de carbone ne cesse d'augmenter avec un seul État, Hawaï, en 2017, contre 16 aujourd'hui. Les politiques énergétiques de certains États prennent désormais en compte le réchauffement climatique avec des taxes sur les émissions de gaz à effet de serre pour la production d'énergie à base de combustibles fossiles. Des villes, telles que Georgetown (Texas) ou Salt Lake City (Utah), s'engagent à 100 % d'énergie propre. Cette montée de la prise de conscience environnementale a été évidente lors des votes aux élections présidentielles. Plus de 25 % des votants ont indiqué que l'avenir environnemental était une motivation dans leur choix de vote (contre 13 % cinq ans plus tôt selon Resources for the Future and Stanford University).

Lors de sa campagne, Joe Biden a annoncé «*the Biden plan to build a modern, sustainable infrastructure and equitable clean energy future*», un ambitieux plan climat et un «nouveau» tournant dans la politique énergétique américaine. Il a promis un retour immédiat des États-Unis dans l'Accord de Paris. Une telle action pourrait redonner une impulsion à la lutte contre le changement climatique et le rôle de leadership souhaité par le binôme Obama-Biden. Néanmoins, cela ne sera pas si aisé au niveau international avec la défiance envers les États-Unis. Si le nouveau président souhaite mettre fin à l'isolationnisme prôné par Trump, il devra restaurer les alliances historiques malmenées, pour revenir au multilatéralisme.

L'objectif annoncé de la nouvelle administration Biden est une économie décarbonée en 2050. Un investissement massif, de 1 800 Mds \$, est prévu sur quatre ans, dans une relance verte, pour accélérer le remplacement des énergies fossiles et réduire les émissions de gaz à effet de serre. Dans les mesures phares de ce plan, ont été évoqués : une amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments (construction de logements à basse consommation, financement de rénovation énergétique...), une modernisation des infrastructures (routes intelligentes, réseaux en eau, réseaux de transports municipaux, trains...), un objectif de leadership de l'industrie américaine de véhicules électriques (incitations à l'achat de VE fabriqués aux États-Unis, passage de la flotte gouvernementale à des VE...), un classement en espaces protégés de zones au nom de la biodiversité et une électricité décarbonée d'ici 2035. Toutes ces mesures devraient permettre de créer des emplois, de réduire les coûts énergétiques et de protéger le climat. Ce plan très ambitieux est plus agressif que celui que Biden avait présenté aux primaires démocrates. Il implique également la validation par le Congrès...

Au niveau national, des dissidences existent au sein des soutiens du nouveau président. Certains souhaiteraient qu'il aille plus loin en adoptant le *Green New Deal*, programme écologique et de justice sociale environnementale de Bernie Sanders. Le point de rupture avec

l'aile gauche démocrate est la fracturation hydraulique. Joe Biden ne souhaite pas un arrêt de cette technologie controversée, mais il réclame une réglementation plus stricte. La marge de manœuvre pour les démocrates est délicate car ils tentent d'apaiser les défenseurs du *Green New Deal*, tout en rassurant l'opinion publique sur les risques de licenciements massifs, en cas d'arrêt de la production pétrolière et gazière (représentant plus de plus de 10 millions d'emplois). Joe Biden pourrait être paralysé par un Congrès peu enclin à soutenir une réforme majeure en pleine crise de Covid-19. Une ambiguïté demeure : le nouveau président déclare une transition progressive des industries hydrocarbures vers les énergies renouvelables, tout en insistant sur le fait qu'il ne compte pas interdire l'exploitation de ressources non conventionnelles, mais mieux l'encadrer et cesser les subventions.

Durant les deux mandats d'Obama, la situation énergétique des États-Unis a connu de profonds bouleversements, non seulement du fait de l'exploitation des hydrocarbures non conventionnels, mais aussi de l'essor des énergies renouvelables. Grâce aux ressources non conventionnelles, le pays est devenu le premier producteur mondial de pétrole et de gaz naturel. Le mix énergétique américain ne devrait pas être bouleversé du jour au lendemain, car le mandat de Trump n'avait pas infléchi les tendances structurelles, avec un recours réduit au charbon, une augmentation de la part du gaz naturel et des énergies renouvelables. Le nouveau mandat présidentiel va inéluctablement être le témoin d'une accélération des projets renouvelables.

Avec John Kerry, Joe Biden nomme pour la première fois un représentant spécial pour le climat des États-Unis. Un symbole d'autant plus fort que John Kerry signa, au nom des États-Unis, en 2015, l'Accord de Paris. Les ambitions de la nouvelle administration reposent sur un plan de révolution de l'énergie propre et de justice environnementale avec de massifs investissements publics, destinés à assurer une transition des énergies fossiles aux énergies renouvelables. Mais l'aile gauche du parti

démocrate estime que les propositions sont trop modérées face à l'ampleur des enjeux climatiques. Le nouveau président Biden devra gérer une industrie hydrocarbures, source d'emplois et d'indépendance énergétique, en même temps qu'une transition verte. Nul doute qu'il saura appliquer son slogan de campagne «*Build back better*», mais dans une Amérique touchée de plein fouet par la crise de Covid-19 et avec un Sénat potentiellement hostile.