

Joshua Bushinsky et Paige Messec*

Aux Etats-Unis, des Etats réduisent leurs émissions de gaz à effet de serre

Malgré l'absence de leadership fédéral, de nombreux Etats et régions des Etats-Unis s'engagent contre le changement climatique. Ainsi entreprennent-ils tout un éventail d'actions pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre dans les domaines de la production d'électricité et les politiques des transports et agricoles. Pour améliorer l'efficacité de ces initiatives étatiques, plusieurs coalitions régionales se sont mises sur pied. A l'avenir, la politique fédérale pourra profiter de toutes ces avancées et même se fonder sur elles.



Las Vegas au Nevada, Benicia et Golden Hill en Californie

En l'absence d'une action nationale aux Etats-Unis, les raisons ne manquent pas pour que les Etats prennent les devants pour diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre. Tout d'abord, ils font souvent office de « laboratoires politiques » en prenant des initiatives qui servent de modèle à l'action fédérale. C'est ainsi que la plupart des lois fédérales sur l'environnement s'inspirent de la législation des Etats. De plus, certains Etats sont fortement émetteurs de gaz à effet de serre. Par exemple, le Texas en émet plus que la France et la Californie plus que le Brésil. Et puis, les Etats détiennent une compétence première dans des secteurs cruciaux : la production d'électricité, l'agriculture et l'aménagement du territoire.

Il faut toutefois noter que les ressources financières que les Etats peuvent consacrer à la politique climatique sont limitées. Et ils

n'ont pas l'autorité nécessaire pour négocier des accords internationaux. En outre, l'accumulation d'approches étatiques individuelles peut aboutir à un patchwork de politiques à travers le pays, ce qui complique la tâche des entreprises qui doivent s'y conformer et amène des Etats à reproduire des travaux déjà réalisés par d'autres. Enfin, alors que des Etats réussissent à baisser leurs émissions de gaz à effet de serre, il est rare que leurs objectifs de réduction coïncident avec ce qui est nécessaire à l'échelle globale.

Bref, le changement climatique est un problème global qui a besoin d'une action globale, y compris une action nationale des Etats-Unis. L'action au niveau des Etats et des régions ne se substitue donc pas à une réponse nationale coordonnée. Cependant, elle peut aider à fonder une telle réponse.

Des motifs pour agir

Les Etats qui lancent une politique sur le changement climatique songent souvent au bien-être économique à long terme. Les Etats côtiers s'inquiètent de la hausse du niveau de

la mer, les Etats agricoles se préoccupent des chutes des rendements, les Etats secs de l'Ouest s'alarment de l'aggravation des sécheresses. A contrario, de nombreux Etats discernent aussi dans les politiques de réponse au changement climatique des opportunités économiques : produire et vendre de nouveaux carburants, exporter de l'énergie renouvelable, attirer des entreprises high-tech ou vendre des crédits de réduction d'émissions de carbone.

35

Le développement économique n'est qu'une source de motivation. Les efforts pour améliorer la qualité de l'air, maîtriser le trafic, sécuriser l'approvisionnement énergétique et même minimiser les odeurs du bétail entraînent souvent, de manière indirecte, une baisse des émissions de gaz à effet de serre. Réciproquement, les politiques conçues pour réduire ces émissions sont bénéfiques à d'autres domaines.

En partie parce que limiter les rejets de gaz à effet de serre peut revêtir maints avantages, de larges coalitions se sont construites autour de politiques ayant ce but. Le changement climatique est en fait souvent un enjeu pour tous les partis aux Etats-Unis, les gouverneurs démocrates, républicains et indépendants signant tous des législations sur le sujet. Et lorsque les gouvernements des Etats changent de main, les politiques restent en place. D'ailleurs, les décideurs au niveau national pourraient apprendre des Etats comment trouver un terrain commun sur cet enjeu.

* Joshua Bushinsky est analyste des politiques publiques étatiques aux Etats-Unis, au Pew Center sur le changement climatique global, à Arlington, en Virginie. Paige Messec étudie le droit à la Harvard Law School, à Cambridge, dans le Massachusetts.



L'union fait la force

36

Les programmes régionaux de réduction des émissions des gaz à effet de serre sont en général plus efficaces que ceux des Etats, car ils englobent un espace géographique plus large, évitent de dupliquer le travail et uniformisent la régulation. Neuf Etats au Nord-Est et au centre de la côte Atlantique collaborent ainsi à l'Initiative régionale sur le gaz à effet de serre. Son but est d'élaborer un système de permis de polluer négociables pour les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) des centrales électriques, qui devrait être prêt pour cet été. C'est là un exemple d'approche incrémentale de la politique climatique : elle se concentre sur un gaz émis par un secteur. Sa réussite incitera d'autres Etats à rejoindre la coalition ou à former leurs propres initiatives régionales. Et pourrait encourager à étendre le programme à d'autres gaz et à d'autres secteurs.

L'Initiative sur le réchauffement climatique des gouverneurs de la côte Ouest réunit les Etats côtiers – Washington, Oregon, Californie – qui coopèrent pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre. Les gouverneurs des six Etats de la Nouvelle-Angleterre et les pre-

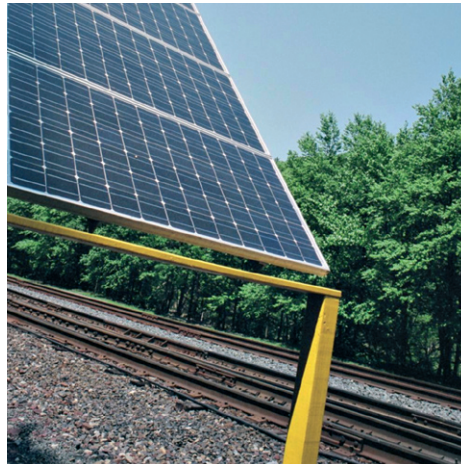


En Oregon

miers ministres des provinces de l'Est canadien ont établi un plan d'action sur le climat en 2001 incluant des objectifs de réduction de leurs émissions à court et à long terme. L'association des gouverneurs de l'Ouest, qui inclut dix-huit Etats, a lancé l'Initiative pour une énergie propre et diversifiée afin d'augmenter l'efficacité de leurs systèmes électriques et les énergies renouvelables.

Les moyens d'agir

Que les Etats participent ou non à ces programmes régionaux, ils appliquent une panoplie de politiques dans différents domaines.



En Pennsylvanie (Lehigh River)

Politiques électriques

La production d'électricité compte pour 30 % des émissions totales de gaz à effet de serre aux Etats-Unis. Chaque Etat possède une autorité considérable sur sa production d'électricité et de nombreuses options s'offrent à lui pour promouvoir une production faiblement émettrice en carbone.

Dix-huit Etats et le district de Columbia imposent à leurs centrales électriques de générer une quantité fixe d'électricité à partir d'énergies renouvelables. Bien que la première motivation de ces politiques ne soit pas toujours le changement climatique – la création d'emplois, une sécurité énergétique accrue et l'amélioration de la qualité de l'air sont d'autres sources de motivation –, les énergies renouvelables permettent



des réductions significatives d'émissions de gaz à effet de serre. Le Texas devrait ainsi émettre chaque année 3,3 millions tonnes de CO₂ en moins grâce à un décret – signé par le gouverneur d'alors, un certain George W. Bush – qui engage les entreprises électriques à installer 2000 mégawatts* de puissance supplémentaire à partir d'énergies renouvelables nouvelles d'ici à 2009.

Les Etats de Washington et de l'Oregon fixent des objectifs de diminution des émissions de CO₂ à toute nouvelle centrale électrique. Elles doivent les atteindre soit en menant à bien des projets elles-mêmes, soit en finançant une organisation chargée de sélectionner et de conduire de tels projets.

De nombreux Etats poussent au développement de technologies de capture du carbone, dont la « Integrated Gasification Combined Cycle » (voir l'article de LaRevueDurable, page 28). Certains financent des recherches pour stocker le CO₂ dans leurs formations géologiques. Gros producteurs de charbon, la Virginie occidentale et l'Ohio soutiennent un projet pilote pour séquestrer du CO₂ en sous-sol profond au niveau de leur frontière commune. L'aptitude à capturer et à stocker le carbone aiderait à poursuivre l'exploitation du charbon, ressource économique vitale de nombreux Etats.

Par ailleurs, en matière d'économies d'énergies, le Maryland, le Connecticut, la Californie et le New Jersey ont établi des normes d'efficacité minimales pour le résidentiel et les produits de consommation que les normes fédérales ne couvrent pas.



De plus en plus d'Etats-Uniens se préoccupent de l'avenir et des équilibres

Politiques de transport

Le transport compte pour 27 % des émissions de gaz à effet de serre aux Etats-Unis. Toute stratégie pour répondre au changement climatique doit donc inclure ce secteur. Pour cela, les options ne manquent pas.

La Californie est en train d'adopter une loi qui fixe des normes d'émissions de gaz à effet de serre aux nouveaux véhicules légers. Cette avancée est en attente d'une révision de la loi et de l'issue d'une plainte légale que l'industrie automobile a déposée. Or, d'autres Etats peuvent adopter les normes californiennes à la place des normes fédérales, car une disposition spéciale de la loi fédérale sur l'air confère à la Californie une autorité unique en la matière. Sept Etats sont ainsi prêts à suivre la norme californienne. Si les cours de justice la maintiennent, elle permettra de réduire les émissions annuelles de gaz à effet de serre des véhicules légers d'environ 17 % en 2020, et le potentiel de réduction augmente si d'autres Etats l'adoptent.

Dans plusieurs Etats, les véhicules propriété de l'Etat doivent rouler avec des carburants moins polluants comme l'éthanol ou le gaz naturel, ou satisfaire une norme d'efficacité pour les carburants. Certains offrent des avantages fiscaux pour les carburants moins polluants, les mélanges d'essence et d'éthanol, les véhicules à faibles émissions ou la conversion de véhicules traditionnels pour qu'ils puissent rouler avec des carburants moins polluants.

Politiques agricoles

L'agriculture contribue pour environ 7 % des émissions en gaz à effet de serre états-uniennes, dont les deux tiers viennent de l'oxyde nitreux (N₂O) et le tiers restant du méthane (CH₄). En plus de réduire ces émissions (le Minnesota, par exemple, verse une subvention par kilowattheure* d'électricité généré à partir du CH₄ produit dans les fermes), l'agriculture offre des opportunités pour compenser les émissions d'autres secteurs. Elle pourrait ainsi créer de nouvelles sources de revenus pour les agriculteurs.

Les techniques de conservation du sol retiennent le carbone dans le sol et améliorent sa qualité. C'est le cas du semis direct qui, de plus,

réduit la consommation de carburant et de temps nécessaire à la préparation de la terre.

Le Nebraska, l'Oklahoma, le Wyoming, le Dakota du Nord et l'Illinois ont constitué des comités qui évaluent le potentiel agricole de stockage du carbone de chaque Etat. Et l'Iowa développe des programmes pilotes pour améliorer la production de biomasse à brûler avec le charbon dans les centrales électriques.

Cibles d'émissions et plans d'actions

Coupler des plans climatiques complets à des cibles de réduction des émissions de gaz à effet de serre est le plus sûr moyen d'obtenir une baisse significative de ces émissions. Le New Jersey est un des premiers Etats à avoir rassemblé certaines de ses politiques dans un plan d'action cohérent. En 1998, il s'est engagé à faire passer ses émissions de gaz à effet de serre de 3,5 % en-dessous de leur niveau de 1990 pour 2005. Pour y parvenir, il a signé des conventions avec plusieurs de ses entreprises, ses 56 collèges et universités, ses écoles publiques, congrégations religieuses et autres entités. Il s'est engagé – sous peine d'avoir à payer des amendes pour non-conformité – à réduire les émissions de CO₂ par mégawattheure* (MWh) de la plus grande centrale de l'Etat, le Public Service Enterprise Group.

Les Etats du Maine, du Massachusetts et de New York se sont aussi fixé des cibles de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre. L'élaboration d'un plan d'action sur le climat est l'occasion d'identifier les opportunités les plus rentables pour réduire les émissions de gaz à effet de serre pertinentes pour l'Etat. Toutefois, sans incitations fortes, les plans d'actions climatiques ne donneront pas de résultats probants.

Leçons pour l'avenir

Tandis que la plupart des efforts des Etats en matière de changement climatique sont récents, plusieurs enseignements émergent déjà pour les futurs efforts étatiques, régionaux et fédéraux. Les programmes étatiques tels que les systèmes de permis de polluer négociables (ou l'obligation de présenter des inventaires d'émissions) devraient être conçus de façon à pouvoir s'étendre à divers secteurs ou s'intégrer à d'autres programmes. Les Etats qui cherchent à faire face au changement climatique peuvent rejoindre une initiative régionale pour réduire plus efficacement les impacts climatiques en évitant un patchwork de réglementations et en aidant les entreprises à s'adapter aux nouvelles politiques. Enfin, bien qu'obtenir le soutien à des objectifs contraignants est parfois difficile, les politiques qui reposent sur de tels objectifs sont en général plus efficaces que les accords volontaires.

Les actions des Etats sont une première étape collective pour que les Etats-Unis affrontent le changement climatique. Les leçons tirées de ces efforts devraient informer ceux qui auront lieu aux niveaux national et international. ■

POUR ALLER PLUS LOIN

Le Pew Center fournit énormément d'informations sur la politique climatique aux Etats-Unis, aux niveaux fédéral et des Etats. Voir la rubrique « *What's Being Done* ». www.pewclimate.org

LANDERS L. *Au Brésil, 16 millions d'hectares sont cultivés sans retourner la terre*, LaRevueDurable, novembre-décembre 2002 (2) : 44-47.

LA REVUE DURABLE. *Aux Etats-Unis, le charbon mine la campagne présidentielle de John Kerry*, LaRevueDurable, septembre-octobre 2004 (12) : 62-63.