

LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT AUX ETATS-UNIS (*)

FACTEURS DÉTERMINANTS, INTERNES ET INTERNATIONAUX

PAR

MICHAEL E. KRAFT (**)

Dans l'un des développements les plus marquants de sa jeune administration, à la fin mars 2001, le Président George W. Bush annonce rejeter le Protocole de Kyoto de la Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques. Datant du Sommet de la Terre de 1992 (Conférence de Rio), lors duquel les dirigeants mondiaux se sont fixé comme objectif le développement durable (une résolution impliquant des mesures sérieuses en matière de changements climatiques), l'accord n'est, selon le Président américain, « *ni fait ni à faire* » (« *fatally flawed* ») : entre autres défauts, il présente un coût beaucoup trop élevé pour l'économie américaine, et constitue un fardeau trop lourd pour les nations industrialisées. Aussi Bush choisit-il de commander une étude au niveau ministériel, sur la politique du climat, afin de déterminer des directions futures, et invite-t-il à une augmentation de la recherche pour réduire les « *incertitudes* » (« *uncertainties* ») sur la connaissance de l'évolution du climat.

Ce changement brutal de politique, s'il déçoit amèrement les dirigeants européens, surprend également de nombreux observateurs de la politique de l'énergie et de l'environnement conduite par les Etats-Unis. L'étonnement général qu'il suscite trouve sa source dans le consensus scientifique grandissant suivant lequel le changement climatique est un problème réel qui, abondamment démontré, exige des mesures rapides, ainsi que l'indiquent les rapports récents du Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (IPCC) commandés par les Nations Unies : ces rapports, qui se fondent sur des simulations informatiques de plus en plus fiables, ont clairement établi que le réchauffement futur de la planète et les autres changements climatiques prévisibles comportent des risques importants pour le bien-être des

(*) Cet article s'inspire de Michael E. KRAFT, *Environmental Policy and Politics*, Longman, New York, 2001, ainsi que d'un chapitre sur la politique et les convictions politiques en matière d'environnement aux Etats-Unis, in Uday DESAI (dir.), *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, MIT Press, Cambridge, à paraître en 2002 (4^e éd.).

(**) Université du Wisconsin - Green Bay.

hommes et pour la qualité mondiale de l'environnement (1). Dans le même temps, la plupart des experts constatent qu'il n'existe pas de moyen facile de surmonter les incertitudes inévitables qui entourent les projections à long terme sur le climat. On aurait pu escompter qu'avec un tel consensus scientifique, les Etats-Unis auraient continué de s'impliquer de façon active, voire en position dominante, dans les négociations mondiales sur les changements climatiques. Or tel n'est pas le cas. Là où l'Administration Clinton était fortement partisane d'une politique agressive sur les changements climatiques, l'Administration Bush se montre très critique, et ce, même après la parution des résultats d'une étude commandée par elle à la *National Academy of Science*, dont les conclusions sont identiques à celles des rapports de l'IPCC (2).

La déception des responsables politiques européens se prolonge au cours de l'été 2001, lors de la réunion, à Bonn, en Allemagne, des nations les plus avancées du monde, organisée pour trouver un compromis sur la mise à jour du Traité de Kyoto (3) : l'accord révisé reflète les exigences américaines sur des questions comme le traitement des émissions et des fuites de carbone (incluant les forêts et les terrains cultivés, qui augmentent les émissions de dioxyde de carbone), exigences visant à réduire le coût de l'adhésion au Protocole; et, ironiquement, tout en maintenant leurs objections, les Etats-Unis, dont la participation est pourtant essentielle à la réussite d'une politique commune sur le climat (les analyses économiques récentes indiquent que l'accord révisé de Kyoto-Bonn ne parviendra que relativement peu à faire réduire les émissions si les Etats-Unis n'y participent pas [4]), se retirent du processus du Protocole.

En fait, l'évolution du climat n'est pas qu'un problème d'environnement parmi beaucoup d'autres : elle constitue à elle seule, pratiquement à tous points de vue, la menace écologique la plus importante du XXI^e siècle (5). Parallèlement, la politique américaine en matière de changements climati-

(1) Un compte rendu concis du développement du Protocole de Kyoto, incluant l'action de l'Administration Bush, se trouve dans Susan R. FLETCHER, « RL30692 : Global Climate Change : The Kyoto Protocol », Issue Brief for Congress, Congressional Research Service (CRS), Washington, D.C., 11 avril 2001, disponible sur le site : <http://www.cnie.org/nle/clin-25.html>. Le discours du Président Bush du 11 juin, dans lequel il réitère son rejet de l'accord de Kyoto, est reproduit dans le *New York Times*, 12 juin 2001, A8.

(2) Pour un résumé des études scientifiques récentes et des recommandations faites à l'Administration Bush, cf. John P. HOLDREN, « The Energy-Climate Challenge : Issues for the New U.S. Administration », *Environnement*, vol. 43, n° 5, juillet 2001, pp. 8-21. Le rapport complet de la troisième session de l'IPCC, ainsi que les résumés pour les responsables politiques et autres, se trouvent sur le site de l'IPCC : <http://www.ipcc.ch/>. L'un des rapports traite de la base scientifique; un autre des impacts, de l'adaptation, et de la vulnérabilité; et un troisième, de la mitigation du changement climatique ou de possibles interventions stratégiques.

(3) Katharine Q. SEELYE/Andrew C. REVKIN, « Panel Tells Bush Global Warming Is Getting Worse », *New York Times*, 7 juin 2001, p. 1, A25. Andrew C. REVKIN, « 178 Nations Reach a Climate Accord; U.S. Only Looks On », *New York Times*, 24 juillet 2001, p. 1, A7.

(4) William D. NORDHAUS, « Global Warming Economics », *Science*, n° 294, 9 novembre 2001, pp. 1283-1284.

(5) James MCCARTHY/Osvaldo F. CANZIANI/Neil A. LEARY/David J. DOKKEN/Kasey S. WHITE (dir.), *Climate Change 2001 : Impacts, Adaptation, and Vulnerability*, Cambridge University Press, New York, 2001.

ques est révélatrice de la formation de la stratégie environnementale des Etats-Unis, et toute tentative visant à l'expliquer doit s'enraciner dans une compréhension générale du système politique américain, et des relations, entre eux, des facteurs influant la prise de décisions à l'intérieur de ce système.

Il est évident, par exemple, que ce n'est pas la connaissance scientifique qui donne l'impulsion dans la plupart des domaines de la politique de l'environnement, et ce malgré la fervente conviction de la communauté scientifique, selon laquelle il le faudrait. Il est tout aussi clair que le président et ses conseillers politiques et économiques ne peuvent déterminer à eux seuls la politique environnementale, surtout pour une longue période. En réalité, les actes d'un président sont généralement conditionnés par de multiples variables interdépendantes : un Congrès indépendant et actif; un pouvoir judiciaire similairement indépendant, à qui les opposants à l'action de l'exécutif ont souvent recours; les actes des dirigeants des agences spécialisées, dont le comportement est affecté par des exigences législatives spécifiques autant que par leurs propres valeurs et préférences en matière de stratégie; les activités de groupes d'intérêts divers, bien organisés et bien financés; la couverture des problèmes par les *mass media*; et les opinions du public américain (6). De telle sorte que dans le cas des changements climatiques, on peut avoir l'impression que les Etats-Unis sont pleinement préparés à ignorer les vues des autres pays développés, et ce, même si leur politique environnementale internationale est façonnée de façon significative par le droit international, les activités diplomatiques, et les actions des organisations non gouvernementales (ONG) (7).

De manière générale, il convient de garder à l'esprit que la politique de l'environnement occupe aux Etats-Unis un terrain exceptionnellement vaste et met en jeu une grande diversité d'institutions et d'acteurs politiques : d'une part, elle est liée à des préoccupations tout aussi disparates que l'utilisation de l'énergie, les transports, le logement, l'urbanisme, l'agriculture, et la protection des systèmes vitaux écologiques, chimiques et géophysiques mondiaux; en outre, il n'existe pas d'agence ou de ministère de l'environnement unique pour coordonner cet ensemble d'activités à plusieurs facettes interdépendantes, et les explications sur le choix d'une politique varient entre les agences comme d'une circonscription à une autre. Ce qui rend difficile toute affirmation sur l'élaboration d'une politique de l'environnement aux Etats-Unis.

Cet article n'en cherche pas moins à replacer l'exemple des changements climatiques dans le contexte plus large de la politique et des convictions

(6) Voir Norman J. VIG et Michael E. KRAFT, eds., *Environmental Policy : New Directions for the Twenty-First Century*, 4^e édition, (Washington, D.C. : CQ Press, 2000); et KRAFT, *Environmental Policy and Politics*.

(7) Cf. Lamont C. HEMPEL, *Environmental Governance : The Global Challenge*, Island Press, Washington, D.C., 1996; Norman J. VIG/Regina S. AXELROD (dir.), *The Global Environment : Institutions, Law, and Policy*, CQ Press (Washington, D.C., 1999).

politiques américaines en matière d'environnement. Le but est d'identifier et d'expliquer comment ces diverses forces scientifiques, politiques, économiques, comme celles que constituent les organisations, affectent aux États-Unis les prises de décisions concernant les problèmes écologiques tant internes qu'internationaux. Pour ce faire, il convient de considérer six ensembles de facteurs façonnant la prise de décisions en Amérique : la structure du gouvernement ; l'idéologie politique ; l'opinion publique et la culture politique ; l'influence des groupes d'intérêts économiques et écologiques ; le rôle de la communauté scientifique ; et la politique et l'économie internationales.

LA STRUCTURE DU GOUVERNEMENT : PLURALISME ET DÉCENTRALISATION

L'un des traits les plus distinctifs du système américain est que sa Constitution prévoit une large distribution de l'autorité gouvernementale. L'élaboration d'une politique est partagée entre les branches exécutive et législative du gouvernement, et elle est supervisée par une branche judiciaire indépendante. A l'intérieur du législatif, le pouvoir est encore divisé entre la Chambre des Représentants et le Sénat, lesquels ont souvent des vues conflictuelles sur la politique environnementale, et ce, tant en raison de la différence existant dans l'électorat des divers parlementaires, que de celle existant entre chacune de ces chambres, en termes de fonctions, de règles et de cultures institutionnelles. Le gouvernement fédéral, à son tour, partage le pouvoir de décision sur la politique environnementale avec 50 États et quelque 80 000 gouvernements locaux.

La dispersion du pouvoir à l'intérieur de l'exécutif

A l'intérieur de l'exécutif fédéral, l'Agence pour la protection de l'environnement (EPA) est responsable de la plus grande partie des politiques de contrôle de la pollution ou de la protection de l'environnement. Les Départements de l'Intérieur et de l'Agriculture gouvernent la plupart des stratégies d'exploitation des ressources naturelles, et le Département de l'Énergie coordonne l'action fédérale sur la politique de l'utilisation de l'énergie. En outre, un peu de pouvoir a également été délégué à huit autres cabinets ministériels et plusieurs agences indépendantes. Cet arrangement bloque l'élaboration d'une stratégie complète et globale sur l'environnement. Le résultat conduit à des débats et des actions politiques souvent fragmentés et incohérents, puisque les agences diverses communiquent et agissent d'une façon qui reflète leur propre histoire, leurs propres vues, et leurs propres circonscriptions politiques.

Les scientifiques et les autres spécialistes de ces agences ont tendance à avoir moins d'influence dans l'adoption d'une politique environnementale qu'ils n'en auraient en Europe. La raison principale en est que les services administratifs dans le système politique des Etats-Unis sont beaucoup plus politisés. Le pouvoir se trouve dans l'échelon le plus haut de chaque agence, où des responsables nommés par le parti dominant, et non des bureaucrates de carrière, prennent les décisions et essaient de mettre en œuvre le programme du président. Cela est particulièrement le cas pour les questions internationales les plus importantes et les plus visibles, comme les changements climatiques. Le résultat est que l'orientation de la stratégie des plus hauts responsables d'agences peut changer radicalement d'un président à un autre. Ainsi, le Président Bush a nommé aux postes de politique environnementale à l'EPA et aux départements de l'Intérieur des activistes conservateurs et d'anciens dirigeants d'entreprise, dont la position en matière de stratégie environnementale est radicalement opposée à celle de leurs prédécesseurs de l'Administration Clinton (8).

Pour contrebalancer cela, les nouveaux titulaires se trouvent restreints par les lois et les programmes existants, les circonscriptions desservies par l'agence, la possibilité toujours présente d'un litige, les enquêtes de la presse qui peuvent susciter les critiques du public et inciter le Congrès à des interventions malvenues : des contraintes qui s'avèrent d'autant plus puissantes que les problèmes environnementaux s'élèvent à un niveau de visibilité assez élevé (ainsi, quand un problème est très exposé, cela crée des risques comme des avantages politiques importants pour tous les acteurs politiques impliqués [9]).

Les relations entre la présidence et le Congrès

Comme l'indiquent ces observations, l'un des aspects les plus importants du pluralisme institutionnel des Etats-Unis concerne la relation entre la présidence et le Congrès. Le Congrès américain est profondément impliqué dans les décisions de politique environnementale, cela allant de la création de nouveaux programmes à la supervision détaillée de la prise de décisions des agences ; chaque année, il est chargé de déterminer le niveau de budget alloué à chaque agence : or ces décisions budgétaires peuvent affecter de façon spectaculaire la capacité des agences à mettre en œuvre leurs stratégies (10). Du fait de la diversité des acteurs politiques, le résultat peut être un ensemble complexe de politiques environnementales incohérentes dans

(8) Katharine Q. SEELYE, « Bush Picks Industry Insiders to Fill Environmental Posts », *New York Times*, 12 mai 2001, p. 1, A12.

(9) VIG/KRAFT, *Environmental Policy*, *op. cit.*

(10) Michael E. KRAFT, « Environmental Policy in Congress : From Consensus to Gridlock », in VIG/KRAFT (dir.), *Environmental Policy*, *op. cit.*

leurs buts et dans leurs actions, reflétant les nombreux compromis essentiels à l'adoption d'une politique et à sa réalisation dans le système américain.

La critique du Président par le Congrès est plus forte quand le contrôle du gouvernement est divisé entre les deux principaux partis, situation caractéristique d'une grande partie des trente dernières années. Ce type de désaccord entre la présidence et le Congrès sert aussi à rappeler que le Congrès reste le législateur le plus puissant dans le monde (notamment en comparaison de la plupart des Etats, où le pouvoir a dérivé vers les hauts fonctionnaires de l'administration et vers le personnel dirigeant des agences). Il suffit, pour se convaincre du poids du Congrès en matière de changement climatique, de considérer les actions qu'il a entreprises : Clinton, sous l'administration duquel le Sénat a voté à 95-0 pour bloquer la mise en œuvre du Protocole de Kyoto, a choisi de ne pas soumettre le Traité à l'approbation de cette chambre, sachant qu'il n'avait aucune chance de succès ; par ailleurs, le Congrès républicain a cherché à empêcher l'Administration Clinton de s'engager dans quelque activité pouvant être considérée comme une mise en application du Protocole ; en outre, la Maison Blanche comme le Sénat ont envoyé des observateurs aux pourparlers de Kyoto, et un certain nombre de comités ont tenu des auditions sur l'impact probable du Protocole sur l'économie, le prix de l'énergie américains, ou d'autres questions (11).

En revanche, signe des convictions politiques changeantes sur les changements climatiques, en août 2001, le Comité des relations étrangères du Sénat a voté à l'unanimité une résolution demandant au Président Bush de retourner à la table des négociations d'ici la prochaine rencontre internationale à la mi-novembre à Marrakech, au Maroc, avec des propositions spécifiques, basées sur l'accord de Kyoto ou tout autre accord contenant des obligations. Mais, l'Administration Bush n'a pas semblé changer sa position à la suite du vote, et ce bien que les autres Etats présents à la rencontre de Marrakech soient parvenus à un accord sur le Traité (12). Le Comité des relations étrangères a alors signalé que de plus en plus de membres du Congrès soutenaient l'idée de mettre des limites obligatoires aux émissions de gaz à effet de serre. Selon la presse, le soutien à l'action du Sénat paraît évident sur l'ensemble du spectre politique, même si ses membres continuent à stipuler qu'un tel accord devrait protéger les intérêts économiques des Etats-Unis et inclure les pays en voie de développement (13).

(11) Susan R. FLETCHER, « 98-2 : Global Climate Change Treaty : The Kyoto Protocol », Congressional Research Service, Washington, D.C., 6 mars 2000, disponible sur : <http://www.enie.org/nle/clim-3.html>.

(12) Andrew C. REVKIN, « Deals Break Impasse on Global Warming Treaty », *New York Times*, 11 novembre 2001, A8.

(13) Eric PIANIN, « Bush Urged to Negotiate Global Warming Treaty », *Washington Post*, 2 août 2001, A14.

Le rôle des tribunaux

Les tribunaux ont également une activité et une influence inhabituelles dans la politique environnementale américaine. Rien à l'horizon ne suggère que leur rôle pourrait changer de façon appréciable dans les quelques décennies à venir. Plus d'une centaine de cours de jugement et d'appel interprètent la législation fédérale sur l'environnement et jugent les différends sur les actions administratives et les réglementations. Leur influence est visible à travers l'abondance énorme de litiges sur l'environnement ces trente dernières années (14). On a aussi de bonnes raisons de s'attendre à une augmentation des litiges liés aux questions d'environnement internationales, comme l'indiquent les controverses de ces dernières années sur les décisions de l'Organisation Mondiale du Commerce (15).

Les litiges internes sont devenus banals ces dernières années. Ainsi, selon l'EPA, 80 % des décisions majeures sur l'environnement prises pendant les décennies 1970 et 1980 ont été contestées devant les tribunaux. Si les décisions de réglementation sont remises en question moins fréquemment au début du XXI^e siècle, cela peut résulter de procédures légales prolongées, de grands retards dans l'application des lois environnementales, ainsi que des coûts élevés. Soucieux d'éviter les litiges, les responsables des agences essaient de donner aux décisions stratégiques une forme qui minimise leur probabilité d'être attaquées par les parties concernées, par les écologistes, ou par les deux. L'existence de tels objectifs a stimulé le recours aux négociations formelles sur les réglementations (dans lesquelles un comité d'intérêts communs recherche un consensus sur une proposition de réglementation), et d'autres efforts pour résoudre les querelles sur l'environnement, comme par exemple des formes variées de collaboration dans la prise de décisions, validées par l'EPA, l'Etat et les gouvernements locaux, les industries, qui ont un désir partagé d'éviter les querelles (16). Ici aussi, on pourrait s'attendre à ce que les acteurs en politique internationale jouent un rôle étendu dans de telles prises de décisions.

La décentralisation vers les Etats

L'étendue de la décentralisation de la formation et de l'application des stratégies est encore un autre trait distinctif des Etats-Unis. De nombreux domaines de la politique environnementale relèvent depuis longtemps des gouvernements locaux ou des Etats – ainsi, la plupart des aspects du traitement des déchets, de la protection des eaux de surface, de l'entretien des

(14) Lettie M. McSPADDEN, « Environmental Policy in the Courts », in VIG/KRAFT (dir.), *Environmental Policy*, *op. cit.*

(15) Edith BROWN WEISS, « The Emerging Structure of International Environmental Law », VIG/AXELROD (dir.), *The Global Environment*; David VOGEL, « International Trade and Environmental Regulation », in VIG/KRAFT (dir.), *Environmental Policy*, *op. cit.*

(16) Edward P. WEBER, *Pluralism by the Rules : Conflict and Cooperation in Environmental Regulation*, Georgetown University Press, Washington, D.C., 1999.

zones côtières, et de l'utilisation des sols. Le Conseil des gouvernements a estimé qu'à peu près 70 % de la législation environnementale importante mise en place au niveau d'un Etat reflète un jugement indépendant des préoccupations politiques et de la politique fédérale (17).

De plus, pratiquement toutes les règles fédérales sur la protection de l'environnement des trente dernières années, dont celles sur la pollution de l'air et de l'eau, et sur le contrôle des déchets toxiques, sont appliquées par les Etats, en coopération avec l'EPA et ses dix divisions régionales (près de la moitié du personnel de l'EPA travaille dans ces divisions régionales pour faciliter la coopération avec les Etats). Néanmoins, l'EPA et les Etats sont fréquemment en désaccord sur la meilleure manière de faire face aux menaces contre l'environnement et de nettoyer des sites de déchets toxiques; et l'agence blâme souvent les Etats pour ne pas avoir mis suffisamment en œuvre les règles en cause. En dépit de ces conflits, il est probable qu'une plus grande décentralisation de la politique environnementale se produira dans la prochaine décennie. C'est un changement que les responsables politiques des deux partis tendent à approuver, mais surtout les Républicains : en juillet 2001, l'Administration Bush a ainsi proposé la réduction des opérations sur l'environnement au niveau fédéral, et le déplacement des ressources permettant de telles décisions vers les Etats (18).

L'élaboration et l'exécution des politiques environnementales aux Etats-Unis diffèrent ainsi de façon significative de ce que l'on trouve dans la plupart des pays européens. L'étendue de la décentralisation reflète la culture et l'histoire américaines, où le peuple et d'autres acteurs-clés préfèrent que le pouvoir du gouvernement soit limité et maintenu au niveau local quand cela est possible. Les Etats-Unis ont aujourd'hui un mélange complexe d'arrangements institutionnels, qui donnent matière à la fois à la coopération et au conflit entre le gouvernement fédéral et les Etats.

IDÉOLOGIES ET PHILOSOPHIES POLITIQUES

L'élaboration d'une politique environnementale implique presque toujours des interrogations sur le rôle du gouvernement, en relation avec les droits ou les préférences des entreprises et des particuliers. Libéraux ou progressistes tendent à accepter une extension du pouvoir du gouvernement, s'ils en attendent un profit substantiel en termes d'accroissement de bien-être public et de réduction des risques pour la santé humaine et pour l'environnement; les conservateurs tendent eux à être sceptiques quant aux affirmations sur les risques écologiques, comme sur l'expansion des programmes

(17) Barry G. RABE, « Power to the States : The Promise and Pitfalls of Decentralization », *Vig/Kraft* (dir.), *Environmental Policy*, op. cit.

(18) Eric PIANIN, « Bush Plans to Shift Some EPA Enforcement to States », *Washington Post*, 22 juillet 2001, A1.

gouvernementaux qui s'en occuperaient. Bien sûr, ces différences philosophiques se retrouvent également dans d'autres pays.

Le débat des libéraux et des conservateurs à propos de la politique environnementale est devenu de plus en plus vif au cours de ces vingt dernières années, ainsi que l'impact de l'idéologie politique sur les décisions de politique environnementale. Cela a notamment été spectaculaire durant la présidence de Ronald Reagan, dans les années 1980 (19), et se révèle évident depuis le milieu des années 1990, à travers les efforts répétés des Républicains au Congrès pour affaiblir la politique environnementale, et les actions similaires du Congrès et de la Maison Blanche de Bush en 2001 (20). La politique sur le changement climatique n'est que l'exemple le plus visible de ce schéma sur la scène mondiale.

Etant donné la large adhésion du public aux valeurs de protection de l'environnement, on pourrait supposer que les deux grands partis politiques soutiennent des actions de politique environnementale pour répondre à ces préférences. Mais, en fait, ils n'agissent ainsi qu'au plan le plus général : ainsi, aucun dirigeant élu ne s'opposera par exemple à la recherche d'un air et d'une eau propres. En revanche, les deux partis sont souvent très divergents au sujet des stratégies politiques employées à des fins écologiques (par exemple, l'utilisation de politiques de réglementations strictes ou d'incitations au développement des marchés), autant que sur les détails de la législation.

Ces oppositions ne sont nulle part plus évidentes que dans les votes sur les questions d'environnement au Congrès, de plus en plus divergents entre les deux partis. Alors que durant les années 1970, la politique de l'environnement était caractérisée par un consensus national et un accord entre les deux partis (sans que l'étendue du soutien respectif des deux partis à des réglementations environnementales et à la conservation des ressources ait été égale), depuis, les votes des Démocrates et des Républicains sur tout le spectre des politiques de l'environnement présentent des différences frappantes. Cette tendance est évidente dans la couverture journalistique des problèmes, comme dans les analyses académiques (21). Cela s'explique au moins en partie par la polarisation de la politique américaine autour de grandes lignes idéologiques tout au long de cette période.

(19) Cf. Norman J. VIG/Michael E. KRAFT (dir.), *Environmental Policy in the 1980s : Reagan's New Agenda*, CQ Press, Washington, D.C., 1984.

(20) Michael E. KRAFT, « Environmental Policy in Progress ». Pour un compte rendu des actions de l'Administration Bush, cf. également le recueil d'articles à paraître : Norman J. VIG/Michael E. KRAFT, *Environmental Policy*, CQ Press, Washington, D.C., été 2002 (5^e éd.).

(21) Charles R. SHIPAN/William R. LOWRY, « Environmental Policy and Party Divergence in Congress », *Political Research Quarterly*, vol. 54, n^o 2, juin 2001, pp. 245-263.

L'OPINION PUBLIQUE ET LA CULTURE POLITIQUE

La culture politique des États-Unis attribue une valeur exceptionnellement élevée aux droits et aux libertés individuels, au caractère sacré de la propriété privée, et à une économie de marché aussi libre que possible. Historiquement, elle a accordé beaucoup moins d'attention à la protection des biens collectifs, tels que la qualité de l'environnement et la santé publique. Malgré le développement des politiques modernes sur la santé, la sécurité, et l'environnement, cette tendance continue à peser sur l'élaboration d'une politique de l'environnement, tout comme l'idéologie politique.

Sur cette toile de fond générale des valeurs sociales américaines, les valeurs de l'environnement continuent d'être largement soutenues par le public américain, comme elles le sont dans la plupart des autres pays : les données statistiques des vingt dernières années, dont les sondages menés à la fin des années 1990 et au début du XXI^e siècle, montrent une forte préoccupation du public pour l'environnement et un niveau d'engagement large, sinon profond, en faveur des buts de la politique de l'environnement (22). Toutefois, elles indiquent également que les problèmes écologiques ne sont généralement pas très présents dans l'esprit du public : les gens ne sont en partie pas bien informés sur ces problèmes, et entretiennent souvent des vues superficielles, parfois contradictoires.

Ainsi, le soutien du public à des actions spécifiques de politique environnementale, telles que la validation du Protocole de Kyoto, est souvent très hasardeux ; d'ailleurs, la préférence générale du public pour la protection de l'environnement peut faiblir quand les gens ont à faire face à des conflits locaux ou régionaux intenses dans lesquels les mesures pour l'environnement ont la réputation d'être néfastes pour l'emploi ou le bien-être économique. Par suite, chacun des deux côtés peut probablement trouver des données statistiques afin d'avancer de façon crédible que le public préfère sa position.

Le large consensus d'ensemble en faveur de la protection de l'environnement est clairement une contrainte pour les responsables publics, lesquels ne peuvent pas trop s'éloigner d'un soutien acceptable de cette valeur. Cependant, il s'agit d'un consensus assez permissif : les responsables sont libres d'adopter un grand éventail de positions sans nécessairement susciter une riposte du public. Cela dépend beaucoup de la façon dont les présidents et autres responsables expliquent leurs positions au public, et de la manière dont ces décisions sont rapportées par les *mass media*.

La question de l'évolution du climat en donne une bonne illustration. Les résultats des sondages montrent que le public américain croit presque una-

(22) Riley E. DUNLAP, « Public Opinion and Environmental Policy », in James P. LESTER (dir.), *Environmental Politics and Policy*, Duke University Press, Durham, N.C., 1995 ; Deborah Lynn Guber, *The Grassroots of a Green Revolution : Polling America on the Environment*, MIT Press, Cambridge, à paraître en 2002.

niment que le réchauffement de la planète est un vrai problème, requérant des mesures appropriées; dans le même temps, ce public apparaît très divisé sur la question de savoir si les changements climatiques constituent un problème urgent, imposant de prendre des mesures très coûteuses. Les sondages montrent en outre beaucoup de confusion et d'ambivalence de la part du public sur le changement climatique, et indiquent que ce n'est pas un problème très présent (23). Par suite, les dirigeants se retrouvent avec une latitude considérable pour déterminer et communiquer leurs positions : le fait que le Président Bush ait apparemment peu souffert de la désapprobation du public pour son rejet du Traité de Kyoto illustre bien le caractère permissif de l'opinion publique américaine. En fait, le public était tout autant préparé à soutenir le Président Clinton que le Président Bush, et ce bien que ceux-ci aient adopté des positions opposées sur le changement climatique.

LA PRESSION DES GROUPES D'INTÉRÊT

Le système politique américain, avec sa grande dispersion du pouvoir et une culture qui entretient l'ouverture et la participation du public, crée des occasions innombrables, à tous les niveaux du gouvernement, pour les groupes d'intérêt organisés, d'influencer la prise des décisions sur l'environnement. Des milliers de groupes écologiques, industriels et idéologiques sont actifs en la matière : à tous points de vue, ils influencent fortement la direction globale et le contenu de ces politiques. Cela se déroule dans l'enceinte législative, au moment où les politiques sont formulées et adoptées, ainsi que dans les agences de l'exécutif où elles sont appliquées – et même dans les tribunaux où elles sont jugées quand elles sont remises en question (24).

Plusieurs des groupes environnementaux les plus importants tentent aussi d'influencer les élections par leurs contributions aux campagnes, leur soutien aux candidats, et une sensibilisation du public aux problèmes. Néanmoins, les problèmes environnementaux ont rarement déterminé les résultats. Les électeurs sont beaucoup plus enclins à fonder leurs décisions sur d'autres problèmes, tels que l'état de l'économie. Et, contrairement à l'Europe, les partis verts ne jouent qu'un rôle mineur dans le système américain, principalement parce que les lois électorales favorisent grandement les deux principaux partis.

Les groupes industriels, les sociétés commerciales et les groupes idéologiques conservateurs, qui ont un net avantage en termes de ressources politi-

(23) Steven KULL, *et al.*, « Americans on the Global Warming Treaty », *Program on International Policy Attitudes*, School of Public Affairs, University of Maryland, College Park, M.D., 2000, disponible sur Internet à <http://www.pipa.org/>.

(24) Christopher J. Bosso, « Environmental Groups and the New Political Landscape », *in* VIG/KRAFT (dir.), *Environmental Policy*, *op. cit.*

ques et économiques, utilisent la plupart des stratégies et des techniques que mettent en œuvre les ONG écologiques pour influencer les politiques publiques. C'est particulièrement le cas dans les procédures administratives et juridiques des agences de réglementation (25), complexes et souvent éso-tériques. L'industrie du pétrole, les fabricants d'automobiles et d'autres expriment depuis longtemps leur grand scepticisme sur le réchauffement de la planète, et ont pressé les responsables politiques de retarder les mesures sur le changement climatique par peur des conséquences économiques. Les pressions des grands groupes d'intérêts industriels ont eu un impact majeur sur la décision du Président Bush de rejeter le Protocole de Kyoto. Même si les dirigeants industriels adoptent des projets pour réduire les émissions des gaz à effet de serre, la position globale de la communauté des affaires est en opposition avec toute obligation de contrôle des émissions (26) et comme ils sont un composant-clé de l'électorat du président, le président et ses conseillers pouvaient difficilement ignorer leurs préoccupations.

En 2001, ces mêmes industries ont pratiqué un lobbying sur l'Administration Bush pour l'adoption d'une politique de l'énergie nationale qui augmenterait l'utilisation de pétrole fossile dans le pays. Les recommandations du président au Congrès sur la politique de l'énergie soulignaient l'augmentation des ressources énergétiques, avec peu de considération pour les mesures de préservation; le projet sur l'énergie exprimait également peu d'intérêt pour l'impact qu'une telle stratégie pour l'énergie aurait sur les risques de changement climatique (27). Alors que les groupes écologistes n'avaient presque aucune influence sur le développement du projet sur l'énergie, les intérêts sur l'énergie des grands groupes industriels ont été bien représentés.

Les attentats du 11 septembre ont eu un effet non négligeable sur l'importance accordée aux problèmes d'environnement et d'énergie, ainsi que sur la plupart des questions de politique intérieure : tout cela a pâli en comparaison des efforts des Etats-Unis pour réagir contre les attentats et monter la guerre en Afghanistan. Les médias ont pratiquement cessé de parler des changements climatiques et autres problèmes liés à l'environnement, se concentrant sur les menaces terroristes. La popularité du Président a atteint un niveau record et les questions de sécurité nationale sont devenues d'une importance capitale. Les organisations écologistes ont conclu qu'elles ne pourraient plus critiquer ouvertement les politiques du président sur l'éner-

(25) Scott R. FURLONG, « Interest Group Influence on Rulemaking », *Administration and Society*, n° 29, juillet, pp. 325-347.

(26) Keith BRADSHAW/Andrew C. REVKIN, « A Pre-Emptive Strike on Global Warming : Many Companies Cut Gas Emissions to Head Off Tougher Regulations », *New York Times*, 15 mai 2001, C1; Paul Rae-burn, « Global Warming : Look Who Disagrees with Bush », *Business Week*, 23 avril 2001, p. 67.

(27) David E. SANGER/Joseph KAHN, « Bush, Pushing Energy Plan, Offers Scores of Proposals to Find New Power Sources », *New York Times*, 18 mai 2001, p. 1, A14.

gie ou son inaction à propos des changements climatiques sans paraître anti-patriotes.

LA COMMUNAUTÉ SCIENTIFIQUE RÉTICENTE À S'ENGAGER

La pression des groupes d'intérêt sur l'élaboration des politiques pourrait être moins lourde de conséquences si la communauté scientifique jouait un rôle plus actif dans le processus politique. Elle pourrait par exemple contribuer à clarifier des problèmes écologiques difficiles et les choix politiques pour le public et les responsables au gouvernement. Cependant, la vaste majorité des scientifiques sont réticents à s'engager dans cette voie. L'une des conséquences de cela est que le public est mal informé des problèmes, et reste indécis sur les alternatives politiques. Ce constat est également vrai pour les politiques, parmi lesquels peu ont une éducation scientifique.

Une limitation de plus au début de l'Administration Bush était l'absence d'un conseil scientifique qui aurait normalement pu contrebalancer un peu les conseils que le président reçoit de ses conseillers politiques et économiques et de son électorat extérieur, tel que la communauté des industriels. Le Président Bush a été très lent à nommer ses conseillers scientifiques, et la communauté scientifique a eu moins d'influence qu'elle n'aurait pu en avoir, sur beaucoup de problèmes, dont les changements climatiques (28). Pour exprimer les choses d'une façon un peu différente, la publication de rapports scientifiques extensifs, tels que ceux de l'IPCC, est précieuse à de nombreux points de vue. Signe caractéristique : ces rapports sont accompagnés d'un « Résumé pour les responsables politiques », qui devrait faciliter la tâche d'information des dirigeants et du public. Mais, ni les rapports techniques complets ni les résumés ne suffisent à court terme à changer le climat politique. C'est ainsi que subsistent des incertitudes scientifiques substantielles sur l'étendue du problème et l'évaluation du délai dans lequel il affectera la société.

Si les scientifiques choisissent de se tenir en marge du débat public sur le changement climatique, la perte de la diversité biologique, l'augmentation de la population et autres problèmes écologiques éminents de la « troisième génération », les politiques publiques ont plus de probabilités d'être affectées par des considérations économiques et politiques à court terme. Or ces facteurs à court terme plaident habituellement contre l'adoption de mesures susceptibles d'imposer des coûts hautement visibles, alors que les bienfaits de ces mesures, par exemple sur le changement climatique, sont

(28) William J. BROAD, « Bush Actions, and Inactions, Set Scientists Grumbling », *New York Times*, 15 mai 2001; Donald KENNEDY, « Science Arrives in Government – A Bit Late », *Science*, n° 294, 9 novembre 2001, p. 1241.

incertains, étalés sur le long terme, et distribués largement dans toute la société.

PRESSIONS INTERNATIONALES

Que le sujet soit la pollution des océans, le commerce des déchets toxiques ou les changements climatiques, il est hors de doute que la frontière entre la protection environnementale internationale et intérieure est beaucoup moins claire que dans les décennies précédentes. Les dirigeants américains sont maintenant influencés par un large ensemble de forces extérieures au pays, lesquelles incluent les exigences émanant des traités conclus, des pressions venant de groupes écologistes internationaux et de sociétés transnationales, et une multitude de rapports et de recommandations découlant des institutions internationales, tels que le Fonds pour l'Environnement Mondial, le Fonds des Nations Unies pour la population, la Banque mondiale, et la Commission des Nations Unies pour le développement durable (29).

A beaucoup d'égards, les Etats-Unis ont joué un rôle éminent dans la promotion de ces accords, comme des institutions internationales qui les soutiennent, malgré une opposition prévisible des forces conservatrices au Congrès et ailleurs. De plus, des ONG écologistes basées aux Etats-Unis se sont activement engagées dans des initiatives mondiales de protection et de préservation de l'environnement. Cela est également vrai de beaucoup de corps scientifiques bénéficiant de la participation extensive de scientifiques américains, dont l'IPCC. Ce genre de communauté épistémologique (un réseau de spécialistes dont l'expérience et l'expertise sont reconnues) est devenu essentiel à la compréhension des problèmes complexes de l'environnement et des ressources auxquels le monde sera confronté au XXI^e siècle (30).

Il est néanmoins probablement exact d'affirmer que la politique de l'environnement aux Etats-Unis est moins affectée par des considérations internationales qu'elle ne l'est dans les autres pays industrialisés (31). La raison essentielle en est que les forces politiques intérieures ont plus de poids, pour toutes les raisons évoquées plus haut : l'élaboration d'une politique de l'environnement aux Etats-Unis est à beaucoup d'égards plus politisée qu'elle ne l'est dans les autres pays développés. Les dirigeants sont hautement contraints par l'opinion publique, ainsi que par de puissants groupes d'intérêts, par des dirigeants, des bureaucrates de carrière, et des agences. Les scientifiques ont en revanche moins d'influence pour contrebalancer ces

(29) VIG et AXELROD, *The Global Environment*, *op. cit.*

(30) HEMPEL, *Environmental Governance*; Peter M. HAAS/Robert O. KEOHANE/Marc A. LEVY (dir.), *Institutions for the Earth : Sources of Effective International Environmental Protection*, MIT Press, Cambridge, 1993.

(31) Desai, *Environmental Politics and Policy in Industrialized Countries*, *op. cit.*

pressions, qu'ils n'en ont dans beaucoup d'autres pays. La façon dont les pressions sont exercées change de façon significative d'une administration à une autre, alors que les électorats différents assument une importance plus ou moins grande. Ce qui reste cohérent, c'est que la politique intérieure est invariablement un déterminant-clé des actions internationales des Etats-Unis.

CONCLUSION

Ce survol de la politique et des convictions politiques en matière d'environnement aux Etats-Unis éclaire la relation intime entre le processus politique, les mesures politiques et leurs résultats, à la fois internes et internationaux. Les politiques de l'environnement reflètent la structure institutionnelle du système politique des Etats-Unis, la façon dont les acteurs stratégiques-clés définissent les problèmes et approuvent les solutions proposées, l'étendue et le caractère de la couverture journalistique des problèmes, et, tout spécialement, l'influence relative des groupes d'intérêts divers. L'étude de la façon dont la science de l'environnement et l'analyse des stratégies sont filtrées par le regard des acteurs politiques du sommet et servent leurs buts stratégiques, contribue également à mettre à jour cela.

Les actions politiques des Etats-Unis peuvent souvent apparaître comme une énigme insoluble au reste du monde, comme ce fut peut-être le cas dans les débats sur les changements climatiques en 2001. Elles ne sont jamais faciles à expliquer, même à l'intérieur du domaine national, étant donné les facteurs divers qui influencent la prise de décisions. Une plus grande attention portée à l'inventaire des explications plausibles recensées dans cet article peut aider à améliorer la compréhension de l'élaboration des politiques aux Etats-Unis et, par suite, à mieux déceler les manières les plus efficaces de répondre aux besoins écologiques et humains dans les années à venir.