

LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE AMÉRICAINNE

PAR

EMMANUELLE MÜHLENHÖVER (*)

«So we have a choice to make. We can remain one of the world's leading importers of foreign oil, or we can make the investments that would allow us to become the world's leading exporter of renewable energy. We can let climate change continue to go unchecked, or we can help stop it. We can let the jobs of tomorrow be created abroad, or we can create those jobs right here in America and lay the foundation for lasting prosperity.»

Barack OBAMA, 19 mars 2009 (1)

La politique environnementale américaine a connu, au cours de l'année 2009, plusieurs inflexions majeures sur la scène nationale, qui se sont répercutées sur l'action et la perception internationale des performances du pays en la matière. Certaines de ces inflexions dénotent un changement stratégique de fond, plusieurs dossiers environnementaux majeurs ayant considérablement évolué. D'autres ruptures sont relatives aux acteurs impliqués dans le processus décisionnel environnemental américain, dans ses dimensions nationales et internationales. Pour autant, l'arrivée de l'administration Obama n'a pas résolu l'ensemble des principales contestations environnementales opposées à l'administration précédente par les organisations non gouvernementales (ONG) américaines. Elle n'a pas non plus marqué de rupture complète dans la diplomatie environnementale, notamment climatique, des Etats-Unis.

DE NOUVELLES PRIORITÉS

Green Growth

La relance verte et la « croissance verte » (*green growth*) souhaitées et mises en place par le président Obama en 2009 sont incontestablement les sujets majeurs qui positionnent désormais les Etats-Unis comme l'un des leaders

(*) Chercheur associée au PROSES (Institut d'études politiques de Paris, France) et Sustainability Project Leader au Boston Consulting Group.

(1) Disponible sur le site Internet www.whitehouse.gov/issues/energy-and-environment.

mondiaux des politiques de développement durable, ce qui constitue, pour le pays, une rupture nette – tant en politique intérieure qu’en politique internationale. La «*new energy economy*», adoptée par le Congrès et lancée en février 2009, s’est vue dotée d’un budget conséquent – 150 milliards de dollars sur dix ans, consacrés au secteur énergétique, à l’habitat durable ou encore au transport (2). Les bénéfices induits par cette nouvelle politique devraient être l’emploi (5 millions d’emplois espérés) et la transformation d’industries à risque. Le budget et sa ventilation donnent une idée très nette de l’importance de l’environnement pour la nouvelle administration et une image précise des priorités réelles qui occuperont le pays pendant les années à venir : celles-là peuvent être directement corrélées aux affectations budgétaires allouées à chacun des postes les plus importants.

C’est tout d’abord le cas du secteur automobile. Deux volets principaux peuvent être distingués dans la politique de relance. D’une part, l’administration Obama met l’accent sur l’amélioration de l’efficacité énergétique des véhicules, notamment par le biais du renforcement des normes encadrant leurs émissions (texte *Corporate Average Fuel Economy* ou CAFE). D’autre part, elle met en avant la volonté du pays de concevoir et de construire plus d’un million de voitures hybrides sur le territoire. Le gouvernement décide de soutenir ces initiatives par des crédits d’impôt et des primes à la casse, qui visent à encourager le retrait des véhicules les plus polluants et à atteindre une consommation et des pollutions moyennes par véhicule plus performantes. La dimension internationale de ce dispositif est importante à au moins deux niveaux. D’un côté, l’inspiration du dispositif envisagé par la Maison-Blanche est venue, pour partie, d’Europe où il est avéré que cette politique a obtenu de bons résultats. D’un autre côté, ces innovations, notamment dans leur dimension recherche et développement, pourraient relancer une industrie-clef pour les Etats-Unis, dont l’obsolescence environnementale et énergétique actuelle n’a d’égale que les échecs commerciaux à répétition durant la dernière décennie. En complément de ce programme automobile, le développement des biocarburants fait également partie du plan de relance. Au-delà de l’automobile, la réforme est aussi engagée dans le secteur des transports collectifs, via le *America Recovery and Reinvestment Act*, qui, signé par le Président en février 2009, prévoit notamment de développer le train à grande vitesse, en particulier en Californie.

Le secteur des énergies renouvelables est lui aussi très fortement soutenu dans le plan de relance verte souhaité par le Président, ce qui constitue là encore une nouvelle donne pour le pays, au niveau national comme au niveau mondial. L’éolien représente aujourd’hui plus de 40 % des nouvelles capacités installées dans le pays, faisant des Etats-Unis le premier producteur éolien mondial. Les Etats du Texas, l’Iowa ou la Californie sont les

(2) Cf. le site Internet www.nhtsa.dot.gov/portal/fueleconomy.jsp.

moteurs locaux de cette nouvelle politique, que le Département de l'énergie juge très prometteuse, allant jusqu'à estimer, sur la base d'un rapport publié en 2008, que d'ici à 2030 ces formes d'énergie pourraient représenter jusqu'à 20 % de la consommation nationale (3). Le solaire est lui aussi en progrès – près de 20 % de croissance en 2009 – et le secrétaire d'Etat Chu a plusieurs fois exprimé sa conviction que le solaire était l'énergie d'avenir du pays. A cet effet, de nombreuses subventions à la recherche et plusieurs crédits d'impôt ont été débloqués, tandis que la construction de nouvelles *solar farms* devrait débuter dans la seconde moitié de la décennie 2010. La géothermie a elle aussi bénéficié de sommes substantielles pour la recherche, passant de 10 à 30 millions de dollars annuels entre 2008 et 2009. Ces montants seront réévalués à la hausse dans la cadre du nouveau plan de développement proposé par le Président et le Department of Energy (DoE), avec un fort accent mis sur les technologies de pointe et les pompes à chaleur. Enfin, les techniques de capture et le stockage de carbone (CCS) ne sont pas oubliées, puisque les Etats-Unis souhaitent poursuivre leur exploitation du charbon, notoirement polluant : le CCS apparaît alors comme une technologie nécessaire pour compenser le surcroît d'émissions de gaz à effet de serre (GES); plusieurs des textes en discussions évoquent la nécessité de doter chaque nouvelle centrale d'un mécanisme CCS à partir de 2020 – seul le texte final sera toutefois en mesure de confirmer cette orientation, qui peut paraître extrêmement coûteuse.

Là encore, si les préoccupations sont avant tout d'ordre intérieur (transformation du parc domestique automobile, refonte du secteur industriel automobile, relance d'une partie de l'agriculture, optimisation du secteur des énergies renouvelables, investissement dans les technologies de pointe, dites «*break-through*», comme le CCS...), les conséquences sur la politique étrangère américaine ne sont pas neutres : en effet, une rénovation du secteur automobile américain ou encore une position de pointe dans le secteur des énergies «vertes» ne peut qu'être favorable, à terme, à la balance commerciale américaine – si bien sûr les options retenues sont les bonnes. L'un des points saillants commun à toutes ces initiatives est qu'elles mettent l'accent sur des budgets de recherche très conséquents, ce qui placera nécessairement les Etats-Unis dans une position dominante au niveau des brevets et des technologies pour plusieurs décennies. Cela sera en retour très favorable au pays dans ses interactions commerciales, tant du point de vue des négociations commerciales bilatérales que globales. C'est une nouveauté pour le pays que d'être leader dans le domaine technologique environnemental, un rôle surtout dévolu dans le passé à l'Europe – pour les énergies renouvelables – et au Japon – pour les véhicules hybrides.

(3) Cf. le site Internet www.energy.gov/news/6253.htm.

De nouveaux textes législatifs sur l'énergie et le climat

Accompagnant ces mesures économiques et financières, le développement de la nouvelle politique énergie-climat s'est également appuyé sur des évolutions législatives sans précédent. Même si les textes ne sont encore que des propositions, l'effervescence des chambres sur le sujet du climat, notamment pour l'instauration d'un système de permis et d'un marché carbone (*cap and trade*), est inédite. Plusieurs textes se sont succédé, comme la proposition Kerry-Boxer, la proposition de loi Waxman-Markey ou encore la récente initiative tri-partisane des sénateurs Kerry-Lieberman-Graham. Ces textes, de plusieurs centaines de pages chacun, ont eu pour ambition de proposer une nouvelle politique globale en matière énergétique, couvrant tout le spectre, de l'efficacité énergétique aux énergies renouvelables en passant par le marché carbone, le nucléaire et l'encouragement à la recherche dans les secteurs de pointe comme le stockage carbone.

Quoique leurs destinées respectives montrent à quel point le sujet reste sensible, ces documents tendent à s'accorder sur des points qui ne faisaient pas, auparavant, consensus. Ils évoquent ainsi tous la nécessité impérieuse de se limiter à une augmentation de la température inférieure à 2°C en 2100. Ils reconnaissent également les vertus d'un système de réduction des gaz à effet de serre basé sur des quotas d'émissions de CO₂ – pour certains acteurs. Ces évolutions, dont l'issue reste encore ouverte, n'ont toutefois pas permis aux Etats-Unis d'adopter une position ambitieuse lors du Sommet de Copenhague sur le climat.

Sécurité et environnement

Un autre sujet environnemental qui marque son retour en force à l'intersection des politiques internes et internationales est la question de la sécurité environnementale. Le Pentagone, qui s'était déjà intéressé ponctuellement aux questions de sécurité environnementale à la fin des années 1980, a effectué un nouvel investissement sur le sujet depuis peu, se focalisant en particulier sur les enjeux sécuritaires inhérents aux changements climatiques. La nature des thèmes abordés au niveau national est là encore susceptible d'infléchir la diplomatie américaine, puisque le premier National Intelligence Assessment sur l'environnement, publié en juin 2008 suite à une demande du Congrès, décrit plusieurs enjeux sécuritaires d'importance, comme les risques posés par le stress hydrique, la montée du niveau des eaux et les conséquences potentielles sur les migrations (4). Ce travail ouvre une nouvelle ère en matière de positionnement des acteurs de la défense américaine sur les questions environnementales internationales, ce qui, bien

(4) Cf. le site Internet www.dni.gov/testimonies/20080625_testimony.pdf.

sûr, aura également à terme une incidence sur la construction de la politique étrangère américaine en matière environnementale.

DE NOUVEAUX ACTEURS

Une rupture de gouvernance? La nouvelle donne du personnel dirigeant en charge de l'environnement

Le premier des acteurs administratifs et politiques à s'impliquer dans la genèse des politiques environnementales est, depuis l'arrivée du président Obama... le Président lui-même. La revitalisation, à la Maison-Blanche, d'un Conseil de la qualité environnementale mettant quotidiennement en ligne les actions environnementales du Président, en est un bon indicateur, qualitatif et quantitatif (5). Sa présidente, Nancy Sutley, sert également de conseiller environnemental principal du Président. Ce dernier est intervenu fréquemment sur ces sujets «verts». Il va jusqu'à faire des déclarations conjointes sur les deux thèmes qu'il porte lui-même, le climat et la réforme de la santé (6).

Cela marque une nette rupture avec l'administration précédente, le président George W. Bush ne s'étant pas investi personnellement dans les dossiers environnementaux durant les huit années de ses deux mandats. Cette impulsion venue du haut était un préalable nécessaire au renouveau des politiques environnementales américaines.

Trois objectifs complémentaires sont cruciaux pour le nouveau Président : la croissance «verte», la sécurité énergétique et le climat. Pour atteindre son triple objectif, Obama sait s'entourer de personnalités compétentes en matière environnementale et/ou sensibles aux questions écologiques. En effet, au-delà de son implication personnelle, déjà visible alors qu'il n'était que candidat, le Président a souhaité renouveler le personnel politique et administratif dirigeant et mettre en œuvre les grandes lignes qu'il a dessinées. Ce renouveau a changé le ton et la vigueur des engagements, tant au niveau national qu'au niveau diplomatique.

Tel est surtout le cas avec Lisa Jackson (7), proposée par le *President Elect* à la tête de l'Environment Protection Agency (EPA), équivalent d'un ministère restreint de l'Environnement, dès décembre 2008. L. Jackson a acquis une réelle expérience en matière environnementale : ingénieur chimiste de formation, elle a longtemps été fonctionnaire de l'Agence, mais aussi Commissaire pour l'environnement de l'Etat du New Jersey. Comme elle a travaillé sur plusieurs dossiers importants (déchets chimiques et ges-

(5) Cf. le site Internet www.whitehouse.gov/administration/eop/ceq.

(6) Cf. le site Internet www.whitehouse.gov/the-press-office/statement-president-health-care-and-climate-change.

(7) Cf. le site Internet www.epa.gov/Administrator/biography.htm.

tion des territoires pollués, ressources en eau, gestion des ressources halieutiques, protection de la faune...), sa légitimité et sa sensibilité aux questions environnementales sont indiscutables. Tout cela permet de penser que le président Obama a souhaité mettre un terme à de longues années d'instabilité et de faiblesse à la tête de l'EPA, non seulement sur le plan national, mais aussi au niveau international. L'Agence a notamment la charge de la gestion de 7,22 milliards de dollars dans le contexte du plan de relance pour ses dimensions «croissance verte».

Au niveau du Département d'Etat, la rupture est tout aussi nette sur les questions environnementales depuis l'arrivée d'Hillary Clinton, laquelle a nommé un nouveau négociateur climat (*special envoy*) et l'a doté d'un adjoint, venu d'un *think tank* pro-environnemental, le World Resource Institute. Cela marque non seulement la venue d'une personnalité très sensible au monde associatif et à l'écologie, mais aussi l'avènement d'une ère nouvelle pour la coopération avec les *think tanks* en politique étrangère.

Au-delà du Département d'Etat et de l'EPA, la rupture de leadership est également nette dans d'autres ministères en charge des questions environnementales et énergétiques. Tel est le cas avec Stephen Chu (8), devenu secrétaire du Département de l'Energie : fort de sa légitimité de scientifique – il est récipiendaire du prix Nobel de Physique et était professeur de biologie moléculaire avant son entrée en fonction –, S. Chu est l'avocat notoire des énergies alternatives depuis de longues années, ce qu'il clame d'ailleurs publiquement – aussi bien avant qu'après son entrée en fonction comme Secrétaire. On note aussi la nomination de personnalités sensibles à l'environnement à des postes qu'on n'associe traditionnellement pas, en France, à la gestion des politiques environnementales. Il en est ainsi en particulier de Ken Salazar (9), nommé secrétaire du Département de l'Intérieur : en tant que sénateur, K. Salazar était déjà extrêmement actif dans la genèse d'une politique favorable aux énergies renouvelables : dans l'exercice de ses nouvelles fonctions, cet environmentaliste déclaré est amené à se prononcer sur plusieurs dossiers majeurs du point de vue environnemental (gestion des territoires fédéraux, parcs,...).

Ces personnalités ne sont pas les seuls acteurs qui dénotent du renouveau de la politique environnementale américaine sur la forme : le leadership se prolonge par une coopération intensifiée, sur ces sujets, avec des acteurs non traditionnels de politique étrangère, à savoir les fondations, les *think tanks* et les ONG.

(8) Cf. le site Internet www.energy.gov/organization/dr_steven_chu.htm.

(9) Cf. le site Internet www.doi.gov/welcome.html.

La montée en puissance d'acteurs institutionnels atypiques

L'intégration progressive de personnalités issues du milieu académique et des *think-tanks* (comme le World Resource Institute) à l'univers politique et administratif a naturellement favorisé le renforcement général de la coopération entre la nouvelle administration et ces acteurs. Même si leur rôle exact, notamment dans le processus législatif, est difficile à évaluer avec précision, la formation des élites au sein des *think-tanks* et la perméabilité de ce monde avec celui des décideurs ont assez naturellement conduit à leur participation accrue dans les grands débats sur la relance et la croissance verte ou encore dans la définition des nouvelles impulsions à donner à la politique climatique. De manière générale, le nombre de ces acteurs n'a d'ailleurs cessé de croître, leur influence allant de pair avec la préoccupation croissante de l'opinion publique sur des sujets comme le climat. Le statut juridique des *think tanks* leur permet assez naturellement de contribuer au contenu et à l'orientation des politiques publiques.

Il en va de même pour le monde associatif des organisations non gouvernementales, qui diffèrent des *think tanks* par leur qualité première, le *lobbying*. Ces deux types d'acteurs travaillent d'ailleurs parfois ensemble. Leur proximité commune avec le Capitole a favorisé leur organisation en réseau. Fondé sous l'administration précédente, le United States Climate Action Partnership (USCAP), qui regroupe des entreprises américaines et des ONG (Environmental Defense, Natural Resources Defense Council, Pew Center on Global Climate Change et World Resource Institute..., a été très actif dans les débats sur le climat, à une époque où ces questions n'étaient pas une priorité du gouvernement; il a contribué à mettre le sujet au cœur de la campagne électorale présidentielle et a fait depuis plusieurs années un réel travail de sensibilisation de l'opinion publique. Toutefois, signe intéressant, depuis l'arrivée du président Obama, il est parfois perçu comme moins actif, voire parfois même conservateur, sur des sujets désormais portés de manière pro-active par l'administration. Un autre réseau d'acteurs atypiques d'importance dans l'évolution des politiques environnementales est le US Climate Action Network (USCAN): fondé en 1989, l'USCAN est la branche américaine du CAN, qui rassemble plus de 400 ONG de plusieurs dizaines de pays – dont la France. Les deux réseaux (CAN et CAP) se sont fait remarquer l'année passée pour leur participation aux travaux ayant abouti à l'évolution de la politique climatique et énergétique américaine. Ils se sont particulièrement bien adaptés au contexte américain, en insistant sur les dimensions économiques du problème et sur les composantes de marché que pouvaient revêtir ces politiques.

Tant dans la nature même des impulsions politiques données (sur l'énergie, le climat, le secteur automobile...) que dans le changement net observé au sein du personnel politique qui prend le «leadership» de l'orientation et de la mise en œuvre des politiques environnementales, on observe donc une

réelle évolution de la politique environnementale américaine. Pour autant, le changement n'est pas absolu : certains dossiers litigieux restent ouverts et certaines continuités assumées par l'administration Obama confirment des tendances classiques, déjà observées chez les administrations précédentes.

LES LIMITES DU CHANGEMENT

Si certaines avancées environnementales américaines sont visibles depuis l'arrivée de la nouvelle administration, c'est bien la précédente qui en avait posé les fondements. Ainsi, l'impulsion en faveur des énergies renouvelables est en partie la conséquence du souhait du président Bush de favoriser la sécurité et l'indépendance énergétique. La rupture de la nouvelle administration à cet égard est donc plutôt liée à la mise en œuvre de la politique, elle-même en grande partie dépendante de la conjoncture – à savoir la crise, qui appelle la mise en place immédiate de nouvelles idées. De même, la revitalisation de la thématique de la sécurité environnementale prend ses racines dans différents rapports commandés sous l'administration précédente. Il y a donc, pour certains thèmes, une continuité de fait entre les idées des prédécesseurs et la mise en œuvre de celles-là par les tenants actuels de l'exécutif.

Inversement, certains dossiers contestés par les écologistes n'ont pas non plus trouvé de solution miraculeuse depuis l'arrivée en poste de la nouvelle administration. La question de l'accès et de l'exploration de ressources pétrolières dans des territoires protégés, comme l'Alaska, reste à ce titre épineuse. Si l'exploration *off-shore* a été abandonnée par le président Obama et restreinte par des décisions de justice demandant de plus amples analyses écologiques (10), en revanche, l'exploration du plateau continental reste d'actualité (11). Enfin, la capacité structurellement et politiquement bloquante du Sénat dans les questions climatiques continue à entraver la marge de manœuvre de l'exécutif dans les négociations environnementales internationales, notamment climatiques. Le récent résultat de la Conférence de Copenhague sur le changement climatique, à savoir un accord non contraignant – en grande partie attribué à la posture américaine de réserve – en est la preuve. La difficulté à passer un texte domestique énergie-climat en est une autre preuve.

De ce fait, nombre d'ONG environnementales américaines, même les plus consensuelles (comme le WWF), ont été déçues de l'attitude peu pro-active du Président sur ces questions. Pour autant, le verdict sur la réelle capacité de changement en matière de climat ne peut et ne doit pas être énoncé trop

(10) Cf. le site Internet articles.latimes.com/2009/apr/18/nation/na-alaska-drilling18.

(11) Cf. le site Internet www.pacificenvironment.org/article.php?id=3094.

tôt. Au niveau intérieur, le texte qui passera *in fine* au Congrès sera un bon indicateur de la vigueur gouvernementale sur cette question. Au niveau international, ce sont les suites qui seront données à l'Accord de Copenhague et la capacité de mobilisation et d'implication personnelle du Président qui seront garantes de la pérennité de l'impulsion «verte» que ce dernier a donnée au début de son mandat. Le changement impulsé par la nouvelle administration à l'issue de sa première année d'exercice laisse espérer de plus grands progrès dans les années à venir, notamment dans le contexte des négociations relatives à la mise en œuvre de l'Accord de Copenhague.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

- Richard N. L. ANDREWS, *Managing the Environment, Managing Ourselves: a History of American Environmental Policy*, Yale University Press, New Haven, 1999.
- Anthony GIDDENS, *The Politics of Climate Change*, Polity, Cambridge, 2009.
- Paul G. HARRIS (dir.), *The Environment, International Relations, and US Foreign Policy*, Georgetown University Press, Washington 2001.
- Philippe LE PRESTRE, *Protection de l'environnement et relations internationales*, Armand Colin, Paris, 2005.
- Christopher MCGRORY KLYZA/David SOUSA, *American Environmental Policy, 1990-2006, Beyond Gridlock*, MIT Press, Cambridge, janv. 2008.
- Yves-Marie PÉRÉON, «L'environnement aux Etats-Unis, entre jurisprudence et politique», *Notes de l'IFRI*, août 2007, disponible sur le site Internet www.ifri.org.