



Observatoire des Amériques

Mais où va donc la politique environnementale américaine ?

Chronique 03-15

Emmanuelle Mühlenhöfer

Octobre 2003

Dès l'arrivée à la Maison Blanche de G.W. Bush, la grande majorité des analystes environnementaux a affirmé que la protection de l'environnement passait au second, si ce n'est au troisième voire au quatrième plan des priorités politiques de la nouvelle administration. Selon ses détracteurs, l'action du président en matière d'environnement aurait même été désastreuse, faisant état quelques mois seulement après son accession au pouvoir d'un grand nombre de reculs. Ce constat, rendu public quelques mois seulement après les élections, s'appliquait alors tant à la politique domestique qu'à l'action internationale de l'administration.

Mais depuis le 11 septembre 2001 et la guerre en Irak, l'urgence médiatique s'est focalisée sur de nouveaux dossiers et les attaques contre la Maison Blanche se sont faites plus discrètes, même si un renouveau critique est à noter depuis le début de la campagne présidentielle. La presse nationale et internationale se consacre pourtant davantage aujourd'hui à l'actualité moyen-orientale et économique qu'aux positions écologiques de l'administration Bush. Les opposants se sont fait d'autant plus discrets que la crainte d'être taxé d'anti-patriotisme s'est généralisée. Qu'en est-il alors, aujourd'hui, de la politique environnementale américaine ? Est-elle si désastreuse qu'on l'annonçait au début du mandat présidentiel ? De Kyoto à Cancun, entre Bagdad et Tel-Aviv, que

font les Etats-Unis à leur politique environnementale ? Et surtout, quelle direction va-t-elle prendre après les élections ?

Répondre à ces questions est d'autant plus nécessaire qu'à l'heure du bilan plus que mitigé du sommet de Cancun, qui a montré que le blocage Nord/Sud en matière de développement durable se fait de plus en plus aigu et que l'Europe peine à imposer son leadership « vert » en l'absence des Etats-Unis, il est nécessaire de comprendre la position américaine en matière d'environnement. Assistons-nous à un revirement républicain anti-écologique, et si oui, jusqu'où celui-ci risque-t-il de nous mener si le président Bush est reconduit dans ses fonctions ?

Pour répondre à ces questions, un bref examen des critiques domestiques et internationales de la politique environnementale de la présente administration s'impose. Mais il faut également remettre le débat sur cet anti-écologisme « républicain » en perspective, tant par rapport aux acquis des administrations précédentes qu'au regard des dossiers actuels. Ces deux exercices permettront d'appréhender ce que la politique environnementale américaine nous réserve pour les mois – voire les années – à venir.



Université du Québec à Montréal
Pavillon Hubert-Aquin, Local A-1560
1255 rue St-Denis
Montréal (Québec) H2X 3R9

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

Une double dénonciation domestique et internationale

Si l'on en croit la critique domestique, l'heure ne semble pas à l'avancée écologique sur le territoire américain. Qu'il s'agisse des nouveaux forages pétroliers et gaziers en zone protégée, des attermoissements concernant les règlements réduisant les niveaux « acceptables » d'arsenic dans l'eau potable ou encore de l'abolition de la législation permettant à l'État américain de refuser tout contrat public aux entreprises qui violent les lois de protection de l'environnement, la tendance n'est pas au vert. Le recul est tout aussi évident en matière d'information environnementale – notamment en ce qui concerne l'accès du public aux données sur les conséquences potentielles des accidents chimiques industriels. L'affaiblissement proposé des normes de protection de l'environnement en matière de construction de barrages et de centrales nucléaires n'inspire pas non plus l'approbation des écologistes américains, pas plus que les nouvelles normes d'exploitation des forêts ou les controverses entourant le dossier « Clear skies », qui n'avance pas dans la bonne direction – d'un point de vue écologique en tout cas.

Le différend entre l'administration et les écologistes est d'autant plus marqué que cette orientation défavorable a largement été confirmée sur le double plan financier et administratif. Ainsi, la réduction annoncée d'un demi-milliard de dollars du budget de l'EPA (l'agence de protection de l'environnement américaine) n'a pas fait l'unanimité, pas plus que les coupes sombres opérées à l'encontre des subventions accordées à certaines ONG vertes. La réduction très significative du budget de la recherche sur les énergies renouvelables et sur les véhicules peu polluants a confirmé ce recul. Par ailleurs, la nomination de plusieurs personnalités controversées à l'EPA, que l'on dit désormais plus favorable au libéralisme et à l'industrie qu'à la protection de l'environnement, n'a pas contribué à calmer la controverse. La récente démission de Christine Todd Whitman, très critiquée depuis son entrée en fonctions comme directrice de l'EPA, en est un signe évident ; tout comme son remplacement par Mike Leavitt, plus apprécié des industriels que des écologistes en raison de sa gestion pour le moins particulière de la « wilderness » dans l'Utah...

Ce sentiment d'insatisfaction écologique à l'encontre de l'administration Bush a très largement transpiré au-delà des frontières américaines. Une assez large partie de l'opinion publique internationale semble en effet avoir été choquée par

l'ouverture des parcs nationaux à l'exploitation forestière et minière. Qu'il s'agisse du « massacre » annoncé des aires protégées du Montana ou de l'Alaska, les nouvelles dispositions prises par l'administration ont suscité un réel tollé à l'étranger, qui s'est étendu au-delà des simples cercles écologistes, comme en témoignent divers articles parus dans la presse généraliste canadienne, française ou allemande. Plus encore, le retrait très médiatisé des Etats-Unis du Protocole de Kyoto, contre la volonté d'une centaine de pays, n'a pas contribué à redresser l'image « verte » des Etats-Unis. Pas plus d'ailleurs que l'annonce de la relance du programme électronucléaire américain dès le mois d'avril 2001. La transition entre la vice-présidence d'Al Gore et celle de Dick Cheney a été nette à cet égard ! Enfin, les positions américaines en matière de forêts, de protection de la biodiversité ou encore de développement durable n'ont fait qu'accroître la critique internationale, dans le cadre des négociations de l'ONU tout comme dans celles de l'OMC.

A la conférence de Cancun qui vient de s'achever, le désaccord entre les Etats-Unis et les PVD s'est d'ailleurs tellement creusé en matière agricole, et plus généralement en matière commerciale et environnementale, que la notion même de développement durable est remise en question, autant sans doute que la viabilité de l'OMC elle-même. En matière de gouvernance, enfin, la franche hostilité manifestée par G.W. Bush à la proposition franco-allemande de créer une Organisation mondiale de l'environnement (OME), un organisme centralisé qui bénéficierait d'une capacité contraignante en matière de protection de l'environnement, vient compléter le portrait d'une administration franchement hostile aux questions d'environnement et de développement. Ces orientations seraient le reflet d'une administration ultra-libérale, bien davantage préoccupée par le bien-être industriel et commercial de la nation américaine que par l'avenir de la planète. Mais la rupture entre les deux administrations est-elle à ce point évidente ?

Un revirement brutal et complet ?

La question est importante, car sa réponse laisse augurer de ce qui nous attend après les présidentielles. Regretter ce qui n'est plus est une constante politique très largement partagée. Il suffit, pour s'en convaincre, de regarder les nostalgiques des systèmes communistes, et plus récemment du régime de Saddam Hussein. En matière environnementale, nombreux sont ceux qui regrettent la précédente administration et plus

nombreux encore, ceux qui dénoncent le caractère brutal de la rupture des positions environnementales américaines depuis l'arrivée de G.W.Bush. Pourtant, angéliser les systèmes disparus, quels qu'ils soient, pousse bien souvent à commettre des abus d'interprétation. Et si nous sommes vraiment très loin de cautionner l'actuelle politique américaine en matière d'environnement, pour pouvoir la juger en toute impartialité, il convient de la replacer dans son contexte historique. Or à l'analyse, il apparaît que si le changement est tout aussi certain que regrettable, il n'est peut-être pas si brutal, complet et imprévisible qu'il n'y paraît ! Et ce constat est lourd de conséquences.

Ceux qui crient au loup ont en effet doublement tort en ce qui concerne le caractère brutal et entier de la rupture de la politique environnementale américaine. D'abord, parce que si le changement est manifeste à bien des égards, on ne peut pas pour autant parler de rupture. En effet, la tendance actuelle n'est pas si nouvelle que cela : en dépit de changements évidents, un grand nombre de décisions prennent leurs racines dans des orientations antérieures et certaines évolutions, loin d'être incongrues, sont parfaitement cohérentes avec les politiques précédemment menées. Dans un certain nombre de domaines, il semblerait en effet que l'actuel gouvernement se contente de perpétuer, plus brutalement et plus irréversiblement, des tendances déjà marquées – quoique masquées. À bien des égards, depuis les débuts de l'écopolitique internationale, les positions américaines en matière d'environnement ont en effet été ambiguës.

Ensuite, parce qu'en dépit de positions très fâcheuses, notamment en matière de climat, d'agriculture, de commerce durable... (et la liste est longue !), les Etats-Unis républicains continuent à faire davantage pour la protection de l'environnement que bien d'autres Etats. Ainsi, nous suggérons, de manière un peu provocatrice peut-être, que quand bien même les deux administrations Clinton aient bien davantage favorisé l'environnement que l'actuel gouvernement, il serait erroné de penser que l'actuelle position est un revirement politique complet et surtout, imprévisible.

Premièrement, la politique américaine n'a jamais été, contrairement à certaines politiques d'Europe septentrionale, clairement et unilatéralement pro-environnementale. Considérons par exemple le dossier climatique. De nombreuses critiques dénoncent l'actuel retrait des Etats-Unis du Protocole de Kyoto. Pourtant, là où ces critiques sont peut-être un peu plus contestables, c'est

lorsqu'elles énoncent l'idée que ce mouvement serait imprévisible et en rupture totale avec la politique précédemment suivie. Certes, le style a changé, le ton est différent, et il semble même que l'on ne parle plus le même langage en matière climatique des deux côtés de l'Atlantique. Mais l'a-t-on jamais parlé ? De mémoire d'observateur, la position américaine en matière climatique n'est jamais allée de soi, et ce, même lorsqu'Al Gore était là. Même la signature du Protocole, en 1997, n'est pas allée sans poser de gros problèmes : ce n'est que l'intervention de dernière minute du Vice-président qui aurait sauvé la signature du texte par les Etats-Unis. Des tactiques similaires de négociation ont fréquemment été enregistrées depuis lors, dénotant d'une mauvaise volonté chronique de la part des Etats-Unis en matière d'engagement quantifiés. Ont résulté de ces stratégies diplomatiques un affaiblissement considérable des textes climatiques globaux et la mise en péril du régime, et ce, bien avant l'arrivée de l'équipe actuelle. Dans d'autres négociations environnementales, on affirme de même que la stratégie américaine a souvent été de faire traîner les choses en longueur et de ne signer que des textes faiblement contraignants, avalisant au niveau international des situations domestiques contraignantes pour l'industrie américaine, afin de rééquilibrer des distorsions de concurrence ou d'ouvrir de nouveaux marchés. Pour ce qui est du nucléaire, de même, les positions de l'administration Clinton n'ont jamais été explicites : le *laissez-faire* démocrate était finalement très favorable au secteur concerné. Il ne s'agirait donc pas tant d'un revirement politique spectaculaire que d'une accentuation, certes marquée et explicite, de tendances préexistantes.

... ou plutôt une affirmation de plus en plus tranchée de tendances lourdes ?

De fait, la situation actuelle ne résulte pas tant d'une rupture brutale de politique que de l'aboutissement décomplexé de tendances lourdes. Celles-ci sont imputables au fonctionnement et aux valeurs de la société américaine au moins autant qu'au changement de couleur politique de la Maison Blanche. Nul doute que les Démocrates soient, dans leur ensemble, bien plus sensibles aux enjeux environnementaux contemporains que les Républicains.¹ Nul doute non plus que les intérêts économiques et la carte cognitive du candidat Bush l'aient davantage prédisposé à prendre en

¹ Par « contemporains », nous entendons les dossiers écologiques actuels (climat, biodiversité, etc.) par opposition aux dossiers de conservation, dans lesquels les Républicains ont toujours été très présents.

considération les intérêts de l'industrie, notamment énergétique, que ceux de l'environnement. Pourtant, même les Démocrates n'ont pas ratifié le Protocole de Kyoto, alors qu'ils auraient eu très largement le temps de le faire. Même eux n'ont pas réussi à convaincre leurs partenaires diplomatiques que les Etats-Unis prenaient le leadership environnemental global au sérieux, en dépit des velléités de Madeleine Albright. Ils ont également été démissionnaires dans de nombreux dossiers globaux. Prenons par exemple le dossier de la gouvernance internationale de l'environnement. Peut-on se rappeler d'un positionnement favorable des précédentes administrations américaines en faveur d'une OME ? Contrairement à ce que certaines diplomates avancent, l'idée de créer une telle organisation n'est pas nouvelle, et le refus américain n'est pas non plus une innovation du président G. W. Bush. Il en résulte donc que la situation actuelle, quoique aggravée, n'est pas seulement imputable au remplacement de l'âne par l'éléphant : elle est au moins autant liée à l'affirmation de tendances de fond, propres à la société américaine. Nous en évoquerons principalement trois ici.

En premier lieu, il ne faut pas mésestimer l'importance de la pensée libérale et l'attachement des Américains, toutes tendances politiques confondues, à leur prospérité économique. Certes, la « balance des pouvoirs » domestique – notamment au Sénat – n'est pas étrangère aux atermoiements démocrates sous les deux administrations Clinton en matière climatique, mais supposer que l'opposition ne venait que des rangs adverses serait erroné. Le problème du (dés)équilibre entre le bien commun et l'industrie, toujours très délicat aux Etats-Unis, n'est pas né avec la prise de fonctions de Georges W. Bush. Il existait avant et continuera probablement à exister après lui, et cet arbitrage divise autant le parti Démocrate qu'elle unit le parti Républicain.

En second lieu, il convient de ne pas oublier que le consumérisme est une composante majeure du rêve américain, et non une invention républicaine. Quand bien même Joseph Lieberman accuserait cent fois le président Bush d'avoir le « pire bilan environnemental de l'histoire », ce n'est pas le candidat Bush qui est responsable du record de pollution absolu des S.U.V., dernier né du rêve automobile américain. Ce n'est pas non plus lui qui est responsable de l'incroyable dépendance énergétique de l'économie américaine, et de l'attachement de la population au mode de vie pétro-dépendant (air conditionné, voitures à fortes consommations,...) qui jusqu'à présent n'a pu être remis en cause par personne. Il suffit de considérer

les résultats du candidat Nader aux dernières élections pour s'en convaincre.

Enfin, la propension américaine à la promotion de la gouvernance décentralisée, à l'implication de la société civile et des entreprises de manière plus informelle qu'institutionnelle et surtout, le refus d'engagements légaux et de systèmes juridiquement et/ou financièrement contraignants ne sont pas des trouvailles républicaines : ce sont des traditions américaines. Dans ces conditions, la réelle question est de savoir si les changements intervenus pendant le régime républicain, qui ont eu la faveur d'une grande partie de l'opinion publique, sont réversibles, même dans le cas d'une victoire démocrate aux présidentielles. Peut-on aller durablement contre son opinion publique sur des choses aussi essentielles que l'*American way of life* ?

A la question de savoir où va, actuellement, la politique environnementale des Etats-Unis, on ne peut donc que constater qu'elle va plus franchement, plus rapidement et plus irrévocablement dans le mur qu'auparavant, parce que la nouvelle administration a choisi d'aller dans le sens de l'Amérique profonde, libérale avant tout. A la question de savoir vers quoi se dirigera cette même politique après les élections présidentielles, la réponse est plus ambiguë. Sans aucun doute la direction sera-t-elle la même qu'avant si le mandat de l'actuel président est reconduit. Mais en cas d'alternance, les pronostics sont ouverts. Une administration démocrate aurait-elle le cran – et surtout la possibilité – de réintégrer les Etats-Unis au Protocole de Kyoto ou de débloquent les négociations Nord/Sud sur le commerce durable ? Un volontarisme écologique fort d'une nouvelle Maison-Blanche ne se heurterait-il pas à une large opposition libérale et souverainiste, tous partis confondus ?

La vraie question de l'avenir de la politique environnementale des Etats-Unis ne se pose donc pas qu'en termes politiques : elle se pose également en termes sociétaux. La transition vers une politique écologique forte ne peut se faire sans une pression massive de la société civile américaine. Il reste à savoir si celle-ci pourra un jour faire le poids face aux lobbies industriels ? La question reste ouverte. La seule certitude que l'on puisse avancer, c'est qu'une évolution du rêve américain, et donc des politiques environnementales américaines, suppose un processus d'apprentissage de l'opinion publique.

Sites Internet

Pour une information en français sur les actions du gouvernement des Etats-Unis en matière de l'environnement :

<http://usinfo.state.gov/francais/sustain/homepage.htm>

Pour un suivi des politiques environnementales américaines par les services diplomatiques français, consulter :

<http://www.dree.org/etatsunis/Sectdetail.asp?Sect=51>

Pour une vision critique de la politique américaine :

www.greenpeace.org
www.nrdc.org

Pour une vision politique :

www.democrats.org
www.nrc.org

Bibliographie

- Dan Esty et Maria Ivanova, *Global Environmental Governance: Options and Opportunities*, New Haven: Yale School of Forestry and Environmental Studies (2002).
- Howard Geller, *Energy revolution : policies for a sustainable future*, Island Press, Washington, D.C., 2002.
- Donald F. Kettl, ed., *Environmental governance : a report on the next generation of environmental policy*, Center for Public Service, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 2002.
- Emmanuelle Mühlhöver, *L'environnement en politique étrangère, Raisons et Illusions*, L'Harmattan, Collection Logiques Politiques, Paris, 2003.