



Cercles 27 (2012)

OBAMA ET L'ENVIRONNEMENT RETROUVER L'AUDACE ?

YVES-MARIE PÉREON

Université de Rouen

Les questions environnementales ont été quasi absentes de la campagne présidentielle de 2012 : Barack Obama et Mitt Romney, bien qu'ils aient débattu avec vivacité de la politique énergétique des États-Unis, ont semblé s'entendre pour éviter de les aborder. C'est seulement à quelques jours de l'élection, au lendemain de l'ouragan Sandy, que le maire de New York Michael Bloomberg a justifié son soutien au président sortant en indiquant que ce dernier, à la différence de son adversaire, considérait le changement climatique comme « un problème urgent qui menace notre planète »¹. Avec la campagne précédente, le contraste est saisissant : Barack Obama avait alors choisi d'en faire l'une des priorités de son programme tandis que son adversaire John McCain, s'il laissait sa co-listière Sarah Palin défendre avec fougue l'exploitation des hydrocarbures, n'en était pas moins le co-auteur d'un des premiers projets de loi visant à instaurer un système de plafonnement et d'échange des émissions de gaz à effet de serre (*cap and trade*). Le consensus par défaut de 2012 dissimule de réelles divergences entre les deux grands partis et de profonds clivages dans l'opinion publique. Le constater ne dispense pas d'un examen de la politique environnementale de Barack Obama dont les résultats, certes très limités en regard des espérances suscitées par sa victoire de 2008, sont pourtant loin d'être négligeables : le projet de loi de *cap and trade* des représentants Waxman et Markey a été abandonné sans gloire, mais l'agence fédérale de protection de l'environnement (*Environmental Protection Agency, EPA*) a utilisé avec vigueur ses pouvoirs de réglementation. Dresser le bilan du premier mandat de Barack Obama en illustre les paradoxes : le président n'est en mesure

¹ Michael Bloomberg, "A Vote for a President to Lead on Climate Change", *Bloomberg View*, 1^{er} novembre 2012 : <http://www.bloomberg.com/news/2012-11-01/a-vote-for-a-president-to-lead-on-climate-change.html> (page consultée le 02/11/2012).

d'exercer le *leadership* international auquel il prétend que s'il peut s'appuyer sur des succès législatifs « intérieurs » ; une « nouvelle donne énergétique », qui n'est pas celle que l'on attendait, redistribue les cartes ; dans un contexte de crise économique, les pouvoirs de la rhétorique ne sauraient détourner l'opinion publique de ses priorités.

*

Obama 1 et l'environnement : un bilan décevant ?

Lors de son accession à la Maison Blanche en 2009, Barack Obama s'est entouré d'une équipe à la fois crédible sur le plan scientifique et déterminée à faire usage des pouvoirs réglementaires de l'État fédéral. Lisa Jackson, nommée « administrateur » de l'EPA, y a travaillé plusieurs années ; elle a aussi dirigé le département de la Protection de l'environnement du New Jersey (*Department of Environmental Protection, DEP*). Au cours des quatre années du premier mandat de Barack Obama, elle a confirmé à plusieurs reprises qu'elle était favorable à une intervention vigoureuse de ses services. À la tête du département de l'Énergie (*Department of Energy, DOE*), le Prix Nobel de physique Stephen Chu a mis sa compétence au service de la politique énergétique américaine. Le président a appelé à la Maison Blanche d'anciens membres de l'équipe de Bill Clinton – ainsi Carol Browner, chargée de l'*Office of Energy and Climate Change Policy*, qualifiée d'*energy czar* dans la presse – et la secrétaire d'État Hillary Clinton a chargé Todd Stern, qui avait déjà participé aux discussions relatives au protocole de Kyoto, des négociations internationales. En quatre ans, des remaniements ont eu lieu, mais les deux principaux responsables, Lisa Jackson et Stephen Chu, sont restés en place. La constitution de cette équipe a marqué une rupture avec les huit années de la présidence de George W. Bush, fréquemment accusé d'immobilisme.

La présence simultanée d'un président et d'un Congrès démocrates laissait entrevoir la possibilité d'une loi importante dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Elle était très attendue : en l'absence de textes nouveaux, le cadre juridique restait celui des grandes lois votées

pendant la présidence de Richard Nixon, notamment le *Clean Air Act* de 1970. L'administration Bush en donnait une interprétation très restrictive, affirmant que la loi ne dotait pas l'EPA des pouvoirs nécessaires à la définition et à l'application de normes visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Des États, des villes, ainsi que des associations de protection de l'environnement, avaient contesté cette interprétation devant les tribunaux. Le 2 avril 2007, dans l'arrêt *Massachusetts v. EPA*, le Cour suprême a établi que les gaz à effet de serre, notamment le dioxyde de carbone, étaient bien des « polluants aériens » tels que les définit le *Clean Air Act* ; à ce titre, l'EPA a donc l'obligation de réglementer leur émission². L'arrêt rappelait le Congrès et l'exécutif à leurs responsabilités : près de quatre décennies après l'entrée en vigueur du *Clean Air Act*, il était temps de définir un cadre législatif adapté à la lutte contre le changement climatique.

Avec le plan de relance, la réforme de l'assurance-santé ou encore celle de la réglementation financière, le climat et l'énergie ont fait partie des priorités du 111^e Congrès nouvellement élu. Le 26 juin 2009, la Chambre des représentants s'est prononcée en faveur du projet de loi H.R. 2454, *American Clean Energy and Security Act* (ACES), plus connu sous le nom de loi Waxman-Markey, du nom de ses deux artisans, les représentants Henry A. Waxman de Californie et Edward J. Markey du Massachusetts. Le texte était à la fois très long – 1 429 pages – et très technique, ce qui rendait sa compréhension difficile. Il visait à « créer des emplois dans le domaine des énergies propres, parvenir à l'indépendance énergétique, réduire la pollution occasionnant le réchauffement climatique et assurer la transition vers une économie de l'énergie propre ». Un programme de *cap and trade* devait réduire la pollution carbone des principaux émetteurs américains de 17% d'ici 2020 et de 83% d'ici 2050 (par rapport aux niveaux de 2005). Waxman-Markey comportait en outre des dispositions détaillées relatives à l'efficacité énergétique et à l'énergie propre.

² Voir à ce sujet : Yves-Marie Péréon, « L'environnement aux États-Unis, entre jurisprudence et politique », Note de l'IFRI, août 2007, 29 p. : http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=4868&id_provenance=103&provenance_context_id=24

Bien que certaines associations de protection de l'environnement aient jugé ce projet insuffisant, lui reprochant notamment d'être en deçà de l'effort nécessaire pour satisfaire à l'objectif du protocole de Kyoto de limiter le réchauffement climatique à deux degrés Celsius au-dessus des températures de l'ère préindustrielle, le texte résultait d'un laborieux compromis entre les défenseurs de l'environnement, les milieux industriels et le monde agricole. Il n'a été voté par les représentants qu'à une majorité très étroite de 219 voix contre 212.

Avant de soumettre la loi à la signature du président, il fallait faire voter un texte identique par les sénateurs. Bien qu'il participât de la même inspiration, le projet présenté le 30 septembre 2009 par les sénateurs Kerry et Boxer – eux aussi du Massachusetts et de Californie – se distinguait du projet Waxman-Markey en affichant notamment des objectifs quantitatifs un peu plus ambitieux – les émissions de dioxyde de carbone par les émetteurs américains auraient été réduites de 20% dès 2020, contre 17% dans le texte voté par les représentants³. Il est apparu d'emblée que la majorité démocrate, bientôt érodée par la victoire du républicain Scott Brown dans le Massachusetts, serait insuffisante pour s'opposer à une opération de *filibustering* des adversaires du projet. L'élaboration d'un texte consensuel avant la tenue de la conférence de Copenhague en décembre 2009 s'est avérée impossible.

Le président américain s'est rendu en personne dans la capitale danoise, illustrant par ce geste sa volonté de jouer un rôle actif dans la résolution du problème du changement climatique. Les discussions n'ont pas abouti à la signature de l'accord tant attendu par les défenseurs de l'environnement. Dans le rapport de forces avec ses partenaires des pays émergents, la position de Barack Obama a été affaiblie par l'absence d'un texte législatif matérialisant son engagement de campagne de réduire les émissions de gaz à effet de serre des États-Unis. Échec d'une approche concertée d'un problème global par la communauté internationale, Copenhague a aussi été

³ Pourcentages calculés par rapport aux niveaux de 2005.

pour lui un échec personnel. Les États-Unis ont pris part aux conférences de Cancun en 2010, Durban en 2011 et bientôt Doha en 2012. Les avancées sont modestes : à Durban, les grands pays émetteurs de gaz à effet de serre se sont engagés à travailler à un accord juridiquement contraignant qui devrait être élaboré au plus tard en 2015 et entrer en vigueur à partir de 2020. En attendant qu'il soit rédigé, les émissions mondiales de dioxyde de carbone continuent de progresser et il paraît peu probable que l'objectif de contenir le réchauffement à deux degrés Celsius puisse être atteint.

Le projet de loi Kerry-Boxer a été abandonné au cours des premiers mois de 2010. Barack Obama s'est abstenu d'user de son autorité pour convaincre les sénateurs de le voter : il a fait la part du feu et choisi de privilégier la grande réforme de l'assurance-maladie. Compte tenu d'une part de l'étroitesse des majorités ayant voté le plan de relance de février 2009, la réforme de l'assurance-maladie de mars 2010 et celle de la réglementation financière de juillet 2010, et d'autre part de la défection probable d'élus démocrates des régions productrices d'énergies fossiles, sa décision apparaît comme une appréciation réaliste du rapport de force au 111^e Congrès. La victoire des républicains lors des élections de mi-mandat de novembre 2010 a définitivement écarté tout espoir de progrès dans la voie législative pour la seconde moitié de son premier mandat.

Les échecs du projet de loi Waxman-Markey et de la conférence de Copenhague, pour décevants qu'ils paraissent en regard des espoirs suscités par la campagne de 2008, ne résument cependant pas à eux seuls la politique environnementale du premier mandat de Barack Obama. Dans le cadre du plan de relance voté en février 2009, des investissements publics considérables ont été consacrés aux énergies renouvelables :

La production d'électricité à partir de l'énergie éolienne, solaire, géothermique et de la biomasse est passée de 3,1% à 5,8% de l'électricité totale du pays depuis que M. Obama a pris ses fonctions,

en partie grâce aux incitations fiscales et aux autres aides du plan de relance⁴.

En l'absence d'un programme de *cap and trade*, l'EPA a rédigé de nouvelles normes fédérales destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre : en 2025, les véhicules automobiles individuels devront respecter la norme de consommation d'essence de 54.5 *miles per gallon*⁵. Des normes similaires ont été édictées pour les véhicules commerciaux et les autobus. Les normes et contrôles des émissions de mercure des centrales thermiques ont été renforcés ; sous l'égide du *Department of Energy* et du *Department of Housing and Urban Development* l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments a été encouragée.

L'opposition suscitée chez les républicains par « l'activisme » réglementaire de l'EPA indique qu'il n'est pas anodin. Pourtant certaines décisions de l'administration Obama lui ont aussi attiré les critiques des défenseurs de l'environnement. À la suite de la pollution occasionnée par l'explosion de la plateforme pétrolière *Deepwater Horizon* dans le golfe du Mexique, une réforme de la réglementation relative à l'exploitation de pétrole offshore a été entreprise. Mais après avoir suspendu temporairement le forage dans le golfe du Mexique, l'administration Obama a renouvelé l'autorisation et, tout en maintenant l'interdiction de forer sur les côtes atlantique et pacifique, a ouvert de nouvelles zones dans le golfe et en Alaska⁶.

Plus encore que telle ou telle décision ponctuelle, c'est pour son absence de leadership que les associations de défense de l'environnement ont critiqué Barack Obama. Le président, en effet, a délibérément adopté un « profil

⁴ Clifford Krauss, "Bigger Than Either of Them?", *The New York Times*, 23 octobre 2012.

⁵ Soit 4,32 litres aux 100 km. "Obama Administration Finalizes Historic 54.5 MPG Fuel Efficiency Standards", communiqué de la Maison Blanche, 28 août 2012 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/08/28/obama-administration-finalizes-historic-545-mpg-fuel-efficiency-standard> (page consultée le 25/11/2012).

⁶ John M. Broder, "U.S. to Open New Areas to Offshore Drilling", *The New York Times*, 8 novembre 2011.

bas ». Il n'a pas remplacé Carol Browner après son départ de la Maison Blanche ; il a évité de mentionner le changement climatique dans ses interventions publiques – ainsi les mots « climat » et « réchauffement » étaient-ils absents de son discours sur l'état de l'Union de janvier 2011. À plusieurs reprises, il a rendu des hommages chaleureux à Stephen Chu, son secrétaire à l'Énergie, mais il a laissé Lisa Jackson se défendre seule lors d'auditions houleuses au Congrès. L'ancien vice-président Al Gore lui a sévèrement reproché, dans un article de juin 2011 paru dans le magazine *Rolling Stone*, son excessive prudence sur le dossier du changement climatique :

« Le président Obama n'a jamais présenté au peuple américain l'étendue de la crise climatique. Il n'a tout simplement pas plaidé en faveur de l'action. Il n'a pas défendu la science contre des attaques continues, méprisantes et malhonnêtes⁷.

Une nouvelle donne énergétique ?

La discrétion du président procède avant tout, on l'a vu, du choix éminemment politique de privilégier la réforme de l'assurance-maladie. Il n'est pas exclu, cependant, qu'il faille aussi y voir un attentisme prudent à mesure que prenait corps, sinon une révolution, du moins une nouvelle donne énergétique.

Au cours du premier mandat de Barack Obama, la production américaine de pétrole et de gaz naturel a augmenté chaque année. De 2008 à 2011, la production de gaz naturel a progressé de près de 15% et atteint son plus haut niveau historique, ce qui a contribué à en faire baisser le prix⁸. En 2010, pour la première fois depuis 13 ans, les États-Unis ont importé moins de la

⁷ Al Gore, "Climate of Denial. Can Science and the truth withstand the merchants of poison?", *Rolling Stone*, 22 juin 2011 (page consultée le 30/06/2011) : <http://www.rollingstone.com/politics/news/climate-of-denial-20110622>

⁸ "Primary Energy Production by Source, Selected Years, 1949-2011", U.S. Energy Information Administration (page consultée le 23/11/2012) : http://www.eia.gov/totalenergy/data/annual/pdf/sec1_7.pdf.

moitié du pétrole qu'ils consomment⁹ ; en 2011, les importations de pétrole brut ont atteint leur plus bas niveau depuis 1999¹⁰ ; à la fin de la décennie, la production des États-Unis pourrait dépasser celles de l'Arabie Saoudite et de la Russie. En réduisant la dépendance des États-Unis vis-à-vis du pétrole importé du Moyen-Orient, cette nouvelle donne annonce de possibles rééquilibrages géostratégiques ; en pleine crise économique, elle est aussi porteuse d'espoir : développement de la filière pétrolière, nouveaux emplois, recettes fiscales.

Cette situation procède d'une révolution dans le domaine de l'extraction des hydrocarbures – paradoxalement, les avancées technologiques ont été plus spectaculaires dans ce domaine que dans celui des énergies renouvelables. Les républicains accusent l'EPA d'avoir multiplié les obstacles à l'utilisation de la fracturation hydraulique et alimenté la « peur » de l'opinion à son encontre. Si tel avait été l'objectif de l'administration Obama, force serait de constater qu'elle aurait échoué car les Américains sont beaucoup moins opposés à l'exploitation des gaz de schiste que ne le sont les Européens : selon Rasmussen Reports, 63% pensent que le développement du « pétrole de schiste » est possible sans nuire à l'environnement¹¹. Dans un entretien au journal *Le Monde* en novembre 2011, le secrétaire à l'Énergie Steven Chu a exprimé la « philosophie réglementaire » de l'administration Obama :

Je pense que nous sommes nombreux à avoir vu le film *Gasland*. C'est difficile de dire ce qui était vrai dans ce documentaire et ce qui ne l'était pas. Nous avons fait réaliser des études sur la technique controversée de la fracturation hydraulique. *In fine*, nous pensons qu'il

⁹ "Securing American Energy", The White House (page consultée le 18/10/2012) : <http://www.whitehouse.gov/energy/securing-american-energy>.

¹⁰ "U.S. crude oil imports drop to lowest level since 1999 as domestic oil production rises", U.S. Energy Information Administration (page consultée le 23/11/2012) : <http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=5450#>.

¹¹ "63% Say Shale Oil Development Possible Without Hurting the Environment", Rasmussen Reports, March 28, 2012 (page consultée le 18/10/2012) : http://www.rasmussenreports.com/public_content/business/gas_oil/march_2012/63_say_shale_oil_development_possible_without_hurting_the_environment.

est possible de l'utiliser en respectant l'environnement à condition d'avoir recours à des pratiques professionnelles incontestables. [...] Nous travaillons à un cadre réglementaire plus sûr qui exigerait, par exemple, des exploitants qu'ils communiquent de manière transparente la liste des produits chimiques utilisés lors de la fracturation de la roche. Oui, je pense que le gaz de schiste est une énergie de l'avenir et que nous pouvons l'exploiter de manière responsable¹².

L'impact de la technique de fracturation hydraulique sur l'environnement est incontestable et justifie que son utilisation soit encadrée de manière rigoureuse. Mais les conséquences de l'exploitation des gaz de schiste ne sont pas toutes négatives. Bien que les États-Unis demeurent le 2^e « producteur » de gaz à effet de serre derrière la Chine, les émissions de dioxyde de carbone ont sensiblement diminué et atteint au premier trimestre 2012 leur plus faible niveau, pour la période janvier-mars, depuis 1992¹³ : les facteurs conjoncturels, comme la douceur de l'hiver, doivent être pris en considération, mais cette évolution résulte aussi de la part croissante, dans la consommation d'énergie, du gaz naturel au détriment de l'électricité produite à partir du charbon.

Autant que les conditions d'exploitation du gaz de schiste sur le sol américain, un projet d'oléoduc international a cristallisé le mécontentement des défenseurs de l'environnement. Keystone XL vise à acheminer, sur plus de 3 000 km, le pétrole des sables bitumineux du nord-ouest canadien vers le golfe du Mexique en traversant le territoire de plusieurs États. Pour en mener à bien la construction, la société TransCanada doit obtenir l'autorisation du gouvernement fédéral, singulièrement du département d'État puisque son tracé franchit une frontière. Le président Obama est confronté à des pressions fortes et contradictoires : les républicains, une

¹² « Il faudrait un prix mondial du carbone... » Entretien de Steven Chu avec le journal *Le Monde*, 27 octobre 2011.

¹³ "U.S. energy-related CO2 emissions in early 2012 lowest since 1992", U.S. Energy Information Administration (page consultée le 23/11/2012) : http://www.eia.gov/todayinenergy/detail.cfm?id=7350#tabs_co2emissions-1.

majorité de l'opinion¹⁴ et certains syndicats y sont favorables – dans le secteur du raffinage, des milliers d'emplois pourraient être créés – tandis que les environnementalistes y sont farouchement opposés : le climatologue James Hansen, de la NASA, a déclaré dans le *New York Times* que si Keystone voyait le jour, ce serait la « fin de la partie » pour le climat¹⁵. La décision définitive a été reportée après l'élection présidentielle.

La crise économique, priorité d'une opinion très clivée sur la question de l'environnement

D'après un sondage publié par Gallup en mars 2012, Barack Obama était jugé plus efficace dans son action de protection de l'environnement (56% des personnes interrogées déclaraient qu'il faisait « un bon travail ») que sur l'énergie (42%) et l'économie (43%)¹⁶. Compte tenu des priorités de l'opinion, ce jugement n'augurait guère favorablement de ses chances de réélection.

Dans un contexte de crise, en effet, il n'est pas surprenant de constater que « l'économie » et « le prix de l'essence » apparaissent en première et deuxième place sur la liste des quinze « problèmes » qui inquiètent le plus les Américains, tandis que « la qualité de l'environnement » se situe en douzième position¹⁷. 37% se déclarent « très préoccupés » par la qualité de l'environnement, mais un net clivage apparaît entre républicains, indépendants et démocrates (respectivement 25%, 39% et 47%), ainsi qu'entre blancs (32%) et non-blancs (52%). La crise joue bien sûr un rôle

¹⁴ "60% Favor Building Keystone Pipeline", *Rasmussen Reports*, 28 juin 2012 : http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/current_events/environment_ener gy/60_favor_building_keystone_pipeline (page consultée le 18/10/2012). Voir aussi : "Fracking here, fracking there", *The Economist*, 26 novembre 2011.

¹⁵ James Hansen, "Game Over for the Climate", *The New York Times*, 9 mai 2012.

¹⁶ Lydia Saad, "Obama Rated Better on Environmental Than on Energy Policies", *Gallup*, 26 mars 2012 : <http://www.gallup.com/poll/153437/obama-rated-better-environmental-energy-policies.aspx> (page consultée le 18/10/2012).

¹⁷ Lydia Saad, "Economic Issues Still Dominate Americans' National Worries", *Gallup*, 28 mars 2012 : <http://www.gallup.com/poll/153485/economic-issues-dominate-americans-national-worries.aspx> (page consultée le 18/10/2012).

déterminant dans le poids des sujets économiques. Sur ce point, les instituts de sondage sont cohérents les uns avec les autres : le Pew Research Center place l'économie et l'emploi en haut de la liste des douze « priorités » des Américains ; l'énergie apparaît en 10^e position et l'environnement n'est même pas mentionné¹⁸.

Lorsque la question est posée sous forme d'alternative entre l'énergie et l'environnement, 47% donnent la priorité au développement de l'énergie, contre 44% à la protection de l'environnement¹⁹. Au début des années 2000, les priorités étaient inverses : 52% à l'environnement contre 36% à l'énergie en 2001. Lorsque la question est posée sous forme d'alternative entre l'économie et l'environnement, 49% donnent la priorité au développement économique, contre 41% à l'environnement²⁰. Cela n'a pas toujours été le cas, mais la montée en puissance de l'économie au détriment de l'environnement est une tendance lourde depuis le début des années 2000, temporairement interrompue en mai 2010 lors de la marée noire dans le golfe du Mexique. Selon Rasmussen Reports, un grand nombre d'Américains perçoivent l'action de l'EPA comme dommageable à l'économie²¹ – ce qui fait écho aux accusations des républicains qui lui reprochent de « tuer des emplois ».

L'inquiétude au sujet de la pollution de l'eau potable et de l'air – les deux grands chantiers ouverts par le *Clean Water Act* et le *Clean Air Act* des années

¹⁸ "For Voters It's Still the Economy", *PewResearchCenter*, 24 septembre 2012 : <http://www.people-press.org/2012/09/24/for-voters-its-still-the-economy/> (page consultée le 18/10/2012).

¹⁹ Jeffrey M. Jones, "Americans Split on Energy vs. Environment Trade-Off", *Gallup*, 23 mars 2012 : <http://www.gallup.com/poll/153404/americans-split-energy-environment-trade-off.aspx> (page consultée le 18/10/2012).

²⁰ Dennis Jacobe, "Americans Still Prioritize Economic Growth Over Environment", *Gallup*, 29 mars 2012 : <http://www.gallup.com/poll/153515/americans-prioritize-economic-growth-environment.aspx> (page consultée le 18/10/2012).

²¹ "44% Think EPA Actions Hurt The Economy", *Rasmussen Reports*, 10 avril 2012 : http://www.rasmussenreports.com/public_content/politics/current_events/environment_energy/44_think_epa_actions_hurt_the_economy (page consultée le 18/10/2012).

1970 – a atteint ses niveaux historiques les plus faibles en avril 2012²². Plus controversé et plus complexe, le changement climatique dépasse le cadre des frontières nationales et se situe au croisement de la science, de l'économie et de la politique. L'ambivalence et les divisions de l'opinion publique reflètent cette complexité. Quelle que soit leur affiliation partisane, les Américains n'ignorent pas les épisodes météorologiques exceptionnels, mais ils sont profondément divisés quant à leur cause. D'après une étude du Pew Research Center parue quelques jours avant l'ouragan Sandy, 67% estiment qu'il y a des « preuves sérieuses » de l'élévation des températures au cours des dernières décennies ; ce chiffre est en augmentation depuis 2009²³. La proportion d'Américains qui pensent que ce réchauffement est causé par les activités humaines progresse elle aussi (42%). Ici encore, un net clivage apparaît entre démocrates et indépendants d'une part, républicains d'autre part. Ce clivage persiste quand on interroge les Américains sur l'existence d'un consensus scientifique au sujet du réchauffement climatique : seulement 30% des républicains estiment que les scientifiques sont d'accord entre eux, contre 45% des indépendants et 58% des démocrates²⁴.

Le poids de l'anti-environnementalisme républicain

Les divisions de l'opinion sont à l'image des profondes divergences qui séparent les deux grands partis sur la question de l'environnement. La plupart des élus républicains semblent s'être alignés – au moins en paroles – sur le discours « anti-environnementaliste » qui s'est fait entendre avec une force renouvelée lors de l'émergence des *Tea Parties*. « L'anti-environnementalisme » n'est pas la volonté délibérée de nuire à

²² Jeffrey M. Jones, "Worry About U.S. Water, Air Pollution at Historical Lows", *Gallup*, 13 avril 2012 (page consultée le 18/10/2012) : <http://www.gallup.com/poll/153875/worry-water-air-pollution-historical-lows.aspx>.

²³ "More Say There Is Solid Evidence of Global Warming", *PewResearchCenter*, 15 octobre 2012 (page consultée le 18/10/2012) : <http://www.people-press.org/2012/10/15/more-say-there-is-solid-evidence-of-global-warming/>.

²⁴ Sur ce sujet, voir aussi : Lydia Sadd, "In U.S., Global Warming Views Steady Despite Warm Winter", *Gallup*, 30 mars 2012 (page consultée le 18/10/2012) : <http://www.gallup.com/poll/153608/global-warming-views-steady-despite-warm-winter.aspx>.

l'environnement, mais une opposition systématique au principe et aux modalités d'une politique publique visant à le protéger²⁵. Il procède de plusieurs courants traditionnels du conservatisme américain : confiance absolue en la destinée providentielle des États-Unis, méfiance envers les élites intellectuelles et le discours scientifique, défense de la souveraineté nationale contre un prétendu gouvernement mondial, des prérogatives des États contre Washington, de la liberté d'entreprendre contre un socialisme d'inspiration « européenne », de l'individu contre le *Big Government*. Au même titre que le « conservatisme fiscal » ou certaines questions de société, il est devenu l'un des points de ralliement de la « base » du Parti républicain et bénéficie d'importants soutiens financiers : plusieurs articles de presse ont mis en lumière une stratégie délibérée de discréditer, d'un point de vue scientifique, le changement climatique²⁶.

Lors des primaires républicaines, les candidats ont exprimé leur scepticisme au sujet du réchauffement climatique – seul l'ancien gouverneur de l'Utah John Huntsman n'a pas craint de proclamer sa conviction que le changement climatique était bien réel et qu'il fallait se donner les moyens de le combattre vigoureusement. Rick Perry, gouverneur du Texas, et Michele Bachmann, représentante du Minnesota, sont allés jusqu'à proposer de démanteler l'EPA ; Newt Gingrich, ancien *speaker* de la Chambre, a suggéré de la remplacer par une *Environmental Solutions Agency* aux moyens et aux ambitions plus modestes.

Dans le domaine de l'environnement comme dans d'autres, Mitt Romney a mis en œuvre une politique « centriste » lorsqu'il était gouverneur du Massachusetts. Il a notamment accepté de prendre part à un programme régional de réduction des émissions de carbone, la *Regional Greenhouse Gas*

²⁵ Pour une analyse plus détaillée, voir : Yves-Marie Péréon, « L'anti-environnementalisme », nouveau thème des conservateurs américains », Potomac Paper 8, Programme États-Unis de l'IFRI, septembre 2011, 35 p. : http://www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=6752&id_provenance=103&provenance_context_id=24.

²⁶ Justin Gillis & Leslie Kaufman, "Leak Offers Glimpse of Campaign Against Climate Science", *New York Times*, 15 février 2012.

Initiative (RGGI). À cette époque, il admettait à la fois l'existence du changement climatique et la nécessité de le combattre – en des termes sans équivoque. Il est vrai qu'il s'est ensuite retiré de la RGGI et qu'il a critiqué, lors des primaires de 2008, l'engagement environnemental de John McCain.

Dans sa plateforme électorale pour les élections de 2012, le Parti républicain se définit comme « le parti des emplois durables et de la croissance économique », le parti de « tous ceux qui extraient de la terre les minéraux et l'énergie qui sont le flux vital de l'économie, historiquement forte, de notre pays »²⁷. La sécurité énergétique y est présentée comme un élément de la sécurité nationale, pour éviter que « quelques-uns des milliards de dollars que nous payons en pétrole étranger ne finissent dans les mains de groupes terroristes qui veulent nous nuire ». Le parti souhaite le développement, par le secteur privé, de centrales au charbon qui soient à la fois « *low cost*, responsables du point de vue de l'environnement et efficaces » – c'est l'occasion de dénoncer la « guerre contre le charbon » menée, selon les républicains par l'EPA, et de réaffirmer l'opposition du parti à tout projet de loi de *cap and trade*. En ce qui concerne les hydrocarbures, la plateforme annonce la fin du moratoire actuellement en vigueur sur l'exploration et l'exploitation du plateau continental des États-Unis et de l'*Arctic National Wildlife Refuge* (ANWR). Les républicains veulent autoriser la construction de nouvelles centrales nucléaires ; ils sont favorables aux énergies renouvelables, mais l'argent des contribuables ne doit pas servir de capital risque dans des projets hasardeux comme celui du fabricant de panneaux solaires Solyndra²⁸. Au sujet du changement climatique, le document se borne à évoquer les « effets incertains de phénomènes à long terme », proclamant la nécessité de « restaurer l'intégrité scientifique des institutions de recherche publiques ». Enfin, le parti s'engage à « brider », « rappeler à la

²⁷ 2012 *Republican Platform*. Toutes les citations du paragraphe sont extraites de ce document : http://www.gop.com/2012-republican-platform_home/ (page consultée le 18/10/2012).

²⁸ Ce producteur de panneaux solaires a bénéficié de l'aide du gouvernement fédéral, dans le cadre du plan de relance de 2009. Sa faillite a suscité de virulentes critiques de la part des républicains.

discipline » l'EPA²⁹ : les normes émises par l'agence sont accusées de créer de l'incertitude réglementaire, d'empêcher les initiatives individuelles, de décourager l'investissement et la création d'emplois.

À en juger par la lecture de ce document, l'élection du candidat républicain se serait traduite par une réorientation de la politique environnementale des États-Unis. Le président Romney aurait-il respecté les engagements énoncés par la plateforme de son parti ? Si le résultat de l'élection rend cette question sans objet, il est permis d'observer qu'il aurait dû, comme ses prédécesseurs, tenir compte du cadre institutionnel qui limite les pouvoirs de l'exécutif. Certes il lui aurait été possible, comme il s'y était engagé, d'autoriser rapidement le projet Keystone XL. Revenir sur les pouvoirs réglementaires de l'EPA, en revanche, aurait été beaucoup plus difficile : les décisions de la Cour suprême sont sans appel ; le *Clean Air Act* est un texte ancien qui ne saurait être éliminé ou modifié sans des débats longs et techniques au Congrès ; quant aux milieux d'affaires, s'ils souhaitent autant que possible éliminer des contraintes inutiles à leurs yeux, ils sont aussi désireux d'exercer leur activité dans un contexte réglementaire stable. La politique environnementale américaine, enfin, n'est pas l'apanage exclusif du pouvoir fédéral ; les États et les villes en sont des acteurs majeurs et sont à l'origine de multiples initiatives locales³⁰.

La prudence des démocrates en campagne

²⁹ "Reining in the EPA".

³⁰ Ainsi, à titre d'exemple, New York fait-elle partie du *C40 Cities Climate Leadership Group*, un réseau international de métropoles désireuses de combattre le changement climatique. Son maire, Michael Bloomberg, revendique d'avoir diminué l'empreinte carbone de sa ville de 16% en 5 ans. (Michael Bloomberg, "A Vote for a President to Lead on Climate Change", *Bloomberg View*, 1er novembre 2012 : <http://www.bloomberg.com/news/2012-11-01/a-vote-for-a-president-to-lead-on-climate-change.html>, page consultée le 02/11/2012). De même, la Californie se veut à la pointe de la recherche et de la réglementation, grâce notamment à l'action du *California Air Resources Board*.

Une comparaison entre la rhétorique de campagne des deux partis révèle leurs divergences. La plateforme démocrate aborde l'environnement à plusieurs reprises³¹. Il s'agit à la fois de défendre le bilan du président sortant et d'indiquer les orientations à venir. Les démocrates affirment avoir « soutenu » presque 225 000 emplois « propres », réduit les importations de pétrole, amélioré la qualité de l'air, économisé sur le coût de l'énergie. Tout en affirmant, comme les républicains, vouloir développer sans exclusive toutes les sources d'énergie, ils s'engagent à respecter l'environnement et à maintenir l'interdiction de l'exploitation pétrolière de certaines zones protégées, comme l'ANWR, la côte pacifique ou encore le golfe du Maine. La plateforme aborde explicitement le changement climatique, à deux moments différents. Dans la rubrique « environnement » tout d'abord, sa nature scientifique est affirmée sans ambiguïté, ainsi que la volonté d'en combattre les causes. Le texte rappelle les décisions du président mais ne revient pas sur l'échec du projet Waxman Markey. Il salue le *leadership* international de Barack Obama, mais sans en donner un contenu concret. Dans la rubrique « contrer les menaces émergentes » ensuite, le changement climatique est qualifié de menace pour la sécurité nationale, à la fois réelle, urgente et sévère. À nouveau la plateforme parle de *leadership* international et rappelle les « progrès » réalisés à Copenhague, Cancun et Durban – mais sans donner plus de détails.

Dès avril 2012, Barack Obama a reçu le soutien de plusieurs associations de protection de l'environnement : *Clean Water Action Fund*, *Environment America*, *League of Conservation Voters*, *Sierra Club*³². Quelle qu'ait pu être leur déception devant le bilan environnemental de son premier mandat, ces associations n'ignoraient pas que l'élection d'un républicain aurait été, de leur point de vue, bien plus dommageable. Le président a abordé le sujet du changement climatique au tout début de la campagne, dans un entretien

³¹ *Moving America Forward. 2012 Democratic National Platform.* <http://www.democrats.org/democratic-national-platform> (page consultée le 18/10/2012).

³² Juliet Eilperin, "Obama endorsed by major environmental groups", *The Washington Post*, 18 avril 2012 : http://www.washingtonpost.com/blogs/44/post/obama-endorsed-by-major-environmental-groups/2012/04/18/gIQAAAX7lQT_blog.html (page consultée le 05/11/2012).

accordé au magazine *Rolling Stone* daté du 10 mai³³. Il reproche aux républicains de vouloir démanteler l'édifice réglementaire de protection de l'environnement. Au sujet de Keystone, il déclare respecter l'avis des scientifiques opposés au projet, mais ajoute aussitôt que le Canada ira de toute façon de l'avant dans l'exploitation des sables bitumineux. Au sujet du changement climatique, il accuse – sans les nommer – les groupes de pression qui ont dépensé des sommes considérables pour discréditer les scientifiques en profitant du fait que la priorité des gens en situation de crise, c'est de trouver un emploi, de payer leurs traites et de faire face à l'augmentation des prix du carburant.

Pendant les débats télévisés, il n'a pas été question du changement climatique. L'environnement était présent « en creux », cependant, par le biais de la politique énergétique, qui a fait l'objet de vifs échanges. Romney a accusé Obama d'avoir dilapidé l'argent des contribuables dans des projets hasardeux ; Obama quant à lui a exprimé à nouveau sa volonté de faire disparaître les exemptions fiscales dont bénéficient les gros pétroliers. Leur principal sujet de divergence a été le charbon : Obama a déclaré souhaiter fermer les centrales les plus polluantes, tandis que Romney s'est posé en défenseur inconditionnel du charbon. Mais en dépit de leurs conceptions différentes du rôle du gouvernement fédéral et de la réglementation, ni l'un ni l'autre n'a exprimé d'hostilité au développement du gaz de schiste.

À quelques jours du jour de l'élection – et alors que de nombreux électeurs avaient déjà commencé à voter – l'ouragan Sandy a dévasté les côtes du nord-est des États-Unis. Le nombre des victimes, l'ampleur des dégâts matériels et le caractère spectaculaire des images de la ville de New York et des États voisins ont marqué l'opinion. La catastrophe a-t-elle eu un impact sur le résultat de l'élection ? Barack Obama a su incarner le commandant en chef dans une situation d'urgence. Son rôle a été salué par Chris Christie, le gouverneur républicain du New Jersey – personnalité respectée dans le

³³ "Ready for the Fight: Rolling Stone Interview with Barack Obama", *Rolling Stone*, 10 mai 2012 : <http://www.rollingstone.com/politics/news/ready-for-the-fight-rolling-stone-interview-with-barack-obama-20120425> (page consultée le 22/10/2012).

parti. De ce point de vue, Sandy a contribué à redonner du lustre au gouvernement fédéral, qui seul a les moyens de faire face à une situation d'urgence de cette ampleur. Pendant les primaires républicaines, Mitt Romney avait suggéré de transférer aux États ou au secteur privé les responsabilités de la FEMA, la *Federal Emergency Management Agency* ; il a été contraint de s'en expliquer³⁴. Le maire de New York, l'indépendant Michael Bloomberg, s'est engagé à voter pour Barack Obama : il l'a fait explicitement au nom de la lutte contre le changement climatique, malgré les réserves exprimées envers le reste de sa politique. S'il serait excessif d'attribuer à Sandy la réélection du président sortant, il est certain qu'elle ne lui a pas nui.

Un second mandat plus audacieux ?

Dans le discours qu'il a prononcé la nuit de sa seconde victoire, Barack Obama a évoqué une Amérique « qui ne [serait] pas menacée par le pouvoir destructeur d'une planète qui se réchauffe »³⁵. Lors de sa conférence de presse du 14 novembre, en réponse à la question d'un journaliste, il a parlé du changement climatique en des termes qui contrastaient avec sa discrétion des trois années précédentes³⁶. Mais s'il a réaffirmé, à cette occasion, que le problème était sérieux et impliquait des « choix politiques difficiles », il n'a pris aucun engagement concret. Au-delà des mots, ses premières décisions consisteront à confirmer dans leur rôle, ou à renouveler, les principaux responsables de la politique environnementale et énergétique. Avec une majorité républicaine à la Chambre des représentants et une majorité démocrate de quelques sièges au Sénat, sa marge de manœuvre est très réduite : il est peu vraisemblable que l'on « ressuscite » le projet de loi Kerry-

³⁴ "Mitt Romney offers answer on his FEMA stance", CBS News, 31 octobre 2012 : http://www.cbsnews.com/8301-250_162-57543411/mitt-romney-offers-answer-on-his-fema-stance/ (page consultée le 24/11/2012).

³⁵ Barack Obama, "Remarks by the President on Election Night", McCormick Place, Chicago, Illinois : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/07/remarks-president-election-night> (page consultée le 08/11/2012).

³⁶ Barack Obama, "Remarks by the President in a News Conference", 14 novembre 2012 : <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/11/14/remarks-president-news-conference> (page consultée le 24/12/2012).

Boxer et qu'il soit soumis au vote des sénateurs. Faut de pouvoir mettre en chantier un grand texte législatif, c'est en s'adressant à ses concitoyens que le président sera susceptible de « faire bouger les lignes » – ce serait suivre les conseils d'Al Gore dans *Rolling Stone*. Car l'opinion, sur ce sujet, est à la fois ambivalente et volatile³⁷. Elle pourrait évoluer rapidement, sous l'effet conjoint d'un *leadership* présidentiel que Barack Obama, par calcul politique, n'a pas voulu exercer jusque là ; d'une recrudescence d'événements météorologiques exceptionnels – les ouragans, bien sûr, mais aussi les sécheresses prolongées dans le MidWest, les incendies au Texas – ; d'une amélioration de la situation économique, enfin, qui élargirait les marges de manœuvre du président et, en ramenant la confiance au sujet de l'emploi et de l'activité, redonnerait du poids aux « autres » motifs d'inquiétude. Sans perspective d'un troisième mandat, Barack Obama pourrait s'exposer davantage sur le sujet de l'environnement. Il est peu probable, cependant, qu'il adopte la posture du « prophète désarmé » et prenne des risques qu'il n'aurait pas longuement pesés – cette prudence, après tout, lui a jusqu'à présent plutôt réussi.

Indications bibliographiques

DELBARD, Olivier. *Prospérité contre écologie ? L'environnement dans l'Amérique de George W. Bush*. Paris : Lignes de repères, 2006.

MALJEAN-DUBOIS, Sandrine & WEMAËRE, Matthieu. *La diplomatie climatique : Les enjeux d'un régime international du climat*. Paris : Éditions A. Pedone, 2010.

MANHEIM, Frank T. *The Conflict Over Environmental Regulation in the United States*. New York: Springer, 2009.

³⁷ La tradition républicaine elle-même n'est pas unanime : le parti peut se référer aux mânes de Theodore Roosevelt, pionnier, parmi d'autres de la « conservation », ou à celles de Richard Nixon, qui apposa sa signature au bas du *Clean Air Act* et du *Clean Water Act*.

STERN, Nicholas. *A Blueprint for a Safer Planet : How to Manage Climate Change and Create a New Era of Progress and Prosperity*. London: The Bodley Head, 2009.

YVARD-DJAHANSOUZ, Gelareh. *Histoire du mouvement écologique américain*. Paris : Ellipses, 2010.