

OBAMA ET L'ENVIRONNEMENT



FRANÇOIS DUBAN *

À l'approche de la fin du second mandat de Barack Obama, les bilans portant sur sa présidence se multiplient. Par sa personnalité et ses origines, il a toujours déchaîné les passions, et ces bilans sont eux aussi très contrastés. Parmi les nombreuses questions qui ont occupé sa présidence, il en est une qui pourrait bien au long terme devenir l'aune à laquelle sera mesurée la place qu'il aura laissée dans l'histoire, moins celle des États-Unis que celle de la planète, à savoir le changement climatique. Après avoir soulevé d'immenses espoirs chez les environnementalistes après les années Bush, Barack Obama fut par la suite fustigé pour manque de vision et de volonté de faire avancer les choses sur le front environnemental, avant de se révéler l'acteur-clé de la COP21. Le bilan de Barack Obama pour ce qui est de l'environnement est-il donc plus que médiocre, comme l'affirme Graham Otis dans son livre *Presidents and the American environment*¹, ou au contraire se souviendra-t-on d'Obama comme du premier chef d'État à s'être attaqué aux problèmes environnementaux à l'échelle

* PROFESSEUR DES UNIVERSITÉS À L'UNIVERSITÉ DE LA RÉUNION.

¹ Otis L. Graham, *Presidents and the American Environment*, Lawrence, Kansas : University Press of Kansas, 2015, 356-57. Ces propos critiques sont toutefois écrits en 2014.

planétaire, la seule ayant un sens pour ces problèmes qui ne peuvent être résolus qu'au niveau global, l'humanité partageant un seul écosystème ? Il conviendra d'analyser en premier le programme de la campagne de 2008, puis le bilan sur ces questions environnementales dès les élections de mi-mandat en 2010 pour déjà constater les blocages systématiques du Congrès sur toutes les tentatives de l'exécutif. Un deuxième point à examiner sera de voir pourquoi la Maison-Blanche a souvent donné l'impression de tergiverser sur des questions environnementales, comme la question de l'oléoduc géant Keystone XL. Ce n'est que vers la fin du deuxième mandat que l'on voit Barack Obama assumer de plus en plus nettement un leadership mondial sur la question du changement climatique.

Un premier mandat difficile

152 Orateur capable d'enflammer les foules et de gagner les élections présidentielles, Barack Obama serait devenu un président par trop complaisant, ayant du mal à prendre des décisions. Il fut même surnommé Obambi par ses détracteurs. Sénateur de l'Illinois, il avait pourtant déjà prouvé sa capacité à assumer les coups et fait voter nombre de lois et règlements pour améliorer les conditions de vie dans son État, plus particulièrement à South Side où résident des communautés noires à Chicago. En tant que sénateur fédéral, il avait largement œuvré pour une législation environnementale plus stricte.

Durant la campagne de 2008 on retrouvera cet attachement à la justice environnementale, parmi une litanie de propositions ayant enthousiasmé les environmentalistes après les années Bush, marquées par un immobilisme systématique de la part de l'Agence américaine de protection de l'environnement (EPA). Cette agence, point capital pour la suite, dépend de l'exécutif. Le candidat se proclamait futur président écologiste cherchant à réduire la dépendance de son pays à l'égard du pétrole étranger, tout en créant des millions d'emplois par la transition énergétique, combinant ainsi économie et écologie. Pour ce faire il proposait un programme très audacieux pour développer les énergies renouvelables et les technologies vertes. L'EPA devait retrouver son rôle dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il était aussi question de mettre en place un marché de quotas d'émissions de gaz carbonique (*cap-and-trade*), d'améliorer l'efficacité énergétique, de retourner à la table des négociations internationales sur le réchauffement

climatique et de faire des États-Unis le leader de la lutte contre le réchauffement climatique, sans oublier la qualité de l'air et des eaux. Ces projets se concrétisent par la nomination en décembre 2008 pour ce qui relève des questions environnementales d'une équipe de rêve (*dream team*) de scientifiques, notamment des femmes, et non de politiques. Le président nouvellement élu répète qu'il fera et de l'économie et de la lutte contre le changement climatique ses priorités. D'ailleurs, il a été clairement signifié au Prix Nobel de la paix qu'il dirigeait un pays dont on attendait qu'il joue un rôle décisif sur la question climatique.

Dès les premiers jours de sa présidence Barack Obama met en œuvre son programme de campagne. La récession continuant de sévir, la transition énergétique serait la solution à la crise économique et à la crise environnementale. Il s'agissait avant tout de relancer l'économie nationale. Mais l'annonce était faite aussi que les États-Unis allaient assurer le leadership mondial en matière de lutte contre le changement climatique. Dans le même temps, le Congrès débattait sur ce qui allait devenir *l'American Recovery and Reinvestment Plan*, alias le Stimulus, signé le 17 février 2009, souvent comparé au *New Deal*. Il y est question d'énergie, de sécurité sociale, de transport, le tout dans le but de créer trois millions d'emplois, mais aussi d'une transition énergétique vers une économie plus soutenable. Les grandes organisations environnementalistes américaines essaient de faire bonne figure mais ne voient pas d'avancée pour la protection de l'environnement dans ce plan aux multiples objectifs. Les environnementalistes trouvent des excuses à l'administration Obama en dénonçant déjà l'obstructionnisme des républicains au Congrès. Mais il leur semble que la lutte contre le changement climatique, toujours nié à l'époque avec véhémence et mauvaise foi par nombre d'industriels et d'hommes politiques influents, est déjà passée au second plan.

Au printemps 2009, quand Obama signe avec l'industrie automobile américaine des accords pour limiter la consommation des véhicules particuliers, les environnementalistes commencent à faire entendre leurs premiers griefs. Pour eux, Obama choisit la coopération avec les industriels, alors que l'importance de la question du changement climatique demande des mesures radicales, au prix d'une confrontation avec l'industrie. Des griefs on est passé aux reproches quand moins d'un an après son élection, le président accepte des compromis pour faire passer de justesse à la

Chambre des représentants le projet de loi Waxman-Markey pour la protection de l'environnement, compromis inadmissible pour les militants naguère mobilisés dans la campagne présidentielle. Les effets désastreux de ces décisions sur les élections de la mi-mandat (novembre 2010) étaient prévisibles à leurs yeux.

À la veille de la conférence de Copenhague en 2009, les États-Unis se veulent néanmoins résolument sur la voie de la lutte contre le réchauffement climatique. Il est toujours question de mettre en place le *cap-and-trade* et deux projets de loi sur l'environnement existent - Waxman-Markey à la Chambre, et Kerry-Boxer au Sénat -, projets pourtant violemment contestés par les républicains et nombre d'environnementalistes. Obama est critiqué, accusé d'inaction en matière environnementale, ce qui paraît contestable. Mais en ce début de mandat, en pleine récession, le président est obligé de ménager le Congrès et de trouver des compromis. C'est aussi l'époque où commencent à s'exacerber les tensions au Sénat sur le projet de loi destiné à améliorer l'accès à l'assurance santé pour les citoyens américains, projet surnommé *Obamacare*, qui dressait systématiquement les républicains contre Obama et qui divisait les démocrates. En conséquence, en l'absence d'une grande loi votée par le Congrès prouvant l'engagement des États-Unis dans la lutte contre le changement climatique, le discours de Barack Obama à Copenhague eut peu de poids².

La Maison-Blanche a l'occasion de mieux montrer son engagement pour l'environnement lors de la plus grande catastrophe environnementale de l'histoire des États-Unis, celle de Deepwater Horizon. La plateforme pétrolière explose le 20 avril 2010 dans le golfe du Mexique et déclenche une gigantesque marée noire déversant 780 millions de litres de pétrole dans les océans. La nappe dérivant en mer atteindra la surface de la Sardaigne. C'est un désastre écologique et un désastre économique pour la pêche côtière et l'industrie touristique dans le golfe. Les tentatives de colmatage échouent les unes après les autres. Les produits utilisés pour disperser le pétrole se révèlent très dangereux. BP fait de la rétention d'information. L'opinion publique s'indigne en voyant les images de milliers de cadavres d'animaux. De grandes associations demandent la fin des explorations en vue de forages au large et le

² Yves-Marie Péréon, « À la veille de Copenhague : Obama et l'environnement », *Politique étrangère*, Ifri, Nov.2009, p. 151-160.

rétablissement d'un moratoire sur les forages eux-mêmes. Elles insistent sur l'urgence qu'il y a à passer d'une économie basée sur le pétrole à une autre, basée sur les énergies propres.

Au plus fort de la crise Deep Horizon, Obama doit répondre à l'indignation qui se répand dans l'opinion publique. Il dépêche en Louisiane 1 000 membres de la Garde nationale, déclare un état de catastrophe nationale, dénonce BP comme responsable devant la loi pour la totalité des frais engagés pour le nettoyage des zones touchées. Il se rend sur place. De retour, il s'adresse à la nation. Il rappelle une fois de plus que le pays se trouve confronté à de multiples défis, dont la récession et la guerre au Moyen-Orient, et compare les actions de son administration contre la marée noire à un engagement militaire qu'il associe à la sécurité du pays. Les États-Unis dépendent trop de pétrole, il convient d'accélérer la transition énergétique. Les considérations environnementales sont pratiquement absentes du discours³. On voit bien que le président réagit en se donnant une image de sévérité à l'égard du pollueur BP, mais la catastrophe n'a pas été pour autant l'occasion d'un net changement de cap dans sa politique qui est de soutenir l'économie qui, elle, dépend du pétrole, même si l'administration s'emploie à limiter cette dépendance.

De fait, la politique étrangère américaine sous Obama reste très marquée par l'héritage de Dick Cheney, vice-président des États-Unis de George W. Bush, lequel considérait que son pays devait contrôler les plus importantes sources d'approvisionnement en pétrole au Moyen-Orient, ainsi que les axes maritimes en permettant la distribution. À cela s'ajoutait la nécessité d'augmenter la production nationale (gaz de schiste, fracturation hydraulique). Au cours des premières années de l'administration Obama, outre la progression sensible de la production nationale de gaz naturel, la diminution spectaculaire des importations de pétrole incitait le président à poursuivre dans cette voie, qui figurait dans son programme présidentiel. Dans ce contexte d'abondance en gaz et pétrole à moindre coût, on comprend mieux que l'opinion publique américaine ait toléré la fracturation hydraulique. Obama était néanmoins conscient qu'il était temps d'agir avant les élections de

³ Brett Bricker, « Salience over Sustainability: Environmental Rhetoric of President Barack Obama », *Argumentation and Advocacy* Vol. 48, Issue 3. Winter 2012, 159+.

mi-mandat pour apaiser son électorat environnementaliste. Mais il restait dans un vague prudent.

La déroute démocrate aux élections de mi-mandat de 2010 confirme que la politique tiède d'Obama lui a valu la désaffection de son électorat jeune ainsi que celui des minorités, ceux-là même qui l'avaient conduit à la victoire. Mais c'est avant tout l'état de l'économie toujours affectée par la récession qui fut le facteur déterminant lors du vote. Le chômage par exemple n'avait pas baissé depuis l'entrée en fonction du président Obama. Ce désastre électoral verrouillait ses projets à jamais, la Chambre étant désormais à majorité républicaine et contrôlant le budget fédéral par la Constitution. Le premier effet sur la politique environnementale d'Obama fut de renoncer au *cap-and-trade*. Le projet, voté à la Chambre des représentants en 2009, piétinait au Sénat. Avec la nouvelle majorité républicaine, il n'avait plus aucune chance. Le projet de loi Waxman-Markey voté par la Chambre mais dont l'équivalent au Sénat n'a pas abouti est lui aussi fortement compromis. L'impact de cette paralysie interne annonce l'échec de la conférence de Cancun (2010) sur le climat. L'absence d'une grande loi fédérale contre le réchauffement climatique rendait peu crédible le discours des diplomates américains. Cancun fut un échec. Qu'en serait-il de Paris ?

En dépit des revers essuyés, Obama persiste pour ce qui concerne les recherches sur les énergies propres et veut augmenter les sommes qui leur sont consacrées dans son projet de budget 2012. Cette décision de persévérer tend à montrer la détermination à appliquer les grandes lignes directrices défendues lors de la campagne présidentielle de 2008 et la conviction d'avoir fait les choix appropriés en dépit des revers électoraux et des blocages au Congrès. Quant au ressentiment environnementaliste à l'égard de Barack Obama il atteint sans doute son paroxysme en septembre 2011 avec notamment la manifestation monstre devant la Maison-Blanche contre le projet d'oléoduc géant Keystone XL. Le leader environnementaliste Bill McKibben, l'un de ses instigateurs, la qualifia de « protestation la plus importante au sein du mouvement environnementaliste en matière de désobéissance civile de toute une génération »⁴. Cette génération avait déjà encaissé l'abandon du projet *cap-and-trade* ainsi que la visibilité de plus en plus réduite de la

⁴ Bryan Walsh, « Is Obama Bad for the Environment ? », *Time*, 6 sept. 2011, Print.

lutte contre le changement climatique. C'est sur ce point que se font les plus grosses critiques. Après les promesses de 2008, le mouvement attendait des mesures d'envergure à la hauteur des problèmes. Bien au contraire, le 2 septembre 2011, le président renonce à faire appliquer par l'EPA des standards plus contraignants sur la pollution de l'air. La colère éclate chez les environnementalistes. Convaincus qu'ils avaient largement contribué à l'élection d'Obama en 2008, ils se demandaient s'il fallait lui apporter leur soutien en 2012, même si une victoire républicaine aux présidentielles serait un absolu désastre pour la législation environnementale en vigueur et à venir. Néanmoins, Obama avait tranché : avec une économie toujours mal en point, le président, qualifié de bureaucrate destructeur d'emplois par les républicains, choisissait le parti des pollueurs.

Comment en était-on arrivé là ? Une réponse serait que l'opinion publique américaine en 2008, après l'élection d'Obama, est très peu préoccupée par l'environnement et encore moins par le changement climatique, s'il faut en croire les sondages. Obama avait en conséquence choisi d'adopter une stratégie combinant mesures économiques et mesures pro-environnementales, la transition énergétique devant servir de moteur à l'économie. Le discours présidentiel destiné à l'opinion ne parlait donc que d'économie. Le recours aux arguments moraux pour sauver l'environnement était totalement absent. Malgré les déboires essuyés, Obama s'en est tenu à ce discours économique et sécuritaire au cours de son premier mandat. Le résultat fut le recul, voire l'effacement des préoccupations environnementales dans l'actualité médiatique et dans l'opinion publique.

La campagne de 2012 approchant, le candidat Obama sait qu'il doit rebattre ses cartes environnementales : il ne gagnera pas de voix républicaines, il peut donc afficher plus clairement une politique pro-environnementale. Lors de son allocution sur l'état de l'Union (janvier 2012), il n'a mentionné le changement climatique qu'une fois, pour laisser entendre qu'avec l'obstructionnisme républicain à la Chambre il ne pouvait rien faire. Si le nombre d'électeurs environnementalistes est peu élevé, il reste qu'un pourcentage relativement stable de 70 % de l'opinion publique américaine se dit favorable à la protection de l'environnement lorsque la situation économique est bonne. Et l'opinion a été fortement marquée par la catastrophe de Deep Horizon. Les manifestants contre le projet de l'oléoduc Keystone ont été nombreux et acharnés à Washington

D.C. Surtout, la contamination des eaux par les produits chimiques utilisés pour l'extraction du gaz de schiste inquiète de plus en plus. Les questions environnementales ne sont plus des questions abstraites. Elles réapparaissent donc sur la scène politique.

Bill McKibben fait un bilan amer du premier mandat de Barack Obama : le président n'a pas exploité les catastrophes naturelles de l'année 2012 comme l'ouragan Sandy pour promouvoir la lutte contre le réchauffement climatique, il n'a pas été très combatif face aux industriels, son bref passage à Copenhague a scellé le fiasco de la conférence mondiale sur le climat. Sans doute faut-il nuancer et garder à l'esprit que dans le contexte économique plus que difficile des premières années Obama, la priorité était donnée à l'économie, à la réglementation des pratiques du monde financier, et surtout à la mise en place de *l'Obamacare* qui demanda beaucoup de temps, d'énergie et de concessions. Pour ce qui est de l'environnement, après les immenses espoirs suscités par la campagne de 2008, ce sont les dispositions vers une transition énergétique qui ont tenu lieu de politique environnementale. Déjà (2012) 5,8 % de l'électricité produite sur le territoire des États-Unis est d'origine renouvelable, contre 3,1 % à l'arrivée à la Maison-Blanche d'Obama. L'EPA a repris son rôle de contrôle des pollutions. Les émissions de gaz à effet de serre ont baissé de 10 %. La consommation des véhicules individuels et commerciaux doit être réduite de façon significative. Ces progrès indéniables restent discrets et ne mobilisent pas l'opinion publique. L'environnement n'est pas un thème porteur lors de la campagne présidentielle de 2012, il en est même pratiquement absent. En pleine campagne, l'ouragan Sandy rappelle pourtant brutalement la réalité du changement climatique qui va faire son retour sur la scène politique. Il va marquer le deuxième mandat présidentiel.

Laisser une trace dans l'histoire

Obama est réélu sans triomphe en novembre 2012 mais au Congrès la Chambre des représentants reste aux mains des républicains (234 sièges contre 201 aux démocrates), et la courte majorité démocrate au Sénat (53 sièges plus deux sénateurs indépendants votant avec les démocrates pour 45 sièges aux républicains) ne permet pas de tenter des passages en force. Le président américain reste donc totalement démuni pour lancer de nouvelles initiatives par le biais de la voie parlementaire. La recherche du compromis qui avait caractérisé sa politique depuis son entrée en

politique restait vaine. Il a pourtant des projets : dans la conférence de presse du 14 novembre, dans son discours de Chicago après sa victoire, il a bien mentionné la question du changement climatique.

Autre signal fort de la mise en avant de la lutte contre le réchauffement climatique, la mention qui en est faite dans le deuxième discours d'investiture de janvier 2013. Les allusions aux générations futures, le rappel de la réalité des catastrophes naturelles – incendies géants, sécheresses dévastatrices, cyclones d'une intensité accrue – causées par un phénomène que niaient encore certains furent suivis de l'évocation de la difficulté de la transition énergétique pourtant nécessaire, pour laquelle les États-Unis devaient se montrer le leader mondial : ce serait la voie pour une nouvelle prospérité économique et le moyen de préserver les trésors que sont pour les Américains leurs rivières, leurs forêts, leurs terres fertiles et leurs sommets enneigés, ce serait la voie pour sauver la planète confiée à leurs soins par Dieu. Ces huit phrases quasi lyriques, le plus long passage dévolu à tout sujet dans l'allocution, allaient-elles faire de la lutte contre le changement climatique l'épicentre de la politique américaine ? La protection de l'environnement restait bien une vraie préoccupation du président et redevenait visible en tant que telle sur la scène nationale, sans désormais être revêtue des habits de la seule transition énergétique pour une nouvelle économie.

Mais tout projet de loi dans ce domaine de la part des démocrates et *a fortiori* du président est d'avance condamné. Restent les dispositions du *Clean Air Act* de 1970 selon lesquelles l'EPA, qui dépend de l'exécutif, est en charge de la lutte contre la pollution de l'air et des gaz à effet de serre. Deux arrêts de la Cour suprême ont confirmé ce rôle. Le président n'en a pas fait grand usage durant son premier mandat dans un contexte économique difficile, mais il va utiliser ce recours sans craindre désormais pour sa réélection puisqu'il entame son dernier mandat. D'autant plus que la volatile opinion publique en 2012 n'a jamais été autant convaincue de la réalité du changement climatique suite aux catastrophes naturelles qui prennent une ampleur chaque année accrue.

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre, le plus efficace serait de mieux réguler les centrales thermiques à charbon, responsables de ces émissions pour 40 %. La « guerre contre le charbon » va faire rage, d'autant que la progression de la production de gaz naturel, moins cher, plus propre, rend le charbon moins compétitif. L'EPA a déjà élaboré des règlements pour diminuer

significativement la production de charbon. La Cour suprême, dans l'arrêt *Massachusetts c. EPA* du 2 avril 2007, avait donné raison à l'État de Massachusetts qui avait porté en justice l'incurie à ses yeux de l'administration G. W. Bush en matière de lutte contre la pollution atmosphérique et de réchauffement climatique⁵. Douze États s'étaient joints à cette action. Non seulement la Cour suprême reconnaissait la recevabilité du recours, mais elle enjoignait à l'EPA d'appliquer les dispositions du *Clean Air Act*, allant jusqu'à lui demander de fixer les limites des émissions admissibles. Cet arrêt (et un second le confirmant) devait avoir des implications cruciales pour Barack Obama dans sa politique de lutte contre le réchauffement climatique car, confronté à un Congrès hostile, son seul recours allait être les règlements de l'EPA.

Le ton monte dans le discours sur l'état de l'Union au Congrès en février 2013. Parmi les nombreux points abordés, une bonne partie de l'allocution était consacrée à la lutte contre le changement climatique, clairement désigné, scientifiquement prouvé. Le président américain ajoutait : « Si le Congrès n'agit pas très vite pour protéger les générations à venir, moi, je le ferai ». Aucune allusion n'était faite à ce qui allait être le cœur de l'action de l'administration, à savoir la réduction des émissions de gaz à effet de serre par les centrales thermiques. Sans doute encouragés par ce changement de ton, les environmentalistes organisent une grande manifestation à Washington, D.C. le 17 février 2013 contre le projet d'oléoduc Keystone XL. Les manifestants, au nombre de 40 000 selon les organisateurs, sont venus de tout le pays. Moins de deux ans auparavant, le département d'État avait ordonné une révision immédiate du tracé de l'oléoduc Keystone XL, lequel devait transporter le pétrole depuis l'Alberta au Canada jusqu'au golfe du Mexique. Le projet gigantesque devait créer des dizaines de milliers d'emplois. Mais sur lui se concentrait le mécontentement des environmentalistes qui en avaient fait leur cheval de bataille. Outre la contribution de l'oléoduc au changement climatique, il devait traverser l'aquifère Ogallala, principale source d'eau potable pour les Grandes Plaines, sans parler des Sandy Hills au Nebraska, zone marécageuse très sensible en cas de rupture de l'oléoduc. Il est évident que la décision de modifier le tracé de l'oléoduc et

⁵ Pauline Abadie, « L'environnement de Bush à Obama : le poids du droit, le retour du politique », *Politique américaine* 3/2008, n° 12, p. 29-43.

donc de retarder son éventuelle construction avait été d'abord politique à l'approche de la campagne présidentielle de 2012. Pour les environnementalistes, la question de l'oléoduc géant devient le test ultime pour décider de la sincérité de l'engagement de Barack Obama en faveur de l'environnement. Il faut clairement mettre fin aux pratiques héritées de l'administration Bush-Cheney et aux collusions entre le monde du pouvoir et celui des affaires, montrer qu'à l'avenir l'administration fédérale donnerait toujours la priorité à l'environnement et non aux affaires.

Le président persiste dans sa politique ouvertement en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique dans un discours prononcé le 25 juin 2013 à l'université Georgetown. Il annonce un nouveau plan destiné pour l'essentiel à toutes les centrales thermiques à charbon, anciennes ou non. Les arguments avancés font état de l'impact sur les Américains des effets du changement climatique en termes d'augmentation des assurances, de coût des reconstructions et aides aux sinistrés. Le plan prévoit de nouvelles normes établies par l'EPA, avec un calendrier État par État, devant entrer en vigueur en juin 2015 pour réduire les émissions des centrales principalement au charbon, qui assurent 40 % de la production d'électricité du pays. Le projet d'oléoduc Keystone XL est aussi en cause, et le président laisse entendre qu'il ne signera pas. Si tel était le cas, dit Bill McKibben, Obama serait le premier leader au monde à annuler un projet au nom de la lutte contre le réchauffement climatique, et cette décision aurait un effet très favorable dans les négociations internationales. L'héritage d'Obama en serait grand. Du côté conservateur, une opposition virulente à ces dispositions est attendue et doit déboucher inévitablement sur nombre de procédures judiciaires s'ajoutant à d'autres déjà en cours. Ce plan, complété par les habituelles mesures encourageant les économies d'énergie et de carburant, les énergies renouvelables, la recherche, s'inscrivait dans un cadre beaucoup plus vaste puisque tous les États de la planète sont censés lutter contre le changement climatique. À cet égard, discret premier pas prometteur, un premier accord portant sur les hydrofluorocarbures, gaz à très fort effet de serre, avait été signé avec la Chine le 8 juin 2013.

Les annonces faites par Obama au cours de l'année 2013 prenaient finalement la forme du *Climate Action Plan* élaboré par l'EPA, présenté en septembre 2013. Les limitations étaient légèrement inférieures à celles envisagées en avril 2012 et il était

évident que l'EPA appliquerait la réglementation avec souplesse, l'opposition à ce nouveau plan s'annonçant farouche. Au Sénat, le leader républicain Mitch McConnell, élu du Kentucky, État producteur de charbon, annonçait déjà qu'il mettrait à profit toutes ses connaissances de la machinerie institutionnelle pour le contrer.

L'exploitation du charbon n'est pas la seule à subir des revers. Le 17 février 2012, le groupe pétrolier Shell avait obtenu l'autorisation des autorités fédérales de forer dans la mer des Tchouktches en Alaska, les mesures de sécurité proposées par le groupe paraissant suffisantes. Après la catastrophe de l'Exxon Valdez (1989) et celle de Deep Horizon (2010), les environnementalistes, avec les tribus indiennes d'Alaska avaient multiplié les actions en justice, doutant de la réelle efficacité de ces mesures : une catastrophe du type de celle de Deep Horizon dans les eaux glacées d'une mer où les vagues peuvent atteindre 15 mètres de haut en des lieux très difficilement accessibles et très éloignés des secours aurait des effets encore plus dramatiques sinon irréparables. Barack Obama était pourtant prêt à courir ce risque, alors qu'un accident de cette ampleur ruinerait à jamais l'image de président écologiste qu'il souhaitait endosser. La question des forages en Arctique, du moins pour la Shell, allait prendre une tournure inattendue : avec la baisse spectaculaire des prix du pétrole, son exploitation dans les mers arctiques atteindrait des prix exorbitants. Quand Shell annonça une énorme chute de ses profits nets le 30 janvier 2014, elle dit renoncer à sa campagne de forage en Arctique pour l'été. Finalement, en septembre 2015, Shell annonçait que sous la pression des écologistes de la planète, et considérant les prix exorbitants des explorations en mer des Tchouktches sans résultats prometteurs alors que le prix du baril descendait à 50 \$, elle arrêta ses forages en Alaska.

La politique de Barack Obama pour la lutte contre le changement climatique prend enfin une éclatante actualité sur la scène politique nationale et une dimension planétaire lorsque l'annonce est faite le 12 novembre 2014 que les États-Unis et la Chine ont signé un accord pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, lesquelles représentent 42 % du total des émissions mondiales. Les États-Unis ont pour objectif une réduction de leurs émissions autour de 26 % d'ici à 2025 par rapport à 2005. La Chine, elle, fait nouveau, donne une date, « autour de 2030 », date qui devra correspondre au pic de ses émissions. La portée de cet accord, le deuxième sur des questions environnementales entre les

États-Unis et la Chine, est immense. Il confirme bien la volonté de Barack Obama de lutter contre le changement climatique. Surtout, les deux plus gros pollueurs s'accordant à reconnaître l'urgence qu'il y a à combattre le réchauffement de la planète et engageant des actions dans ce sens, on peut espérer que d'autres suivront et que les négociations pourront avancer à Lima (2014), voire aboutir à Paris en 2015. Les promesses de la campagne de 2008, longtemps laissées en arrière-plan, repassent sur le devant de la scène. Il se confirme que Barack Obama pense à l'image qu'il laissera dans l'histoire.

Dans son allocution sur l'état de l'Union, prononcée le 20 janvier 2015, il ne consacre pas moins de cinq paragraphes à la lutte contre le changement climatique : il parle de plus grand défi posé aux générations à venir, d'un fait scientifiquement avéré, de catastrophes naturelles de plus en plus dévastatrices. Il rappelle que depuis son élection de 2008 il a constamment mené une politique en faveur de l'environnement, spécialement pour combattre le réchauffement climatique par le biais d'une politique de transition énergétique. Sans ambages, le président face au Congrès déclare qu'il « ne laissera pas ce Congrès mettre en péril la santé de nos enfants en faisant machine arrière après ces efforts ». Il termine en se félicitant de l'accord signé avec la Chine qui laisse entrevoir un accord mondial. Mais il sait qu'il a contre lui un Congrès hostile... Le décret présidentiel (*Executive Order*) *Enhancing Coordination of National Efforts in the Arctic*, opportunément annoncé le lendemain 21 janvier 2015, offre un bon exemple de la constance et de la détermination de la Maison-Blanche. Il s'agit d'un décret présidentiel, et non d'un projet de loi qui passant devant le Congrès serait immédiatement bloqué. Barack Obama avait bien annoncé que, faute de décision au Congrès, il aurait recours à tous ses pouvoirs exécutifs, dont l'usage de décrets, usage fortement critiqué comme non démocratique par ses adversaires, mais aussi par nombre d'observateurs de la vie politique américaine. Les républicains les plus conservateurs considèrent que la présidence Obama est à elle seule une crise constitutionnelle qui aura duré huit années. La balance des pouvoirs ne semble plus respectée.

Par ailleurs, comment ne pas voir quelque contradiction entre une politique affichée de lutte contre le réchauffement climatique et l'autorisation de reprendre les forages en Arctique accordée à la Shell (août 2015) ? C'est un risque calculé que l'administration Obama peut assumer, et on sait que Shell renoncera aux forages en

Arctique le 28 septembre. Il faut aussi préciser que Shell avait acheté l'autorisation de forer en mer des Tchouktches pour 2,1 milliards de dollars auprès de l'administration Bush. Difficile de refuser un nouveau permis sans payer un lourd prix politique et financier. Au même moment, lors de son voyage en Arctique fin août 2015 Barack Obama veut montrer par le biais des reportages sur son déplacement la réalité incontestable du réchauffement climatique dans une région où il est particulièrement visible. Ainsi préparée, l'opinion américaine suivrait mieux les initiatives de son président dans l'optique de la COP 21 à Paris en décembre de la même année. Pourquoi alors avoir autorisé des forages en Alaska ? Ce voyage, venant après l'annonce du *Clean Power Plan* abordé plus loin, illustre bien les contradictions apparentes de la politique de la Maison-Blanche.

Le *Clean Power Plan* et la COP 21

164 Le 6 novembre 2015 le président Obama rejette le projet d'oléoduc géant XL Keystone. Après sept longues années d'étude d'impact et d'attente prudente, à quelques semaines du début de la conférence de Paris où la position américaine en serait renforcée, cette décision comble les attentes des environnementalistes. Elle contribue à rehausser l'image de président écologiste de Barack Obama. Rendue publique au moment opportun, elle s'inscrit dans un plan à l'évidence établi de longue date pour faire des États-Unis le leader mondial en matière de lutte contre le changement climatique.

Sur le plan intérieur, les environnementalistes ne sont pas les seuls à approuver le rejet de Keystone XL. Les Indiens qui, le jour de la Terre de 2014 manifestaient à Washington D.C. avaient offert un tipi au Smithsonian National Museum en l'honneur d'Obama, qu'ils appelaient « Celui qui aide les gens dans les terres ». Sachant que les Indiens étaient associés alors aux ranchers, aux fermiers, et à une foule d'environnementalistes, on peut voir dans cette révolte populaire de couches sociales pas toujours favorables à l'environnement une évolution importante qui touche le mouvement environnementaliste américain lui-même. Il ne s'agit plus uniquement de militants convaincus, mais de citoyens ordinaires qui prennent conscience de la réalité des risques environnementaux liés aux grands projets d'exploitation de pétrole et de gaz, que ce soit par fracturation hydraulique ou du fait du transport de ces énergies.

Un million de barils de pétrole transitent chaque jour par voie ferrée. Plusieurs accidents – explosions et incendies de trains de transport de pétrole, fuites d'oléoduc – ont révolté l'opinion canadienne et les habitants de l'Ouest américain. Une prise de conscience écologiste a lieu. L'opposition aux grandes compagnies qui essaient plus ou moins par la menace d'obtenir des droits de passage auprès des tribus ou des petits fermiers s'enracine dans les couches populaires. Le mouvement environnementaliste américain, déclaré mort sous G.W. Bush reprend vie, sur une assise populaire nouvelle, certains disent conservatrice, voire populiste. Dans un pays qui vit sur roues avec l'habitude de l'essence à vil prix, ce début de renoncement aux énergies fossiles est une révolution, titanesque pour certains. Néanmoins, avec la baisse des prix à la pompe, les Américains achètent à nouveau des grosses cylindrées (*gas guzzlers*).

Mais la mesure phare de la politique environnementale d'Obama ne concerne pas le pétrole, mais le charbon. Le *Clean Power Plan* avait été annoncé le 2 août 2015 et donné comme étant la plus importante disposition jamais prise pour combattre le changement climatique. Il rendrait la parole des négociateurs américains à Paris encore plus crédible. Voulu par le président lui-même, ce plan historique élaboré par l'EPA en concertation avec les États, les municipalités et les compagnies propriétaires de centrales thermiques veut réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre de 26 à 28 % en 2025 par rapport aux émissions de 2005, de 32 % d'ici à 2030. Le leader de la majorité républicaine au Sénat, Mitch McConnell, incite les États à ne pas se soumettre au *Clean Power Plan*. Avec l'amélioration de la situation économique et le souvenir des ravages infligés par Sandy, l'opinion américaine qui désormais est dans sa majorité convaincue de la réalité du changement climatique accueille le plan plutôt favorablement.

La conférence de Paris devait être le lieu et le moment de la consécration de Barack Obama comme leader mondial de la lutte contre le changement climatique. Deux accords avaient été signés avec la Chine, désormais premier pollueur mondial. Avec l'autre grand pollueur émergent, l'Inde, il semble que Barack Obama ait eu une approche plus personnelle. Un lien amical s'était tissé entre lui et le président indien, Narendra Modi, lequel s'était engagé à limiter l'usage des hydrofluorocarbures. Le problème était que l'Inde prévoyait certes de développer l'usage des énergies renouvelables, mais aussi de tripler la pollution au carbone dans

les décennies à venir. Toujours durant la COP 21, aucun républicain ne s'est rendu sur place, au point que des sénateurs démocrates se sentirent obligés de faire le déplacement pour rassurer les autres pays. L'obstructionnisme républicain au Congrès persiste. Quand on sait que tout traité international doit être ratifié par le Sénat, on comprend que l'administration ait bien spécifié que d'éventuels accords à Paris ne prendraient pas la forme d'un traité international contraignant.

À Paris, évoquant les récents attentats, Barack Obama affirme la nécessité de trouver un accord qui, dit-il, sera un revers cinglant pour les terroristes obligés de constater l'union des nations devant les périls climatiques et autres. Alors que durant sa deuxième campagne présidentielle il était peu ou pas question de la lutte contre le changement climatique, désormais, le président Obama veut à l'évidence apparaître comme le premier chef d'État à prendre les mesures nécessaires sur le plan international pour enclencher un processus effectif de lutte contre le réchauffement climatique. Aux États-Unis sa politique contre les émissions de gaz à effet de serre est bien engagée. À l'international cette politique est un défi pour les autres pays industrialisés. À Paris, son discours est crédible.

À Washington, les républicains, suivis par plus de la moitié des États, préparent une série de remises en cause du *Clean Power Plan*. Les candidats républicains à la présidence clament tous qu'ils annuleront les mesures prises. Le sénateur James Inhofe, célèbre pour ses positions anti-environnementales, et avec lui le sénateur John Brasso ont remis au président Obama une lettre signée de 35 autres sénateurs républicains promettant de bloquer tout financement de dispositions prises à Paris si l'accord signé n'est pas un traité international à ratifier par le Sénat. Rien n'a changé au Congrès. Obama, dans son discours sur l'état de l'Union de janvier 2016, est resté relativement bref mais catégorique sur la transition énergétique et la lutte contre le réchauffement climatique. Il en dresse un bilan mirifique. Quant aux succès diplomatiques et à la réussite de la conférence de Paris, il en est fait modestement mais habilement mention dans les passages consacrés à la situation internationale. Le président par contre exhorte une fois de plus un Congrès divisé à s'unir et le peuple américain à croire qu'il peut par son vote faire bouger les choses. Les élections approchent.

La transition énergétique progresse. Le 8 janvier 2016 Obama avait déjà annoncé l'arrêt des autorisations de concession pour l'extraction du charbon sur les terres fédérales sur lesquelles sont

extraits 40 % du charbon américain, surtout au Wyoming. L'industrie charbonnière, déjà en crise, est durement frappée. Les investisseurs comprennent qu'il faut éviter d'investir dans les énergies fossiles. Depuis l'arrivée d'Obama à la Maison-Blanche la production d'électricité solaire a été multipliée par dix, celle de l'éolien par trois. Les énergies renouvelables gagnent du terrain, même si le prix du pétrole brut est à son niveau le plus bas. Le *Clean Power Plan* est mis en application. La consommation des véhicules est plus strictement encadrée. Une évolution dont on parle moins, mais bien significative d'un basculement en faveur de l'environnement, est l'arrivée de compagnies privées dans ce secteur de la transition énergétique, réel facteur de croissance pour elles. On peut y voir l'émergence d'un mouvement de fond. Les environnementalistes peuvent se féliciter de ces avancées mais demandent entre autres l'interdiction définitive des forages en Arctique et en Atlantique. Ils sont bien conscients que ce sont les derniers mois d'un président décidément écologiste à la Maison-Blanche, dont le prochain locataire peut détruire tout l'héritage environnemental.

Mauvais présage, le 9 février 2016, par une décision inouïe, tout le travail des derniers mois en faveur de la lutte effective contre le changement climatique est remis en question. La Cour suprême (5 voix pour, 4 contre) décide de suspendre l'application du *Clean Power Plan*. Il s'agit certes d'une mesure temporaire, dans l'attente du jugement d'une cour d'appel qui doit avoir lieu en juin : 29 États ont porté plainte contre le *Clean Power Plan*. Pierre angulaire de tout le dispositif pour la lutte contre le changement climatique, le *Clean Power Plan* est par son ampleur la preuve de l'engagement des États-Unis qui, par leur prestige et leur poids économique et diplomatique, ont pu entraîner les autres nations à les suivre. Elles peuvent avoir maintenant quelques doutes sur la suite que leur donneront les États-Unis après le départ de Barack Obama. Sans rentrer dans les arcanes du système judiciaire américain, il faut craindre en effet qu'aucune décision de la Cour suprême ne puisse avoir lieu avant juin 2017. La décision finale de la cour soit confirmera la validité institutionnelle du *Clean Power Plan*, soit l'annulera pour de bon. Il sera toujours possible alors à l'EPA, dont c'est la charge, de refaire un plan de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais il dépendra évidemment des orientations qui lui seront données par le prochain président. L'administration quant à elle confirme bien sa volonté de signer les accords de Paris.

Nouveau coup de tonnerre dans le ciel de la politique américaine, le juge de la Cour suprême Antonin Scalia décède le 13 février 2016. La suspension de l'application du *Clean Power Plan* avait été votée à une voix près. Si le décès avait eu lieu avant le vote, il y aurait eu ballottage, et la mise en application du plan aurait été poursuivie. Les républicains se jettent sur l'occasion pour annoncer qu'ils ne ratifieront la nomination d'un nouveau juge qu'après le départ d'Obama. Aucune disposition constitutionnelle ne s'oppose à ce qu'un président sur le départ nomme un nouveau juge. Les juges de la Cour suprême sont nommés par le président, mais ils doivent être auditionnés et approuvés par le Sénat. Quels que soient les résultats de la future élection présidentielle, la nomination du nouveau juge sera une rude bataille politique.

Les environmentalistes espèrent qu'il sera possible de remettre en cause la majorité républicaine au Sénat. Leurs dons en soutien aux candidats démocrates ont afflué après l'annonce par McConnell que le prochain juge à la Cour suprême devra être nommé par le prochain président qu'il espère républicain. Le président Obama a toutefois bien confirmé son intention de proposer un juge, même si la personne de son choix doit être rejetée. Il a choisi Merrick B. Garland. Une majorité de sénateurs refuserait même de l'auditionner. S'il le fallait, les sénateurs républicains feraient opposition (*filibuster*), obstruction qui ne peut être levée que par un vote avec une majorité de 60 voix, hypothèse impensable. Mais les républicains, dont Mitch McConnell, savent que laisser se mettre en place une trop longue vacance serait finalement jugé irresponsable par l'opinion publique.

Malgré l'opposition républicaine, l'administration Obama, avec un premier versement de 500 millions de dollars au *Green Climate Fund* (Fond vert pour le climat) début mars 2016 montre sa détermination inébranlable de suivre sa politique environnementale et de tenir ses engagements internationaux. L'administration Obama étonne même lorsqu'elle proclame qu'il n'est plus question de forages pétroliers au large de la côte atlantique au sud-est des États-Unis. Elle avait choqué les environmentalistes en annonçant en janvier 2015 la possibilité de donner l'autorisation de forage pour l'extraction de gaz et de pétrole dans ce secteur. Les observateurs voient dans cette nouvelle décision et après l'abandon du projet Keystone XL et le moratoire sur l'extraction du charbon sur les terres fédérales une preuve de plus de la volonté d'Obama de laisser dans l'histoire

l'image d'un président écologiste. Ceci étant, les projets de forage en Atlantique avaient soulevé une telle opposition que la décision de l'administration devait s'imposer.

Comme pour soutenir Barack Obama dans sa politique environnementale affichée, le 3 mars 2016, le premier juge (*Chief Justice*) de la Cour suprême, John G. Roberts, refuse d'interdire à l'EPA de réglementer les émissions de mercure et autres, issues des centrales thermiques à charbon, suite à un recours (*Michigan c. Environmental Protection Agency*) déposé par 20 États. Ces règlements ont déjà entraîné la fermeture d'une centaine de centrales thermiques car ils exigent des équipements trop onéreux. John G. Roberts a pris seul cette décision. Après la suspension du *Clean Power Plan*, c'est un signe plutôt encourageant pour l'administration.

Lorsque le 22 avril 2016 sont signés à New York au siège des Nations unies les accords de Paris par 175 pays, Barack Obama peut estimer que sa ténacité a payé et qu'il laissera dans l'histoire l'image d'un président ayant combattu pour enclencher au plan international la lutte effective contre le changement climatique. En dépit des incertitudes pesant sur les décisions de la future Cour suprême concernant le *Clean Power Plan*, pivot de sa politique environnementale, un processus international est bien en marche.

Le bilan de Barack Obama pour ce qui est de l'environnement est-il donc « plus que médiocre » ou au contraire se souviendra-t-on d'Obama comme du premier haut responsable politique à s'être attaqué aux problèmes environnementaux à l'échelle planétaire ? Les immenses espoirs soulevés par la campagne présidentielle de 2008 ont été déçus, douchés dès le début du premier mandat. À la décharge du président américain, les priorités d'alors exigeaient toute son attention : combattre une récession d'une rare ampleur, tenter de réformer le système bancaire qui avait amené la crise, remettre l'économie en marche. Il faut aussi reconnaître qu'une fois le Stimulus en route, priorité a été donnée à l'*Obamacare*, mis en place après de rudes batailles. L'environnement semblait alors avoir été relégué au dernier plan, la transition énergétique associant écologie et économie servant d'alibi écologique. Inversement, la deuxième campagne présidentielle n'avait que très peu abordé les problèmes environnementaux, dont le plus pressant aux yeux des environnementalistes, la lutte contre le changement climatique. Mais très rapidement, cette question est revenue sur le devant

de la scène politique nationale et internationale. Barack Obama, président des États-Unis, première puissance mondiale mais aussi ex-premier pollueur, a alors méthodiquement mis en place un plan d'ensemble pour parvenir à des résultats tangibles à la conférence de Paris : *Clean Power Plan* aux États-Unis, traités avec la Chine, accord avec l'Inde à l'international.

La Cour suprême en suspendant l'application du *Clean Power Plan*, remet tout en cause. On peut le déplorer, mais c'est une illustration de la vitalité de la constitution américaine et du principe qui la dirige, celui de la séparation des pouvoirs. Que le plan présidentiel, qui a remarquablement bien fonctionné jusqu'à Paris, ait été remis en cause à un vote près par la Cour suprême et qu'il soit menacé si un président américain républicain est élu en novembre 2016, l'image de Barack Obama dans l'histoire restera celle d'un président ayant le premier méthodiquement travaillé pour entamer une véritable lutte contre le changement climatique au plan mondial, le seul qui ait un sens en matière d'environnement à cette échelle. Tous les observateurs s'accordent à dire que Barack Obama, à quelques mois de son départ de la Maison-Blanche, a fait le choix de la lutte contre le changement climatique le thème majeur de l'image qu'il veut laisser dans l'histoire. Quant à lui, il affirme vouloir laisser à ses filles et ses petits-enfants une planète vivable.

170

Résumé :

En 2013, n'ayant plus le souci d'être réélu, Obama remet la lutte contre le changement climatique à l'ordre du jour, en interne avec le plan de lutte contre les gaz à effet de serre issus des centrales thermiques, qu'il peut faire appliquer par l'Agence de la protection de l'environnement qui, elle, est sous le contrôle de l'exécutif, à l'international avec deux accords avec la Chine qui vont contribuer à faire aboutir la Conférence de Paris en décembre 2015. Les observateurs s'accordent à dire que Barack Obama a choisi de laisser dans l'histoire l'image du premier homme d'État d'envergure internationale à avoir entamé la lutte effective contre le changement climatique au plan mondial. Ce plan est remis en question en février 2016 par une décision inattendue de la Cour suprême.