



HAL
open science

La nature, sanctuaire inviolable ou ressources infinies ?

Jean-Daniel Collomb

► **To cite this version:**

Jean-Daniel Collomb. La nature, sanctuaire inviolable ou ressources infinies ?. Le rêve américain à l'épreuve de Donald Trump, 2020, 978-2-36358-351-2. hal-03188340

HAL Id: hal-03188340

<https://hal.science/hal-03188340>

Submitted on 1 Apr 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

La nature, sanctuaire inviolable ou ressources infinies ?

La question du rapport des communautés humaines à la nature est, depuis les origines, au cœur des discussions au sujet du rêve américain. Même dans les cercles environnementalistes, on s'affronte pour savoir si ce rêve dépend d'une exploitation maîtrisée et éclairée des ressources, comme l'affirmait le premier directeur du Forest Service, Gifford Pinchot, au début du xx^e siècle, ou plutôt de la réduction radicale de l'empreinte humaine sur le vivant et de la préservation de la *wilderness*, cette nature sauvage prétendument affranchie de la tutelle et de l'influence humaines. L'historien Samuel P. Hays a ainsi opposé le conservationnisme du début du xx^e siècle, centré sur la production de biens matériels, au mouvement environnementaliste contemporain, né, dans les années 1970, des aspirations hédonistes et consuméristes d'une classe moyenne de plus en plus soucieuse de son bien-être¹. C'est que la nature, quel que soit le sens qu'on lui donne, est à la fois

le socle du rêve américain et une force qui peut le mettre en péril. Si les Américains sont fiers de leurs parcs nationaux et se soucient, au moins en majorité, de la question climatique, ils savent aussi que l'industrialisation du pays leur a permis de se protéger de la nature, c'est-à-dire du froid, de la faim, des aléas climatiques et des maladies. Aujourd'hui comme hier, les politiques de protection de l'environnement consistent à arbitrer entre le désir de préservation du vivant et la volonté de se l'approprier pour vivre mieux.

Depuis la seconde partie du XIX^e siècle et particulièrement depuis la fin des années 1960, il existe à l'échelon fédéral un ensemble de lois, de normes et d'institutions dont le but explicite est de réguler les usages afin de garantir les conditions physiques du rêve américain. Aux échelons local et étatique, des dispositions, plus ou moins strictes, sont également prises en ce sens. Les pouvoirs publics, fédéraux et étatiques, ont donc nécessairement un rôle à jouer dans ces domaines qui conditionnent en grande partie le rêve américain, quelle que soit la manière dont on le définit. Or, s'il y a désaccord quant à la définition de ce rêve américain ou quant à la manière d'y parvenir, les autorités fédérale et étatiques peuvent en venir à s'affronter, ainsi que l'illustrent les relations orageuses entre l'administration Trump et le gouvernement de la Californie.

Nous souhaitons ici présenter et analyser ce débat autour des conditions physiques du rêve américain, c'est-à-dire de la société d'abondance, à l'âge du changement climatique et de Donald Trump. Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de présenter les forces en présence. En matière de protection de l'environnement, trois visions s'affrontent : les tenants du *cornucopianism*, à l'image du président Trump et de nombreux élus républicains, croient à la possibilité d'une croissance infinie grâce à l'ingéniosité

humaine²; d'autres, dans le sillage de Barack Obama, préconisent un verdissement de la croissance grâce à des mécanismes réglementaires et incitatifs qui encadrent le marché sans remettre en cause sa centralité³; et, depuis peu, des militants et des élus situés à la gauche du Parti démocrate proposent de faire advenir ce verdissement à travers une remise en cause profonde de l'économie de marché, au profit d'un interventionnisme étatique digne des temps de guerre. C'est cette démarche qui informe le Green New Deal dont on débat aux États-Unis depuis 2018⁴. Pour l'heure, les partisans de la décroissance, qui ont des porte-paroles en Amérique du Nord, n'ont pas d'influence notable dans le débat politique national⁵. En raison de la configuration institutionnelle américaine, qui fait du consensus une nécessité et qui octroie une prime aux minorités obstructionnistes, aucune de ces trois forces ne peut espérer déterminer totalement l'orientation des politiques environnementale et énergétique aux États-Unis.

C'est en tenant compte de ce contexte que l'on peut tenter de dresser un bilan du premier mandat présidentiel de Donald Trump, qui inclura la gestion du domaine public fédéral, la politique climatique et énergétique, et la lutte contre les sources de pollution de l'eau et de l'air. Dans chacun de ces domaines, Donald Trump a cherché à rompre avec son prédécesseur et à libérer autant que possible les acteurs économiques des réglementations afin de favoriser la croissance et l'extraction des ressources, à travers trois grandes tendances à l'œuvre depuis janvier 2017. Tout d'abord, l'administration Trump n'aura pas ménagé sa peine pour remettre en cause les réglementations adoptées par ses prédécesseurs, à commencer par celles de Barack Obama. Ensuite, ce mandat présidentiel aura donné lieu à des affrontements sévères entre l'État fédéral et les États gouvernés par des Démocrates. Enfin, il convient de noter les échecs multiples essuyés par l'administration Trump

dans sa quête de déréglementation, qui découlent tout autant des contraintes institutionnelles qui s'imposent à tout président américain que des compétences limitées de ses membres.

Une exploitation maximale des ressources

Donald Trump ne se distingue pas véritablement de ses prédécesseurs républicains immédiats en matière de politique environnementale. À l'exception partielle de George H.W. Bush, qui a soutenu un renforcement du Clean Air Act en 1990⁶ et signé la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, les présidents républicains depuis Ronald Reagan ont systématiquement adopté une attitude hostile à l'égard des réglementations environnementales⁷. Leur argumentaire, étayé par des publications de think tanks comme l'Heritage Foundation⁸ et le Cato Institute⁹, repris par une grande majorité d'élus républicains, repose sur l'idée néoclassique que l'économie américaine est un ensemble trop complexe pour qu'une entité centralisée, si puissante soit-elle, puisse l'administrer de manière optimale. Aussi, selon cette vision, les pouvoirs publics seraient mieux avisés de laisser les forces du marché identifier les usages que veulent réellement privilégier les consommateurs¹⁰. Malgré des contradictions, notamment au sujet des tentatives de soutien au charbon, le premier mandat du président Trump illustre parfaitement la préférence républicaine pour le laissez-faire en matière environnementale.

Le domaine public fédéral comprend 28 % du territoire terrestre américain et la plus grande partie des eaux territoriales (Outer Continental Shelf, ou OCS), dont l'État fédéral partage la gestion inégalement avec les États fédérés. Bien que la Constitution prévoie qu'il revient au Congrès de définir les divers usages autorisés au sein de l'espace fédéral, le président et les agences

qui composent sa bureaucratie jouissent en réalité d'une marge de manœuvre non négligeable. La concurrence des usages et le statut de *wilderness* (plus haut degré de protection que l'État fédéral puisse conférer à une zone située dans le domaine public) sont les deux principales sources de conflit que doivent arbitrer tous les présidents. Depuis des décennies, le Department of the Interior (DoI), sorte de ministère fédéral de l'aménagement du territoire qui administre l'essentiel du domaine public fédéral, et le Department of Agriculture, qui a la responsabilité des Forêts nationales, sont le théâtre d'affrontements incessants entre préservationnistes et productivistes¹¹.

Le président Trump n'a jamais fait mystère de sa préférence pour les seconds. Depuis sa prise de fonction, il affiche sa volonté d'ouvrir autant que possible le domaine public aux acteurs privés et de se distinguer de Barack Obama dont le DoI avait restreint les velléités des compagnies gazières et pétrolières dans le domaine public¹². Parmi de nombreux exemples, on peut citer celui de l'Alaska National Wildlife Refuge (ANWR), cause célèbre du mouvement environnementaliste américain et pomme de discorde entre Démocrates et Républicains depuis les années 1970. Alors que la protection que lui confère son statut de *wildlife refuge* avait jusqu'alors empêché les Républicains d'y autoriser l'exploitation des ressources pétrolières, le président Trump, de concert avec les Républicains au Congrès, est parvenu à lancer un processus administratif qui conduira à terme à l'extraction de pétrole dans l'ANWR si le prix du baril est assez élevé pour le justifier économiquement¹³.

Un scénario similaire se joue aussi au cœur de l'emblématique Forêt nationale de Tongass, en Alaska, où des environnementalistes soucieux de la pérennité d'immenses forêts primaires affrontent les partisans du développement économique qui arguent

du droit des habitants de l'Alaska à tirer profit des gigantesques ressources que recèle leur État¹⁴. L'administration Trump s'efforce de remettre en cause les restrictions établies par le président Clinton en 2001¹⁵. D'autre part, en janvier 2018, le DoI a amorcé un processus de grande ampleur visant à permettre l'exploitation pétrolière et gazière dans 90 % de l'Outer Continental Shelf, ce qui promet de susciter de fortes résistances politiques et procéduriers¹⁶. Dans ce domaine, l'un des seuls motifs d'espoir pour les environnementalistes provient de l'intérêt récent du président et de nombreux élus républicains pour une hausse du financement du Land and Water Conservation Fund dédié à l'entretien des Parcs nationaux. Il semble que plusieurs Sénateurs républicains, élus dans des États de l'Ouest où les Parcs nationaux sont nombreux, aient décidé de s'allier avec leurs collègues démocrates afin de surmonter les réticences des autres Républicains et d'obtenir un financement pour des territoires qu'ils représentent.

Sur le dossier climatique, Donald Trump perpétue le refus de la grande majorité du Parti républicain de mettre en œuvre des politiques volontaristes, comme un marché du carbone ou une taxe carbone. Il s'agit là encore de ne pas entraver les mécanismes du marché afin de ne pas menacer la croissance. Cette vision a conduit Donald Trump à tenter de défaire les dispositifs mis en place par son prédécesseur. En juin 2017, en dépit des réticences d'une partie de ses conseillers, Donald Trump a annoncé le retrait de l'Accord de Paris pour 2020, ce qui aura très vraisemblablement un effet délétère sur ce dispositif qui repose entièrement sur la bonne volonté des parties prenantes et sur la confiance qu'elles s'accordent mutuellement, au point que l'on peut se demander si cet accord survivra plus de quelques années à la décision du président américain¹⁷. Sur la scène nationale, Donald Trump s'est employé à déconstruire les dispositifs créés par l'administration

Obama, notamment le Clean Power Plan dont le but était de réduire substantiellement la part du charbon dans le bouquet électrique américain, par le biais de mesures réglementaires. Le président Trump s'est empressé d'abandonner ce dispositif (qui avait été suspendu par une cour fédérale en 2016) et de proposer une solution alternative totalement inoffensive (Affordable Clean Energy Rule) qui certes requiert une amélioration de l'efficacité des centrales à charbon mais ne leur impose aucun objectif chiffré de réduction des émissions. De même, il a annulé les réglementations que Barack Obama avait adoptées afin de limiter les fuites de méthane (puissant gaz à effet de serre) lors de l'extraction et de l'acheminement du gaz naturel qui a connu un essor phénoménal depuis la généralisation des techniques de fracturation hydraulique dans les années 2010¹⁸. Il a aussi ordonné aux agences fédérales de ne plus se référer au « coût social du carbone », notion utilisée sous Obama afin de tenir compte des conséquences climatiques des projets lancés par l'État fédéral. Enfin, comme l'administration de George W. Bush dans les années 2000, celle de Donald Trump cherche à restreindre l'accès aux données relatives au changement climatique produites par sa propre bureaucratie¹⁹.

Sous le gouvernement de Donald Trump, la priorité est explicitement donnée à l'extraction et à l'expansion sans précédent de la production d'hydrocarbures, que le président et ses partisans désignent sous le nom de domination énergétique (*energy dominance*)²⁰. La différence avec Barack Obama est cependant sans doute plus nuancée qu'il n'y paraît. Si ce dernier a essayé de prendre des mesures radicales contre le charbon, il a aussi grandement bénéficié de l'essor sans précédent de la production de gaz et de pétrole dans les années 2010 sans chercher à lui faire réellement obstacle. La politique énergétique de Donald Trump ne souffre pas de telles ambiguïtés : elle s'appuie sur un solide corps

de doctrine favorable à l'exploitation maximale des ressources²¹. C'est ce qui a conduit le président, dès le début de son mandat, à donner le feu vert fédéral à la mise en service d'oléoducs très controversés, tels que le Keystone XL Pipeline et le Dakota Access Pipeline que des militants environnementalistes étaient parvenus à empêcher sous Obama. Ces militants cherchaient à entraver l'expansion des activités d'extraction d'hydrocarbures en Amérique du Nord qu'ils percevaient comme allant à rebours de la nécessaire transition vers des sources d'énergie bas carbone. Or la stratégie de Donald Trump, qui a longtemps semblé porter ses fruits sur le plan économique, a été mise en péril par la crise du coronavirus qui a contribué à une forte baisse du prix du baril, menaçant la viabilité de nombreux groupes pétroliers américains²². En mars 2020, un rapport de la Dallas Fed indiquait que la plupart de ces groupes avaient besoin d'un prix du baril beaucoup plus élevé que les niveaux très bas causés par la crise pour survivre économiquement²³.

Dans le domaine de la pollution de l'air et de l'eau, il n'est pas possible de passer en revue tous les efforts de déréglementation entrepris par l'administration Trump²⁴. L'Environmental Protection Agency (EPA), créée en 1970 par le Républicain Richard Nixon, a la lourde tâche de faire respecter les lois et les décrets relatifs à la protection de l'environnement et de réglementer la production et la consommation des innombrables produits chimiques utilisés dans tous les secteurs de l'économie²⁵. À l'image de Ronald Reagan et George W. Bush avant lui, Donald Trump a tenté de limiter la capacité de régulation de l'EPA en nommant des personnalités hostiles à la raison d'être de cette agence²⁶ et en privilégiant des procédures d'évaluation des coûts et des bénéfices des réglementations qui surestiment les premiers et sous-estiment les seconds pour l'environnement et la santé

publique²⁷. C'est ainsi que l'EPA de Donald Trump a autorisé l'usage de plusieurs produits chimiques qui avaient été interdits par l'administration Obama en raison de leur dangerosité²⁸. Dès les premiers mois de 2017, les Républicains au Congrès ont aussi collaboré avec le président Trump pour éliminer la Stream Protection Rule, adoptée par l'EPA de Barack Obama en 2016, qui devait empêcher que les cours d'eau à proximité des mines de charbon à ciel ouvert soient ensevelis sous les débris toxiques générés par l'extraction du minerai²⁹. On voit que la protection de l'environnement dépend tout autant des lois votées par le Congrès que de la volonté du chef de la bureaucratie fédérale de les faire respecter. Parfois, cependant, le président doit faire face à de fortes résistances de la part des gouvernements des États fédérés.

État fédéral vs États fédérés

Aux États-Unis, les politiques environnementales ne sont pas seulement l'affaire de l'État fédéral, loin de là. Jusqu'aux années 1970, peu d'États se soucient réellement de la protection de l'environnement, ce qui est une des raisons pour lesquelles l'État fédéral finit par s'en saisir³⁰. Aujourd'hui, néanmoins, les États fédérés sont responsables de 75 % de la mise en application des normes adoptées à la fois par eux-mêmes et par l'État fédéral³¹. Autrement dit, l'efficacité des politiques publiques de protection de l'environnement dépend en partie d'une bonne coordination entre ces entités. Ainsi, une grande part du travail de l'EPA revient à superviser l'action des agences de protection de l'environnement dont chaque État s'est doté et qu'elle a regroupées dans dix zones régionales distinctes³². D'autre part, il est des domaines, tels le traitement des déchets, la protection des nappes phréatiques et les transports publics, dans lesquels les États jouent un rôle plus influent que l'État fédéral. Pour l'instant, par exemple, c'est principalement

aux collectivités locales et étatiques qu'est revenue la lourde tâche de réguler ou non l'exploitation du gaz de schiste qui a révolutionné les marchés de l'énergie aux États-Unis lors de la décennie écoulée³³. Or, depuis la prise de fonction de Donald Trump, les relations entre son administration et celles des États gouvernés par les Démocrates sont particulièrement tumultueuses.

Les rapports conflictuels entre l'administration Trump et les pouvoirs publics californiens en offrent l'illustration la plus spectaculaire. Cet affrontement est inintelligible sans un bref rappel historique. Au début des années 1970, le California Air Resources Board (CARB), une agence créée pour tenter de résoudre l'immense problème du *smog* et de la pollution atmosphérique, obtient de la part de l'État fédéral une exemption permanente au Clean Air Act afin de pouvoir appliquer des normes plus strictes que celles de l'EPA ou du Congrès. À partir de ce moment-là, la Californie, qui est le seul État à bénéficier de cette disposition, s'affirme à de nombreuses reprises comme un «super-régulateur» dont les initiatives, qui concernent par exemple les normes de consommation des véhicules, finissent le plus souvent par être reprises par tous³⁴. L'administration Trump essaie aujourd'hui d'éliminer cette exception californienne. Le président cherche en effet à remettre en cause une augmentation des normes de consommation des véhicules prévue par l'administration Obama et qui devait s'imposer aux constructeurs pendant la décennie 2020. Le but de ces augmentations est de s'assurer que les nombreux véhicules nouvellement mis en circulation entraîneront beaucoup moins d'émissions que ceux qui le sont déjà, ce qui est stratégique en raison de la très grande ampleur des émissions dues aux transports. Ce revirement a conduit les autorités californiennes à utiliser leur exemption pour imposer une norme plus ambitieuse après avoir trouvé un accord avec plusieurs constructeurs. L'EPA

de Donald Trump tente depuis lors de retirer cette possibilité à la Californie. En mars 2020, son administration a dévoilé sa proposition d'augmentation annuelle de la norme (+ 1,5 %), très en deçà de celle de Barack Obama (+ 5 %) et de celle désormais défendue par la Californie (+ 3,7 %) ³⁵. Ce conflit, dans lequel la Californie a reçu le soutien de 11 États gouvernés par les Démocrates, et qui sera tranché devant les tribunaux, implique des enjeux considérables pour la lutte contre le changement climatique puisque le secteur des transports est désormais la première source de gaz à effet de serre aux États-Unis.

Le retrait de l'Accord de Paris, associé à l'abandon des divers dispositifs mis en œuvre par l'administration précédente, a ouvert un schisme béant entre l'administration Trump et les États gouvernés par les Démocrates. Dès l'élection de Donald Trump, de nombreux gouverneurs et maires démocrates se sont engagés à poursuivre la lutte contre le changement climatique envers et contre la nouvelle administration, à travers des initiatives telles que le Global Covenant of Mayors for Climate and Energy. Or, la marge de manœuvre des États en matière de politique climatique est loin d'être négligeable, notamment dans le domaine de la production d'électricité, où une majorité d'entre eux ont adopté des Renewable Portfolio Standards qui requièrent qu'une proportion grandissante de l'électricité consommée provienne des énergies renouvelables. Les États peuvent aussi user de leur capacité de réglementation pour faire baisser les émissions de gaz à effet de serre, comme plusieurs États du Nord-Est tentent par exemple de le faire à travers un marché régional du carbone créé en 2009 (Regional Greenhouse Gas Initiative) ³⁶.

Le remplacement de la réglementation dite Water of the United States (WOTUS) constitue une autre source de tension entre l'administration Trump et les États démocrates. Cette décision

administrative, prise en 2015 par Barack Obama, permet à la bureaucratie fédérale d'appliquer le Clean Water Act à un très grand nombre de cours d'eau et d'étendues d'eau, ce qui a suscité la colère de nombreux acteurs économiques, dans les domaines de l'agriculture, du bâtiment et de l'extraction minière. Ces derniers déplorent que la réglementation WOTUS donne à l'EPA le pouvoir de les contraindre à respecter des normes de respect de l'environnement trop sévères. Cet argumentaire, puissamment relayé par les think tanks conservateurs et libertariens, a conduit l'administration Trump à la remplacer par une réglementation beaucoup moins stricte (Navigable Waters Protection Rule) permettant aux acteurs privés de s'affranchir des contraintes du Clean Water Act en de nombreux endroits. L'État de Californie a menacé de suivre l'exemple de plusieurs organisations environnementalistes qui ont déjà attaqué l'administration Trump en justice³⁷.

Bien que l'apport des États et des municipalités à la lutte contre le changement climatique se révèle précieux, il demeure difficile de ne pas en relever les limites. Tout d'abord, les mesures prises dépendent grandement de la volonté des élites locales, ce qui assure une répartition inégale de l'effort climatique à l'échelle nationale, que seules des initiatives fédérales pourraient pallier³⁸. Ensuite, l'administration Trump cherche aussi à empêcher l'État de Californie de conclure des protocoles d'accord avec des pays et des régions étrangers, comme le Québec ou le Mexique, pour réduire conjointement les émissions. En octobre 2019, le département de la Justice de Donald Trump a attaqué la Californie, arguant du fait que l'accord conclu avec la province du Québec est contraire à la Constitution, qui réserve la politique étrangère exclusivement à l'État fédéral³⁹. Une fois encore, la réussite de l'administration Trump sera décidée par les tribunaux, ce qui souligne la fragilité de ses politiques environnementale et climatique.

Les limites de la déréglementation ?

Les États-Unis sont une démocratie libérale qui accorde une grande importance à la règle de droit (*rule of law*), ce qui signifie notamment que le pouvoir exécutif est soumis à de nombreuses contraintes procédurales et légales. Ces contraintes se manifestent par exemple à travers la nécessité de consulter la société civile, ou encore l'obligation faite à des agences telles que le Forest Service et le Bureau of Land Management de conduire des études d'impact environnemental avant de lancer de nouveaux projets⁴⁰. Aussi le politiste Jan Selby a-t-il relativisé le bilan de Donald Trump en insistant sur les contraintes institutionnelles, réglementaires et politiques qui encadrent le pouvoir exécutif aux États-Unis⁴¹. Sans doute ce constat est-il un peu trop optimiste. Après tout, le Clean Power Plan n'a jamais été mis en œuvre et le durcissement des normes de consommation des véhicules prévues à la fin de la présidence Obama sera pour une large part abandonné. Néanmoins, l'administration Trump a déjà essuyé plusieurs revers importants, d'abord devant les tribunaux.

L'une des questions cruciales que doivent trancher les juges est celle du degré d'autonomie et de la liberté d'interprétation dont bénéficient les agences fédérales pour faire respecter les lois votées par le Congrès. Les juges s'assurent par exemple que ces agences ont réuni suffisamment de données et d'informations avant d'agir⁴². Grâce aux lois de protection de l'environnement votées par le Congrès à la fin des années 1960 et dans les années 1970, les organisations environnementales ont la possibilité d'attaquer en justice les pouvoirs publics si elles estiment que les normes environnementales ne sont pas respectées. Les *attorneys general*, qui représentent les États fédérés devant les tribunaux, interviennent aussi fréquemment pour faire pièce aux politiques publiques fédérales⁴³. Depuis janvier 2017, ces recours sont un

levier très puissant pour limiter voire contrecarrer les tentatives de dérèglementation. Toutes les tentatives décrites dans ce chapitre font ainsi l'objet d'un recours, de la décision de remplacer le Clean Power Plan, contestée par 29 États et municipalités, à l'abandon de la réglementation WOTUS⁴⁴.

L'un des litiges les plus intéressants est celui qui tourne autour de l'interprétation de l'Antiquities Act de 1906. En 2017, le DoI décide de lancer une procédure qui doit mener à une réduction significative de la taille de plusieurs Monuments nationaux créés sous Bill Clinton et Barack Obama, dont ceux de Bears Ears et de Grand Staircase Escalante dans l'Utah. Le but de cette procédure est de permettre l'extraction de pétrole, de charbon et d'uranium dans ces espaces⁴⁵. Le président Trump a pris cette décision par proclamation, ce qui n'a pas manqué de provoquer des recours en justice de la part de communautés amérindiennes désireuses de préserver des sites sacrés et d'organisations environnementalistes qui affirment que la Constitution ne permet pas au président de modifier la taille d'un Monument national sans l'accord du Congrès. L'Antiquities Act donne en effet au président le pouvoir de créer des Monuments nationaux sans solliciter le Congrès mais ne précise pas s'il peut remettre en cause leur existence de manière unilatérale, ce qu'aucun président n'avait jamais fait avant Donald Trump. Il reviendra donc aux cours fédérales de trancher cette question⁴⁶. Jusqu'ici, l'administration Trump a connu beaucoup de difficultés devant les tribunaux. En juin 2019, un rapport de l'Université Columbia, passant en revue l'ensemble des initiatives lancées par Donald Trump, a recensé les nombreux revers que ce dernier a essuyés et relativisé la portée de son entreprise de dérèglementation⁴⁷. Il ne suffit pas de vouloir démanteler l'appareil de réglementation environnementale, encore faut-il y parvenir de manière durable.

Le manque de compétence administrative est une autre source de vulnérabilité. Or, le succès d'une stratégie administrative passant outre le processus législatif dépend de la légitimité des actions menées et de la rationalité technique qui les sous-tend⁴⁸. L'Administrative Procedure Act de 1946 oblige les administrations à justifier scientifiquement et économiquement toute modification des réglementations en vigueur. Autrement dit, il ne suffit pas de déclarer que le coût social du carbone ne sera plus pris en compte par les agences fédérales : encore faut-il être en mesure d'apporter la justification technique qui sous-tend ce choix. En juin 2019, un autre rapport de l'université Columbia a souligné à quel point l'administration Trump peine à satisfaire à cette exigence⁴⁹ ; ironie du sort, elle en a fait l'expérience lorsqu'elle a tenté de réglementer davantage la production d'électricité afin d'avantager les industries du charbon et du nucléaire. En 2018, le département de l'Énergie a en effet demandé à la Federal Energy Regulatory Commission (qui supervise les marchés de l'énergie aux États-Unis) d'autoriser l'administration Trump à apporter un soutien aux centrales à charbon et aux centrales nucléaires, au motif que ces centrales sont en mesure de compenser l'instabilité des réseaux que la part grandissante des énergies renouvelables peut causer en raison de leur intermittence⁵⁰. Or la commission a rejeté cette demande, arguant du fait que cette mesure n'était pas nécessaire et ne ferait que favoriser des sources d'énergie ayant les préférences de l'administration en place. Le National Security Council et le National Economic Council avaient également pris parti contre le département de l'Énergie⁵¹. On voit ici encore que les politiques environnementale et énergétique ne sont pas seulement le fait du Prince et que l'idéologie du laissez-faire ne peut pas facilement se substituer à des considérations techniques et économiques solides. C'est une des raisons pour lesquelles, malgré ses promesses,

Donald Trump n'est pas parvenu à enrayer le déclin inexorable du charbon aux États-Unis.

Enfin, la démarche de Donald Trump est aussi en partie contestée par des grands groupes privés, y compris dans le secteur de l'énergie, alors même qu'il est souvent perçu comme leur plus ardent défenseur. À l'image de la militante altermondialiste Naomi Klein, nombreux sont les environnementalistes à voir dans le capitalisme la source principale des problèmes environnementaux⁵². Le rôle de bailleur de fonds du climato-scepticisme généralement attribué aux producteurs d'énergies fossiles américains a été amplement documenté⁵³. Pourtant, ce tableau gagne sans doute à être nuancé. Comme l'a démontré Sheldon Kamieniecki, les réactions des grandes entreprises américaines aux réglementations environnementales sont multiples et contradictoires. Si la passivité est souvent la règle, il arrive parfois que des entreprises réclament un cadre plus strict⁵⁴. Les réactions des grandes entreprises, et des associations qui les représentent, à l'offensive lancée par Donald Trump contre les réglementations environnementales n'ont pas toutes été positives, au point que certains acteurs s'en sont parfois explicitement dissociés.

On peut citer la prise de position de Shell, BP et Exxon contre la décision de Donald Trump de supprimer la réglementation plus stricte des émissions de méthane adoptée par son prédécesseur, ainsi que l'accord conclu avec l'État de Californie par des constructeurs automobiles comme Ford et Honda autour d'une norme de consommation des véhicules plus exigeante que celle proposée par l'administration Trump⁵⁵. En la matière, l'année 2019 semble avoir marqué un tournant puisque la US Chamber of Commerce, grande fédération patronale qui œuvre depuis des décennies pour le démantèlement de l'appareil de régulation environnemental, s'est officiellement déclarée en faveur de l'Accord

de Paris⁵⁶. En janvier 2020, le PDG du gigantesque gestionnaire de fonds BlackRock a publié une lettre ouverte dans laquelle il décrit le changement climatique comme une source de risques majeure pour les investissements tout en appelant à une transformation radicale du secteur de la finance pour s’y adapter⁵⁷. En parallèle, plusieurs élus républicains à la Chambre des représentants ont proposé un ensemble de mesures, certes très éloignées des propositions ambitieuses de leurs homologues démocrates, pour lutter contre le changement climatique, en insistant notamment sur le soutien des pouvoirs publics aux mécanismes de capture du carbone.

Il est encore trop tôt pour savoir si ces prises de position iront au-delà de simples déclarations d’intention. Reste que, si de puissants groupes privés persistent à demander une prise en charge vigoureuse du dossier climatique, il n’est pas certain que le soutien des élus républicains à leur président demeure aussi majoritaire qu’il l’est aujourd’hui.

Au sujet des politiques de protection de l’environnement, le politiste Norman J. Vig distingue trois types de présidents : les *opportunistic leaders*, qui exploitent des circonstances politiques et économiques propices à des avancées, quand bien même ils ne prêtent pas personnellement une attention particulière à l’environnement (Richard Nixon, George H.W. Bush) ; les *frustrated reformers*, dont le bilan est en deçà des ambitions affichées initialement (Jimmy Carter, Bill Clinton) ; et les *rollback advocates* qui s’emploient à démanteler l’appareil fédéral de protection de l’environnement existant (Ronald Reagan, George W. Bush)⁵⁸. Il ne fait évidemment aucun doute que Donald Trump appartient à cette dernière catégorie et qu’il se pose en digne héritier de ses deux prédécesseurs républicains. Comme eux, il est parvenu à affaiblir significativement la capacité des États-Unis à lutter contre

diverses formes de pollution, à préserver la biodiversité ou à amorcer la décarbonisation de son économie. Mais comme eux, il n'a pas réussi à démanteler la plupart des dispositifs qui existaient avant sa prise de fonction et qui pourront être mobilisés de nouveau par son successeur.

JEAN-DANIEL COLLOMB

NOTES

1. S. Hays, *Beauty, Health, and Permanence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993.
2. J. Simon, *The Ultimate Resource 2*, Princeton, Princeton University Press, 1996.
3. R. Pollin, *Greening the Global Economy*, Cambridge, The MIT Press, 2015.
4. R. Gunn-Wright, R. Hockett, «The Green New Deal», *New Consensus*, janvier 2019, en ligne, consulté le 7 avril 2020.
5. W. Rees, «Avoiding Collapse: An Agenda for Sustainable Degrowth and Relocalizing the Economy», Canadian Center for Policy Alternatives, juin 2014, en ligne, consulté le 7 avril 2020.
6. Clean Air Act de 1970. Ce texte de loi, voté par les Démocrates et les Républicains et promulgué par le Républicain Richard Nixon, marque un tournant dans la lutte contre la pollution à l'échelon fédéral. Il a pour effet de réglementer les émissions de plusieurs substances polluantes. Grâce au Clean Air Act, la qualité de l'air s'est améliorée de manière significative dans la plupart des grands centres urbains aux États-Unis.
7. J. Layzer, *Open for Business*, Cambridge, The MIT Press, 2014.
8. Heritage Foundation, «Environmental Conservation: 8 Principles of the American Conservation Ethic», Washington, The Heritage Foundation, 2013.
9. Cato Institute, *Cato Handbook for Policymakers*, Washington, Cato Institute, 2017.
10. T. Anderson, D. Leal, *Free Market Environmentalism*, New York, Palgrave, 2001.
11. W. Rosenbaum, *Environmental Politics and Policy*, Los Angeles, Sage/CQ Press, 2014, pp. 328-338.
12. E. Weber, D. Bernell, H. Boudet, P. Fernandez-Guajardo, «Energy Policy: Fracking, Coal, and the Water-Energy Nexus», in N. Vig, M. Kraft (dir.), *Environmental Policy*, Thousand Oaks, CQ Press, 2019, p. 236.

13. H. Fountain, S. Eder, «In the Blink of an Eye, a Hunt for Oil Threatens Pristine Alaska», *New York Times*, 3 décembre 2018.
14. M. Nie, *The Governance of Western Public Lands*, Lawrence, University of Kansas, 2008, pp. 125-158.
15. K. Langlois, «In Alaska, wildlands lose out to roads and drill rigs», *High Country News*, 28 février 2018.
16. A. Kaufman, C. D'Angelo, «Trump Administration Proposes Massive Expansion of Offshore Drilling», *The Huffington Post*, 4 janvier 2018.
17. N. Sachs, «The Paris Agreement in the 2020s: Breakdown or Breakup? », Pre-Publication Draft, *Ecology Law Quarterly*, décembre 2019.
18. E. Weber, «Energy Policy», *op. cit.*, p. 236.
19. E. Shogren, «Wipeout: human role in climate change removed from science report», *Reveal*, 10 avril 2018.
20. Remarks by President Trump at the Unleashing American Energy Event, 29 janvier 2017, www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-unleashing-american-energy-event/, consulté le 10 avril 2020.
21. J. Simon, *Resource*, *op. cit.*
22. A. Harder, «10 Ways coronavirus is changing energy and climate change», *Axios*, 23 mars 2020.
23. Dallas Fed Energy Survey, 25 mars 2020, www.dallasfed.org/research/surveys/des/2020/2001#tab-questions, consulté le 10 avril 2020.
24. Pour une liste exhaustive et régulièrement mise à jour de l'entreprise de déréglementation environnementale de l'administration Trump, voir le Climate Deregulation Tracker de l'université Columbia: <https://climate.law.columbia.edu/climate-deregulation-tracker>, consulté le 10 avril 2020.
25. R. Andrews, «The Environmental Protection Agency», in N. Vig, M. Kraft (dir.), *Environmental Policy: New Directions for the 21st Century*, Los Angeles, Sage, 2016.
26. Scott Pruitt, qui a été le premier administrateur de l'EPA sous Donald Trump, s'était distingué auparavant en intentant plusieurs procès contre l'EPA de Barack Obama au nom de l'État de l'Oklahoma, dans l'espoir de faire obstacle aux nouvelles réglementations. Après son départ, provoqué par plusieurs affaires ayant remis en cause son éthique personnelle, il a été remplacé par Andrew Wheeler, un ancien lobbyiste qui avait représenté les intérêts de l'industrie du charbon.
27. M. Kotchen, «How the Trump Administration distorts analysis of key environmental rules», *Yale360*, 29 janvier 2018.
28. E. Lipton, «How the Trump administration pulled back on regulating toxic chemicals», *Yale360*, 12 février 2019.
29. Human Rights Watch, «The Coal Mine Next Door», 10 décembre 2018.
30. M. Pautz, S. Rinfret, *The Lilliputians of Environmental Regulations*, New York, Routledge, 2013, p. 4.
31. *Ibid.*, p. 32.

32. R. Andrews, « Agency », *op. cit.*, p. 152.
33. B. Rabe, « Racing to the Top, the Bottom, or the Middle of the Pack: The Evolving State Government Role in Environmental Protection », in N. Vig, M. Kraft (dir.), *Environmental Policy*, *op. cit.*, 2016, p. 35.
34. D. Vogel, *California Greenin'*, Princeton, Princeton University Press, 2018, chap. 6.
35. A. Phillips, R. Mitchell, « Trump weakens fuel economy standards, rolling back key US efforts against climate change », *Los Angeles Times*, 31 mars 2020.
36. K. Portney, « Sustainability in American Cities », in D. Mazmanian, M. Kraft, *Toward Sustainable Communities*, Cambridge, The MIT Press, 2009, pp. 227-254.
37. A. Wittenberg, « Democrats vow to battle Trump's WOTUS rule », *E&E News*, 24 janvier 2020.
38. M. Pautz, *Lilliputians*, *op. cit.*, p. 211.
39. B. Geman, « Parsing Trump's Latest Climate Tussle in California », *Axios*, 24 octobre 2019.
40. W. Rosenbaum, *Policy*, *op. cit.*, pp. 57-58.
41. J. Selby, « The Trump Presidency, Climate Change, and the Prospect of a Disorderly Energy Transition », *Review of International Studies*, vol. 45, n° 3, 2019, p. 5.
42. R. O'Leary, « Environmental Policy in the Courts », in N. Vig, M. Kraft (dir.), *Environmental Policy*, *op. cit.*, 2016, p. 132.
43. M. Betsill, B. Rabe, « Climate Change and Multilevel Governance », in D. Mazmanian, *Communities*, *op. cit.*, p. 220.
44. B. Geman, « 29 states and cities sue Trump administration over weakening of climate rules », *Axios*, 13 août 2019.
45. C. D'Angelo, « Trump's Monument Review was a big old sham », *Huffington Post*, 13 mars 2019.
46. J. Yachnin, « Interior opens protected lands to mining, drilling », *E&E News*, 6 février 2020.
47. D. Adler, *US Climate Change Litigation in the Age of Trump: Year Two*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, juin 2019, <http://columbia-climatelaw.com/files/2019/06/Adler-2019-06-US-Climate-Change-Litigation-in-Age-of-Trump-Year-2-Report.pdf>, consulté le 10 avril 2020.
48. N. Vig, M. Kraft, « Past and Future Environmental Challenges », in N. Vig, M. Kraft (dir.), *Environmental Policy*, *op. cit.*, 2019, p. 436.
49. J. Wentz, M. Gerrard, *Persistent Regulations: A Detailed Assessment of the Trump Administration's Efforts to Repeal Federal Climate Protections*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, 2019, <http://columbiaclimatelaw.com/files/2019/06/Wentz-and-Gerrard-2019-06-Persistent-Regulations.pdf>, consulté le 10 avril 2020.
50. Ces centrales conservent des stocks considérables leur permettant d'être autonomes pendant de beaucoup plus longues périodes que les centrales à gaz par exemple.
51. E. Wolff, D. Dixon, « Rick Perry's coal rescue runs aground at White House », *Politico*, October 15, 2018.

52. N. Klein, *This Changes Everything: Capitalism vs the Climate*, Londres, Allen Lane, 2014.
53. R. Brulle, «Institutionalizing Delay: Foundation Funding and the Creation of US Climate Change Counter-Movement Organizations», *Climatic Change*, vol. 122, n° 4, 2014, pp. 681-694.
54. S. Kamieniecki, *Corporate America and Environmental Policy*, Stanford, Stanford University Press, 2006.
55. B. Geman, «Corporate Heavyweights Split with Trump on Energy Regulatory Roll-backs», *Axios*, 30 août 2019.
56. US Chamber of Commerce, «Our Approach to Climate Change», en ligne, consulté le 10 avril 2020.
57. L. Fink, «A Fundamental Reshaping of Finance», BlackRock, en ligne, consulté le 10 avril 2020.
58. N. Vig, «Presidential Powers and Environmental Policy», in N. Vig, M. Kraft (dir.), *Environmental Policy*, *op. cit.*, 2016, pp. 82-83.