

La prévention des pollutions aux États-Unis

Par Alexandre DAMIENS

Conseiller énergie-climat-environnement
à l'Ambassade de France aux États-Unis

Aux États-Unis, existent des lois fédérales qui obligent les installations industrielles à prendre des mesures pour protéger l'air, l'eau, le sol... Le cadre législatif est complexe. Il est simplifié, en partie seulement, par les actions de l'Environmental Protection Agency (EPA), entité fédérale. En effet, les compétences en matière de politique environnementale entre l'État fédéral et les États fédérés sont à géométrie variable. La gestion de la délivrance des permis environnementaux prend la forme d'une mosaïque : il n'existe pas de permis unique, ni de permis uniformes. L'articulation foisonnante des textes normatifs rend ardue la navigation au sein des référentiels. Les exigences techniques ou technologiques, entre obligations de résultats ou de moyens, s'inscrivent dans une architecture peu lisible du grand public. Aujourd'hui, les réformes des permis environnementaux attendent une issue au Congrès.

Les États-Unis sont un État fédéral, constitué de 50 États fédérés. Ils sont la première économie du monde suivant le PIB. Selon les sources, l'industrie américaine représenterait jusqu'à 20 % du PIB national. Les États-Unis disposent d'un appareil industriel important, à la seconde place derrière la Chine. Le pays produit environ 17 % de la valeur ajoutée industrielle mondiale¹. L'industrie américaine se classe notamment première dans la chimie, le plastique et la pharmaceutique². Elle emploie 14,7 millions de personnes, soit environ 10 % des emplois américains. Il y aurait environ 600 000 sites industriels aux États-Unis, dont 36 000 en Californie et 20 000 au Texas.

Le fonctionnement institutionnel accorde la prépondérance au Congrès pour le niveau fédéral, la compétence aux États fédérés en matière d'environnement et une importance capitale aux tribunaux

L'un des objectifs premiers de la Constitution américaine est la séparation des pouvoirs. Le pouvoir de réglementer appartient au Congrès. Il peut être délégué, par la loi, à une agence fédérale.

Les États fédérés bénéficient d'une grande autonomie législative³. Ils jouent un rôle crucial dans les politiques publiques environnementales. Leurs actions respectives peuvent refléter les diversités géographique, économique et politique du pays.

Enfin, les tribunaux au sein des États fédérés sont établis en vertu de la constitution de chaque État. Les tribunaux fédéraux et les tribunaux d'État fonctionnent généralement séparément.

Ainsi, la protection de l'environnement est une compétence partagée entre le niveau fédéral et le niveau des États fédérés, où les décisions judiciaires jouent un rôle important sur les deux niveaux.

Le Congrès a adopté des lois obligeant les installations industrielles à prendre des mesures pour protéger l'environnement

Au fil du temps, le Congrès a promulgué un certain nombre de lois sur l'environnement. Les 11 lois énumérées dans le tableau situé page suivante constituent la base juridique de l'établissement des exigences fédérales en matière de contrôle des pollutions.

Le Clean Air Act (CAA) autorise l'Environmental Protection Agency (EPA), administration fédérale, à fixer des normes d'émission de polluants atmosphé-

¹ U.S. Department of Commerce, National Institute of Standards and Technology, Annual Report on U.S. Manufacturing Industry Statistics 2022. 64 pages. nvlpubs.nist.gov/nistpubs/ams/NIST.AMS.100-49.pdf. Selon cette étude, la Chine produit 30 % de la valeur ajoutée industrielle mondiale, le Japon 7 %, l'Allemagne 5 %, la Corée du Sud et l'Inde 3 % chacune, la France et l'Italie 2 % environ chacune.

² *Ibid.*

³ La Constitution des États-Unis est une constitution à liste positive, autrement dit, seuls les pouvoirs mentionnés explicitement par la Constitution sont attribués au gouvernement fédéral. Il n'y a pas de mention explicite à la protection de l'environnement.

Tableau 1 : Principales lois fédérales pour la lutte contre la pollution et date de promulgation substantielle^a

Dénomination de la loi	Acronyme usuel	Année
Solid Waste Disposal Act	SWDA	1965
Clean Air Act	CAA	1970
Federal Insecticide, Fungicide and Rodenticide Act	FIFRA	1972
Clean Water Act	CWA	1972
Safe Drinking Water Act	SDWA	1974
Resource Conservation and Recovery Act	RCRA	1976
Toxic Substances Control Act	TSCA	1976
Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act	CERCLA	1980
Environmental Planning and Community-Right-To-Know Act	EPCRA	1986
Oil Pollution Act	OPA	1990
Pollution Prevention Act	PPA	1990

^a Congressional Research Services (CRS), Federal Pollution Control Laws (RL 34384), 2014. 55 pages, [crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL34384](https://www.congress.gov/product/pdf/RL/RL34384)

riques jugés dangereux⁴. Le Clean Water Act autorise la réglementation des rejets de substances dans les eaux. Le Solid Waste Disposal Act régit la réglementation des déchets solides et dangereux. Le Pollution Prevention Act autorise divers mécanismes pour prévenir la pollution à la source. L'Emergency Planning and Community Right-to-Know Act exige de l'industrie le signalement des rejets toxiques et encourage la planification des interventions d'urgence.

La répartition des compétences entre l'État fédéral et les États fédérés est à géométrie variable et la délivrance des permis prend la forme d'une mosaïque

Au début de l'année 1970, l'Environmental Protection Agency est créée par Le Congrès, sous l'impulsion du Président Nixon⁵. Depuis lors, l'autonomie des États fédérés est au centre des débats. La mise en

⁴ Pour ce paragraphe, voir Congressional Research Services (CRS), Environmental Laws: Summaries of Major Statutes, 2013, rapport RL30798, 128 pages. [crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30798](https://www.congress.gov/product/pdf/RL/RL30798)

⁵ Environmental Protection Agency, EPA, site internet, section "The Origins of EPA". <https://www.epa.gov/history/origins-epa>

œuvre conjointe des exigences en matière de contrôle de la pollution a été, et reste, souvent jugée moins qu'harmonieuse⁶.

Les États fédérés peuvent établir leurs propres lois sur la base des exigences nationales. La plupart des lois fédérales, mais pas toutes, autorisent l'EPA à déléguer aux États fédérés le pouvoir de mettre en œuvre les exigences nationales.

Pour qu'un État soit autorisé à mettre en œuvre un programme environnemental fédéral, il doit démontrer qu'il est capable d'administrer les exigences de ce programme, y compris sa capacité à faire respecter ces exigences. Les États doivent demander et recevoir l'approbation de l'EPA pour exercer la compétence visée.

Même si la délégation aux États fédérés est autorisée par une loi fédérale, les États peuvent choisir de ne pas la demander. De plus, selon les lois, les dispositions concernant les délégations peuvent aller d'un extrême à l'autre ; dans certains cas, la primauté de l'État fédéré est presque automatique quand dans d'autres la délégation peut ne pas être autorisée.

Ainsi, il existe une grande variabilité dans la situation administrative potentielle à laquelle une installation

⁶ Congressional Research Services (CRS), Federal Pollution Control Laws (RL 34384), 2014, p. 7.

industrielle doit répondre, suivant la loi, le sujet, le permis à obtenir, l'autorité et le territoire concerné.

En effet, plusieurs lois fédérales exigent des entités réglementées qu'elles obtiennent des permis. Ces permis peuvent établir des niveaux admissibles de rejets de polluants. Ces permis constituent souvent la base principale pour le contrôle et la vérification de la conformité aux exigences environnementales. Les États qui ont reçu la délégation d'autorité mettent en œuvre les lois et délivrent les permis. Ils doivent être au moins aussi stricts que les normes nationales établies par le cadre fédéral. En l'absence de délégation, l'EPA continue d'appliquer la loi fédérale dans l'État.

Enfin, même en cas de délégation, l'EPA conserve l'autorité, telles que déterminées par chaque loi, de prendre des mesures exécutoires, généralement lorsque le gouvernement fédéral estime qu'un État n'a pas réagi à une violation majeure d'une manière « opportune et appropriée ».

L'articulation foisonnante des textes normatifs rend ardue la navigation au sein des référentiels

L'application des mesures fédérales se complique par l'éventail des exigences qui diffèrent notamment en fonction des compartiments environnementaux impactés (air, eau ou sol). En prenant l'exemple de la qualité de l'air, il est possible de percevoir la complexité qui existe.

Le Clean Air Act (CAA) promulgué en 1970, consolidé en 1977 et en 1990, impose à l'EPA de fixer des normes pour la qualité de l'air ambiant (NAAQS⁷ - *national ambient air quality standards*).

Si la loi autorise l'EPA à fixer les NAAQS, les États fédérés sont chargés d'établir des procédures pour atteindre et maintenir ces normes⁸. Les États fédérés doivent adopter des plans connus sous le nom de State Implementation Plans (SIP)⁹. Ils doivent être soumis à l'EPA qui s'assure que ces plans sont adaptés aux exigences de la loi. En cas de dépassement potentiel, l'État fédéré doit imposer des contrôles supplémentaires aux sources existantes afin d'éviter le dépassement. Dans les zones non conformes au NAAQS, les émissions des sources nouvelles ou modifiées doivent être compensées par la réduction des émissions au sein des sources existantes.

Enfin, la législation fédérale impose aux États fédérés l'administration d'un programme complet de permis. Chaque permis délivré à une installation au titre du CAA est d'une durée maximale de cinq ans.

⁷ EPA, NAAQS : epa.gov/criteria-air-pollutants/naaqs-table

⁸ CRS, Clean Air Act: A Summary of the Act and Its Major Requirements, septembre 2022, Rapport RL30853, 27 pages. crsreports.congress.gov/product/pdf/RL/RL30853

⁹ EPA, SIP approuvés, voir epa.gov/air-quality-implementation-plans/approved-air-quality-implementation-plans

Les exigences techniques ou technologiques, entre obligations de résultats ou de moyens, s'inscrivent dans une architecture peu lisible du grand public

Entièrement réécrit en 1990, le programme contre l'exposition aux polluants atmosphériques toxiques contient quatre dispositions principales qui exigent : 1) des normes dites « MACT » pour *maximum achievable control technology*, basées sur les meilleures technologies disponibles par catégorie de sources d'émissions ; 2) des normes basées sur des évaluations sanitaires ; 3) des normes dites « GACT » pour *generally available control technology*, applicables aux sources diffuses et stationnaires (petites, mais nombreuses, telles que les stations-service ou les nettoyeurs à sec, qui émettent collectivement d'importantes quantités de polluants dangereux) ; et 4) la prévention des rejets catastrophiques.

L'EPA est tenue de fixer des MACT pour 187 polluants énumérés dans le CAA. L'EPA doit également réviser ces normes périodiquement, au moins tous les huit ans, afin de tenir compte de l'évolution des techniques et de l'environnement. L'EPA a fixé des MACT pour plus de 100 catégories de sources¹⁰. Les normes MACT s'appliquent généralement aux sources majeures : les installations produisant plus de 10 tonnes par an d'un seul polluant atmosphérique dangereux ou plus de 25 tonnes par an d'un ensemble de polluants atmosphériques dangereux.

Le CAA impose également à l'EPA d'établir des normes nationales appelées *new source performance standards* ou NSPS¹¹. Ces NSPS doivent s'appliquer aux nouvelles installations industrielles. Ces normes ont pour but d'éliminer toute incitation pour les États fédérés à affaiblir les normes afin d'attirer des industries. Les NSPS fixent des niveaux d'émission maximaux déterminés par les meilleures techniques disponibles, appelées *best system of emissions reduction* ou BSER. Pour déterminer les BSER, l'EPA prend en compte la faisabilité technique, le coût, les impacts sur la santé et l'environnement. Les BSER doivent être revues au moins tous les 8 ans¹².

Ce qui est décrit ici pour la qualité de l'air est similaire pour l'eau, le sol et la gestion des déchets dangereux.

Le cadre législatif et réglementaire environnemental américain est loin d'être intégré ou intégral, ce qui mobilise pour le voir évoluer

La taille et la diversité des assujettis aux lois qui visent à réduire les émissions ou les rejets de polluants sont

¹⁰ EPA, MACT, voir epa.gov/stationary-sources-air-pollution/national-emission-standards-hazardous-air-pollutants-neshap-8

¹¹ EPA, NSPS, voir epa.gov/stationary-sources-air-pollution/new-source-performance-standards

¹² EPA, NSR, voir www.epa.gov/nsr

considérables. Il n'existe pas de liste à jour de l'univers complet des assujettis aux principales lois fédérales sur le contrôle de la pollution. Il existe toutefois des bases de données qui offrent une vue d'ensemble. Par exemple, la base de données ECHO¹³ de l'EPA est accessible au public. Elle permet d'effectuer des recherches sur les données relatives à plus de 800 000 installations.

L'ère Trump (2017-2021) a été marquée par une volonté de déréglementation environnementale. L'administration Trump avait appelé les parties prenantes, principalement les industriels, à s'exprimer lors d'une consultation¹⁴. Leurs retours sont disponibles dans le rapport intitulé « Rationalisation de l'octroi des permis et réduction des charges réglementaires pour l'industrie manufacturière nationale¹⁵ ». La première préoccupation des industriels est liée à la délivrance des permis, jugés onéreux et longs à obtenir, causant l'augmentation des coûts des projets, ajoutant de l'incertitude et entravant l'investissement tant dans les installations nouvelles qu'existantes. Les répondants ont également indiqué que les normes étaient mal conçues, impraticables pour certaines. Enfin, les industriels indiquaient qu'ils étaient préoccupés par le chevauchement et le manque de coordination entre les autorités.

Ces critiques ne sont pas nouvelles. Dès 2014, le Centre de recherche du Congrès relevait de nombreuses critiques concernant la mise en œuvre des exigences fédérales en matière d'environnement¹⁶. En réponse, l'EPA a mis en place des programmes d'aide à la mise en conformité. Les centres nationaux d'aide à la conformité (National Compliance Assistance Centers) fournissent une assistance sectorielle. Il existe actuellement 16 centres sectoriels d'aide à la conformité qui disposent d'un portail internet unique¹⁷.

Les alternances politiques paraissent s'exprimer largement sur les programmes environnementaux, domaine où aucune loi significative n'a été votée depuis 1997

Les Démocrates et les Républicains expriment des approches ou priorités différentes en matière d'environnement. Lorsque les deux chambres du Congrès sont

¹³ EPA, ECHO : Enforcement and Compliance History Online, voir echo.epa.gov

¹⁴ Consultation 82 FR 12786 du 7 mars 2017, Department of Commerce, Impact of Federal Regulations on Domestic Manufacturing. [govinfo.gov/app/details/FR-2017-03-07/2017-04516](https://www.govinfo.gov/app/details/FR-2017-03-07/2017-04516)

¹⁵ Department of Commerce, Streamlining permitting and reducing regulatory burdens for domestic manufacturing, octobre 2017, 55 pages. [commerce.gov/sites/default/files/streamlining_permitting_and_reducing_regulatory_burdens_for_domestic_manufacturing.pdf](https://www.commerce.gov/sites/default/files/streamlining_permitting_and_reducing_regulatory_burdens_for_domestic_manufacturing.pdf)

¹⁶ Congressional Research Services (CRS), Federal Pollution Control Laws (RL 34384), 2014, p. 32.

¹⁷ EPA, Compliance assistance centers, voir epa.gov/compliance/compliance-assistance-centers

contrôlées par des partis différents, il est difficile de faire passer des projets de loi, tous domaines confondus. Depuis 1997 aucune loi environnementale significative n'a été votée.

Ainsi, au Congrès, des approches incitatives sont privilégiées, car les approches prescriptives semblent être vouées à l'échec. L'Inflation Reduction Act (IRA, 2022), qui distribue d'importantes incitations fiscales pour déployer des technologies bas-carbone, est le produit de telles constations.

L'alternance politique de l'exécutif fédéral américain (Clinton-Bush, Bush-Obama, Obama-Trump, Trump-Biden) impacte les programmes environnementaux, sur lesquels on peut constater des « valse réglementaires » : adoption, abrogation, réintroduction, ré-abrogation.

Ainsi, les questions environnementales aux États-Unis sont soumises à des renversements fréquents. La Cour Suprême arbitre les conflits qui en résultent. De ce fait, la Cour Suprême, jugée très conservatrice au sens politique, prend une importance capitale quant à la doctrine du Droit de l'environnement.

Discussion

Aux États-Unis, il existe un consensus sur le fond : il est nécessaire de protéger l'environnement. Sur la forme, il existe des désaccords, notamment quant au renforcement ou à l'allègement de la réglementation fédérale, ou encore la distribution des pouvoirs entre les niveaux fédéral et subfédéral. Le consensus sur la liberté et la prospérité est plus fort ; et, il fait prévaloir la compétitivité du secteur industriel.

L'ère Biden est marquée par le renouveau d'une politique industrielle qui cherche à (re)localiser les industries des technologies bas-carbone aux États-Unis. Le Congrès est le premier décisionnaire en la matière ; il a agi pour faire face à des entités émergentes jugées rivales, en particulier la Chine. Cependant, les défis environnementaux à relever dépassent souvent les frontières, tout comme les enjeux industriels et économiques.

Si l'Union européenne et la France rencontrent les mêmes défis que les États-Unis, face à des enjeux environnementaux similaires, elles sont amenées à les résoudre avec des ressources naturelles et industrielles ainsi que des institutions et une gouvernance toutes assez différentes.

Aujourd'hui, la volonté est forte au sein des États aux économies développées de retrouver une souveraineté industrielle. C'est aussi dans ces pays que les standards environnementaux sont généralement les plus élevés. Cette situation met au jour l'équilibre qui doit être trouvé entre les politiques industrielle et environnementale.