

LE DÉNI CLIMATIQUE DE L'ADMINISTRATION TRUMP ET SES CONSÉQUENCES



JEAN-DANIEL COLLOMB *

Le second mandat de Barack Obama avait ouvert des perspectives inédites dans la lutte contre le changement climatique. Le défi restait immense et intimidant mais, à la COP21 de Paris, les États-Unis, en partenariat avec la Chine, étaient enfin parvenus à un accord de grande envergure pour tenter de faire baisser les émissions mondiales de gaz à effet de serre. En parallèle, l'industrie du charbon américaine connaissait un déclin rapide et spectaculaire. L'élection surprise de Donald Trump a toutefois conduit à une remise en cause immédiate et pleinement assumée de la participation américaine à la lutte mondiale contre le changement climatique. Si, comme l'a dit Madeleine Albright dans un autre contexte, les États-Unis sont la nation indispensable, il convient de mesurer les effets immédiats et plus lointains du mandat présidentiel de Donald Trump sur ce grand défi planétaire.

Cet article cherche à répondre à une question simple : que doivent retenir ceux qui se soucient du changement climatique des conséquences à court et moyen terme des politiques publiques mises en place par l'administration Trump et de ses prises de position ? Plus précisément, faut-il voir dans les quatre années écoulées une parenthèse fâcheuse qui pourra être compensée par les prochaines administrations et par les autres pays, ou plutôt un tournant majeur qui réduira à néant les immenses espoirs nés de l'Accord de Paris de

* UNIVERSITÉ GRENOBLE-ALPES.

2015 ? Loin de relativiser l'importance de cette mandature, je décrirai l'action de l'administration Trump en matière de climat comme un immense coup porté à un processus international déjà fort fragile.

Après avoir dressé un panorama succinct des actions entreprises dans le domaine du climat et de l'énergie, contrairement à l'esprit de l'Accord de Paris, je dresserai un inventaire des limites de cette grande entreprise de démantèlement des acquis de l'ère Obama. Ces limites, bien réelles au demeurant, ont amené plusieurs observateurs de l'ère Trump à affirmer que celle-ci pourrait s'avérer être un contretemps qui, quoique fâcheux, pourra être compensé. Je m'attacherai à souligner les raisons pour lesquelles cet optimisme (modéré) ne semble pas justifié et ce mandat risque fort de porter un coup durablement et profondément préjudiciable à la nécessaire coordination internationale pour contenir les émissions mondiales de gaz à effet de serre.

96

Energy dominance et refus des limites : les politiques de l'énergie sous Donald Trump

Dès les premières semaines de sa présidence, Donald Trump a manifesté sa volonté de liquider les acquis de la présidence Obama, de l'Accord de Paris au Clean Power Plan visant à réduire la part du charbon dans le bouquet électrique américain en passant par de nombreuses réglementations adoptées entre 2009 et 2017. La tâche de Donald Trump a été en partie facilitée par le fait que Barack Obama avait été contraint par un Congrès récalcitrant à procéder par décret administratif plutôt qu'en empruntant la voie législative. Dans un ouvrage récent, David M. Shafie a montré comment, particulièrement depuis les années Clinton, les présidents ont pris le contrôle des politiques fédérales de protection de l'environnement en élargissant la gamme des outils administratifs que leur octroie la fonction présidentielle et en marginalisant un Congrès de plus en plus paralysé par l'état de polarisation partisane exacerbée qui caractérise la vie politique aux États-Unis¹. Pour autant, la voie administrative n'est pas exempte de faiblesses, car ce qu'un président réalise, son successeur peut tenter de le défaire par le même biais.

¹ David M. Shafie, *The Administrative Presidency and the Environment : Policy Leadership and Retrenchment from Clinton to Trump*, New York, Routledge, 2020.

Dès sa campagne de 2016, Donald Trump n'a jamais fait mystère de sa volonté de supprimer ou d'assouplir les réglementations environnementales en vigueur pour libérer les entreprises et les consommateurs américains de contraintes qu'il jugeait contre-productives et économiquement débilantes. En cela, il se posait en digne héritier de ses prédécesseurs républicains depuis Ronald Reagan². Depuis la fin des années 1970, la grande majorité des élus républicains relaient la doctrine de *think tanks* conservateurs et libertariens, tels l'American Enterprise Institute ou le Cato Institute, et de leurs riches bailleurs de fonds, souvent issus des industries des énergies fossiles : aucune entité centralisée ne pourra jamais administrer efficacement et avec clairvoyance une économie aussi complexe que l'économie américaine. C'est pourquoi il conviendra, selon cette vision, de s'en remettre presque systématiquement à la libre interaction des acteurs privés pour parvenir à une situation optimale dans le domaine de l'énergie et satisfaire les besoins réels des entreprises et des consommateurs³. Si Donald Trump a pris de grandes libertés avec la *doxa* de son parti sur des sujets majeurs comme le commerce international et l'OTAN, il n'en a rien été dans le domaine climatique. Les mesures prises dans le cadre de ce grand projet de déréglementation répondent à trois grands objectifs : le déploiement d'une diplomatie totalement affranchie des contraintes climatiques ; la recherche effrénée du productivisme énergétique ; et un effort de désarmement de l'État fédéral dans la lutte contre le changement climatique.

En juin 2017, l'annonce du retrait de l'Accord de Paris pour novembre 2020 marque les esprits et marginalise les États-Unis dans le concert international climatique. Cette décision, prise en dépit de l'opposition d'une partie de ses conseillers, est saluée par les *think tanks* conservateurs et libertariens et entre en cohérence avec les prises de position du candidat Trump en 2016. Le président républicain entend bien de surcroît empêcher d'autres acteurs politiques de se substituer à lui sur la scène internationale. Il en est ainsi de l'État de Californie que l'administration Trump essaye d'empêcher de signer des protocoles d'accord de réduction

² Jean-Daniel Collomb, « A Worthy Heir : Donald Trump, the Republican Party and Climate Change », *Revue LISA/LISA e-journal*, vol. XVI, n° 2, 2018, p. 58-70.

³ Terry Anderson et Donald Leal, *Free Market Environmentalism*, New York, Palgrave, 2001.

des émissions avec des régions et des pays étrangers. En 2019, le département de la Justice attaque l'État de Californie au motif que son entente avec la province du Québec aurait été conclue en violation de la Constitution⁴.

Dans le même temps, l'hostilité affichée à l'égard du régime international climatique n'a pas empêché l'administration Trump de profiter des possibilités créées par les effets du changement climatique, comme en témoignent ses prises de position au sujet de l'espace arctique. À l'occasion d'un rassemblement du Conseil de l'Arctique⁵ en 2019, le secrétaire d'État Mike Pompeo reconnaît, sans jamais prononcer les mots « changement climatique », que, à mesure que la glace fond, de nouvelles ressources deviennent exploitables et de nouvelles voies maritimes s'ouvrent dans cette région du monde⁶. L'Arctique se réchauffe en effet plus rapidement que les autres régions du globe, de sorte que la glace y est plus facile à briser, ce qui va rendre possible l'exploitation de ressources considérables (gaz naturel, pétrole, uranium, nickel, cobalt...). Au terme d'un rassemblement durant lequel Mike Pompeo s'oppose frontalement aux visées expansionnistes de la Chine et de la Russie dans la région, le Conseil n'est pas en mesure de publier une déclaration commune, car l'administration Trump ne souhaite pas qu'il y soit fait mention de l'urgence de lutter contre le changement climatique⁷.

C'est que Donald Trump préfère à cette lutte la recherche de ce qu'il nomme l'*energy dominance*. Dans un discours prononcé peu après l'annonce du retrait de l'Accord de Paris, le président affiche son ambition d'aller au-delà de l'indépendance énergétique en parvenant à exporter des quantités considérables d'hydrocarbures et, ce faisant, de promouvoir les intérêts américains. L'*energy dominance* doit permettre aux États-Unis de ne plus être tributaires du Moyen-Orient, mais de rendre le reste du monde dépendant

⁴ Ben Geman, « Parsing Trump's latest climate tussle in California », *Axios*, 24 octobre 2019.

⁵ Le Conseil de l'Arctique réunit les 8 nations arctiques ainsi que des groupes autochtones. La Chine y joue un rôle d'observateur, au grand dam de l'administration Trump.

⁶ Khorri Atkinson, « Pompeo says reductions in arctic ice offer "new opportunities for trade" », *Axios*, 6 mai 2019.

⁷ « The Troubled Geopolitics of a melting Arctic », *Climate 2020 podcast*, 25 mai 2019.

des États-Unis en matière énergétique. À cette fin, il ne faut pas se soucier des émissions de gaz à effet de serre, mais plutôt donner les coudées franches au secteur privé afin qu'il puisse extraire un maximum de ressources énergétiques⁸. C'est pour cette raison que Donald Trump a décidé d'abandonner le Clean Power Plan que l'administration Obama avait mis en avant comme une preuve de la bonne foi des États-Unis en amont de la COP21 de 2015. Ce dispositif réglementaire devait accélérer le remplacement du charbon par d'autres ressources comme le gaz naturel et les renouvelables dans le bouquet électrique américain. Suspendu par une cour fédérale en 2016, il a été remplacé par un dispositif très peu contraignant par l'administration Trump. De nombreuses réglementations adoptées sous Obama ont connu un sort identique, à l'image de celle visant à réduire les fuites de méthane lors de l'extraction et de l'acheminement du gaz naturel ou encore de l'ambitieuse augmentation des normes de consommation des véhicules automobiles.

À travers ce choix ouvertement productiviste, l'administration Trump signifie au reste du monde que les États-Unis ne renonceront pas à l'exploitation maximale de leurs immenses ressources naturelles afin de pérenniser un mode de vie extrêmement énergivore. La quête de l'*energy dominance* découle logiquement de la révolution de la fracturation hydraulique, amorcée au milieu des années 2000, qui a vu les États-Unis devenir en quelques années le premier producteur mondial de gaz naturel et de pétrole⁹. La crise sanitaire de 2020 a brutalement interrompu cette trajectoire ascendante, comme en témoigne le coup terrible porté par l'effondrement du prix du baril aux pétroliers américains, qui perdaient déjà de l'argent avant le début de la crise. Selon le cabinet de conseil Wood Mackenzie, il est possible que la consommation mondiale de pétrole, qui a chuté de 12 % au deuxième semestre 2020, ne remonte pas à son niveau pré-pandémie avant des années, ce qui n'augure rien de bon pour l'*energy dominance*¹⁰.

99

⁸ Remarks by President Trump at the Unleashing American Energy Event, whitehouse.org, 29 juin 2017.

⁹ Bethany McLean, *Saudi America: The Truth About Fracking and How It's Changing the World*, New York, Columbia Global Reports, 2018.

¹⁰ Wood Mackenzie, *The World After Covid-19*, <woodmac.com>, mai 2020.

Enfin, bien que les lois et les décrets soient essentiels, l'attitude des agences fédérales doit être aussi prise en compte, notamment parce que l'efficacité des politiques publiques dépend fortement de la manière dont la bureaucratie fédérale les met en œuvre. Ainsi, selon que le chef de l'exécutif sera désireux d'utiliser les outils de l'État régulateur pour favoriser une décarbonisation rapide de l'économie, l'État fédéral remplira plus ou moins efficacement les fonctions que lui a assignées le Congrès. Dans le cas de la présidence Trump, il paraît difficile de nier les effets délétères des positions et des décisions du locataire de la Maison-Blanche sur les capacités de l'État fédéral à contribuer à la lutte contre le changement climatique.

Cet article ne permet pas de recenser toutes les actions menées par l'administration Trump, mais il est utile de citer quelques exemples. Dès la première année de sa présidence, Donald Trump a demandé aux agences fédérales de ne plus tenir compte du « coût social du carbone » au moment de lancer de nouveaux projets¹¹. Il a également cherché à entraver l'accès aux données climatiques produites par des institutions intégrées à la bureaucratie qu'il dirige. Qu'il suffise de rappeler que, depuis des décennies, les États-Unis accomplissent une œuvre bénéfique dans le domaine de la production de données et de connaissances scientifiques permettant de comprendre l'évolution du changement climatique, grâce par exemple à des institutions comme la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). À l'image de celle de George W. Bush dans les années 2000, l'administration Trump a cherché à rendre plus difficile la publication de données et de travaux soulignant l'aggravation du changement climatique. Ainsi, en 2018, le National Park Service a supprimé des passages relatifs à la contribution humaine au changement climatique dans un rapport consacré aux effets de la montée du niveau des océans sur les sites qu'il administre¹². Par ailleurs, l'administration Trump a exigé des agences fédérales chargées de produire le

100

¹¹ President Trump Executive Order on Promoting Energy Independence and Economic Growth, [whitehouse.org](https://www.whitehouse.org), 28 mars 2017. Ce dispositif, adopté sous Barack Obama, vise à évaluer les conséquences climatiques des actions menées par l'État fédéral en mesurant la quantité de gaz à effet de serre émis.

¹² Elizabeth Shogren, « Wipeout : Human role in climate change removed from science report », *Reveal*, 2 avril 2018.

National Climate Assessment¹³ que leur prochain rapport, dont la publication doit avoir lieu lors du mandat de Joe Biden, ne prenne pas en considération les scénarios les plus graves et ne formule pas de prévisions au-delà de l'horizon 2040 (alors que les prévisions portent d'ordinaire jusqu'à 2100)¹⁴. En 2019, l'administration Trump a même envisagé de créer une commission *ad hoc*, qui aurait été baptisée Presidential Committee on Climate Security, dont l'objet aurait été de décrédibiliser des recherches sur le climat compilées dans le National Climate Assessment. Cette idée a finalement été abandonnée¹⁵.

Ces initiatives sont certes moins médiatisées que le retrait de l'Accord de Paris, mais pourraient avoir une influence plus profonde et plus durable car elles conduisent à une inquiétante érosion des compétences bureaucratiques de l'État fédéral. Cette érosion a été symbolisée par les choix successifs de Scott Pruitt et d'Andrew Wheeler pour diriger l'Agence fédérale de protection de l'environnement (Environmental Protection Agency, ou EPA) alors même que ces derniers s'étaient préalablement distingués par leur hostilité à l'encontre de cette agence. Or, comme l'a théorisé Max Weber, les États modernes s'appuient sur la capacité de leurs administrations à privilégier le savoir spécialisé et la compétence des agents bureaucratiques. En politisant la recherche climatique à l'échelon fédéral, l'administration Trump a partiellement réduit la capacité des pouvoirs publics à contribuer efficacement à la lutte contre le changement climatique.

101

Judiciarisation et contre-pouvoir : les limites du grand démantèlement

Ce sombre tableau doit être nuancé, ne serait-ce que parce que l'administration Trump n'est pas toujours arrivée à ses fins. La grande entreprise de déréglementation s'est heurtée à 2 obstacles

¹³ Le National Climate Assessment est un rapport au sujet de l'état des recherches scientifiques concernant le climat que plusieurs agences fédérales sont tenues par la loi de produire régulièrement.

¹⁴ Coral Davenport et Mark Landler, « Trump administration hardens the attacks on climate science », *New York Times*, 27 mai 2019.

¹⁵ Scott Waldman, « White House won't review climate science before election », *eNews.net*, 25 février 2019.

majeurs : les recours en justice et l'opposition d'une partie des pouvoirs publics locaux et étatiques.

Nous avons vu que le président peut remettre en cause les décisions administratives de son prédécesseur. Cependant, l'Administrative Procedure Act l'oblige à justifier de telles initiatives d'un point de vue légal et technique. De plus, l'exécutif peut être attaqué en justice par des organisations environnementalistes ou des *Attorney Generals*, qui représentent les États fédérés dans les tribunaux, si ces derniers considèrent que l'administration ne respecte pas les normes environnementales votées par le Congrès¹⁶. Depuis janvier 2017, l'administration Trump subit un feu nourri dans les tribunaux à chacune de ses tentatives de déréglementation. Ainsi, la décision de remplacer le Clean Power Plan a été contestée par 29 États et municipalités¹⁷. En juin 2019, un rapport de l'université Columbia a dressé une longue liste des revers subis par l'administration Trump dans les tribunaux¹⁸. À l'instar de Barack Obama qui n'avait pas eu le temps de mettre en application son Clean Power Plan, Donald Trump a vu sa stratégie administrative entravée par les recours.

On devine une autre source de vulnérabilité inhérente à cette stratégie. Ce qui a valu pour Barack Obama vaut aussi pour Donald Trump : les mesures prises unilatéralement par décret (faute de pouvoir, ou même de vouloir, obtenir l'approbation du Congrès au moyen d'une loi) sont exposées à l'unilatéralisme administratif du président suivant. Le président Biden ne tardera pas à demander la réintégration des États-Unis au processus de l'Accord de Paris et il s'est engagé à remettre en cause les arbitrages réglementaires de son prédécesseur.

L'efficacité des recours en justice, très souvent à l'initiative des dirigeants démocrates dans les États fédérés qu'ils administrent, démontre que le président est loin d'être le seul acteur qui importe. Or, les pouvoirs publics locaux et étatiques ainsi que la société civile

102

¹⁶ Michele Betsill et Barry Rabe, « Climate Change and Multilevel Governance », in Daniel A. Mazmanian, Michael E. Kraft (dir.), *Toward Sustainable Communities*, Cambridge, The MIT Press, 2009, p. 220.

¹⁷ Ben Geman, « 29 states and cities sue Trump administration over weakening of climate rules », *Axios*, 13 août 2019.

¹⁸ Dena Adler, *US Climate Change Litigation in the Age of Trump: Year Two*, Sabin Center for Climate Change Law, Columbia Law School, juin 2019.

ne se sont pas contentés de faire obstacle aux visées dérogatoires de Donald Trump ; ils ont aussi apporté des contributions notables à la transition énergétique. En février 2018, 236 maires américains ont adressé une lettre à Scott Pruitt, alors administrateur de l'EPA, pour l'exhorter à ne pas abandonner le Clean Power Plan¹⁹. Outre les actions en justice qu'ils ont intentées contre l'administration Trump, les États gouvernés par les Démocrates ont continué de mener des politiques publiques visant à faciliter la décarbonisation de l'économie américaine. On pense notamment aux normes de consommation adoptées par les États et aux « Renewable Portfolio Standards » en vigueur dans de nombreux États, grâce auxquels la loi impose qu'une proportion minimum de l'électricité qui y est consommée provienne de sources « bas carbone ». Comme un symbole, l'industrie du charbon que le candidat Trump s'était bruyamment engagé à sauver en 2016, a continué son inexorable déclin dans le bouquet électrique américain (même si, pour l'essentiel, ce déclin résulte de la concurrence féroce du gaz de schiste bien davantage que de celle du solaire et de l'éolien). Par ailleurs, en septembre 2020, Gavin Newsom, le gouverneur de Californie a pris un décret pour que les voitures à moteur à combustion neuves ne puissent plus être vendues dans son État à partir de 2035²⁰. Certes, l'EPA de Donald Trump a immédiatement rétorqué qu'une telle mesure serait contraire à la Constitution et rien ne permet de savoir si elle pourra effectivement être mise en œuvre, mais l'ambition de Gavin Newsom nous rappelle que la lutte contre le changement climatique ne relève pas uniquement de l'État fédéral.

Le climato-scepticisme décomplexé du président Trump a également eu pour effet de créer une césure entre son administration et une partie des grandes entreprises américaines, à telle enseigne qu'un nombre croissant de ces entreprises ont pris publiquement leurs distances avec le président républicain qui clame pourtant sa volonté de défendre la libre entreprise contre le carcan de

¹⁹ Climate Mayors, « Climate Mayors Submit Comments on Proposed Repeal of Clean Power Plan », 20 février 2018.

²⁰ Dina Grandoni, Faiz Siddiqui et Brady Dennis, « California to phase out sales of new gas-powered cars by 2035 », *Washington Post*, 23 septembre 2020.

l'État régulateur. En octobre 2019, la Chamber of Commerce²¹, pourtant connue depuis des années comme un puissant relais du climato-scepticisme outre-Atlantique, a pris officiellement position en faveur de la participation des États-Unis à l'Accord de Paris²². De grands groupes pétroliers, comme Shell et British Petroleum, ont créé une organisation de lobbying, « Americans for Carbon Dividends », afin d'apporter leur soutien à une taxation du carbone. Par ailleurs, des entreprises comme Google, Microsoft et Amazon ont pris des engagements ambitieux de réduction des émissions liées à leurs activités²³. Toutes ces prises de position, qui suscitent des suspicions d'insincérité et de *greenwashing*²⁴ chez les militants du climat les plus à gauche, soulignent tout de même l'idée que la société civile peut continuer d'apporter sa contribution à la lutte contre le changement climatique, quelle que soit l'identité du locataire de la Maison-Blanche.

Les échecs essuyés par l'administration Trump et l'hostilité que ses initiatives ont engendrée ont conduit plusieurs observateurs des politiques du climat et de l'énergie à relativiser l'ampleur des dégâts causés par Donald Trump. Dès la deuxième année de son mandat, les politistes Norman Vig et Michael Kraft prédisaient que l'entreprise de déréglementation lancée par le président Trump résisterait difficilement aux contraintes juridiques et économiques²⁵. Le politiste Jan Selby a lui aussi souligné les fortes contraintes réglementaires, constitutionnelles et politiques qui ont entravé son action²⁶. D'autres, comme François Gemenne et Luke Kemp, ont affirmé que, paradoxalement, le retrait américain

104

²¹ La Chamber of Commerce est une organisation professionnelle qui représente les intérêts politiques de grandes entreprises américaines et qui est proche du parti républicain. Historiquement, elle préconise le laisser-faire économique.

²² Amy Harder, « Once a Critic, Chamber of Commerce now backs Paris Climate Agreement », *Axios*, 8 novembre 2019.

²³ Amy Harder, « America's business lobby shifting on climate change », *Axios*, 18 avril 2019.

²⁴ On parle de *greenwashing* au sujet des stratégies de communication d'institutions qui cherchent à donner l'impression qu'elles adoptent des pratiques écoresponsables sans le faire réellement.

²⁵ Norman Vig et Michael Kraft, « Past and Future Environmental Challenges », in Norman Vig et Michael Kraft (dir.), *Environmental Policy*, CQ Press, Thousand Oaks, 2019, p. 436.

²⁶ Jan Selby, « The Trump Presidency, Climate Change, and the Prospect of a Disorderly Energy Transition », *Review of International Studies*, 45 (3), 2019, p. 5.

de l'Accord de Paris était porteur d'espoir en ce qu'il pourrait inciter la Chine à exercer le leadership climatique mondial à la place des États-Unis²⁷. Ces rappels sont salutaires et s'appuient sur un examen approfondi des politiques réellement mises en œuvre par Donald Trump et son administration. Pourtant, deux autres facteurs, l'un géopolitique, l'autre physique, devraient fortement tempérer ces espoirs.

Rupture de confiance et inertie du changement climatique : le legs climatique de Donald Trump

Sans doute, le président Biden pourra, à force de persistance, tenter de supprimer des mesures prises par Donald Trump et prendre de nouvelles initiatives afin d'amorcer la décarbonisation de l'économie américaine. En revanche, il lui sera très difficile d'annuler deux conséquences majeures de l'ère Trump qui risquent d'être aussi durables que délétères.

Pour commencer, le retrait de l'Accord de Paris et la quête de l'*energy dominance* ont profondément ébranlé le fragile régime international climatique. Depuis son apparition au début des années 1990, ce régime international a connu de nombreux revers à cause des fortes réticences de la classe politique américaine (et pas seulement des Républicains) et du refus exprimé par de nombreux pays en développement d'endosser le fardeau de la décarbonisation conjointement avec les pays développés alors même que les premiers aspirent à un développement économique rapide et vigoureux pour combler leur retard sur les seconds²⁸. En 2015, l'Accord de Paris a semblé marquer une rupture décisive puisqu'il est parvenu à réunir la quasi-totalité des pays du monde derrière un grand projet commun de décarbonisation de l'économie mondiale, par le biais duquel tous les signataires se sont engagés pour la première fois à réduire leurs émissions dans le respect d'un calendrier déterminé. La grande faiblesse de cet accord réside dans l'absence de mécanismes contraignants : les signataires annoncent

105

²⁷ Luke Kemp, « Better Out than In », *Nature Climate Change*, 22 mai 2017 ; F. Gemenne, « Du paria au leader, du leader au paria : les trajectoires croisées de la Chine et des États-Unis dans les négociations climatiques », *Revue internationale et stratégique*, vol. 1, n° 109, 2018, p. 88.

²⁸ Stefan Aykut et Amy Dahan, *Gouverner le climat : 20 ans de négociations internationales*, Paris, Presses universitaires de Sciences Po, 2015.

leur objectif, mais ne peuvent pas faire l'objet de sanction s'ils échouent. L'accord repose donc sur la volonté des signataires de préserver leur réputation dans le concert des nations. Dans pareil contexte, on mesure aisément la gravité du retrait annoncé par le président Trump. Certes, les Démocrates n'ont jamais cessé de clamer leur intention de réintégrer l'accord, mais ils sont bien incapables de garantir qu'un président républicain ne sera pas à nouveau élu ou simplement que les Républicains ne reprendront pas la majorité dans ne serait-ce que l'une des deux Chambres du Congrès, ce qui leur donnerait un droit de veto sur tout texte législatif ambitieux. À ce risque s'ajoute la menace incarnée par les nombreux juges fédéraux sélectionnés par Donald Trump durant son mandat, dont les arrêts pourraient réduire la marge de manœuvre d'un président Biden contraint à emprunter la voie administrative.

Dès lors, il devient difficile pour les autres nations de se fier aux États-Unis, d'autant plus que, pour être efficace, la lutte contre le changement climatique devra s'appuyer sur l'engagement prolongé et substantiel de tous les émetteurs majeurs *pendant des décennies*. Comment attendre, par exemple, de la République populaire de Chine qu'elle consente d'énormes efforts alors même que son rival américain pourrait continuer à asseoir son développement économique, et donc sa puissance militaire, sur une exploitation continue et non maîtrisée des fossiles ? La Chine a récemment affiché sa volonté de fournir des efforts plus amples pour réduire ses émissions dans les décennies à venir, mais ses promesses demeurent encore vagues²⁹ alors même qu'elle est le principal moteur de l'augmentation de la consommation d'énergie primaire dans le monde³⁰ et que les engagements qu'elle a pris à Paris sont relativement modestes.

Jean-Michel Valantin a récemment esquissé un scénario à la faveur duquel les catastrophes que le changement climatique va infliger de plus en plus régulièrement à la Chine et aux États-Unis pourraient inciter les deux superpuissances à coopérer face à un

106

²⁹ Ben Geman, « Zooming in on China's new energy plan », *Axios*, 23 septembre 2020.

³⁰ BP, *Statistical Review of World Energy 2020*, 69th édition.

ennemi commun, physique plutôt que géopolitique³¹. Le mandat unique de Donald Trump semble plutôt rendre plausible la réalisation du choc de Thucydide, popularisé par Graham Allison, à travers lequel la puissance établie (les États-Unis) cherchera inéluctablement l'affrontement plutôt que la coopération avec la puissance émergente qu'est la République populaire de Chine³². Comme un symbole, le ministère des Affaires étrangères chinois a publiquement accusé les États-Unis, en octobre 2020, d'adopter une politique énergétique régressive et d'être un fauteur de trouble climatique³³.

À cet affaiblissement du régime international climatique se superpose la réalité physique du changement climatique. De ce point de vue, Joe Biden est face à une situation encore plus dégradée que celle dont Donald Trump avait héritée en janvier 2017. Comme le rappelle Jean-Marc Jancovici, la durée de vie du gaz carbonique dans l'atmosphère est d'environ un siècle, ce qui signifie que, si l'humanité disparaissait demain, il faudrait des milliers d'années pour revenir à la concentration de gaz carbonique qui prévalait avant la révolution industrielle³⁴. En conséquence, le changement climatique va se poursuivre pendant longtemps et, même un changement radical de politiques publiques n'aura pas d'effets tangibles à court terme. Le Climate Action Tracker, qui évalue le degré d'adhésion de tous les pays du monde aux engagements qu'ils ont pris à la suite de la COP21 de 2015, considère la politique climatique des États-Unis sous Donald Trump comme « extrêmement insuffisante » en raison de l'annonce du retrait de l'Accord de Paris et ce, même si la crise sanitaire a entraîné une baisse des émissions aussi significative qu'inédite en 2020³⁵. Les politiques publiques exécutées par l'administration Trump n'ont pas aidé les États-Unis à progresser dans une lutte où le temps est une denrée extrêmement précieuse. Selon Noah Sachs, le temps qui a

³¹ Jean-Michel Valantin, *L'Aigle, le dragon et la crise planétaire*, Paris, Éditions du Seuil, 2020.

³² Graham Allison, *Destined for War : Can America and China Escape Thucydides's Trap ?*, Londres, Scribe, 2017.

³³ Ben Geman, « The US-China climate rupture », *Axios*, 20 octobre 2020.

³⁴ Jean-Marc Jancovici, « Cesser rapidement d'émettre des gaz à effet de serre suffirait-il à tout arrêter ? », <jancovici.com>, 1^{er} janvier 2008.

³⁵ Climate Action Tracker, « USA », 20 juillet 2020.

été perdu à cause de la présidence Trump (et de l'insuffisance des actions menées par la plupart des signataires de l'Accord de Paris) signifie que le changement climatique est devenu un problème plus inextricable encore, qui nécessitera des mesures encore plus radicales et difficiles à faire accepter socialement³⁶.

À ce stade, il convient de rappeler combien la grande entreprise de décarbonisation de l'économie mondiale est un exercice difficile d'un point de vue technique et d'un point de vue politique. Le débat qui met aux prises les partisans de la croissance verte aux chantres de la sobriété énergétique (souvent qualifiés de « décroissants ») tourne autour de la possibilité réelle ou illusoire de découpler la croissance économique de celle des émissions de gaz à effet de serre. Après Donald Trump, ce découplage est devenu plus difficile encore. La réintégration des États-Unis au processus de l'Accord de Paris ne peut pas être une fin en soi. Elle ne prendrait du sens que dans l'hypothèse où elle serait suivie d'une baisse constante et significative des émissions de gaz à effet de serre pendant plusieurs décennies. Un rapport récent de Bloomberg NEF a noté, tout en soulignant les progrès réels des renouvelables, que ces progrès restaient très insuffisants en l'état pour espérer atteindre les objectifs relativement modestes fixés après la COP21³⁷. La crise sanitaire a rappelé à tous que, pour l'instant, la seule méthode qui a fait ses preuves pour réduire rapidement notre empreinte carbone reste la contraction subie de nos économies³⁸. Il n'est pas certain que Joe Biden et ses alliés démocrates aient pour intention d'emprunter ce chemin s'ils peuvent l'éviter.

Conclusion

Lorsque l'on cherche à évaluer les politiques publiques relatives au climat, il convient de ne jamais oublier les spécificités physiques, psychologiques et politiques du problème à traiter. Dès lors que l'on comprend que ce phénomène affecte des générations

³⁶ Noah Sachs, « The Paris Agreement in the 2020s : Breakdown or Breakup ? », Pre-Publication Draft, Forthcoming Ecology Law Quarterly, décembre 2019.

³⁷ Frankfurt School, *Global Trends in Renewable Energy Investment 2020*, Frankfort, UNEP, Bloomberg NEF, 2020.

³⁸ Corinne Le Quéré *et al.*, « Temporary Reduction in Daily Global CO₂ Emissions during the COVID-19 Forced Confinement », *Nature Climate Change*, n° 10, 2020, 647-653.

qui ne se côtoieront pas et des groupes humains qui ne subiront pas tous les mêmes dommages, et que la coordination des politiques nationales pour décarboniser l'économie mondiale requiert un degré de confiance mutuelle rarement constaté en relations internationales, surtout sur le long terme, on mesure pleinement l'ampleur des conséquences de la présidence Trump en matière climatique³⁹.

Résumé :

Cet article dresse un bilan des politiques énergétiques de Donald Trump et de leurs répercussions sur le régime international climatique à court et moyen terme. L'article passe en revue l'ensemble des mesures prises par l'administration Trump afin de déréglementer les activités économiques et de remettre en cause les acquis de l'ère Obama. Il met ensuite en lumière toutes les contraintes, émanant des pouvoirs publics locaux et étatiques et de la société civile, qui ont parfois empêché le président Trump de parvenir à ses fins. Enfin, l'article montre que la présidence Trump laissera malgré tout une trace durable et préjudiciable en raison du temps perdu par les États-Unis et de la difficulté de rétablir la confiance avec les autres nations.

³⁹ Stephen M. Gardiner, *A Perfect Moral Storm : The Ethical Tragedy of Climate Change*, New York, Oxford University Press, 2011, p. 24-28.