



## Note de conjoncture

# DONALD TRUMP, LES ETATS-UNIS ET L'ACCORD DE PARIS CONSEQUENCES ET OPPORTUNITES



Le 1<sup>er</sup> juin dernier, lors d'une conférence de presse à la Maison Blanche, le Président Donald Trump, annonçait sa décision de quitter l'Accord de Paris signé par son prédécesseur, isolant ainsi un peu plus les Etats-Unis sur la scène internationale. Alors qu'ont émergé, depuis sa récente visite en France, des signes d'un possible retour en arrière, il est important de comprendre quels sont les véritables enjeux, pour la France et l'Union Européenne, d'une décision qui a engendré de nombreuses réactions aux niveaux domestique et international, et qui recouvre des problématiques complexes, tant sur les plans économique que diplomatique.



## L'ISOLEMENT DIPLOMATIQUE D'UN POIDS LOURD CLIMATIQUE

Sur les 197 Etats reconnus par l'ONU, 195 ont signé l'Accord de Paris à l'issue de la COP 21. Cet accord, qui reconnaît la réalité du changement climatique et la nécessité de l'enrayer, engage ses signataires à prendre des mesures de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre (GES) pour limiter l'élévation des températures à 1,5°C<sup>1</sup>. Les seuls absents de cet accord sont la Syrie et le Nicaragua, auxquels se joindront donc les Etats-Unis.

Sur le plan pratique, les Etats-Unis doivent utiliser l'un des deux processus de retrait prévu dans l'Accord :

- Soit ils dénoncent l'Accord lui-même, ce qui implique de respecter une procédure longue et complexe qui ne pourrait aboutir qu'à la fin de 2021<sup>2</sup> ;
- Soit ils choisissent de dénoncer la Convention-Cadre de l'ONU, dans laquelle s'inscrit l'Accord de Paris, ce qui ne nécessite qu'un préavis d'un an, mais exige une validation par le Congrès américain. Ceci pourrait constituer un choix à risque pour le Président Trump.

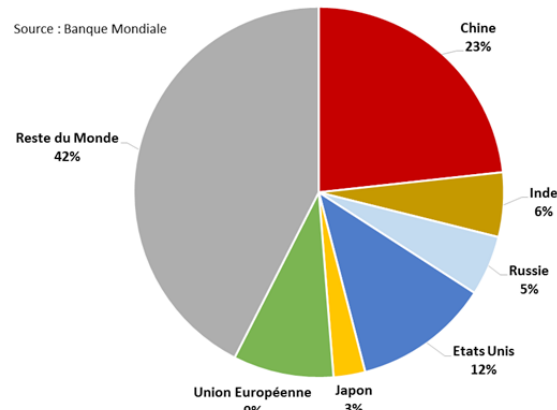
Sur le fond, rappelons que les Etats-Unis sont le deuxième émetteur mondial de GES avec 17 % du total, derrière la Chine (27%) mais loin devant l'Union Européenne (12%), l'Inde (5%) et la Russie (5%).

Les Etats-Unis s'étaient engagés à réduire leurs émissions de 26 à 28 % d'ici 2025 par rapport au niveau enregistré en 2005. Le non-respect complet de cet engagement pourrait représenter un

supplément d'émissions de l'ordre de 3 MdtCO<sub>2</sub>eq d'ici à 2030.

Enfin un risque de contagion existe, puisque le président turc a déjà menacé de ne pas ratifier l'accord s'il n'obtenait pas des conditions plus favorables. A sa suite, d'autres pourraient être tentés d'appliquer la stratégie du « passager clandestin » de l'accord, comme la Russie, l'Arabie Saoudite ou l'Iran.

Répartition des émissions mondiales de Gaz à Effet de Serre en 2012



## LA GENESE DE LA POSITION DE DONALD TRUMP

Il convient en premier lieu de noter que le Parti Républicain n'a pas toujours été défavorable à la lutte contre le réchauffement climatique. Par exemple, lors de la campagne présidentielle de 2008, un spot de campagne pro-climat est apparu. Ce spot<sup>3</sup> n'avait pas été réalisé pour soutenir Barak Obama, mais bien son adversaire républicain John McCain.

Alors que, depuis cette campagne, les enjeux climatiques sont mieux éclairés, la majorité présidentielle a applaudi la décision de Donald Trump concernant l'Accord de Paris. Un tel revirement ne s'est pas produit du jour au lendemain. Il est donc important de comprendre les différents facteurs qui ont permis au Grand Old Party de 2017 de tenir des positions totalement opposées à celles qu'il portait en 2008.

Ce revirement est tout d'abord une conséquence du système de financement des élections aux Etats-Unis, principalement fondé sur les donations

privées. Certains industriels des industries du charbon et du pétrole, les deux sources d'énergies les plus émettrices de CO<sub>2</sub>, ont usé de ce levier pour influencer sur la position climatique des élus républicains. L'exemple le plus emblématique est celui des frères Koch, milliardaires pétroliers du Kansas, qui ont investi des centaines de millions de dollars dans les élections américaines de 2016<sup>4</sup>. Plus généralement, dès le début de la décennie, les candidats républicains portant des thèses environnementales ont vu leurs dotations de campagne s'effondrer et parfois des challengers extrémistes apparaître face à eux. Ainsi, le sénateur républicain de l'Indiana Richard Lugar a perdu son siège après 6 mandatures face à un représentant du Tea Party, pour avoir exprimé des vues sur l'importance du changement climatique<sup>5</sup>.

Parallèlement, des groupements d'intérêts privés représentant les énergies fossiles se sont attachés à décrédibiliser, aux yeux des électeurs, les scientifiques portant

des messages climatiques. D'autres parlementaires, enfin, ont été directement influencés électoralement par le déclin du charbon, comme le sénateur du Kentucky Mitch McConnell.

Dans ce contexte, la méthode du président Obama, qui, faute de majorité dans les deux chambres, a utilisé les décrets présidentiels pour faire avancer le sujet climatique (et en particulier le Clean Power Plan) a été contestée par la majorité républicaine. Cette approche autoritaire leur est apparue comme destinée à plaire aux élites des côtes est et ouest des Etats-Unis ainsi qu'aux capitales européennes, au détriment des cols bleus des Etats charbonniers ou pétroliers.

La position de Donald Trump sur le climat, qui s'est cristallisée en 2016 après plusieurs tergiversations<sup>6</sup>, a d'abord été fondée sur le pragmatisme. Au cours de la campagne présidentielle, il est en effet rapidement apparu que les régulations imposées par Obama constituaient un

1. Pour plus de détails sur l'Accord de Paris, voir OIE, *L'Accord de Paris : Un succès diplomatique qui en appelle d'autres*, 2015.

2. L'article 28 du Traité stipule un délai incompressible de 4 ans à partir de l'entrée en vigueur du Traité pour quitter l'accord.

3. <https://www.youtube.com/watch?v=0E1nB-3l4GE>

4. New York Times, *Koch Brothers' Budget of \$889 Million for 2016 Is on Par With Both Parties' Spending*, 2015.

5. New York Times, *How G.O.P. Leaders Came to View Climate Change as Fake Science*, 2017.



objectif facile à attaquer, et que cela entraînait une adhésion importante des publics concernés. Le cas des mineurs américains est devenu l'emblème de la campagne *America First*. L'effet électoral fut indéniable, en particulier dans les Etats assurant l'essentiel de la production charbonnière<sup>7</sup>.

Après l'élection, la question climatique s'est déplacée de la politique intérieure vers le champ international. Selon Donald Trump, l'Accord de Paris représente en effet une menace sur la souveraineté américaine et sur la capacité de son administration à reconstruire des lois environnementales qui bénéficient réellement aux américains. L'accord désavantagerait en effet les Etats-Unis au bénéfice exclusif d'autres pays comme la Chine, l'Inde et l'UE et menacerait son économie.

Paradoxalement, l'Accord serait également inefficace car il ne permettrait qu'une « *petite, petite* »<sup>8</sup> limitation du réchauffement planétaire.

Donald Trump a ainsi confié l'EPA (Environmental Protection Agency) à Scott Pruitt<sup>9</sup> dans le but avoué de l'affaiblir. Celle-ci a déjà licencié au moins 5 experts de son conseil scientifique, instance qui a pour mission d'évaluer les recherches réalisées par les scientifiques de l'Agence. Ces études visent à déterminer les mesures réglementaires et les restrictions que l'administration peut imposer, depuis les rejets de déchets divers jusqu'aux émissions de GES. D'autre part, le budget de l'EPA a fait l'objet de coupes majeures (- 31 %), visant particulièrement son principal département scientifique (-40 %) <sup>10</sup>. Comme le dit Rush Holt,

responsable de l'American Association for the Advancement of Science : « *Si les propositions budgétaires<sup>11</sup> de la Présidence sont avalisées par le Congrès, cela impliquera une dévastation et une décimation des recherches scientifiques aux Etats-Unis, avec de sérieuses répercussions pour l'économie et la sécurité* ».

*In fine*, la position climatique républicaine restera profondément électorale. Si 70 % des électeurs reconnaissent l'existence du réchauffement climatique et 53 % pensent qu'il est lié à l'activité humaine<sup>12</sup>, ce problème n'entre pas en ligne de compte lors des votes. Les Républicains tendront donc à s'aligner sur les intérêts de leurs donateurs tant que les électeurs ne considéreront pas ce sujet comme majeur.

## UN PARADOXE ENERGETIQUE ET ECONOMIQUE

Pourtant, l'examen des faits semble indiquer que les Etats-Unis ont peu à gagner de cette stratégie.

### Le mythe charbonnier

Au total, la production américaine de charbon se situe à 670 Mt en 2016, son plus bas niveau depuis 1978, après un recul de 143 Mt en 2014 et de 90 Mt en 2015. L'industrie emploie 65 000 personnes directement dans les mines (dont 50 % dans le Wyoming et la West Virginia, les scores les plus élevés de Trump) et 160 000 au total avec les emplois indirects<sup>13</sup>.

L'emploi dans le charbon a diminué bien avant la régulation environnementale. Le secteur a perdu les deux tiers de ses emplois entre 1948 et 1970, année de la création de l'EPA, et ceci malgré la hausse de la production. L'explication principale de la réduction du volume d'emplois réside dans les modalités d'extraction qui ont remplacé le travail manuel par l'intervention de machines automatiques exploitant des gisements à ciel ouvert.

Ainsi, la dernière mine créée en Pennsylvanie n'a embauché que 70 personnes<sup>14</sup>. Sur la période plus récente, l'université de Columbia estime que 50 % du déclin du charbon s'explique par la pénétration domestique du gaz naturel et 25 % par la baisse des exportations. Les énergies renouvelables ne seraient responsables de ce déclin qu'à hauteur de 20 %. Ce sont de tels éléments qui ont permis à Gary Cohn, Chief Economist de Donald Trump, de déclarer « *Coal doesn't really make that much sense anymore as a feedstock given the rapidly falling costs of cleaner energy sources* ».

### Le contrepied d'une politique économique vertueuse

Pour l'ACEEE (American Council for Energy-Efficient Economy), les coupes budgétaires de l'administration Trump détruisent des programmes dont le but était justement de remplir les objectifs du budget 2018 : création d'emplois, croissance économique, compétitivité internationale et soulagement des contribuables.

La transition vers une économie moins carbonée représente en effet un vivier d'emplois et un accélérateur de croissance pour le deuxième plus gros émetteur de gaz à effet de serre. Ainsi la politique énergétique d'Obama, tout en ramenant le niveau des émissions de CO2 à celui de 1994, a créé plus de 11 millions d'emplois en 75 mois de croissance d'emplois consécutifs et a créé 300 Md\$ de revenus<sup>15</sup>. Le secteur des énergies renouvelables emploie actuellement 770 000 personnes aux Etats-Unis<sup>16</sup>.

En ce qui concerne le secteur de l'industrie automobile, peu enclin à suivre les prescriptions de l'Etat de Californie, visant à imposer une consommation de 4 L/100km d'ici 2025 et qui espérait que l'administration Trump allègerait cette contrainte, le risque est grand d'être dépassé par la concurrence internationale. De plus, dans l'intervalle, 12 autres Etats ont adopté le standard californien.

6. En 2012, il avait déclaré que le réchauffement climatique était une invention chinoise destinée à nuire à l'industrie américaine. 3 ans plus tôt il avait signé, avec de nombreux chefs d'entreprises, une page dans le NY Times, demandant au Président Obama de pousser à l'adoption d'un pacte mondial sur le climat.

7. Sur les 5 grands Etats charbonniers (Wyoming, West-Virginia, Kentucky, Pennsylvania, Illinois), qui représentent 70 % de la production, seul l'Illinois a voté pour Hillary Clinton.

8. « *Tiny, tiny amount* », Donald Trump, 01/06/2017.

9. Scott Pruitt, homme politique de l'Oklahoma, a souvent été pointé du doigt pour ses relations avec l'industrie pétrolière.

10. Ceci s'accompagne de la suppression de cinq opérations de surveillance climatique menées par les satellites de la NASA.

11. Les fonds consacrés aux énergies éolienne et solaire vont être diminués de 70 %.

12. Environmental and Energy Study Institute, [Fact Sheet: Polling the American Public on Climate Change](#), 2016.

13. Données US Department of Labour. A titre de comparaison, GE emploie 104 000 personnes aux Etats-Unis, et Apple 80 000.

14. Il s'agit de la mine d'Acosta.

15. Données US Department of Commerce.

16. Données US Department of Labour.



## LA CRISTALLISATION DU FRONT PRO-CLIMAT

Ces paradoxes ont permis l'émergence d'une étonnante contestation à travers la société américaine et ont donné du corps à l'alliance des Etats pro-climat au niveau international.

### La révolte interne

Au niveau domestique, les premiers à mener la fronde ont été les Etats de Californie, de New York et de Washington, relayés ensuite par le mouvement « *We are still in* » lancé le 6 juin par des gouverneurs, des maires et des acteurs économiques.

Ce mouvement regroupe 9 Etats, 125 villes, 183 universités, ainsi que 902 entreprises et investisseurs<sup>17</sup> sous la bannière suivante : « *Les signataires comprennent que l'Accord de Paris est un modèle pour la création d'emplois, la stabilité et la prospérité mondiale, et que l'accélération de la transition énergétique propre des Etats-Unis est une opportunité, pas un fardeau, pour créer des emplois, encourager l'innovation, promouvoir le commerce et assurer la compétitivité américaine* ». Depuis cette annonce, 246 maires ont adopté les objectifs de

l'Accord pour leur ville, 13 Gouverneurs ont formé l'Alliance Américaine pour le climat, alliance bipartisane, et 17 autres gouverneurs ont publié des déclarations individuelles de soutien. L'organisation Mayors Climate Action Agenda, qui regroupe 61 maires représentant 36 millions d'américains, a promis d'adopter et de tenir les engagements envers les objectifs de l'accord. De son côté, Elon Musk a pris la décision de quitter son rôle de conseiller de Donald Trump.

C'est donc un véritable front pro-climat qui se dresse contre le pouvoir fédéral<sup>18</sup>.

### L'effet « bloc » au niveau international

Comme l'a dit Nicolas Hulot, « *cette décision c'est une forme d'injure à l'avenir. La Communauté internationale ne cédera pas et les ambitions seront renforcées* ».

Pour Miguel Arias Cañete « *L'Europe et ses solides partenaires dans le monde entier sont prêts à montrer la voie. L'annonce d'aujourd'hui nous galvanise plus qu'elle nous affaiblit, et ce vide sera comblé par un nouveau leadership large et engagé* ».

Côté chinois, le Premier Ministre Li Keqiang a réaffirmé que la Chine défend

toujours les règles multilatérales, sans lesquelles ce monde serait « *une jungle* ».

Mais c'est surtout les 8 et 9 juillet derniers, à Bonn, que le G20 a définitivement pris acte de la rupture en validant le fait que les Etats-Unis peuvent suivre une politique individuelle, pendant que les 19 autres membres réaffirmaient que l'application de l'Accord de Paris était irréversible. Même si les Etats-Unis ont réussi à faire intégrer dans le texte « *qu'ils vont œuvrer pour travailler étroitement avec d'autres partenaires pour faciliter leur accès et leur utilisation plus propre et plus efficace des énergies fossiles, et les aider à déployer des énergies renouvelables et d'autres sources d'énergie propre* », l'ensemble des leaders mondiaux du Nord et du Sud se sont engagés de façon franche et cohérente pour poursuivre l'action climatique.

Ainsi, alors que certains craignaient la volée en éclats de l'Accord de Paris en cas de sortie d'un des principaux émetteurs de gaz à effet de serre, la réaction internationale à l'annonce de Trump a été le renforcement des positions en faveur du climat.

## LE LEADERSHIP DE LA FRANCE

Emmanuel Macron promettait, lorsqu'il était candidat, des « *sanctions commerciales* » européennes contre les pays ne respectant pas leurs engagements climatiques, visant expressément les Etats-Unis. Sa prééminence sur le sujet s'est alors très vite affirmée puisqu'en pleine campagne électorale, il a été appelé par Xi Jinping qui lui a déclaré que la Chine considérait l'Accord de Paris comme un « *acquis de la gouvernance mondiale* » et qu'il soutiendrait la France dans la défense de cet acquis.

La décision de Donald Trump a donc offert à la France l'occasion de reprendre un poids diplomatique majeur et de prolonger son leadership en matière de lutte contre le changement climatique. Le slogan « *Make our planet great again* » lancé par Emmanuel Macron et adressé

aux américains a constitué le début d'une vaste offensive diplomatique destinée à permettre à la France de prendre le leadership mondial sur le sujet : cette intervention a été largement relayée sur les chaînes d'information américaines.

D'autre part, le président français a déclaré qu'il n'avait pas perdu espoir, suite à la visite d'Etat du 14 juillet de « *convaincre Donald Trump de réintégrer l'accord et il a annoncé qu'il allait réunir en France, le 12 décembre 2017, un sommet d'étape* » sur la lutte contre le réchauffement climatique « *afin de prendre de nouvelles actions pour le climat, notamment sur le plan financier* ».

Le président Trump a d'ailleurs suggéré, suite à sa visite à Paris, que « *something could happen with respect to the Paris Agreement* ». Il aurait ainsi dit à son

homologue français qu'il essaierait de trouver une solution dans les prochains mois. The Washington Post a titré ce 16 juillet 2017 : « *Why Macron might be best bet to bring US back to Paris climate deal* ».

Autre signe encourageant, le 14 juillet, à la surprise générale, lors du vote du budget de la défense des Etats-Unis, la chambre des représentants à majorité républicaine, a intégré dans la loi budgétaire le fait que le changement climatique était un sujet « *menaçant la sécurité nationale*<sup>19</sup> ».

Ceci explique que la France se doive d'être exemplaire, d'où le plan climat présenté par le Ministre de la Transition Ecologique et Solidaire, avec pour ambition une France entièrement neutre en carbone à l'échéance 2050.

17. Parmi les signataires on trouve les Gouverneurs de Californie, North Carolina, Connecticut, Oregon, les maires de New York, de Los Angeles, de Houston, de Pittsburgh, les entreprises Apple, eBay, Google, Microsoft et Nike. Les signataires représentent 120 millions d'américains et 1500 Mds\$ d'actifs

18. Et paradoxalement, Scott Pruitt qui était le premier à pourfendre le Clean Energy Act au nom de l'autonomie des Etats a déclaré que la volonté de la Californie de continuer à montrer l'exemple en matière d'environnement n'était pas du fédéralisme mais de la simple ambition politique.

19. « Global warming is a direct threat to the national security ».



## CONCLUSION

Paradoxalement, la décision de Donald Trump de sortir de l'Accord de Paris pourrait être considérée comme l'une des actions les plus efficaces jamais entreprises pour renforcer la lutte contre le réchauffement climatique puisqu'elle a réveillé les torpeurs et généré une vigueur nouvelle, particulièrement au niveau du « G19 ». Il serait néanmoins imprudent d'en déduire qu'il est plus utile pour le climat que les Etats-Unis demeurent en dehors de l'Accord.

Une telle conclusion occulterait les dangers géopolitiques que cette situation est susceptible de faire courir à l'équilibre mondial. Le danger « énergétique » va d'ailleurs continuer à constituer pour les décennies à venir un risque majeur pour la paix mondiale. Dans ces conditions, l'Europe et la France ont un important rôle à jouer. En particulier, la France a la possibilité de reprendre le leadership diplomatique mondial. Cette opportunité, rendue

possible par le retrait des Etats-Unis, est confortée par la reconnaissance de la diplomatie française au niveau international : forte du crédit sur le sujet offert par l'Accord de Paris, la France est aujourd'hui placée en première position du classement réalisé par le cabinet britannique Portland sur le *soft power*<sup>20</sup>. Dans le cas de la lutte contre le réchauffement climatique, l'opportunité est en réalité une véritable responsabilité.

20. Le soft power est « la capacité de lier des alliances internationales et de façonner les préférences des autres grâce à l'attractivité d'un pays ». La France devance le Royaume-Uni et les Etats-Unis