

Les engagements de Joe Biden sur le climat : quel impact en attendre ?

Par Dominique Bocquet

Introduction

Le Président américain élu, Joe Biden, a fait du climat une priorité de sa campagne électorale. Prenant le contrepied de son prédécesseur, il a notamment annoncé le retour dans l'Accord de Paris, un vaste programme d'infrastructures en faveur des énergies renouvelables et de la transition climatique ainsi qu'un objectif national de Zéro émission pour 2050 (2035 pour la production d'électricité).

Avec son élection, la donne change dans le débat climatique. Certes, aucun autre pays n'avait suivi les Etats-Unis dans leur retrait de l'Accord de Paris. Mais, ils sont le deuxième émetteur mondial de CO2 (après la Chine) et conservent un rôle économique et politique crucial.

La posture de Donald Trump avait altéré l'élan de l'Accord de Paris signé en 2015, juste avant son élection. Jusqu'où ira la relance des efforts américains en faveur du climat ? Peut-on parier sur la réalisation effective du programme de Joe Biden ?

Les obstacles à sa réalisation ne manquent pas. Le président ne dispose pas de majorité qualifiée au

Congrès (60%) et il n'est pas sûr d'avoir une majorité simple au Sénat. Il devra compter avec le lobby des énergies fossiles et les habitudes consuméristes de la population. En outre, le coût des mesures proposées est un défi en soi, comme pour tout programme ambitieux. La réalisation de ce programme dépendra, en grande partie, des soutiens dont il bénéficiera au sein de la société et de l'électorat, ainsi que de la cohérence stratégique du plan lui-même.

I. L'après Trump, ombres et lumières

La réintégration de l'Accord de Paris ne soulève pas d'obstacle. Sa dénonciation par Donald Trump était intervenue tardivement, en raison des procédures prévues par l'Accord. Ce dernier avait été ratifié par le Sénat en 2016. Aucune formalité parlementaire n'est donc requise.

Sur le plan diplomatique, l'on peut espérer un effet d'entraînement sur les pays restés membres de l'Accord mais réputés réticents à sa mise en œuvre (Arabie

saoudite, Brésil, Australie, voire Inde). Les contributions américaines aux financements internationaux reprendront. Les regards se braqueront sur la prochaine « COP » (réunion annuelle des parties contractantes de l'Accord de Paris), à Glasgow (Ecosse), en novembre 2021. Elle constituera un test.

Néanmoins, l'Accord étant non contraignant, la dynamique de mise en œuvre dépend de la confiance mutuelle : chaque pays consent des efforts dans l'intérêt collectif car il compte sur les efforts parallèles des autres pays. Les regards se braqueront sur l'évolution des émissions américaines.

Le programme du candidat Biden a été élaboré dans un certain contexte : la politique caricaturale de Donald Trump. Le président sortant a non seulement écarté la plupart des responsables en charge de la maîtrise du changement climatique mais, aussi, nié le changement climatique et démantelé une partie des réglementations destinées à le combattre. Il n'a pas hésité à encourager la production nationale d'énergies fossiles, y compris celle d'hydrocarbures non conventionnels sur des territoires protégés. Un temps précieux a été perdu dans la transition énergétique américaine.

Toutefois, les dérives incarnées par Donald Trump ont aussi secrété des réactions au sein de la société américaine. Dans son récent livre, *Le Renouveau de la Démocratie en Amérique*¹, Renaud Lassus se livre à une analyse magistrale de la crise de la démocratie américaine et des pistes destinées à la surmonter. Occultée par l'omniprésence médiatique de Trump, cette évolution est restée méconnue hors des Etats-Unis. La prise de conscience décrite dans l'ouvrage est essentielle pour comprendre ce qui se passe aujourd'hui.

S'agissant du climat, de nombreuses institutions américaines ont refusé de suivre l'administration Trump. Vingt-cinq Etats fédérés, regroupés dans US Climate Alliance, ont continué à appliquer l'Accord de Paris². De nombreuses collectivités locales et institutions diverses (hôpitaux, universités) les ont imités.

De plus, l'administration Trump s'est fréquemment prise à son propre piège : critiquant les études d'impacts et

les procédures de consultation prévues par les lois environnementales, elle les a souvent contournées. Or, les juridictions américaines ne badinent pas avec les exigences procédurales. De nombreux jugements ont invalidé les mesures prises sous Trump³.

Enfin, les lois du marché ont réservé des surprises. Bien que Trump ait levé les contraintes introduites par son prédécesseur Barack Obama sur la production d'électricité à base de charbon, celle-ci a baissé de 22% entre 2016 et 2019, le gaz s'étant révélé plus compétitif. Ce phénomène, conjugué à l'action des Etats membres de l'US Climate alliance, explique que les émissions américaines de gaz à effet de serre aient de facto diminué durant le mandat Trump, ce qui peut aider les Etats-Unis à respecter leurs cibles.

Pour la réalisation du programme Biden, l'équation juridique et institutionnelle représentera un facteur important. Les obstacles à la réalisation de son programme peuvent venir du Congrès, quelle que soit l'issue des élections sénatoriales de Géorgie. Certes, si les Démocrates remportent les deux sièges en lice, ils détiendront 50 sièges et seront à égalité avec les Républicains au Sénat. La voix dont dispose la Vice-présidente Kamala Harris, en tant que présidente officielle du Sénat, donnerait alors aux Démocrates accès à la majorité, majorité qu'ils détiennent, par ailleurs, à la Chambre des Représentants. Néanmoins, certaines mesures législatives pourront se heurter à des difficultés, une majorité de 60% étant requise pour surmonter certaines formes d'obstruction parlementaire⁴.

Le cadre législatif existant entrera en ligne de compte. D'abord, comme le président Obama, Joe Biden pourra recourir à des executive orders, c'est-à-dire à des mesures « non législatives », réglementaires. Depuis un jugement en date de 2007, la Cour suprême considère que les gaz à effet de serre font partie des gaz polluants, au sens du Clean Air Act. Cette loi, votée par le Congrès dans les années 1970 (durant la présidence du républicain Richard Nixon), constitue ainsi une base légale pour

3. L'administration Trump aurait perdu 87% des contentieux liés à ses décisions environnementales (Institute for Policy Integrity at the New York University School of Law cité par Samantha Gross).

4. Le filibustering constitue la première forme d'obstruction. Les membres du Congrès peuvent se servir de leur droit de parole sans limite de temps et retarder indéfiniment le vote sur les textes. Néanmoins, cette tactique ne peut être utilisée à propos de la législation financière. Par ailleurs, il représente une simple pratique qui peut être interdite par les assemblées. Sous l'administration Obama, il avait ainsi été mis fin au filibustering en matière de nominations.

1. Cité en bibliographie.

2. Ces vingt-cinq Etats représentent 55% de la population des Etats-Unis. Ils ont continué à soumettre leurs progrès à des évaluations indépendantes et à en rendre compte à l'échelle internationale. Entre 2005 et 2017, ils ont réduit leurs émissions de 16% contre 7% pour la moyenne nationale.

certaines décisions de l'exécutif destinées à réduire les émissions de carbone.

De façon plus générale, la législation existante prévoit de nombreuses précautions et mesures sanitaires en faveur de l'environnement. Un champ important s'ouvre dès le 20 janvier 2021 aux mesures réglementaires applicables au fonctionnement et aux investissements des départements fédéraux qui pourront, entre autres, faire l'objet de programmes de décarbonation.

Mais, ceci ne couvre pas tout. L'accord du Congrès sera indispensable pour les décisions financières les plus importantes et le serait, également, pour l'éventuelle introduction d'une taxe carbone.

C'est, ici, que jouera le rapport de force président-congrès. Ce rapport de force ne se résume pas à la répartition des sièges : il dépendra également de l'évolution du débat public.

II. Le rôle de la société civile dans les ambitions portées par Joe Biden

Experts et think tanks ont joué un rôle majeur dans la préparation du programme Biden.

La mobilisation de la société civile décrite dans le livre de Renaud Lassus s'est fortement manifestée en ce domaine. Depuis 2016, une partie des experts climatiques de l'administration Obama, congédiés par Trump, avaient d'ailleurs rejoint think tanks, universités et organisations environnementales. Lors des primaires démocrates, plusieurs candidats ont pris des positions en flèche sur le climat, en particulier la Sénatrice du Massachusetts Elisabeth Warren.

Joe Biden a opéré une synthèse des différents apports. Il prévoit des économies d'énergies au titre des bâtiments fédéraux et, via des financements incitatifs, dans les logements, insuffisamment isolés. Il insiste fortement sur l'investissement dans le renouvelable pour la production d'énergie et pour les transports. Il prévoit, par ailleurs, la mise en place, d'ici 2030, de 500 000 bornes de charge pour les véhicules électriques (nombre considérable, justifié par le temps de charge).

Les principaux engagements de Joe Biden dans le domaine climatique :

- 2000 Md\$ d'investissements sur dix ans ;
- création d'un million d'emplois « de qualité » dans l'automobile (constructeurs, équipementiers, infrastructures) ;
- soutien aux villes de plus de 100 000 habitants pour les transports publics (transports à zéro émission, amélioration des infrastructures de transport) ;
- rénovation énergétique de 4 millions d'immeubles, construction d'1,5 million de maisons à faible coût énergétique, mesures en faveur de la qualité des emplois dans ces chantiers ;
- financement de l'innovation (batteries, technologies décarbonées, matériaux de construction) ;
- créations d'emplois dans l'agriculture résiliente (smart agriculture, reconversion agricole de terrains miniers...);
- Justice environnementale : création d'emplois dans les zones déshéritées, réparation des dégâts environnementaux subis par certaines communautés ;
- pas de financements fédéraux pour la production de charbon, position défavorable à l'ouverture de nouveaux gisements d'hydrocarbures non conventionnels sur les terres fédérales ;
- Zéro émission pour la production d'électricité en 2035 et pour l'ensemble de l'économie en 2050.

Source : <https://joebiden.com/clean-energy/>

Joe Biden a refusé tout financement électoral en provenance du secteur charbonnier, et s'est engagé à ne pas accorder de financements fédéraux à ce secteur. Outre ce type d'engagements à forte valeur symbolique, deux facteurs ont marqué sa campagne :

- motivées par la perspective d'une victoire de Joe Biden, et dissuadées de rester neutres par les outrances de Donald Trump, les organisations environnementalistes ont alimenté l'expertise disponible et la sensibilité de l'opinion ;
- la campagne Biden s'est servie des réseaux sociaux

pour personnaliser les messages et adapter les enjeux climatiques au terrain. Par exemple, en Californie, les incendies de forêts mobilisent les citoyens tandis qu'en Floride ce sont plutôt les risques d'élévation du niveau des océans et d'inondations. Un ciblage méthodique a été mis en œuvre pour acheminer les bons messages.

- La campagne Biden les a déclinés avec un niveau de granularité allant jusqu'au Comté. Au-delà de la technique de campagne, il y a là un élément de communication politique prometteur pour la cause climatique : le « global » se trouve relié au « local ».

Le programme climat de Joe Biden se caractérise par une ampleur et un sérieux indéniables. Ceci n'est pas étranger au soutien massif que les jeunes ont apporté, dans les urnes, au candidat démocrate. Mais, les obstacles qui se présenteront « testeront » la compatibilité des engagements avec les autres problématiques économiques et sociales.

III. La convergence entre objectifs écologiques et sociaux : une vision stratégique ?

L'obligation de choisir entre les objectifs sociaux et environnementaux peut miner le soutien populaire à la cause climatique. Ceci est encore plus vrai aux États-Unis que dans les autres pays : une partie de la population a eu le sentiment de « décrocher ». Elle regarde les contraintes et les dépenses environnementales avec suspicion, redoutant d'en subir le coût.

L'hostilité de Donald Trump aux mesures climatiques n'est pas étrangère à l'appoint électoral décisif qu'il a reçu, en 2016, d'ouvriers blancs nostalgiques des industries classiques (la fameuse rust belt). Le sentiment selon lequel leurs emplois avaient été détruits par le libre-échange a nourri la croyance selon laquelle les États-Unis avaient sacrifié leurs intérêts à ceux du reste de la planète. De là le slogan « America First ».

Avec ce slogan, il devenait facile de rejeter les Accords de Paris, présentés comme résultant d'une discipline dont l'Amérique serait la victime. Nous sommes là au cœur de la rhétorique populiste : peu importe l'intérêt général, l'essentiel est de profiter des frustrations de l'électorat. L'idée d'un trade off entre objectifs sociaux et écologistes constitue un péril mortel pour le parti démocrate. Elle l'accule à un choix entre ses deux bases potentielles :

d'une part, les jeunes diplômés, souvent issus des classes moyennes, et, d'autre part, les ouvriers et les pauvres. De là le soin de Joe Biden à conjuguer environnement et justice sociale. Le lien entre les deux est martelé sur chaque volet du programme.

Pour rechercher une telle convergence, il s'est appuyé sur les travaux des think tanks.

Ces derniers ne se sont pas bornés à mettre l'accent sur les créations d'emplois permises par les programmes d'infrastructures. Ils ont imaginé des solutions pour améliorer la qualité de ces emplois. A cette fin, ils promeuvent de nouvelles formes d'accords collectifs. Il s'agit, par exemple, de prévoir des « clauses de paix » (absence de grèves) assorties de la reconnaissance du fait syndical et de retombées salariales en cas de réussite des chantiers.

De tels accords couvriraient l'ensemble des entreprises présentes dans un chantier ou un programme. L'idée est de rechercher un partenariat gagnant-gagnant entre les employeurs et les salariés. Les premiers, obtiendraient la sécurité procurée par la stabilité des relations sociales. Les seconds, en retireraient des avantages concrets en termes de salaires, de protection sociale et de sécurité de l'emploi.

Cette vision est notamment portée par la Blue Green Alliance qui permet aux syndicalistes et aux défenseurs de l'environnement de dialoguer et de définir ensemble des convergences. Elle a permis à Joe Biden d'avancer la perspective d'emplois « bien payés » dans le cadre du Build back better, vaste plan de réhabilitation énergétique se référant au New Deal.

En tant que donneurs d'ordres des programmes, les États et les autorités publiques disposent de leviers pour promouvoir de tels accords. Il est également possible d'y inclure des clauses prévoyant l'embauche d'apprentis et de jeunes issus des minorités, une autre proposition Biden.

Ces pistes, déjà expérimentées dans certains États, seront à suivre de près. Elles sont, bien sûr, en lien avec le volet purement social du programme (augmentation du salaire minimum fédéral, par exemple). De leur succès dépendra la réussite de la présidence Biden et la pérennité des engagements climatiques des États-Unis mais, aussi, la valeur d'exemplarité des actions menées. Le lien entre le social et l'environnemental doit, enfin,

être replacé dans un débat encore plus large : celui du consensus à reconstruire, au sein même de la société américaine, en faveur du leadership du pays. Ce thème a fait l'objet d'un rapport complet publié à l'automne 2020 par la Fondation Carnegie, *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*⁵.

IV. Le débat ne fait que commencer

Certains militants de la cause climatique craignent que le lien entre objectifs sociaux et environnementaux n'alourdisse le coût de la transition. En 2019, un débat éclairant avait opposé sur ce point deux défenseurs de l'environnement, l'un et l'autre démocrates et anciens collaborateurs d'Obama. D'un côté, Gilda Mac Carthy (actuellement pressentie pour être la conseillère nationale du président pour le climat). De l'autre, John Holdren, ancien collaborateur d'Obama et Professeur de Sciences de l'environnement à Harvard. Pour ce dernier, en poursuivant trop d'objectifs, le « Green Deal » peut donner le sentiment que la lutte contre le changement climatique est plus difficile qu'elle ne l'est.

Plusieurs questions s'entremêlent ici. L'une d'elles est le coût lui-même. Même étalé sur 10 ans, le chiffre de 2 000 Md\$ avancé par Joe Biden comme coût de son programme est considérable. Les Républicains ne manqueront pas de dénoncer l'envol des dépenses publiques et le retour au Big Government. Le creusement des déficits sous Donald Trump affaiblira leur crédibilité mais n'entamera pas forcément leur détermination. En sens inverse, les enjeux financiers attachés à la production d'hydrocarbures non conventionnels ne sont pas négligeables, pour le secteur privé mais également pour les comptes publics⁶.

Notons, qu'à ce stade, Joe Biden ne propose pas d'instaurer une taxe carbone à l'intérieur des États-Unis (elle est seulement envisagée aux frontières en vue de neutraliser l'avantage compétitif des pays insuffisamment engagés dans la réduction des émissions). La taxe carbone tente une partie des Républicains. Elle est notamment défendue par le Climate leadership Council, institut réunissant des leaders et des experts aux côtés de grandes entreprises.

5. Cité en bibliographie.

6. Au Nouveau-Mexique, les royalties tirées par l'Etat de la production d'hydrocarbures non conventionnels s'élèvent à 1 Md\$ par an, une somme dont cet Etat, pourtant dirigé par les Démocrates, n'est pas prêt à se passer du jour au lendemain.

Elle permet de combattre les émissions en respectant les mécanismes de marché, sans les inconvénients des réglementations. Elle présente, aussi, l'avantage de toucher toutes les activités. Ses partisans espèrent ainsi exercer une influence plus étendue que des programmes subventionnés ciblés.

Son inconvénient est qu'elle est peu redistributive, voire – dans l'immédiat – anti-redistributive : les pauvres doivent la supporter, et ceci d'autant plus que leurs équipements (véhicule, logement) sont souvent peu performants énergétiquement en l'état actuel des choses. Ce point a été au cœur de certaines révoltes fiscales (exemple des gilets jaunes en France). Certains suggèrent que la taxe carbone soit reversée, en tout ou partie, aux plus pauvres. Dans cette hypothèse, le prélèvement conserverait certes son rôle incitatif mais son produit ne serait pas disponible pour financer des politiques publiques.

Le lien entre transition climatique et redistribution est essentiel. Le sujet est rendu brûlant par l'exacerbation des inégalités aux Etats-Unis. Non seulement les écarts de revenus se sont amplifiés mais, de plus, la reproduction de ces inégalités d'une génération à l'autre semble s'accroître. Le coût de l'éducation et de la santé pour les familles devient un obstacle à l'égalité des opportunités. Joe Biden se propose de financer son programme, pour partie, par l'emprunt, mais, pour partie, aussi, par une augmentation de la fiscalité des plus prospères. Cette augmentation se concentrera sur les entreprises et sur ceux des ménages qui gagnent plus de 400 000 dollars par an.

Une simulation de la mise en œuvre du programme Biden a été effectuée au sein de l'Université de Pennsylvanie (Penn Wharton Budget Model). Elle conclut que son impact à long terme serait nettement favorable à l'emploi et à la croissance. Si tel est bien le cas, le lien social-environnemental serait validé, au moins partiellement. Ceci n'éliminerait pas, pour autant, toute rivalité entre les différents postes de la dépense publique. L'ampleur des besoins en matière de santé et d'éducation risque de peser lourd, puisque chacune de ces deux composantes porte sur des montants comparables à ceux annoncés en faveur de la transition climatique. Les besoins en matière de santé ont pour eux leur urgence, en raison de la baisse de l'espérance de vie aux Etats-Unis, à laquelle s'ajoute l'actuelle crise sanitaire.

Conclusion

Pour la réussite du programme de Joe Biden, la séquence sera essentielle.

Les premières mesures, celles du Day One commençant le 20 janvier, devront renforcer le soutien à la cause climatique au sein des couches populaires, sinon la nouvelle administration sera très vite enfermée dans un dilemme entre impératif climatique et urgence sociale. Concrétiser rapidement les créations d'emplois de qualité liés à l'environnement est ainsi indispensable pour rallier la working class à la priorité climatique.

Le stimulus package que l'administration Biden s'efforcera de faire passer avant l'été avec son volet climat sera déterminant dans cette perspective. Ce n'est que plus tard, peut-être à l'approche des mid-terms de 2022, que les projets de type taxe carbone pourront prendre forme.

Les défis de la transition climatique n'en sont qu'à leurs débuts. La bonne nouvelle est que, désormais, les Etats-Unis en sont l'un des principaux laboratoires, probablement le plus innovant, possiblement le plus important.

Bibliographie et webographie

- Renaud Lassus, *Le Renouveau de la Démocratie en Amérique*, Editions Odile Jacob, Paris, 2020. (version anglaise en préparation).
- What is the Trump administration's track record on environment, Samantha Gross, Brookings, Voter Vitals, août 2020 : <https://www.brookings.edu/policy2020/votervital/what-is-the-trump-administrations-track-record-on-the-environment/>
- Rapport sur la qualité des emplois dans le cadre de la transition climatique : <https://www.americanprogress.org/issues/economy/reports/2020/10/09/491226/5-ways-state-local-governments-can-make-climate-jobs-good-jobs/>
- Débat de Harvard (Holdren-MacCarthy) <http://www.climateone.org/events/climate-one-harvard-john-holdren-and-gina-mccarthy>
- Voir autres vidéos sur le site : <https://www.climateone.org/audio/biden%E2%80%99s-climate-opportunity-part-1>
- University of Pennsylvania, Penn Wharton Budget Model analysis of the Biden program : <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2020/9/14/biden-2020-analysis>
- <https://budgetmodel.wharton.upenn.edu/issues/2020/10/7/video-comprehensive-analysis-of-the-biden-platform>
- Rozlyn Engel, Dan Price Jake Sullivan, Carnegie, Foreign Policy for the Middle Class : <https://carnegieendowment.org/2020/09/23/making-u.s.-foreign-policy-work-better-for-middle-class-pub-82728>
- Plates-formes et think tanks
- US Climate Alliance : <http://www.usclimatealliance.org/>
- Blue Green Alliance Foundation : <https://www.bgafoundation.org/>
- Climate Leadership Council <https://clcouncil.org/>

À propos de l'auteur, Dominique Bocquet

Dominique Bocquet, Senior Fellow au Policy Center, est Diplômé de Sciences Po Paris et ancien élève de l'ENA. Il a exercé les fonctions de Secrétaire général du Mouvement européen et de Vice-président du Comité des examens économiques de l'OCDE (Comité « EDR » de l'OCDE).

Il est membre du comité de rédaction de la Revue française Commentaire, officier du Wissam alaouite et chevalier de la Légion d'honneur. Il enseigne à Sciences Po et à l'ENA. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et rapports, notamment « Génération Europe » (Editions François Bourin, 1989), en collaboration avec Philippe Delleur ; « La France et l'Allemagne, un couple à court d'idées » (Notes de la Fondation Saint-Simon, 1996) ; Quelle efficacité économique pour Lomé ? « (Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, juin 1998) et « La mondialisation raisonnée, les révolutions discrètes de l'OCDE » (La Documentation française, Paris, 2012).

À propos de Policy Center for the New South

Le Policy Center for the New South: Un bien public pour le renforcement des politiques publiques. Le Policy Center for the New South (PCNS) est un think tank marocain dont la mission est de contribuer à l'amélioration des politiques publiques, aussi bien économiques que sociales et internationales, qui concernent le Maroc et l'Afrique, parties intégrantes du Sud global.

Le PCNS défend le concept d'un « nouveau Sud » ouvert, responsable et entreprenant ; un Sud qui définit ses propres narratifs, ainsi que les cartes mentales autour des bassins de la Méditerranée et de l'Atlantique Sud, dans le cadre d'un rapport décomplexé avec le reste du monde. Le think tank se propose d'accompagner, par ses travaux, l'élaboration des politiques publiques en Afrique, et de donner la parole aux experts du Sud sur les évolutions géopolitiques qui les concernent. Ce positionnement, axé sur le dialogue et les partenariats, consiste à cultiver une expertise et une excellence africaines, à même de contribuer au diagnostic et aux solutions des défis africains.

[Read more](#)

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles de l'auteur.



Policy Center for the New South

Suncity Complex, Building C, Av. Addolb, Albortokal Street,
Hay Riad, Rabat, Maroc.

Email : contact@policycenter.ma

Phone : +212 (0) 537 54 04 04 / Fax : +212 (0) 537 71 31 54

Website : www.policycenter.ma