



Des attentes à l'action

Comment l'UE et les États-Unis peuvent-ils coopérer en matière d'environnement ?

“La victoire de Joe Biden a soulevé un vent d'espoir pour les défenseurs du climat et de l'environnement, aux États-Unis comme à travers le monde alors qu'une année cruciale pour les enjeux de climat et de biodiversité se profile...”

Geneviève Pons et Paola Tanguy, 2020

La victoire de Joe Biden et de Kamala Harris a soulevé un vent d'espoir pour les défenseurs du climat et de l'environnement, aux États-Unis comme à travers le monde. Mais elle constitue en premier lieu [un soulagement pour les Européens](#) : celui de voir la science et la raison faire leur retour à la Maison Blanche. Au fil de sa campagne, le candidat Biden a en effet tissé un plan de lutte contre le changement climatique ambitieux, visant à replacer les États-Unis sur le devant

de la scène internationale en matière d'environnement. Depuis sa victoire, plusieurs signaux ont été émis en ce sens par le président élu – entre autres, la promesse de rejoindre l'accord de Paris dès le premier jour de sa présidence et la nomination de l'ancien Secrétaire d'État John Kerry en tant qu'envoyé spécial sur les enjeux climatiques au sein de son administration.

Au regard de ces ambitions, et alors qu'une année cruciale pour les enjeux de climat et de biodiversité se profile, les attentes de la communauté internationale,

Auteurs

**GENEVIÈVE
PONS**

Directrice Générale,
Europe Jacques
Delors et Ancienne
directrice de
WWF EU

**PAOLA
TANGUY**

Chercheuse,
Europe Jacques
Delors

Contributeur

**PIERRE
LETURCQ**

Chercheur,
Europe Jacques Delors

Traductrice

**NATASHA
ZIVKOVIC**

Chargée de
communication,
Europe Jacques
Delors

particulièrement de l'autre côté de l'Atlantique, sont élevées. Dans le cadre de la 26^{ème} conférence annuelle de l'ONU sur le climat (COP26) devant se tenir à Glasgow, le Royaume-Uni appelle ainsi de nombreux pays à revoir à la hausse leurs contributions déterminées au niveau national (CDN) dans le cadre de l'Accord de Paris. La Chine, suivie du Japon et de la Corée du Sud, puis de l'Afrique du Sud et du Canada, ont récemment emboîté le pas à l'Union Européenne en annonçant s'engager à atteindre la neutralité carbone en 2050 (en 2060 pour la Chine). La pandémie de coronavirus en cours exigera également de placer les liens entre atteintes à la biodiversité et enjeux sanitaires à l'agenda des négociations pour un nouvel accord mondial sur la nature lors de la conférence de l'ONU sur la biodiversité (COP15), qui sera accueillie par la Chine en 2021.

Alors que les Européens se consacrent actuellement à la mise en œuvre d'un Pacte Vert européen visant à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050, un chemin semé d'embûches s'ouvre pour la nouvelle administration américaine afin, en premier lieu, de rétablir ce qui a été défait ces dernières années. Il s'agira ensuite de rattraper le retard accumulé en matière d'environnement et, enfin, de regagner en crédibilité auprès de leurs alliés retrouvés dans la lutte contre le changement climatique et la dégradation de l'environnement.

La première embûche identifiée pour le président élu réside dans la conquête de la majorité au Sénat, pour laquelle les *run-off elections* de l'État de Géorgie, **généralement peu favorables aux Démocrates**, seront décisives. Sans cette majorité, le verdissement des États-Unis souhaité par Biden sera plus délicat, mais pas impossible. La marge de manœuvre de Biden se restreindra davantage aux prérogatives présidentielles, telles que la réglementation, via le contrôle des agences fédérales, et les décrets présidentiels. Les pouvoirs que Trump a utilisés pour défaire peuvent ainsi l'être pour refaire. Une autre difficulté réside par ailleurs

dans le poids important que possèdent certains grands **États pétroliers ou gaziers dans l'électorat démocrate**. L'engagement des États et du secteur privé sera ainsi essentiel ; il relèvera toutefois davantage du pouvoir de convaincre que du pouvoir de contraindre pour l'équipe de Biden.

Ce papier sera l'occasion pour nous d'explorer les sujets sur lesquels l'ambition environnementale de la nouvelle administration Biden pourrait se concrétiser sur le plan international, tels que des accords sur le climat, la biodiversité, l'océan et le commerce. Nous nous attacherons à analyser les recompositions possibles de la coopération UE-US dans les grandes négociations environnementales à venir.

01.

Rejoindre l'Accord de Paris pour le climat : un engagement qui appelle de l'ambition

Durant ces quatre dernières années, l'Administration Trump a brillé par son recul sur un certain nombre de sujets environnementaux d'importance, en particulier son rejet de l'Accord de Paris, duquel elle est finalement parvenue à se retirer le 4 novembre 2020, au lendemain de l'élection présidentielle. Estimant cet accord injuste et néfaste pour les emplois et l'économie américaine, le Président Trump avait annoncé retirer son pays de l'accord en 2017, essuyant alors de vives critiques des leaders européens, au premier rang duquel le président français Emmanuel Macron et la chancelière allemande Angela Merkel.

Mais, plutôt que de désertir les tables de négociations, les États-Unis ont su, tout au long de cette mandature, tirer parti des COP climat pour défendre les intérêts

des industries fossiles, tel qu'à la [COP24 de Katowice de 2018](#). Les attaques répétées du Président Trump contre la science climatique et ses défenseurs ont sérieusement affaibli la crédibilité des États-Unis sur ces questions, notamment aux yeux des Européens pour lesquels l'importance de l'environnement n'a cessé d'aller *crescendo* ces dernières années. La force de frappe de la diplomatie américaine a par ailleurs servi de motrice à d'autres gouvernements climatosceptiques, tels que l'Arabie Saoudite, le Koweït ou encore la Russie, dont l'objectif consiste surtout à [entraver les efforts de négociations lors de conférences internationales](#).

La défaite du camp républicain à l'élection présidentielle devrait donc d'abord marquer la fin du travail de sape entrepris par le Président Trump dès son arrivée au pouvoir sur les questions environnementales. Les nations historiquement hostiles à toute réduction des énergies fossiles telles que l'Arabie Saoudite ne trouveront plus en la diplomatie américaine une caisse de résonance de leurs revendications.

L'urgence environnementale et climatique nécessite néanmoins bien plus que l'accalmie des vents contraires. Des engagements forts doivent être pris dans l'optique de respecter, au minimum, les objectifs de l'Accord de Paris¹.

Bien que moins ambitieux que le *Green New Deal* propulsé par l'aile gauche des Démocrates, le Plan Climat de Biden est de loin le plus important jamais proposé par un président américain. Il renferme ainsi des engagements forts sur le plan domestique : réduire à zéro les émissions nettes de gaz à effet de serre des États-Unis d'ici 2050, atteindre 100% d'énergie propre en 2050, supprimer les subventions fédérales à l'industrie pétrolière.

¹ L'Article 2 de l'Accord de Paris prévoit de contenir le réchauffement climatique « nettement en dessous de 2°C par rapport aux niveaux préindustriels et de poursuivre l'action menée pour limiter l'élévation des températures à 1,5 °C » d'ici à 2100.

La tâche de Biden consistera en partie à convaincre ses partenaires internationaux de la solidité de son engagement et de sa capacité à le mettre en œuvre. Le Président-élu avait fait du retour des États-Unis dans l'Accord de Paris un de ses arguments de campagne. Le choix de l'ancien Secrétaire d'État John Kerry en tant qu'envoyé spécial sur les enjeux climatiques est en ce sens un signal fort. En poste lors de sa signature en 2015, Kerry avait en effet été un des architectes et défenseurs de l'Accord de Paris. L'Union européenne est d'ores et déjà attentive à la concrétisation de l'engagement de Biden, considérant son élection comme une opportunité retrouvée de "travailler ensemble à la protection de notre planète et de notre prospérité". Dans une communication conjointe publiée début décembre 2020, la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Josep Borrell, ont en effet présenté avec enthousiasme l'idée d'un engagement transatlantique commun vers la neutralité carbone en 2050. Cet engagement commun établirait dès lors un objectif de référence pour la COP26 de Glasgow, exhortant l'ensemble de la communauté internationale à revoir ses ambitions à la hausse, notamment la Chine dont l'objectif de neutralité a été fixé à l'horizon 2060.

L'Union Européenne possèdera une véritable légitimité pour emmener ses partenaires vers des engagements plus forts, à condition de maintenir ses ambitions et de faire preuve de sa capacité à les transformer en mesures concrètes, notamment à travers le Pacte Vert européen. A ce titre, la revue à la hausse des ambitions des engagements de moyen-terme, à l'horizon 2030, doit être propulsée par l'Union Européenne. Le 11 décembre 2020, les dirigeants européens se sont ainsi accordés sur une réduction d'émissions de 55% d'ici 2030. Cet accord àprement négocié se situe toujours en-deçà de l'objectif de 60% [voté par le Parlement Européen en octobre 2020](#). Pour que l'engagement de l'Union européenne soit

compatible avec l'objectif de 1.5°C de l'Accord de Paris, les émissions domestiques doivent en effet être réduites entre 58% et 70% à l'horizon 2030, d'après le [Climate Action Tracker](#). Travailler rapidement à l'alignement des objectifs des États-Unis et de l'UE permettrait non seulement de souligner l'engagement climatique de l'Administration Biden, mais également de réaffirmer le partenariat de ces deux alliés et d'exercer une pression supplémentaire sur d'autres acteurs clés, comme la Chine, en les incitant à revoir leurs engagements à la hausse.

02.

Renouer avec la biodiversité : convergence des objectifs européens et américains

Si la COP26 de Glasgow est une étape cruciale pour la lutte contre le changement climatique, elle ne doit pour autant pas éclipser dans les relations transatlantiques l'importance de la COP15 sur la biodiversité qui se tiendra à Kunming, en Chine. A l'heure où les États-Unis et l'Europe commencent tout juste à entrevoir la porte de sortie de la pandémie de coronavirus, les liens établis entre atteintes à l'environnement et santé humaine devraient voir la protection de la biodiversité s'installer en tête de l'agenda politique. La santé humaine et la santé de la planète sont en effet les deux facettes d'une même pièce.

Bien que moins développée que celle du climat, la préservation de la biodiversité figure au programme de Biden. Or, le Président élu dispose sur ce sujet d'une certaine marge de manœuvre, à commencer par la possibilité de rejoindre la Convention sur la Diversité Biologique², un signal fort encouragé par la Commission Européenne.

² La Convention sur la Diversité Biologique est un traité international adopté lors du Sommet de la Terre à Rio, en 1992.

Dans son plan pour le climat et la justice environnementale, Biden a en effet montré son intérêt pour les enjeux de biodiversité. Son plan prévoit ainsi de protéger 30% des terres et eaux américaines d'ici 2030³ – faisant ainsi référence à l'objectif 30x30 actuellement en négociations au sein de la Convention sur la Diversité Biologique visant à protéger 30% des terres et des eaux mondiales d'ici 2030. Cet objectif converge avec celui de la stratégie de l'UE en faveur de la biodiversité, présentée par la Commission Européenne en mai 2020. Partant de ce constat, la Commission Européenne a appelé les États-Unis à travailler main dans la main à la négociation d'un accord ambitieux pour la biodiversité, afin que ces convergences nationales agissent comme un tremplin pour la communauté internationale.

Le retour sur la scène internationale des États-Unis en tant qu'acteur de la protection de l'environnement devra en outre s'accompagner d'engagements sérieux sur la mobilisation de ressources financières pour les pays en développement, afin de les soutenir dans la mise en œuvre de ces nouveaux objectifs ambitieux en matière de biodiversité et de climat. Sans ces garanties, il existe un risque réel que la COP15 voie échouer la conclusion d'un accord mondial, ambitieux et fondé sur la science, pour la protection de la biodiversité. Il s'agit d'une question cruciale sur laquelle les États-Unis et l'Union européenne pourraient, en travaillant ensemble et indépendamment de leur appartenance à des conventions internationales, provoquer des changements significatifs et durables. Ces engagements de la part des États-Unis démontreraient de leur volonté à participer au renforcement de la résilience mondiale et à la lutte contre la crise climatique et l'érosion de la biodiversité, des sujets revêtant une

Les États-Unis n'ont jamais ratifié ce traité.

³ La Convention pour la Diversité Biologique accompagne cet objectif de 30% d'ici 2030 d'un objectif de 10% de zones protégées en « protection stricte », où aucune activité humaine, notamment la pêche et l'agriculture, même réglementées, ne peut avoir lieu. Le Plan Biden ne mentionne pas cet objectif de 10% de protection stricte.

importance particulière pour les pays les plus vulnérables et les moins développés.

03.

S'engager pour la protection de l'océan : retour des ambitions sur le plastique, la haute-mer et l'Antarctique

C'est dans cette perspective de révision à la hausse des objectifs en matière de biodiversité que la Commission a appelé les États-Unis à s'engager davantage pour la protection des océans – un point non explicitement mentionné dans le plan de Biden mais en cours d'examen par le Congrès dans le cadre de la récente [loi sur les solutions climatiques fondées sur les océans](#)⁴. Cette loi propose une série d'actions visant à restructurer la gestion fédérale des océans aux États-Unis, prenant mieux en compte les impacts du changement climatique. Elle propose également de renforcer le leadership des États-Unis dans la gouvernance internationale des océans. Au vu de ces éléments, la Commission espère trouver en son partenaire transatlantique un allié de poids pour rétablir la bonne santé des écosystèmes aquatiques. Elle espère notamment avancer sur la protection des enjeux marins à travers la lutte contre les déchets en mer et la pollution plastique et de l'adoption d'un nouveau traité pour la haute mer - sous l'égide des Nations Unies - visant à protéger la biodiversité marine dans les eaux internationales. Ces enjeux ont été clairement identifiés par la [Mission Starfish 2030](#) qui vise à restaurer et protéger l'océan, les mers, et cours d'eau européens.

L'UE a ainsi proposé aux États-Unis de travailler ensemble à l'élaboration d'un traité international sur le plastique, et

ce en amont de la prochaine réunion de l'Assemblée des Nations Unies pour l'Environnement se tenant en février 2021.

Les négociations en cours aux Nations Unies visant à élaborer un traité pour protéger la biodiversité marine dans les deux tiers des zones se trouvant au-delà des juridictions nationales offrent également une nouvelle occasion pour l'UE de coopérer étroitement avec les États-Unis. L'UE a en effet été une fervente défenseuse de ce nouveau traité. Elle devra travailler avec les États-Unis pour défendre un accord solide, imposant des zones intégralement protégées en haute mer et exigeant que toute activité humaine en dehors de ces zones de protection requière des procédures préalables d'évaluation et de gestion environnementales efficaces, afin d'éviter d'importantes répercussions négatives pour les écosystèmes.

Si Biden s'est intéressé de près aux enjeux arctiques durant la campagne, promettant de protéger de manière permanente le refuge national de la faune arctique (*Arctic National Wildlife Refuge*) situé en Alaska⁵, le Pôle Sud réclamera aussi toute son attention, étant donné le rôle décisif que joue cette région dans la régulation du climat, du cycle du carbone et de la chaîne alimentaire marine. L'Union européenne espère ainsi voir les États-Unis amplifier le travail de fond entrepris sous l'administration Obama, notamment en mobilisant rapidement le corps diplomatique américain dans la création de nouvelles zones marines protégées de très grande taille en Antarctique⁶, qui ont jusqu'à présent échoué en raison des vétos de la Chine et de la Russie.

⁵ Le 3 décembre 2020, le Président Trump a annoncé la vente de concessions pétrolières et gazières dans le refuge, une vente qui devrait se dérouler le 6 janvier 2021, quelques jours avant l'investiture de Joe Biden. Source : <https://www.nytimes.com/2020/12/03/climate/arctic-refuge-lease-sales.html>.

⁶ Les projets d'établissement d'aires marines protégées se situent en Antarctique de l'est, en mer de Weddell et dans la Péninsule Antarctique, représentant une zone d'un total de 7 millions de km².

⁴ Le "Ocean-Based Climate Solutions Act".

Les espoirs de l'Union européenne en la matière ne sont pas infondés. C'est en effet à la faveur de l'engagement personnel de Barack Obama et de John Kerry auprès de leurs homologues russes et chinois que le classement en aire marine protégée de la mer de Ross avait pu être signé en 2016, sanctifiant une zone de près de cinq millions de km², la plus grande réserve marine du monde. John Kerry, acteur central de la création de cette réserve marine, est demeuré un fervent ambassadeur de l'importance des eaux de l'Antarctique et de leur protection. Les bonnes relations que Joe Biden a su entretenir pendant son mandat avec les dirigeants chinois et la désignation de John Kerry comme envoyé spécial pour le climat laissent donc désormais augurer un environnement de négociations plus favorable à une extension des aires marines protégées, très attendue en Antarctique. Cela va ainsi dans le sens des efforts déployés par l'Union Européenne et les États à l'origine de ces propositions, dont la France et l'Allemagne, ainsi que par une coalition internationale d'ONG et de personnalités engagées au sein d'[Antarctica2020](#).

04.

Initier de nouvelles coopérations : le verdissement du commerce international

L'accord du conseil européen sur le plan de relance du 21 juillet dernier intègre la mise en place d'un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières. Alors que la proposition législative détaillée de la Commission est attendue pour l'été 2021, l'élection de Joe Biden à la Présidence des États-Unis pourrait donner un souffle nouveau à la coopération internationale autour de cette question. Le programme économique sur lequel Joe Biden a fait campagne en 2020 mentionnait en effet

comme possibilité l'instauration d'un mécanisme du même type, en complément d'une refonte du système américain de taxation du carbone. Or, si la Commission s'est engagée à proposer un mécanisme d'ajustement visant en premier lieu à lutter contre les fuites de carbone et compatible avec les règles de l'OMC, l'adoption d'une approche coopérative de l'ajustement carbone sera probablement un élément clé du succès de cette entreprise⁷. Une solution possible pour laquelle le soutien des États-Unis pourrait s'avérer capital serait d'engager des négociations à l'OMC autour d'un "code de conduite" appliqué aux mécanismes d'ajustement du carbone aux frontières.⁸

De nombreuses incertitudes demeurent toutefois quant à la propension de l'administration Biden à s'engager de façon plus proactive vis-à-vis de l'OMC. Le fonctionnement de l'organe d'appel de l'OMC est bloqué depuis plus d'un an faute de nomination de leurs juges par les États-Unis. Or, si l'ère Trump s'est distinguée par un protectionnisme particulièrement agressif et en rupture avec le droit de l'OMC, la stratégie de blocage de l'OMC par les États-Unis avait été initiée sous administration Obama, avec pour objectif notamment de préserver certains de leurs instruments de défense commerciale, de protéger leurs aides à l'agriculture et de remettre en cause le traitement spécial dont bénéficient les pays en développement, parmi lesquels se trouve la Chine. La déclaration du Président de la Commission des voies et moyens, Richard Neal, du 11 décembre 2020⁹ a par ailleurs confirmé la détermination de l'administration Biden à renforcer les relations commerciales transatlantiques pour mieux contrer, ensemble, la Chine et ses pratiques anti-concurrentielles. La nomination de

⁷ Lamy, P., Pons, G., Leturcq, P., [A European Border Carbon Adjustment proposal](#), Policy Paper, Europe Jacques Delors, June 2020

⁸ Lamy, P., Pons, G., Leturcq, P., [How to "green" trade agreements?](#), Policy Paper, Europe Jacques Delors, November 2020

⁹ US Ways and Means Committee, Press Release, [Neal applauds nomination of Katherine Tai to lead USTR, 11 December 2020](#)



Katherine Tai, spécialiste des relations commerciales États-Unis-Chine, au poste de représentante du commerce américain (USTR) est un choix stratégique opéré par Joe Biden, qui signe sa volonté de faire du pilotage de la guerre commerciale avec la Chine une priorité de l'agenda de la politique commerciale américaine.

L'élection de Joe Biden reste un signal positif tant pour l'avenir du système commercial multilatéral que pour

l'agenda de verdissement de la politique commerciale poursuivi par l'Union européenne. L'UE devra toutefois rester vigilante et se prémunir d'une certaine forme de naïveté quant au renouvellement des relations transatlantiques et à ses conséquences potentielles sur l'agenda du verdissement du commerce international. La proposition de la Commission européenne de lancer au second semestre 2021 un nouveau "transatlantic green trade agenda" va dans la bonne direction. •

Responsable éditorial

GENEVIÈVE PONS

Crédits

La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source. Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s). Europe Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution. Version originale © Europe Jacques Delors

Contact

Europe Jacques Delors
Penser l'Europe / Thinking Europe / Europa Denken
Rue du Duc 139, 1200, Bruxelles
+33 (0)1 44 58 97 97
www.delorsinstitute.eu
info@europejacquesdelors.eu