



ANALYSE DU PLAN BIDEN POUR LE CLIMAT

par Matthieu HOCQUE, analyste du Millénaire



Le 20 janvier, quelques heures seulement après son investiture à la magistrature suprême américaine, Joe Biden a signé un décret portant sur le retour des États-Unis dans l'accord de Paris sur le climat. Une volonté politique de placer son mandat sous les hospices de la lutte contre le changement climatique et ainsi de s'inscrire en rupture avec son prédécesseur. Le nouveau pensionnaire de la Maison Blanche a aussi annoncé suspendre les activités de prospection et de construction de l'oléoduc Keystone XL devant relier le Canada au Nebraska.

Démanteler la politique industrielle et énergétique de l'administration de Trump s'annonce pourtant complexe en raison des intérêts économiques nationaux américains et d'une classe politique américaine divisée. Toutefois, le nouveau pensionnaire de la Maison Blanche a tranché en faveur de la neutralité carbone d'ici 2050 avec une réduction drastique des gaz à effet de serre (GES) au sein de nombreux secteurs économiques. Selon lui, les États-Unis doivent « guider la réponse mondiale » face au changement climatique.

Le président Joe Biden propose une série de mesures économiques intéressantes dans son plan pour le climat. Inspiré par Bernie Sanders, le plan Biden pour le climat comporte tout de même de nombreuses divergences liées à la réalité économique américaine. Véritable plan de transition écologique ou opération de greenwashing, dans quelle mesure le plan Biden pour le climat vise à redonner le leadership mondial sur l'écologie aux États-Unis face à la concurrence européenne et chinoise ?

Le plan Biden pour le climat doit « guider la réponse mondiale » face au changement climatique (I), ce qui explique ses divergences avec le Green New Plan de Sanders (II), en se reposant davantage sur des facteurs clés de succès économiques plutôt que sociaux (III).

LE PLAN BIDEN DOIT « GUIDER LA RÉPONSE MONDIALE » FACE AU CHANGEMENT CLIMATIQUE

Fondement du programme présidentiel, le plan Biden pour le climat s'inscrit dans une logique volontariste avec l'objectif de neutralité carbone d'ici 2050. Il repose sur deux principes, à savoir la révolution énergétique (A) et l'utilisation de la puissance publique (B).

UN PLAN DE RÉDUCTION DES GES ET DE TRANSFORMATION ÉNERGÉTIQUE

Depuis la Révolution Industrielle ainsi qu'au long du XX^{ème} siècle, le mix-énergétique américain s'est imposé un fil conducteur de la politique intérieure et extérieure américaine, dépendante des énergies et combustibles fossiles.

La consommation d'énergie primaire aux États-Unis est largement dominée par les énergies fossiles (pétrole, gaz naturel et charbon) qui représentent 80% du mix-énergétique américain, contre 10% pour les énergies renouvelables (EnR) et 8% pour le nucléaire. L'économie américaine demeure tributaire des énergies fossiles, d'autant plus après une décennie marquée par l'exploitation des gaz de schiste et gaz de réservoir compact. Ces hydrocarbures non-conventionnels sont un des facteurs des émissions massives de GES, puisqu'avec plus de 5 millions de tonnes d'équivalent CO₂, les États-Unis sont le deuxième émetteur de GES au monde derrière la Chine.

Le plan Biden vise à transformer ce mix-énergétique en accroissant la part des EnR afin de parvenir à des émissions nettes nulles en 2050. Près de 2 000 milliards de dollars seront consacrés à la construction de centrales éoliennes, solaires et géothermiques ainsi qu'à la construction de capacités de stockage d'énergie. Les terres et eaux fédérales seront les premières cibles du plan de construction avec l'objectif de doubler l'éolien offshore d'ici 2030.

Le ministère de l'Énergie fournira une assistance technique aux États et aux municipalités qui conservent leurs prérogatives en matière de distribution. La transformation du mix-énergétique américain repose sur les innovations en matière d'énergie propre ou sur des alternatives telles que la capture et séquestration du carbone. Ainsi, le président américain souhaite explorer toutes les perspectives énergétiques présentant un intérêt durable.

À propos du nucléaire, le plan Biden se distingue du Green New Plan. Joe Biden soutiendra un programme de recherche pour identifier l'avenir de l'énergie nucléaire, une énergie à faible émission de GES. Le défi majeur du nucléaire est la diminution du coût de construction et de sécurité ainsi que la gestion des systèmes d'élimination des déchets. Si le Green New Plan avait pour ambition de mettre fin à la construction de nouvelles centrales nucléaires, le plan Biden propose la construction de petits réacteurs nucléaires modulaires en complément des réacteurs conventionnels. Cette solution présente l'avantage de fournir en électricité des régions isolées tout en bénéficiant d'économies d'échelles. Joe Biden mise donc sur le nucléaire en parallèle des EnR pour atteindre son objectif ambitieux de transition énergétique d'ici 2030.

L'UTILISATION DE LA PUISSANCE PUBLIQUE POUR FORGER UNE NATION RÉSILIENTE

Afin d'accompagner la transition énergétique américaine, le plan de réduction des GES nécessite l'intervention de la puissance publique au niveau des infrastructures.

Tout d'abord, le secteur du transport représente plus d'un tiers de la consommation d'énergie primaire et surtout suit une trajectoire haussière préoccupante. Le plan Biden a pour volonté d'agir sur les différents services de transports publics comme privés.

Le plan Biden revient sur chaque segment des activités de transport avec différentes solutions pour réduire les GES :

- pour le transport aérien, le plan prévoit d'accélérer les innovations liées au carburant afin de réduire la part du carburant à forte teneur en carbone dans le trafic aérien ;

- pour le transport ferroviaire, le plan prévoit de rattraper le retard accumulé sur l'Europe et les puissances asiatiques en investissant massivement sur les projets de trains à grande vitesse et de surcroît sur les projets liés à l'hydrogène. Ces nouveaux projets visent à rendre le trafic de passagers et de fret plus rapide, moins cher et plus sécurisé. Les corridors sur les côtes ainsi qu'un réseau ferroviaire reliant les côtes sont les principaux chantiers ferroviaires du plan Biden ;
- pour le transport routier, le plan Biden vise à accroître la part de véhicules légers et moyens en élaborant des normes rigoureuses et contraignantes sur la consommation de carburant afin de préserver la qualité de l'air. Les véhicules électriques sont aussi encouragés, par la mise en place d'un crédit d'impôt pour en favoriser l'achat et par le déploiement de 500 000 nouvelles bornes de recharge publiques d'ici 2030.

L'autre aspect du plan Biden concerne les infrastructures publiques au service d'une nation résiliente et durable. Il s'agit pour Joe Biden de remettre le service public au centre du défi écologique. Joe Biden a opté pour un objectif ambitieux de réduction de 50% de l'empreinte carbone du parc immobilier américain d'ici à 2035. Les infrastructures publiques sont les premières concernées puisque Joe Biden n'autorisera pas de construction d'infrastructures publiques dont l'empreinte carbone est négative sur l'environnement. De ce fait, toutes les constructions seront amenées à évoluer. Le plan Biden vise à mettre en place un programme national de modernisation des bâtiments et des habitations des foyers américains en ciblant les rénovations abordables.

L'administration Biden entend également utiliser la puissance publique pour soutenir l'écosystème agricole. Le plan prévoit un soutien financier pour les cultures écoresponsables, celles dont l'émission de méthane diminue. Le défi du méthane est considérable et le plan Biden s'attache à vouloir explorer toutes les technologies qui permettent la capture des émissions de méthane, telles que les digesteurs de méthane. La révolution énergétique américaine ne se fera pas sans une refonte du modèle agricole et industriel.

UN PLAN QUI SE DÉTACHE DU GREEN NEW PLAN DE SANDERS

Le plan Biden pour le climat est l'occasion de revoir les positions des parties prenantes de l'État américain face au changement climatique. Inspiré du Green New Plan, le plan Biden dispose de points de concordance (A), mais surtout in fine de nombreux points de divergence (B).

UN PLAN AMBITIEUX AVEC LA VOCATION DE MODIFIER LA LÉGISLATION AMÉRICAINE SUR L'ENVIRONNEMENT

Le plan Biden partage avec le plan de Bernie Sanders des similitudes sur les objectifs ambitieux, sur le cadre législatif américain à modifier et sur plusieurs mesures et actions économiques.

En premier lieu, les deux plans partagent des objectifs environnementaux volontaristes et ambitieux, même si le plan Sanders va plus loin. Le plan Biden propose une activité économique neutre en carbone d'ici 2050 tandis que le plan Sanders propose une transformation du mix-énergétique avec 100% d'EnR d'ici 2050.

Il s'agit de surcroît de plans de transformation économique et écologique qui partagent la vocation de modifier la législation américaine pour inclure une dimension législative contraignante, une première dans l'histoire des États-Unis. Le plan Biden souhaite baser son action sur le renforcement des mécanismes législatifs d'application des objectifs. Joe Biden exigera que le Congrès adopte, au cours de la première année de sa présidence, une législation qui impose différentes étapes et différents objectifs, dont un premier à la fin de son premier mandat en 2025. Cela illustre le volontarisme du programme de Joe Biden pour le climat, volontarisme que l'on retrouve au sein du plan Sanders.

S'ajoutent aux similitudes, les propositions économiques contenues dans le plan Biden. Il s'agit d'un plan qui partage avec celui de Sanders la volonté de renverser le mix-énergétique par l'investissement et l'innovation dans les EnR. Il est aussi possible de retrouver dans le plan de Sanders, les propositions de Biden concernant l'utilisation de la puissance publique dans les domaines économiques principaux ainsi que l'investissement dans la R&D et toutes les solutions innovantes pour proposer une transition économique durable.

LES DIVERGENCES AVEC LE GREEN NEW PLAN

En dépit de ces similitudes, le plan Biden pour le climat fait état de points de divergence fondamentaux vis-à-vis du plan Sanders, notamment sur la question sociale.

Au-delà des propositions économiques et politiques davantage volontaristes du plan Sanders, ce dernier comportait une série de propositions en matière de justice sociale. Ces propositions se retrouvent moins dans le plan Biden en raison de leurs coûts. En effet, les seules propositions économiques de mutation de la production et consommation américaine reposent sur un financement public conséquent dans une économie marquée par l'envolée de la dette publique et l'accroissement de l'endettement public. D'autant plus que Joe Biden a en parallèle signé en mars 2021, un plan de relance historique de près de 1 900 milliards de dollars.

Il devient donc impossible pour Joe Biden de financer les mesures à l'origine prévues dans le Green New Plan de Sanders, qui s'était engagé à des mesures sociales aux coûts colossaux :

- Geler pendant une décennie le prix de l'électricité aux tarifs actuels, de sorte que le consommateur ne supporterait pas le coût de la transition énergétique ;
- Investir 16 000 milliards de dollars dans les infrastructures publiques et le financement de 20 millions d'emplois créés dans les EnR, en incluant les communautés minoritaires.

- Garantir cinq années de salaires, une aide au logement, une formation professionnelle, des soins de santé et une aide à la retraite aux travailleurs des secteurs non bénéficiaires du Green New Plan, notamment ceux des industries des combustibles fossiles.
- Créer un Fonds de résilience de 40 milliards de dollars dédié aux minorités et aux populations susceptibles de subir une catastrophe naturelle.

Le plan de Biden se focalise sur la transition du modèle économique afin de pérenniser les avantages concurrentiels américains. Il apparaît moins dogmatique sur le mix-énergétique puisqu'il n'écarte pas d'emblée l'utilisation du nucléaire ou encore la capture du carbone. Il demeure ambitieux sur les objectifs, tout en les appuyant par une législation contraignante. L'évacuation des impératifs de justice sociale garantit au plan Biden une viabilité financière, à l'heure où les contraintes budgétaires pèsent sur les finances publiques américaines.

UN PLAN QUI REPOSE SUR TROIS FACTEURS CLÉS DE SUCCÈS

Le plan de Biden pour le climat face au changement climatique repose sur trois facteurs clés de succès déterminants : le financement par la fiscalité et les marchés d'émissions de GES (A), la R&D (B) et enfin la reprise du leadership mondial sur le défi du changement climatique (C).

LE FINANCEMENT DU PLAN BIDEN

L'ambition et le volontarisme politique dont fait preuve Joe Biden se heurte aux finances publiques de l'État américain. A l'heure où l'endettement public a suivi une trajectoire haussière depuis la guerre d'Irak en 2003 et que les dépenses publiques s'accroissent avec la crise de la Covid-19, il est difficile d'imaginer un financement du plan Biden sans fiscalité.

D'une part, Joe Biden envisage d'utiliser la fiscalité incitative afin d'encourager les comportements des entreprises à tendre vers des pratiques moins polluantes, telles que l'achat de véhicules électriques propres. D'autre part, il envisage une taxation des industries de combustion fossile ainsi qu'une taxation des carburants à forte teneur en carbone.

A cela s'ajoute un financement via les marchés d'émissions, déjà présents sur le sol américain au sein d'une dizaine d'États. Neuf États du nord-est (Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachussets, New Hampshire, New York, Rhode Island et Vermont) sont déjà à l'origine d'une initiative régionale de marché de quotas d'émissions de GES, à l'image du marché européen. La Californie a aussi plafonné ses quotas d'émissions. Il n'y a pas qu'au niveau étatique qu'il existe des taxes sur l'énergie pour réduire les émissions. Los Angeles a électrifié son réseau de transports en commun avec une taxe sur l'énergie. Joe Biden souhaite développer cette pratique pour financer son plan de transition énergétique par les mécanismes du marché.

LA R&D AU CŒUR DU PLAN BIDEN POUR LE CLIMAT

La montée en gamme sur les EnR sera le véritable pari de l'administration Biden. Par conséquent, les dépenses en R&D s'imposent comme l'enjeu majeur du défi climatique. Elles sont vitales dans la mesure où Joe Biden propose de capitaliser sur les innovations industrielles et commerciales pour engager la mutation énergétique et économique des États-Unis.

Les dépenses en R&D seront réparties sur tous les segments d'activité ciblés : énergie, transports, infrastructures, services publics, agriculture et agro-industries. L'avantage du plan Biden est son pragmatisme sur différents sujets tels que le nucléaire ou encore la capture carbone. Il s'agit de conserver une souplesse pour trouver les solutions économiques viables à long terme pour faire des États-Unis le modèle de transition économique et écologique.

Le président Biden s'efforcera d'établir des objectifs fondés sur les résultats tangibles en matière de R&D. Cela aura pour incidences :

- d'améliorer la collecte de données et la transparence vis-à-vis des puissants lobbys énergétiques américains ;

- de suivre les progrès et d'accroître les responsabilités des acteurs privés comme publics pour mettre en place un système de bonus-malus ;
- de renforcer la coopération entre les entrepreneurs du secteur privé et les grandes instances de R&D, notamment les chercheurs ;
- et enfin de forger et d'ériger un modèle de R&D pour aider les autres pays du monde.

REPRENDRE LE LEADERSHIP MONDIAL SUR LE DÉFI DU XXIÈME SIÈCLE

Le plan Biden rappelle que les États-Unis représentent seulement 15% des GES et qu'en conséquence, la réponse à l'urgence climatique se doit d'être mondiale. Derrière ce postulat, se cachent pourtant des ambitions de puissance. Joe Biden entend mener une action diplomatique majeure pour réévaluer les ambitions climatiques des pays étrangers. Symbole de cette action diplomatique, la réintégration de l'accord de Paris dès le premier jour de son mandat est le premier acte de Biden en faveur du climat en tant que chef d'État. Il souhaite également convoquer un sommet mondial sur le climat d'ici l'été 2021 afin de responsabiliser ses homologues étrangers, principaux émetteurs de carbone dans le monde.

Ce positionnement géopolitique s'explique à la fois par des arguments environnementaux mais également par des arguments économiques, tels qu'en matière de compétitivité à l'exportation. Le renchérissement des coûts énergétiques et industriels dans l'économie américaine pourrait nuire à sa compétitivité vis-à-vis de ses concurrents européen et chinois. La Chine pourrait effectivement mener une politique de dumping environnemental, profitant des mesures de Biden sur l'internalisation du coût de la pollution aux pollueurs américains. Afin d'anticiper cela, le plan Biden prévoit des taxes d'ajustement et des quotas destinés aux biens et services provenant de pays ne respectant pas leurs obligations climatiques.

Avec ce plan, Joe Biden entend aligner les puissances du G20 sur sa politique environnementale volontariste et contraignante.

Son slogan « rallier le reste du monde pour répondre à la menace climatique » illustre les ambitions environnementales de Biden pour les États-Unis, à l'opposé de celles de l'administration Trump. Toutefois, il s'agit d'un continuum politique sur une volonté commune de reprendre le leadership mondial et de concurrencer frontalement la Chine.

CONCLUSION

En somme, Joe Biden propose une politique radicalement divergente vis-à-vis de son prédécesseur. Il entend guider la réponse mondiale face au changement climatique par des mesures économiques afin d'engager la mutation du modèle américain. En s'affranchissant de mesures sociales fortes pour éviter un coût pharaonique sur les finances publiques, Joe Biden propose un plan pragmatique et viable pour atteindre les objectifs ambitieux fixés.

L'administration Biden a fait du plan Biden le fer de lance de sa politique économique, industrielle et commerciale et a donné rendez-vous au monde en 2025 pour un premier bilan, à la clôture du premier mandat présidentiel de Joe Biden.



Le Millénaire est un groupe de réflexion spécialisé sur les questions de politiques publiques. Il porte un projet gaulliste, réformateur, disruptif et guidé par l'intérêt national. Il est composé d'une cinquantaine de contributeurs de divers horizons - cadres du privé, du public, chercheurs, chefs d'entreprises - et chacun expert dans son domaine.

Président : William THAY

Vice-Président : Gilles BÖSIGER

Secrétaire générale : Marion PARISSET

Directeur des études : Jean-Claude BERNARDON

Directeur des affaires publiques : Emeric GUISET

Directrice de la communication : Alexandra MONET

Communication : communication@lemillenaire.org

Presse : presse@lemillenaire.org

Et pour suivre toutes les actualités du Millénaire :

<http://lemillenaire.org>



***Mentions légales :** L'ensemble de ce rapport relève de la législation française et internationale sur le droit d'auteur et de la propriété intellectuelle. Tous les droits de la reproduction sont réservés à l'association « Le Millénaire », la reproduction de tout ou partie de ce rapport sur quelque support que ce soit est formellement interdite sauf autorisation expresse du Président de l'association.*