

Régler la dette climatique

Benedict Clements, Sanjeev Gupta et Jianhong Liu

LE CHIFFRAGE DES DOMMAGES IMPUTABLES AUX ÉMISSIONS AIDE À ÉVALUER LA JUSTE PART DE CHAQUE PAYS DANS LE FARDEAU CLIMATIQUE

En vertu de l'accord de Paris de 2015, plus de 190 pays se sont engagés à réduire d'ici 2030 leurs émissions de carbone, dont celles provenant de la consommation de combustibles fossiles, pour éviter les effets négatifs du réchauffement de la planète. Il existe cependant un écart de taille entre les engagements pris et les actions qui s'imposent. Cela étant, les pays pourraient encore réduire leurs émissions après 2030.

Les pays, notamment la plupart des membres du Groupe des vingt (G20), ont déjà pris des engagements volontaires sur ce qu'ils estiment pouvoir ou devoir faire pour contribuer à la baisse des émissions. Mais il serait peut-être plus pragmatique de demander aux plus riches d'indemniser les pays en développement pour les dommages qu'ils subissent en raison du changement climatique.

C'est ici que le concept de « dette climatique » peut se révéler utile. Cette dette correspond à la somme des dommages provoqués par les émissions, c'est-à-dire le cumul des effets néfastes des émissions de dioxyde de carbone, dont les coûts s'imposent à tous sans contrepartie. Nous estimons la dette climatique de 131 pays à partir des émissions de carbone historiques et projetées (Clements, Gupta et Liu, 2023). Ces estimations servent à déterminer la juste contribution de chaque pays à la réduction des émissions et à examiner la meilleure façon de dédommager les pays en développement. Il pourrait être demandé aux pays présentant une lourde dette

climatique d'endosser une part du fardeau proportionnellement plus importante, ce qui risquerait toutefois de poser problème aux pays dont la dette publique est élevée et l'espace budgétaire limité. L'un des aspects à prendre en compte pour déterminer qui doit rembourser la dette climatique est la capacité de paiement et de ce point de vue, les pays en développement seraient moins sollicités.

Calculer la dette climatique

La dette climatique peut être estimée à l'aide des émissions effectives et prévues, et du coût social du carbone, qui mesure les répercussions économiques par tonne de CO₂ émise. Nous arrivons à une dette colossale, d'environ 59 000 milliards de dollars pour la période 1959-2018 (graphique 1), qui devrait augmenter de 80 000 milliards de dollars entre 2019 et 2035. Le montant de la dette climatique d'un pays reflète à la fois la taille de son économie (corrélée positivement aux émissions) et l'intensité de son utilisation des combustibles fossiles (et donc sa production d'émissions) pour chaque dollar de production économique. La ventilation de la consommation d'énergie (utilisation intensive de charbon, par exemple) a aussi une incidence. En 2018, les premiers contributeurs étaient les États-Unis (14 000 milliards de dollars), suivis de la Chine (10 000 milliards de dollars) et de la Russie (5 000 milliards de dollars). À compter de 2018, les pays en développement représenteront une part plus importante de la dette



climatique, du fait de leur croissance économique comparativement plus vigoureuse.

On peut faire valoir que tous les êtres humains ont le même droit à un environnement épargné par le changement climatique et, partant, que les pays dont la dette climatique est importante en raison de leurs fortes émissions devraient dédommager les pays ayant moins dégradé l'environnement.

Nos données laissent apparaître des disparités notables d'un pays à l'autre en ce qui concerne la dette climatique par habitant (graphique 2), qui présente son niveau le plus élevé aux États-Unis (environ 6 fois supérieure à celle de la Chine pour la période 1959-2018 et 25 fois supérieure à celle de l'Inde). Pour 2019-35, c'est encore aux États-Unis qu'elle sera la plus élevée et elle augmentera en Chine jusqu'à dépasser le niveau prévu dans l'Union européenne.

La dette climatique est très lourde quand on la compare à la dette publique. Dans les pays du G20, elle équivaut à environ 81 % du PIB, alors que la dette moyenne des administrations publiques s'élevait à 88 % du PIB en 2020. La dette climatique est donc considérable par rapport à la charge budgétaire

que devraient engendrer les hausses des dépenses publiques pour la santé et les retraites. En valeur actualisée nette, ces dépenses devraient s'élever à 25 % du PIB en moyenne dans les pays du G20 entre 2020 et 2035.

Pour évaluer les plans de réduction des émissions et leurs incidences probables sur la dette climatique, nous étudions deux scénarios. L'accord de Paris de 2015 a établi un cadre visant à ce que le réchauffement demeure bien en deçà de 2 degrés et que les efforts se poursuivent pour le limiter à 1,5 degré de plus que la température moyenne de l'ère préindustrielle. Cet accord repose sur un plan d'action climatique quinquennal. Tous les cinq ans, les pays présentent des mesures non contraignantes de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour atteindre les objectifs : il s'agit des contributions déterminées au niveau national (CDN).

La dette continue de s'accumuler

Dans notre premier scénario, nous évaluons les effets d'une mise en œuvre complète de l'ensemble des CDN sur la dette climatique, en supposant que les

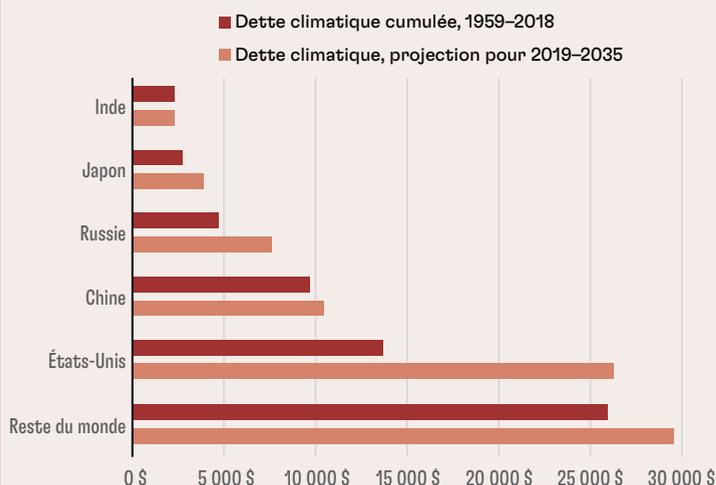
Tour de refroidissement d'une centrale au lignite.

GRAPHIQUE 1

Un fardeau commun

Les pays avancés continueront de représenter la majorité de la dette climatique, mais les pays en développement verront leur part augmenter.

(dette climatique en milliards de dollars)



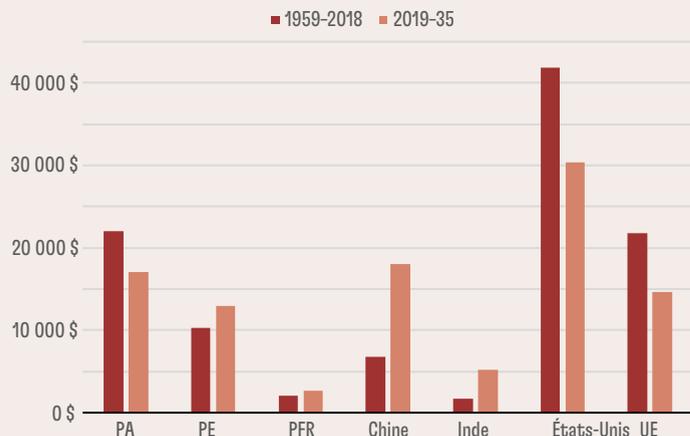
SOURCES : calculs des auteurs à partir des données sur les émissions historiques de CO₂ de Ritchie et Roser (2017) ; projections d'émissions du département des finances publiques du FMI.

GRAPHIQUE 2

En dollars par habitant

Les États-Unis continueront d'afficher la dette climatique par habitant la plus élevée et celle de la Chine dépassera celle de l'Union européenne.

(dette climatique par habitant, en dollars)



SOURCES : calculs des auteurs à partir des données sur les émissions historiques de CO₂ de Ritchie et Roser (2017) ; projections d'émissions du département des finances publiques du FMI.

NOTE : Les pays avancés (PA) comprennent les États-Unis ; les pays émergents (PE) comprennent la Chine et l'Inde ; PFR = pays à faible revenu ; UE = Union européenne.

émissions nationales diminueront progressivement dans chaque pays jusqu'à atteindre l'objectif de 2030. Il en résulte une réduction de l'accumulation de la dette climatique de 9 600 milliards de dollars (24%). Bien qu'appréciable, cette baisse est négligeable au regard de l'accumulation que nous prévoyons pour 2019-35. De surcroît, les pays où les émissions reculent sensiblement (Chine, États-Unis) resteraient néanmoins les principaux responsables de l'accumulation de la dette climatique (12,9 et 5,4 milliards de dollars, respectivement). À elle seule, la mise en œuvre des CDN ne permet donc pas de répartir équitablement entre les pays le fardeau lié à la réduction de la dette climatique.

Dans notre second scénario, nous évaluons la diminution des émissions et des dettes climatiques qui serait nécessaire, au-delà des promesses contenues dans les CDN, pour atteindre l'objectif de 1,5 degré fixé par l'accord de Paris. Dans ce contexte, il semblerait logique de demander aux pays présentant une lourde dette climatique de participer davantage au comblement de l'écart. D'ailleurs, de nombreux pays avancés dont la dette est importante, comme les États-Unis, le Japon et l'Allemagne, se sont déjà engagés dans leurs CDN à réduire fortement leurs émissions d'ici 2030. Par conséquent, il semble plus réaliste de demander aux pays des baisses supplémentaires en fonction de leur part dans les émissions totales l'année en question. Si, par exemple, tous les pays du G20 s'engageaient sur cette réduction complémentaire en plus de leurs CDN respectives, la dette climatique chuterait de 6 400 milliards de dollars supplémentaires. Mais ils seraient nombreux à juger ces réductions injustes, car la dette climatique des États-Unis et d'autres pays avancés resterait largement supérieure à celle des pays en développement du G20.

Cet exercice démontre qu'il pourrait être impossible, d'ici à 2030, de réduire les émissions d'une manière qui soit jugée équitable, compte tenu de la part décroissante des pays avancés dans les émissions mondiales. À la place, les pays avancés devraient peut-être s'attacher à réduire leurs émissions sur une période plus longue ou à indemniser fortement les pays en développement pour les dommages provoqués par le changement climatique, avec par exemple des financements plus généreux pour l'action climatique.

Le rôle de la politique budgétaire

La fiscalité et les politiques de dépenses publiques sont des outils efficaces pour contrôler l'accroissement de la dette climatique. Or les pays peinent à mener leur action climatique en raison des conséquences économiques de la pandémie et de l'augmentation brutale de la dette publique qui en a résulté. Les États-Unis et l'Europe ont adopté des mesures de grande envergure pour subventionner les énergies propres et ainsi réduire la dette climatique, mais les pays en développement n'ont





Militants du mouvement des « Vendredis de l'avenir ».

pas les moyens d'en faire de même, faute d'un espace budgétaire suffisant. Cela étant, les deux groupes de pays devraient mettre l'accent sur les recettes, en particulier sur une augmentation de la fiscalité appliquée à l'énergie, les taxes carbone permettant de diminuer la dette climatique. Ces mesures feraient baisser les émissions tout en aidant les pays à financer d'autres dépenses. La taxation du carbone doit s'accompagner de mesures budgétaires complémentaires afin de compenser les effets négatifs à court terme de la taxe sur les ménages à faible revenu.

D'importantes questions éthiques se posent aux pays cherchant à mettre en œuvre des politiques fiscales et de dépenses pour réduire les émissions. Quelle génération devrait porter le fardeau de l'adaptation à une économie émettant moins de carbone ? Étant donné que les dommages liés aux émissions vont en augmentant, mieux vaudrait que les pays agissent au plus vite. La génération actuelle a déjà consommé d'importantes quantités d'énergie à des prix ne reflétant pas vraiment leur coût social réel, notamment les atteintes à l'environnement. Pour les pays en développement, en revanche, l'ajustement pourrait être progressif, car leur capacité à assumer cette charge augmentera au fil du temps, parallèlement au revenu par habitant.

Le choix du pragmatisme

La dette climatique créée par les émissions de CO₂ est considérable et inégalement répartie. Son poids et les

disparités entre les pays dans ce domaine augurent d'âpres débats sur la juste répartition des contributions au ralentissement du changement climatique et le niveau d'aide à apporter aux pays en développement pour compenser ces écarts.

La dette climatique par habitant devrait être beaucoup plus élevée dans les pays avancés que dans les pays en développement, même avec une mise en œuvre complète des CDN des pays du G20. Cela pourrait donc nécessiter des efforts supplémentaires de la part des pays avancés afin que le fardeau de la lutte contre le changement climatique soit équitablement réparti. La concrétisation des réductions d'émissions requises pour atteindre les objectifs fixés par l'accord de Paris est problématique, car les pays avancés (qui ont accumulé une part importante dans l'encours de la dette climatique) réduisent déjà fortement leurs émissions dans le cadre de leurs CDN. Une méthode plus pragmatique de juste répartition du fardeau consiste donc à ce que les pays avancés intensifient l'aide fournie aux pays en développement. La finance climatique doit être consacrée aux mesures d'atténuation des conséquences du changement climatique et d'adaptation à ces dernières, sous la forme de dons et de prêts concessionnels. Avec sa nouvelle facilité pour la résilience et la durabilité, le FMI octroie aux pays en développement des financements concessionnels pour la transition climatique et la préparation aux pandémies. Mais les financements actuels n'ont pas encore atteint l'objectif de 100 milliards de dollars par an et sont clairement insuffisants au regard du niveau colossal de la dette climatique des pays avancés. **F&D**

BENEDICT CLEMENTS est professeur invité à l'Universidad de las Américas (Équateur).

SANJEEV GUPTA est chercheur principal émérite au Center for Global Development (Washington, DC).

JIANHONG LIU est analyste de recherche au département des marchés monétaires et de capitaux du FMI.

BIBLIOGRAPHIE :

Clements, Benedict, Sanjeev Gupta, and Jianhong Liu. 2023. "Who's Responsible for Climate Change? New Evidence Based on Country-level Estimates of Climate Debt." *Economics of Energy and the Environment* 12 (1). <https://doi.org/10.5547/2160-5890.12.1.bcle>.

International Monetary Fund (IMF). 2019. *Fiscal Monitor: How to Mitigate Climate Change*. Washington, DC, September. <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2019/09/12/fiscal-monitor-october-2019>.

Ritchie, Hannah, Max Roser, and Pablo Rosado. 2020. "CO₂ and Greenhouse Gas Emissions." Published online at OurWorldInData.org. <https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions>.