



Série spéciale sur les mesures budgétaires à prendre face à la COVID-19

Ce document fait partie d'une série de notes rédigées par le département des finances publiques pour aider les pays membres à faire face à l'urgence de la COVID-19. Les avis exprimés dans ce document n'engagent que leurs auteurs et ne sauraient être attribués au Fonds monétaire international, à son conseil d'administration ou à sa direction.

Verdir la reprise

Dans le monde entier, la politique budgétaire se concentre à juste titre sur la manière de combattre la crise économique provoquée par la COVID-19. La crise liée aux changements climatiques n'a pour autant pas disparu, pas plus que la nécessité d'adopter des mesures décisives pour y remédier. Les décisions prises aujourd'hui en réaction à la crise de la COVID-19 pourront en outre influencer sur le climat et la santé humaine sur plusieurs décennies. La présente note appelle les responsables de l'élaboration des politiques budgétaires à « verdir » leur réponse à la crise actuelle pour éviter qu'elle n'en entraîne une autre. Le soutien de l'opinion publique à ces mesures pourrait s'avérer plus important après la crise de la COVID-19.

Veillez envoyer tout commentaire ou question sur la présente note à cdsupport-revenue@imf.org.

I. CONTEXTE : LA CRISE DE LA COVID N'INFLUERA PAS SUR LE CLIMAT, MAIS LA RIPOSTE AURA UNE INFLUENCE

La crise économique provoquée par la COVID-19 ne change rien au défi fondamental que représente le changement climatique, ni aux réponses à lui apporter. Même une récession mondiale prolongée n'aurait que des répercussions modestes sur le volume des émissions de gaz à effet de serre dans l'atmosphère. Aussi demeure-t-il indispensable d'accroître le coût des émissions, mesure essentielle pour résoudre la question de l'externalité qui est au cœur du changement climatique. L'action que doivent mener les pouvoirs publics reste également ambitieuse. Par exemple, pour limiter le réchauffement mondial à un maximum de 2°C, il faudrait appliquer rapidement des mesures équivalant à une taxe mondiale d'au moins 75 dollars par tonne d'ici à 2030, alors que le prix moyen de la tonne de carbone est actuellement de 2 dollars¹.

Les décisions qui seront prises aujourd'hui influenceront sur le climat pendant plusieurs décennies. Les répercussions cumulées d'une crise sanitaire et économique font peser une lourde menace sur les économies et les vies humaines et ont déclenché, à juste titre, une action rapide et exceptionnelle de la part des pouvoirs publics dans le monde entier. Compte tenu de la profondeur de la crise et de l'ampleur de la réaction, les mesures adoptées aujourd'hui exerceront probablement une incidence durable sur l'économie mondiale et

¹ D'après des études résumées dans le Moniteur des finances publiques, FMI, octobre 2019.

influenceront sur les sociétés pendant de nombreuses décennies. Ces effets se répercuteront ensuite sur les émissions et le climat. Par exemple, si l'on ne fixe pas les prix de l'énergie à un niveau correct, les investissements supplémentaires résultant des mesures d'incitation ne seront pas correctement répartis entre secteurs propres ou polluants.

Les responsables de l'élaboration des politiques budgétaires doivent donc créer une reprise « verte ». Pendant la phase d'endiguement de la crise, les possibilités risquent d'être réduites, étant donné que le soutien d'urgence aux ménages et aux entreprises constitue la priorité absolue : il ne doit pas être différé ou remis en cause par des considérations climatiques. Cependant, lorsque les économies se stabiliseront et que les fermetures d'entreprises ralentiront, la portée et la nécessité d'un vaste plan de relance budgétaire, et en particulier de mesures vertes stimulant à la fois la demande et l'emploi, augmenteront. Même pendant la phase actuelle, il reste possible de mener des actions qui vont dans le sens des objectifs du climat sans compromettre l'efficacité des mesures d'endiguement.

Le soutien de l'opinion publique aux politiques vertes pourrait croître après la crise de la COVID-19. Les dirigeants pourront en effet montrer que, tout comme les pandémies, 1) les crises climatiques peuvent sembler lointaines mais frapper rapidement, 2) la préparation est indispensable et prend des années, 3) les coûts de préparation sont dérisoires par rapport aux coûts engendrés par l'absence de préparation. Une réduction des émissions pourrait de fait diminuer les risques de maladies respiratoires (provoquées par la pollution atmosphérique, par exemple)².

Les ministères des Finances doivent faire en sorte que ces mesures et projets soient prêts à être lancés. Les plans de relance sont en cours d'élaboration et les mesures et projets qui tiennent compte du climat devront être prêts rapidement pour y être intégrés. Cette phase préparatoire peut également comprendre le renforcement des capacités nécessaires au sein des ministères des Finances pour contribuer à la gestion de la mise en œuvre des aspects de la relance relatifs à l'environnement.

II. ACTION : MESURES DESTINÉES A VERDIR LA REPRISE

La situation de chaque pays sera différente, selon par exemple sa situation macroéconomique, son espace budgétaire, le degré d'avancement éventuel de plans de relance de grande ampleur, sa capacité à prendre en compte les questions climatiques, l'ambition de ses engagements climatiques et l'importance donnée à d'autres objectifs. Certains principes peuvent néanmoins aider les dirigeants à verdir leur réponse à la crise de la COVID-19.

Choisir de soutenir les activités vertes plutôt que les activités polluantes

- Les projets d'investissement public pourraient s'attacher principalement à :
 - favoriser les infrastructures intelligentes sur le plan climatique (par exemple, les énergies renouvelables, la modernisation du réseau électrique, les transports publics, l'amélioration des infrastructures numériques pour tirer parti de l'expérience du télétravail partout dans le monde)
 - concevoir et mettre en œuvre des technologies intelligentes sur le plan climatique (concernant par exemple, les batteries, l'hydrogène ou le captage du carbone)
 - soutenir les mesures d'adaptation (protection contre les inondations, routes et bâtiments résilients)

² Voir notamment, Perspectives de l'économie mondiale, FMI, chapitre 3, octobre 2017, et Finances et développement, juin 2018.

- éviter les investissements à forte intensité de carbone (énergies fossiles, véhicules à fortes émissions).
- Les programmes de travaux publics destinés à apporter une garantie de ressources aux plus défavorisés touchés par la crise pourraient porter sur des projets favorisant l'adaptation (concernant l'irrigation, par exemple).
- Les garanties de la dette et les autres mécanismes de soutien pourraient être étendus aux activités/secteurs verts de préférence aux activités/secteurs polluants.

Conditionner le soutien aux activités polluantes à des progrès en faveur du climat

- Le soutien accordé en temps de crise aux secteurs/entreprises à forte intensité de carbone pourrait reposer sur des engagements en termes de réduction des émissions et/ou l'assurance de la mise en place d'une transition équitable vers une économie faible en carbone (avec par exemple la prise en charge financière de la fermeture des mines de charbon et des plans de retraite anticipée et de reconversion des travailleurs concernés, la participation aux ventes de véhicules à émission zéro, la fabrication de carburants propres pour les transports internationaux).
- Il pourrait être demandé aux grandes entreprises qui reçoivent une aide publique sur le long terme de communiquer leur empreinte carbone.

Facturer le carbone à un prix correct

- Le bas niveau des prix du pétrole et la nécessité de redresser les situations budgétaires font de l'augmentation des taxes carbone (ou des instruments qui s'en rapprochent, tels que les taxes sur les carburants) et de la suppression des subventions accordées aux énergies fossiles des mesures particulièrement appropriées. Dans de nombreux pays, une taxe carbone de 75 dollars la tonne entraînerait une hausse des prix à la pompe qui resterait inférieure à l'effondrement des prix mondiaux du pétrole enregistré récemment.
- L'on peut généralement renforcer l'effet des taxes carbone avec des mesures telles qu'une tarification incitative pour promouvoir les véhicules à émission zéro et des améliorations en matière d'efficacité énergétique, qui doivent également s'accompagner de dispositifs d'aide aux ménages à faible revenu et aux travailleurs et groupes de population touchés de manière disproportionnée.
- Le soutien aux transports et aux autres secteurs les plus touchés ne doit pas prendre des formes susceptibles de remettre en cause les objectifs de tarification du carbone, en réduisant par exemple les dépenses de carburant ou associées aux déplacements.

Évaluer les répercussions des mesures de soutien sur le climat

- Les mesures de relance doivent être examinées au regard de leurs répercussions, positives et négatives, sur le climat. Il convient de ne pas assouplir les normes environnementales.
- Il pourrait être prévu que les mesures de relance soient évaluées en fonction de leurs répercussions sur le climat et présentées dans le budget, sous réserve que cela n'entraîne pas un retard important. (Plus généralement, les pays doivent éviter de suspendre les efforts déployés en faveur de l'élaboration d'un « budget vert », soit l'intégration des aspects relatifs à l'environnement et au climat à la définition budgétaire).

Verdir le financement

- Envisager de financer les dépenses supplémentaires relatives au climat avec des obligations vertes.
- Le financement privé pourrait être mobilisé pour l'investissement vert (avec des garanties ciblées et transparentes).
- Imposer aux banques qui reçoivent une aide publique de publier le degré de préparation aux enjeux climatiques de leur portefeuille.

Élaborer un nouveau plan climatique ambitieux à moyen terme

- Les ministères des Finances pourraient collaborer avec d'autres ministères pour présenter un plan révisé des émissions (« Contribution déterminée au niveau national ») reflétant les nouvelles perspectives et mesures relatives aux émissions dans leur pays avant la Conférence des Nations Unies sur le changement climatique, qui demeure indispensable, même si elle a été reportée.

Coordonner les actions et soutenir d'autres pays

- Pour élargir la portée des mesures d'atténuation et éviter que les efforts entrepris par un pays ne soient sapés par d'autres, les pays partageant les mêmes vues pourraient convenir d'un prix minimum pour le carbone, qui serait plus élevé pour les pays avancés. Il pourrait également être envisagé d'associer ce prix minimum à un mécanisme d'« ajustement carbone aux frontières » appliqué au carbone présent dans les importations en provenance de pays qui ne prennent pas de mesures d'atténuation adaptées.
- Les pays à revenu élevé pourraient accroître leur aide aux pays vulnérables et à faible revenu pour aider ces derniers à réduire leurs émissions, à s'adapter aux conséquences du changement climatique et, à plus court terme, à reconstituer leurs fonds de secours, dans lesquels ils pourront avoir puisé pour faire face à la crise de la COVID-19.