

RÉSUMÉ ANALYTIQUE DU MONITEUR DES FINANCES PUBLIQUES

Le climat à la croisée des chemins : politiques budgétaires dans un monde en réchauffement

Le réchauffement mondial menace la planète et les moyens d'existence des populations, et 2023 devrait être l'année la plus chaude jamais enregistrée. Conscients de cette menace, les pays se sont fixé des objectifs climatiques – beaucoup, par exemple, se sont engagés à réduire les émissions de gaz à effet de serre à une valeur nette nulle d'ici le milieu du siècle – et ont décidé toute une série de politiques publiques. Cependant, les politiques actuellement mises en œuvre ou annoncées ne suffiront pas à atteindre les objectifs de température de l'accord de Paris de 2015. La lutte contre le réchauffement mondial bénéficiera à tous, car elle permettra d'atténuer les conséquences potentiellement catastrophiques du changement climatique. Cependant, cet objectif suppose une transformation économique radicale, susceptible d'entraîner des coûts et des avantages variables selon les individus, les entreprises, les régions et les pays. Le financement privé joue un rôle décisif, et la transition aux sources d'énergie peu carbonées nécessitera de fortes complémentarités entre les acteurs publics et privés.

Les mesures de dépense coûtent cher

De nombreux pays vont au-devant d'un endettement élevé, d'une hausse des taux d'intérêt et d'un affaiblissement de la croissance. Les ratios dette/PIB devraient augmenter d'un point de pourcentage par an au cours de la période 2023–28, plus rapidement que ce qui avait été envisagé avant la pandémie. Ces difficultés compliquent les initiatives de lutte contre le changement climatique.

Plusieurs pays mettent en œuvre des politiques de réduction des émissions de gaz à effet de serre très largement axées sur des mesures de dépense, telles que l'augmentation des investissements publics et des subventions aux sources d'énergie renouvelables. Les politiques visant à réduire les émissions sont les bienvenues, mais dans certains cas elles supposent des coûts budgétaires considérables. Les décideurs doivent donc arbitrer une question fondamentale : d'un côté, s'appuyer principalement sur des mesures de dépense pour atteindre la neutralité carbone d'ici le milieu du siècle va coûter de plus en plus cher, et pourrait faire augmenter la dette publique de 45 à 50 % du PIB dans les pays fortement émetteurs de gaz à effet de serre, ce qui mettrait leur endettement sur une trajectoire intenable. D'un autre côté, une action insuffisante en faveur du climat laisserait la planète sans défense face aux conséquences néfastes du réchauffement mondial, tandis que les risques macroéconomiques augmenteraient en parallèle. Le recours à la tarification du carbone peut faciliter cet arbitrage, car il s'agit d'une méthode efficace et peu coûteuse de faire baisser les émissions tout en générant des recettes, ce qui réduit la charge de la dette. Cependant, la tarification du carbone est souvent mal perçue : par conséquent, l'arbitrage se transforme en « trilemme », dans la mesure où les décideurs doivent mettre au point des mesures faisables politiquement, compatibles avec les objectifs climatiques et assurant la viabilité des finances publiques.

Cette situation est particulièrement difficile pour les pays émergents et les pays en développement, dont la croissance et le développement revêtent un caractère prioritaire. Ces pays doivent également s'adapter aux conséquences du changement climatique, en plus de réaliser des investissements déjà considérables pour atteindre les objectifs de développement durable. En outre, leur accès aux technologies à faible intensité de carbone est limité, or les technologies existantes peuvent permettre aux pays de réaliser environ 90 % des baisses d'émissions à effectuer d'ici 2030 pour atteindre les objectifs de température. Par ailleurs, la transition vers la neutralité carbone implique que les pays producteurs de combustibles fossiles vont voir baisser fortement les recettes qu'ils tirent des produits de base, ce qui entraînera de grandes difficultés pour leurs finances publiques et la diversification de leur économie.

Un avenir plus vert est possible si les bonnes mesures sont mises en place

Aucune mesure à elle seule ne peut permettre d'atteindre les objectifs de sauvegarde du climat. Ce chapitre présente un éventail de mesures pratiques, évaluées à l'aune de leur efficacité économique et de leur faisabilité sur les plans administratif et politique, entre autres critères. D'un point de vue macrobudgétaire, les mesures doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays, pour peu que la tarification du carbone en fasse partie intégrante. La tarification du carbone est nécessaire mais pas suffisante, et doit être complétée par d'autres instruments (bonus-malus, subventions vertes, normes réglementaires, etc.) de nature à encourager l'innovation et le déploiement de technologies à faible intensité de carbone et à remédier aux défaillances du marché et aux externalités de réseaux. Des transferts budgétaires en faveur des travailleurs, familles et groupes vulnérables peuvent répondre aux préoccupations soulevées par la hausse des prix de l'énergie. Les exemples probants de pays qui se trouvent à des stades de développement différents montrent que cette méthode peut permettre de surmonter les obstacles politiques associés à la tarification du carbone. De tels enseignements peuvent profiter non seulement aux presque 50 pays déjà dotés de mécanismes de tarification du carbone (qui nécessiteront de nouvelles augmentations), mais aussi aux pays qui envisagent actuellement de faire de même (ils sont au moins 23).

Les coûts budgétaires varient selon le dosage des mesures de recettes et de dépense. Des analyses montrent qu'en prenant aujourd'hui des mesures de recettes et de dépense adaptées en faveur du climat et en les mettant en œuvre selon un enchaînement judicieux, il est possible de réduire les coûts budgétaires des baisses d'émissions qui s'imposent. Selon un scénario élaboré à titre indicatif, la dette publique dans les pays avancés pourrait augmenter de l'ordre de 10 à 15 % du PIB d'ici 2050, ce qui équivaudrait à une hausse annuelle moyenne du déficit primaire de 0,4 point de pourcentage du PIB. Les pays avancés disposant d'une confortable marge de manœuvre budgétaire pourront sans doute se permettre un tel ensemble de mesures. D'autres pays, dont l'espace budgétaire est plus restreint, devront hiérarchiser leurs dépenses (par exemple en éliminant les subventions aux combustibles fossiles) et augmenter leurs recettes pour préserver la viabilité de leur dette. Dans un cas comme dans l'autre, tout retard dans la mise en œuvre de mécanismes de tarification du carbone pourrait s'avérer très coûteux. D'après les estimations, chaque année de retard pourrait alourdir la dette publique de 0,8 à 2,0 % du PIB par an.

Les pays émergents représentent une part non négligeable des émissions mondiales de gaz à effet de serre. On estime que la hausse de l'endettement qui résulterait d'un ensemble de mesures en faveur du climat devrait être comparable à celle qui interviendrait dans les pays avancés, soit autour de 15 % du PIB d'ici 2050. Les estimations d'endettement sont entachées d'une grande incertitude qui tient aux différences s'agissant des investissements et des subventions, de la compensation accordée aux ménages, de l'espace budgétaire disponible et du degré de dépendance aux combustibles fossiles. La nature de l'impact sur l'endettement diffère fortement de la situation des pays avancés, dans la mesure où les pays émergents doivent investir davantage dans l'atténuation des effets du changement climatique, peuvent tirer des revenus plus importants de la tarification du carbone, et doivent supporter des coûts d'emprunt plus élevés et influencés par leur niveau d'endettement. Une augmentation de l'endettement sera particulièrement difficile à supporter pour les pays émergents et les pays en développement déjà fortement endettés et dont la charge d'intérêt augmente, et qui connaissent de surcroît des besoins d'adaptation considérables. Ces constats rendent d'autant plus nécessaires l'amélioration de l'efficacité des dépenses, l'augmentation des recettes, le rôle accru des financements privés et le soutien financier extérieur, ainsi que les transferts de connaissances et la diffusion de technologies éprouvées à faible intensité de carbone. De plus, le FMI peut apporter son concours en proposant des financements de long terme dans le cadre du fonds fiduciaire pour la résilience et la durabilité. L'existence d'une grande incertitude, qui tient aux effets des politiques mises en œuvre et aux effets non linéaires du changement climatique, donne à penser qu'il est indispensable d'incorporer l'action en faveur du climat dans les analyses de viabilité de la dette.

Les pouvoirs publics doivent faciliter la transition des entreprises vers une économie verte

Les entreprises jouent un rôle essentiel dans la décarbonation, et les pouvoirs publics doivent les encourager à procéder aux transformations nécessaires à un avenir moins carboné. À cet égard, l'analyse d'une enquête menée auprès d'entreprises indique que les réglementations qui contraignent ces dernières à surveiller ou limiter leurs émissions sont souvent associées à un niveau d'investissement plus élevé dans les technologies à faible intensité de carbone. La flambée des prix de l'énergie en 2022 a montré que les entreprises étaient capables d'investir dans l'efficacité énergétique et de réduire leur consommation lorsqu'elles faisaient face à des chocs de prix de grande ampleur, ce qui semble indiquer que les réglementations, les incitations et les mécanismes de tarification du carbone peuvent accélérer les initiatives de décarbonation.

Les incitations financières, qu'il s'agisse de crédits d'impôt ou de subventions, peuvent encourager les entreprises à investir dans les technologies à faible intensité de carbone, surtout lorsque les entreprises s'estiment informées quant aux effets que les politiques en question auront sur leurs projets d'investissement. Par conséquent, les pouvoirs publics doivent bien communiquer leurs mesures aux entreprises, y compris leur durée et leur champ d'application, et les critères permettant d'en bénéficier. Des incitations financières ciblées peuvent réduire les coûts budgétaires, dans la mesure où certaines entreprises investiront même en l'absence d'aides publiques. On le voit, la conception et la mise en œuvre des politiques ont une grande importance. Les subventions vertes doivent respecter les règles de l'Organisation mondiale du commerce, afin d'éviter de faire survenir involontairement des distorsions aux échanges et d'entraîner les pays dans une course aux subventions.

Le changement climatique relève d'une responsabilité partagée qu'aucun pays ne peut prendre seul à sa charge. Les décideurs doivent passer à la vitesse supérieure et se coordonner dans tous les domaines pour laisser aux générations futures un monde viable et résilient.