

Une politique



climatique pour des temps difficiles

Benjamin Jones et Michael Keen

LES EFFORTS déployés pour négocier une suite au Protocole de Kyoto et concevoir des politiques climatiques internes se sont intensifiés récemment et atteignent un stade délicat. Parallèlement, les gouvernements cherchent de nouvelles sources de croissance durable, pour sortir de la pire crise économique depuis des décennies, et souvent aussi les moyens de résoudre les problèmes budgétaires aggravés par la crise.

Quelles sont les interactions entre ces deux défis — formuler une politique climatique et s'adapter à des perspectives économiques dégradées? Quel doit être le rapport entre reprise et politique climatique? Et comment la gestion macroéconomique et budgétaire à court et moyen terme doit-elle intégrer les préoccupations climatiques?

Politique climatique et reprise

La crise a eu des effets majeurs sur l'économie mondiale, mais le besoin de lutter contre le changement climatique reste urgent, comme le souligne le quatrième Rapport d'évaluation du Groupe intergouvernemental d'experts sur le changement climatique des Nations Unies. Or, on estime généralement que les mesures actuelles sont insuffisantes.

Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la baisse d'activité due à la crise pourrait réduire les émissions globales de gaz à effet de serre (GES) de plus de 2,5 % en 2009 après de fortes hausses récentes. Cependant, le changement climatique ne résulte pas du flux d'émissions, mais du stock. À cause de l'importance de ce dernier et de sa très lente résorption, même un fort recul à court terme des émissions diminuera peu les dommages à

attendre du changement climatique. Il faut pour cela un changement fondamental de tendance des émissions.

La récession n'a rien changé aux défaillances du marché responsables du problème climatique : en particulier, les pollueurs ne supportent pas le coût intégral des émissions. Même avec les effets modérateurs de la crise, les émissions pourraient augmenter de 40 % d'ici 2030 sans intervention politique supplémentaire. Un renforcement des mesures internationales visant à rendre plus coûteuses pour les entreprises et les ménages les émissions de GES doit rester prioritaire.

La nécessité de rétablir la prospérité après la crise a peut-être affaibli le soutien politique en faveur d'une régulation climatique — axée sur une large tarification corrigeant les faiblesses du marché — qui pourrait élever les coûts de production et réduire les revenus des ménages. L'effet risque d'être durable : compromettre les objectifs de politique climatique en période difficile pourrait, par exemple, nuire sérieusement à la crédibilité de la tarification future des émissions, indispensable à l'efficacité des investissements énergétiques à long terme. Les décisions d'investissement prises hâtivement pour stimuler la reprise peuvent rendre encore plus difficile la réduction des émissions futures.

Les difficultés macroéconomiques actuelles ne justifient pas des objectifs moins ambitieux. Deux raisons suggèrent même le contraire. D'abord, les coûts marginaux de l'atténuation ont baissé (les prix des permis du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union européenne sont à peu près à la moitié de leur pic de 2008). La chute de la

Le rétablissement de la croissance après la crise financière mondiale ne doit pas compromettre la lutte contre le réchauffement climatique

demande à l'origine de cette tendance peut bien sûr être brève, compte tenu de l'horizon des politiques climatiques. Mais, avec une baisse des coûts privés de réduction des émissions, les objectifs devraient être en principe resserrés.

Ensuite, et c'est peut-être le plus important, la baisse des prix de l'énergie est l'occasion d'instaurer durablement la tarification du carbone. La hausse des impôts suscitera des oppositions, mais c'est le moment, notamment pour les pays qui contrôlent les prix des carburants, d'adopter des mécanismes de fixation automatique comportant un élément de fiscalité verte. Le relèvement récent des prévisions à moyen terme du prix des énergies fossiles souligne l'urgence de ces réformes.

Renforcer les finances publiques

Du fait de la crise et des réactions des autorités, la situation à long terme des finances publiques de nombreux pays est encore pire qu'avant. Dans les économies du G-20, le solde budgétaire s'est dégradé en moyenne de 6 % du PIB en 2008–2009 et de nombreux pays en développement souffrent aussi. L'avenir risque d'être encore plus sombre : selon le FMI, la valeur actuelle des dépenses publiques dues au vieillissement est peut-être dix fois supérieure au coût de la crise financière. Il faudra donc réduire les dépenses et augmenter les recettes — peut-être de 3 points de PIB en moyenne dans les économies avancées (Cottarelli and Viñals, 2009).

Sans être la solution à ces problèmes budgétaires, la tarification du carbone peut y contribuer. Ainsi, le système de négociation des émissions proposé par les États-Unis pourrait rapporter quelque 870 milliards de dollars de 2011 à 2019, soit environ 15 % du déficit budgétaire prévu et 0,5 % du PIB cumulé. Parce qu'elles corrigent une mauvaise répartition des ressources, ces taxes ont aussi l'avantage de moins fausser l'économie que l'impôt sur les sociétés et les cotisations sociales.

Pour concrétiser ces importantes possibilités de recettes, les États doivent résister aux pressions politiques en faveur d'un sur-dédommagement des producteurs par l'octroi de permis gratuits d'émission (principe d'antériorité). Des rentes très élevées ont déjà été transférées aux producteurs d'électricité et aux industriels de l'UE, et une tendance similaire est probable aux États-Unis. L'adoption de la législation américaine proposée ferait perdre 700 des 870 milliards de dollars (plus de 80 %) attendus de la tarification du carbone (CBO, 2009).

L'application généralisée du principe d'antériorité aux permis d'émission serait une manne pour les entreprises réglementées. Selon certaines estimations, l'attribution gratuite de seulement 6 % des droits d'émission suffirait à dédommager les producteurs d'électricité d'une éventuelle dévalorisation des actifs polluants (d'autres citent un chiffre plus élevé, de 25 à 30 %). L'antériorité est, au mieux, un moyen grossier de réduire les risques des entreprises confrontées à la concurrence internationale, car la subvention implicite vise la production totale et pas seulement les exportations. Elle n'annule pas non plus l'effet sur le prix des importations concurrentes de la sous-tarification des émissions à l'étranger. Plus important peut-être, l'attribution gratuite de droits ne protège pas les consommateurs d'un enchérissement des produits à fort contenu d'énergie : même ainsi, les producteurs sont incités à augmenter leurs prix pour

gagner au moins autant qu'ils le pourraient en vendant les permis. Un dédommagement ciblé des clients défavorisés, au titre des pertes de bien-être, serait plus efficace.

L'adjudication intégrale des droits d'émission est donc indispensable. Quand des droits d'antériorité substantiels sont politiquement inévitables, au moins au début, les autorités devraient s'engager à les supprimer progressivement. Si la tarification internationale du carbone reste incomplète, il vaut mieux répondre aux soucis justifiés de compétitivité — peut-être très limités selon des données préliminaires — par une aide ciblée, plutôt que par des subventions générales. Il faudrait en tout cas quantifier les droits d'antériorité et les déclarer comme dépenses fiscales pour que le problème soit publiquement débattu.

Des mesures commerciales comme les changements de tarifs douaniers — qui exonèrent les exportations du prix des émissions et imposent une charge correspondante aux importations — sont une autre solution possible. Mais ils risquent de servir à occulter des droits de douane et des subventions à l'exportation, alimentant ainsi une dérive protectionniste, et de violer les règles de l'OMC. De plus, il n'est nullement évident que l'on puisse opérer ces changements au titre des permis d'émission surtout s'ils ne sont pas acquis par adjudication.

La suppression des subventions à l'énergie est une autre priorité; estimées actuellement à plus de 300 milliards de dollars par an, elles créent de sérieux problèmes macroéconomiques et budgétaires, surtout dans les pays à bas et moyen revenu. Il est communément admis que c'est un moyen inefficace d'aider les pauvres (les riches consommant beaucoup plus d'énergie) et une incitation à utiliser des énergies à fortes émissions. Selon l'AIE (2009), leur disparition pourrait réduire les émissions de GES de quelque 12 % d'ici 2050. L'engagement récemment pris par le G-20 d'y mettre fin est une mesure importante en soi et un exemple pour les autres.

Taxe ou quotas échangeables : des leçons de la crise

La crise pourrait accentuer la préférence de nombreux économistes pour la taxation des émissions relativement aux quotas échangeables (les deux principaux instruments de tarification du carbone). La baisse de la demande de permis d'émission dans l'UE nous rappelle que la politique est basée sur une connaissance imparfaite des coûts futurs de l'atténuation. Cette incertitude est source d'importantes différences entre les deux instruments. Si l'UE avait utilisé une taxe carbone au lieu des permis d'émission, la récente baisse des coûts d'atténuation n'aurait pas entraîné une chute des prix du carbone, mais une diminution supérieure des émissions. Cette chute a assuré une certaine stabilisation automatique, mais la volatilité décourage les investissements limitant les émissions, car les investisseurs peu enclins au risque exigent alors des rendements supérieurs aux anticipations. Au total, le coût de réalisation d'un certain degré d'atténuation aurait donc peut-être été inférieur avec des incitations fiscales stables.

Quand on choisit l'échange de droits d'émission au lieu d'une taxe carbone, il faut protéger au maximum la stabilité du marché. Les systèmes qui permettent à la fois des variations de prix du carbone (comme les quotas échangeables) et une certaine souplesse des émissions totales (comme une

taxe) peuvent en principe être meilleurs qu'une seule des deux solutions. On peut y parvenir par une modification des systèmes de quotas échangeables en fixant un plancher de prix (au moyen d'une réserve dans l'adjudication), en accumulant des droits d'émission à usage futur et/ou en fixant un plafond de prix (en acceptant l'adjudication de droits illimités à un prix donné). Mais ces mesures ont des difficultés propres. Il serait préférable de remédier aux causes de la volatilité, par exemple en étendant la portée sectorielle et géographique des dispositions retenues.

Encourager une reprise verte

Les dépenses publiques d'environnement ont soutenu la demande globale et l'emploi à court terme. Des études leur prêtent des effets plus forts sur la croissance que les mesures classiques, comme le soutien général de la consommation ou des revenus. Selon un examen des plans de relance de vingt pays (HSBC, 2009), plus de 430 milliards de dollars, soit 15 % de la hausse des dépenses, ont été consacrés à des objectifs verts.

Toutefois, les mesures de stimulation comprennent aussi des investissements «sales», tels que les 270 milliards de dollars alloués à la construction de routes par le G-20. Ces investissements vont procurer d'importants avantages non environnementaux au transport routier, mais ils pourraient augmenter sensiblement les futures émissions, à moins d'être encadrés par une tarification appropriée (et même agressive) du carbone.

Favoriser la sortie de crise, tout en évitant des dépenses superflues ou inefficaces, exige une évaluation précise de la contribution à la demande des programmes de relance (environnementaux ou autres, y compris sous forme d'allègements d'impôts). Les dépenses ne doivent pas se substituer à une tarification plus efficace des émissions, surtout au vu des graves problèmes budgétaires de nombreux pays. On risque un dosage inefficace de politique économique, les dépenses publiques payant pour les externalités résultant de la sous-tarification des pollueurs.

Les projets d'énergies renouvelables sont une forme de stimulation séduisante, dans la mesure où ils exigent beaucoup de main-d'œuvre (surtout pendant la phase de développement). Mais dans de nombreux pays avancés, ils recevaient déjà avant la crise une aide publique élevée et peut-être excessive. Ainsi, aux États-Unis, au Canada et dans l'UE, l'aide aux biocarburants s'élevait à quelque 11 milliards de dollars en 2006, et réduisait les émissions à un coût bien supérieur aux permis d'émission de l'UE. Alors que l'on pourrait s'y attendre aux premiers stades des nouvelles technologies, il ne semble pas que les dépenses publiques aient été inefficaces par insuffisance. Compte tenu des coûts immédiats élevés de développement des énergies renouvelables et des longues périodes de recouvrement, une tarification crédible des émissions est sans doute plus propice à un développement efficace de ce secteur crucial que des dépenses temporaires sur des projets spécifiques.

On aura néanmoins besoin de dépenses publiques pour le climat dans de nombreux domaines, même après l'arrêt de la stimulation budgétaire. L'aide publique à la recherche-développement sur l'énergie peut compenser l'effet dissuasif sur la dépense privée de la faiblesse des droits de la propriété

intellectuelle et des importants avantages de la diffusion. Il faut absolument lancer de nouveaux marchés pour réduire la déforestation, qui représente un cinquième des émissions totales. On peut par exemple, y parvenir en aidant à mettre en place des mécanismes solides de surveillance et de vérification ainsi qu'en dédommageant les personnes et les communautés éprouvées. Une hausse des investissements publics dans les infrastructures énergétiques émettant peu de carbone permettrait de limiter l'effet sur l'environnement des besoins futurs en énergie (1,6 milliard de personnes n'ont pas l'électricité et — ce qui est sans doute plus important pour les émissions — le besoin de remplacement du capital augmente dans beaucoup d'économies avancées.) Les investissements d'adaptation, étroitement liés aux besoins fondamentaux du développement — comme l'accès à la santé, à l'éducation, à l'eau et aux services sanitaires — vont sans doute aussi poser un problème budgétaire.

Un climat propice à la reprise

Assurer une reprise durable après la crise financière mondiale tout en faisant face au changement climatique présente à la fois des difficultés et des possibilités. Il y a peut-être des mesures gagnant-gagnant, mais les liens et les synergies déterminants résident dans les grandes stratégies adoptées vis-à-vis de chacun de ces problèmes. Une meilleure résistance climatique peut promouvoir la stabilité macroéconomique et atténuer la pauvreté, tandis que la tarification du carbone, essentielle à l'atténuation, peut aussi favoriser le redressement budgétaire nécessaire dans beaucoup de pays. La baisse temporaire des prix de l'énergie découlant de la faiblesse conjoncturelle actuelle présente certains avantages, mais les médiocres perspectives économiques de nombreux pays justifient une certaine prudence dans la tarification des émissions là où la hausse des coûts de production, et la baisse des revenus des ménages qu'elle implique, pourraient sensiblement freiner la reprise. On doit toutefois absolument reconnaître que les politiques nécessaires à un traitement efficace des questions climatiques — notamment l'adoption d'une large tarification du carbone et l'abandon des droits d'antériorité pour les permis d'émission — ne changent pas et ne sont pas moins urgentes. Il faut prendre des mesures de tarification des émissions, de dépenses et de réglementation en prenant bien soin de les équilibrer. ■

Benjamin Jones est économiste et Michael Keen directeur adjoint au Département des finances publiques du FMI

Bibliographie :

Congressional Budget Office (CBO), 2009, *Cost Estimate for H.R. 2998, the American Clean Energy and Security Act, as amended and reported by the House Committee on Rules on June 26* (Washington).

Cottarelli, Carlo, and José Viñals, 2009, "A Strategy for Renormalizing Fiscal and Monetary Policies in Advanced Economies," *IMF Staff Position Note 09/22* (Washington: International Monetary Fund).

HSBC Global Research, 2009, *A Climate for Recovery: The Colour of the Stimulus Goes Green* (London).

International Energy Agency (IEA), 2009, *World Energy Outlook 2009* (Paris).

Jones, Benjamin, and Michael Keen, 2009, "Climate Policy and the Recovery," *IMF Staff Position Note 09/28* (Washington: International Monetary Fund).