

Le défi du siècle

Le changement climatique renvoie aux dysfonctionnements des marchés mondiaux; il doit être traité en même temps que le surendettement et les autres déséquilibres économiques planétaires

Alex Bowen, Mattia Romani et Nicholas Stern

TROIS problèmes pèsent sur l'économie mondiale : la dette des États, le fossé entre pays qui épargnent et pays qui consomment, et l'avènement nécessaire d'une économie bas-carbone. Ces trois aspects sont liés et méritent une approche commune. Certaines solutions sont complémentaires, d'autres sont contradictoires. Le FMI est bien placé pour jouer un rôle essentiel.

Défis

Tout d'abord, en raison de la dernière crise financière et du ralentissement de la croissance, les États du monde entier ont augmenté les dépenses pour soutenir les systèmes financiers et la relance budgétaire; dans le même temps, les recettes fiscales baissaient. Ils sont désormais confrontés à une dette publique croissante et doivent démontrer aux créanciers la crédibilité de leurs stratégies de réduction du déficit à moyen terme. Comme le soulignent Carlo Cottarelli et José Viñals du FMI, c'est un défi pour les finances publiques étant donné que le ratio dette publique/PIB des pays avancés devrait augmenter de plus de moitié et passer de 75 % à 115 % sur la période 2008-14 (*F&D*, décembre 2009) si rien n'est fait entre-temps. Il est peu probable que ce défi soit relevé dans les dix ans à venir.

Deuxièmement, l'économie mondiale accuse d'importants déséquilibres macroéconomiques, notamment en ce qui concerne l'épargne et l'investissement et le compte de capital. Ces déséquilibres hypothèquent la reprise de la croissance mondiale et le retour aux taux de croissance du début du nouveau millénaire, avec d'un côté les pays endettés qui s'acharnent à réduire leurs déficits courants et de l'autre, les pays créanciers qui n'arrivent pas à stimuler suffisamment la demande intérieure. Toutefois, rectifier ces déséquilibres trop brutalement pourrait de nouveau miner la stabilité des systèmes financiers et les flux d'investissements et d'échanges commerciaux. La pression politique engendrée par la hausse du chômage pourrait bien freiner les échanges. La réduction de ces déséquilibres devra donc se faire de façon ciblée, claire, mais progressive.

Troisièmement, le monde doit passer à une économie bas-carbone. Si rien ne change, la concentration de gaz à effet de serre (GES) va augmenter et pousser les températures à des niveaux que le monde n'a plus connus depuis des dizaines de millions d'années, avec des conséquences désastreuses. Les émissions annuelles de GES se situent actuellement autour de 47 milliards

de tonnes d'équivalent dioxyde de carbone. Pour avoir 50 % de chances de limiter la hausse des températures à 2°C (par rapport au milieu du XIX^e siècle), objectif accepté depuis longtemps déjà par la communauté internationale pour éviter les dangers du réchauffement climatique, il faudrait que les émissions retombent à 44 milliards de tonnes d'ici 2020, bien en-deçà de 35 milliards de tonnes d'ici 2030 et qu'elles tombent largement sous la barre des 20 milliards de tonnes en 2050. Si l'économie mondiale croît de 2 ou 3 % par an pendant les 40 prochaines années (ce qui équivaut à tripler), il faudra donc diviser par 8 les émissions par unité produite et réduire à presque zéro les émissions de carbone de la production d'électricité d'ici 2050. Pour remédier aux défaillances du marché causées par les externalités liées aux émissions de gaz à effet de serre, des politiques avisées et des investissements importants et continus seront nécessaires pour réduire les émissions. Cette transformation radicale prendra plusieurs décennies mais les 10 prochaines années seront décisives. Elles définiront les perspectives en matière de technologies et d'infrastructures, en particulier dans le secteur énergétique, avec le risque d'engager à long terme des capitaux sur des secteurs à forte intensité carbonique. Il est dangereux de trop attendre, car les émissions augmentent la concentration de GES qu'il sera ensuite très difficile de réduire.

Synergies

Il est essentiel de bien comprendre les interactions entre ces trois défis : en ignorer ne serait-ce qu'un seul pourrait coûter extrêmement cher. Certaines synergies ont une importance toute particulière.

À court et à moyen terme, définir le prix du carbone, que ce soit sur un marché spécifique ou par la fiscalité, peut générer des recettes dont les économies ont cruellement besoin et alléger les déficits publics. De plus, en pleine récession mondiale, investir dans des infrastructures peu émettrices de carbone présente l'avantage de puiser dans des ressources sous-utilisées et de laisser ainsi la place à d'autres investissements importants.

À plus long terme, une production énergétique sans carbone permettrait de réduire les importations de combustibles fossiles, d'où un effet positif sur le compte courants déficitaires des importateurs nets de combustibles fossiles. Les pays résisteraient mieux aux variations brutales des cours de ces combustibles, ce qui limiterait d'autant le besoin de subventions à l'énergie.

Une croissance bas-carbone a d'autres avantages : un monde plus propre, plus sûr, plus paisible et à la biodiversité préservée.

Le passage à une économie bas-carbone créera de nouvelles possibilités d'investissement. Des incitations ciblées et des politiques crédibles à long terme stimuleront l'investissement privé dans ces technologies, contribuant à rétablir l'équilibre épargne/investissement surtout dans les pays à forte croissance et un fort taux d'épargne privée, où des investissements intérieurs sont indispensables pour améliorer la productivité.

Les changements technologiques nécessaires sont déjà engagés et annoncent probablement une phase d'innovation intense, à condition que les forces vives aient confiance dans la capacité des gouvernements de mener à long terme des politiques intelligentes contre le réchauffement climatique. Les défaillances des marchés qui entravent l'innovation doivent être gommées rapidement. Les technologies bas-carbone pourraient bien transformer notre économie au même titre, voire plus encore, que la machine à vapeur, l'électricité ou les technologies de l'information. Les avancées technologiques peuvent relancer l'économie, en relevant les défis mentionnés plus haut.

Tensions

Toutefois, il existe des points de tension entre ces trois défis et les politiques qui en découlent.

Dans une économie bas-carbone, il est possible qu'au départ les prix relatifs des produits à fortes émissions de carbone et de leurs substituts soient élevés, qu'une reconfiguration partielle des modes de production soit nécessaire, avec une moindre croissance du revenu réel. En outre, dans un premier temps, une technologie bas-carbone risque de freiner la productivité. Tout cela pourrait remettre en cause les aides publiques aux politiques contre le réchauffement climatique, étant donné l'impact de la récession mondiale sur les revenus réels et la confiance des consommateurs. En revanche, les recettes des taxes écologiques pourraient servir à alléger le poids des autres impôts, mais cette solution a ses limites, vu qu'il faut réduire la dette publique, stimuler les dépenses de recherche et développement et (dans les pays riches) augmenter les transferts financiers aux pays pauvres pour les aider à s'adapter au réchauffement climatique et à réduire leurs émissions. Si les autorités tirent parti des opportunités d'amélioration de la productivité, la facture énergétique pourrait rapidement baisser, malgré des prix élevés.

La réaction des exportateurs nets de combustibles fossiles sera décisive. S'ils baissent les prix, ils risquent de saper la transition en rendant les technologies alternatives proportionnellement plus chères. S'ils augmentent leurs prix et favorisent les revenus à court terme, ils risquent de trop peser sur les budgets publics et privés des pays importateurs d'énergie, les rendant encore plus vulnérables, augmentant l'épargne nette prévue et ralentissant l'activité économique mondiale. Face à ces difficultés, la tarification rigoureuse du carbone pourra être utile.

Stimuler l'investissement privé pourrait contribuer à résoudre l'un de ces déséquilibres, mais une économie bas-carbone repose sur la fourniture de biens collectifs comme les infrastructures d'énergie et de transport, ou encore la recherche et le développement dès les tout premiers stades; cela risque d'alourdir les budgets du secteur public et d'empêcher d'autres investissements. De nouvelles

méthodes de financement et de partage des risques pourraient devenir nécessaires pour soutenir les investissements importants dans les infrastructures, d'autant que la capacité d'intermédiation financière des systèmes bancaires du monde est affaiblie. De même, des méthodes innovantes seront nécessaires pour accompagner les pays en développement dans cette transition.

Le rôle du FMI

Les synergies et tensions décrites ci-dessus sont au cœur des compétences du FMI. Il existe un lien étroit entre, d'une part, la gestion des risques et des possibilités à court terme et, d'autre part, la promotion d'une croissance durable et de la stabilité financière à long terme. Le FMI est idéalement placé pour jouer un rôle essentiel, en particulier par les actions suivantes :

- **Aider les gouvernements** à analyser et élaborer des politiques afin de remédier aux défaillances du marché susceptibles de ralentir le passage à une économie bas-carbone.
- **Soutenir les politiques** visant à exploiter les synergies entre les investissements bas-carbone et la restauration de l'équilibre mondial entre épargne et investissement.
- **Surveiller et gérer les risques** liés aux tensions mentionnées plus haut afin de promouvoir les objectifs politiques en rapport avec les trois défis identifiés au cours de la prochaine décennie.
- **Aider à trouver de nouvelles sources de financement** pour lutter contre le réchauffement climatique afin de soutenir les pays dans leurs stratégies bas-carbone sans entamer leur capacité de bien gérer leurs finances publiques.
- **Cœurer avec d'autres institutions financières internationales** et les Nations Unies à la mise en place d'une coopération internationale reposant sur une même compréhension des synergies et des tensions, et soutenir les innovations internationales en matière de fiscalité, de finance et de partage des risques.

Dans ce contexte, la proposition du FMI de créer un fonds vert doit être saluée. Ce fonds accompagnera l'adaptation au réchauffement climatique et la transition vers des technologies bas-carbone à l'aide d'instruments financiers innovants plus attrayants pour les États contraints de réduire leurs déficits publics. Par ailleurs, ce fonds rassurera les pays en développement car ces nouveaux types de financement viennent s'ajouter à l'aide au développement.

Le réchauffement climatique oblige à penser aux dysfonctionnements du marché à l'échelle mondiale. Toute la difficulté consiste à gérer judicieusement la transition, délicate mais essentielle, vers une nouvelle période de prospérité et de stabilité mondiales. Un échec compromettrait considérablement la lutte contre la pauvreté. C'est sans conteste le défi du siècle en matière de finances et de politiques publiques. ■

Alex Bowen est chercheur principal et Mattia Romani chercheur principal associé au Grantham Research Institute de la London School of Economics. Nicholas Stern, Président du Grantham Research Institute, détient la chaire IG Patel d'économie et d'administration à la London School of Economics.

Bibliographie :

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