

DÉCARBONISER LE DÉVELOPPEMENT

Décarboniser le développement : faciliter la transition et protéger les personnes vulnérables

La stabilisation du climat implique de réduire à zéro les émissions de dioxyde de carbone (CO₂). Le CO₂ reste dans l'atmosphère durant des centaines, voire des milliers d'années. Tant que nous en émettons plus que ce que nous ré-absorbons grâce aux puits de carbone (comme les forêts), la concentration atmosphérique de CO₂ continuera à grimper et le climat continuera à se réchauffer. En s'engageant vers un développement « décarbonisé », les pays doivent fonder leur action sur les trois grands principes suivants : a) une planification à partir de l'objectif de zéro émission ; b) faire payer le carbone à son juste prix et adopter des politiques d'atténuation complémentaires ; et c) faciliter la transition et protéger les personnes vulnérables.

La présente note d'orientation est tirée du rapport *Decarbonizing Development: Three Steps to a Zero-Carbon Future (2015)* de Marianne Fay, Stephane Hallegatte, Adrien Vogt-Schilb, Julie Rozenberg, Ulf Narloch, et Tom Kerr. Washington, DC : World Bank.

Le succès des politiques climatiques dépendra essentiellement de la capacité de l'action publique à garantir que la décarbonisation du système économique contribue au développement économique et à l'éradication durable de la pauvreté. Les analyses des trains de mesures climatiques portent généralement sur la conception de leur volet « climat », c'est-à-dire sur les instruments de tarification, le rôle des réglementations et des normes, et le soutien à l'innovation et aux technologies vertes. Toutefois, le défi se situe en grande partie au niveau de l'économie politique.

Les bénéfices des politiques de lutte contre le changement climatique sont diffus à travers l'économie et la société, et pour la plupart se produiront dans le futur. En revanche, les coûts des mesures ont tendance à être immédiats et concentrés sur un petit nombre de secteurs industriels qui peuvent avoir la capacité de bloquer les réformes. Il est donc essentiel que les gouvernements élaborent des politiques qui permettent d'éviter une concentration des pertes ou indemnisent explicitement ceux qui risquent d'être lourdement affectés par la transition afin de la leur faciliter.

L'objectif de la transition est un développement durable plutôt que la simple réduction des émissions. Pour réussir, les réformes relatives au changement climatique doivent être conformes aux objectifs sociaux d'un pays et bénéficier d'un

soutien politique. Les gouvernements ont généralement des objectifs politiques multiples et ils ne souhaitent pas que leurs politiques d'atténuation des émissions portent préjudice aux populations pauvres et vulnérables. En effet, si les personnes pauvres sont les plus vulnérables au changement climatique, ce qui fait que les mesures d'atténuation leur profiteront à long terme, ces mesures ne jouent pas nécessairement en leur faveur à court terme. Le fait de s'assurer que les politiques d'atténuation contribuent à un recul à court et long termes de la pauvreté et des inégalités est un objectif en soi. C'est aussi un élément indispensable pour que les réformes soient jugées socialement et politiquement acceptables.

Gérer l'économie politique de la réforme sans se faire happer par les intérêts particuliers

Même si l'impact de la tarification du carbone est faible à l'échelle macroéconomique, celle-ci peut entraîner des pertes concentrées dans les secteurs qui émettent le plus de carbone, en particulier sous la forme d'actifs devenus improductifs. Les propriétaires de ces actifs risquent donc de s'opposer à la réforme et ont, dans certains cas, le pouvoir d'y opposer leur veto. Avec un prix du carbone correspondant à l'objectif d'une hausse des températures limitée à 2°C, la valeur des

centrales à charbon délaissées dans le monde entre aujourd'hui et 2050 pourrait atteindre 165 milliards de dollars. De plus, la stabilisation du climat impliquera de ne pas exploiter certaines des réserves de combustibles fossiles connues, ce qui entraînera une perte de richesses pour des entreprises, pays ou régions. Lorsque des secteurs vulnérables, comme l'acier ou le charbon, dominent l'économie locale, les impacts régionaux pourraient être particulièrement graves, avec des répercussions sociales, culturelles et politiques.

Un certain nombre de solutions peuvent contribuer à « adoucir » la transition et à éviter la concentration des pertes (tant sur le plan géographique qu'au sein d'un groupe d'intérêts donné).

- Commencer les réformes par des instruments fiscaux ou des réglementations (comme les normes de performance) qui s'appliquent uniquement aux nouveaux équipements et aux nouveaux investissements. Cette approche est moins efficace d'un point de vue économique que l'introduction immédiate d'une tarification du carbone. Elle offre cependant l'avantage d'engager l'économie sur la bonne voie sans nuire aux détenteurs d'équipements existants (permettant ainsi de réduire leur opposition). Elle contribue également à constituer une base en faveur du changement, car les entrepreneurs sont moins susceptibles de faire pression pour le retrait d'une loi sur le carbone ou contre l'introduction ultérieure d'une taxe sur le carbone s'ils ont déjà investi dans de nouveaux équipements plus propres. Cette approche permet enfin de réduire les émissions et — ce qui représente peut-être le point le plus important lorsque la distorsion des prix est très importante — elle prépare l'économie à l'introduction d'un prix du carbone ou à la suppression des subventions aux combustibles fossiles, étant donné qu'elle transforme progressivement le système économique pour le rendre plus efficace, ce qui lui permettra de maintenir sa compétitivité malgré des prix de l'énergie plus élevés.
- Adopter des dispositifs d'indemnisation qui soutiennent les parties les plus affectées. De solides régimes de protection sociale jouent le rôle de systèmes d'indemnisation généraux car ils protègent les ménages et les individus contre les chocs économiques. Il est également possible de mettre en œuvre des instruments spécifiques, similaires au soutien apporté par le Japon à ses industries traditionnelles (comme le textile et la construction navale) dans les années 1960 et 1970. Le Japon s'est appuyé sur des politiques fiscales et, à partir de 1978, a planifié la réduction de la capacité en apportant son aide aux entreprises en difficulté et en atténuant les impacts négatifs sur les travailleurs. Le programme d'assistance à l'ajustement des échanges des États-Unis (Trade Adjustment Assistance) a également fourni des services de retour à l'emploi aux travailleurs l'ayant perdu ainsi qu'une assistance financière aux entreprises mises en difficulté par la concurrence des importations. L'expérience tirée de la libéralisation du commerce international a montré que les mesures de soutien telles que les subventions salariales destinées à encourager l'embauche dans les secteurs en croissance et l'assurance chômage pour les travailleurs ayant perdu leur emploi peuvent contribuer efficacement à atténuer l'essentiel des pertes et présentent généralement des coûts modérés.
- Aider ceux qui risquent d'être les plus affectés à participer à la transition, et à en bénéficier plutôt que d'en subir les conséquences. Par exemple, certains constructeurs automobiles se sont déjà positionnés comme leaders du marché des véhicules écologiques et des voitures électriques ou hybrides. Ils pourraient ainsi avoir tout à gagner si des mesures plus ambitieuses d'atténuation du changement climatique sont adoptées. Les compagnies pétrolières et gazières peuvent se réinventer si elles développent des technologies de capture et séquestration du carbone. La recherche et le développement, ainsi que l'appui à l'innovation, sont un moyen de soutenir

cette transition s'ils ciblent les parties les plus à risque et s'ils en font des gagnants potentiels dans ce nouveau contexte. De plus, lorsque des projets pilotes sont créés pour des technologies vertes, ils peuvent être implantés dans des zones susceptibles d'être affectées par les politiques climatiques, afin de s'assurer que la réforme présente des avantages pour l'ensemble du pays.

La réussite nécessite également de gérer les intérêts particuliers sans s'y soumettre. En effet, les gouvernements peuvent commettre des erreurs lorsqu'ils tentent d'adoucir la transition: en se trompant lorsqu'ils identifient les gagnants, en soutenant plus que nécessaire les secteurs en déclin, ou en étant monopolisés par des intérêts particuliers. C'est pourquoi ils prennent souvent des mesures qui les aident à réduire la probabilité d'échecs coûteux ou de capture par ces intérêts. Par exemple, plusieurs gouvernements d'Asie de l'Est ont eu recours à la compétitivité commerciale comme indicateur de leurs politiques industrielles : l'appui du gouvernement était rapidement retiré aux industries qui ne pouvaient pas faire face à la concurrence sur les marchés internationaux. Un test aussi simple n'est probablement pas aussi bien adapté aux technologies à faibles émissions de carbone qui, par nature, dépendent d'une politique gouvernementale pour être attractives (que ce soit grâce au prix du carbone ou à une réglementation). Cependant, les aspects suivants sont généralement utiles :

- des critères clairs et transparents permettant de définir le moment où l'aide publique doit être suspendue ;
- un cadre institutionnel qui équilibre la flexibilité (nécessaire pour ajuster les politiques lorsque de nouvelles informations sont disponibles) et la prévisibilité (de sorte que l'investissement à long terme soit possible) ; et
- la transparence et l'obligation de rendre des comptes au public, afin que les véritables bénéficiaires des politiques soient le public et non les entreprises recevant l'appui financier.

S'assurer que les personnes vulnérables bénéficient de la réforme

L'expérience montre que les réformes de la tarification du carbone et des subventions aux combustibles fossiles peuvent favoriser les pauvres, avant tout parce qu'elles engendrent des recettes qui peuvent être réaffectées au maintien ou à l'amélioration des conditions de vie de ces populations.

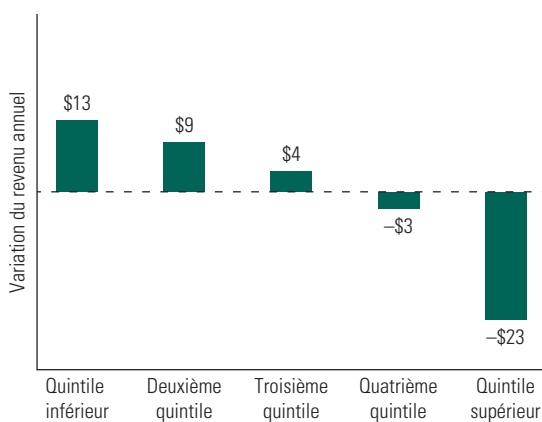
Les subventions aux combustibles fossiles et les prix de l'énergie artificiellement bas ne constituent pas un moyen efficace d'aider les personnes pauvres, mais les supprimer sans prendre de précautions peut leur nuire. Ces mesures vident les caisses des États, nuisent à l'environnement, ralentissent le déploiement de technologies plus respectueuses de l'environnement et bénéficient avant tout aux ménages les plus aisés. Cependant, le retrait des subventions aux combustibles fossiles et l'adoption d'une tarification du carbone augmentent le prix de l'énergie et d'autres biens (comme la nourriture), ce qui risque de réduire le pouvoir d'achat des ménages pauvres. De plus, l'augmentation du prix des sources d'énergie moderne pourrait contraindre les plus démunis à utiliser des combustibles traditionnels pour la cuisine, ceci ayant des répercussions sur la santé, l'égalité entre les sexes et l'accès des enfants à l'éducation (les femmes et les enfants passant un temps disproportionné à rassembler des combustibles traditionnels et étant exposés pendant plus longtemps à la pollution intérieure de leurs habitations). De plus, l'industrialisation constitue un moyen puissant de réduction de la pauvreté dans de nombreux pays et elle pourrait théoriquement être ralentie par une augmentation des prix de l'énergie.

Il est donc crucial d'utiliser les économies ou les nouvelles recettes générées par les politiques climatiques pour indemniser les personnes pauvres, promouvoir la réduction de la pauvreté et renforcer les filets de sécurité. Pour y parvenir, il est notamment possible de recycler les revenus au moyen de réductions d'impôts et d'augmentation des transferts vers la population, comme l'a fait la Colombie-Britannique pour s'assurer que ses réformes soient progressives. De même, l'Iran a

mis en œuvre un système de transfert monétaire quasi universel (environ 45 dollars par mois et par habitant) dans le cadre de la réforme de ses subventions. Les données des pays en développement montrent que la réduction de 100 dollars des subventions accordées pour l'exploitation des combustibles fossiles et la redistribution équitable de cette somme à l'ensemble de la population permettrait en moyenne de transférer 13 dollars au quintile inférieur de la population et de réduire de 23 dollars les transferts au quintile supérieur (figure 1).

Une autre manière de s'assurer que les personnes pauvres en retirent des bénéfices réside dans les mesures en nature et dans le financement des biens et des infrastructures publics. La réforme des subventions aux combustibles fossiles introduite par le Ghana en 2005 a augmenté le prix du carburant pour le transport de 50 %, mais elle incluait aussi l'amélioration des transports publics, un élargissement du système de santé primaire et l'électrification des zones pauvres ou rurales, la distribution à grande échelle d'ampoules à économie d'énergie, l'amélioration des transports publics, ainsi que l'élimination des frais de scolarité dans les écoles publiques primaires et

FIGURE 1 L'utilisation de ressources provenant des subventions aux combustibles fossiles pour des transferts monétaires universels présenterait des avantages pour les personnes pauvres



Source : Basé sur F. Arze del Granado, D. Coady et R. Gillingham, 2012, « The Unequal Benefits of Fuel Subsidies: A Review of Evidence for Developing Countries », *World Development*, vol. 40, n° 11, p. 2234-2248

Note : Le graphique montre l'impact d'une diminution de 100 dollars du budget alloué aux subventions aux combustibles fossiles et de la redistribution des économies ainsi réalisées à l'ensemble de la population.

secondaires. De même, de nouvelles ressources tirées des subventions aux combustibles fossiles ou de la tarification du carbone peuvent être utilisées pour financer des biens publics comme l'éducation, la santé ou les infrastructures. Dans certains cas, la taxation de l'exploitation des ressources naturelles, y compris les émissions de carbone, pourrait financer une part importante du manque actuel d'infrastructures.

Un grand soin doit également être accordé à la conception de politiques d'atténuation basées sur la gestion des terres et des forêts pour qu'elles aient des résultats positifs pour les personnes pauvres. L'élaboration de ces politiques implique de s'assurer que les gouvernements ne restreignent pas l'accès des personnes les plus pauvres à la terre, et qu'ils respectent et renforcent les droits coutumiers. Le programme brésilien Terra Legal en est un bon exemple, car il offre une reconnaissance formelle des terres indigènes et accorde des titres de propriété à quelques 300 000 petits paysans. De plus, le paiement des services écosystémiques peut augmenter directement les revenus des exploitants terriens pauvres. Ce type de programmes, qu'on retrouve au Brésil, en Équateur ou au Guatemala, vise à soutenir les communautés pauvres mais, jusqu'à présent leur impact n'a pas vraiment été démontré. Il est espéré que, d'ici 2030, environ 25 millions des 50 millions de ménages à faibles revenus tireront un avantage de ces mesures si les paiements liés au carbone sont pleinement mis en place et si des conditions de participation favorables aux personnes pauvres sont assurées.

Il a également été démontré que le recyclage et la redistribution des revenus d'une tarification du carbone augmente considérablement les chances de succès des réformes, surtout lorsque les bénéfices qui en découlent sont correctement communiqués aux citoyens. Un examen des réformes au Moyen-Orient et en Afrique du Nord a montré que l'ensemble des réformes accompagnées de transferts compensatoires étaient considérées comme réussies, contre seulement 17 % des réformes qui n'en prévoyaient pas. En Allemagne, une étude a montré que les entreprises étaient au courant de l'augmentation des taxes énergétiques, mais pas des réductions d'impôt sur les salaires qui les accompagnaient. Une fois mises au courant, elles étaient moins susceptibles de désapprouver la taxe énergétique.