



L'URG

climatique



FINANCE

en Asie

La politique budgétaire peut contribuer à la lutte contre le changement climatique en Asie, la région la plus touchée par le réchauffement de la planète

Era Dabla-Norris, James Daniel et Masahiro Nozaki

Le changement climatique est le défi décisif de notre époque, et les enjeux sont particulièrement élevés pour la région Asie-Pacifique. En effet, les températures augmentent deux fois plus vite en Asie que la moyenne mondiale, ce qui se traduit par une fréquence et une gravité accrues des catastrophes naturelles liées au climat. Rien qu'en 2019, l'Inde a été frappée par une forte vague de chaleur qui a entraîné une pénurie d'eau dans certaines parties du pays, des pluies torrentielles en Asie du Sud ont causé des déplacements de population de grande ampleur, tandis que le niveau de l'eau dans le delta du Mékong est tombé à des niveaux sans précédent en raison d'un épisode de sécheresse intense et que l'Australie a dû lutter contre des feux de brousse historiques nourris par un été particulièrement sec. Et plus de 25 cyclones tropicaux ont causé des dommages sur les côtes de l'océan Pacifique et de l'océan Indien. Ces aléas climatiques sont appelés à s'intensifier dans les prochaines années.

L'élévation du niveau des mers résultant du réchauffement climatique érode les terres arables dans les zones littorales à basse altitude, ce qui menace gravement les revenus ruraux, la sécurité alimentaire et les exportations de produits de base. Au milieu du siècle, la montée des eaux touchera près d'un milliard de personnes dans la région Asie-Pacifique. Des mégapoles comme Mumbai, Dacca, Bangkok, Ho Chi Minh Ville, Djakarta et Shanghai risquent d'être submergées. L'Indonésie prévoit déjà de déplacer sa capitale très peuplée, Djakarta, sur l'île de Bornéo afin de protéger ses résidents de dangereuses inondations. Quant aux petits pays insulaires du Pacifique comme les Kiribati, les Îles Marshall et les

Tuvalu, c'est leur existence même qui est menacée par l'élévation du niveau des mers.

Mais, bien que la région Asie-Pacifique subisse de plein fouet les effets du changement climatique, elle est aussi l'une des principales sources du problème. Elle produit en effet la moitié des émissions mondiales de dioxyde de carbone (CO₂) et compte cinq pays figurant parmi les plus gros émetteurs de gaz à effet de serre. Au vu de la part importante de l'Asie dans les émissions actuelles et de la croissance attendue de ses émissions, les politiques que mèneront la Chine, l'Inde et d'autres pays gros émetteurs de CO₂ pour réduire les émissions joueront un rôle déterminant dans l'effort mondial.

Outre la contribution de l'Asie au réchauffement climatique, les émissions de gaz à effet de serre provenant de ses centrales électriques au charbon et de ses secteurs d'activité à forte intensité de carbone (comme l'acier et le ciment, les véhicules à moteur, l'agriculture, le chauffage et la cuisson domestiques) ont abouti à des niveaux dangereusement élevés de particules dans l'air (McKinsey Global Institute, 2020). Dehli, Dacca, Oulan-Bator, Katmandou, Beijing et Djakarta se classent parmi les 10 villes les plus polluées du monde aujourd'hui. L'utilisation de combustibles fossiles doit être maîtrisée afin de fortement réduire la pollution de l'air, facteur majeur de mortalité et de maladies respiratoires dans les pays asiatiques en développement.

Le changement climatique menace la croissance, les moyens d'existence, la productivité et le bien-être dans tous les pays de la région. Cependant, la politique budgétaire peut jouer un rôle dans la lutte contre ce problème. Dans notre récent article, nous examinons comment les dirigeants de la région Asie-Pacifique peuvent accélérer les efforts d'atténuation et d'adaptation en utilisant la politique budgétaire pour gérer les arbitrages politiques et faciliter la transition vers une économie sobre en carbone (Alonso *et al.*, 2021).

Prévenir une nouvelle aggravation des risques

Une grande partie de l'Asie prend déjà des mesures pour atténuer le changement climatique. Pratiquement tous les pays ont pris ou actualisé des engagements en vertu de l'accord de Paris de 2015, l'accord mondial historique sur la réduction des émissions. La Chine a récemment déclaré son intention d'atteindre la neutralité carbone (émissions nettes de CO₂ égales à zéro) avant 2060, tandis que la Corée et le Japon se sont engagés sur le même objectif d'ici 2050. Il faut pourtant faire davantage pour amplifier et accélérer la transition vers une économie sobre en carbone. Pour atteindre cet ambitieux objectif, il faudra modifier les modes de production et de consommation et transformer l'utilisation de l'énergie, des transports et des sols.

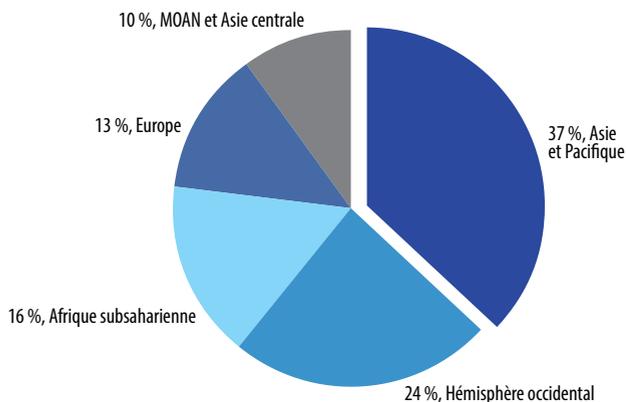
Une taxe carbone peut être un outil efficace pour réduire les émissions de CO₂ (FMI, 2019). Prenons l'exemple du Viet Nam, qui a beaucoup utilisé les combustibles fossiles pour son industrialisation rapide et fait aussi partie des

Graphique 1

Exposition à des catastrophes

Les catastrophes naturelles liées au climat sont plus nombreuses dans la région Asie-Pacifique que dans les autres régions du monde, mais elles y sont aussi plus fréquentes et plus violentes.

(occurrence, ensemble des catastrophes liées au climat, 2000-19)



Source : base de données sur les situations d'urgence (EM-DAT), 2020.

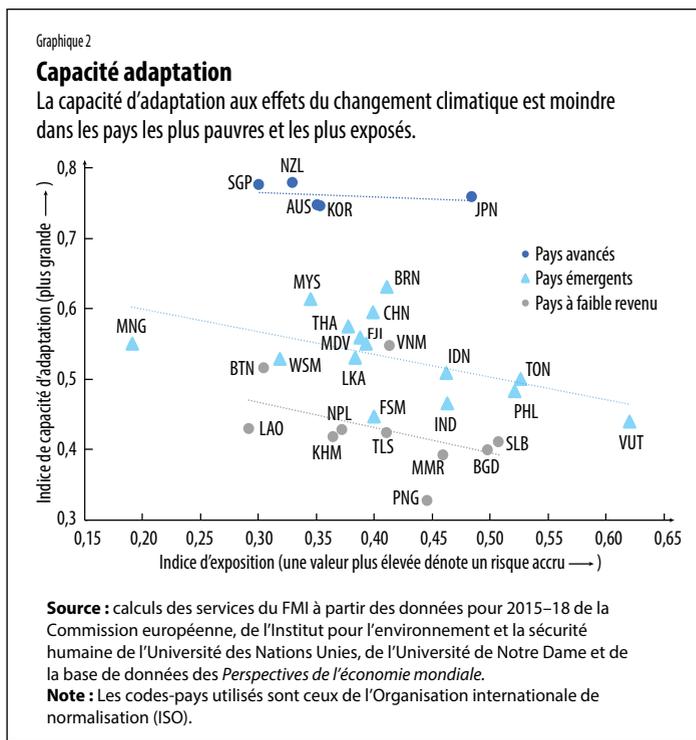
Note : MOAN = Moyen-Orient et Afrique du Nord.

pays du monde les plus exposés aux risques. L'introduction progressive d'une taxe carbone de 25 dollars par tonne au cours des 10 prochaines années aiderait le pays à atteindre ses objectifs d'atténuation en vertu de l'accord de Paris. Une augmentation du prix du carbone inciterait les entreprises et les ménages à mieux utiliser l'énergie et encouragerait la transition de l'énergie issue du charbon aux énergies renouvelables. Les recettes issues du carbone, représentant environ 1 % du PIB, pourraient ensuite servir à financer les plans nationaux d'adaptation et d'atténuation ou à répondre à d'autres besoins de développement social.

La politique budgétaire peut également aider à résoudre le problème de la pollution de l'air dans la région. En Chine, en Inde et en Mongolie, 68 à 80 % des émissions proviennent du charbon. Une taxe spécifique sur le charbon produit ou consommé d'un taux équivalant à celui de la taxe carbone pourrait être envisagée dans ces pays. En Inde, la taxe sur le charbon introduite en 2010 et multipliée par deux en 2020 pourrait être encore augmentée. Rien qu'en Chine, l'introduction d'une taxe sur le charbon de 25 dollars par tonne pourrait sauver près de trois millions de vies d'ici à 2030.

Un volet critique de la transition vers une économie sobre en carbone sera la gestion des risques connexes, tels que l'augmentation des coûts de l'énergie pour les ménages et les entreprises, le déplacement de la main-d'œuvre et un impact différencié selon les régions. Cependant, les effets des politiques publiques différeront d'un pays à l'autre. Ainsi, une taxe carbone, si elle est mise en place, serait modérément régressive (majoritairement supportée par les pauvres) en Chine et en Mongolie, mais modérément progressive (majoritairement supportée par les riches) en Inde. Dans les pays dotés d'une taxe carbone régressive, il est impératif d'aider les personnes comme les mineurs de charbon, dont les moyens d'existence dépendent du secteur de l'énergie. Ces travailleurs sont généralement assez pauvres et peuvent avoir des difficultés à intégrer les secteurs en croissance (y compris les unités de production d'énergie issue de sources renouvelables).

Pour compenser les retombées négatives de la transition, les pouvoirs publics devront trouver des moyens d'indemniser les ménages et les entreprises. En Inde, par exemple, l'affectation des recettes d'une taxe carbone au financement d'un transfert forfaitaire universel (éventuellement en utilisant les identifiants numériques Aadhaar) bénéficierait à 80 % des ménages et réduirait les inégalités. En Chine, un transfert forfaitaire universel par personne et une subvention aux ménages ruraux réduiraient les inégalités. Quant aux travailleurs déplacés employés dans les secteurs affectés, ils pourraient être aidés par des indemnités de chômage prolongées, des formations et des services d'aide à la recherche d'emploi. Enfin, l'augmentation des dépenses publiques — en infrastructures publiques propres, par exemple — pourrait créer de nouveaux emplois dans les secteurs à faibles émissions de carbone. Les pouvoirs publics pourraient aussi



envisager d'instaurer des incitations basées sur le marché qui promeuvent l'accès à la finance verte pour alléger les contraintes financières des entreprises.

Des pays de la région ont également adopté d'autres instruments pour atténuer les changements climatiques, notamment des systèmes d'échange de quotas d'émission, en vertu desquels l'État fixe des limites aux émissions et laisse le marché déterminer le prix. Actuellement, les quotas d'émission ne concernent que les producteurs d'électricité et les grandes industries, et, en général, ils ne couvrent qu'environ la moitié des émissions nationales dans la plupart des pays de la région, comme la Chine et la Corée. Un élargissement de la couverture de ces systèmes aux petits utilisateurs serait utile, de même que l'instauration de mesures complémentaires comme les systèmes de redevance–remise, qui imposent une échelle mobile de redevances ou de remises sur certains produits et activités au-dessus ou au-dessous de certains taux d'émission. Enfin, des réglementations plus strictes sur la qualité de l'air et celle des combustibles et sur les normes d'émission des véhicules aideraient à soutenir les efforts de décarbonation. Ces efforts seraient complétés par des investissements dans des transports publics propres, des réseaux d'électricité intelligents pour intégrer les énergies renouvelables dans la production d'électricité et la rénovation énergétique des bâtiments afin de les rendre plus économes en énergie (FMI, 2020).

Accélérer l'adaptation

Dans tous les pays, il sera essentiel d'améliorer la capacité d'adaptation pour compenser les dommages dus à des aléas climatiques plus sévères, à des catastrophes naturelles liées au climat plus fréquentes, ou aux deux. Il faudra pour cela

élaborer des systèmes d'alerte précoce, construire des infrastructures résilientes, réduire l'exposition au risque et veiller à mettre en place des mécanismes de financement appropriés. L'insuffisance des capacités d'adaptation reste toutefois considérable dans les pays insulaires du Pacifique comme les Tonga et les Vanuatu, et dans des pays en développement comme le Bangladesh, l'Indonésie et les Philippines. L'adaptation impliquera aussi sans doute des choix difficiles sur ce qu'il faut préserver et ce qu'il faut relocaliser, et sur les moyens de protéger les populations les plus vulnérables.

Malgré ces défis, de nombreux pays de la région ont été à l'avant-garde des efforts d'adaptation. Le Japon, Singapour et la Thaïlande se classent parmi les premiers pays du monde au plan de l'adoption et de la mise en œuvre de dispositifs de détection, d'évaluation et de réduction des risques de catastrophes naturelles. La restauration des mangroves, la

L'adaptation impliquera aussi sans doute des choix difficiles sur ce qu'il faut préserver et ce qu'il faut relocaliser.

protection des récifs coralliens et l'adoption de plans d'adaptation nationaux et locaux font partie des mesures mises en place dans ces pays. Pourtant, même dans ces pays, les pouvoirs publics pourraient faire davantage pour chiffrer le coût des plans d'adaptation et établir les priorités, mais aussi pour tenir compte des risques climatiques croissants dans les décisions relatives aux infrastructures.

Le renforcement des capacités d'adaptation implique d'importants investissements, mais offre aussi des opportunités. Des pays en développement comme l'Indonésie et le Viet Nam ont des besoins substantiels d'infrastructures et des zones urbaines croissantes. Cette situation leur donne l'occasion de veiller à une plus grande résilience des constructions et à leur plus grande résistance aux risques plus élevés liés au changement climatique. Les nouvelles routes pourraient comporter des drains pour supporter les précipitations plus fortes ou être construites sur des terrains plus élevés pour réduire les risques d'inondation, ce qui représente une solution assez peu coûteuse.

Pour les autres pays, le renforcement de la résilience nécessitera de rénover les actifs exposés au climat ou de développer des infrastructures de protection du littoral, ce qui peut être beaucoup plus onéreux. On estime que les besoins d'investissement public en infrastructures à l'épreuve du climat représentent en moyenne 3,3 % du PIB par an dans la région. Mais le coût de développement d'infrastructures de protection des zones littorales est nettement plus élevé dans de nombreux pays insulaires du Pacifique. Aux Tonga, par exemple, les besoins d'investissement liés au climat (dont les investissements d'adaptation représentent

la majeure partie) sont estimés à 14 % du PIB chaque année pendant 10 ans (FMI, 2020b). Les besoins d'investissement public sont également substantiels en Indonésie, au Laos et aux Philippines, en raison de leur large stock d'actifs exposés. Ces coûts élevés soulignent qu'il est urgent de commencer à mieux construire afin d'éviter une nouvelle accumulation d'actifs vulnérables.

L'investissement en infrastructures adaptées peut générer des rendements élevés. Il peut débloquer des capitaux privés, notamment en réduisant le risque et les dommages causés par les catastrophes, limiter les dépenses de relèvement après les catastrophes et le surendettement lié à celles-ci, et garantir un rebond rapide de l'activité économique. Mais, étant donné l'ampleur des besoins d'infrastructure de nombreux pays, il est très important de financer les mesures d'adaptation. La mobilisation des recettes et la hiérarchisation et l'efficacité des dépenses devront jouer un rôle pour faciliter les arbitrages entre croissance et dette. Pour les pays à faible revenu et les pays insulaires du Pacifique les plus vulnérables qui disposent d'une faible marge de manœuvre budgétaire, il faudra des financements concessionnels pour répondre aux besoins d'adaptation.

Exploiter les synergies

Étant donné la gravité et l'urgence du défi climatique dans la région Asie-Pacifique, les pouvoirs publics doivent saisir toutes les occasions d'accélérer les efforts d'adaptation et d'atténuation.

Les mesures budgétaires visant à amorcer la reprise après la COVID-19 devraient exploiter les synergies entre les besoins d'infrastructures et les opportunités de réduction des émissions et d'adaptation. L'innovation dans le domaine des infrastructures et des technologies climato-intelligentes (par exemple le captage et le stockage du carbone) peut aider à réduire le coût de l'atténuation. Sur ce plan, la région est bien placée, car des pays comme la Chine et le Japon sont déjà aux avant-gardes de l'innovation, des véhicules électriques aux énergies renouvelables. Une promotion plus active de la finance verte aidera aussi à garantir que davantage de fonds sont alloués aux investissements à bas carbone et résilients au climat. **FD**

ERA DABLA-NORRIS est cheffe de division et **MASAHIRO NOZAKI** chef adjoint de division au sein du département Asie et Pacifique du FMI. **JAMES DANIEL** est directeur adjoint au sein du département des finances publiques du FMI.

Bibliographie

Alonso, C., V. Balasundharam, M. Bellon, E. Dabla-Norris, C. Chen, D. Corvino, J. Daniel, J. Kilpatrick, and N. Nozaki 2021. *Fiscal Policies to Address Climate Change in Asia and the Pacific*. Washington, DC: International Monetary Fund.

International Monetary Fund (IMF). 2020a. "Mitigating Climate Change." *World Economic Outlook*, Chapter 3. Washington, DC, October.

———. 2020b. Tonga: Technical Assistance Report—*Climate Change Policy Assessment*. IMF Country Report 20/212, International Monetary Fund, Washington, DC.

McKinsey Global Institute. 2020. *Climate Risk and Response in Asia*.