

La relance verte dans la pratique

Politiques budgétaires pour une transformation durable,
inclusive et résiliente



giz Deutsche Gesellschaft
für Internationale
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH



Funded by
the European Union

On behalf of:



Federal Ministry
for the Environment, Nature Conservation
and Nuclear Safety

of the Federal Republic of Germany



En contribution à :

NDC PARTNERSHIP

En tant qu'entreprise fédérale, la GIZ aide le gouvernement fédéral à concrétiser ses objectifs en matière de coopération internationale pour le développement durable.

Publié par : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société Bonn et Eschborn
Friedrich-Ebert-Allee 40 53113 Bonn,
Allemagne
T +49 228 4460 - 0
F +49 228 4460 - 1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1
5 65760 Eschborn, Allemagne
T +49 6196 79 - 0
F +49 6196 79 - 1115

info@giz.de | www.giz.de

Auteurs :

Sam Mealy, Marcela Jaramillo (E3G),
Philipp Bernhard, Silvia Brugger, Samyra Hachmann (GIZ)



Contributions :

Mara Bieler, Laura Camila Cruz Moreno, Felicitas Fornefeld, Eva Hübner, Benedikt Ibele (GIZ)

Traduction:

Thimson International / Bureau Saint-Jean
Françoise Lateuf, Service linguistique de la GIZ

Remerciements :

Maximilian Friedrich (GIZ, Global Carbon Market Project)
Jaqueline Cottrell, Eike Meyer, Gabriele Wagner (GIZ, IKI Green Economy Transformation Project)

Responsables :

Anna Schreyögg, Head of IKI Support Project for the Implementation of the Paris Agreement
Bernhard Zymła, Head of GIZ-EUROCLIMA+ Programme

Conception graphique / mise en page :

SCHUMACHER Brand + Interaction Design GmbH

Titre : © Orbon Alija / iStock (licencié par SCHUMACHER Brand + Interaction Design GmbH)

Liens URL :

La présente publication comporte des liens ou renvois vers des sites Internet externes. Les contenus des sites externes liés relèvent de la responsabilité des fournisseurs ou hébergeurs de ces sites. Lors du premier référencement, la GIZ a vérifié si le contenu de tiers n'était pas de nature à entraîner une responsabilité civile ou pénale. Cependant, il ne saurait être raisonnablement envisagé de procéder à un contrôle permanent du contenu des sites liés en l'absence d'indices concrets de violation du droit. Si la GIZ constate ou si on lui signale qu'une offre externe pour laquelle elle a mis un lien à disposition soulève une responsabilité civile ou pénale, le lien correspondant sera immédiatement supprimé. La GIZ se démarque expressément de tels contenus. Les opinions exprimées dans cette publication relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues du ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire ni l'opinion majoritaire des Parties à l'Accord de Paris.

La présente publication a été réalisée avec le soutien de l'Union européenne (l'UE). Ses contenus relèvent de la seule responsabilité des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Commission européenne.

Cette publication est le fruit d'un travail collaboratif avec les trois projets suivants réalisés dans le cadre de l'Economic Advisory Initiative (Initiative de conseil économique) :

Le Projet d'appui à la mise en œuvre de l'Accord de Paris (SPA), qui est exécuté par la GIZ et financé par le ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire (BMU) dans le cadre de son initiative internationale sur le climat (IKI).

EUROCLIMA+, qui est le programme phare de l'UE pour promouvoir la durabilité environnementale et la résilience face aux changements climatiques en Amérique latine. Le programme est mis en œuvre par des agences des États membres de l'UE (AECID, AFD, Expertise France, FIIAPP, GIZ) et des Nations unies (CEPALC et PNUÉ). Il est cofinancé par le ministère fédéral de la Coopération économique et du Développement (BMZ) ainsi que par les gouvernements français et espagnol.

Le projet d'appui à la conception et à la mise œuvre du nouveau cadre mondial pour la diversité (BioFrame), qui est mis en œuvre par la GIZ et financé par le ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire (BMU) dans le cadre de son initiative internationale sur le climat (IKI).

Traduction française: Projet global NDC Assist II, exécuté par la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) et financé par le Ministère fédéral allemand de la Coopération Économique et du Développement (BMZ).

Berlin, Bruxelles, novembre 2021

Comment la politique budgétaire peut-elle aider à une relance durable, inclusive et résiliente ?

La pandémie de Covid-19 a posé des problèmes sans précédent au monde entier. En même temps, elle a souligné l'importance d'une transformation passant par une relance verte et les opportunités de le faire. Les ministères des Finances et les politiques budgétaires joueront un rôle essentiel dans la forme que prendra cette relance. Alors que de nombreux gouvernements ont mobilisé des ressources fiscales considérables pour faire face aux impacts socio-économiques de la pandémie, les plans de relance tendent à perpétuer les tendances de dépenses et ne comblent pas le déficit d'investissement pour lutter contre la crise climatique et celle de la biodiversité. Dans ce concept, ce rapport identifie quatre défis majeurs et domaines d'action en faveur d'une relance budgétaire verte :

1. Réforme des règles budgétaires pour faire face aux limites de l'espace budgétaire : les capacités des pays à mobiliser des ressources dépendent fortement de leurs capacités budgétaires, qui ont considérablement diminué en raison des impacts de la Covid-19. Pour les pays en développement, les paiements élevés du service de la dette peuvent entraîner des pièges de l'investissement. Les règles de dépenses publiques ont besoin d'options durables et contrôlées d'assouplissement afin d'élargir l'espace budgétaire uniquement pour les mesures vertes. Ces options peuvent être les suivantes : mise en œuvre de normes souples, durabilité des mesures en regard de l'espace budgétaire, changement des ratios fiscaux, utilisation de la valeur nette du secteur public ou création d'une « règle d'or verte ».

2. Gestion des finances publiques vertes pour une relance verte holistique : l'intégration de cadres de finances publiques vertes peut combiner des considérations fiscales, sociales et vertes au moyen d'outils tels que le Climate Budget Tagging (CBT), les systèmes de marchés publics verts, la fiscalité écologique (par exemple taxation du carbone) et la promotion des activités en faveur de la biodiversité et respectueuses du climat, par exemple dans le secteur des déchets et dans celui du bâtiment. Cela peut faciliter la création d'un lien entre les plans de développement nationaux existants, les efforts de relance post-Covid-19, les stratégies et les plans d'action nationaux en faveur de la biodiversité (National Biodiversity Strategies and Action Plans – NBSAP), les contributions déterminées au niveau national (CDN) et les stratégies de finance verte à long terme.

3. Tarification du carbone comme instrument d'une relance verte : les ministères des Finances peuvent déterminer les prix du carbone et les marchés du carbone pour internaliser le coût des émissions de gaz à effet de serre (GES) causées par les entreprises et les citoyens. Associée à des mesures de répartition, cette formule peut réduire les externalités négatives et, ainsi, atténuer les émissions de GES tout en évitant les impacts sociaux d'une telle fiscalité. Des instruments similaires basés sur le marché peuvent être appliqués à d'autres externalités environnementales (c'est-à-dire liées aux services écosystémiques).

4. Renforcement des capacités et création de réseaux d'intégration des actions de relance : la réduction des budgets environnementaux ainsi que la faiblesse des capacités et de l'expertise exacerbent les problèmes existants de coordination et les points de vue conflictuels entre les ministères des Finances, de l'Environnement et de la Planification dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques vertes. Les gouvernements et les autorités peuvent renforcer l'expertise et les capacités grâce à l'intégration des équipes, la cohérence exécutive entre les ministères concernés, la création d'activités et d'événements entre groupes de pairs, l'évaluation des déficits ainsi que la détermination de plans permettant de les combler.

Une relance verte doit aller de pair avec une fiscalité écologique

La pandémie de COVID-19 est la cause d'un véritable désastre sanitaire, humanitaire et économique à l'échelle mondiale. Le niveau mondial de la pauvreté a augmenté [pour la première fois depuis 1998](#). Des centaines de millions d'emplois ont été perdus et des moyens de subsistance ont été détruits ; le commerce était à l'arrêt et les prix des marchandises ont chuté. Les pays en développement ont été durement touchés par la double crise de l'offre et de la demande due à la pandémie. Des niveaux records de capitaux privés ont fui – [environ 700 milliards USD en 2020, soit 60 % de plus qu'après la crise financière mondiale de 2008-09](#) – **aggravant ainsi le problème de l'espace budgétaire déjà limité par l'augmentation de la dette publique et des coûts du service de la dette.** Pendant ce temps, les crises du climat et de la biodiversité continuent de s'aggraver. Selon le [sixième rapport](#) récemment publié par le Groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), le réchauffement de la planète de 1,5°C à 2°C sera dépassé pendant le 21e siècle, à moins de réductions considérables des émissions de CO2 et d'autres GES au cours des prochaines décennies. Selon [l'évaluation mondiale](#) de la Plateforme intergouvernementale sur la biodiversité et les services écosystémiques (IPBES), à moins d'un changement considérable, la perte de biodiversité sans précédent à laquelle nous sommes témoins aujourd'hui devrait se poursuivre jusqu'en 2050 et au-delà.

Une relance verte est vitale pour s'attaquer aux conséquences économiques de la pandémie et aux problèmes interdépendants de la crise climatique et de la perte de biodiversité. L'expérience montre que la relance verte peut catalyser le financement supplémentaire de la lutte contre le changement climatique et contre la perte de biodiversité, intéresser massivement le secteur privé et avoir des [effets d'entraînement économique](#), notamment dans les secteurs clés du changement climatique et dans la restauration des écosystèmes. Les questions de changement climatique et de perte de biodiversité sont inscrites dans les agendas politiques de nombreuses économies modernes, comme le montre la récente promulgation de la [loi européenne sur le climat](#), du [Pacte vert pour l'Europe](#) et du décret présidentiel américain [US Executive Order on Tackling the Climate Crisis at Home and Abroad](#). **De nombreux gouvernements mobilisent des ressources fiscales et monétaires sans précédent depuis les temps de guerre.** Ces énormes mesures de relance offrent la possibilité de maximiser l'impact positif des investissements dans l'environnement. Toutefois, ces engagements et ces ressources ne peuvent pas combler le déficit d'investissement et résoudre les crises du climat et de la biodiversité. À défaut de consacrer des efforts considérablement plus ambitieux à la relance verte, les pays s'exposent au risque de s'enfermer dans des modes de production et de consommation à forte teneur en carbone et non durables, et de poursuivre le rythme effréné du réchauffement de la planète jusqu'à la fin de ce siècle.

La **relance verte** est une expression largement utilisée pour désigner des trains de mesures visant à lutter contre les conséquences sociales, économiques et politiques de la pandémie de Covid-19 de manière à tracer la voie à des réformes structurelles à long terme et à un changement en profondeur vers la durabilité, la protection de la biodiversité, la résilience et la neutralité climatique.

Les ministères des Finances jouent un rôle crucial dans la relance verte : ils donnent des orientations quant à la conception de la politique budgétaire nationale, offrent des mesures de secours d'urgence et fixent des conditions aux dépenses de relance et aux plans de redressement pour qu'ils bénéficient aux activités vertes et non pas aux activités « brunes ». Ils peuvent également **contribuer à garantir une relance verte inclusive mondiale** grâce à la coordination internationale de leurs actions. En outre, aussi bien individuellement que collectivement, ils peuvent **concevoir des incitations pour accélérer la transition du financement privé au bénéfice d'investissements verts durables**.

Dans le cadre de la série Relance verte dans la pratique (*Green Recovery for Practitioners* – encadré 2), cet exposé examine les réponses fiscales à la pandémie de Covid-19 et cherche à identifier des points d'entrée et des approches de prise en compte des questions de réchauffement climatique et de perte de biodiversité dans les politiques budgétaires de relance. Il commence par évaluer le contenu écologique de la réponse fiscale à la pandémie avant de souligner les principales difficultés que présente l'intégration des objectifs de protection du climat et de la biodiversité dans la relance budgétaire. Ces difficultés sont notamment les suivantes : (1) un manque d'espace budgétaire, (2) l'absence de stratégies et de gestion intégrées du financement public vert, (3) la tarification des émissions de carbone, et (4) la nécessité de renforcer les capacités institutionnelles et la coordination des ministères de l'Environnement et des Finances. Nous analysons ces difficultés et identifions des approches, exemples et mesures concrètes pour s'y attaquer.

Une série de publications pour les praticiens

Ce rapport est le troisième d'une série intitulée *Green Recovery for Practitioners* (la relance verte dans la pratique). Le premier, intitulé [*Setting the Course Towards a Sustainable, Inclusive and Resilient Transformation*](#) (tracer la voie vers une transformation durable, inclusive et résiliente), recense les principaux arguments en faveur d'une relance verte, ainsi que les divers éléments, parties prenantes et instruments qu'elle pourrait impliquer. Le deuxième, intitulé [*Examples from around the World for Building Forward Better*](#) (exemples du monde entier pour la construction d'un monde meilleur) est une compilation d'exemples pratiques venus de pays du monde entier. Cette troisième publication donne un aperçu des difficultés et des opportunités d'intégration des questions du climat et de la biodiversité dans des approches fiscales de la relance verte.

Évaluation des réponses fiscales à la pandémie

Dans le monde entier, les pays ont mobilisé d'importantes ressources fiscales pour s'attaquer à la pandémie avec, parfois, des différences notables d'une région à l'autre. Le président Biden a lancé le plus important train de mesures de relance jamais prises aux États-Unis, pour un total de 1,9 mille milliards de dollars US (USD) (mesures fiscales et monétaires confondues), soit, estime-t-on, [4 % du produit intérieur brut \(PIB\) du pays en 2021](#). Parallèlement, avec son plan de relance [Next Generation EU](#), de 750 milliards d'euros, l'Union européenne a créé un dispositif fiscal centralisé – la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui met à disposition 672,5 milliards d'euros, ce qui, au total, représente [5 % du PIB de l'Union européenne](#). La FRR exige qu'au moins 37 % des dépenses effectuées au titre du plan de relance de chacun des pays membres soient consacrées à la transition verte, le reste du financement ne devant pas porter préjudice à la transition.

Dans de nombreux pays en développement et pays émergents, les dépenses fiscales ont été bien moins considérables, en grande partie en raison de l'existence d'un espace budgétaire limité et de l'accès restreint aux marchés internationaux de capitaux. En Amérique latine et dans les Caraïbes (ALC), par exemple, les pays ont mobilisé d'importantes ressources fiscales en réponse à la pandémie, inversant ainsi le conservatisme fiscal de ces dernières années. Les mesures de relance budgétaire se sont élevées à [485 milliards USD sur 26 pays](#), le plan moyen dans la région représentant environ 8,5 % du PIB. Cette moyenne est toutefois inférieure à la moitié de ce que la plupart des économies développées ont dépensé et est fortement influencée par quelques importants plans de mesures dans des pays tels que le Brésil. Dans les économies émergentes, [les pays ont contracté 3,4 mille milliards USD de dette en 2020](#), soit 35 % de plus que la moyenne de la totalité des cinq années précédentes.

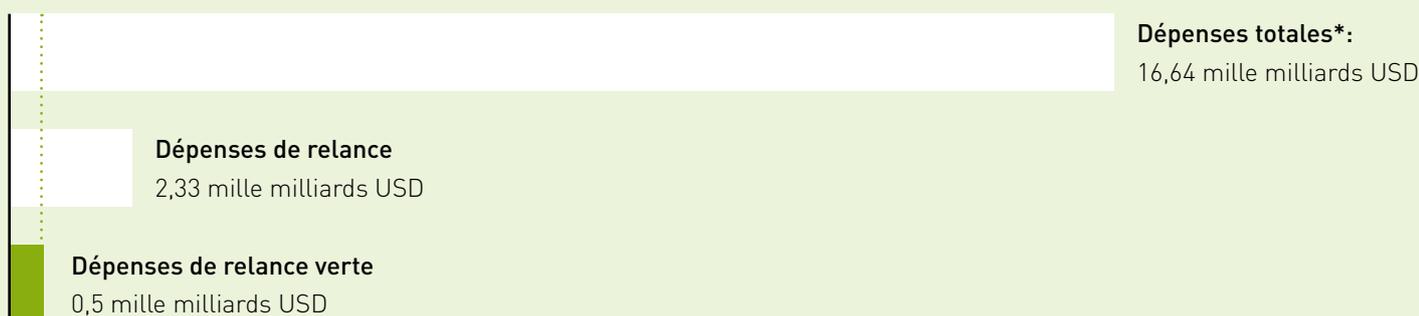
Les dépenses consacrées à la relance restent toutefois en deçà de ce qu'il faudrait pour contrer le changement climatique et la dégradation de l'environnement (encadré 3). On estime qu'il faudrait annuellement investir de 180 à 300 milliards USD rien que pour l'adaptation au changement climatique jusqu'en 2030, ainsi que [2,7 mille milliards USD](#) par an pour disposer de moyens de transport à faibles émissions de carbone, [de 1,6 à 3,8 mille milliards USD](#) dans de nouveaux systèmes mondiaux d'approvisionnement en énergie d'ici à 2050, et une moyenne estimative de [711 milliards USD](#) par an pour inverser le déclin de la biodiversité d'ici à 2030. Toutefois, les enseignements tirés des crises passées donnent à penser que les politiques de relance verte présentent souvent des avantages par rapport aux incitations fiscales traditionnelles. Par exemple, on [estime](#) que, comparativement aux combustibles fossiles, les énergies renouvelables créent plus d'emplois à court terme, stimulent les dépenses, la demande ainsi que le PIB, et que [chaque dollar US investi dans la restauration de la nature se traduit par des avantages économiques d'au moins 9 USD](#). À long terme, les énergies renouvelables utilisent plus efficacement la main-d'œuvre ce qui, ajouté aux économies de carburant, a, sur l'économie, des effets positifs liés à l'amélioration

de l'accès aux énergies propres. Il est prouvé que la [relance verte a envoyé des signaux économiques positifs et attiré des financements supplémentaires](#) – y compris du secteur privé – ce qui est essentiel pour stimuler l'économie et combler les déficits d'investissement dans la lutte contre le changement climatique et contre la perte de biodiversité.

Encadré 3

Jusqu'à quel point les dépenses de relance sont-elles « vertes » ?

Selon l'Observatoire mondial de la relance ([Global Recovery Observatory](#)), on peut considérer que **21,5 % des dépenses de relance faites par 50 économies majeures** sont « vertes ».



*Dépenses publiques par 50 économies majeures (chiffres du 29 septembre 2021).

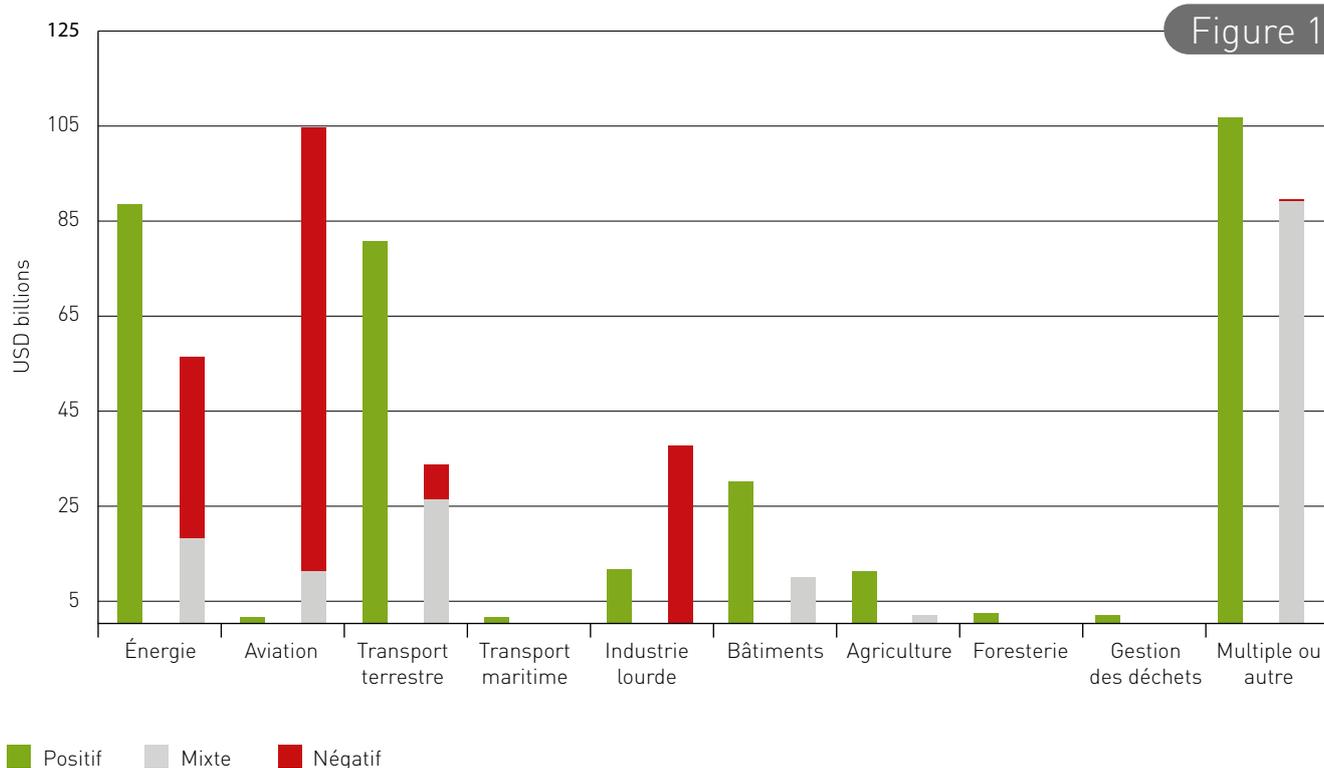
Cependant, les mesures de relance ont eu tendance à perpétuer des tendances pré-Covid-19. D'une manière générale, la réponse des gouvernements à la crise de la Covid-19 a eu tendance à [intensifier les scénarios qui existaient avant la pandémie](#) : les pays qui subventionnaient déjà fortement la production de carburants fossiles ont accentué cette aide (par exemple les États-Unis, la Russie, la Turquie et l'Indonésie), alors que ceux qui s'étaient plus engagés dans la transition vers les énergies propres ont maintenant recours à des plans de relance pour accélérer cette transition, notamment l'Allemagne et la France. Selon la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), c'est également le cas en Amérique latine et aux Caraïbes où – au lieu d'avancer vers des secteurs favorables à une transition vers le « zéro émission nette » – les dépenses de relance sont en grande partie caractérisées par un retour à la dépendance au secteur primaire et aux matières premières.

Quelles mesures budgétaires ont été utilisées dans les plans de relance post-Covid-19 ?

La politique budgétaire verte s'appuie sur un large éventail de mesures de financement et de dépenses pour augmenter les recettes tout en poursuivant les efforts d'atténuation du changement climatique et d'adaptation à ses effets, ainsi que d'arrêt et d'inversion des pertes de biodiversité. Ces mesures sont, côté financement, 1) la fiscalité, les prêts, les redevances, les amendes ou la vente de permis (échangeables), et côté dépenses, 2) les dépenses budgétaires ou les subventions. Les pays membres de l'OCDE, candidats à l'adhésion à l'OCDE et principaux partenaires de l'OCDE ont utilisé une grande diversité de

mesures budgétaires en 2020 et 2021 pour lutter contre la pandémie, essentiellement les subventions et les prêts, devant les réductions d'impôts et les aides, la plupart des mesures visant le secteur de l'énergie et celui du transport ou concernant de multiples industries (figure 1).

Volume total de financement et impact environnemental des mesures fiscales par secteur



Volume de financement total des mesures budgétaires ayant probablement un impact environnemental positif et/ou négatif dans différents secteurs. La plupart des mesures (positives) concernent les secteurs de l'énergie, des transports terrestres et de la construction, couvrent des secteurs multiples ou concernent l'économie dans son ensemble. D'autres secteurs, par exemple l'agriculture ou la gestion des déchets, sont toutefois nettement moins concernés. Source : [OCDE](#).

Note : la catégorie « multiple ou autre » comprend des mesures non spécifiques ou pour l'ensemble de l'économie.

Au moment de choisir des approches budgétaires pour la relance verte, il est utile de faire la distinction entre ses différentes phases dans le temps : [sauvetage, relance et consolidation](#).

- Dans la **phase de sauvetage**, les politiques budgétaires mettent l'accent sur les aides d'urgence visant à aider les ménages et les entreprises à traverser la crise (programmes de chômage partiel, aide aux entreprises et aux ménages).
- La **phase de relance** vise à s'attaquer à la croissance et à la demande pour remettre l'économie sur les rails. De nombreux pays industrialisés ont déjà adopté des mesures de relance économique à long terme, tout comme l'ont fait certaines économies émergentes. Dans d'autres, les efforts de relance font encore l'objet de discussions ou sont contestés.

- La **phase de consolidation** va au-delà des instruments fiscaux et s'attaque à des questions de finances publiques de plus large portée sur la façon de gérer les dettes et de consolider les budgets, tout en remettant les finances publiques en ligne avec les objectifs environnementaux. À ce stade, la gestion des finances publiques vertes, y compris la budgétisation verte et la réforme des règles budgétaires, la gestion et la restructuration de la dette, les échanges de dettes, les réformes fiscales et les programmes d'investissement public à plus long terme, joue un rôle considérable.

1

Réformer les règles budgétaires pour faire face aux limites de l'espace budgétaire



Quel est le défi à relever ?

Un manque d'espace budgétaire, la réduction des recettes fiscales et l'augmentation du coût du service de la dette

Le financement de la transition verte tient en partie à la mobilisation de ressources supplémentaires. Alors que les économies les plus développées peuvent continuer à emprunter à des taux historiquement bas, de nombreux autres pays doivent faire face à des marchés de capitaux volatiles, coûteux et procycliques. L'accès aux marchés de capitaux internationaux est limité pour de nombreux pays en développement et est entièrement fermé pour certains gouvernements.

Dans les pays en développement et les pays émergents, les investissements s'accompagnent d'une augmentation des coûts du service de la dette et des coûts financiers. Les sociétés d'investissement et les gestionnaires d'actifs internationaux tirent profit des obligations d'État des marchés émergents. Le montant relativement élevé des coupons tient à **l'accroissement des risques dans les pays en développement, ce qui entraîne un « [piège des investissements climatiques](#) » lorsque le coût élevé du service de la dette et la faiblesse de l'espace budgétaire vont de pair.**

Dans le sillage de la pandémie de Covid-19, la **réduction des recettes fiscales** due à la diminution de la production et des revenus des ménages, ainsi qu'à des mesures spécifiques de réduction des impôts, pose un problème supplémentaire à la promotion des politiques environnementales. Les raisons tiennent à la réduction de la demande – et donc de la production – due aux mesures de confinement obligatoire, à la réduction des salaires (et, donc, des revenus des ménages), ainsi qu'à la diminution des prix des matières premières (par exemple du pétrole brut) qui ont eu une incidence sur les recettes à l'exportation. Les réductions et les déductions d'impôt sont conçues pour soutenir certaines activités, mais elles ont également des effets négatifs sur le PIB, le budget disponible pour la relance, la durabilité, la protection de la biodiversité, la résilience et la neutralité climatique. Par contre, les transferts directs aux ménages (y compris les programmes de transfert d'argent publics, encadré 4) et aux entreprises en soutien des niveaux de production et d'emploi ont été plus efficaces, avec des impacts économiques, sociaux et environnementaux plus conséquents.



Quelle approche peut-on adopter ?

Réformer les règles budgétaires pour une transition verte

Les règles budgétaires sont des règles fixées par un gouvernement pour limiter ses propres dépenses. Elles [imposent des contraintes en matière de dépenses](#), notamment lorsque l'économie se porte bien, pour assurer la responsabilité budgétaire et la gestion durable de la dette. Les règles budgétaires impliquent généralement la fixation de limites chiffrées aux budgets, y compris à des éléments tels que les dépenses (dette et déficits) en proportion du PIB. L'assouplissement de ces règles de manière durable et contrôlée tout en tenant compte des implications environnementales permet aux gouvernements d'accroître les dépenses liées aux déficits et à la dette et, par conséquent, d'accroître l'espace budgétaire. La réforme de ces règles par l'élargissement de l'espace budgétaire, qui permettrait d'investir dans la décarbonation, la résilience climatique et la réhabilitation de la biodiversité, est une composante essentielle d'une relance budgétaire verte.



De quels pays pouvons-nous tirer des leçons ?

Exemples

En mars 2020, la **Commission européenne a recommandé que les règles budgétaires de l'UE soient assouplies – spécifiquement pour activer la [clause dérogatoire générale du Pacte de stabilité et de croissance \(PSC\)](#) – afin d'aider les États membres à financer la relance.** Le PSC contraint les États membres de l'UE à des limites de déficit budgétaire et de la dette pour assurer la stabilité budgétaire. Cela tient à une combinaison de réalités et de consensus internationaux fluctuants – niveaux d'endettement partout en augmentation, taux d'intérêt bien plus faibles dans les pays membres de l'OCDE, reconnaissance croissante du fait que le monde a besoin de volumes importants d'investissements verts – et, parallèlement, à un assouplissement des positions des principaux membres sur la politique budgétaire depuis le début de la crise. L'équilibre des forces entre les pays dont le ratio dettes/PIB est faible et ceux dont il est élevé a considérablement changé ; le plafond dettes/PIB de 60 % (pourcentage de la dette gouvernementale par rapport au PIB du pays) n'est plus considéré comme soutenable – il n'a aucun lien avec le contenu écologique inhérent d'une mesure financée et complique par conséquent la différenciation du financement des mesures positives ou négatives. Les États membres de l'UE ont tacitement convenu que les gouvernements peuvent plus s'endetter pour financer les dépenses. Cela ouvre la voie à un accroissement significatif des investissements publics dans les activités vertes (voir les interventions politiques potentielles plus bas).

Comme les États membres de l'UE et d'autres pays, de **nombreux pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont également engagé des dépenses de relance financées par la dette en assouplissant les règles budgétaires** et ont tiré parti de la flexibilité de leurs institutions budgétaires pour financer l'accroissement des déficits budgétaires. Dix des onze pays d'Amérique latine et des Caraïbes ayant adopté des règles budgétaires et une clause dérogatoire (la capacité de suspendre une règle budgétaire donnée ou de temporairement ne pas s'y conformer) ont eu recours à cette clause pendant la pandémie. La plupart des pays ont exprimé leur intention de [revenir aux règles budgétaires en 2021 ; les autres comptent le faire en 2022 ou plus tard.](#)

De nombreux autres pays émergents ont également assoupli leurs règles budgétaires pour faciliter le financement de la relance. Par exemple, [l'Indonésie a interrompu son plafonnement du déficit budgétaire à 3 % du PIB pour 2020-2022](#) afin de donner un peu de latitude fiscale aux décideurs politiques. Les membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA – Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Mali, Niger, Sénégal et Togo) [ont récemment suspendu le cadre budgétaire de l'Union](#), et notamment le plafonnement du déficit à 3 % du PIB. De son côté, le [Ghana a suspendu sa règle](#) limitant le déficit budgétaire à 5 % du PIB, conformément à sa loi sur la responsabilité fiscale (Fiscal Responsibility Act).



Quelles mesures les praticiens peuvent-ils prendre ? Interventions politiques potentielles

La pandémie a ouvert un espace politique, auparavant limité, afin de réformer les règles budgétaires et d'accélérer la transition verte. Les gouvernements nationaux devraient tirer parti de cet espace politique pour redéfinir les règles budgétaires à partir de critères verts. Recommandations formulées [par l'ONG européenne Finance Watch](#):

- Remplacer les limites budgétaires arbitraires par des normes budgétaires plus souples.
- Comparer la durabilité environnementale et sociale à long terme avec la viabilité budgétaire à court terme au sein de ces normes.
- Envisager de mettre l'accent sur les ratios coûts du service de la dette/PIB ou coût des intérêts/PIB plutôt que sur les ratios dette/PIB.
- Améliorer la qualité des dépenses grâce à une plus grande responsabilisation en employant le concept de valeur nette du secteur public (VNSP) plutôt que celui de dette du secteur public.
- Mettre en œuvre une '[Règle d'or verte](#)' qui exempte les investissements publics verts des contraintes des règles budgétaires (ces investissements pourraient être définis par les taxonomies qui émergent dans de multiples juridictions, par exemple aux [États-Unis](#) et au [Chili](#) et/ou les CDN).
- Les praticiens peuvent appuyer ces recommandations en : déterminant quels types de normes fiscales peuvent convenir pour leur concept de pays/politique ; facilitant le partage des connaissances et l'apprentissage entre pairs pour certains de ces concepts, y compris la VNSP pour les ministères concernés (par exemple ministères des Finances, de l'Économie et de l'Environnement) ; et en voyant comment associer au mieux les règles budgétaires vertes aux taxonomies d'activités durables (par exemple création de groupes d'experts et de travail, examen des politiques et compilation des bonnes pratiques).

Améliorer les programmes publics de transferts monétaires pour contribuer à la résilience et à l'adaptation au changement climatique

L'élargissement des programmes de transferts monétaires pendant la pandémie de Covid-19 peut contribuer à stimuler la résilience au changement climatique et à protéger les plus vulnérables. La [recherche internationale](#) montre que ces types de transferts monétaires d'urgence sont rentables et qu'ils sauvent des vies. La protection sociale peut ainsi être une solution pour lutter contre la Covid-19 et contre les crises climatiques et de la biodiversité. Les fonds de réserve, les lignes de crédit conditionnelles, les assurances contre les catastrophes naturelles et les obligations sont au nombre des options financières dont disposent les gouvernements.

À titre d'exemple, citons les [programmes de transferts monétaires de masse en Éthiopie, au Kenya et en Ouganda](#), qui peuvent considérablement contribuer à la capacité des individus et des ménages de faire face aux effets négatifs du changement climatique et de les anticiper. De même, on peut avoir recours à des caisses de garantie contre les catastrophes naturelles pour promouvoir la protection sociale et l'adaptation au changement climatique. Au Mexique, le fonds en cas de catastrophe naturelle (FONDEN) a été épuisé et [la Banque mondiale a émis quatre obligations 'catastrophe' d'un montant total de 485 millions USD](#) de manière à transférer une partie du risque du pays sur les marchés de capitaux internationaux.

Les pays peuvent institutionnaliser cette pratique en faisant en sorte que les programmes de transfert monétaire réagissent aux chocs, c'est-à-dire qu'ils augmentent automatiquement les sommes et soient élargis de manière à inclure des bénéficiaires supplémentaires en cas de crise. En institutionnalisant les transferts monétaires, les gouvernements seront en mesure de réagir de manière plus opportune, méthodique, efficace et transparente en cas de pandémie, de tremblement de terre, ou de problèmes liés au changement climatique, les inondations, par exemple. Pour assurer l'efficacité de ces programmes, il faudra fixer des règles sur l'importance et les conditions de l'augmentation avant que les catastrophes ne frappent et prendre des mesures financières à l'avance.

Les praticiens peuvent soutenir l'action du gouvernement dans ce domaine en déterminant quelles options financières sont les mieux adaptées pour un programme de transfert donné, en tirant les leçons des meilleures pratiques de programmes de transfert publics reconnus, et en contrôlant les conditions que les gouvernements associent aux programmes pour leurs impacts sur l'équité, le climat et la biodiversité.

2

Une gestion des finances publiques vertes pour une relance verte holistique



Quel est le défi à relever ?

Mise en place de taxonomies vertes et intégration des questions de climat et de biodiversité dans les cadres de la budgétisation, du financement et de la fiscalité.

Le financement de la transition verte implique de procéder à une classification des effets des politiques financières existantes et prévues sur le climat et la biodiversité, et au marquage des dépenses pour leur aspect écologique. Cependant, de nombreux pays n'ont pas de système de classification parlant le même langage et ayant une définition précise de ce qui est « durable » ou « vert ». Il est d'autant plus difficile de mettre un terme au financement des combustibles fossiles et aux subventions dommageables pour l'environnement. Dans le cadre de la [stratégie de financement durable et du plan d'action de l'UE](#), la taxonomie de l'UE offre une structure qui contribue à orienter les dépenses de relance vers les activités économiques qui sont compatibles avec les idées d'une relance verte. Cela peut servir de modèle à des efforts similaires dans d'autres pays.

Outre les systèmes de classification, les politiques budgétaires sont également déconnectées des politiques de lutte contre le changement climatique et pour la protection de la biodiversité. **De nombreux pays n'ont pas quantifié les coûts et les bénéfices nets du « verdissement » de leur économie.** Par conséquent, les lois ou les critères d'affectation budgétaire ne tiennent pas compte des considérations de changement climatique ou de biodiversité et les instruments fiscaux continuent de promouvoir des activités dommageables. Les instruments de planification à moyen et long terme, par exemple les plans de développement et les cadres de dépenses à moyen terme, doivent intégrer des éléments stratégiques de la politique environnementale pour « verdir » les politiques budgétaires, la répartition des dépenses et les incitations.

En plus du chaînon manquant entre la politique budgétaire et la politique environnementale, de nombreux pays en développement et émergents **manquent également de ressources financières et organisationnelles nécessaires pour lier cette intégration à la 'gestion des finances publiques vertes'**. Par ailleurs, le passage à une économie verte est coûteux et, ce faisant, les pays peuvent temporairement réduire leur compétitivité dans la mesure où un certain nombre de conditions favorables (changements de fiscalité, réglementations, politiques, conditions du marché, professionnels compétents, approche macroéconomique, par exemple) doivent être en place avant que les bénéfices se manifestent. Toutefois, l'économie verte peut potentiellement améliorer la compétitivité à longue échéance car, comparativement à l'économie traditionnelle, elle a moins besoin de capitaux et crée plus d'emplois, de recettes et de valeur ajoutée (encadré 5).

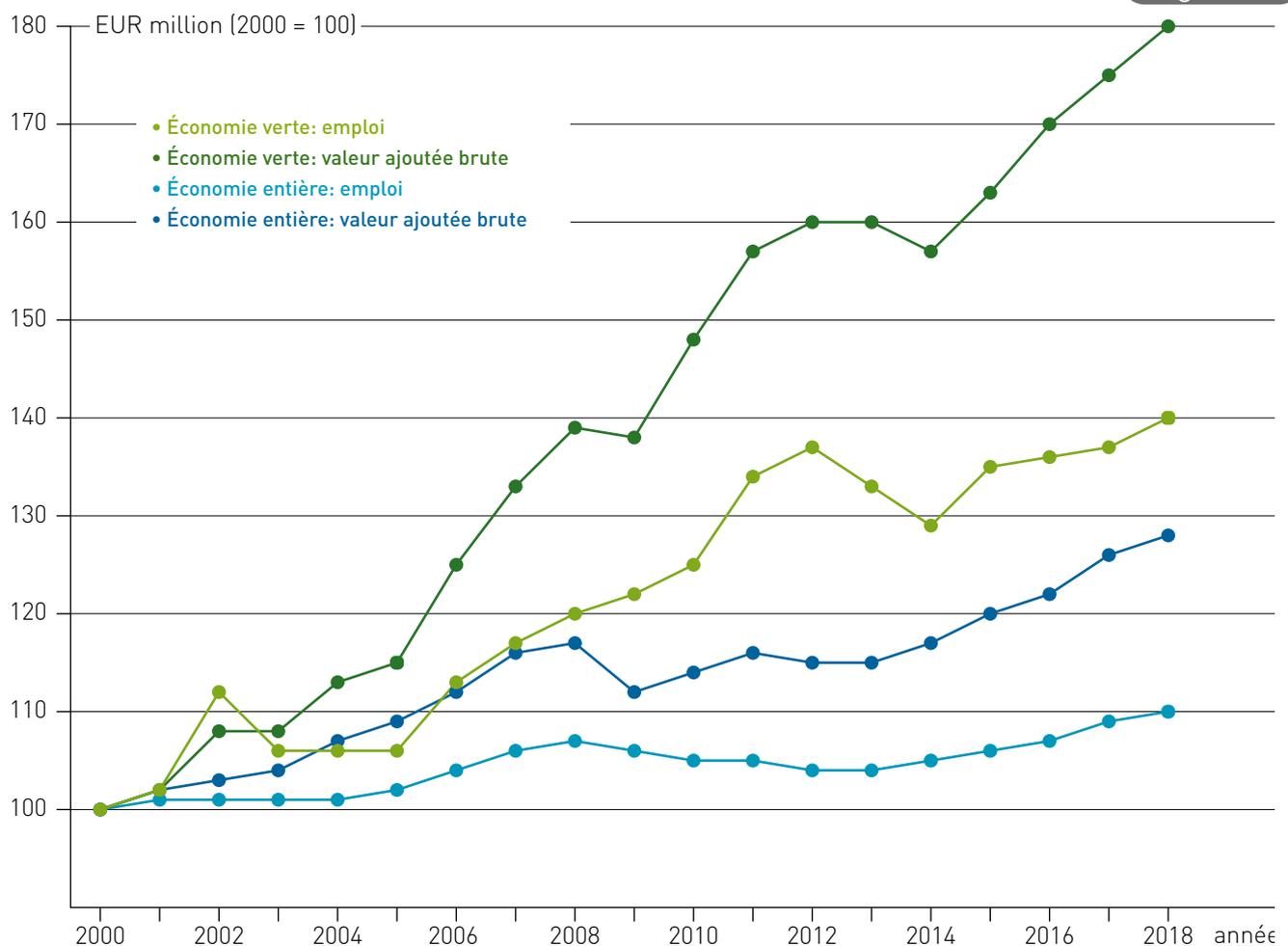
Pourquoi l'économie verte est bonne pour le climat et la biodiversité, mais aussi pour le développement économique : éléments de preuve fournis par l'Union européenne

L'économie verte est un segment croissant de l'économie générale de l'Union européenne. Elle concerne les producteurs de biens et de services qui, dans tous les secteurs, mettent l'accent sur la protection de l'environnement et la gestion des ressources. **Même si l'économie verte de l'Union européenne est peu développée (2,3 % du PIB en 2018), ses performances sont supérieures à celles de l'économie générale depuis 2003.**

Les [statistiques](#) montrent que les activités de l'économie verte se sont développées rapidement de 2000 à 2018, avec un taux de croissance réel moyen (corrige de l'inflation) de 3,2 % par an, contre seulement 1,4 % pour l'économie générale. La croissance verte a été optimale entre 2000 et 2011 et elle est restée forte pendant la crise financière de 2009 et par la suite. Pendant cette période, l'emploi dans le secteur environnemental a également progressé bien plus rapidement que dans l'économie générale (de 40 % contre 10 %, globalement) et est passé de 3,1 millions de salariés à plein temps en 2000 à 4,4 millions en 2018. Depuis 2014, la valeur ajoutée brute dans le secteur de l'environnement a progressé en moyenne de 6 % par an, soit plus fortement que le PIB pendant la même période (1,3 %).

Évolution des principaux indicateurs de l'économie verte et de l'économie générale dans l'UE

Figure 2



Source: [Eurostat 2021](#)

Eurostat définit l'économie verte, ou l'économie environnementale, comme un mixte de producteurs de biens et services qui poursuivent la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles (voir [définition](#)).



Quelle approche peut-on adopter ?

Élaboration de cadres intégrés de finances publiques vertes

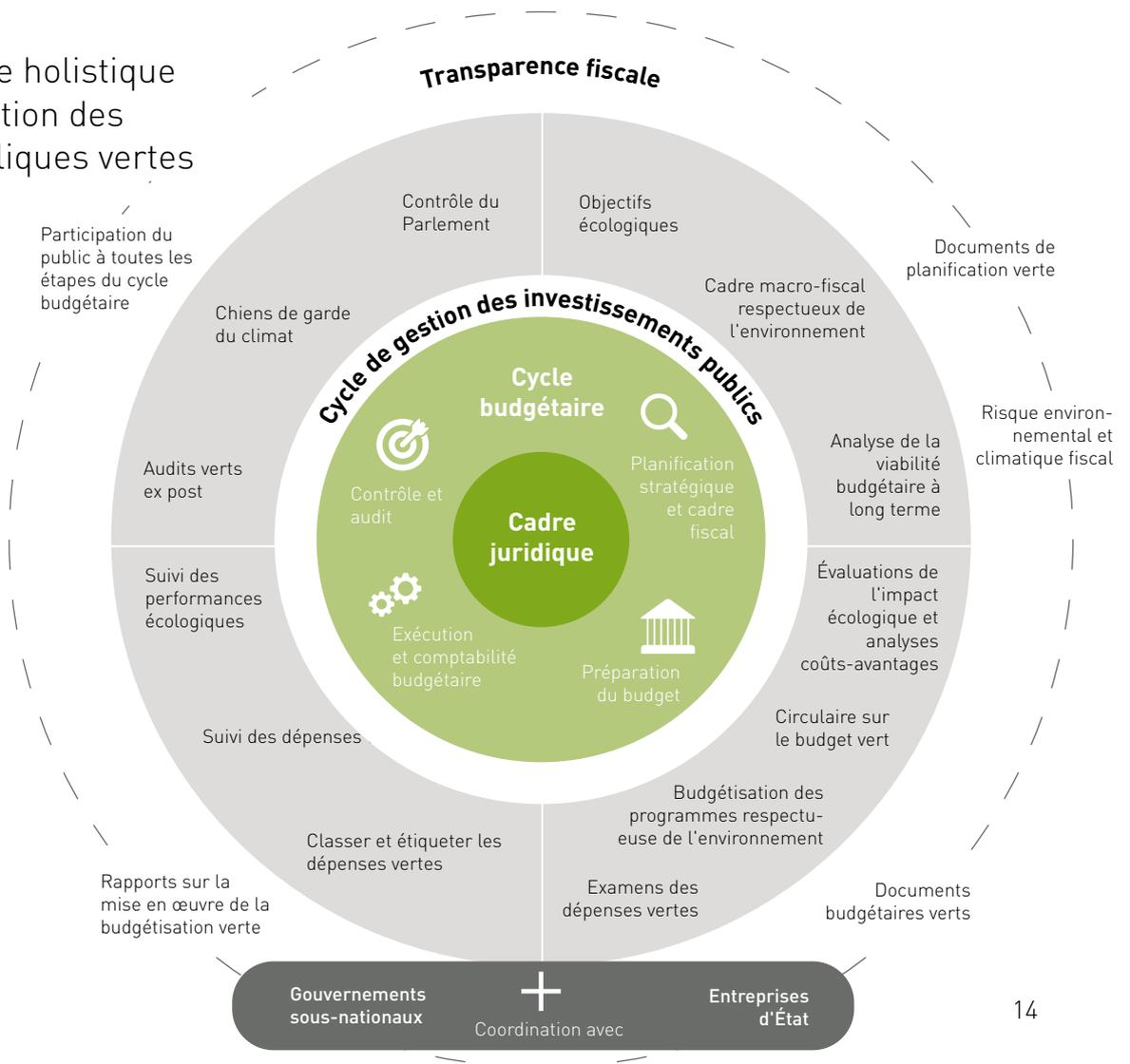
Une gestion des finances publiques vertes pour une relance verte holistique

Pour aligner les priorités budgétaires de la relance avec les objectifs en matière de climat et de biodiversité, des cadres holistiques de finances publiques vertes sont nécessaires. Le [Fonds monétaire international \(FMI\) recommande de tenir compte de l'écologie dans tout le cycle budgétaire des dépenses gouvernementales](#). Idéalement, ce type de cycle budgétaire s'inscrit dans un cadre juridique adéquat et comprend les étapes suivantes : planification stratégique et élaboration d'un cadre budgétaire (incluant, par exemple, une analyse de viabilité budgétaire à long terme) ; préparation du budget (comprenant des éléments tels que l'évaluation de l'impact vert, la budgétisation du programme tenant compte de l'écologie et des examens des dépenses vertes) ; exécution du budget et comptabilité budgétaire (y compris marquage des budgets verts et contrôle des performances) ; et contrôle et audit dans une optique écologique (figure 3).

Les ministères des Finances peuvent jouer un rôle de coordination, en collaborant avec leurs homologues de l'environnement au gouvernement et dans les ministères compétents pour concevoir une taxonomie verte et déterminer une approche holistique de la gestion des finances publiques vertes. À défaut, un cadre des finances publiques vertes peut permettre de tracer les contours des avantages de la protection environnementale pour le développement en tenant compte, non seulement des objectifs de réduction des émissions de GES, mais aussi des objectifs existants de développement et de planification du pays.

Une approche holistique pour une gestion des finances publiques vertes

Figure 3



2021, Source: [FMI](#)



De quels pays pouvons-nous tirer des leçons ?

Exemples

En adoptant sa stratégie financière 2019 sur le changement climatique, [le Chili a élaboré une stratégie intégrée de financement de la lutte contre le changement climatique](#). Cette stratégie présente trois domaines d'action couvrant des thèmes liés à l'élaboration d'un plan d'investissement, à l'intégration de critères liés au climat dans les processus de financement public, aux instruments financiers et à l'engagement avec l'écosystème financier au sens large. La stratégie est un processus itératif qui peut être actualisé pendant que le pays s'efforce d'atteindre la neutralité carbone d'ici à 2050.

Sept pays (Bangladesh, Ghana, Indonésie, Kenya, Népal, Pakistan et Philippines) ont utilisé le [cadre du marquage budgétaire de la lutte contre le changement climatique pour la mise en œuvre de leur budget vert](#). Partant de là, ils ont intégré les taxonomies de budget vert dans leurs processus de planification et de politique financières.

L'Afrique du Sud, elle aussi, avance à grands pas dans ce domaine. L'année dernière, le Trésor sud-africain a publié un [document technique sur le financement d'une économie durable](#) et le gouvernement a créé un groupe de travail destiné à [élaborer sa propre taxonomie de la finance verte](#).



Quelles mesures les praticiens peuvent-ils prendre ?

Interventions politiques potentielles

Les décideurs politiques peuvent intégrer les questions de climat et de biodiversité dans les instruments de planification, dans les stratégies de financement de la lutte contre le changement climatique et, plus généralement, dans la gestion des finances publiques, par exemple en :

- intégrant les considérations de changement climatique et de biodiversité dans les plans nationaux et infranationaux de développement, [facilitant ainsi l'alignement des systèmes de gestion des finances publiques](#) (cadres de dépenses à moyen terme, budgets annuels et législation fiscale) avec les objectifs de relance verte. Cela est particulièrement vrai dans le contexte d'une budgétisation axée sur les résultats, le budget étant lié aux principaux objectifs du gouvernement exprimés dans les plans de développement national ;
- utilisant [des outils de budgétisation et de marchés publics verts](#) pour évaluer l'impact environnemental des mesures budgétaires et fiscales sur la réalisation des objectifs environnementaux. Les outils et les approches sont notamment les suivants : marquage des budgets verts, évaluation des impacts environnementaux, tarification du carbone, examen des dépenses et détermination des performances selon une optique écologique ;
- adoptant un règlement visant à encourager les activités respectueuses du climat. Les points d'entrée peuvent inclure [la rénovation des bâtiments et la remise en état des véhicules](#), la [production selon le principe de l'économie circulaire](#) et le [recyclage des déchets](#).

- Les praticiens peuvent faciliter la gestion des finances publiques vertes en **analysant les plans de relance existants** pour identifier les opportunités. Avec les ministères compétents concernés, ils peuvent prioriser les politiques et les investissements sectoriels, ainsi que les possibilités de mise à l'essai de nouvelles approches. L'aide technique internationale et les ressources de banques multilatérales et d'agences bilatérales peuvent assurer le financement de ces travaux.
- Il est également important d'**identifier les domaines à fort verrouillage carbone (*carbon lock-in*) et à fort impact sur la biodiversité**, par exemple le soutien des combustibles fossiles, y compris les subventions octroyées aux consommateurs, les subventions accordées aux producteurs et le financement public, et de plaider pour une réduction des dépenses gouvernementales dans ces domaines. Les ressources techniques peuvent aider à élaborer des éléments de preuves analytiques, par exemple sous la forme d'analyses de diversification économique et de plans de transition équitable pour les communautés qui dépendent des combustibles fossiles.

3

Tarification du carbone comme instrument d'une relance verte



Quel est le défi à relever ?

La tarification du carbone

La tarification du carbone est cruciale pour préparer les transitions vertes à long terme en internalisant les coûts sociaux des émissions de GES. **La tarification du carbone pose de multiples problèmes qu'il faut résoudre grâce à la conception d'instruments appropriés et à un processus participatif.**

Encadré 5

La **tarification du carbone** consiste à fixer un prix à chaque tonne de GES émise, selon le principe du pollueur-payeur : les émetteurs de gaz carbonique doivent payer. Les coûts élevés encouragent les opérateurs à réduire leurs émissions en investissant dans les technologies à faibles émissions de carbone et en les adoptant. La tarification du carbone peut prendre la forme d'une taxe carbone, d'un système d'échange de quotas d'émission (SEQE), d'une internalisation du coût du carbone ou de marchés internationaux du carbone au titre de l'article 6 de l'Accord de Paris. À ce jour, [64 initiatives de tarification du carbone sont mises en œuvre](#) notamment la taxe carbone, le SEQE et l'internalisation du coût du carbone, aux niveaux national et infranational.

Le prix fixé doit envoyer le bon signal économique. **S'il est trop bas, les entités réglementées ou les contribuables risquent de choisir de payer la taxe sans percevoir la nécessité de transformer leurs activités économiques.** S'il est trop élevé, les contribuables ou les entreprises connaîtront de grandes difficultés économiques, ce qui aura des conséquences économiques et distributives indésirables.

L'acceptation par le public du prix du carbone fixé pose un autre problème essentiel.

Les recettes assurées par la taxe carbone ou un SEQE peuvent être affectées au budget des administrations publiques ou utilisées pour la consolidation budgétaire. Elles peuvent également servir à financer la protection climatique en investissant dans les emplois verts et le développement durable. L'utilisation judicieuse des recettes peut considérablement améliorer l'acceptation du prix du carbone par le public. Un processus consultatif et participatif tenant compte des préoccupations des parties prenantes dès la phase de conception est également essentiel pour obtenir cette acceptation.

Des prix élevés peuvent avoir des **conséquences distributives indésirables sur les ménages économiquement les plus vulnérables.** De tels effets peuvent être atténués en utilisant les recettes pour aider ces groupes. Pour une réduction effective, à long terme et élargie des

émissions, la tarification du carbone doit être associée à des politiques complémentaires (tarifs de rachat, investissement et subventions dans les secteurs où l'atténuation est difficile, recherche et développement, et politiques du type commandement et contrôle, par exemple).

La fuite de carbone est un risque majeur de la tarification du carbone. Elle peut se produire lorsque les entreprises, confrontées à l'augmentation des coûts et, par conséquent, à des désavantages comparatifs, transfèrent leurs activités économiques dans une autre juridiction où les taxes sur les émissions de carbone sont moins élevées ou inexistantes. Dans ce cas, les émissions globales ne diminuent pas puisque les entités réglementées produisent et polluent ailleurs. Ce risque peut être réduit grâce à la mise au point d'une politique rigoureuse, par exemple en incluant des quotas gratuits pour les entreprises réglementées.

La tarification du carbone est un instrument stratégique crucial pour une croissance économique durable qui respecte les objectifs d'atténuation. Elle envoie, à l'ensemble de l'économie, un signal qui incite à investir dans les technologies à faibles émissions de carbone, qui encourage les opérateurs à adapter leurs activités économiques et qui évite la mobilisation de fonds pour les secteurs à forte consommation de combustibles fossiles.



Quelle approche peut-on adopter ?

Déployer la tarification du carbone au profit de la relance verte

La taxe carbone fixe un taux fiscal par tonne d'émission dans chaque secteur. Les entreprises réglementées ou les consommateurs doivent payer le montant fixé par tonne d'émission. La taxation des secteurs ou activités à fortes émissions de carbone génère des recettes qui peuvent être utilisées par les gouvernements. Elles peuvent l'être pour alléger le fardeau pesant sur les consommateurs et pour amortir les conséquences distributives de la taxe sur les groupes vulnérables au plan socio-économique. Ces recettes peuvent également être investies dans des technologies propres (par exemple dans les énergies renouvelables ou l'efficacité énergétique) et ainsi créer de nouvelles opportunités d'emplois verts. Le recyclage judicieux et l'utilisation des recettes aident à faire en sorte que la transition soit socialement juste et plus équitable, tout en garantissant que les investissements sont destinés à des activités durables au profit de la relance verte.

La tarification du carbone peut contribuer à la décarbonation des secteurs à fortes émissions, faciliter le passage à une activité économique durable et aider à soutenir les groupes les plus vulnérables de la société. Ce n'est pas la solution miracle, mais c'est un instrument crucial pour la décarbonation de nos économies. La détermination du juste prix sera encore plus importante pour éviter le retour aux niveaux d'émissions antérieurs lorsque les économies retrouveront le rythme de croissance qu'elles avaient avant la crise de COVID-19.

La pandémie a eu une incidence limitée sur les instruments de tarification du carbone, ce qui **montre bien la résilience de cet instrument stratégique face aux chocs externes**. Dans le SEQE de l'UE, le ralentissement de l'activité économique a entraîné une chute temporaire des prix des quotas qui ont rapidement rebondi et ont progressé pendant toute l'année passée pour atteindre un [niveau record de](#) 54 millions USD en avril 2021.



De quels pays pouvons-nous tirer des leçons ?

Exemples

En 2014, le **Chili** a créé une [taxe verte](#) applicable aux sources d'émissions stationnaires. Dans le cadre d'une plus large réforme fiscale en 2017, le gouvernement chilien a actualisé sa taxe carbone pour qu'elle couvre un plus grand nombre d'émetteurs. Aujourd'hui, cette taxe s'applique aux émetteurs de plus de 25 000 t CO₂ par an et/ou 100 tonnes de particules dues aux processus de combustion, également par an. Cette modification comprend également un nouveau mécanisme offrant une certaine flexibilité aux entités réglementées au moyen d'un système « de plafonnement et d'échange ». Les émetteurs peuvent dorénavant acheter des certificats de réduction d'émissions au niveau national à d'autres projets et secteurs. Le règlement du plan de compensation est en cours d'élaboration et les limites des émissions de GES pourraient être appliquées sous la forme d'un SEQE ou d'une norme de performances assortie d'un système d'échange.

[Après l'adoption par le Parlement de la loi instaurant une taxe carbone, en février 2019, l'Afrique du Sud est devenue le premier pays africain à appliquer une taxe carbone.](#) La mise en place de cette taxe a été retardée à trois reprises en raison de son impopularité auprès des entreprises et de la forte dépendance de l'économie sud-africaine au charbon. Toutefois, de multiples consultations et plusieurs modifications apportées à la proposition suite aux avis des parties prenantes ont permis d'atteindre ce résultat. **La taxe s'appliquera aux secteurs de l'industrie, de l'énergie, du bâtiment et des transports, indépendamment du combustible fossile utilisé. Dans la première phase, le montant de la taxe est modeste pour laisser aux émetteurs le temps de passer à des technologies moins polluantes.** La taxe carbone ne devrait donc pas avoir d'incidence sur le prix de l'électricité. Elle est également couplée à des mécanismes de flexibilité (seuils d'exonération, par exemple) et permet à certaines activités (les entreprises exposées à la concurrence, par exemple) d'utiliser des crédits carbone pour réduire leur obligation fiscale. Une analyse de l'impact de la taxe sera effectuée au moins trois ans après sa mise en œuvre et elle déterminera les progrès réalisés dans la réduction des émissions de GES conformément aux engagements au titre des CDN. De futures modifications suivront également les processus consultatifs pour toute la législation fiscale. La taxe carbone sud-africaine est un des instruments clés du pays pour tenir ses engagements au titre des CDN.

Le Mexique applique une taxe carbone depuis l'approbation de la réforme fiscale de 2013. La taxe carbone concerne tous les combustibles – à l'exception du gaz naturel – et pour chacun d'eux le niveau de la taxe est différent en fonction de sa teneur en CO₂. Selon le Secrétariat des finances et du crédit public, le recouvrement de la taxe contribue à réduire les émissions et à accroître le budget du gouvernement fédéral. Le Mexique met également en œuvre la phase pilote du SEQE avec le soutien du [gouvernement allemand, de la GIZ](#) et de la [Banque mondiale](#). Ce système couvre les émissions directes de CO₂ par des entités des secteurs de l'industrie et de l'énergie émettant au moins 100 000 t CO₂ par an. La phase initiale du SEQE s'étend sur une période de trois ans pendant laquelle le programme pilote testera la conception du système en 2020 et 2021, avant une année de transition en 2022. L'objectif de la phase pilote est d'améliorer la qualité des données sur les émissions et de renforcer les capacités d'échange des quotas d'émissions pour les entités concernées environ 300 entités représentant près de 40 % des émissions nationales. Les informations obtenues à l'issue de cette phase seront utilisées pour améliorer la conception du SEQE

avant qu'il devienne pleinement opérationnel. La phase opérationnelle devrait commencer en 2023. Le Mexique a également pris quelques initiatives infranationales de taxe carbone, notamment dans les États de Baja California, Tamaulipas et Zacatecas.



Quelles mesures les praticiens peuvent-ils prendre ? Interventions politiques potentielles

Tarification du carbone comme instrument d'une relance verte

- **Appliquer une taxe carbone en tant qu'instrument basé sur le prix** : pour chaque tonne d'émissions de GES, déterminer un prix unitaire fixe que toutes les entreprises/tous les secteurs réglementés doivent payer.
- **Mettre en place un système d'échange de quotas d'émission (SEQE) en tant qu'instrument basé sur la quantité** : imposer des limites quantitatives aux émissions totales et instaurer des droits échangeables pour l'utilisation de la ressource – le prix est alors déterminé par le marché. Les entreprises réglementées ont besoin d'un permis pour chaque tonne d'émissions libérées. Ce permis est délivré ou mis aux enchères par les gouvernements. La rareté des permis d'émission entraîne des échanges des permis des entités émettrices (système « de plafonnement et d'échange »). Un SEQE impose une limite quantitative rigoureuse des émissions totales d'un secteur ou d'une économie, mais le prix est décidé par le marché. Tout comme une taxe carbone, un SEQE génère, pour le gouvernement, des recettes qui peuvent être utilisées pour promouvoir une relance verte.
- **Réformer le système fiscal en supprimant les subventions accordées aux combustibles fossiles** et tout autre soutien financier accordé aux secteurs et aux industries dommageables pour l'environnement.
- **Fixer des conditions vertes lors du sauvetage d'entreprises** : fixer notamment des objectifs plus ambitieux de réduction des émissions internes ou un prix interne du carbone comme condition au sauvetage d'industries (de combustibles fossiles).

4

Renforcement des capacités et des réseaux pour l'intégration des actions de relance



Quel est le défi à relever ?

Renforcement des capacités institutionnelles et de la coordination entre les ministères des Finances et de l'Environnement

Les budgets consacrés à l'environnement font l'objet de coupes claires dans de nombreuses parties du monde : le [Brésil a réduit de 24 % le budget du ministère de l'Environnement](#) (d'autres pays en ont fait autant). De **nombreux ministères des Finances n'ont pas les moyens et/ou l'expertise nécessaires pour intégrer les questions de climat et de biodiversité dans leur politique.** Selon la [cartographie des écosystèmes](#) d'E3G, de nombreux ministères des Finances ne disposent pas de l'expertise environnementale nécessaire pour modéliser correctement les risques pour le climat et la biodiversité et pour évaluer les besoins financiers des économies « zéro émission nette » et ils paralysent ainsi les processus de relance. **Ces problèmes sont particulièrement aigus dans de nombreux pays en développement et dans les pays dans lesquels les ministères sont moins importants et les institutions plus faibles.**

Il est courant que les ministères de l'Environnement – en tant que ministères responsables de la politique pour le climat et la biodiversité – n'ouvrent pas la porte à une collaboration avec les ministères des Finances pour éviter de perdre leur leadership et leur budget. De plus, il est courant que les ministères de l'Environnement « ne parlent pas la même langue » que les ministères des Finances, par exemple en ce qui concerne la planification économique et la budgétisation, ce qui complique les possibilités de collaboration.

Ces différences peuvent exacerber les **problèmes de coordination existants et les points de vue conflictuels entre les ministères des Finances et de l'Environnement** au sujet des investissements verts et d'autres approches fiscales de relance.



Quelle approche peut-on adopter ?

Instaurer l'apprentissage entre pairs et créer des partenariats pour améliorer l'alignement entre les ministères des Finances et ceux de l'Environnement

Pour surmonter plus facilement les obstacles en matière de capacités et les obstacles institutionnels au « verdissement » de la politique budgétaire, et pour améliorer la coordination et l'interprétation commune entre les ministères des Finances et les ministères de l'Environnement, les gouvernements peuvent créer des réseaux d'apprentissage entre pairs et instaurer des partenariats dans le cadre desquels ils peuvent apprendre les uns des autres et partager des données, leur expertise et leurs meilleures pratiques.



De quelles initiatives pouvons-nous tirer des leçons ?

Exemples

Tout comme le [Réseau pour le verdissement du système financier](#) (Network for Greening the Finance System – NGFS – un réseau de banques centrales dédié au verdissement de la politique monétaire), la [Coalition des ministres des Finances pour l'action climatique](#) réunit des directions des Trésors publics du monde entier pour lutter contre le changement climatique. Cette coalition prend rapidement de l'importance et a récemment annoncé l'adhésion de nouveaux pays membres, parmi lesquels la Corée du Sud et le Japon, ce qui porte le total à 60.

Le réseau pour une politique budgétaire verte ([Green Fiscal Policy Network](#)) facilite le partage des connaissances et le dialogue sur les politiques budgétaires des économies vertes inclusives. Dans le cadre de l'initiative de conseil économique ([Economic Advisory Initiative](#)) du partenariat CDN, le réseau de relance verte met en relation plus de 50 conseillers qui aident les ministères de la Planification et des Finances de 34 pays à planifier les mesures de relance verte.

Le Partenariat mondial LEDS a créé une communauté de pratique pour une relance économique verte socialement inclusive ([Community of Practice for Green and Socially Inclusive Economic Recovery](#)). Son objectif est de faciliter l'échange de connaissances entre praticiens de ministères gouvernementaux (nationaux et infranationaux), du secteur privé, d'ONG, de l'industrie et des milieux universitaires.

L'Indonésie a organisé plusieurs journées de [sensibilisation et de formation pour le personnel ministériel](#) afin de faciliter la compréhension mutuelle et les échanges entre pairs. Ces journées ont accueilli des représentants de cinq ministères, ainsi qu'un séminaire et un atelier de renforcement des capacités en matière de politique budgétaire verte.

La série d'apprentissage virtuel « [Learning for a Green Recovery](#) », élaborée par le [partenariat PAGE](#) et cinq autres agences des Nations unies, offre six cours en ligne en libre accès sur des questions politiques liées à la relance verte – notamment le financement durable et la réforme fiscale verte.



Quelles mesures les praticiens peuvent-ils prendre ? Interventions politiques potentielles

- **Développer l'expertise pertinente en matière de politiques dans les ministères** des Finances, notamment en créant des équipes spécialisées dans les domaines du climat et de la biodiversité, s'ils ne l'ont pas déjà fait, en plus d'assurer la cohérence entre les ministères concernés (Finances, Économie, Énergie et Environnement).
- **Renforcer les capacités des ministères de l'Environnement pour favoriser l'élaboration d'analyses économiques** destinées à faciliter les décisions macroéconomiques prises dans les ministères de l'Économie et des Finances, et pour promouvoir l'inclusion de priorités environnementales dans la politique budgétaire grâce au dialogue et à l'utilisation d'un langage commun.
- Les gouvernements peuvent **participer à des forums pertinents**, chercher des alliés environnementaux dans la sphère budgétaire et organiser des activités et des manifestations au sein de groupes de pairs du domaine budgétaire.
- Les praticiens peuvent soutenir ces types d'efforts en **identifiant les déficits en matière d'expertise dans les domaines du climat et de la biodiversité** au sein des ministères et en déterminant comment leurs ressources peuvent être utiles au verdissement de la politique budgétaire.

Annexe

Aperçu de la cartographie réalisée par E3G de l'économie politique de l'écosystème financier mondial

E3G a cartographié l'[économie politique de l'écosystème financier mondial](#). Il s'est donné pour objectif de déterminer comment les principaux pays et les principales institutions prennent des décisions sur divers aspects de la politique financière (par exemple réglementation fiscale, monétaire, financière), d'analyser les interactions entre les pays et les institutions, et d'identifier les possibilités de réformes vertes. Cela nécessite une recherche documentaire et la consultation de parties prenantes sur 14 « sites » spécifiques. Compte tenu de diverses contraintes en matière d'expertise et de langage, E3G collabore avec un certain nombre de partenaires pour réaliser certaines cartographies des sites :

Groupe dirigé par E3G

Banques centrales (FRB, BoE, BoJ, BCE)
Commission européenne
Ministres des Finances (G20-G7)
FMI
États-Unis
France
Allemagne
Ghana

Groupe dirigé par les partenaires

Chine
Japon
Indonésie
Brésil
Inde
Philippines

E3G va poursuivre sa collaboration avec ses partenaires pour promouvoir les politiques ci-dessus et prôner un monde respectueux du climat, dans le cadre d'une série de rencontres qui permettront d'examiner les opportunités et les difficultés de réalisation d'une réforme financière dans certains de ces pays (par exemple la Chine, le Japon, l'Indonésie).

La cartographie de l'économie politique peut aider les praticiens à identifier les champions de la reprise verte et ceux qui la bloquent dans différents pays et institutions, et à mieux comprendre certains des problèmes majeurs et certaines des opportunités clés concernant le « verdissement » des systèmes financiers nationaux et du système financier international.



Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Sièges de la société
Bonn et Eschborn

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Allemagne
T +49 228 4460 - 0
F +49 228 4460 - 1766

Dag-Hammarskjöld-Weg 1 - 5
65760 Eschborn, Allemagne
T +49 6196 79 - 0
F +49 6196 79 - 1115

E info@giz.de
I www.giz.de