

CIFE Note de recherche n°107

Laurent Baechler*, 7 octobre 2020

Crise du covid et lutte contre le changement climatique

On pourrait être tenté de considérer la crise du covid comme une sorte de préfiguration de la crise climatique, en accéléré. De fait, les deux crises partagent un certain nombre de caractéristiques communes. Elles sont globales au point que pas un être humain et pas une activité sur la planète n'échappe à leurs conséquences (dans des proportions variées bien sûr). Elles génèrent des chutes d'activité économique d'ampleur inédite : de l'ordre de 10% de PIB annuel pour la crise sanitaire (avec toutes les précautions à prendre pour ce genre d'estimation), et jusqu'à 20% selon certains modèles pour les impacts à long terme du changement climatique¹. Elles ont des effets massifs en termes de redistribution du revenu national dans tous les pays, dans un sens généralement plus inégalitaire. Elles lancent des défis majeurs à la communauté internationale en matière de coopération, difficiles à relever pour des raisons comparables, des comportements de passager clandestin qui débouchent sur des résultats collectifs sous-optimaux². Elles exigent des trésors de communication de la part des gouvernements pour faire en sorte que les populations adoptent les comportements appropriés pour améliorer leur gestion. Elles suscitent des coûts de gestion énormes, dont une partie pourrait être évitée par des mesures préventives, qui s'avèrent difficiles à faire accepter aux populations.

Mais la comparaison s'arrête là, car la rapidité avec laquelle la crise du covid a déferlé sur l'économie mondiale n'a d'égal que la lenteur avec laquelle la crise climatique est en train de préparer ses ravages futurs. Et, surtout, il n'y aura jamais de vaccin contre le changement climatique. Ces deux traits distinctifs de la crise actuelle expliquent évidemment la stratégie à court terme des Etats, consistant à supporter les coûts économiques du confinement afin de réduire les conséquences sanitaires de la crise, en investissant parallèlement dans la recherche de vaccins. Les politiques climatiques ne bénéficient pas de cet empressement, pour la raison incontournable que, parmi les nombreux obstacles à des mesures ambitieuses adoptées rapidement, la dimension temporelle du phénomène climatique est celle qui pèse le plus lourd dans le façonnement des incitations à ne pas agir : on ne voit pas, ou pas assez, les impacts du réchauffement global, qui viendront (entre autre) sous la forme de millimètres d'augmentation annuelle du niveau des mers.

Il est donc probablement en partie inévitable que les deux crises fassent l'objet d'un traitement aussi différent, l'aspect le plus marquant étant les sommes colossales dépensées pour faire face à la crise du covid. Les gouvernements de par le monde se sont engagés dans les deux premiers mois de la crise à dépenser près de 10000 milliards de dollars pour la gérer et relancer l'économie (sans compter bien sûr les coûts du ralentissement économique global), soit plus de 10% du PIB mondial de 2020³. Certaines estimations font état d'une augmentation de 20 à 25% de la dette publique moyenne dans le monde en réaction à cette crise⁴. En comparaison, les modèles donnent des échelles de dépenses de l'ordre de 1 à 2% du PIB mondial pour faire face à la crise climatique de manière à rester dans les limites de l'objectif fixé par l'Accord de Paris, 2°C de réchauffement global.

Dans le même temps, il est permis de penser que la crise actuelle pourrait aider à renforcer les stratégies climatiques. Non pas tant du fait que le ralentissement économique global contribuera de manière décisive à la réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). Celles-ci vont effectivement diminuer de manière significative, probablement de l'ordre de 8% sur l'année (contre une moyenne annuelle de 4% pendant la 2ème Guerre mondiale, 3% pendant la récession de 1991-92 et 1% pendant la crise financière de 2008-09)⁵. Mais étant donné l'inertie du phénomène climatique, cette forte baisse n'aura qu'un impact marginal sur la trajectoire climatique planétaire, estimé à environ 0,01°C d'ici 2030⁶. Il faudrait en fait répéter la catastrophe économique de 2020 sur une, voire deux décennies, pour obtenir un impact climatique significatif. S'il était besoin de faire le test en situation réelle pour s'en convaincre, il est maintenant clair que la décroissance ne nous mènera nulle part en la matière. Les souffrances sociales et psychologiques qu'elle a engendrées au cours des derniers mois devraient nous guérir à jamais de cette tentation. Au mieux, l'énorme réduction de la demande d'énergie enregistrée en 2020 permettra d'avancer un peu le pic d'émissions globales de GES, à un point qui pourrait faire qu'il est déjà derrière nous (The Economist, 21 mai 2020).

Les opportunités de renforcement des stratégies climatiques résident ailleurs, dans la combinaison

de nouvelles tendances de marché, d'une volonté renouvelée des gouvernements de par le monde de mobiliser des sommes importantes pour sortir l'économie mondiale du marasme en train de s'installer durablement, et de la prise de conscience que ces sommes pourrait être orientées dans un sens compatible avec les promesses de décarbonation de l'économie mondiale à long terme.

Sur le premier plan, la pandémie a en quelque sorte préparé le terrain pour que ces opportunités se présentent sous un jour favorable, en facilitant les conditions d'une accélération de la transformation du secteur énergétique. On serait tenté de penser que la chute des prix des carburants fossiles devrait réduire la compétitivité des énergies renouvelables, et retarder leur pénétration sur les marchés mondiaux. C'est l'inverse qui semble se produire, avec un coût d'arrêt ou de ralentissement aux projets d'exploitation de ces sources d'énergie un peu partout, leurs coûts fixes devenant rédhibitoires face à une baisse conséquente des retours sur investissement. La valeur de marché du secteur des gaz de schiste aux Etats-Unis a ainsi baissé de 50% depuis janvier 2020 (The Economist, 17 septembre 2020).

De fait, le secteur des énergies renouvelables a beaucoup moins souffert de la crise que celui des énergies fossiles. Malgré les ruptures d'approvisionnement affectant l'ensemble de l'économie mondiale, et donc les systèmes énergétiques, la production d'énergie renouvelable a augmenté de 1,5% à l'échelle mondiale depuis le début de la pandémie, pour une baisse de près de 6% de la demande mondiale d'énergie⁷. Les conséquences sont multiples. On s'attend par exemple à ce qu'aux Etats-Unis, la part des renouvelables dépasse celle du charbon dans la production d'électricité pour la première fois cette année. De son côté, l'Union européenne atteindra probablement son objectif de 20% de l'offre énergétique assurée par les renouvelables en 2020 grâce à ces évolutions⁸.

Mais toutes ces tendances de marché, à elles seules, ne représenteront qu'une modification mineure de la trajectoire climatique, du fait qu'elles seront probablement en partie transitoires, et d'ampleur modérée par rapport à ce qu'exige l'objectif de neutralité carbone d'ici le milieu du siècle. La véritable opportunité de la crise du covid réside ailleurs, dans les réactions qu'elle suscite de la part des gouvernements partout dans le monde pour sortir de la crise. Deux éléments majeurs sont à l'échelle des dépenses prévues et la possibilité d'accélérer les trajectoires de transformation des systèmes énergétiques engagées récemment.

Il faut distinguer ici clairement les plans de soutien à court terme et les plans de relance à long terme de l'activité économique. Les premiers n'ont pas vocation à accompagner les stratégies climatiques, étant destinés à soutenir le pouvoir d'achat des ménages et éviter les faillites d'entreprises affectées par la baisse de la demande globale, quel que soit leur secteur d'activité. De fait, l'analyse des premiers plans de soutien adoptés par les pays du G20 révèle qu'une grande majorité d'entre eux auront des impacts écologiques négatifs⁹. Les seconds sont par contre bien placés pour calibrer une reprise économique fondée sur la transition énergétique vers le bas carbone. Le succès d'un plan de relance reposant sur sa capacité à générer plus de richesses qu'il n'en a coûtées¹⁰, c'est sur ce critère qu'il faut évaluer leurs chances de convaincre les décideurs d'aller dans cette direction.

En l'occurrence, l'expérience montre que des plans de relance « verts » sont plus efficaces que ceux qui n'ont pas d'orientation écologique spécifique. La gestion de la Grande Récession de 2008-09 offre à cet égard un champ d'investigation idéal¹¹. Près d'un tiers des plans de relance adoptés à l'époque avaient une dimension écologique, et se sont avérés simultanément plus efficaces sur le plan économique à court terme (relance de l'activité et création d'emplois) comme à long terme (extension des capacités de production propres). A titre d'exemple, les investissements dans les énergies renouvelables sont davantage générateurs d'emplois à court terme pour l'installation des infrastructures (trois fois plus que les investissements dans les énergies fossiles), ce qui contribue à la relance de la demande globale. A long terme, la gestion et la maintenance de ces infrastructures, moins intensives en emplois, libèrent des capacités de production pour d'autres secteurs qui bénéficient de la reprise économique. En parallèle, les économies d'énergie fossiles peuvent être réinvesties dans la transformation des systèmes énergétiques, contribuant à augmenter le multiplicateur de long terme.

De manière plus générale, le domaine privilégié des dépenses publiques à long terme est celui des infrastructures, secteur clé de la transition énergétique avec trois orientations principalement : la transition des systèmes de production électrique des énergies fossiles vers les renouvelables ; la transition vers le bas carbone dans les secteurs non électrifiables, comme le transport aérien ou l'industrie lourde (par le biais notamment d'investissements dans les capacités d'absorption et stockage du carbone) ; la transition accélérée vers la modération énergétique dans les infrastructures de très long terme telles que les bâtiments à usage domes-

tique ou commercial. Des plans de relance des économies touchées par la crise du covid orientés vers ce type de dépenses permettraient de générer des bénéfices à la fois économiques et écologiques substantiels.

Un autre secteur clé de dépenses publiques à fort potentiel écologique est celui de la recherche-développement. La lutte contre le changement climatique étant dépendante des capacités d'innovation dans de nombreux domaines clés de la transition énergétique (tels que le stockage de l'électricité, ou les capacités de captage et stockage du carbone), il conviendrait qu'une partie des plans de relance soit dédiée à ce type de dépenses.

Où en sont les plans de relance adoptés un peu partout dans le monde ces derniers mois ? Les analyses récentes montrent qu'à l'échelle du G20 (qui représente plus de 90% du PIB mondial), les plans de relance privilégient les énergies fossiles par rapport aux renouvelables¹², avec fin septembre plus de 200 milliards de dollars de dépenses prévues pour les premières, contre plus de 130 milliards pour les secondes. Le détail géographique révèle sans surprise que les pays de l'Union européenne, et l'UE elle-même, sont écologiquement plus ambitieux que le reste du monde. De fait, la Commission européenne a récemment confirmé son engagement dans la lutte contre le changement climatique, en relevant son objectif de réduction d'émissions de GES de 40% à 55% pour 2030 (par rapport au niveau de 1990), et en insistant sur la nécessité d'orienter le plus possible les quelque 1850 milliards d'euros prévus actuellement pour la relance économique en Europe vers la lutte contre le réchauffement climatique.

Sans efforts comparables dans le reste du monde, il est bien évident que l'impact climatique de ce qui se fera en Europe sera réduit à presque néant (ce qui n'empêchera pas l'UE d'engranger les bénéfices en matière de compétitivité dans les nouvelles technologies bas carbone ou la sécurité énergétique). Les plans de relance adoptés ici et là seront donc d'autant plus efficaces économiquement et écologiquement qu'ils seront coordonnés. Le pire scénario en matière de stratégies climatiques post-covid étant une combinaison de plans de relance privilégiant les énergies fossiles et le repli nationaliste¹³.

La stratégie climatique planétaire est à un tournant,

qu'il est question de prendre rapidement sous peine de voir s'éloigner la perspective de pouvoir atteindre l'objectif fixé par l'Accord de Paris. Paradoxalement, la crise du covid crée une opportunité inattendue de prendre ce virage indispensable. Dans la situation pré-pandémie, le monde était sur une trajectoire de réchauffement de l'ordre de 2,7° C, avec les plans climatiques présentés par les pays signataires de l'Accord de Paris. Si cette opportunité créée par la crise actuelle de réorienter l'économie mondiale vers la neutralité climatique d'ici le milieu du siècle est saisie rapidement, c'est un gain de 0,3° C qui pourrait être enregistré (Forster et al., 2020), de quoi se rapprocher opportunément vers l'objectif à long terme. Sans cela, et pire encore si les stratégies de sortie de crise prennent une trajectoire inverse, alors l'objectif devra très probablement être abandonné.

***Laurent Baechler** est directeur du DHEEI filière globale et rédacteur en chef de «L'Europe en formation» publiée par le CIFE.

1 D'après le rapport Stern publié en 2006, la première étude de grande ampleur débouchant sur des estimations aussi alarmantes.

2 Le traitement de la crise climatique est bloqué en partie pour cette raison. Les effets négatifs de la crise sanitaire sont amplifiés du fait du manque de coopération internationale, qu'il s'agisse du blocage de transferts d'équipements pendant la première vague, ou de « nationalisme vaccinal » actuellement.

3 <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/the-10-trillion-dollar-rescue-how-governments-can-deliver-impact>.

4 <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/closing-the-30-trillion-gap-acting-now-to-manage-fiscal-deficits-during-and-beyond-the-covid-19-crisis>

5 <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/working-paper20-02.pdf>

6 <https://www.nature.com/articles/s41558-020-0883-0>.

7 <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2020>.

8 Le Brexit aidera également : le Royaume-Uni ayant été l'un des Etats membres les moins performants dans ce domaine, sa sortie de l'Union fait mécaniquement augmenter la moyenne des renouvelables dans le bouquet énergétique.

9 <https://www.vivideconomics.com/casestudy/greenness-for-stimulus-index/>.

10 D'après l'incontournable principe keynésien du multiplicateur, qui exige que la dépense publique injectée dans la relance de l'activité économique génère une valeur de production supérieure à la somme initialement déboursée.

11 <https://www.smithschool.ox.ac.uk/publications/wpapers/working-paper20-02.pdf>.

12 <https://www.energypolicytracker.org/region/g20/>.

13 <https://www.enerdata.net/publications/executive-briefing/economic-energy-climate-scenarios-after-covid.html>*