

L'état du dispositif d'incitation à la réduction des émissions de CO₂

Note en date du 18 mars 2006, rédigée en vue d'une audition par la Mission « effet de serre » de l'Assemblée Nationale

Par Yves MARTIN

I - Propositions à Bruxelles entre 1990 et 1995

La France a proposé continûment à Bruxelles, de 1990 à 1995, de mettre en place une taxation du CO₂ émis par les carburants et par les combustibles utilisés directement ou *via* la production d'électricité, taxation à un taux progressivement croissant et programmé et dont la totalité de la recette eût été affectée à réduire les prélèvements sur les salaires. Un petit nombre de productions industrielles à forte intensité énergétique aurait été exempté de cette taxe, mais soumis à un dispositif exerçant sur elles une incitation marginale équivalente sans compromettre leur compétitivité dans le commerce mondial. Dès 1991, une large majorité de nos partenaires répondit favorablement à l'idée d'instituer une taxe, à condition qu'elle soit assise pour moitié sur le CO₂ et pour moitié sur l'énergie. Sous la pression de l'industrie nucléaire, nous avons commis la très grave erreur de repousser cette contreproposition, qui augmentait pourtant la compétitivité de notre électricité nucléaire à la veille de l'ouverture du marché européen de l'électricité. En 1997, nous fut proposée une directive qui ne parlait plus que de taxer l'énergie, et non le CO₂.

J'ai consulté l'Administration pour savoir quelles propositions de politique communautaire nous avons faites depuis lors. Ma demande est restée sans réponse : je redoute que nous n'ayons plus guère transmis à Bruxelles que les inventaires de petites mesures de nos programmes nationaux, qui ont pour résultat de nous avoir fait perdre plus de dix ans sans nous mettre sur une trajectoire qui conduise au facteur 4.

La France avait insisté également pour que la fiscalité sur les transports leur impute aussi les coûts externes provoqués par eux, autres que ceux de l'effet de serre (coûts d'infrastructures, de congestion, d'accidents et d'atteintes à l'environnement local) (1).

En ce qui concerne les industries à forte intensité énergétique, le groupe de travail réunissant industriels et administrations, qu'il me fut demandé de présider au premier trimestre 1999, souligna que la taxation devait être retenue pour toutes les consommations finales et pour la plupart des activités de production, un nombre limité d'activités à forte intensité énergétique étant exempté de cette taxe, mais soumis en contrepartie à un régime de quotas négociables (2).

Par ailleurs, entre 1990 et 1995, la France a insisté pour que l'Union européenne propose que les règles de l'OMC permettent aux pays qui prendraient des mesures efficaces pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre, dans l'intérêt de la planète, de protéger leurs activités industrielles contre la concurrence déloyale qui leur serait faite par les industries des pays qui ne feraient pas les mêmes efforts pour limiter leurs émissions (3).

II - Dispositif actuel

Nous avons aujourd'hui les dispositifs suivants :

1) Un dispositif de quotas, qui concerne les activités à forte intensité énergétique susvisées, mais aussi, fâcheusement, la production d'électricité, d'autres activités industrielles et quelques installations de chauffage collectif. Les émissions de CO₂ de ces assujettis représentent 40 % de nos émissions actuelles et ont été globalement décroissantes depuis vingt ans. Contrairement à nos recommandations de 1999, ces quotas présentent le grave défaut d'avoir été alloués, au gré de chaque pays, selon des modalités floues ; ils ne sont pas vraiment incitatifs. Mais surtout, ils n'éclairent pas les assujettis sur ce que l'on attend d'eux au-delà de 2007, alors que l'on n'insistera jamais assez sur l'importance de l'affichage de la croissance, progressive et programmée sur dix à vingt ans, du coût marginal des mesures à organiser. On peut même redouter une instabilité déroutante de cet outil financier.

2) Sans parler du transport aérien, rien n'a été fait vis-à-vis du secteur des transports routiers, dont les émissions ont augmenté de plus de 22 % depuis 1990 et représentent aujourd'hui 40 % de nos émissions totales. Nous avons au contraire encouragé leur développement depuis 1980 par toute une série d'allègements fiscaux très importants (4). Cela est particulièrement fâcheux, puisque ces transports ne paient même pas leurs externalités classiques (coûts d'infrastructures, d'accidents et d'atteintes à l'environnement local), et que l'élasticité au prix de la demande de transport est forte à long terme (5).

Une attention particulière doit être attachée à la forte croissance de la mobilité urbaine liée à la fâcheuse évolution peu réversible d'un urbanisme de moins en moins

dense. Cette évolution est encouragée par une forte subvention à la mobilité (l'automobile ne paie pas pour utiliser la denrée rare que sont nos rues et les usagers des transports collectifs ne paient que le tiers de ce qu'ils coûtent). Il n'y a, sur ce point, aucun obstacle à une politique nationale indépendante de toute action commune de l'Europe. Une loi doit rendre légalement possible l'institution, par les agglomérations qui le souhaiteraient, d'un péage urbain qui est la seule façon de réguler sans gâchis l'usage de nos rues par les automobiles (6).

Un autre point mérite une action forte dont l'objectif soit de créer une incitation à acheter des véhicules moins consommateurs de carburant : une action possible serait de restaurer une forte vignette au niveau national ; une autre solution serait de relancer une proposition britannique que nous avons rejetée en 1988 : attribuer à ceux qui mettent des véhicules neufs sur le marché dans l'Union européenne (constructeurs et importateurs) autant de permis de « consommation conventionnelle » qu'ils vendent de véhicules. La consommation attachée à chaque permis décroîtrait chaque année selon une trajectoire programmée sur dix ou quinze ans. Grâce à un marché de permis, chacun d'eux devrait avoir à la fin de chaque année un nombre suffisant de permis pour couvrir la consommation conventionnelle totale des véhicules qu'il aura vendus.

3) Pour le résidentiel et le tertiaire :

- ✓ des mesures réglementaires opportunes ont été prises en rendant plus sévères les normes de construction des bâtiments, mais beaucoup reste à faire sur ce plan dans l'existant (7) ;
- ✓ des avantages fiscaux ont opportunément été accordés pour favoriser certains investissements ;
- ✓ des certificats d'économie d'énergie ont été institués pour inciter les vendeurs d'énergie à susciter la mise en place d'équipements performants (8) - dispositif complexe, beaucoup plus difficile à gérer et moins efficace que ne l'eût été une taxe.

En l'absence d'une taxation des énergies utilisées pour le chauffage, rien n'a été fait pour infléchir le comportement de nos concitoyens dans l'utilisation de leur dispositif de chauffage (9).

4) Les activités de service et la majeure partie de l'industrie (représentant 80 % de la valeur ajoutée du secteur industriel) auraient été très efficacement incitées à réduire leurs émissions par une taxation du CO₂ (ou du CO₂ et de l'énergie) compensée par l'allègement des charges sociales, sans que leur compétitivité en soit affectée. Rien n'a été fait pour les mobiliser. Ce secteur est aussi celui qu'une taxation aurait efficacement incité à innover dans des équipements et des services nouveaux aptes à réduire nos émissions, en lui montrant la volonté de l'Etat d'éclairer de nouveaux marchés à dix ou vingt ans.

5) Les actions menées pour la promotion des énergies renouvelables (ENR) ne sont pas satisfaisantes.

On doit d'abord souligner l'effet pervers de la péréquation des tarifs de l'électricité basse tension dans les zones rurales de la France continentale, et plus encore en Corse et dans les départements d'Outre-mer. Cette péréquation, en subventionnant l'électricité là où elle est plus coûteuse à distribuer ou à produire, fait une concurrence déloyale aux ENR qui seraient localement moins coûteuses que l'électricité. S'il est légitime d'aider les zones rurales et les territoires où l'électricité distribuée est plus coûteuse que dans les zones densément peuplées de la France continentale, il faut accroître les dotations globales de l'Etat aux collectivités concernées d'un crédit égal à la subvention à l'électricité, qu'il convient de supprimer : ces collectivités gagneront à développer des productions locales d'énergie créatrices nettes d'emplois locaux.

Les mesures prises aujourd'hui sous forme de subventions directes ou indirectes pour faciliter le développement des ENR présentent le grave défaut d'encourager de façon arbitrairement inégale les diverses ENR. En 2003, on constatait que :

- ✓ 10 millions de tonnes équivalent-pétrole (tep) de biomasse (bois, pour l'essentiel) étaient utilisées spontanément, sans aucune aide publique,
- ✓ l'ADEME encourageait le développement de chaufferies collectives au bois, au prix d'une aide modeste de 50 € par tep,
- ✓ la subvention apportée à l'électricité éolienne par les clients d'EDF était de 200 € par tep,
- ✓ et la détaxation des biocarburants coûtait à l'Etat plus de 500 € par tep de carburant substituée.

De telles approches discrétionnaires n'optimisent pas du tout le développement des ENR les moins coûteuses, comme le ferait une taxation progressivement croissante des énergies traditionnelles.

6) L'électricité mérite une attention particulière, en raison de son importance dans les émissions de CO₂ de l'Europe, de la place du nucléaire en France et de l'unité du système électrique européen. Il convient simultanément de :

- ✓ susciter des économies d'électricité, au même titre que des économies de combustible et carburants fossiles, puisque l'on doit considérer que tout kWh économisé en France se traduit marginalement par l'économie d'un kWh produit chez nous ou chez nos voisins (10) avec de l'énergie fossile, soit une économie de 0,12 à 0,24 kg de carbone émis sous forme de CO₂, selon que le kWh économisé aurait été produit avec une centrale à cycle combiné au gaz ou une centrale à charbon. Nous ne devons pas, en outre, donner l'impression à notre opinion que nous sommes insensibles à nos besoins en électricité parce que nous avons le nucléaire ;
- ✓ encourager la substitution d'électricité à des combustibles fossiles lorsque cela peut permettre une économie d'énergie primaire (pompe à chaleur, induction...)
- ✓ tenir compte de la valeur du CO₂ évité pour optimiser à chaque instant l'utilisation du parc disponible pour la production d'électricité ;

✓ et, bien entendu, tenir compte de cette valeur pour choisir les nouvelles installations de production d'électricité à construire, ce qui exige une prévisibilité de cette valeur à échéance de plusieurs décennies.

Ces objectifs ne peuvent être atteints (ou approchés) que par la taxation ; mais celle-ci n'est pas aussi simple à concevoir que pour la consommation directe de combustibles et de carburants fossiles. On ne peut en effet se contenter de proposer la taxation des intrants fossiles utilisés pour produire l'électricité. Dans une Europe où onze des quinze anciens membres rejettent actuellement le nucléaire, une solution de ce type ne sera pas acceptée (voir le premier point de la présente note). On ne peut envisager qu'une taxation assise de façon partagée entre l'électricité vendue, d'une part, et les intrants fossiles utilisés pour la produire, d'autre part (11). Nous pourrions, par exemple, proposer une répartition qui, dans le cas d'une centrale à charbon, fasse peser un poids égal sur l'électricité produite et sur le charbon utilisé. Si le carbone contenu dans l'énergie fossile est taxé à 100, la production d'un MWh d'électricité avec du charbon et un rendement de un tiers, serait renchérie de 28 ; on pourrait taxer cette production d'électricité de 14 par MWh produit en taxant le carbone entrant, utilisé à la production d'électricité, à 50 et non 100 (comme pour les combustibles fossiles utilisés directement comme énergie de chauffage). Dans un tel schéma, le MWh produit par une centrale à cycle combiné au gaz (rendement de 50%) serait taxé à 19,6 et une centrale nucléaire ou hydraulique le serait à 14. La taxe sur les intrants serait perçue au bénéfice du pays du lieu de production, et la taxe sur l'électricité vendue, au bénéfice du pays du lieu de consommation.

Notes

(1) Voir la note sur l'évolution de la fiscalité spécifique des usagers de la route du 28 mars 2006.

(2) Les activités concernées étaient : la production de matériaux (ciment, acier, aluminium, verre, papier carton, plastique), celle des engrais azotés, la production de sucre, la distillation d'alcool et, peut-être, le raffinage pétrolier (voir ma note sur les instruments économiques du 4 mars 2002).

(3) Voir ma note sur « l'OMC et le changement de climat » du 18 mars 2006.

(4) Voir la note sur l'évolution de la fiscalité spécifique des usagers de la route du 28 mars 2006.

(5) Voir la fiche du 28 janvier 2006 sur ce sujet.

(6) Voir la note du 5 mars 2002 sur la mobilité et l'urbanisme.

(7) Par exemple, en changeant les règles de majorité dans les copropriétés à chauffage collectif pour permettre de modifier la répartition des charges de chauffage lorsque plus de la moitié des logements ont vu les performances thermiques de leurs parties privatives améliorées.

(8) Voir ma note du 11 mai 2004 sur ce qui était alors le projet de loi d'orientation sur l'énergie.

(9) Voir la fiche du 28 janvier 2006 sur l'élasticité de la quantité d'énergie de chauffage en fonction de son coût.

(10) Ceci ne sera tout à fait exact que lorsque les interconnexions entre pays seront suffisantes.

(11) Comme je l'ai proposé en août 1997, en réponse à une demande du gouvernement issu des récentes élections.