

Les « instruments économiques » (taxes et permis négociables) appliqués à la prévention de l'effet de serre

Note en date du 4 mars 2002

Par Yves MARTIN*

1) On ne doit jamais perdre de vue l'ampleur de l'effort à entreprendre pour stabiliser la concentration de l'atmosphère en gaz à effet de serre : la stabilisation ne peut être obtenue pour le CO₂ qu'au prix d'une division par deux des émissions, malgré le doublement inexorable de la population et l'augmentation souhaitable des niveaux de vie. Les engagements de Kyoto, qui paraissent si difficiles à tenir, ne sont qu'une étape très modeste sur le chemin à parcourir. Les pays industrialisés se sont en effet engagés à réduire de 5 % en 2010 leurs émissions de CO₂ par rapport à 1990, mais dans le même temps, les autres pays augmenteront légitimement leurs émissions d'une quantité six fois supérieure à la réduction des premiers. L'objectif quantitatif arrêté à Kyoto n'est encore qu'un ralentissement de la croissance des émissions totales ; il est très loin de l'amorce d'une réduction de ces émissions.

2) L'effort nécessaire ne sera pas entrepris si l'on ne sait le répartir équitablement entre les nations, et il sera ruineux si l'on n'a pas le double souci de la progressivité dans l'action (1) et d'une recherche systématique d'optimisation. Les engagements de Kyoto sont donc très peu de chose en termes de résultat et, de plus, ils ne seront sans doute pas tenus ; l'essentiel, d'ici à 2010, est de mettre au point des outils qui permettront ultérieurement d'accélérer l'effort jusqu'au niveau nécessaire. C'est à l'expérimentation, aussi rapide que possible, de ces outils que nous devons nous attacher.

3) Ces outils sont la taxation du CO₂ et /ou les permis négociables sur les émissions de CO₂. L'optimisation de l'effort doit être organisée dans un cadre aussi large que possible pour éviter (ou limiter) les distorsions de concurrence entre les entreprises confrontées aux évolutions du commerce mondial. L'idéal eût été de travailler au niveau de l'OCDE. L'attitude des USA ne l'ayant pas permis, il faut agir au niveau de l'Union européenne ; les mesures nationales sont vaines : elles ne pourront déboucher que sur des résultats insignifiants et elles nous détournent de la recherche constante d'une approche internationale commune.

4) Le mode théorique optimal de répartition de l'effort est la taxation du CO₂ (par le biais d'une accise perçue sur tous

les combustibles fossiles), car elle seule permet à la fois d'obtenir un effort marginal homogène de tous les utilisateurs d'énergie fossile (consommateurs finals ou entreprises), de faire bénéficier chacun de ses efforts antérieurs et de minimiser le coût de gestion du dispositif ; elle est par ailleurs le seul outil utilisable pour la très grande majorité des émetteurs de CO₂ (2). Mais la taxe introduit des distorsions de concurrence entre l'espace où elle sera instaurée et le reste du monde, qui ne sont pas supportables pour certaines activités à « forte intensité énergétique » et soumises à la concurrence internationale. Celles-ci se répartissent en trois groupes :

- ✓ 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) ;
- ✓ le transport aérien international, pour lequel seule une taxe mondiale sur le kérosène peut être envisagée ;
- ✓ la production d'électricité. Le cas de la production d'électricité est très spécifique, compte tenu de la forme de son marché et de la très grande hétérogénéité de l'émission spécifique de CO₂ par kWh produit selon les diverses techniques de production.

5) Permis négociables

Le groupe de travail (associant les administrations et les industriels) qu'il m'avait été demandé de présider, au premier trimestre 1999, pour élaborer le chapitre « industrie » du programme français « post-Kyoto » (3) :

- ✓ a d'abord souligné la nécessité d'adopter un dispositif européen et non national ;
- ✓ a reconnu que la taxation devait être mise en œuvre pour la plupart des utilisateurs d'énergie (ménages et entreprises à faible intensité énergétique) ;
- ✓ a proposé que les activités industrielles à forte intensité énergétique se voient rembourser le montant des accises correspondant à leur consommation, mais soient, en contrepartie, soumises à un dispositif de quotas d'émission assorti de « permis » alloués gratuitement et négociables sur un marché organisé au niveau de l'Union européenne.

La taxe, pour être efficace, doit avoir un taux dont la croissance progressive soit programmée sur de nombreuses années pour permettre les anticipations techno-

logiques et l'optimisation des choix d'investissement. La même prévisibilité doit être recherchée pour un marché de permis ; il était proposé, dans ce but, des modalités de gestion du marché des permis telles que les prix des permis suivent une évolution voisine de celle qui serait programmée pour le taux de la taxe :

- ✓ les quotas devraient être fixés chaque année pour un an (au moins dans la phase de rodage du dispositif) ;
- ✓ l'allocation annuelle des quotas ne devrait pas être trop généreuse pour éviter que le prix du marché des permis ne soit sensiblement inférieur au niveau de la taxe ;
- ✓ des permis supplémentaires devraient être si nécessaire vendus sur le marché par la Commission, pour éviter que le prix des permis n'excède sensiblement le taux de la taxe, si l'allocation des quotas avait été trop restrictive ;
- ✓ dans une phase ultérieure, on pourrait donner aux quotas une valeur pluriannuelle et réguler les cours par des rachats ou des ventes de permis par la Commission.

Alors qu'un accord était intervenu entre Administration et industrie sur les considérations précédentes, une divergence nette est apparue sur les modalités d'allocation des quotas.

L'Administration estimait nécessaire que l'allocation des quotas annuels gratuits soit, au moins au début, forfaitaire et fondée sur des bases simples.

Les industriels n'ont cessé de demander que cette allocation soit négociée par entreprise ou par branche, dans chaque pays, au motif de réduire le plus possible les distorsions entre entreprises concurrentes (certains ont même demandé que cette allocation prenne la forme d'« engagements volontaires »).

5.1 L'Administration considérait que le choix était entre trois formules :

- ✓ une allocation égale au produit des émissions de l'année de référence (par exemple, 1999) par un coefficient de progrès, inférieur à 1 et décroissant d'année en année (0,95, par exemple, pour commencer) ;
- ✓ une allocation fixée comme ci-dessus, mais corrigée au prorata des évolutions du niveau de production de l'entreprise par rapport à l'année de référence ;
- ✓ une allocation fixée à partir de l'émission spécifique moyenne pour chaque produit, constatée en Europe en 1999, affectée du coefficient de progrès évoqué ci-dessus : chaque entreprise se verrait attribuer un quota égal au produit de sa fabrication de l'année par l'émission spécifique ainsi calculée (4).

5.2 Les industriels demandaient que leur soient alloués des permis qui tiennent compte :

- ✓ du niveau de performance (émission de tel gaz par unité de production de l'industrie par rapport aux performances d'autres entités en France et dans les autres pays du monde) ;
- ✓ de l'état du marché et de la possibilité ou non d'investissement de croissance ou de renouvellement ;

- ✓ de l'ancienneté des outils industriels et du temps de renouvellement du capital ;
- ✓ des délais de réalisation d'investissements éventuellement nécessaires et des délais pour leur traduction en termes de réduction d'émission ;
- ✓ de la situation économique générale et de la situation économique de l'entreprise ;
- ✓ des développements techniques récents ou envisagés ;
- ✓ de l'aide à la R & D ou à l'innovation que pourraient apporter les pouvoirs publics.

5.3 Les raisons pour lesquelles il me paraît essentiel de rejeter une telle formule, qui relève de l'engagement volontaire, sont les suivantes :

- ✓ Le second programme français de lutte contre l'effet de serre (destiné à Bruxelles et à l'ONU) que j'ai fait approuver à Matignon, le 3 février 1995, était d'abord un vigoureux plaidoyer pour une taxation du CO₂ (70 écus par tonne de carbone en 2000).

Les industries à forte intensité énergétique étaient dispensées de cette taxation ; « en contrepartie, dans le cadre d'engagements volontaires de progrès, il sera demandé aux entreprises de procéder à des investissements d'économie d'énergie fossile aboutissant à réaliser les mêmes types d'investissements que ceux que la taxation aurait contribué à promouvoir.

Dans ce contexte, l'objectif est d'obtenir la réalisation progressive, d'ici à l'an 2000, des investissements dont les temps de retour peuvent atteindre 4 à 6 ans sur les plateformes dont la pérennité paraîtra suffisamment assurée à ces échéances », alors que les investissements d'économie d'énergie habituellement réalisés dans l'industrie ont des temps de retour de 2 à 3 ans seulement.

Les engagements présentés par les entreprises ont été solennellement approuvés par le ministre de l'Environnement, après examen par la Direction de la prévention des pollutions et des risques (DPPR). Lors des travaux de 1999, j'ai pu constater que ni les industriels ni la DPPR n'étaient capables de dire quel était le coût de la tonne marginale de CO₂ évitée dans ces programmes. En réalité, ils ne traduisaient qu'une explicitation du volume de CO₂ évité par les évolutions « naturelles » de l'outil de production, dans le prolongement de ce que l'on constate depuis un quart de siècle, sans qu'aucune dépense spécifique n'y ait été ajoutée.

- ✓ Tant qu'un marché de permis n'aura pas fonctionné, les industriels eux-mêmes ne seront pas organisés pour identifier les économies de CO₂ dont le coût marginal est inférieur ou égal au prix de la taxe dont ils sont dispensés. L'Administration, qui aurait à accepter ces « engagements », est infiniment plus ignorante encore.

- ✓ Une négociation des allocations initiales, dans chaque pays, ne peut que réintroduire des différences de traitement entre entreprises concurrentes, des différences que l'on cherche précisément à minimiser.

Si, par contre, le démarrage effectué comme proposé faisait apparaître des iniquités, la révélation des coûts par

le marché apporterait les informations dont on ne peut disposer pour une négociation préalable, telle que réclamée par les industriels. Le fonctionnement de ce marché montrerait aussi, le cas échéant, que certaines professions sont systématiquement acheteuses ou vendeuses de permis, ce qui traduirait une capacité moindre, ou au contraire plus forte, à réduire ses émissions (ce constat pourrait, dans ce cas, servir de base à une sophistication de l'allocation des quotas).

✓ La justification avancée par les industriels, pour bénéficier d'un régime d'engagements volontaires prenant en compte les nombreux critères rappelés en 5.2 ci-dessus, était qu'il ne faut pas pénaliser ceux qui ont déjà fait des efforts.

Or, la seule façon de tenir compte équitablement des efforts passés de chacun est la taxe, dont on connaît par ailleurs les inconvénients.

✓ Le système proposé par l'Administration écrêterait efficacement les effets perturbateurs qu'aurait la taxe, dans la mesure où les permis qu'une entreprise pourrait être contrainte d'acheter n'excéderaient certainement pas le dixième de la taxe dont ce dispositif la dispenserait (taxe dont, en outre, le niveau serait faible pendant les premières années).

Il constitue un intermédiaire efficace et équitable entre les deux solutions que sont :

- la taxe ;
- la fixation de quotas d'émissions réglementaires rigides (non négociables *a posteriori*), comme on a l'habitude de le faire dans un arrêté préfectoral pour une installation classée pour la protection de l'environnement (ICPE).

Il évite la rigidité arbitraire de la seconde, tout en incitant les industries concernées à faire le même effort marginal d'économie de CO₂ qu'avec la première.

✓ Il ne serait pas politiquement possible d'expliquer à l'opinion publique que tous les petits paient une taxe, devenant progressivement très lourde, quand les seconds ne seraient soumis qu'à des « engagements volontaires ».

✓ L'important est d'engager vite une expérimentation d'un dispositif qui pose plusieurs problèmes très concrets :

- durée de validité des permis (un an avec un marché au comptant ou plusieurs années avec un marché à terme) ;
- contrôle des émissions ;
- gestion du remboursement des accises ;
- organisation du marché des permis ;
- vérification du résultat (émissions = allocation initiale + permis achetés).

Seul le fonctionnement d'un marché permettra de déceler les éventuelles difficultés qu'il pourrait créer à certaines entreprises ; par son fonctionnement, il révélera le coût des diverses économies de CO₂ possibles et il fournira ainsi les informations nécessaires à d'éventuelles sophistications à introduire ultérieurement dans le mécanisme d'allocation des quotas.

Mettre en amont une négociation, en aveugle, entre Etats et entreprises, ferait perdre stérilement des années qui sont nécessaires au rodage du dispositif.

6) Cas de la production d'électricité

Lorsque j'ai proposé pour la première fois, en 1990, de traiter le problème de l'effet de serre par une taxe sur le CO₂, il n'y avait pas encore de marché de l'électricité à l'échelle de l'Europe ; les échanges étaient limités et ne se faisaient qu'entre grands « producteurs transporteurs ». La France avait proposé à Bruxelles que les émissions de CO₂ liées à la production d'électricité soient taxées comme les autres émissions. La Commission et nos principaux partenaires ont accepté le principe d'une taxe à condition qu'elle soit assise, pour moitié sur le CO₂ et, pour moitié, sur le contenu énergétique des combustibles utilisés (la production d'électricité avec des combustibles fossiles aurait payé 1 en moyenne, le nucléaire 0,5 et l'électricité « ex-ENR », zéro).

Cette contreproposition de nos partenaires était motivée par la volonté de ne pas accorder au nucléaire un avantage économique trop important et était étayée :

✓ d'une part, sur l'idée que le nucléaire présentait aussi des inconvénients, qui n'étaient pas tous internalisés dans ses coûts ;

✓ et, d'autre part, sur le fait que toute économie d'électricité en France permettait, *via* l'exportation de notre électricité, de réduire la production d'électricité à partir de combustibles fossiles chez nos voisins.

Le ministre de l'Industrie de l'époque et le *lobby* nucléaire sont restés sourds aux arguments que je présentais et ont rejeté la contreproposition de la Commission, alors même que celle-ci accroissait la compétitivité de la France en Europe.

Aujourd'hui, on ne parle pratiquement plus guère, me semble-t-il, que de taxer l'énergie électrique vendue ; l'avantage que nous pouvions obtenir en 1994 a été balayé. Revenir à une taxation de l'électricité assise en grande partie sur le CO₂ est aujourd'hui difficilement concevable, compte tenu de la schizophrénie de l'Europe entre l'effet de serre et le nucléaire.

Nous devrions plaider l'instauration d'une accise sur l'électricité produite, complétée par une petite taxation du CO₂ émis pour la produire. L'effet recherché, dans ce cas, est essentiellement une incitation à l'économie d'électricité, et non une substitution entre modes de production de cette électricité ; mais la taxation du CO₂ dégagé par les intrants utilisés pour produire l'électricité pourrait croître ultérieurement, si le nucléaire reconquerrait la confiance de l'Europe.

La formule des permis négociables ne paraît guère praticable tant il paraît difficile d'imaginer un mécanisme d'allocation des permis qui ne handicape pas lourdement le développement des électriciens qui émettent aujourd'hui peu de CO₂.

L'hétérogénéité des émissions, par kWh produit, est en effet beaucoup plus grande que celle que l'on constate entre les différentes entreprises d'une même branche industrielle à forte intensité énergétique. Une allocation de

permis sur la base de l'émission spécifique moyenne (par kWh produit) constatée en Europe serait-elle néanmoins une solution acceptable ?

Notes

(1) En effet, tout changement de règle du jeu engendre des pertes économiques d'autant plus fortes que le changement est brutal ; on doit se rapprocher d'une transformation « réversible ».

(2) Pour le secteur très important des transports (40 % des émissions, en France, et en forte croissance), le vrai problème réside dans la non imputation de nombreuses externalités (infrastructures, congestion, accidents, bruit, pollution locale...) beaucoup plus importantes que celles de l'effet de serre. Dans ce secteur,

il convient d'abord de supprimer la subvention à la mobilité que constitue actuellement la non imputation de ces autres externalités ; cette suppression est d'autant plus urgente que la sous-tarification des transports induit des choix peu réversibles en matière d'urbanisme, d'aménagement du territoire et d'organisation de la production industrielle, choix qui ont un fort impact sur les besoins futurs de mobilité.

(3) La production d'électricité était traitée dans un autre groupe de travail.

(4) Dès 1990, j'ai suggéré aux industries à forte intensité énergétique, réunies dans l'Union des Industries Utilisatrices d'Énergie (UNIDEN) de recueillir les informations nécessaires au calcul de ces émissions spécifiques dans l'Union européenne. A ma connaissance, cela n'a pas été fait.