

Il faut donner un prix aux gaz à effet de serre

La manière la plus efficace de réguler les émissions de gaz à effet de serre reste de leur donner un prix. En Suisse, les taxes sur le CO₂ devraient être étendues aux carburants. *Jean-Marie Grether, Nicole A. Mathys*

Abrégé Les défis que doit relever l'humanité pour limiter le changement climatique sont colossaux. Pour y répondre, les mesures usuelles d'information, d'approches volontaires et de réglementation ne suffisent plus. Il est temps d'appliquer les instruments de marché, taxes et permis d'émission, qui agissent sur les décisions en conférant un prix au carbone. Ces instruments sont les mieux adaptés pour créer efficacement les incitations nécessaires à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Dans le même temps, ils encouragent les innovations qui réduisent les émissions et les concentrations de gaz à effet de serre.

En matière de politique climatique, le Parlement vise une réduction de 70 à 85 % des émissions de gaz à effet de serre (GES) en 2050 par rapport à leur niveau de 1990. Le chemin à parcourir est encore long puisque le niveau de réduction en 2016 n'était que légèrement supérieur à 10 %¹. Alors, comment susciter les mutations comportementales et technologiques indispensables à la réalisation de cet objectif ?

Selon l'économiste britannique Nicholas Stern, le changement climatique est « la conséquence de la plus gigantesque lacune de marché jamais observée sur le plan mondial »². Pollueurs et victimes de la pollution sont présents dans tous les secteurs économiques et tous les pays du monde. Personne n'a de droit de propriété sur le climat. Il n'existe pas de gouvernement mondial ni de représentants des générations futures, et les gouvernements nationaux peinent à s'engager sur le long terme. Ajoutons à cela les inconnues planant sur les dommages futurs, sur les moyens et les coûts d'atténuation et d'adaptation ainsi que sur les externalités positives de la politique climatique. Les mesures à adopter sont donc nécessairement évolutives, et doivent rester cohérentes avec les autres politiques, énergétique et agricole notamment.

Le développement et l'introduction de nouvelles technologies sont entravés par une autre défaillance du marché : les imperfections du marché des capitaux, les économies d'échelle dont jouissent les industries en place et le lobbying qu'elles exercent sont autant d'obstacles qui freinent la recherche et l'adoption de solutions pauvres en carbone³. L'incertitude sur le prix futur des énergies fossiles n'incite ni à l'innovation ni aux changements de comportement.

Les instruments de marché sont incontournables

Les instruments utilisés aujourd'hui sur le plan national peuvent être regroupés en trois catégories principales : les mesures informationnelles, les mesures réglementaires et les instruments de marché. La première catégorie, complémentaire aux deux autres, inclut les campagnes d'information et les écolabels. Elle favorise la prise de conscience des acteurs du marché sans les contraindre. Les mesures réglementaires orientent les décisions des agents en matière de normes énergétiques et technologiques selon une approche descendante (« top-down »). En raison des asymétries d'information entre l'État et les acteurs privés, elles ne sont pas les moins coûteuses. À l'inverse, les instruments de marché, tels les taxes, les subventions et les systèmes d'échange de quotas d'émission (SEQUE, « cap and trade »), orientent directement le choix économique des acteurs en donnant un prix au carbone, c'est-à-dire en « créant le marché manquant ». Ils laissent les acteurs décider eux-mêmes des actions à entreprendre de manière décentralisée. Cette approche ascendante (« bottom-up ») réduit les

1 Ofev (2018).
2 Stern (2006).
3 Rodrik (2014).

problèmes liés à l'asymétrie d'information, minimise les coûts économiques et favorise les changements technologiques.

Ces divers instruments sont inclus dans la loi fédérale sur la réduction des émissions de CO₂. L'objectif visé à court terme est relativement modeste, puisqu'il s'agit d'atteindre en 2020 une réduction des émissions de 20 % par rapport à 1990. Les dispositions principales visent les deux sources majeures de GES, à savoir les combustibles fossiles (ou huiles de chauffage, c'est-à-dire le mazout, le gaz naturel et le charbon) et les carburants (essence, diesel). Seuls les combustibles fossiles sont frappés par une taxe, qui peut être révisée à la hausse si les objectifs intermédiaires de réduction ne sont pas atteints. Les entreprises qui produisent de grandes quantités de GES sont exemptées, mais participent au SEQE. Côté carburants, les importateurs de voitures sont tenus de respecter des prescriptions (ajustables) sur les émissions moyennes des véhicules neufs et les importateurs de carburants doivent d'ici 2020 compenser 10 % des émissions générées par des mesures de réduction des GES en Suisse.

Associées à d'autres instruments complémentaires, ces mesures commencent à porter

leurs fruits. En 2015, on estime que la taxe sur le CO₂ a déjà permis de réduire les émissions d'environ 1,8 million de tonnes, trois quarts de l'ajustement provenant des ménages (voir *illustration 1*).

Coordonner à moindre coût

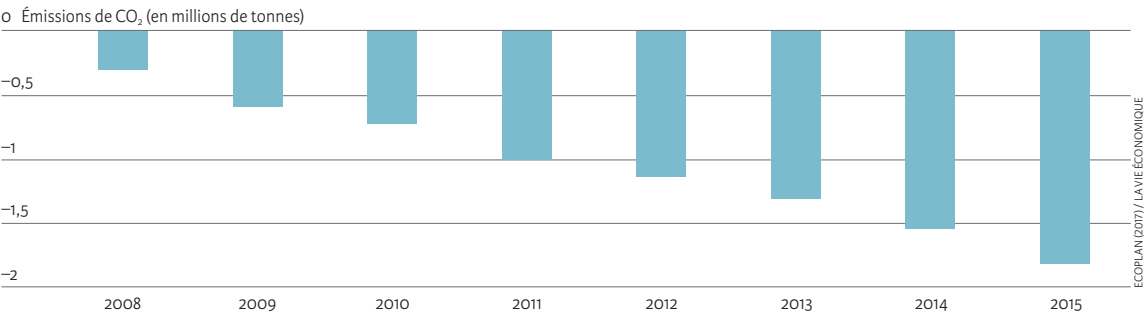
Les économistes ont examiné en détail les avantages et les inconvénients des deux principaux instruments de marché que sont la taxe sur le CO₂ (qui agit directement sur le prix, la quantité des émissions étant déterminée par le marché) et les SEQE (les quantités d'émissions sont prescrites, tandis que le prix du CO₂ est déterminé par le marché). Mais face à l'ampleur du défi à relever, cette discussion s'estompe progressivement. En permettant d'attribuer un prix au carbone, ces deux mesures se révèlent être les instruments de prédilection pour coordonner au plus bas coût la myriade de décisions à prendre tant du côté consommation que du côté production. Cette évolution est confortée par l'apparition de mesures hybrides (par exemple un SEQE avec un corridor de prix), qui combinent les avantages des deux instruments⁴.

4 Voir à ce propos Pizer (2002).

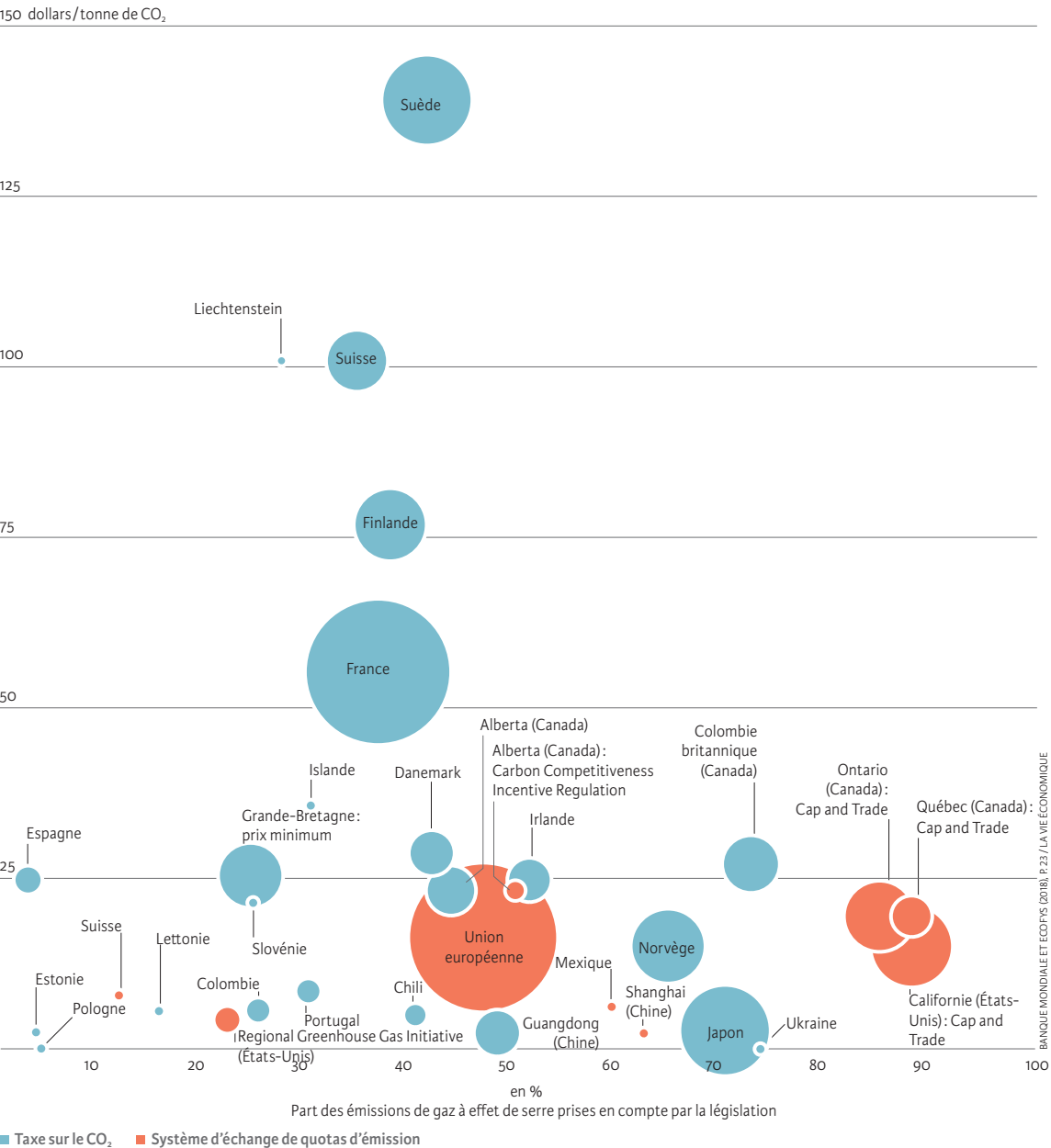


Une taxe sur le CO₂ étendue aux carburants fossiles favorise la tendance des voitures électriques. Une station de recharge à Quinto (TI).

III. 1. Économies réalisées grâce aux taxes sur le CO₂ (2008–2015)



III. 2. Prix du CO₂ : niveau des prix et taux de couverture



D'un point de vue économique, il serait judicieux de contrôler toutes les émissions de CO₂ – y compris les carburants – sur la base du prix, ce qui encouragerait à long terme les innovations et les changements de comportement⁵. Cet effet peut être renforcé par la redistribution partielle de la taxe sur le CO₂, par exemple en faveur du Programme Bâtiments lancé par la Confédération et les cantons en 2010 ou du Fonds de technologie créé en 2014 par la Confédération. Les instruments de marché permettent aussi de diminuer l'incertitude en établissant à l'avance une trajectoire souhaitée de réduction des émissions avec un intervalle de variation basé sur des critères transparents, comme c'est actuellement le cas avec la taxe sur le CO₂.

Compte tenu de la multiplication des preuves empiriques en faveur des instruments de marché, ceux-ci deviennent le fer de lance de la politique climatique⁶. La part des émissions globales de GES couverte par des taxes ou des SEQUE est passée de moins de 5 % en 2010 à près de 15 % actuellement⁷. Cette tendance devra encore s'accroître dans le futur pour répondre efficacement au défi climatique.

Une meilleure acceptation grâce aux mesures compensatoires

L'efficacité des instruments de marché pour infléchir les émissions de GES doit être mise en balance avec les effets induits en matière de redistribution. La hausse du prix des biens et services intenses en carbone peut augmenter les inégalités en faisant porter le poids de l'ajustement sur les individus les plus démunis. Certains acteurs, comme les ménages ruraux ou les secteurs confrontés à une concurrence étrangère en provenance de pays où la taxation du carbone est plus faible, sont plus particulièrement touchés⁸. D'où l'intérêt de mettre en place des mesures com-

pensatoires au travers de la redistribution des revenus de la taxe (deux tiers des recettes de la taxe sont redistribués aux personnes et aux entreprises en Suisse) ou de mesures en douane pour éviter la concurrence déloyale. Couplées à l'adoption de mesures hybrides, ces mesures compensatoires permettent d'accroître l'acceptabilité de la politique climatique tout en préservant l'efficacité. Selon une étude récente⁹, la Suisse est, avec les nations scandinaves, l'un des pays qui parviennent le mieux à réaliser cet équilibre, car ses autorités jouissent d'une forte confiance politique. Elle parvient ainsi à établir un prix du carbone parmi les plus élevés de la planète, même si seulement un tiers environ des émissions sont couvertes (voir *illustration 2*), puisque les carburants ne sont pas touchés.

En Suisse comme dans le reste du monde, une hausse du prix du carbone et une plus grande couverture des émissions seront nécessaires d'ici à 2050 pour satisfaire aux engagements de l'Accord de Paris entré en vigueur en 2016. Mais 2050 ne sera qu'une étape intermédiaire. Si l'on veut atteindre la neutralité climatique d'ici la fin du siècle, il faudra mettre sur pied des solutions durables de capture du carbone. Là encore, les instruments de marché s'avéreront indispensables.

- 5 Pour le calcul des coûts externes, y compris les coûts climatiques du transport, voir ARE (2018).
- 6 Voir par exemple Antweiler et Gulati (2016) ainsi que HCCP (2017).
- 7 Banque mondiale et Ecofys (2018).
- 8 Voir Ecoplan (2012).
- 9 Klenert et al. (2018).



Jean-Marie Grether
Professeur ordinaire en économie internationale à l'université de Neuchâtel

Nicole A. Mathys
Cheffe de la section Bases à l'Office fédéral du développement territorial (ARE) à Berne et professeure en économie de l'environnement à l'université de Neuchâtel

Bibliographie

- Antweiler W. et Gulati S. (2016), «Frugal Cars or Frugal Drivers? How Carbon and Fuel Taxes Influence the Choice and Use of Cars», *SSRN Electronic Journal*.
- ARE (2018), *Coûts et bénéfices externes des transports en Suisse. Transports par la route et le rail, par avion et par bateau 2015*, Berne.
- Banque mondiale et Ecofys (2018), *State and Trends of Carbon Pricing 2018 (May)*, Washington D.C.
- Ecoplan (2012), *Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform: Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz*, Berne.
- Ecoplan (2017), *Wirkungsabschätzung CO₂-Abgabe – Aktualisierung bis 2015*, juin 2017, Berne.
- HCCP (2017), *Report of the High-Level Commission on Carbon Prices, High-Level Commission on Carbon Prices*, Washington D.C.: Banque mondiale.
- Klenert D. et al. (2018), «Making carbon pricing work for citizens», *Nature Climate Change*, 8(8): 669–677.
- Ofev (2018), *Émissions de gaz à effet de serre visées par la loi sur le CO₂ révisée et par le Protocole de Kyoto, 2^e période d'engagement (2013–2020)*, juillet, Berne.
- Pizer W. A. (2002), «Combining price and quantity controls to mitigate global climate change», *Journal of Public Economics*, 85, pp. 509–434.
- Rodrik D. (2014), «Green Industrial Policies», *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3), pp. 469–491.
- Stern N. (2006), *The economics of climate change: The Stern Review*, Cambridge University Press, Cambridge, Royaume-Uni.