

# Le rôle de l'État dans la résolution des problèmes climatiques

La pollution excessive de l'environnement résulte d'une défaillance du marché. Pour y remédier l'État dispose de plusieurs moyens. *Damien Vacheron*

**Abrégé** L'État est appelé à intervenir face à l'incapacité du marché à réduire la pollution climatique à un niveau acceptable pour la société. Il dispose pour cela de nombreux moyens. Les plus efficaces sont les instruments dits économiques, qui visent à influencer les comportements des producteurs et des consommateurs de telle manière qu'ils intègrent la pollution dans leurs choix. Dans le cas d'une pollution globale, la politique environnementale d'un pays doit être coordonnée à celle des autres États, car isolée et ambitieuse, elle serait non seulement sans effet sur le climat, mais particulièrement néfaste pour l'économie nationale. Enfin, si une politique climatique efficace nécessite d'internaliser les externalités dans le domaine énergétique, elle ne doit pas ignorer les émissions de gaz à effet de serre qui ont une autre origine.

La théorie économique du bien-être confère à l'État un rôle essentiellement subsidiaire à celui du marché. Une intervention se justifie lorsque ce dernier ne permet pas un équilibre optimal du point de vue de la collectivité. C'est notamment le cas lorsque les producteurs et les consommateurs (ci-après les agents économiques), qui ne tiennent compte que des coûts qui leur incombent directement et font abstraction de ceux qui sont à la charge de la collectivité, génèrent un niveau de pollution supérieur à ce que désirerait la société. Cette situation illustre un échec du marché que les économistes appellent une *externalité*. Elle résulte notamment du fait que l'atmosphère et le climat, comme d'autres biens environnementaux, sont des *biens publics*. L'air pur appartient à tout le monde et à personne à la fois; l'absence de droits de propriété sur cette ressource empêche

les institutions du marché de fonctionner et de mettre un prix sur la pollution.

## Les instruments à disposition de l'État

Pour corriger cette situation, l'État dispose d'un large éventail d'instruments. On peut les regrouper en trois catégories principales:

- les mesures de *sensibilisation*, qui misent sur l'information et le conseil pour réduire la pollution sur une base volontaire (voir encadré 1);
- les mesures *réglementaires*, qui définissent des contraintes à respecter par tout le monde (voir encadré 2);
- les instruments dits *économiques*, qui visent à modifier le comportement des agents économiques pour qu'ils tiennent compte de la pollution dans leurs décisions.

### Encadré 1. Les mesures de sensibilisation

Les mesures de sensibilisation permettent de diffuser des informations et des conseils, qui encouragent notamment chacun à résoudre les problèmes à son échelle. Elles sont essentiellement efficaces dans les situations d'information imparfaite, lorsqu'un agent économique n'a pas conscience de l'impact de ses agissements ou ignore comment y remédier. Ces mesures mobilisent en priorité ceux qui accordent le plus de valeur à l'environnement, et

non pas ceux qui polluent le plus. Elles ne permettent pas de s'assurer que les dispositions les moins coûteuses sont réalisées en priorité. Les instruments de sensibilisation et d'information peuvent, toutefois, présenter d'importantes synergies avec les instruments économiques. Ils élargissent leurs effets, notamment lorsque la recherche d'informations est coûteuse par rapport aux économies réalisables.

Les différents instruments se distinguent notamment par leur efficacité à réduire les externalités, par les coûts qu'ils génèrent, ainsi que par leurs incitations à l'innovation et leur capacité à rester efficace dans un contexte de marché changeant ou en cas de progrès technologique. Nous nous concentrerons ci-après sur les différentes formes d'instruments économiques et leurs qualités, ainsi que sur les défis que posent une politique environnementale efficace.



## Les instruments économiques minimisent les coûts

Les instruments économiques visent à influencer les variables qui déterminent le comportement des agents économiques afin que ceux-ci polluent moins. Une première approche consiste à agir directement sur les prix, notamment par le biais de taxes pénalisant les comportements générateurs d'externalités (p.ex: sur les énergies fossiles) ou de subventions récompensant les comportements contribuant à les réduire (p. ex.: pour promouvoir l'efficacité énergétique ou les énergies propres). Une seconde approche consiste à adopter un système de plafonnement et d'échange («cap and trade»). Un niveau maximal admissible d'émissions polluantes («cap»)

L'air pur est un bien public. Il appartient à tout le monde et à personne à la fois. Il ne peut donc être négocié sur aucun marché.

est fixé et un marché sur lequel ces *droits de polluer* (ci-après quotas) disponibles en quantité limitée peuvent être échangés (*trade*) est créé. Toute pollution émise doit être couverte par l'acquisition du nombre de quotas correspondants. Ce système se répercute sur les prix de manière indirecte.

Dans une analyse théorique, les instruments économiques sont dits *efficaces*, quand ils permettent de corriger la défaillance du marché en minimisant les coûts. Ils incitent à réduire les comportements à l'origine des externalités d'abord là où cela coûte le moins cher:

- les taxes sur les énergies fossiles incitent les agents économiques à réduire leurs émissions tant que cet effort leur revient meilleur marché que ladite taxe;



- les subventions incitent à choisir des technologies faiblement polluantes tant que les coûts supplémentaires sont couverts, alors que les investissements onéreux ne sont pas réalisés;
- un agent économique dont les mesures de réduction de la pollution coûtent cher préférera acheter des quotas d'émission non utilisés d'un autre, finançant à moindre coût les mesures de dépollution prises par celui-ci.

Les instruments économiques permettent également des incitations dynamiques. Ainsi, lorsqu'au gré du temps et des innovations technologiques, certaines mesures deviennent meilleur marché, elles seront automatiquement adoptées, car elles permettent d'économiser le montant de la taxe, d'obtenir une subvention ou de réaliser des économies sur le marché des quotas d'émission.

Il serait toutefois erroné de conclure, sur la base de ce qui précède, que les instruments économiques sont tous équivalents. Certaines caractéristiques intrinsèques ainsi que les détails de la conception sont susceptibles de nuancer leurs qualités.

### Les subventions présentent des faiblesses

Les subventions présentent un certain nombre de faiblesses lorsqu'elles visent à corriger une exter-

nalité négative. Elles ne permettent pas d'exclure les *effets d'aubaine*, qui s'observent lorsqu'un projet est soutenu financièrement, alors même qu'il aurait été rentable sans cela. Les subventions peuvent également donner lieu à un *effet rebond*, par exemple lorsqu'à la promotion de voitures peu polluantes répond une plus forte utilisation de celles-ci. Par ailleurs, l'Etat est appelé à assumer une responsabilité planificatrice en déterminant les technologies ou les sites d'implantation donnant droit à des subventions. Ceci le rend vulnérable aux groupes de pression et fausse la concurrence. D'un point de vue dynamique, les subventions promeuvent des technologies existantes et tendent à réduire les incitations à l'innovation. Elles nécessitent, enfin, des ressources financières. Celles-ci doivent être prélevées ou détournées de leur utilisation préalable, avec des conséquences néfastes en termes d'efficacité.

### Les taxes incitatives et le système de plafonnement et d'échange

En plus de mettre le coût des externalités à la charge de ceux qui les provoquent, les taxes, ainsi que le système de plafonnement et d'échange ont l'avantage de générer des recettes. L'internalisation des externalités et la réduction de la pollution constitue ce qu'on appelle communément le premier dividende. Un deuxième dividende peut

La conseillère fédérale Doris Leuthard au sommet climatique de New-York. La coopération internationale est essentielle pour la politique environnementale d'un petit pays.



KEYSTONE



## Encadré 2. Les instruments réglementaires

Les mesures réglementaires consistent à produire des normes contraignantes: interdiction de produits, prescriptions sur la consommation énergétique des appareils, obligation de recourir à une technologie donnée etc. Elles s'accompagnent de sanctions en cas de violation. Au-delà des coûts relatifs au contrôle de conformité, les mesures réglementaires présentent un certain nombre de faiblesses. D'une part, elles ne minimisent pas systématiquement les coûts de dépollution. Chacun doit fournir le même effort de dépollution quel que soit son coût.

Certaines dispositions sont donc appliquées alors que d'autres efforts moins coûteux ne le sont pas. Les mesures réglementaires ne fournissent aucune incitation à faire mieux que la norme fixée. Cette dernière devient, d'ailleurs, rapidement obsolète lorsque la technologie progresse. Il existe, toutefois, des cas où les mesures réglementaires peuvent se révéler opportunes, notamment lorsque le signal de prix n'aboutit à aucun résultat concret ou pour des pollutions particulièrement dangereuses, surtout lorsque les dégâts sont irréversibles.

apparaître selon l'utilisation des recettes. Des gains d'efficacité sont notamment susceptibles de se dégager en réduisant des taxes, impôts ou autres prélèvements générateurs de distorsions. De plus, la redistribution intégrale des recettes concrétise le caractère incitatif de la taxe et permet d'assurer la neutralité fiscale. D'éventuelles effets distributifs indésirables peuvent être corrigés par ailleurs.

Les paramètres à la base d'une taxe incitative conditionnent son efficacité. Il est notamment crucial qu'elle couvre autant que possible toutes les sources d'émissions polluantes à l'origine des externalités, et s'applique à tous les agents économiques. Chaque exception conduit à diminuer son efficacité: non seulement le potentiel d'internalisation des externalités n'est pas exploité partout, mais des distorsions de concurrence apparaissent.

Ces considérations relatives aux taxes incitatives s'appliquent également au système de plafonnement et d'échange. Les deux instruments sont quasiment équivalents en termes d'efficacité. Dans la pratique toutefois, les taxes incitatives s'accompagnent de prix fixes, ce qui permet des conditions-cadres stables et prévisibles, mais l'effet sur le niveau de pollution est incertain. À l'inverse, dans un système de plafonnement et d'échange, le niveau de pollution désiré sera atteint avec certitude, mais les conséquences sur le prix sont incertaines.

## Une coordination internationale indispensable

Le cadre d'analyse exposé précédemment postule que les instruments mis en place ne peuvent pas être contournés. Or, dans un monde où les capi-

taux et les personnes sont mobiles, l'introduction unilatérale par un pays ouvert d'instruments ambitieux dont les contraintes sont supérieures à ceux utilisés à l'étranger serait susceptible d'être contournée par la délocalisation des activités polluantes. Non seulement le climat global n'en bénéficierait pas, mais cela nuirait à l'économie nationale en faisant disparaître emplois et valeur ajoutée. La coordination internationale revêt à cet égard une importance primordiale. La politique environnementale d'un petit pays ne peut être efficace sans tenir compte du contexte international.

## Un lien étroit entre politiques environnementale et énergétique

Compte tenu de l'implication du secteur de l'énergie dans les externalités climatiques, il est évident que politiques énergétique et environnementale sont étroitement liées. Une politique environnementale efficace ne doit toutefois pas diaboliser l'énergie en tant que telle, mais chercher à internaliser les externalités. Il s'agit par exemple de pénaliser les sources d'énergies selon leur contenu en CO<sub>2</sub> pour améliorer la compétitivité relative des énergies propres.

Une politique environnementale efficace ne doit pas non plus ignorer les autres sources d'externalités, ni les secteurs qui permettent de les compenser. Il convient ainsi de les internaliser dans d'autres domaines, tels que le secteur des déchets et l'agriculture. Les puits de carbones (par exemple les forêts) doivent également être protégés. Une politique climatique qui ne se concentre que sur le secteur énergétique n'exploitera pas tous les gains d'efficacité potentiels.



**Damien Vacheron**

Secteur politiques environnementales et énergétiques, Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Berne.