

Pour être efficace, l'incitation doit rester simple

Sur le plan économique, les taxes d'incitation les plus efficaces sont simples et ciblées. Des exceptions comme l'exonération des combustibles n'ont guère de sens. *Andreas Löschel*

Abrégé Un coup d'œil à la politique énergétique allemande montre que des dispositions trop nombreuses brouillent la vue d'ensemble au détriment de l'efficacité. Au niveau macroéconomique, la politique énergétique suisse devrait s'inspirer de la règle de Tinbergen qui déconseille de poursuivre plusieurs objectifs à l'aide d'un seul instrument, compte tenu des surcoûts qui peuvent en résulter. S'il s'agit exclusivement de réduire les émissions de gaz à effet de serre à moindre coût, un commerce à large échelle de titres d'émission ou une imposition étendue du CO₂ devraient suffire. Pour atteindre efficacement ces buts, il conviendrait de taxer tous les domaines de la même manière, y compris le diesel et l'essence. De plus, les prix des droits d'émission pour les entreprises exonérées de la taxe CO₂ sur les combustibles doivent être compatibles avec la taxe d'incitation. La cohabitation de divers instruments a du sens lorsqu'à l'émission de gaz à effet de serre s'ajoutent des dysfonctionnements du marché. Toutefois, les objectifs doivent alors être clairement identifiés, afin d'engager les instruments appropriés. Enfin, il faut replacer la taxe d'incitation dans un contexte mondial.

La politique énergétique et climatique suisse se concentre sur un petit nombre de mesures, ce qui semble judicieux. C'est ce que démontre a contrario l'Allemagne, où de trop nombreuses réglementations spécifiques gênent la vue d'ensemble. Sa politique énergétique et climatique englobe en effet une stratégie à long terme: le Concept énergétique de septembre 2010. L'an dernier, les Allemands ont réagi aux problèmes que posaient cette double politique en prenant de nouvelles mesures dans le cadre du Programme d'action pour le climat 2020 et du Plan national d'efficacité énergétique.

Il reste encore à concrétiser quelque nonante mesures pour le Plan d'efficacité énergétique et 150 autres au titre de la sortie du nucléaire et du tournant énergétique. Les mauvaises langues qualifieraient une telle politique de fouillis politique plutôt que de subtil dosage.

Un objectif par instrument

Quand les marchés ne fonctionnent pas, il faut une intervention de l'État pour corriger leurs lacunes. En prenant des décisions, les individus

ne tiennent pas compte, par exemple, du fait que les émissions de gaz à effet de serre ont des effets néfastes pour des tiers ou que le développement de technologies performantes a des retombées en matière de savoir. Selon le premier prix Nobel de l'économie Jan Tinbergen, il est déconseillé de chercher à atteindre plusieurs objectifs à l'aide d'un seul instrument, tout comme de mobiliser plusieurs instruments pour réaliser un seul objectif.

Lorsque deux instruments de politique économique sont mis au service d'un seul objectif, dans le meilleur des cas l'un des deux est superflu, ce qui entraîne habituellement des surcoûts économiques. Prenons le cas des prix d'émission uniformes. Une politique économique peut décider d'accroître la part des énergies renouvelables ou les économies d'énergie: ces objectifs peuvent être libres ou contraignants. Dans le premier cas, la proportion d'énergies renouvelables ou des économies déjà atteintes grâce à la taxe sur le CO₂ rend ces objectifs superflus. Dans le second cas, les coûts d'évitement de la dernière tonne ne sont plus uniformes pour toutes les options; ils sont, dès lors, plus élevés que nécessaire pour concrétiser l'objectif.

En conséquence, s'il s'agit exclusivement de réduire les émissions de gaz à effet de serre dans certaines conditions techniques et au moindre coût, un commerce de titres d'émission étendu est suffisant. On pourrait ainsi opter pour une taxe CO₂ qui inclue les carburants et les combustibles. Toutes les émissions incriminées sont alors uniformément frappées, ce qui suscite diverses réactions dans les secteurs électricité, chaleur et transports – par exemple un recours plus intense aux énergies renouvelables ou des gains d'efficacité énergétique.

Pour s'assurer que l'objectif soit pleinement réalisé, il faudrait sans tarder étendre la taxe

d'incitation aux carburants et donc au trafic automobile. Par ailleurs, les prix des droits d'émission acquittés par les entreprises qui sont exonérées de la taxe CO₂ sur les combustibles, mais qui participent au système suisse d'échange de quotas d'émission doivent être compatibles avec la taxe d'incitation. Lors de la dernière hausse, ils étaient dix fois inférieurs à la nouvelle taxe d'incitation.

Une conjonction d'instruments peut tout de même être utile

D'un point de vue économique, mobiliser divers instruments à la fois peut cependant s'avérer utile, par exemple lorsqu'aux émissions de gaz s'ajoutent des dysfonctionnements du marché. La

règle de Tinbergen ne l'interdit pas. Les nouveaux instruments doivent alors être calibrés en fonction de ces lacunes, comme dans les domaines de la construction, du transport ou des énergies renouvelables. Leur rôle n'est pas d'internaliser les externalités climatiques.

Dans ces circonstances, une réduction progressive des mesures complémentaires apparaît certes tout à fait judicieuse, bien que leur suppression totale ne soit pas pour autant impérative. Les instruments juxtaposés à la taxe CO₂ doivent toutefois être évalués en fonction des dysfonctionnements visés et des améliorations apportées. Il faut donc commencer par définir exactement l'objectif de toute intervention politique. Cela seul permet de vérifier que les instruments sont justifiés et appliqués de manière

Éoliennes en mer du Nord. Les réductions d'émissions peuvent avoir lieu en Suisse ou ailleurs, cela ne change rien en termes de réchauffement climatique.



KEystone



Pour atteindre efficacement les buts poursuivis, il conviendrait de taxer tous les domaines de la même manière, y compris le diesel et l'essence.

sûre. Cette remarque vaut aussi pour la taxe sur la consommation d'électricité.

Les retombées en matière de savoir servent la société

En évaluant les mesures complémentaires destinées à promouvoir les énergies renouvelables, il faut également tenir compte des retombées en matière de savoir, qui ne sont pas compensées et qui accompagnent l'invention de technologies innovantes. La recherche et le développement, les innovations, la diffusion et le recours à de nouvelles technologies plus pauvres en CO₂ peuvent être d'une plus grande utilité pour la société de même que pour les acteurs individuels.

Le système énergétique se caractérise en outre par des risques d'investissement éle-

vés, des dépendances et des verrouillages, qui peuvent se traduire par des inefficacités et entraîner des interventions supplémentaires de l'État. Dans le domaine des transports, outre les retombées en matière de connaissances liées au processus d'innovation, il peut paraître indiqué, économiquement parlant, de soutenir le développement du marché des infrastructures nécessaires pour les carburants alternatifs (électricité, hydrogène et gaz naturel).

Le secteur de la construction peut également souffrir de dysfonctionnements sous la forme de restrictions financières, de rationalité limitée et d'informations lacunaires ou asymétriques relatives au tournant énergétique. Cela peut, par exemple, justifier la fixation de labels ou un renforcement du conseil énergétique.

Adaptation du système suisse des certificats d'émission

L'efficacité économique est décisive pour l'acceptation et donc le succès de la stratégie énergétique. C'est aussi une condition indispensable pour ne pas trop fragiliser la compétitivité internationale des industries énergivores et pour prévenir de possibles transferts d'émissions de CO₂ à l'étranger.

Il faut partir de l'idée que même si la conférence de Paris aboutit à un accord global sur le climat à la fin de l'année, de grandes différences subsisteront dans le monde quant à la rigueur avec laquelle les émetteurs de gaz à effet de serre appliqueront leur politique climatique. Les prix des certificats d'émission du système suisse pourraient ainsi, à moyen terme, rester supérieurs à ceux du système européen.

Avec le rapprochement graduel des deux systèmes, les prix des certificats pour les entreprises devront toutefois converger à long terme. Ceux pratiqués dans le système suisse d'échange de quotas d'émissions auront donc tendance à baisser, même s'ils pourraient demeurer relativement élevés par rapport à d'autres régions.

Il faut une fois encore souligner la différence de traitement entre les entreprises participant au système d'échange et les ménages ainsi que les entreprises de l'artisanat, du commerce et des services, qui sont soumis à la taxe d'incitation. Cette dernière devrait provoquer d'import-

tants effets de redistribution. Elle soulève aussi la question de l'efficacité réelle des réglementations.

Une taxe sur les combustibles élevée en comparaison internationale

Pour le climat de la planète, il n'est pas important de savoir si c'est en Suisse ou ailleurs que les émissions se réduisent. Sous l'angle économique et écologique, un large regroupement des pays émergents et en développement serait souhaitable pour que les émissions baissent substantiellement dans le monde. Il est évident que pour la protection de l'environnement, on obtient de bien meilleurs résultats à l'échelle planétaire si l'effort de réduction s'affranchit des frontières nationales.

La taxe sur les combustibles semble également élevée, comparée avec les coûts sociaux estimés que provoquent les émissions de CO₂ à moyen terme. Elle le restera probablement jusqu'en 2030 en comparaison internationale. En cas d'incertitudes quant aux coûts de la réduction des émissions, une hausse des prix liée à des taxes d'incitation peut être économiquement avantageuse par rapport à une maîtrise quantitative. C'est le cas s'il apparaît que de petites variations d'émissions ont un fort impact sur les coûts d'évitement, mais n'atténuent que faiblement les dommages liés au changement climatique. Dans un système d'incitation, il serait également judicieux de mieux orienter les objectifs politiques sur les coûts sociaux des émissions de gaz à effet de serre. Cela peut contribuer à garantir des conditions de concurrence égales.

Dans l'industrie allemande de transformation, les coûts unitaires de l'énergie ont baissé

Les effets sur la compétitivité des entreprises à fort emploi d'énergie doivent aussi être examinés attentivement. Il faut veiller à ce que les varia-

tions de prix de l'énergie provoquées par les taxes d'incitation ou les prix des certificats ne se répercutent pas directement sur la compétitivité de l'industrie. Il vaudrait mieux avoir une vue complète des charges que l'énergie occasionne aux entreprises. Cela permettrait également de tenir compte de l'intensité énergétique.

Pour comparer les charges imposées à des entreprises qui n'ont pas la même taille et ne créent pas des richesses identiques, il faut – en plus du coût absolu de la consommation d'énergie – intégrer la valeur ajoutée brute. Le coût unitaire de l'énergie ainsi obtenu constitue un indicateur de compétitivité d'un pays ou de la charge imposée aux entreprises en comparaison internationale.

Dans son commentaire relatif au rapport d'étape sur le tournant énergétique, la commission d'experts chargée du processus de suivi «Énergie du futur» du gouvernement allemand signale que les coûts énergétiques unitaires de l'industrie nationale de transformation ont même diminué ces dernières années par rapport à ceux d'autres pays et qu'au total, ils paraissent encore relativement modérés. Les gains d'efficacité et de valeur ajoutée ont, en effet, permis de surmonter l'augmentation des prix de l'énergie. Sans doute ce propos ne vaut-il pas pour tous les secteurs de l'industrie de transformation ni tous les agents énergétiques. On voit, toutefois, que le tournant énergétique ne nuit pas forcément à la compétitivité de l'industrie grande consommatrice d'énergie.



Andreas Löschel

Professeur d'économie politique à l'université Wilhelms de Münster.