

Les défis économiques de la politique climatique

À quoi doit ressembler une politique climatique efficace ? Une analyse économique montre que la nouvelle loi sur le CO₂ est tiraillée entre des impératifs d'efficacité, de compétitivité et de redistribution. De plus, réduire en Suisse même les émissions de gaz à effet de serre entraîne des coûts relativement élevés. *Annetta Holl*

B brûler de l'essence ou de l'huile de chauffage dégage du dioxyde de carbone (CO₂), ce qui aggrave l'effet de serre et contribue au changement climatique. Les émissions de gaz à effet de serre occasionnent aussi des coûts « externes » qui ne sont pas internalisés par le pollueur, mais endossés par la collectivité. La production de CO₂ n'intervenant pas

dans le choix de consommation, ce gaz est libéré en grandes quantités dans l'atmosphère sans aucune logique.

La stabilité climatique est ce que l'on appelle un « bien public ». Cela signifie que si chacun y trouve son intérêt, peu de gens sont disposés à consentir l'effort nécessaire à sa préservation. Or, si aucun individu ne peut garantir à lui seul la stabilité du climat, personne ne peut non plus s'en abstraire. Dans l'économie du bien-être, les biens publics et les externalités correspondent à des défaillances du marché. Ils

peuvent, de ce fait, justifier une intervention de l'État.

Pour une politique climatique efficiente

Du point de vue économique, les décisions prises en matière de politique climatique doivent tenir compte du principe pollueur-payeur, tendre à l'internalisation des coûts externes et favoriser une utilisation efficiente et durable des agents énergétiques fossiles.

Le principe du pollueur-payeur est souvent violé quand il s'agit du climat. Le coût des dommages occasionnés – par exemple au niveau de la santé – est principalement supporté par la communauté.



KEYSTONE

Comme le climat a une dimension mondiale, savoir où le CO₂ est émis et où il est réduit n'a pas d'importance. Une politique climatique efficace et économiquement rationnelle doit cependant porter l'effort de réduction là où son coût est le plus faible. En comparaison internationale, la Suisse est relativement efficace en matière de CO₂, mais elle a pris à cet égard les mesures les plus faciles. Pour elle, tout effort de réduction ultérieur est dès lors plus coûteux. Par souci d'efficacité, il serait donc opportun de poursuivre cet effort à l'étranger.

Il faut, en outre, tenir compte de la compétitivité internationale des entreprises helvétiques et limiter le risque de les voir s'expatrier. Il convient donc de les pénaliser le moins possible par rapport aux entreprises étrangères. La politique climatique doit donc être coordonnée à l'échelle internationale et se mettre en place au même rythme qu'ici dans les pays avec lesquels la Suisse est tout particulièrement en concurrence.

En plus de cette exigence d'égalité au niveau international, il convient d'éviter les distorsions de concurrence entre entreprises à l'intérieur même de la Suisse. Un autre point important concerne la mise en œuvre des mesures. Elle doit être aussi simple et bon marché que possible pour l'économie et l'administration.

Les efforts de réduction sur sol suisse coûtent davantage

D'ici 2030, le Conseil fédéral veut réduire le niveau des émissions de CO₂ en Suisse de 50 % par rapport à 1990. Il exige également qu'au moins 30 % de cet effort porte sur le territoire national. Autrement dit, l'ampleur de la réduction autorisée à l'étranger serait de 20 % au maximum.

Le Conseil fédéral souhaite atteindre cet objectif en durcissant les mesures actuelles et en adoptant de nouvelles. La récente loi sur le CO₂ prévoit une combinaison d'instruments portant sur l'économie de marché (taxe sur le CO₂, système d'échange de quotas d'émission), la réglementation (p. ex. normes d'émission pour véhicules neufs), l'incitation (p. ex. programmes de construction), enfin l'information. Selon la mesure considérée, les coûts de réduction imposés par cette loi sur le territoire suisse varient entre 11¹ et 300 francs par tonne de CO₂². Or, ce prix est estimé entre 5 et 35

francs la tonne³ pour les projets de compensation à l'étranger.

Pour une économie petite et ouverte comme la nôtre, cet écart de coûts entre la Suisse et l'étranger est particulièrement sensible. Si nous adoptons une démarche solitaire en optant pour une politique climatique ambitieuse sans que les autres pays ne suivent, cela se traduirait par un surcoût pour nos entreprises, qui les pénaliserait par rapport à la concurrence. La possibilité de compenser dorénavant à l'étranger une partie des émissions liées au transport permet à notre pays d'atteindre des objectifs importants pour un coût incomparablement plus avantageux qu'en Suisse même⁴.

Attribuer un prix aux émissions

La production excessive (c'est-à-dire inutile) de CO₂ vient de ce que le pollueur n'en paie pas le prix, alors qu'elle coûte à la société. La nécessité de donner un prix aux émissions paraît donc évidente. Cela se traduit par une internationalisation des coûts externes et débouche, dans l'idéal, sur un rationnement efficace des émissions. C'est ici qu'entrent en jeu les instruments d'économie de marché, tels que les taxes d'incitation ou les systèmes d'échange de quotas d'émission.

En renchérissant la consommation d'énergies fossiles, une taxe d'incitation favorise le passage aux énergies renouvelables. La difficulté consiste à fixer le taux « juste » pour atteindre au mieux l'objectif. Vient ensuite la question de l'affectation des recettes. D'un point de vue économique, la solution la plus judicieuse est de les redistribuer directement à la population et aux entreprises ou de les utiliser pour modérer des impôts générateurs de distorsions.

Dans un système d'échange de quotas d'émission, en revanche, la quantité totale de rejets et les objectifs en matière de réduction sont fixés d'avance. Un certificat d'émission doit être remis à l'État pour chaque tonne de CO₂ générée. Les certificats peuvent se négocier, ce qui donne un prix aux émissions. L'avantage de ce système est qu'il permet de gérer les volumes de manière relativement précise. L'inconvénient est que son application à large échelle est extrêmement coûteuse.

Mettre davantage l'accent sur l'incitation

La principale mesure que la Suisse a prise en accord avec l'économie de marché est une taxe d'incitation sur les combustibles d'origine fossile. Celle-ci figure également dans la nouvelle loi sur le CO₂. La taxe d'incitation est l'un des outils les plus efficaces de la politique climatique. Elle offre en effet aux entreprises et aux ménages une certaine souplesse pour réduire leurs émissions là où c'est financièrement le plus avantageux. Elle permet du même coup d'internaliser les coûts et contribue à l'utilisation parcimonieuse des combustibles fossiles.

Outre la taxe d'incitation, la loi sur le CO₂ prévoit des dispositions normatives ainsi que des instruments d'encouragement et d'information. Pour corriger les externalités, les mesures d'encouragement ont généralement une efficacité moindre. Elles profitent, en effet, à tous les ménages et entreprises, y compris à ceux qui auraient de toute façon changé leur installation de chauffage, même sans subvention. Une évaluation⁵ montre que ces effets d'aubaine existent aussi pour les programmes de construction. De plus, les subventions profitent essentiellement aux technologies existantes et donnent peu d'impulsion à l'innovation.

Un autre point faible est l'obligation pour l'État d'intervenir comme planificateur et de désigner les acteurs et les technologies pouvant prétendre à des subventions. La concurrence risque donc d'être faussée et des intérêts particuliers pourraient s'engouffrer dans la brèche. Voilà pourquoi le Conseil fédéral a proposé que la deuxième étape de la Stratégie énergétique 2050 coïncide avec l'abandon des mesures d'encouragement au profit d'incitations. Dans la nouvelle loi sur le CO₂, la durée de validité du programme Bâtiments et du fonds de technologie est ainsi limitée à 2025.

Les exceptions sont une source de distorsions

En passant d'un système d'encouragement à un autre basé sur l'incitation, le

1 En cas de rattachement du système suisse d'échange de quotas d'émission à celui de l'UE.

2 Pour les projets de compensation indigènes des importateurs de carburant.

3 Ofev, *Synthesebericht: Volkswirtschaftliche Beurteilung der klimapolitischen Massnahmen post 2020*, 2016. Ce rapport se trouve sous ofev.admin.ch.

4 Voir l'article de Roman Schibli dans le présent numéro.

5 Rapport du Conseil fédéral. *Efficacité des aides financières destinées à réduire les émissions de CO₂ des immeubles selon l'art. 34 de la loi sur le CO₂, concernant les mesures de réduction des émissions de CO₂ des bâtiments*, 2016.



KEVSTONE

Les taxes d'incitation permettent de chiffrer le coût des émissions. Elles renchérissent les produits gourmands en gaz à effet de serre, ce qui permet aux consommateurs d'adapter leur demande.

Conseil fédéral entend mieux prendre en compte l'argument de l'efficacité. Cela entraîne une autre question : celle de la distribution de la charge, importante dans le débat politique. Par exemple, une mesure en soi efficace, comme une taxe d'incitation sur les carburants, touche davantage les ménages aux revenus modestes et elle les pénalise particulièrement dans les régions périphériques. Cette inadéquation entre efficacité et effet de redistribution est une difficulté à surmonter dans l'aménagement d'un système d'incitation.

Pour des raisons d'efficacité, tous les acteurs doivent en principe acquitter des frais comparables au titre de la réduction des gaz à effet de serre. Souvent, cependant, des objectifs politiques s'y opposent, tel le souci de ménager la compétitivité des entreprises à fort coefficient d'émission. Ces dernières sont exonérées de la taxe, mais doivent en contrepartie participer au système d'échange des quotas d'émission. Les PME à forte production de gaz à effet de serre peuvent aussi en être exemptées pour autant qu'elles s'engagent à réduire leurs rejets. Cette possibilité de s'exonérer a certes pour mérite d'améliorer la compétitivité internationale des entreprises énergivores, mais elle peut aussi être source d'inégalité entre les sociétés contraintes de payer et les autres.

Un environnement national et international incertain

Une difficulté supplémentaire tient à l'insertion des mesures et des objectifs contraignants de la loi sur le CO₂ dans un contexte national et international incertain. L'effet des mesures dépend ainsi fortement de la croissance démographique et des prix du pétrole. On part également de l'idée que la Suisse et l'UE réussiront à coupler leurs systèmes de quotas d'émission et que le nouveau mécanisme de marché prévu dans l'accord de Paris fonctionnera. Aujourd'hui, la fusion des deux systèmes apparaît encore incertaine, compte tenu des questions en suspens avec l'UE. Si les hypothèses de base ne se concrétisent pas, le Conseil fédéral sera obligé de proposer des mesures supplémentaires.

Pour stabiliser le climat, il faut réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle planétaire. La Suisse veut y contribuer. Cette ambition aura des conséquences non négligeables pour l'économie. Les coûts et les avantages des objectifs et des mesures nécessaires doivent être débattus ouvertement et à fond, tout comme les incertitudes afférentes. C'est le seul moyen de maintenir au plus bas niveau possible les coûts de la politique climatique pour l'économie suisse.



Annetta Holl

Collaboratrice scientifique, secteur Analyse et politique de la réglementation, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne