

La contribution de l'industrie à la lutte contre l'effet de serre : une question de flexibilité

Tableur sur la souplesse du marché plutôt que sur les interventions de l'Etat pour satisfaire aux exigences du développement durable.

par Richard Armand

Délégué général

Association française des entreprises pour l'environnement

En décembre 1997, à Kyoto, les gouvernements des principaux pays développés sont convenus d'objectifs de réduction d'émission des six principaux gaz à effet de serre (GES) entre 1990 et la période 2008-2012. Ces engagements seront en fait réalisés par les agents économiques, entreprises et particuliers, principalement dans les secteurs de la production d'énergie, de l'industrie, des transports et du bâtiment. Est-ce à dire que les gouverne-

ments ont stipulé pour autrui ? Non pas, car ils disposent de toute une gamme de politiques et de mesures, allant de la contrainte à l'incitation.

La voie réglementaire est la plus traditionnelle : seuils d'émission des installations de combustion ou des véhicules, normes d'isolation des bureaux et des logements, limitation des mises en décharge et captation des gaz de fermentation, la liste des mesures possibles peut être longue. Mais elle sera de toute façon insuffisante car il n'est pas possible de réglementer la totalité des combustions qui constituent,

en quelque sorte, la respiration même des activités humaines.

Les subventions sont, elles aussi, nécessaires, et insuffisantes. La lutte contre l'effet de serre ne sera pas gagnée sans une forte innovation. Les soutiens aux grands projets innovants, les crédits-recherche, l'activité des grands centres de recherche publics, leurs partenariats avec le secteur privé et tout l'arsenal d'intervention publique dans la recherche et le développement devront être réorientés en conséquence. Mais les effets n'en seront sensibles qu'à long terme. De plus, la subvention

ne crée pas la motivation ; elle en facilite seulement l'exercice.

De même qu'on se tourne vers le marché quand on découvre les limites de la planification, de même on pense aux instruments économiques quand les interventions directes, contraignantes ou incitatives, ne sont pas à la hauteur de la variété des situations.

« *If you can't fix them, tax them* » : la taxation est un des premiers recours auquel ont pensé les pouvoirs publics de nombreuses nations européennes : puisque la poigne du règlement est trop gauche, faisons agir la main invisible du marché. Tous les agents économiques dont le coût marginal de réduction des émissions de GES, ou coût d'abattement, est inférieur au taux de la taxe auront intérêt à économiser celle-ci en réduisant leurs émissions, tandis que les autres préféreront payer l'impôt plutôt que d'encourir une charge plus élevée encore. Ainsi, la taxe égalisera finalement tous les coûts d'abattement et provoquera une certaine réduction. A première vue, la solution est séduisante : elle est relativement simple, l'administration pour l'appliquer est en place, les émissions seront réduites et l'équité apparemment atteinte,

à condition de la mesurer à l'aune des coûts marginaux. Malheureusement, la taxation souffre de deux inconvénients majeurs : elle ne fixe pas le volume de la réduction et elle anéantirait la compétitivité de pans entiers de l'industrie.

Comme personne ne connaît la totalité des coûts marginaux d'abattement, même à l'intérieur d'un groupe industriel, les pouvoirs publics ne peuvent pas fixer à l'avance le niveau de la taxe qui correspondrait au volume de réduction sur lequel ils se sont engagés. Ils devraient donc procéder par tâtonnement, ce qui n'est pas politiquement facile. Ils risqueraient soit de manquer leur cible si la taxe était trop faible, soit de mécontenter davantage leurs électeurs si elle s'avérait trop élevée : cruel dilemme pour les gouvernements et sombre perspective pour les contribuables.

Le second inconvénient est plus grave encore. La taxe frapperait les émissions dès le premier gramme de GES émis. A titre d'exemple, l'entrepreneur qui, par un effort exemplaire, aurait réduit de 10 % ses émissions de référence devrait néanmoins payer l'impôt sur

les 90 % restants. Cette charge pourrait représenter pour les groupes industriels français à haute intensité énergétique un

poinds de plusieurs centaines de millions de francs par an. Ils n'auraient, dès lors, d'autre ressource que d'arrêter les activités correspondantes dans les territoires soumis à la taxe, laissant

le champ libre à leurs nombreux concurrents situés dans des pays exemptés. Mais, en augmentant leur production, ceux-ci compenseraient chez eux les émissions que l'arrêt aurait réduites chez nous. Ni l'emploi, ni l'effet de serre n'en sortiraient gagnants. Cette perspective a provoqué une vive opposition de la part de ces entreprises, qui a empêché tout dialogue. Il est significatif que la situation ait été débloquée par la proposition des Etats-Unis, traditionnellement hostiles à la taxation, d'instaurer un mécanisme plus flexible : les permis d'émission négociables.

Le principe est simple. L'Etat distribue, aux entreprises éligibles au système, des permis d'émission pour un montant compatible avec les engagements pris par lui à Kyoto et les entreprises peuvent négocier

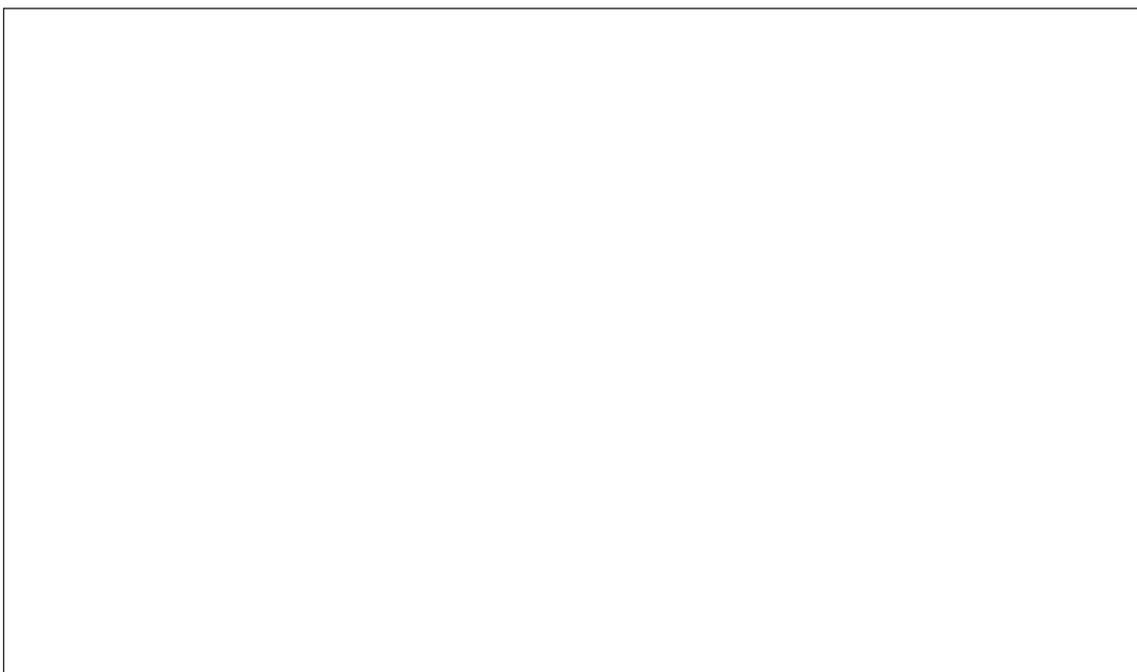
Le principe des permis négociables revient à appliquer aux entreprises le même système que celui dont les Etats sont convenus, entre eux, à Kyoto, en se mettant d'accord sur des objectifs globaux de réduction assortis de permis gratuits.

cier ces permis entre elles, sur un marché. Pour un prix de marché donné, celles dont le coût d'abattement est plus faible auront intérêt à réduire leurs émissions et, si elles font mieux que leur objectif, à vendre les permis dont elles n'auront plus besoin ; à l'inverse, celles dont le coût est plus élevé achèteront des permis plutôt que de réduire leurs émissions, si celles-ci sont trop importantes par rapport à leur objectif. L'équilibre du marché s'établira à un prix tel que l'offre égale la demande, c'est-à-dire tel que le volume total des émissions soit égal à la quantité totale des permis attribués par l'Etat. A la différence de la taxe dont le niveau est fixé par l'Etat sans

connaître le volume d'émission qui en résultera, le volume est ici fixé par la puissance publique sans connaître le prix qui en résultera. L'Etat est donc certain d'atteindre sa cible. Ainsi est évité le premier inconvénient de la taxation. Le second l'est aussi pourvu que les permis soient gratuits. Ils ont, en effet, le même effet économique qu'une taxe, mais à la marge et non depuis le premier gramme d'émission. L'industriel dont l'objectif de réduction est, par exemple, de 5 % devra acheter des permis sur le marché pour 2 % de ses émissions de référence s'il ne les réduit que de 3 % et pourra, à l'inverse, vendre des permis à hauteur de 1 % s'il réduit ses émissions de 6 %.

Mais il ne paiera rien sur les 94 % ou 97 % restants. Sa compétitivité ne sera donc affectée que marginalement. En quelque sorte, la main invisible du marché guide l'entreprise, mais ne prend pas dans sa poche.

Pour épargner les âmes sensibles, mais mal renseignées, qui s'insurgeraient contre le fait que l'Etat « donne » des « droits à polluer », il serait judicieux de substituer à un système de permis un système de crédits à effets identiques, dans lequel les permis ne sont donnés a posteriori qu'aux entreprises qui font mieux que leur objectif, et pour ce « mieux », seulement. En les vendant sur le marché, elles gagnent la diffé-



Kaz CHIBA/Hoqqiti

La taxation souffre de deux inconvénients majeurs : elle ne fixe pas le volume de la réduction des émissions et elle anéantirait des pans entiers de l'industrie.

rence entre la valeur de ces crédits et le coût de la réduction supplémentaire, récompense qui est payée par les entreprises qui n'ont pas atteint leur objectif et qui ont préféré acheter les crédits. La solution est vertueuse puisque les finances publiques ne sont pas sollicitées ! La neutralité fiscale, souvent présentée comme une contrepartie à la taxe, promise de bonne foi par les pouvoirs publics mais peu crédible aux yeux de nombreux contribuables, change en quelque sorte de côté : elle est garantie à l'Etat, puisqu'il donne des crédits qu'il n'a pas payés et n'a rien à déboursier. On peut d'ailleurs remarquer que cela revient à appliquer aux entreprises le même système que celui dont les Etats sont convenus, entre eux, à Kyoto, en se mettant d'accord sur des objectifs globaux de réduction assortis de permis gratuits.

Si ces principes sont simples, leur mise en œuvre est assez complexe. Mais la difficulté est plus politique que technique. L'organisation et le contrôle de grands marchés internationaux sont, en effet, bien connus et maîtrisés à Chicago, Londres ou Paris. Beaucoup s'y prépa-

rent déjà, des phases pilotes sont testées ici et là et, en quelques années, un marché peut être mis sur pied. Mais les engagements ont été pris par les Etats eux-mêmes, à la fois souverains et soumis à leurs opinions publiques. L'un espère peut-être trouver à bon compte des permis accordés trop généreusement à l'Est ; d'autres veulent limiter l'accès au marché pour contraindre chacun à un minimum de réductions physiques. Il faudra sans doute encore quelques conférences internationales pour aplanir les difficultés et ouvrir la voie à un marché international, autour de quelques bourses d'échanges interconnectées par des satellites... et des arbitragistes.

Ces marchés seront d'autant moins volatiles et guideront d'autant mieux les entreprises vers l'optimum économique qu'ils seront plus transparents et que le nombre de participants sera plus élevé. Il est donc souhaitable qu'un maximum d'acteurs économiques y ait accès. Pour être éligible, une entreprise devrait réunir au moins trois conditions : mesurer ses émissions,

connaître son objectif et être capable d'acheter ou de vendre des crédits. L'ensemble peut être lourd et coûteux pour une PME isolée, mais devrait être accessible à des branches professionnelles, voire à des courtiers qui organiseraient des tours de table, tant il est vrai que les marchés sont toujours plus imaginatifs qu'on ne croit.

Un tel mécanisme, dit de flexibilité, permettrait à une large portion de l'industrie, représentant une fraction encore plus large des émissions de GES, d'apporter sa contribution à la lutte contre l'effet de serre, sans trop endommager sa compétitivité et, par conséquent, son offre d'emploi. Il satisferait donc aux trois exigences du développement durable auxquelles se sont rangés les gouvernements, les entreprises et la plupart des organisations non gouvernementales :

- ✓ la protection de l'environnement,
- ✓ le maintien de la compétitivité
- ✓ et la préservation de l'emploi.