

Introduction

La première partie de cet opuscule passe rapidement en revue les dispositifs mis en place ou projetés. Elle s'arrête sur l'un d'entre eux, le marché européen des permis, dont elle amorce une évaluation critique qui sera poursuivie tout au long du texte. La deuxième partie revient brièvement sur les fondamentaux économiques des politiques climatiques, fondamentaux dont la compréhension est un préalable à la discussion engagée ici. La troisième partie passe de l'économie proprement dite à l'économie politique de la politique climatique. Elle met l'accent sur les contraintes que les intérêts, mais aussi les limites de la perception sociale des mécanismes, font peser sur la recherche de solutions. La quatrième partie met l'accent sur la politique climatique interne, du point de vue d'un État participant et non du point de vue global, et essaie d'approfondir la comparaison économique taxe-marché de droits. La cinquième partie fait un tour d'horizon des architectures générales de la politique climatique qui sont en compétition. La dernière partie est consacrée au lancinant problème des pays en développement, dont on rappelle les données. La réflexion s'efforce de mêler réalisme et grain d'utopie.

1. Petits ruisseaux : état des lieux

REVUE RAPIDE

Nous allons passer en revue plusieurs des « petits ruisseaux » évoqués plus haut, en mettant l'accent sur le marché européen de permis, qui est l'initiative la plus spectaculaire prise pour organiser un marché du carbone. Nous dirons ensuite un mot de la taxe carbone adoptée en Suède et dont l'introduction avait été envisagée en France.

L'European Union Emission Trading Scheme (EU-ETS) ou Système communautaire d'échanges de quotas d'émissions (SCEQE) attribue des droits d'émettre à une partie de l'industrie européenne, essentiellement

les secteurs de l'énergie et de la combustion, des métaux, des industries minérales (ciment, chaux, verre) et papetières et du raffinage. Il touche 12 000 installations recensées, (1 200 environ en France), qui se voient attribuer des permis. Il concerne trente pays (les quinze pays de l'Union européenne appartenant à la bulle européenne, les douze nouveaux adhérents et trois pays non membres de l'Union). Il couvre, dans la première phase, plus de 50 % de leurs émissions de CO₂, cette proportion étant variable selon les pays, avec plus de 10 points de différence entre la France et l'Allemagne. Les quotas, ou volume des permis, sont définis par un programme national d'allocation des quotas soumis pour approbation à la Commission européenne. L'attribution initiale s'appuie sur les émissions passées (droit du grand-père ou *grand-fathering*), en principe modulées pour tenir compte du potentiel de réduction des secteurs en fonction de la meilleure technique disponible. Les répartitions sectorielles des quotas dépendent des caractéristiques nationales de production et en particulier de production d'électricité : ainsi la part des quotas destinée à l'ensemble énergie-combustion s'accroît lorsque l'on passe de la France à l'Espagne, à l'Italie, au Royaume-Uni et à l'Allemagne, entre, en 2005, un minimum de 49 % pour la France (environ 24 %, la moitié pour l'électricité) et un maximum de 79 % pour l'Allemagne (avec 68 % pour l'électricité). L'opération comporte trois phases, une phase pilote et expérimentale (2005-2007), une phase Kyoto (2008-2012) et une phase ultérieure (2013-2020). Les quotas sont attribués pour chacune des années mais reportables au sein d'une phase (« bancables ») à partir de la phase Kyoto.

La proposition Waxman-Markey a été votée le 26 juin 2009 par la Chambre des représentants (American Clean Energy and Security Act), mais pas encore à ce jour par le Sénat. Elle comporte toute une série de mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique, en particulier par modification de la réglementation, ou à soutenir des énergies propres (renouvelables, nucléaire) et les recherches sur la séquestration du carbone. Le choix d'un système de marché de permis plutôt que d'une taxe carbone

a pu surprendre les observateurs alors que nombre d'économistes américains parmi les plus en vue avaient pris position pour la seconde formule. Cependant, le marché de permis envisagé est plus large que le marché européen, puisqu'il inclurait en principe, outre le secteur de l'énergie et de la grande industrie, le transport et le résidentiel tertiaire. Notons qu'il comporte des possibilités de *banking* et de *borrowing* pour les permis. Il prévoit une allocation gratuite de plus de 80 % des quotas « bancables » sur la période 2012-2025, une mise aux enchères totale étant reportée à 2035. Il prévoit aussi une réserve stratégique de permis, susceptible d'être débloquée si le prix des permis dépassait un seuil jugé excessif. Le projet mandate aussi le Président pour mettre en place à terme, le cas échéant, des ajustements aux frontières.

La taxe carbone discutée récemment en France était censée s'appliquer aux émissions diffuses, c'est-à-dire à celles provenant des activités des ménages, le chauffage en particulier; celles causées par le transport et celles résultant de l'activité de l'industrie non couverte par l'EU-ETS. L'assiette est le carbone incorporé aux *inputs*, censé fournir un « résumé exhaustif » des émissions effectives. Une taxe carbone existe en Suède depuis 1991¹. Partie d'un niveau relativement faible, entre 25 et 30 euros, elle a vu celui-ci s'élever jusqu'à des valeurs allant de 60 à plus de 100 euros² la tonne de CO₂. Mais vu de l'extérieur, le dispositif, qui autorise nombre d'exonérations, n'est pas d'une limpidité parfaite et n'instaure pas une unicité du prix du carbone. En France, on le sait, les arbitrages avaient conduit à fixer une valeur de départ pour la taxe de 17 euros par tonne de CO₂. Cette taxe carbone était l'avatar de la contribution climat-énergie. Celle-ci, recommandée par le groupe 6 du Grenelle de l'Environnement, mettait le

1. B. Johansson, « Economic instruments in practice : carbon tax in Sweden ».

2. Mais avec éventuellement des substitutions à des taxes antérieures sur l'énergie et à des taxes type TIPP, de telle sorte que le niveau de taxe additionnel n'est pas évident.

curseur à un niveau indéterminé – consensus oblige – entre une assiette énergie et une assiette climat, c'est-à-dire carbone. Le choix de l'assiette carbone constituait le premier point d'achoppement de la discussion sur la taxe carbone. Rappelons, sans y revenir dans le détail, les autres points forts du débat, à savoir les compensations à mettre en œuvre pour atténuer les conséquences redistributives non désirées de la taxe et l'affectation du surplus fiscal entre les différents usages.

On peut aussi voir dans les mécanismes de développement propre (MDP), mis en place dans le cadre du protocole de Kyoto, non un bras de la petite rivière Kyoto, mais plutôt un autre petit ruisseau. Le dispositif est connu et les craintes qu'il suscitait, analysées dans le rapport au Conseil d'analyse économique de 2003¹, se sont malheureusement vérifiées².

La figure 1 indique les « marchés carbone » mis en place ou envisagés à ce jour. On note une multiplication des projets qui suggère que la formule fait tâche d'huile.

1. Voir R. Guesnerie, « Les enjeux économiques de l'effet de serre ».

2. Comme le montre l'analyse de Jean Tirole dans le rapport au CAE de 2009 (« Politique climatique : une nouvelle architecture internationale »). Le rapport Guesnerie mettait l'accent sur les difficultés d'administration (l'aspect « usine à gaz ») du mécanisme et les tentations de délocalisation qu'il induisait. Les difficultés réelles analysées par J. Tirole illustrent le premier point plus que le second, mais montrent des effets pervers spécifiques.

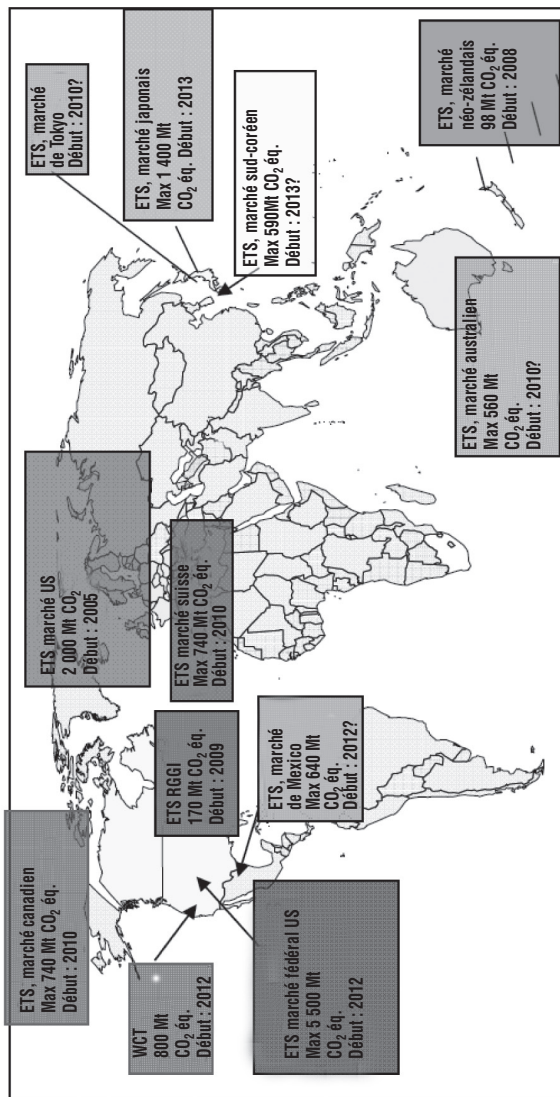


Figure 1 – Cartographie des marchés de permis existants et de ceux envisagés.

(D'après C. Flaschland, « Global trading versus linking : architectures for international emissions trading »)