

Patrick Criqui
Jeudi 22 mars

Patrice HERNU : Pour limiter la dérive climatique, on oppose souvent la taxation et le système des quotas. Vous avez semblé favorable à une taxe sur le carbone. Mais l'Europe s'est largement engagée dans les marchés de permis à la suite du protocole de Kyoto. Certains disent qu'on peut concilier les deux, les quotas pour les gros contributeurs, la taxe pour les autres. Qu'en pensez-vous ?

Patrick Criqui : Vous venez d'exprimer le point de vue qui, en gros, est le mien. Il faut sortir de la controverse taxes versus quotas. On peut tirer de l'expérience des premières années de mise en œuvre de mesures en faveur de l'environnement et de l'abondante littérature sur le sujet qu'il n'y a pas d'instrument général le mieux adapté. La pertinence des instruments dépend du secteur, du contexte et de l'articulation avec les autres politiques. Aussi, les instruments hybrides, combinant des systèmes de quota et la taxe, peuvent être les plus propices à permettre de distinguer les niveaux d'organisation.

Au niveau international, l'Europe était partie au début des années 90 sur le principe de la taxe, ce qui n'a pu s'appliquer en raison d'un différend franco-allemand. A la même époque, les américains profitaient de l'expérience qu'ils avaient sur le marché du SO₂ de sorte que l'administration Clinton a fait en 95-96 un pas en avant, décisif, quand ils ont accepté que les « Quantitative Emission Limitation or Reduction Objectives » soient soumis à des règles qui préparaient la voie au système des quotas. La négociation du protocole s'est effectuée dans ce contexte alors que les européens n'étaient pas convaincus des mérites de ce système. Certains y étaient même fortement opposés pour des raisons parfois purement morales ou éthiques. « Les quotas, c'est la marchandisation de la nature » disait-on ! Certains craignaient également « qu'il n'y ait plus rien à faire chez soi » alors qu'en fait le système des quotas implique une certaine dose d'action domestique. Dans la négociation de Kyoto, les américains qui portaient d'un objectif de stabilisation de leurs émissions

par rapport à 1990 ont accepté de descendre jusqu'à -7% de réduction, mais, à chaque fois, en imposant en contrepartie des degrés de flexibilité complémentaires (What and Where flexibility). En revanche, les européens ont tenu bon pour refuser la flexibilité d'emprunter des crédits sur le futur (When flexibility).

Finalement, tout se joue aujourd'hui un peu à front renversé. Il a fallu faire preuve de beaucoup de pédagogie auprès de la Commission Européenne. Ce fut le cas sur la question aujourd'hui dépassée des « Concrete Ceilings ». Il s'agissait d'imposer des plafonds aux échanges de crédits en raison de la crainte d'un effondrement du prix dans un système de permis trop large. A noter que les bas cours actuels sur le marché des permis ne sont pas réellement dus à un excès de flexibilité, mais à une surallocation, nous y reviendrons. Le fait est qu'à partir des années 90, l'avis de la Commission Européenne, en particulier de la DG-Recherche, s'est progressivement renversé en faveur du système de quotas adossé à un marché de permis parce qu'il est apparu comme une méthode de régulation finalement plus sévère, principalement parce que le résultat est imposé a priori, et le prix une résultante. Au contraire, la taxe donne le prix sans imposer le respect intégral des objectifs dont il est difficile de préjuger de la réalisation.

PH. Compte-tenu de tout cela, y a-t-il une convergence possible pour le post 2012 entre les Européens et ceux qui sont aujourd'hui réticents ou exemptés de l'application du protocole de Kyoto ?

P.C. Pour le post-2012, tout le dispositif doit être cohérent : la politique européenne est totalement intégrée dans la prise en compte de cet horizon international de la politique. Peut-être est-il utile de préciser au préalable, comme élément de compréhension, que c'est bien au moment où les américains se sont retirés du dispositif Kyoto que les européens, qui jusque là refusaient les marchés de permis, ont manifesté tout leur intérêt pour ce système. On a comparé leur situation à celle de l'amoureux éconduit qui, ayant appris la danse favorite d'une jeune fille, se voit signifier par celle-ci lors du bal suivant qu'elle préfère finalement une autre danse. Bref, les américains ne jouaient plus dans la même cour. Les européens ont alors entrepris de construire un système de marché de permis de manière indépendante,

dans le cadre d'une stratégie que je trouve assez habile et qui permet de réguler les émissions de la grande industrie. Ce système anticipe et préfigure aux yeux de l'Europe ce que pourrait être le « marché Kyoto ».

Pour revenir un instant à la question initiale, il me semble que la régulation pourrait tout à fait s'appuyer en partie sur le système des quotas, notamment pour la grande industrie, et en partie sur des taxes, pour les secteurs à émissions diffuses. Dans le cadre du travail sur le Pacte Ecologique de Nicolas Hulot, il me paraissait très important que les propositions finales ne soient pas destructrices du système de quotas mis en place par l'Europe, parce que je pense que c'est un bon système pour les émissions concentrées dans l'industrie. Les difficultés actuelles de la phase expérimentale du marché sont liées à des problèmes de sur-allocation de la part des Etats, qui n'ont pas complètement joué le jeu. Il y a évidemment ici un problème de coordination au plan européen ...

PH . C'est un peu comme le serpent monétaire avant l'Euro. Pour obtenir des prix proches dans chaque Etats, il faut une régulation fine des quotas. Multiplié à l'échelle de la planète, cela pourrait déboucher à la limite sur 180 prix du carbone sur 180 marchés de permis ?

P.C. Non, évidemment le but n'est pas de parvenir à cette situation. Au contraire. Le marché de permis a vocation à s'élargir et à gagner en profondeur. A cet égard, le marché européen représente l'embryon du marché international qui aurait pu par ailleurs résulter du Protocole de Kyoto. Si des objectifs contraignants sont fixés sur l'ensemble du monde, les pays, voire les régions – on peut penser à des Etats américains – échangent sur un seul marché, qui permet de faire converger le prix de la tonne de carbone émis. Tous les acteurs insistent d'ailleurs sur le fait que s'il y a un marché, il doit être le plus large possible. Si, par exemple en France le système ETS – pour Emission Trading System – ne représente qu'environ 30% des émissions, dans la plupart des pays européens, il s'agit d'ores et déjà de la moitié. C'est ce que montre bien une étude de la Mission Climat de la Caisse des Dépôts. Ce système est donc désormais plus qu'embryonnaire. L'avantage des marchés de permis sur la taxe vient également du choix possible entre mise aux enchères et distribution

gratuite. Pour les industriels, les conséquences ne sont pas les mêmes. Les enchères permettent de retrouver une forme de taxe. Si on les donne gratuitement, on allège le poids financier pour l'industriel, ce qui est non négligeable dans un monde de compétition féroce. A ce point, doit se poser en effet la question de savoir si l'Europe n'est pas en train de sacrifier son industrie sur l'autel de la politique climatique, or le système des quotas gratuits permet bien de limiter le coût de cette politique.

J'envisage donc d'une part, un système de quotas pour l'industrie et d'autre part, un système de taxes pour les secteurs à émissions diffuses et non exposés directement à la concurrence internationale. Ceci me paraît très raisonnable dans une période de transition.

PH. En revanche, dans le système des quotas, si l'ensemble des pays n'adhèrent pas au pool, les règles actuelles de l'OMC contrarient tout effort de protection par exemple par une taxe extérieure, sauf si les permis sont vendus aux enchères. Un Il faut donc un accord politique global et respecté alors qu'un système de taxes permettrait une l'instauration d'une taxe extérieure...

P.C. Exact. Même si la jurisprudence de l'OMC est plus complexe que cela. Cette question a été largement discutée dans l'entourage de Nicolas Hulot puis Dominique de Villepin s'est emparé de l'idée d'instaurer une taxe extérieure sur le carbone. Pourra-t-on instaurer cette taxe ? Je crois que Pascal Lamy interrogé sur ce point aurait répondu que, sans que cela soit théoriquement impossible, la mise en œuvre en était actuellement difficilement concevable. Les pays émergents risquent évidemment d'argumenter qu'une fois de plus les pays développés utilisent le prétexte de l'environnement pour pratiquer un néo-protectionnisme.

PH. Le réseau que j'anime propose en fait l'idée de cette taxe depuis près de trois ans. Dans ce cadre, j'avais eu l'occasion de demander son avis au Commissaire européen aux Transports, Jacques Barrot, lequel m'avait rétorqué « Oh, là, là, cette taxe ne verra jamais le jour, étant donné la position de l'OMC. Mais continuez à la proposer, c'est une bonne façon de faire avancer le débat : »

P.C. Je partage cette opinion. Malgré les difficultés, je crois qu'il faut creuser cette idée parce qu'elle est fondée ; cependant elle constitue sans doute avant tout une arme de dissuasion. Les anglo-saxons utilisent à propos des accords volontaires pour l'environnement, l'image du « big stick behind the window », du gros bâton qu'il faut remuer derrière la fenêtre. Pour moi, donc, à supposer que les difficultés inhérentes aux marchés de permis soient surmontées, il existe de bonnes raisons de théorie mais surtout de réalisme économique pour mettre en place un système mixte, où le système des quotas serait appliqué aux industries à émissions concentrées et un système de taxe aux industries et activités, comme les transports ou le bâtiment, à émissions diffuses. On pourrait même concevoir des quotas mis aux enchères pour les l'industrie électrique qui n'est pas soumise à la concurrence extra-européenne, tandis qu'ils resteraient gratuits pour celles des industries qui y sont exposées.

PH. Une taxe sur les émissions diffuses semble conduire à différencier le niveau par secteur ?

P.C. C'est effectivement la conclusion à laquelle je suis arrivé à partir du calcul suivant : que valent 100 Euros par tonne de CO₂ une fois ceux-ci traduits dans le prix de l'énergie des différents secteurs ? Eh bien cela représente 25 centimes par litre d'essence. En revanche, c'est un doublement voire un triplement de l'énergie dans l'industrie. Pour la sidérurgie par exemple, qui émet aujourd'hui deux tonnes de CO₂ par tonne d'acier, cela change tout. Il est donc raisonnable de différencier le niveau de la taxe. Une deuxième motivation pour la différenciation résulte de la politique d'ensemble. Si les objectifs s'inscrivent dans la perspective du Facteur 4, s'appliqueront-ils également à tous les secteurs, ou le Facteur 4 sera-t-il modulé ? Je pense qu'il ne sera pas possible de différencier fortement les objectifs par secteur. En effet, si un secteur donné fait moins que le Facteur 4, un autre devra par exemple réaliser un facteur 8 ! Ce serait très difficile. L'idée raisonnable est donc plutôt de proposer des objectifs de type Facteur 4 dans tous les secteurs. Cela implique une augmentation du prix de l'énergie qui pourrait être de l'ordre du doublement dans chaque secteur. Cela semble à nouveau raisonnable si l'on pose l'objectif à 50 ans. C'est cohérent, y compris du point de vue du niveau supposé des élasticités-prix.

Imaginons le secteur des transports, dans le cas de la France par exemple. Comment concevoir un Facteur 4 ? on peut supposer d'abord que le surplus du besoin de transport serait plutôt satisfait par des transports collectifs. Alors le Facteur 4 devient possible avec des véhicules qui consommeraient deux fois moins d'une énergie qui serait elle-même deux fois moins carbonée que les carburants actuels : des véhicules qui consommeraient en moyenne 4 litres aux cents – au lieu des 8 litres actuels – avec une large part de biocarburants ou avec des véhicules hybrides électriques – puisqu'en France l'électricité est produite largement sans CO2.

Dans ce scénario, une élasticité se traduisant par une division par deux de la consommation suite à un doublement du signal-prix correspond à une valeur de -1, tout à fait dans la fourchette des élasticité-prix long terme mesurées économétriquement. Il y a une nécessaire cohérence des grandes variables économiques : s'il y avait du jour au lendemain par un miracle technique une division par deux des consommations spécifiques des véhicules, on pourrait craindre que les ménages se mettent à rouler plus ; c'est la cohérence et la complémentarité des signaux-prix et des politiques à long terme qui permettra d'éviter ce type d'effet rebond.

PH. Je souhaite vous poser une dernière question. Nos réseaux sont assez favorables au concept d'écologisation de la fiscalité générale de préférence à une multiplication des taxes parafiscales. Depuis notre collaboration avec Brice Lalonde...

P.C. Oui, vous aviez porté l'idée de la taxe...

PH ...mais aussi le concept d'écologisation de la fiscalité que nous avons vu avec plaisir repris dans le pacte de Nicolas Hulot. Comment voyez-vous cette écologisation ? Une taxe sur le carbone ajouté vous semble-t-elle une voie ou un autre système qui, naturellement, devrait être compatible avec les dispositifs que nous venons d'évoquer, ce qui n'est pas forcément simple ?

P.C. En quoi ce concept de taxe sur le carbone ajouté se distinguerait-il de la taxe carbone ?

PH. Une taxe sur le carbone ajouté taxe le carbone à la source puis le répercute avec un système de cascade tandis qu'une taxe carbone simple repose sur une taxation ajustée à la consommation finale. J'ai bien conscience qu'un système en cascade est difficilement compatible avec un système hybride, les quotas d'un côté, la taxe de l'autre car cela créerait une multitude d'exceptions à la règle de la répercussion et de la déduction. Votre proposition est cohérente. Soit la taxe est dédié au budget général soit elle va à des subventions. Il me semble difficile de faire les deux en même temps comme j'ai cru comprendre que le proposait le pacte écologique. Je vous pose en fait la question plus par rapport aux programmes des candidats où cette montée en puissance reste très floue et non clairement articulée avec la politique européenne.

P.C. Il est vrai que toutes les contradictions n'ont pas été levées. Mais, c'est aussi parce que ce débat est au cœur de la problématique. Pour ma part et pour les raisons que je vous ai indiquées, je maintiendrais le système des quotas comme germe d'un marché international permettant, plus que la taxe, de mettre en œuvre des dispositifs de flexibilité internationale du type des projets « Mécanisme de Développement Propre » du Protocole de Kyoto. Cette flexibilité est indispensable à l'existence d'une régulation internationale et certains Etats américains considèrent l'hypothèse de se brancher directement sur le système européen ETS ... mais cela ne se produira sans doute pas avant les élections présidentielles outre-atlantique.

Si l'on garde ce dispositif, il faut alors le compléter par une taxe au point de consommation. Mais je pense qu'il n'y a pas de raison de ne pas verser le produit de cette taxe au budget général. Quand nous avons travaillé sur la proposition finale du Pacte écologique, nous avons pensé un instant qu'avec l'argent collecté, il serait possible de créer par exemple un fonds national pour le développement durable. Mais un calcul sommaire montrait que si l'on diminue les émissions de carbone par quatre, même en doublant le prix de l'énergie, il n'en résultera pas des recettes supplémentaires durables ! C'est du moins ce qu'on peut espérer si la taxe est efficace et ce pourrait même être difficile de maintenir le niveau actuel. Je ne crois

pas à une cagnotte écologique ! La transition passée, comportements et technologies se seront adaptés aux enjeux : le niveau de la taxe aura augmenté, mais consommations et émissions auront diminué dans une proportion qu'il faut espérer plus grande encore.

Enfin la Taxe de Lutte contre le Changement Climatique, TLCC puisque nous l'appelons ainsi, pose problème aux théoriciens de l'économie qui demandent si nous différencions cette taxe pour des raisons théoriques ou plutôt de prise en compte pratique d'inerties sectorielles et d'irréversibilités dans les infrastructures et les comportements. Réponse : évidemment, la deuxième hypothèse est la bonne. Il faut bien envoyer un signal qui soit proportionné au type de réaction des acteurs. Olivier Godard dit qu'il faut bien parler plus fort à un malentendant. De mon point de vue, ce type de taxe doit ensuite abonder le budget de l'Etat à qui il appartient d'encourager les politiques de développement durable, non pas seulement dans le seul domaine de l'énergie mais dans tous les secteurs.

Concernant les Enr – j'ai eu l'occasion de le dire au colloque des Enr la semaine dernière – les prix de rachats constituent des subventions très importantes qui se justifient par le fait que les investissements correspondants enclenchent des processus de changement technique favorables à la lutte contre le changement climatique. Si cela fonctionne, il faudra néanmoins gérer demain un problème important, celui du poids fiscal de ces subventions ; c'est ce que l'on voit déjà dans des pays comme l'Espagne et l'Allemagne,

PH D'autant que dans ces pays ces subventions entraînent parfois indirectement la réouverture de centrales contribuant à l'effet de serre du fait de l'incapacité de ces énergies à satisfaire le marché dans les conditions actuelles...

P.C. Oui, il y a un problème de cohérence ! Mais dans le même temps, je suis convaincu qu'on n'atteindra le Facteur 4 qu'en développant au maximum les quatre voies que sont : les technologies à basse consommation et émission, les Enr, le nucléaire et la séquestration du carbone. Si on lève le pied sur une de ces voies, il ne sera pas possible d'y parvenir. Par exemple, à propos de la polémique récente sur « la séquestration, mythe ou réalité ? », je ne vois pas où est le problème. Il est

évident qu'il faut se lancer dans des efforts technologiques pour développer la séquestration. Il est évident que ce ne sera pas « la » solution. Et, il est évident qu'il faudra le faire proprement dans des conditions de sécurité satisfaisante.

En fait chacune des quatre grandes options devra surmonter des difficultés importantes ! Raison de plus pour afficher le cap pour chacune et rechercher les solutions adaptées, dans la transparence : pour le nucléaire il faudra gérer correctement le problème des déchets et de la prolifération ; pour les Enr, il faudra régler les problèmes techniques et l'économie des prix de rachats car vendre un produit dont le prix est garanti deux fois le prix de marché pour un certain nombre d'années ne peut que bien marcher, mais cela ne peut durer non plus éternellement ; pour aller encore au delà de la simple maîtrise de l'énergie, il faut faire un effort majeur d'innovation dans les techniques et les comportements ; enfin, pour la séquestration, il faut l'expérimenter au plus vite afin d'en vérifier la faisabilité technique et le coût.

Il s'agit donc de s'engager dans une véritable bifurcation technologique et sociale, et cela impliquera des politiques très volontaristes. Elles ne réussiront, de plus, que si des solutions sont trouvées à la construction d'un accord international « post 2012 ». Mais c'est encore une autre question ...