

Acquis de première : externalités, droits de propriété, offre et demande, défaillances du marché.

NOTIONS : Réglementation, taxation, marché de quotas d'émission

Fiche 23 – Quels instruments pour la politique climatique ?

Fiche 2313 – Quelle efficacité pour les moyens de la politique climatique ?

La politique climatique est l'ensemble des mesures prises par les pouvoirs publics pour lutter contre les dérèglements climatiques. Le climat est la moyenne des conditions météorologiques (température, précipitations, vent, humidité, pression atmosphérique) à un endroit donné et sur une longue période de temps, généralement de 30 ans.

Le recours aux instruments réglementaires : les normes

□ Définition

- **Une norme est une politique de réglementation de la pollution qui détermine le niveau tolérable de pollution et sanctionne très sévèrement les entreprises qui ont dépassé le seuil légal. Il s'agit alors pour les pouvoirs publics d'établir des règles qui encadrent une activité économique ainsi que les sanctions nécessaires à leur respect par les agents économiques.**
- On peut distinguer plusieurs types de normes :
 - o Les normes d'émission consistent en un plafond maximal d'émission qui ne doit pas être dépassé sous peine de sanctions administratives, pénales ou financières
 - o Les normes de procédé imposent aux agents l'usage d'un certain nombre d'équipements empêchant la pollution ou dépolluants
 - o Les normes de produit imposent certaines caractéristiques aux produits
 - o Les normes de qualité concernent les caractéristiques des milieux récepteurs de l'environnement

LA REGLEMENTATION : LA NORME

Principe : la collectivité fixe un niveau maximum d'émissions toléré et oblige les agents à s'y soumettre.

Avantages	Inconvénients	Efficacité
Méthode qui fonctionne déjà très bien dans d'autres domaines comme la santé et la sécurité Présente le maximum de garanties quant à la réduction de la pollution. (Graduation de la réglementation pouvant aller jusqu'à l'interdiction complète). La réglementation a constitué, pendant un certain temps, un des moyens privilégiés de lutte contre la pollution.	Difficulté à définir le niveau de la norme en raison des difficultés à mesurer l'impact réel de la pollution sur l'environnement. Les contrôles pour veiller au respect de la réglementation ont un coût pour l'ensemble de la collectivité. N'est efficace que si elle s'accompagne de contrôles suffisants. Les agents ne sont pas libres de choisir leur niveau de pollution. Peut encourager des stratégies de contournement de la législation (Dans le cas de la circulation alternée, on peut penser aux trafics de plaques de contrebande en ville).	Efficace d'un point de vue environnemental mais pas d'un point de vue économique. Elle s'applique indistinctement à tous les agents économiques. La norme impose à tous le même effort quel que soit le sacrifice que cela représente. Ainsi par exemple, lors de pics de pollution, la circulation alternée s'impose aussi bien à celui pour qui il est facile d'aller au travail à pied ou en métro qu'à l'habitant d'un quartier résidentiel en périphérie de la ville mal desservi par les lignes de transport en commun et qui n'a d'autre choix que d'utiliser sa voiture. De même un ménage qui a les moyens financiers de posséder deux véhicules (avec des plaques paires et impaires) ne subira pas la réglementation au contraire d'un ménage qui n'a qu'un seul véhicule. Les agents ne sont pas encouragés à faire mieux que ce que la réglementation prescrit.

Le recours aux instruments économiques

□ L'internalisation des externalités

- Les instruments économiques sont incitatifs : ils visent à pousser les agents économiques à réduire les atteintes à l'environnement en lui donnant un prix. Les agents vont alors intégrer à leur calcul économique coût-bénéfice les atteintes à l'environnement. C'est l'internalisation des effets externes : le coût des externalités est internalisé afin de modifier le comportement des agents.
 - **C'est le principe du pollueur-payeur adopté en 1972 par l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) et en 1986 par la CEE : les coûts de prévention, de réduction de la pollution, de dépollution et de restauration doivent être supportés par le pollueur à l'origine du sinistre**
 - Trois instruments peuvent être mobilisés pour cette internalisation des coûts sociaux : les taxes ou les subventions environnementales, qui corrigent les prix des marchés existants et les marchés de « droits d'émission », qui permettent de faire émerger de manière décentralisée un prix des émissions

□ La fiscalité environnementale : les taxes ou les subventions

L'agence européenne des statistiques Eurostat définit la fiscalité environnementale comme étant l'ensemble des impôts, taxes et redevances "dont l'assiette est basée sur une nuisance environnementale". Les taxations écologiques peuvent concerner toutes actions générant des dommages environnementaux, comme le réchauffement climatique, les pollutions de toute sorte, la consommation de ressources rares ou la génération de déchets.

Ces dispositifs fiscaux peuvent être très variés. Il peut s'agir de :

- **mesures dissuasives (taxations) comme les taxes sur les déchets ou sur les produits polluants ;**
- **mesures incitatives positives (dépendances fiscales) comme les subventions, exonérations, déductions et réductions d'impôts. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) est par exemple accordé en contrepartie de travaux de rénovation énergétique dans son habitation principale.**

- Les mesures incitatives : la subvention : **Les subventions sont définies comme des remboursements, des paiements positifs ou d'autres incitations économiques qui sont offerts aux particuliers ou aux entreprises pour compenser les dépenses engagées à la suite d'un comportement respectueux de l'environnement afin d'encourager la poursuite de ce comportement (PNUE, 2009). La subvention peut être assimilée à un impôt négatif**

- L'intérêt de la subvention est que les agents sont fortement incités à faire des efforts puisqu'ils sont récompensés financièrement
- Il y a trois limites :
 - la fiscalité noire ou perverse : elle subventionne la consommation et la production d'énergies fossiles et non renouvelables
 - Un effet d'aubaine : les agents adoptent des comportements qu'ils auraient de toute façon pris
 - Une augmentation des dépenses publiques qui pèse sur le déficit budgétaire de l'Etat

- Les mesures dissuasives : la taxe

LA TAXATION ou TAXE ENVIRONNEMENTALE ou ECOTAXE EXEMPLE LA TAXE CARBONE

Principe : Faire payer une taxe à l'utilisateur d'une source d'énergie responsable des émissions de CO2 afin de modifier son comportement et faire baisser sa consommation »

la taxation a pour but « d'internaliser les externalités » (= faire rentrer les coûts de la pollution engendrés dans le calcul économique que fait l'agent lorsqu'il fait des choix)

Avantages	Inconvénients	Efficacité
À la différence de la norme, les agents sont libres de choisir leur niveau de pollution. Ceux pour qui la dépollution représente un effort trop important préféreront s'acquitter de la taxe et continuer de polluer comme avant Au contraire, ceux qui peuvent facilement réduire leurs émissions polluantes le feront de manière à éviter de payer la taxe. Dépollution à moindre coût pour la collectivité et l'Etat.	Difficulté à définir le niveau de la taxe car comme pour la réglementation il est difficile d'évaluer en monnaie le dommage généré sur l'environnement. La taxe doit être souvent assez forte pour inciter les agents économiques à l'innovation (trouver des moyens nouveaux pour rejeter moins) et baisser leur consommation. Touchant le « porte-monnaie » des utilisateurs, cet instrument est très impopulaire. Les ménages le trouvent injuste car il frappe proportionnellement plus les bas revenus (la taxe carbone contenue dans le prix d'un litre de carburant est la même pour un automobiliste aisé ou un automobiliste modeste mais pour le second elle pèse relativement plus dans son budget). De leur côté, les entreprises considèrent qu'il constitue une menace pour leur compétitivité dans la mesure où il fait augmenter leurs coûts de production. (NB : cette crainte de perte de compétitivité est encore renforcée par le fait qu'il existe de profondes disparités entre les pays créant une concurrence déloyale !). Ce sentiment d'injustice est d'autant plus fort que les écotaxes varient d'un pays à l'autre.	Une efficacité environnementale... si la taxation permet de réduire la consommation, alors la qualité de l'environnement s'en trouvera grandement améliorée. Une double efficacité économique. 1) Les écotaxes permettent à l'Etat d'engranger de nouvelles recettes et de se financer en prélevant sur autre chose que le travail (effet bénéfique sur la compétitivité et l'emploi + rentrées d'argent dans les caisses de l'Etat). 2) Ceux qui peuvent se permettre financièrement de réduire leur pollution seront ceux qui contribueront le plus à la dépollution (En effet, ceux qui peuvent facilement réduire leur pollution réaliseront les dépenses nécessaires d'éviter la taxe en achetant du matériel moins polluant et moins gourmand en énergies fossiles. Au contraire, ceux pour qui les coûts de dépollution sont trop importants payeront la taxe et continueront de polluer). L'augmentation du prix des produits dont la production et la consommation contribuent à la pollution va inciter les individus soit à réduire leur consommation, soit à se porter sur des produits de substitution, soit à opter pour des modes de production des biens mobilisant des technologies plus « propres ». Les agents sont encouragés à faire mieux en matière de rejets car cela réduira voire supprimera le poids de la taxe sur leurs activités.

Source : P Bailly <http://www.ac-grenoble.fr/lycee/moutiers/Spip/spip.php?article578>

□ Le marché des quotas d'émission

LE MARCHE DES QUOTAS D'EMISSION ou MARCHE DES DROITS A POLLUER ou QUOTAS ECHANGEABLES

Principe : Les pouvoirs publics fixent un plafond global d'émissions tolérées et attribuent à chaque entreprise concernée des « droits à polluer ». Ces droits vont ensuite s'échanger sur un marché. La confrontation de l'offre et de la demande conduit à la fixation d'un prix d'équilibre. Les agents décident de réduire leur pollution ou non en fonction de ce prix. Les entreprises qui n'arrivent pas à respecter le quota attribué doivent acheter les quotas manquants sur le marché du carbone, ou directement auprès de firmes qui parviennent à émettre moins que leurs quotas et qui disposent de ce fait d'un surplus à vendre.

Avantages	Inconvénients	Efficacité
<i>Vraie liberté de choix pour les émetteurs. En fonction du prix d'équilibre qui va se fixer sur le marché du carbone, les entreprises peuvent faire des choix : soit elles décident d'investir afin de réduire leur pollution afin de rentrer dans la normalité soit elles décident de continuer à polluer en achetant des quotas supplémentaires (sorte de « permis à polluer ») = elles comparent le coût de chacune des deux options et optent pour la moins coûteuse.</i> <i>Les pouvoirs publics peuvent fixer un plafond global d'émissions à ne pas dépasser pour un type d'activité en particulier ou pour chaque entreprise.</i>	Comme tout marché, le marché des quotas peut être victime De fraudes (EX : ententes entre revendeurs pour fournir un certain nombre de quotas à un prix et à un moment convenu) ; De comportements spéculatifs (certains achètent de quotas d'émission uniquement pour les vendre en misant sur une évolution favorable des prix). Ces comportements spéculatifs entraînent une forte instabilité des prix qui peut gêner les entreprises au moment de faire des choix. Incertitude quant à l'évolution des prix : hésitation à se lancer dans des projets à long terme de réduction de leurs émissions. Favorise plutôt les grosses entreprises qui ont les moyens d'acheter des quotas pour polluer.	Efficacité économique... du côté des pouvoirs publics le pari est fait qu'une forte demande de droits à polluer va entraîner une hausse des cours des permis à polluer ce qui incitera les entreprises à investir dans la dépollution. Les entreprises qui polluent déjà moins que leurs quotas alloués vont être incitées à développer encore davantage les techniques de production les moins polluantes tant que ces investissements coutent moins que ne leur rapporte la vente de leur droits. On favorise la réduction des émissions là où elles sont les plus aisées à mettre en œuvre. Efficacité environnementale... : cela agit directement sur le volume d'émission de GES.

Source : P Bailly <http://www.ac-grenoble.fr/lycee/moutiers/Spip/spip.php?article578>

Des outils en réalité plus complémentaires que substituables

Ces 3 instruments ne sont cependant pas substituables, mais complémentaires. Leur utilisation dépend du type d'atteinte à l'environnement, de l'objectif souhaité et des conditions techniques :

- ☐ La réglementation est bien adaptée :
 - lorsque les contrôles sont techniquement faciles et peu coûteux.
 - Quand l'objectif est d'atteindre de manière sûre le volume d'émissions toléré
- ☐ La taxe est efficace :
 - quand il y a un grand nombre d'entreprises et qu'il est donc difficile d'organiser un marché
 - en cas de pollution diffuse
 - quand les autorités ne connaissent pas le coût de dépollution
- ☐ Les permis sont plus adaptés :
 - pour un nombre limité d'entreprises polluantes
 - en cas de pollution dépassant les frontières. C'est le mécanisme pour un développement propre (MDP), mis en place après Kyoto : les pays industrialisés payent pour des projets qui réduisent ou évitent des émissions dans des nations moins riches et sont récompensés de crédits pouvant être utilisés pour atteindre leurs propres objectifs d'émissions.

Une efficacité limitée du fait des dysfonctionnements de l'action publique

Ces outils peuvent connaître aussi connaître des limites qui ne leur sont pas propres, mais communes à l'action publique elle-même

- **L'inefficience de l'action publique : le coût de la politique menée apparaît beaucoup plus élevé que ce qui était initialement prévu, ce qui peut conduire à la remise en cause du projet, ou tout du moins à son ralentissement.** Par exemple, le coût du démantèlement des centrales nucléaires.
- **L'ineffectivité de l'action publique renvoie : la prise de décision (l'annonce d'un ministère ou l'adoption d'une loi) n'est pas suivie des mesures d'application pourtant nécessaires à sa mise en oeuvre.** Par exemple, le dépassement des seuils de pollution dans plusieurs agglomérations françaises provient du fait que la directive européenne de 2008 n'a pas entraîné en France les mesures nécessaires et suffisantes à la réduction de la pollution atmosphérique
- **L'inefficacité de l'action publique : malgré les mesures mises en application, les résultats obtenus ne sont pas ceux attendus.** Par exemple, la taxe carbone qui comporte de nombreuses niches fiscales sous la forme d'exonérations ou de taux réduits pour certains secteurs (aviation, poids lourds, transport maritime, agriculture, etc.).