

## **INDICATIONS COMPLÉMENTAIRES:**

*L'exemple de la politique climatique permettra d'analyser les instruments dont disposent les pouvoirs publics pour mener des politiques environnementales. En lien avec le programme de première sur les marchés et leurs défaillances, on montrera la complémentarité des trois types d'instruments que sont la réglementation, la taxation, les marchés de quotas d'émission. On remarquera que, si les marchés laissés à eux-mêmes ne peuvent résoudre les problèmes, ils peuvent constituer un instrument d'action si le contexte institutionnel adapté est mis en place. Pour l'analyse de ces instruments, les exercices et la représentation graphique seront privilégiés.*

**Acquis de première** : externalités, biens collectifs, capital social.

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

# QUELS INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES POUR LA POLITIQUE CLIMATIQUE?

1. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE
  - A. LES DÉFAILLANCES DU MARCHÉ
  - B. LES CONSÉQUENCES
  
2. QUELS SONT LES INSTRUMENTS?
  - A. LA RÉGLEMENTATION
  - B. L'INSTRUMENT FISCAL: LA TAXATION
  - C. LES MARCHÉS : LES QUOTAS D'ÉMISSION

• **Externalités (NPP)** : effet produit par un agent économique lorsqu'il procure à autrui, par son activité une utilité ou un avantage gratuits, ou une désutilité, un dommage sans compensation monétaire. **Externalités (NPP)** : effet produit par un agent économique lorsqu'il procure à autrui, par son activité une utilité ou un avantage gratuits, ou une désutilité, un dommage sans compensation monétaire.

• **Internalisation des externalités (NC)** : Prise en compte par un acteur économique des externalités négatives générées par son activité qu'il intègre alors à son calcul de coûts.

• **Réglementation (NPT)** : norme imposée par les pouvoirs publics qui fixe les limites de pollution que les agents économiques peuvent émettre. Dans ce chapitre cet outil réglementaire s'oppose aux outils économiques de lutte contre la pollution.

• **Taxation (NPT)** : modalité de l'intervention publique qui consiste à modifier la structure relative des prix par l'introduction d'un impôt afin de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

• **Marchés de quotas d'émission (NPT)** : lieu d'échanges entre offreurs et demandeurs de « droits à polluer », lesquels sont émis par la puissance publique et attribués aux agents économiques en fonction d'un niveau global de pollution toléré.

Depuis la révolution industrielle, nos sociétés utilisent l'atmosphère comme s'il s'agissait d'un réservoir infini, pouvant accumuler tous nos rejets ...

Un large consensus semble exister aujourd'hui pour prendre en compte ces externalités négatives grâce aux avertissements de la communauté scientifique sur les conséquences du réchauffement de la planète.

Nous verrons que le marché est défaillant ce qui rend donc nécessaire l'intervention publique, puis nous analyserons les principaux instruments qui peuvent être utilisés à l'échelle nationale et internationale.



# 1. LES FONDEMENTS DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE

## A. LES DÉFAILLANCES DU MARCHÉ

- **Biens public** : Le climat est un bien public mondial. Les acteurs économiques peuvent donc en profiter sans avoir à en supporter le coût, c'est-à-dire sans se soucier de limiter leur impact environnemental, notamment leurs émissions de gaz à effet de serre. Le marché est donc défaillant : si on laisse les acteurs économiques prendre leurs décisions librement (marché), on aboutit au réchauffement climatique.
- **Biens communs** (ressources halieutiques, forêts, eau pure) : ils sont rivaux et non excluables. Comme ils sont non excluables, les acteurs vont avoir tendance à puiser dans le stock plus que de raison. Laisser faire les mécanismes du marché conduit à l'épuisement des ressources. C'est ce qu'on appelle la tragédie des biens communs.
- **Externalités négatives** : Un acteur économique génère un coût pour un autre acteur économique ou pour la collectivité sans qu'il ne soit sanctionné pour cela par le marché. Le signal prix est alors faussé car le prix de sa production sera inférieur au prix incluant le coût pour la collectivité. Donc il a tendance à produire plus de ce bien que ce qu'il serait nécessaire pour la collectivité car aucune incitation marchande ne le pousse à faire autrement. Le marché et le mécanisme des prix sont défaillants. C'est évidemment un raisonnement applicable à toutes les pollutions et aux émissions de gaz à effet de serre.
- **Externalités positives** : Un acteur économique génère un bénéfice pour un autre acteur économique ou pour la collectivité sans qu'il ne soit récompensé pour cela par le marché. Le signal prix est alors faussé car il n'est pas suffisamment incité par le mécanisme des prix à produire son bien (le rendement social est supérieur au rendement privé). Donc il a tendance à produire moins de ce bien que ce qu'il serait nécessaire pour la collectivité car aucune incitation marchande ne le pousse à faire autrement. Le marché et le mécanisme des prix sont défaillants. C'est évidemment un raisonnement applicable à toutes les actions positives sur l'environnement des acteurs économiques (par exemple des investissements pour polluer moins ou émettre moins de gaz à effet de serre).

## B. LES CONSÉQUENCES

### • Les conséquences économiques

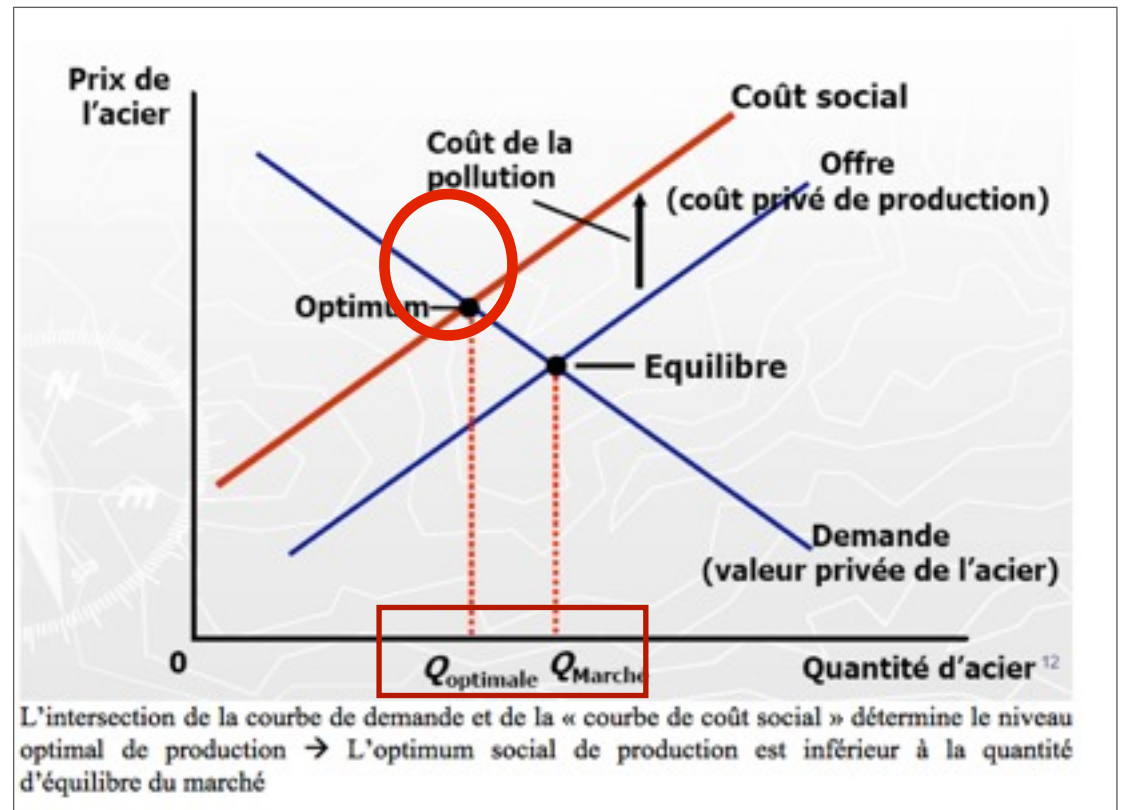
La gratuité des émissions engendre des externalités négatives : Celui qui pollue ne paye pas sa pollution ; en revanche il engendre des coûts et des risques découlant du changements climatiques supportés par l'ensemble de la planète.

En présence d'externalité négative, le coût pour l'entreprise est inférieur au coût social, de sorte que l'action à l'origine de l'externalité (production polluante par ex) tend à être choisie de manière excessive au regard de ce qui est socialement souhaitable. Il est donc nécessaire d'internaliser les externalités négatives

### • Les conséquences sociales et sanitaires

Le réchauffement climatique par ex :

- Hausse de la malaria, diarrhées, malnutrition
- Pénurie alimentaire : forte diminution des rendements des cultures
- Déplacés climatiques, habitat menacé
- Menace de disparition de culture, de société
- Guerre pour l'appropriation de l'eau
- Inégalités Nord-Sud accentuées



Le coût social de production inclut le coût privé de production de l'acier (coût du producteur), plus le coût de l'externalité négative de production d'acier, c'est-à-dire le coût de la pollution pour la société

Toutes ces défaillances du marché justifient l'intervention de l'Etat en matière environnementale. Nous allons aborder à présent plusieurs outils à la disposition des pouvoirs publics pour mener des politiques climatiques permettant de limiter les émissions de gaz à effet de serre.

## 2. QUELS SONT LES INSTRUMENTS?

Face aux risques, l'Etat doit intervenir.

Pour réguler le climat, l'Etat a le choix entre 3 outils : la réglementation, la taxation, les marchés de quotas d'émission.

### A. LA RÉGLEMENTATION PAR DES NORMES

➔ L'Etat fixe alors une norme de pollution tolérée ou interdit complètement toute émission. Elle concerne les **Pollutions les plus dangereuses** ou celles dont les effets sont irréversibles.

- La norme d'émission consiste en un plafond maximal d'émission qui ne doit pas être dépassé sous peine de sanctions administratives, pénales ou financières
- La norme de produit impose certaines caractéristiques aux produits : taux de phosphate dans certaines lessives, type d'ampoule autorisée, taux d'émission de CO2 maximal pour les automobile, caractère recyclable des emballage...
- Les normes de qualité : qualité de l'air, qualité de l'eau  
Par ex: taux de nitrate de l'eau potable, limitations de circulation automobile en cas de pollution à l'ozone, interdiction de la baignade en cas de pollution maritime ou fluviale...

➔ intérêt :

- Elles sont relativement **simples** à mettre en œuvre.
- Elles peuvent **atteindre rapidement un objectif précis** de dépollution.
- Enfin, la norme peut être **évolutive et inciter ainsi à l'innovation**. C'est le cas en ce qui concerne la norme d'efficacité énergétique des véhicules et la norme d'émission de gaz à effet de serre. En annonçant à l'avance le durcissement progressif de la norme, on vise à obtenir chez les producteurs des progrès technologiques conduisant à consommer moins de carburant et à émettre moins de CO2.

## ➔ Les limites

- La difficulté à définir la norme dans un contexte d'incertitude ou d'information imparfaite. La collecte des informations par les décideurs est difficile et coûteuse, elle risque de conduire à des décisions inadéquates (trop restrictives ou au contraire trop laxistes).
- coût de contrôle ou risque de fraude:  
Ex : A Athènes, où la circulation alternée est en vigueur toute l'année pour diminuer la pollution atmosphérique, il y a un trafic de plaque de contrebande pour avoir les 2 types de chiffres pairs et impairs et donc rouler tous les jours!
- il faudrait une très large panoplie de normes dans le cas des émissions du CO<sub>2</sub>, il y a un très grand nombre d'activités humaines responsables (industrie, transport routier, chauffage, éclairage, informatique et électronique, etc). Elles seraient très coûteuses à définir et susceptibles d'être rapidement et facilement contournée (fraude).
- diminution de la production Ex : si il y a un quota d'émission de CO<sub>2</sub> fixe et si une entreprise l'a atteint en octobre, elle serait obligée d'arrêter de produire entre octobre et décembre...Ou même de délocaliser...
- Le risque d'inefficacité économique. En effet, la plupart du temps, la réglementation s'opère de manière uniforme pour la grande ou la petite entreprise...

## B. L'INSTRUMENT FISCAL: LA TAXATION / aides financières

➔ **L'idée est de taxer les émissions de CO<sub>2</sub>** ou d'aider les usages limitant les émissions de CO<sub>2</sub> : **principe du pollueur-payeur**. C'est l'économiste anglais, **Pigou** qui l'a théorisé le premier. Cela revient à **internaliser le coût des émissions polluantes**. Exemple : la taxe carbone (en France qui a été abandonnée car censurée par le conseil constitutionnel!), le bonus-malus écologique sur les automobiles, les éco-prêts à taux zéro pour les travaux d'économie d'énergie dans les logements (pour les panneaux photovoltaïques, les changements de chaudières ou l'installation d'un chauffage au bois ou pompe à chaleur)

## ➔ Les avantages

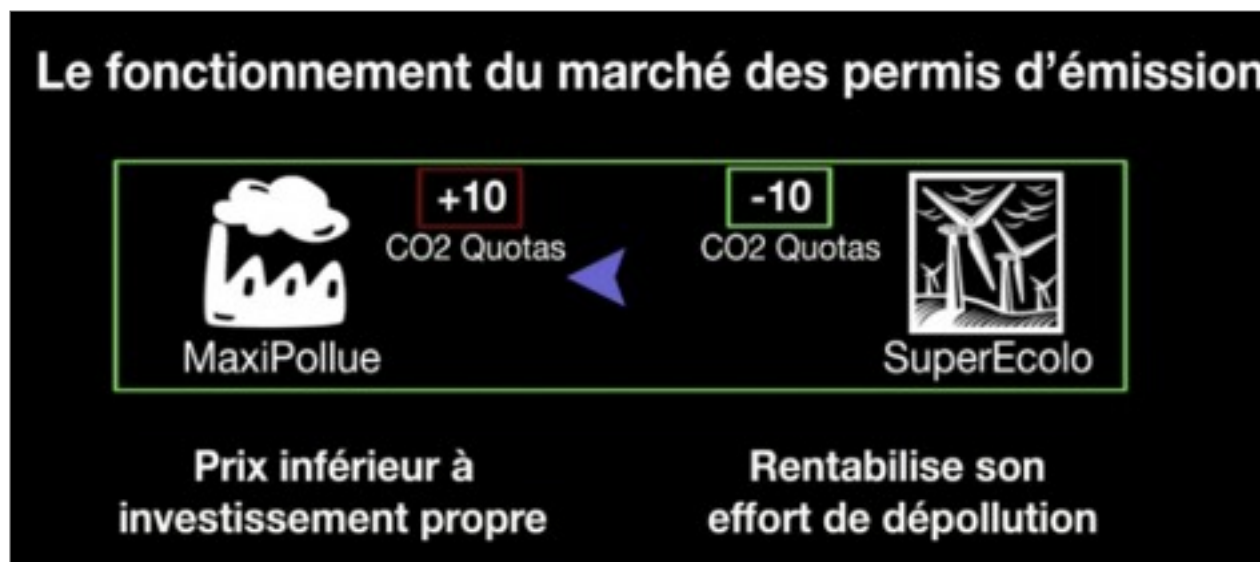
- Simple à mettre en oeuvre et peut être Incitative
- Possibilité d'harmonisation internationale, contrairement aux normes impraticables à l'échelle mondiale
- Les recettes peuvent être affectées à la réparation des dommages causés.

## ➔ Les inconvénients

- Les taux des écotaxes sont souvent trop faibles pour engendrer des incitations suffisantes
- Risque de dumping fiscal de la part des autres pays qui ne mettent pas de taxes pour attirer les entreprises
- Les bonus coûtent cher à l'Etat

## C. LES MARCHÉS : LES QUOTAS D'ÉMISSION

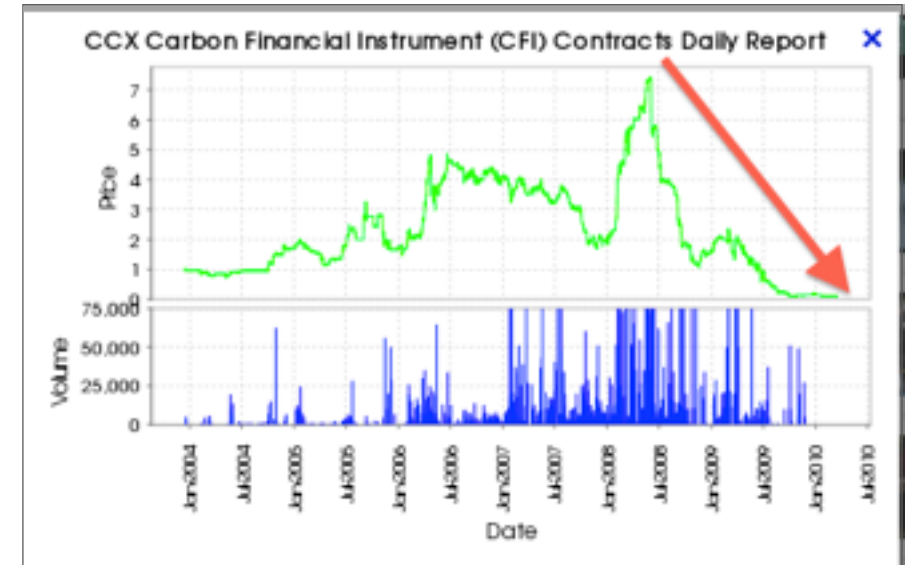
Pour l'économiste américain, **Ronald Coase** la création d'un **marché de « droits d'émission »** peut se substituer avantageusement à l'établissement d'écotaxes. Le volume total d'émissions autorisées est alors fixé par les pouvoirs publics, qui distribuent ces «quotas d'émission » aux entreprises émettrices. Ces quotas sont ensuite échangeables sur le marché ainsi créé, qui détermine un prix par simple confrontation de l'offre et de la demande. L'émission polluante comporte donc ainsi un coût privé additionnel pour le producteur. Le marché européen des quotas d'émission en est, à ce jour, le seul exemple. Dans un premier temps, de 2005 à 2007, des quotas d'émission ont été accordés gratuitement aux industriels concernés, qui ont eu ensuite la possibilité de les échanger sur ce « marché du carbone ». A partir de 2008 et d'une nouvelle allocation de quotas plus ambitieuse (réduction de 8 % en 2012 par rapport à 1990). De 2013 à 2020, les quotas seront attribués dans l'objectif d'une baisse de 20 % des émissions de gaz à effet de serre et une partie des quotas sera mise aux enchères, le reste continuant d'être distribué gratuitement.



➔ **Les avantages:** Ce marché incite les entreprises à introduire de nouvelles technologies pour diminuer leur pollution et donc avoir moins de tonnes de carbone à acheter. Elle peut même parvenir à vendre des droits à polluer...

➔ **Les inconvénients:**

- Le prix actuel de la tonne de carbone est trop faible => pas vraiment d'incitation. Il faut donc baisser les allocations de quotas.
- Existence de spéculations internationales
- Peu de pays acceptent ces types de marchés => les entreprises peuvent choisir de délocaliser pour éviter d'acheter des quotas...



Baisse des prix de la tonne de carbone

Un marché pour dépolluer ?  
**Dans les coulisses d'une décision publique.**

CLIQUEZ POUR LIRE LA VIDEO

The image shows a video player interface. The background features a blue sky with a white cloud and a grey factory chimney on the left. On the right, there is a digital stock market board displaying various stock tickers and their prices. A large white play button is centered in the middle of the image.

## Il y a de l'espoir.....(voir l'article ci-dessous)...

### **PREMIER POLLUEUR DE LA PLANÈTE**

La Chine, premier pollueur de la planète devant les Etats-Unis, s'est fixée pour objectif de réduire à l'horizon 2020 de 40 % à 45 % ses émissions de CO<sub>2</sub> par point de PIB (produit intérieur brut) par rapport au niveau de 2005. Pékin s'interroge sur les moyens d'y parvenir tout en continuant à soutenir le développement industriel, deux trajectoires difficiles à tenir en parallèle.

Son douzième plan quinquennal, la feuille de route gouvernementale à l'horizon 2016, prévoit de recourir davantage au marché pour réguler l'impact environnemental des entreprises. Le plan précédent avait au contraire été essentiellement appliqué par voie administrative, menant à des fermetures temporaires d'usines jugées contre-productives tant pour l'environnement que pour l'emploi local.

Cette réflexion se généralise rapidement au sein de l'administration centrale. Après avoir longuement observé le fonctionnement du marché de crédits carbone à l'échelle européenne, de loin le plus important au monde, et du Climate Exchange de Chicago, la Chine se convertit à son tour au marché du carbone, un mécanisme pénalisant économiquement les plus gros pollueurs et censé inciter à réduire ainsi les émissions.

*"L'échange [de crédits] carbone est un moyen important de promotion de l'écologie et de réduction de l'impact des émissions par les mécanismes du marché",* a ainsi déclaré Xie Zhenhua, le principal négociateur chinois sur le climat, lors de la cérémonie d'ouverture de cet embryon de bourse des émissions de CO<sub>2</sub> basée à Canton.

A plus long terme, le lancement d'un marché carbone au niveau national impliquerait toutefois que Pékin impose à chacune de ses provinces un plafond d'émissions fixe. Et donc que la Chine établisse un objectif de réduction de ses émissions de CO<sub>2</sub> en valeur absolue. Un pas qu'elle se refuse jusqu'à présent à franchir.

Harold Thibault (Shanghaï, correspondance)

CONCLUSION: Le protocole de KYOTO signé en 1997 a posé les bases d'une politique climatique mondiale concernant les émissions de gaz à effet de serre mais les USA, qui en produisent à eux seuls le quart, n'ont pas signé ce protocole....La conférence de Durban en 2011 reste un texte assez flou sur les contraintes...

Mettre en oeuvre une politique environnementale c'est faire des choix difficiles et coûteux. Combien acceptons nous de dépenser aujourd'hui pour assurer le bien-être des générations futures ?

Le rôle des économistes est donc d'éclairer le débat public en analysant les coûts et les avantages des diverses solutions environnementales possibles... Le reste revient au débat démocratique!

# Synthèse (suite)

## SCHÉMA BILAN

**LA NÉCESSITÉ  
D'UNE POLITIQUE CLIMATIQUE**

**LES EFFETS ATTENDUS  
DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE**

**LES INSTRUMENTS  
DE LA POLITIQUE CLIMATIQUE**

