
**MISSION INTERMINISTÉRIELLE
DE L'EFFET DE SERRE**

Paris, le 2-5-95

MISE/YM Le 20.04.1995
Eclat.doc

**Réflexions à l'occasion du
séminaire Eclat-E.S.C.G. des 12, 13 et 14 Avril 1995**

1) - Je ressens comme l'un des obstacles majeurs à l'organisation de la prévention du changement de climat, la tentation que nous pouvons avoir d'espérer que les technologies évolueront assez vite pour que nous n'ayons pas à modifier l'organisation de notre société ni nos modes de vie.

Or la technologie évolue essentiellement sous la poussée des "grands programmes" et sous l'attraction du marché.

Les grands programmes sont efficaces pour faire progresser la technologie dans un but précis, dans les domaines où l'Etat, qui les finance et les organise, est en même temps le client de la technologie en cause : il sait en effet ce qu'il veut et est prêt à acheter le produit issu du grand programme. Mais il n'est guère d'exemple où un grand programme ait réussi là où l'Etat n'est pas le client final.

Dans le cas de l'effet de serre nous n'avons pas grand-chose à attendre de grands programmes en dehors de la production de l'électricité (ce qui est beaucoup mais n'est pas l'essentiel).

Pour le reste, il nous faut créer un marché qui appelle l'évolution technologique dans le sens souhaité : nous sommes condamnés à modifier nos habitudes, c'est-à-dire notre demande (1) pour orienter l'évolution technologique ; nous ne devons pas espérer que l'évolution des technologies nous épargne une révision de nos habitudes.

2) - L'effet de serre est une chance dans la mesure où la pression internationale qui résulte de la prise de conscience de cette menace, est une excellente occasion de remettre en question, dans bien des domaines, des

(1) ou plus précisément à modifier la hiérarchie de notre demande vis-à-vis des différents biens et services que nous consommons.

situations, inoptimales mais bloquées, que l'on subit sans oser les traiter, tout en sachant qu'elles ne sont pas "durables". L'urbanisme, les transports, la consommation de biens non renouvelables sont de bons exemples de domaines où l'on devrait pouvoir s'appuyer sur l'effet de serre (qui est nouveau) pour reprendre des sujets tabous.

Bien des évolutions, souhaitables à divers titres, ont un coût monétaire nul ou négatif mais ont un coût politique qui conduit les pouvoirs publics à toujours les repousser.

3) - Ces situations non optimales résultent de défauts de tarifications (non imputation de coûts externes) ou de subventions instaurées dans un but premier très louable mais qui engendrent en outre des effets pervers redoutables. L'urbanisme est le plus bel exemple de situation de ce type : non tarification de l'usage des rues congestionnées par l'automobile, subvention massive aux transports collectifs financée par une taxe perverse sur les salaires, taxation du changement de domicile, aide à l'accession à la propriété qui est en fait un soutien au BTP et pousse les ménages modestes à faire des investissements sans avenir en des lieux de moins en moins accessibles.

Pour sensibiliser ses auditeurs aux risques liés à des choix de trajectoires peu réversibles, J.Ch. HOURCADE devrait choisir ses exemples dans le domaine de l'urbanisme plutôt que dans celui de la conduite automobile. Le véhicule qui sort de la route, parce qu'il n'a pas assez ralenti avant le virage, n'impressionne plus beaucoup ; il y en a tant que nous nous y sommes habitués et que les constructeurs ont conçu des véhicules à forte sécurité passive (ceintures, airbag, déformabilité judicieuse du véhicule) qui atténuent beaucoup les conséquences de la sortie de route.

Par contre le spectacle de la tour que l'on dynamite et la baisse des prix des pavillons mal situés qui se revendent à pertes, me paraissent montrer de façon éloquente l'absurdité de nos choix urbains que l'effet de serre ne fera qu'exacerber.

4) Le transport routier de marchandises illustre bien notre tentation de penser que les gains de carburants résulteront surtout d'une évolution dans les choix entre modes de transport plus que dans une réduction tendancielle de la demande.

Il y a à celà plusieurs causes :

- les ports, les usines, les clients étant là où ils sont et pour longtemps, les évolutions rapides ne peuvent venir que des choix entre modes ;

- les études et recherches sur le transport de marchandises sont faites le plus souvent avec et pour les offreurs de transport, la demande étant traitée comme une donnée exogène dont une longue expérience nous a montré la puissante et régulière croissance.

Mais l'histoire de l'Europe depuis la guerre a vu disparaître les obstacles aux échanges entre des pays qui ont certes des disparités durables de compétences ou d'atouts géographiques mais qui connaissent aussi de fortes différences de salaires que les mécanismes de l'Union Européenne ont pour finalité de réduire. On a levé les obstacles aux échanges entre pays hétérogènes avant d'avoir optimisé la tarification des transports. Que se passera-t-il, avec une bonne tarification, dans une Europe où les niveaux de salaires s'homogénéiseront : continuera-t-on à transporter des pièces en matière plastique sur des centaines, voire des milliers, de kms ? Débarquera-t-on à Rotterdam des marchandises pour Toulouse ?

Les variations de l'élasticité entre croissance du fret et croissance de la production industrielle (élasticité croissante avec le taux de croissance de la production industrielle) n'illustrent-elles pas le fait que, dans les périodes transitoires de plus forte croissance, l'industrie va chercher au loin ses fournisseurs puis qu'il y a ensuite un rééquilibrage vers des relations plus courtes ? Ceci ne traduit-il pas une sensibilité, même à court terme, de la demande de transport au coût des transports ?

5) - Les travaux du CEREN et du CERNA sur les économies d'énergie possibles dans l'industrie ont montré que ces économies, indépendamment des évolutions technologiques relatives aux procédés, se situaient à trois niveaux :

- les économies possibles sur les outils de production actuels

- les économies possibles lors de la création d'outils nouveaux

- les économies dues aux substitutions entre les matériaux élaborés par l'industrie (1).

(1) plus des deux tiers de l'énergie utilisée dans l'industrie sert à produire des matériaux plus ou moins substituables entre eux et dont le contenu énergétique est très différent.

Les économies jugées rentables par les industriels sur leurs outils actuels étaient naturellement faibles, lors des enquêtes du CERNA en 1991, car ces outils se sont peu renouvelés au cours de la décennie 1980 et se sont adaptés, dans la première moitié de cette décennie, sous la pression de prix de l'énergie 4 fois plus élevés qu'aujourd'hui, (et avec l'aide du FSGT). Il n'est pas étonnant, dans ces conditions, que les industriels déclarent que, sous l'effet d'une taxe qui remonterait les prix actuels de l'énergie à la moitié seulement de ce qu'ils étaient entre 1980 et 1985, ils ne feraient pas beaucoup d'investissements d'économie d'énergie dans leurs outils actuels.

La question que leur posait le CERNA ne concernait pas l'influence d'une taxe sur les choix techniques qu'ils feraient à l'occasion de la création de nouveaux outils de production éventuels. Il est très probable que l'efficacité énergétique de ces investissements nouveaux, quand ils verront le jour, sera très différente selon que le prix de l'énergie varie du simple (sans taxe) au double (avec taxe) ; mais l'échéance de ces économies possibles est plus lointaine et imprécise.

Il est certain enfin que le prix de l'énergie a un impact sur la concurrence entre matériaux substituables, mais les effets correspondants sont plus lointains encore ; en effet le changement de matériaux (chez un client des industries énergivores productrices de ces matériaux) est un phénomène très lent pour des raisons culturelles (cas du bâtiment) ou parce que les outils de mise en forme des matériaux sont très coûteux (automobiles).

6) - Cet exemple illustre bien ce que peut être l'impact d'une subvention (1) destinée à induire des économies d'énergie comparé à celui d'une taxe destinée à modifier substantiellement le prix de l'énergie.

Une subvention permet d'inciter les industriels à investir dans des adaptations de leur outil actuel ; mais, parce que cet outil a déjà été largement adopté de 1975 à 1985, le taux de subvention nécessaire devrait être aujourd'hui élevé.

(1) Je parle intentionnellement de subvention et non de "petite taxe affectée", car une petite taxe est un moyen coûteux d'accroître la recette fiscale (coûteux par rapport à l'augmentation marginale de la T.V.A. ou de la C.S.G. dont la perception ne coûterait rien) sans effet incitatif direct ; l'affectation d'une petite taxe ne doit pas masquer le fait qu'il s'agit par ailleurs d'une dépense budgétaire supplémentaire : en supposant que le gouvernement veuille, malgré les niveaux dramatiques du déficit budgétaire (6 % du PIB) et de la dette publique (30 % du PIB), augmenter la dépense publique, on ne saurait lui recommander de dégager les recettes nécessaires par un prélèvement fiscal nouveau, inutilement coûteux.

Une subvention est beaucoup plus difficile à utiliser pour orienter les choix techniques dans les investissements nouveaux. La sécurité sociale donne un bel exemple de cette difficulté : en matière de santé, l'efficacité de la prévention est bien connue, et pourtant la part du budget de la sécurité sociale qui y est affectée est très faible.

Une subvention enfin est impuissante à modifier la concurrence entre matériaux.

Une taxe qui augmenterait les prix de l'énergie agirait simultanément sur ces trois fronts : telle une pression hydraulique dans un terrain, elle profite de la moindre fissure, même la plus tenue pour s'exercer et rend le terrain, apparemment le plus compact, apte à se déformer à la moindre impulsion.

Autant une politique de subvention a sans doute (1) contribué aux adaptations qui ont eu lieu lors des chocs pétroliers, en facilitant ou accélérant la prise en compte du signal prix, autant il est peu probable que le gouvernement décide aujourd'hui une action de ce type, compte tenu du déficit budgétaire.

Il est par contre certain que le gouvernement va chercher de nouvelles recettes fiscales pour résorber le déficit budgétaire tout en allégeant les charges sociales.

Dans les débats qui auront lieu pour choisir quel prélèvement nouveau ou accru sera mis en oeuvre, l'effet redistributif des divers prélèvements possibles sera un critère important.

Si l'on veut pouvoir pousser, à cette occasion, une fiscalité sur le carbone ou l'énergie, il faudra disposer de travaux sur l'effet redistributif de cette fiscalité.

7) - Les modèles peuvent être un élément utile pour organiser le dialogue entre équipes de recherches en France et susciter des réflexions collectives au plan international ; encore est-il indispensable d'avoir la très ferme volonté de les utiliser à ces fins.

On ne saurait trop recommander que nos équipes coopèrent à des modèles internationaux.

(1) "dans une proportion qui ne peut être évaluée."

Par ailleurs, lorsqu'un même modèle est utilisé, comme il est souhaitable, pour comparer l'impact de telle ou telle mesure dans différents pays, il est indispensable de prendre de grandes précautions dans la détermination des données nationales utilisées car les résultats de ces comparaisons seront prises en compte peu ou prou dans la négociation en cours (c'est d'ailleurs souhaitable). Ces comparaisons prennent de ce fait une dimension diplomatique, et il est souhaitable que la Mission interministérielle de l'effet de serre soit consultée avant la mise en oeuvre de ces comparaisons.

8) Les modèles ne doivent pas prendre le pas sur de bons travaux de micro-économie, à la fois parce que de tels travaux sont nécessaires pour nourrir les modèles et parce qu'ils ont beaucoup plus de poids pour convaincre des élus.

L'étude de micro-économie d'un phénomène donné doit permettre de quantifier l'écart entre la situation actuelle et une situation optimale où les divers coûts sociaux (et pas seulement les coûts environnementaux) seraient pris en compte. Elle devrait aussi permettre d'évaluer l'ordre de grandeur de l'impact d'une imputation correcte de ces coûts.

Des travaux de ce type seraient particulièrement utiles dans le domaine de l'urbanisme :

- impact sur la compétitivité relative de l'automobile et des transports collectifs de la mise en place d'un péage urbain et de l'allègement des charges sociales dans les transports collectifs

- même question pour la compétitivité relative de la grande distribution actuelle et de la distribution traditionnelle.

- subventions actuelles au stationnement ; impact de diverses politiques en matière de stationnement sur la consommation d'énergie en ville.

- évaluation monétaire de la perte d'attrait des logements en centre ville du fait de l'invasion de l'automobile dans ces centres ;

- impact de la politique foncière et de la politique d'aide au logement (accession ou location) sur la dilution de l'urbanisme.

9) - Davantage de travaux devraient être faits en s'appuyant sur la compétence du CIRAD sur les relations entre l'économie agricole et forestière et l'effet de serre dans les pays en développement :

- que coûteraient, à la tonne de carbone dont l'émission serait évitée, des aides à l'intensification de l'agriculture de ces pays.

- quelle rente, à la tonne de carbone en stock dans la forêt tropicale, pourrait inciter ces pays à préserver ce patrimoine ?

Par ailleurs je ne saurais trop recommander que l'on étudie si une fiscalité sur l'énergie fossile serait défavorable à la croissance de ces pays.

Y. MARTIN