

Synthèse n° 6, Avril 2010

L'ECONOMIE DU PROJET DE TAXE CARBONE : UN REEXAMEN

La supériorité des instruments économiques recourant au signal prix (écofiscalité et marchés de permis¹) est d'alléger les conflits entre : la volonté de protéger l'environnement, d'un côté ; et les coûts de protection à supporter pour cela, de l'autre, en garantissant que ceux-ci seront engagés par ordre de mérite, en épuisant d'abord tous les gisements de réduction des émissions les moins coûteux. S'il ne peut y avoir, en général, d'ambition écologique sans souci d'efficacité dans le choix des instruments pour la concrétiser, l'acuité des problèmes de compétitivité de notre économie, comme ceux de nos Finances Publiques, excluent d'envisager actuellement la réalisation d'objectifs environnementaux ambitieux dans notre pays par les seuls moyens de la réglementation, qui génère d'importants surcoûts, ou des subventions dont le financement est source de distorsions.

Les projets visant à introduire en France, ou au niveau communautaire, une écotaxe carbone font ainsi consensus chez les économistes. A un niveau très général, celui-ci traduit le diagnostic selon lequel la non soutenabilité de la croissance résulte de l'absence de prix pour refléter, et faire ressentir à l'ensemble des agents économiques, la rareté de certaines ressources naturelles ou contraintes environnementales, au premier rang desquelles la résilience du climat.

Il apparaît cependant que ce type d'instrument « coût-efficace » demeure difficilement praticable en France², ce qui nous handicape aussi d'ailleurs pour traiter efficacement certaines pollutions locales, et dans les domaines où le choix des moyens est laissé à la subsidiarité. La remise sur le métier du projet de taxe carbone, dans la sérénité, apparaît ainsi essentielle. Mais la tâche n'est pas mince, à la fois sur le plan juridique, et parce que, comme dans beaucoup d'autres pays, la conjonction de la crise économique, et l'activisme des groupes de pression contestant le changement climatique, tendent à remettre en cause l'adhésion du public aux politiques environnementales .

1

Beaucoup des critiques que l'on entend à propos de ces marchés sont excessives, ceux-ci n'étant qu'une combinaison de valeurs limites d'émissions, comme on en trouve dans les réglementations, et d'un mécanisme de flexibilité, unanimement bénéfique. Certes, on peut regretter la non mise aux enchères de quotas jusqu'à présent, à des entreprises qui *in fine* ont transmis le prix de ces quotas à leurs clients, qui les ont donc supportés « en dernier ressort ». mais ceci ne doit pas être confondu avec l'analyse de leur efficacité, qui met essentiellement en cause le quota global distribué (Cf CEDD, synthèse n°5. « Eco-fiscalité, marché de permis, et vérité des prix écologiques ». Janvier 2010). Cette observation ne diminue évidemment pas la priorité donnée à l'amélioration de leur régulation, notamment avec la mission « Prada »(cf. CEDD, Références, n° 15, 2010).

2

Alors que des taxes carbone ont été mises en place, sans difficultés, dans les pays nordiques au début des années 90, et plus récemment en Suisse (2008), et en Irlande (2009). L'introduction d'une taxe carbone est même débattue en Chine, pays soucieux de ne pas peser sur sa croissance, pour accroître son efficacité énergétique et écarter la menace d'un épuisement de ses ressources naturelles.

Dans cette perspective, un réexamen, du point de vue économique, du projet de taxe carbone est apparu utile, pour en tirer les enseignements et en capitaliser l'expérience pour le futur. Celui ci conduit : d'une part, à souligner l'intérêt de bien expliquer, contextualiser, et préciser la nature de ce type d'instrument, en le démarquant nettement d'une « taxe additionnelle » sur des impôts existants, car on voit mal comment expliquer alors que ce dispositif est un « prix » sans objet de rendement, et non un impôt relevant des critères habituels de contributivité ; et d'autre part, à signaler l'intérêt d'une mise à-plat des arbitrages équité-efficacité ou mécanismes concernant certaines entreprises non soumises au dispositif européen de quotas. Sous ces conditions, l'économie générale du projet qui avait été envisagé apparaît confortée, même s'il aurait gagné à être présenté avec une perspective de plus long terme.

1- La robustesse du dispositif prévu pour les ménages

Les travaux d'évaluation menés pendant l'hiver 2009/2010, notamment ceux réalisés par le service d'études économiques du MEEDDM, confirment la pertinence du dispositif qui était envisagé, à la fois sur le plan de l'efficacité, avec l'établissement d'un prix unique du carbone d'application générale, et sur le plan de l'équité.

De ce point de vue, le dispositif de restitution retenu permettait en effet de passer d'une taxe croissante avec le revenu, mais régressive *ex ante* du fait du poids des dépenses de chauffage pour les bas revenus, à un dispositif (par construction) quasiment neutre *ex post*, sur le plan redistributif, après prise en compte des restitutions envisagées, sous forme de crédits d'impôt ou de chèques. La balance apparaissait légèrement favorable pour les premiers déciles de revenu. Ce profil peut se justifier par le fait que l'objet du dispositif n'est pas d'organiser de nouvelles redistributions, mais qu'il convient cependant d'être plus précautionneux au niveau des plus bas revenus, pour en limiter l'impact pour les ménages combinant une telle situation, avec un mode de chauffage ou une localisation initialement défavorables.

Globalement, un tel dispositif fonctionne ainsi à plein comme un système de bonus-malus, dont les points neutres sont ajustés équitablement selon les caractéristiques des ménages, et dont le niveau de prix marginal est unique, ce qui est la condition fondamentale pour son efficacité dans l'orientation des comportements.

2- Le prix

A l'été 2009, la tendance au sein des experts, était de préconiser un prix du carbone plus élevé (32 €/t) que celui finalement retenu, pour accélérer la transition vers une économie bas-carbone. Le choix fait finalement fut de retenir un prix plus faible, en ligne avec le niveau, hors fluctuations, du marché européen de quotas. Avec le recul, cette solution a incontestablement le mérite de faciliter la compréhension d'un dispositif qui vise à établir un prix unique du carbone dans l'économie, et nécessite que celui-ci soit perçu comme tel.

Certes ce niveau demeure faible, mais il permet d'enclencher un processus, qui, si l'on suit les études d'impact du paquet climat-énergie et les prévisions actuelles des marchés, conduirait à prix de l'ordre de 40 €/t en 2020.

Dans ces conditions, la recommandation s'est déplacée du débat sur le niveau initial du prix, vers l'annonce, comme partie intégrante du dispositif, de sa trajectoire à moyen terme, qui constitue, de plus, le principal déterminant des efforts qui seront stimulés par celui-ci.

3- L'articulation avec le prix du pétrole

La conjoncture semblant alors favorable, cette question avait été un peu négligée l'an dernier, alors qu'elle apparaît incontournable, compte tenu des interactions entre rente pétrolière et taxe carbone. A cet égard, différents travaux récents soulignent que, si la rente pétrolière pousse à préserver les ressources fossiles, elle ne suffit pas à enclencher les inflexions d'émissions appropriées du point de vue climatique, si bien que l'instauration d'un prix du carbone croissant est nécessaire.

L'examen des questions de volatilité conduit par ailleurs à renforcer la distinction entre éco-taxe carbone et TIPP, cette dernière jouant de fait un rôle protecteur, même si celui-ci ne peut être absolu, et ne doit pas masquer la cherté tendancielle des énergies fossiles. Les raisons qui pourraient justifier d'adapter le prix du carbone devraient ainsi n'être liées qu'à la trajectoire des émissions, un prix élevé du pétrole ne devant pas conduire à baisser le prix du carbone, si celui-ci traduit une demande (et donc des émissions) plus élevée que prévue³.

Enfin, l'idée qui émerge est qu'une éco-taxe n'est pas additionnelle de la TIPP. C'est l'inverse : le prix du carbone est un élément du prix d'usage des combustibles fossiles, avant « taxes », au sens que l'on donne habituellement à ce terme. S'agissant des carburants, il est par ailleurs normal que ceux-ci supportent une TIPP plus élevée pour que les usagers des transports internalisent d'autres externalités (locales), ou les coûts des infrastructures. Une vision d'ensemble de ces différents éléments, et de leur cohérence à moyen terme, serait utile cependant.

4- Equité et efficacité

En théorie, c'est au niveau de l'utilisation de sa recette que se pose la question de l'équité d'un tel dispositif, l'éco-taxe relevant, elle, d'une logique d'efficacité ou de « vérité des prix ». Comme il est indiqué ci-dessus, le dispositif envisagé pour les ménages est conforme à ce principe.

Le dispositif envisagé pour les entreprises était plus complexe, puisqu'il combinait le souci d'utiliser la recette pour diminuer les éléments de notre fiscalité les plus pénalisants pour l'activité économique, et des taux différenciés pour certaines activités. Cette différenciation de taux, bien tolérée pour des impôts « traditionnels » constituait (avec l'absence de l'affichage de la trajectoire pluriannuelle) l'élément du projet initial le plus critiqué par les économistes, car allant à l'encontre d'un prix unique résolument incitatif. Ceux-ci faisaient par ailleurs valoir qu'un basculement sur un dispositif de type bonus-malus serait alors préférable.

Cette complexité, combinée avec la dissymétrie d'approche pour le traitement des entreprises soumises au marché de quotas, est au cœur des questions soulevées par le Conseil Constitutionnel. Celui-ci a plutôt pointé ce second côté du problème, au travers de la question sur l'exclusion des entreprises correspondantes du champ de la taxe carbone, qu'il jugeait par

³ Dans cet esprit, la taxe carbone suisse lie directement d'éventuelles modifications de taux au respect ou non de la trajectoire visée, ceux-ci étant « automatiquement » augmentés si les émissions s'avèrent supérieures à l'objectif fixé.

ailleurs non justifiée. Quoique découlant de l'organisation de la politique européenne, qui régule directement ces entreprises fortement émettrices, les raisons pour lesquelles l'ensemble du projet avait été bâti sur cette hypothèse auraient sans doute mérité d'être formellement motivées au niveau législatif.

En revanche, étendre le champ du dispositif à ces entreprises aurait conduit à une impasse économique, car l'idée de faire payer à un agent deux fois le prix d'un bien heurte l'objectif d'efficacité qui doit fonder toute éco-fiscalité. De plus, une telle option aurait essentiellement pénalisé notre industrie, sans aucun profit environnemental.

Les questions soulevées par le Conseil Constitutionnel amènent cependant à constater que la partie « entreprises » du dispositif était complexe, et difficile à appréhender, non seulement en termes d'équité, mais aussi d'efficacité.

Ce problème s'est, de plus, trouvé exacerbé par l'utilisation de la recette envisagée au titre du « double-dividende », particulièrement favorable aux secteurs soumis au marché de quotas.

A cet égard, les idées économiques sur lesquelles devrait s'appuyer tout nouveau projet sont les suivantes :

- L'analyse de l'équité vis à vis des entreprises ne peut s'effectuer comme pour les ménages, car les entreprises qui payent une taxe ne la « supportent » pas lorsqu'elles peuvent la répercuter, ou lorsque les mécanismes de marché assureront cette répercussion.
- Dans ce cas, il n'y a pas lieu de redistribuer la recette autrement qu'en baisses d'impôts générales, pour la réforme fiscale, ou en baisse de déficit public (donc des impôts futurs). Pour les secteurs qui ne répercutent que progressivement ce prix, l'ajustement du calendrier de la mise en œuvre de la taxe est préférable à l'instauration de taux différenciés, toujours difficiles à démanteler ensuite.
- Cette voie, c'est à dire la recherche du double-dividende, doit être privilégiée.
- Pour les secteurs qui « supporteront » effectivement la taxe, et pour lesquels ceci ne semble pas acceptable, il faut plutôt s'orienter vers des mécanismes de bonus-malus analogues à ceux retenus pour les ménages⁴ que vers la différenciation des taux. Un tel basculement sur un taux plein, associé à une complète redistribution (forfaitisée) de la recette pourrait notamment constituer une réponse pour le secteur agricole. Elle devrait aussi concerner les petites entreprises qui exercent sur les mêmes marchés que les grandes entreprises soumises au marché de quotas, pour des raisons de neutralité concurrentielle.

⁴

(ou à ceux dont ont bénéficié les entreprises soumises aux quotas, par le biais d'allocations gratuites)