



# Taxe carbone et changement climatique

## Les références économiques

**Le projet de loi relatif à la mise en place du Grenelle de l'environnement prévoit que la création d'une contribution climat-énergie sera étudiée en vue d'encourager les comportements sobres en carbone et en énergie.**

**Comme l'indique le cadre d'action de l'OCDE pour des politiques de l'environnement efficaces et efficientes, adopté en avril 2008, de nombreux objectifs environnementaux pourraient être atteints de façon plus efficiente en ayant recours à des instruments économiques tels que des taxes liées à l'environnement. Mais le public n'y est pas toujours favorable, d'où la nécessité de rappeler les raisonnements économiques qui sous-tendent une telle proposition.**

**Dominique Bureau**

### Des fondements théoriques bien établis...

En présence de pollutions, la « main invisible » d'Adam Smith ne parvient plus à orienter les intérêts privés vers la satisfaction des besoins de la société. Une intervention publique correctrice est nécessaire pour inciter à limiter les émissions polluantes. A cette fin, la fiscalité environnementale vise à rétablir un signal-prix approprié, pour que chacun, entreprise ou ménage, prenne en compte les dommages qu'il impose à la collectivité. Il s'agit donc d'une fiscalité incitative, face à laquelle les agents à faible coût d'abattement de la pollution vont réduire leurs émissions, alors que ceux pour qui ces coûts sont élevés préféreront payer la taxe. Ainsi la répartition des efforts d'abattement minimisera le coût total engagé par l'ensemble de la collectivité pour atteindre l'objectif global réalisé de réduction de la pollution. Celui-ci sera par ailleurs optimal si « l'écotaxe » reflète le coût marginal des dommages associés à cette pollution. A long terme, ce signal-prix incite aussi à innover, pour diminuer les pressions sur l'environnement.

Ces principes de fiscalité environnementale ont été établis au début du XX<sup>ème</sup> siècle, par Pigou. Celle-ci a pris son essor en Europe au début des années 1990, les pays nordiques étant précurseurs, puis rejoints par une deuxième vague comprenant notamment le Royaume Uni et l'Allemagne. C'est à cette époque aussi qu'émergeaient les préoccupations liées au changement climatique, avec la création du GIEC en 1988, et la convention-cadre adoptée à Rio en 1992. L'orientation vers la mise en place de taxes carbone pour inciter à la réduction des émissions de gaz à effet de serre était motivée alors par le caractère très dispersé de ces émissions, et la nécessité d'agir en conséquence sur l'ensemble des comportements de production et consommation. De plus, l'approche « pigouvienne » s'était enrichie de la notion de « double dividende », à savoir que l'instauration

d'écotaxes pouvait s'inscrire dans un processus de réforme fiscale d'ensemble, les recettes fiscales dégagées par l'instauration d'un signal-prix écologique permettant de réduire les impôts les plus distorsifs de nos systèmes fiscaux. La réforme fiscale suédoise constitue l'exemple emblématique d'un tel basculement réalisé sous la contrainte stricte de ne pas accroître les prélèvements obligatoires, dans un contexte où la maîtrise de ceux-ci constituait justement une priorité majeure de la politique économique.

### Mais une piste transitoirement délaissée...

Sans refaire l'historique détaillé des négociations sur le changement climatique, on peut rappeler que cette approche avait initialement été préconisée par l'Europe, aussi bien au niveau multilatéral, qu'en interne. Mais elle fut abandonnée, dans le premier cas du fait de l'opposition notamment des Etats-Unis, qui imposèrent ensuite à Kyoto la solution alternative des marchés de quotas pour établir un signal-prix carbone, et dans le second du fait des contraintes d'unanimité imposées à l'harmonisation fiscale.

Pour l'Europe, le premier objectif fut ensuite d'obtenir la ratification, par un nombre suffisant de pays, du protocole de Kyoto. Simultanément, il fallait esquisser en son sein, et malgré les contraintes résultant d'un champ géographique restreint, une politique pouvant servir d'exemple dans les secteurs les plus intensifs en émissions que sont l'industrie lourde et la production d'énergie. Il fut recouru, là encore, aux marchés de quotas, pour lesquels on disposait du retour d'expérience de leur utilisation dans le domaine des pêcheries et de la lutte contre les polluants atmosphériques locaux.

Dans ce contexte, la réflexion économique s'est focalisée sur les problèmes liés à la mise en oeuvre de marchés de quotas et aux caractéristiques des secteurs industriels concernés ; sur les impacts

industriels et commerciaux des politiques environnementales en économie ouverte, à la fois en termes généraux, et dans le contexte spécifique de la dichotomie entre pays de l'annexe 1 ayant pris des engagements et hors annexe 1 ; et, évidemment, sur le type d'accord international à promouvoir au delà du protocole de Kyoto.

### Une référence qui est demeurée cependant incontournable...

Pour autant, l'instrument fiscal conserve beaucoup d'avantages, au niveau d'un Etat, lorsqu'il s'agit de mobiliser des gisements de réduction diffus. La caractérisation de la fiscalité incitative qui serait associée à toute politique environnementale optimale constitue d'ailleurs une étape incontournable des évaluations économiques de ces politiques. Cet instrument était ainsi considéré en premier lieu par l'OCDE, dans ses récentes « perspectives de l'environnement à l'horizon 2030 ». Celles-ci établissaient, qu'en l'absence de mesures nouvelles, les émissions de gaz à effet de serre progresseraient de 37 % à cet horizon, mais que le défi pouvait être relevé à un coût abordable. Il considérait à cet égard la mise en place d'une taxe de 25 USD/tonne de CO<sub>2</sub>.

Par ailleurs, une expérience conséquente a été accumulée sur les taxes environnementales, à la fois sur leurs conditions de mise en oeuvre, pour tempérer l'intérêt privé des groupes de pression, et sur leur impact. A cet égard, il apparaît que l'élasticité des comportements vis-à-vis d'une taxe carbone serait, comme on l'observe avec les taxes sur les carburants, intermédiaire : suffisante pour infléchir les comportements, mais sans déboucher sur une disparition de la recette fiscale. Le risque de volatilité de l'assiette se situe donc plutôt en relation avec d'éventuelles exonérations, qui souvent affaiblissent considérablement l'efficacité du signal-prix recherché. Cette configuration en termes d'élasticité-prix des comportements oblige par ailleurs à examiner soigneusement les effets redistributifs, car les transferts « ex ante » peuvent être importants, entre, ou au sein des entreprises et des ménages. A cet égard, on a progressé aussi dans l'évaluation des mesures d'accompagnement à mettre en place pour les groupes qui seraient le plus touchés, de type « voucher » (chez nous, prime forfaitaire à la cuve, par exemple).

On a aussi progressé dans l'analyse des combinaisons d'instruments utilisés, entre écotaxes, marchés de permis, réglementations, aides ciblées, et politiques de R et D, la limite de ces derniers instruments étant les risques d'effet-rebond et de blocage technologique. En effet, des équipements plus performants sont en général plus utilisés. Par ailleurs, il importe de stimuler l'innovation au delà des normes qui, à un instant donné, reflètent l'état des meilleurs technologies disponibles.

### L'actualité d'une taxe carbone

Le projet de taxe carbone esquissé en France concernerait les secteurs domestiques, à l'exclusion de ceux déjà soumis au système européen de permis

d'émissions. On se situe donc dans un domaine où la fiscalité nationale peut jouer son rôle. Par ailleurs, elle concernerait des secteurs -transport, habitat, non résidentiel- d'importance pour les politiques climatiques, pour lesquels des engagements ont été pris récemment dans le cadre du paquet climat-énergie. Il convient donc de les réaliser au moindre coût pour la collectivité nationale, d'où l'intérêt à considérer aujourd'hui l'opportunité d'une telle taxe carbone.

On a par ailleurs beaucoup progressé dans le calibrage d'une telle taxe. Alors que les éléments dont on disposait au début des années 90 relevaient encore du domaine de « l'alerte », le rapport Stern a montré que -même si beaucoup reste encore à faire- les politiques vis-à-vis du changement climatique pouvaient être abordées désormais en termes de bilan coûts/avantages. Les modélisations de la transition énergétique utilisées en France pour le rapport Quinet ont montré aussi la nécessité de mobiliser à la fois les gisements d'économie d'énergie de comportement, et l'innovation technologique.

L'intérêt d'une taxe carbone est d'influencer les deux, l'anticipation de son niveau plus élevé incitant à innover pour y échapper. A ce titre, c'est un élément d'une politique industrielle d'éco-innovation, dont l'introduction précoce peut favoriser la constitution d'avantages stratégiques en ce domaine. Pour cela, la programmation de son relèvement, pour inciter à innover et organiser ainsi un basculement vers des technologies moins émissives, constitue un élément clef de son efficacité.

Créé à l'initiative de Jean-Louis Borloo, ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, le Conseil économique pour le développement durable a pour mission de mobiliser des références économiques pour éclairer les politiques de développement durable.

Outre la déléguée interministérielle au développement durable et le président délégué du Conseil d'analyse économique, membres de droit, ce Conseil est composé de vingt cinq membres reflétant la diversité de la recherche académique et de l'expertise des parties prenantes sur les thématiques économiques liées au développement durable.

Les services du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire, notamment le Commissariat général au développement durable, sont étroitement associés aux travaux du Conseil.

Ces « références » établies dans le cadre de ses travaux, et diffusées pour stimuler le débat, n'engagent que leurs auteurs.

**Conseil économique  
pour le  
développement durable**

20, avenue de Ségur  
75007 Paris  
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directeur de la  
publication**  
Dominique Bureau