

Synthèse n°5, Janvier 2010

ECO-FISCALITE, MARCHES DE PERMIS, ET « VERITE » DES PRIX ECOLOGIQUES

Les attendus de la décision du Conseil Constitutionnel sur la taxe carbone mettent en cause différents aspects du fonctionnement des instruments économiques de l'environnement, écotaxes ou marchés de quotas d'émissions, notamment l'impact du mode d'allocation des quotas, et celui des exonérations ou des réductions des taux de taxes. Il s'en est suivi un débat, dans le public, sur les performances relatives des instruments, et les choix à préconiser en ce domaine, auquel participent activement les experts, du monde académique, du privé, et plus généralement de toutes les parties prenantes intéressées aux politiques climatiques. Souvent les recommandations qui sont faites combinent des éléments qui font l'objet d'un relatif consensus entre économistes ou constituent le socle de leur discipline, et d'autres comportant une part d'appréciation plus subjective.

Dans cette perspective, il est utile de rappeler quelques éléments de référence sur le fonctionnement des marchés de droits, sur la comparaison entre instruments, et sur la nature économique de ces dispositifs. En effet, taxes environnementales et marchés de permis constituent des instruments nouveaux pour les politiques publiques. Ils ont été conçus seulement au siècle dernier, et se démarquent d'autres instruments d'intervention publique par le fait que leur objectif est exclusivement incitatif : il s'agit de responsabiliser les acteurs économiques pour que leurs comportements intègrent le coût des atteintes qu'ils sont susceptibles de porter à l'environnement ; en dehors de tout objectif de financement des charges publiques, ou de stigmatisation de ces acteurs.

Cette économie « incitatrice » est en fait au cœur du dispositif de taxe carbone qui avait été proposé à l'automne 2010. Elle combinait, pour les ménages, une taxe proportionnelle aux émissions et des restitutions forfaitisées, différenciées selon la composition et certaines caractéristiques des ménages, à l'exclusion évidemment de leurs émissions individuelles. De cette manière, l'incitation joue à plein, chaque ménage supportant le coût de ses émissions supplémentaires ou bénéficiant de ses efforts de réduction. Les restitutions visaient par ailleurs à ne pas affecter leur pouvoir d'achat, ou, dit de manière plus générale, à établir le caractère exclusivement incitatif du dispositif, sans objectif de redistribution, par rapport à la situation de référence. Pris dans son ensemble un tel dispositif fonctionne en effet comme un mécanisme de « bonus-malus » généralisé, avec un taux pivot pour lequel la contribution nette moyenne de chaque catégorie de ménages est neutre, et des incitations reflétant le prix du carbone retenu. Ce type de dispositif a montré son efficacité pour l'orientation des comportements, le cas du bonus-malus sur la structure du parc de véhicules immatriculés étant ici emblématique.

Il résulte aussi des spécificités de ces nouveaux instruments d'intervention publique un besoin de dialogue entre économistes et juristes, pour qu'ils en aient une compréhension commune, comme ce fut le cas dans d'autres domaines du droit économique, droit de la concurrence ou régulation des entreprises de réseaux, par exemple. Le CEDD se doit d'y contribuer pour que notre pays puisse fonder ses politiques environnementales sur les instruments socialement les plus efficaces. Cet avis, qui se situe sur le seul plan de l'analyse économique, sans préjuger des voies qui seront finalement choisies pour la taxe carbone, s'inscrit dans cette perspective.

1 - SUR LE FONCTIONNEMENT DES MARCHES DE PERMIS.

1-1. **Le mode d'allocation sur un marché de permis ou un marché de droits, et en particulier leur éventuelle gratuité, affectent-ils, en principe, leur capacité à atteindre leur objectif environnemental fixé ?** La réponse ici est clairement négative en théorie, le propre d'un marché de permis d'émissions étant d'établir un plafond global, ne pouvant être dépassé, pour certaines émissions polluantes. Le fait qu'il s'agisse d'une contrainte quantitative stricte conduit d'ailleurs à préférer cet instrument à l'éco-fiscalité, lorsque l'on veut justement être sûr de ne pas dépasser un certain seuil d'atteintes à l'environnement¹.

Le mode d'allocation de ces quotas, s'il affecte la distribution des richesses, n'a en revanche pas d'impact² sur le caractère effectif de la contrainte environnementale globale, ni sur le fait que tous les agents intégrés au marché seront bien confrontés à un prix des émissions polluantes, celui-ci déterminant seul leurs niveaux d'efforts de dépollution. En effet le dépassement, par un agent, de son quota initial nécessitera l'achat de droits supplémentaires correspondant à un effort accru de réduction de ses émissions par un autre agent, qui sera alors à même de vendre ses droits inutilisés, pour un montant équivalent. La gratuité des allocations de permis³ n'a donc pas d'impact sur l'objectif environnemental, dès lors que la somme des quotas distribués demeure égale à la contrainte globale qui était visée. La portée de l'éventuelle gratuité des quotas doit donc être appréciée en se rappelant que celle-ci est associée à une contrainte globale d'émissions sur les industries soumises au régime des quotas, qui va les obliger à modifier leur « process » de production, ou innover, pour réduire leurs émissions. La prégnance de cette contrainte globale se reflète dans le prix du quota qui s'établit sur un tel marché.

En effet, l'intérêt de ce type de dispositif est de faire émerger un prix face auquel tout agent sera amené à arbitrer, entre le coût qui en résultera pour lui s'il souhaite émettre plus, et les bénéfices que lui apporterait la vente de ses permis, s'il peut réduire ses émissions. En résumé, l'objet des échanges de permis est de permettre une réallocation des efforts pour qu'ils soient réalisés par les agents qui peuvent le faire au coût le plus bas, à contrainte globale donnée. Tous les agents intégrés à un marché de permis restent confrontés à son prix, qui oriente donc leurs comportements vers l'objectif environnemental fixé, et ce à moindre coût pour la collectivité.

¹ Suivant l'analyse initiée par M. Weitzman (1974).

² A cet égard l'analyse suivante suggérée par R. Guesnerie peut être éclairante : le prix proposé pour la vente de son véhicule par quelqu'un qui n'en a plus l'usage ou veut en changer est indépendant du fait qu'il l'avait initialement acheté ou en avait hérité...

³ qui constitue de loin la situation la plus fréquente par rapport à leur mise aux enchères dans les marchés de permis existants, car on ne peut (en général, pour des contraintes de transition) instantanément passer d'une situation où les émissions étaient gratuites et illimitées, à l'absence totale de droits d'émissions reconnus aux agents privés.

Le cas le plus délicat en pratique est celui où la contrainte globale n'est pas parfaitement fixée par le régulateur : soit sur la période considérée, comme cela est le cas pour l'inclusion des crédits venant des mécanismes de projets (MDP) sur le marché du CO₂ européen, si certains projets ne correspondent pas à de réelles réductions d'émissions ; soit parce que le niveau d'émission de certains agents, sur la période courante peut influencer les choix du régulateur au moment où il fixera les objectifs pour les périodes futures, auquel cas on peut craindre que l'ambition environnementale du marché considéré, appréciée dans la durée, soit trop faible. Ceci plaide en général pour des périodes suffisamment longues, comme aux Etats-Unis pour le marché du SO₂, et pour définir aussi tôt que possible la contrainte globale de la période suivante.

- 1-2. **Les marchés de permis fonctionnent-ils efficacement ?** Compte tenu de ce qui précède, le terme « efficace » doit ici être entendu dans des sens précis, par rapport à un fonctionnement idéal : la réallocation des efforts réalisée par un marché de permis permet-elle d'assurer que l'objectif environnemental global fixé sera atteint à un coût de protection minimum ? Le prix du marché qui émergera reflétera-t-il le coût social des émissions polluantes ?

La réponse à ces questions ne peut être aussi assertive car - comme pour tout marché - son efficacité au sens des questions ci-dessus nécessite : que sa liquidité soit satisfaisante ; qu'il fonctionne de manière parfaitement concurrentielle ; que son articulation avec ses marchés dérivés ne crée pas de volatilité excessive ; que le signal-prix ainsi créé joue pleinement son rôle pour un ajustement efficace des consommateurs de biens polluants, ce qui nécessite une visibilité à moyen terme ; que les comportements ne soient pas affectés par la perspective des négociations futures des quotas individuels ; ou encore que certains agents ne bénéficient pas de quotas dans des conditions affectant leurs décisions d'entrée ou de sortie du marché, ou faisant que le prix du quota auquel ils font face diffère de celui des autres agents économiques, etc...

Cependant, en général, un marché imparfait restera encore préférable à une réglementation rigide, bien plus coûteuse pour atteindre un même objectif environnemental, le régulateur n'étant pas complètement informé sur les coûts et les potentiels individuels de dépollution, et la réglementation étant peu susceptible de s'adapter à de nouvelles informations en la matière. Celle-ci n'a par conséquent que peu de chance de mobiliser tous les gisements d'abattement, et par ordre de mérite. Le niveau de prix sur le marché de quotas dépend par ailleurs de la pertinence du choix fait par les autorités publiques en matière de quota global retenu. Ce type de questions, comme celle de se prémunir contre tout risque de fraude, se pose cependant pour tout instrument de régulation des pollutions, ou pour tous les marchés organisés de produits financiers, de marchandises ou de « commodités ».

- 1-3. **L'examen du fonctionnement du marché européen de quotas CO₂ (ETS) conduit à un bilan nuancé pour ses premières périodes**, qui ne contredit pas l'analyse précédente concernant le fait que l'ambition environnementale d'un marché de droits d'émissions dépend exclusivement du quota global alloué, qui détermine le niveau de leur prix, et non du choix de principe sur le mode d'allocation des quotas. Mais il faut noter que celui-ci a accumulé, à ses premières étapes, beaucoup des erreurs et écueils signalés ci-dessus. Le niveau de prix relativement faible qui a émergé au cours de ses premières phases traduit ainsi le mauvais usage qui a été fait par les Etats de la

subsidiarité qui leur était accordée pour allouer les permis, la générosité des allocations établissant un niveau de quotas global excessif conduisant à un dilemme, entre la précipitation du prix à zéro en fin de première période, qui a été retenue, ou le maintien de la possibilité d'épargner les quotas, qui aurait réduit sa volatilité mais à un niveau plus bas. L'attention portée à la réglementation du fonctionnement de ce marché, ou de celui de ses dérivés, a été aussi insuffisante à l'origine.

Sur la période plus récente, la demande de quotas a été affectée par la conjoncture extrêmement défavorable subie par les industries concernées. Mais ceci n'a pas empêché l'émergence d'un prix du carbone significatif, sans équivalent dans le secteur domestique. Les réformes très importantes, adoptées dans le cadre du paquet-climat-énergie fin 2008, qui établissent maintenant la régulation de ce marché au niveau européen, et écartent pour l'essentiel les allocations sur des bases historiques, amélioreront fortement l'efficacité de son fonctionnement, évidemment au niveau de la contrainte de - 21 % qui a été retenue et qui peut faire débat.

2- SUR LE CHOIX D'INSTRUMENTS A PRIVILEGIER, ENTRE ECOTAXES ET MARCHES DE PERMIS.

2-1. **Du point de vue théorique, la comparaison entre taxes et permis est d'abord marquée par l'équivalence qui existe entre ces deux instruments en information parfaite sur les courbes globales de coût de dépollution et des dommages liés à la pollution⁴, les deux instruments visant fondamentalement le même objectif, de tarifier la pollution en vue de la ramener à son niveau socialement optimal – c'est à dire d'établir un signal-prix pour les émissions polluantes.** Au delà, le choix doit donc considérer, au cas par cas, des éléments très précis sur l'incertitude ou sur les imperfections des systèmes réels dans lesquels ces instruments prendront leur place. Le débat en ce domaine, qui passionne naturellement les économistes, ne saurait cependant conduire à oublier que ces instruments sont, en tout état de cause, bien supérieurs aux instruments alternatifs de type réglementaire, qui induisent des coûts excessifs pour atteindre un objectif environnemental donné. De nombreuses études documentent en effet un abaissement des coûts de dépollution de moitié, ou plus, grâce aux recours aux instruments économiques fondés sur le signal-prix. Le cadre d'action de l'OCDE (2008) « pour des politiques de l'environnement efficaces et efficaces » privilégie ainsi le recours aux instruments économiques (écotaxes, ou marchés de permis)⁵.

2-2. **Les données institutionnelles affectent par ailleurs ce choix,** le recours à l'instrument fiscal rencontrant des obstacles importants au niveau européen, et a fortiori au niveau multilatéral, en l'absence d'autorité apte à imposer aux Etats concernés un processus d'harmonisation fiscale. Le souci de promouvoir une telle approche à moyen terme ne doit donc pas empêcher, à court terme, la mise en œuvre des instruments mobilisables aujourd'hui pour stimuler les actions précoces.

⁴ cf. Références économiques pour le développement durable n°6, CEDD, et son avis n°2, « La régulation des émissions diffuses : taxe carbone ou quotas CO2 échangeables », mai 2009.

⁵ Celui ci signale aussi les limites des approches volontaires, compte tenu de l'asymétrie d'information entre les pouvoirs publics et les pollueurs/secteurs concernés. « [Ceux-ci] peuvent dès lors être à même de faire que les objectifs environnementaux fixés dans le cadre de l'accord volontaire ne soient guère plus ambitieux que ceux qui auraient de toute manière été atteints en son absence, ce qui fait craindre que l'efficacité environnementale de cette approche ne soit pas toujours très élevée... »(cf pp 36, 37).

- 2-3. **Le cadre européen a introduit une dichotomie, entre le secteur soumis aux quotas et les secteurs d'émissions diffus.** Le premier regroupe des industries exerçant sur des marchés européens, voire mondiaux, fortement intégrés. Une approche harmonisée au niveau communautaire est alors justifiée pour éviter que la politique environnementale soit source de distorsions de concurrence. La conséquence en est que les émissions des entreprises soumises à l'ETS sont définies globalement au niveau européen. Une taxation spécifique des entreprises françaises intégrées à l'ETS n'aurait donc pas d'effet environnemental à l'échelle de l'Europe, mais seulement comme impact d'alléger la contrainte pesant sur nos concurrents⁶ en incitant nos entreprises à réduire plus avant leurs émissions, libérant ainsi des quotas supplémentaires que ceux ci pourront acheter.

La subsidiarité est en revanche légitime pour les secteurs diffus. En particulier elle offre la possibilité aux Etats de recourir à l'instrument fiscal pour orienter les comportements dans ces secteurs, et atteindre au moindre coût les objectifs fixés par l'Europe à ceux ci, dans le cadre du récent paquet-climat-énergie (- 14 % par rapport à 2005 pour la France, d'ici 2020). Un tel dispositif mixte établirait donc, par deux moyens différents, un prix carbone, selon les secteurs de l'économie. Mais il doit être bien perçu que c'est du prix du même bien dont il s'agit, l'émission unitaire de CO₂. Cette visibilité du prix de la tonne de carbone émise, par l'ensemble des acteurs et le public, constitue un élément essentiel de la qualité de la régulation à mettre en place pour satisfaire nos contraintes européennes.

- 2-4. **Les entreprises appartenant aux industries relevant du marché de quotas, mais qui ne l'ont pas intégré alors, doivent être soumises à un système fiscal domestique,** pour participer comme tout un chacun à la prévention du risque climatique. A cet égard, c'est bien dans la situation de référence que la neutralité concurrentielle était rompue, avec un signal-prix pour les entités soumises à quotas, et l'absence d'incitations pour les autres. Il est par ailleurs toujours possible d'attribuer à ces entreprises l'équivalent d'un quota gratuit, sous forme de chèque vert, à l'instar de ce qui a été envisagé pour les consommateurs. Plus généralement, compte tenu de l'équivalence absolue (en termes incitatifs et distributifs) qui existe entre taxes combinées à des compensations forfaitaires, et permis alloués gratuitement, une solution pourrait consister à généraliser les mécanismes de compensation forfaitaire, au moins à l'horizon 2012. L'inconvénient serait de perdre les possibilités de redéploiement fiscal (double dividende), et, probablement, l'absence de justification en termes d'équité à distribuer des permis gratuits à la plupart des entreprises du secteur domestique, sachant que celles-ci répercuteront le prix du carbone dans leurs prix de vente.

3- SUR LA DISTINCTION A OPERER ENTRE MECANISMES CONTRIBUTIFS ET MECANISMES DE PRIX, DANS LE CAS DE L'ECO-FISCALITE.

- 3-1. **La théorie économique distingue nettement les opérations consistant en un transfert de richesse entre des agents économiques, des mécanismes de prix qui permettent des échanges mutuellement avantageux entre ceux ci.** Les impôts pour financer les dépenses publiques relèvent typiquement de la première catégorie. Les

⁶ cf. Rapport Rocard, pp 59-60

seconds ont vocation à orienter les comportements d'offre et de demande des biens, en reflétant leur rareté. L'instauration de prix écologiques, par l'éco-fiscalité, relève de cette dernière catégorie.

- 3.-2. **Dans le cas de la fiscalité environnementale, on doit ainsi véritablement s'interroger sur la possibilité d'appréhender les questions d'impact et d'équité par référence aux méthodes s'appliquant aux instruments contributifs.** En effet, les termes d'« impôt » ou de « contribuable » semblent inappropriés pour caractériser un instrument qui n'a aucun objectif de rendement, mais seulement celui d'assurer que tout agent économique est confronté à un signal-prix représentatif de la rareté des biens environnementaux.

L'expérience des économies planifiées, qui avaient distordu excessivement leurs systèmes de prix pour des raisons distributives, montre ce qu'il peut en coûter de ne pas distinguer correctement entre les objectifs d'efficacité et ceux d'équité. Le cas de l'ETS illustre aussi comment l'intuition selon laquelle la gratuité des permis pour les nouveaux entrants ou leur perte en cas de fermeture serait équitable ou rétablirait la neutralité concurrentielle est erronée, et peut créer en fait des distorsions majeures.

En l'espèce, le fait que l'analyse contributive tolérerait aisément des exonérations, au motif de la sauvegarde de la compétitivité interroge, car la compétitivité correspondante devrait s'entendre « socialement », en incluant donc les coûts environnementaux. Sinon on risque de maintenir en activité des firmes « socialement » inefficaces, et d'empêcher de ce fait l'émergence de producteurs aptes à mieux répondre aux exigences environnementales du futur. Le type d'exonération à privilégier devrait donc chercher à maintenir autant que possible le signal-prix. C'est ce que font les mécanismes d'allocations forfaitaires de droits, ou les compensations forfaitaires qui établissent, globalement, l'équivalent de mécanismes de type bonus-malus, plutôt que les tarifications spécifiques qui affaiblissent le signal-prix.

- 3-3. **L'analyse distributive de l'impact d'une écotaxe est toujours complexe. Elle ne peut être menée en dehors d'études « d'incidence » appréhendant l'ensemble des modifications induites du système de prix** dans l'économie, si bien que, plus que jamais, celui qui supporte la taxe n'est pas, en général, « celui qui la paye ». D'abord, il ne s'agit pas d'un jeu à somme nulle. En effet, l'instauration d'une politique de vérité des prix a justement pour objectif d'accroître la richesse totale, en responsabilisant les pollueurs aux conséquences socialement dommageables de leurs comportements. Par ailleurs, le recours aux instruments économiques assure que les émissions polluantes résiduelles seront réalisées par ceux pour qui elles ont le plus de valeur. Finalement, il faut se rappeler qu'une taxe sur les émissions des transporteurs routiers, par exemple, sera *in fine* répercutée aux chargeurs, puis aux consommateurs finaux, dans des conditions qui excluent donc d'en faire l'analyse distributive à partir d'une analyse faciale de l'assiette du dispositif.

*
* *
*