

Références économiques pour le développement durable

n°38, Août 2018

Quel chemin vers un pacte fiscal pour le climat ?

L'acceptabilité

Pour atteindre les objectifs de long-terme de réduction des émissions de gaz à effet de serre, il faut assurer les conditions d'acceptabilité du relèvement du prix du carbone. Ces conditions sont nombreuses, car le relèvement de la fiscalité environnementale engage une réforme des Finances Publiques et un projet de développement non seulement environnemental, mais aussi social et économique.

La construction d'un « Pacte fiscal pour le climat » nécessite d'agir à trois niveaux : politique, juridique et de la communication publique (effort d'explication et adhésion des citoyens). Une gouvernance appropriée est nécessaire pour donner confiance, en permettant un choix concerté des modalités tout au long de la transition, avec comme point-clef l'accord sur l'usage des recettes et, au-delà, sur la cohérence d'ensemble de l'évolution des Finances Publiques. Les connaissances sont suffisantes pour aborder maintenant ces questions. Elles montrent qu'il existe à la fois des synergies entre objectifs et des pistes de compromis. Mais, pour rompre avec les échecs passés, un temps suffisant doit être donné aux discussions, à l'itération des échanges entre l'analyse et la délibération. Pour éviter que le jeu d'influence ne capture ce processus collectif, la responsabilité politique et le contrôle démocratique doivent aussi être renforcés.

Emmanuel Combet¹, ADEME

Un projet pour le XXI^e siècle : action collective et acceptabilité

Les problèmes d'acceptabilité de la transition écologique recouvrent des inquiétudes bien différentes : « la répartition des coûts et des bénéfices des mesures proposées n'est pas satisfaisante ; elle pose des problèmes d'« équité », de « compétitivité » ; les craintes, les aspirations et les modes de vie des individus ne sont pas pris en compte ; on ne leur accorde ni les conditions, ni l'aide, ni le temps nécessaires pour changer ; ces changements ne sont pas souhaitables ; il existe des solutions meilleures que celles du gouvernement ; ces dernières ne feront que renforcer le pouvoir politique de certains ; elles sont incompatibles avec les principes du Droit ; la façon de prendre les décisions n'est pas bonne »...

¹ Les vues exprimées ici n'engagent que l'auteur.

Voir l'action collective sous le prisme de l'acceptabilité, c'est adopter un point de vue plus global, moins purement technique, que lorsqu'on parle uniquement, par exemple, d'« efficacité » ou d'« équité ». Toutefois, on doit prendre soin d'éviter tout glissement vers la facilité qui consisterait à se satisfaire de mesures facilement acceptées mais socialement non satisfaisantes. En considérant le cas de la fiscalité carbone, nous cherchons à savoir comment poser des bases solides d'une acceptabilité durable, c'est-à-dire ouvrir une voie vers un projet réellement désiré et réussir à le réaliser.

Un premier obstacle tient souvent aux malentendus sur ce dont on parle. Lorsque la discussion politique s'engage, il faut avant tout éviter un mauvais départ. Le sentiment le plus partagé ne doit pas être que la discussion est mal cadrée. Il faut éviter qu'on ressente qu'elle ne porte que sur « la partie émergée de l'iceberg », qu'on ne traite pas le fond du problème, que l'enjeu réel est ailleurs. Michel Rocard devait en être bien conscient, lorsqu'en 2009 il concluait son rapport d'experts sur la Contribution Climat-Énergie par un paragraphe intitulé « les clefs de l'acceptabilité ».

Cette conclusion était d'abord un recadrage. Elle marquait la conscience que la taxation du carbone est loin de n'être qu'un sujet technique (un « instrument pigouvien » que l'administration peut gérer seule). Cette conclusion marquait la conscience qu'il s'agit en creux d'une réforme d'ensemble de la fiscalité et d'un projet de développement. Avec, en conséquence, des conditions de consensus, de diffusion des connaissances, de délibération et de décision drastiques, qui doivent être prises en charge sérieusement.

Certes, après l'échec de la tentative de 2009, une taxe carbone a bien été introduite. Et depuis 2015, son taux a progressé, avec le vote successif des lois de Finances. La hausse a été effective, passant de 22€/tCO₂ en 2016, à 39€ en 2018, et ceci sans susciter de gros remous ni un rejet politique. Cela veut-il dire que la réforme est acceptée ? Que son avenir est assuré ?

évolution de la trajectoire de la composante carbone

<i>En €/HT/tCO₂</i>	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2030
<i>Lois finances + LTECV</i>	30,5	39	47,5	56			100
<i>LFI pour 2018</i>		44,6	55	65,4	75,8	86,2	

Source : Cour des comptes

En fait, le reflux des prix d'importation du pétrole et du gaz sur la période récente a été plus important que la hausse des taxes, d'où à la fois la baisse des factures d'achat d'énergies fossiles et l'effet contre-productif de cette évolution récente sur l'accélération réelle de la transition énergétique. De même, la Cour des comptes, dans son rapport sur le soutien aux énergies renouvelables, soulignait que l'évolution à la baisse du prix du gaz s'était opposée à l'efficacité du Fonds chaleur, et avait augmenté son coût, car cette baisse des prix contredisait l'incitation au développement de réseaux de chaleur renouvelable.

Du point de vue de l'objectif final, la progression de la composante carbone a donc plutôt contribué à freiner l'incitation « à contre-courant » créée par la tendance à la baisse des prix d'approvisionnement.

Par rapport à l'acceptabilité, ce contexte de baisse des prix explique aussi pourquoi la hausse de la composante carbone a été relativement « indolore ». Mais, alors que les prix repartent à la hausse, la question de l'acceptabilité du déploiement de la fiscalité carbone va resurgir car

les revers et difficultés politiques apparaissent très corrélés aux épisodes de hausse des prix d'importation. La chronique de la tentative de 2009 - lancée en janvier par Nicolas Sarkozy, puis abandonnée définitivement en avril 2010 - en est un bon exemple (cf. graphique ci-dessous).

Un avenir Assuré ?



Devant nous s'annonce la conjonction de la poursuite probable de la hausse du prix baril et de la volonté de poursuivre la hausse programmée du taux de la composante carbone. En effet, les premiers résultats de la commission Quinet 2, sur la réévaluation de la valeur tutélaire du carbone, suggèrent qu'une accélération de cette hausse sera recommandée (même si cette incitation prend d'autres formes), de façon à ce que le niveau du prix du carbone soit cohérent avec l'ambition française d'une « neutralité carbone » vers le milieu du siècle.

Comment donc poser les bases durables d'une fiscalité carbone efficace et désirable ? Les conditions d'acceptabilité à identifier doivent permettre d'assurer deux conditions nécessaires d'efficacité d'un prix du carbone à long terme : 1/ la poursuite crédible de la hausse du taux, 2/ la disparition des exonérations et remboursements sans contreparties qui sont aujourd'hui nombreux : les exonérations couvrent les installations intensives en énergies, l'aviation, la pêche, le transport routier. Au total, plus de 70% des émissions industrielles ne sont pas couvertes par la fiscalité carbone intérieure et les installations agricoles bénéficient de remboursements partiels sans contreparties.

L'examen des échecs passés souligne un besoin d'action à trois niveaux : politique, juridique et au niveau du 'public'.

Pour clarifier un peu plus les conditions d'acceptabilité à réunir, on dispose d'abord des enseignements tirés de trois tentatives françaises avortées : la 'taxe mixte carbone-énergie' portée par la France au niveau européen en 1990, la taxe carbone du gouvernement Jospin en 1999, et la 'contribution climat-énergie' de N. Sarkozy en 2009. Cet examen suggère une action à trois niveaux.

Au niveau politique : un meilleur cadrage des délibérations et des négociations collectives

La grande majorité des parties prenantes ne remettent pas en cause le principe de la tarification du carbone (le rapport Rocard s'étonnait d'ailleurs du « consensus large des experts tous bords »). Les désaccords ne portent pas tant non plus sur les grands objectifs –

effet incitatif, équité, compétitivité – que sur les modalités précises du dispositif (en particulier l’usage des recettes).

Les discussions sur ces modalités engagent des équilibres politiques plus larges : le « contrat social » que suppose l’acceptation d’un modèle de finances publiques (et qui justifie son institution). Par exemple, la substitution partielle des prélèvements obligatoires du travail par la fiscalité sur les énergies fossiles peut toucher à l’équilibre politique de la gestion paritaire, aux négociations sociales et salariales entre partenaires sociaux. L’acceptation même d’une discussion sur le réarrangement de la fiscalité est aussi conditionnée, pour beaucoup de parties prenantes, à l’existence d’une discussion générale sur les finances publiques (le poids des impôts, leur répartition, la nature des dépenses publiques).

Le fait que le périmètre des discussions et des négociations n’a pas couvert ce champ, a parfois inhibé la volonté de négocier et réduit la possibilité de trouver des accords. En 2009, par exemple, il y avait un télescopage avec la suppression de la taxe professionnelle qu’il fallait financer (annoncée dès janvier), alors que la contribution climat-énergie et les modalités de son recyclage étaient discutées en juillet, le financement des retraites et le projet de loi de finances 2010 à l’automne.

Au niveau juridique : la mise en cohérence des politiques au-delà du seul objectif climatique

Deux des tentatives de mise en œuvre ont été abandonnées suite à des décisions du Conseil Constitutionnel d’invalider les projets proposés (en 1999 et 2010). La raison principale était que les modalités d’application n’étaient pas satisfaisantes du point de vue du principe « d’égalité devant les charges publiques ». Selon la jurisprudence constitutionnelle, les exemptions sont possibles, mais celles-ci n’étaient pas justifiées par l’objectif climatique, ni par un arbitrage motivé entre objectifs d’intérêt général (l’usage des recettes est en effet un moyen préférable pour gérer les risques de distorsions de concurrence et les exigences d’équité entre citoyens, tout en conservant le signal-prix).

Si ces décisions ont suscité de nombreux commentaires - en particulier, des critiques d’économistes, selon lesquelles des abattements à la base ou l’exonération des installations soumises au système de quotas européen EU-ETS ne signifiaient pas l’absence d’incitation -, elles soulignent le besoin de clarifier la justification d’ensemble de la cohérence du projet. Elles sont aussi apparues justifiées a posteriori par le dysfonctionnement en pratique du système de quotas EU-ETS (un très bas prix et des gains financiers non justifiés qui ont été permis par les modalités de distribution gratuite des quotas).

L’ensemble des textes à valeur constitutionnelle (qui comprend la Charte de l’Environnement depuis mars 2005) offre les latitudes nécessaires pour concevoir divers dispositifs qui instituent des arbitrages différents, mais *en plaçant le climat dans un jeu plus large d’objectifs « d’intérêt général »*. Les bases juridiques internationales ont d’ailleurs favorisé cette vision d’ensemble du système fiscal et des objectifs de développement, avec l’existence des notions « d’écodéveloppement », puis de « développement durable » (avec ses trois piliers d’objectifs : économique, social, environnemental).

Les analyses économiques doivent fournir les arguments pour la possibilité d’articuler divers objectifs dans le choix des modalités précises retenues, en particulier via le choix central d’usage des recettes. En analysant concrètement, et selon des critères « d’intérêt général »

explicités, les arguments qui justifient une hiérarchie des dispositifs possibles et les termes des arbitrages nécessaires, l'analyse économique fournira les justifications d'adéquation du dispositif aux principes constitutionnels. La délibération et la négociation collective fixeront les modalités non définies par l'état des connaissances.

Il faut enfin noter que le principe de non-affectation des recettes publiques ne s'oppose pas à l'établissement d'une vision d'ensemble des ajustements des finances publiques au regard de l'ensemble des objectifs recherchés. Ce principe est parfois évoqué pour dire que l'on ne peut pas fléchir l'usage des recettes de la taxe carbone. Au contraire, ce principe est inféodé à celui de « l'universalité budgétaire » qui vise justement à maintenir une cohérence et une gestion d'ensemble des finances publiques. C'est l'équilibre des mesures - pas l'affectation instrumentale - qui est requis.

Au niveau du 'public' : une stratégie de communication qui autorise un débat mieux informé

En prenant le point de vue des individus moins informés, on observe que leurs perceptions se distinguent nettement de celles des experts (économistes, parties prenantes, juristes). Le ton est généralement donné dans la presse à l'approche de janvier (lorsque la hausse du taux devient effective), ou bien au début de l'automne (lorsque les projets de loi de finances sont discutés). On a pu lire des titres comme : « La taxe carbone, le nouveau jackpot de Bercy » (*Le Point*, 29 novembre 2017) ou « Pourquoi la taxe carbone est inefficace » (*L'Opinion*, 11 décembre). Derrière ces objections se mêlent des arguments infondés (qui peuvent être réfutés par les experts) et des enjeux réels de gouvernance et de conception du dispositif (cf. encart 1).

Encart 1 : Les principales préoccupations et l'aversion pour des projets de taxes carbone

À travers la singularité des pays et des circonstances historiques, on retrouve souvent les mêmes perceptions et préoccupations. Carattini et al. (2018) en isolent cinq principales :

- Préoccupation 1 : **Les coûts personnels sont perçus comme étant trop élevés.**
- Préoccupation 2 : **Les taxes-carbone peuvent être « régressives »**
- Préoccupation 3 : **Les taxes-carbone pourraient nuire à l'économie dans son ensemble**
- Préoccupation 4 : **Les taxes-carbone ne découragent pas l'usage des énergies fossiles.**
- Préoccupation 5 : **Les gouvernements souhaitent taxer le carbone pour augmenter leurs revenus.**

Perceptions inexacts ou critiques fondées ?

Bien que fortement partagées, ces perceptions sont en partie démenties par l'état des connaissances et les analyses des experts. Il est donc possible de répondre à ces arguments de façon constructive, notamment par le détail de la conception des modalités du dispositif (cf. infra), mais cela demande des efforts de pédagogie, de communication, afin d'expliquer clairement les analyses.

Mais la répétition de ces objections – de la part même de personnes informées – souligne aussi les limites des analyses, qui laissent de côté des facteurs importants du problème. La méthode, les outils et l'utilité des analyses peuvent aussi être améliorés pour apporter des réponses plus satisfaisantes aux individus qui peinent à suivre et à prendre part aux débats publics. Il s'agit donc d'abord d'organiser de façon plus satisfaisante et pérenne les relations et les échanges répétés entre expertise, délibération et décision.

Ces préoccupations traduisent en tout cas des réalités dont il faut bien tenir compte : « L'énergie est bien assez chère comme ça ! », « C'est de l'écologie punitive ! », « Une taxe carbone est inutile pour changer les comportements ! En l'absence d'alternative chacun

continuera d'utiliser sa voiture, même si le prix des carburants augmente ». Comme en droit constitutionnel, les individus n'isolent donc pas la mesure, ni l'objectif écologique visé, des autres enjeux sociaux et économiques actuels et à venir.

Ces objections montrent, en premier lieu, la nécessité d'éclairer plus globalement et plus explicitement le projet de transformation, et comment l'ajustement proposé des finances publiques y contribuera. La motivation et l'adhésion des individus au projet se font d'abord sur les résultats tangibles et conséquences attendus pour leur vie : la qualité de l'aménagement du territoire, la mobilité, la disponibilité énergétique et la moindre dépendance aux carburants importés, la réduction de la précarité énergétique, les opportunités économiques (le développement local, la cohésion sociale, le tissu productif), le niveau des prélèvements obligatoires, les revenus salariaux et le contrôle des coûts de production, le financement durable de la protection sociale dans une économie ouverte. Sans ces motivations substantielles, un nouveau 'Ras-le-bol fiscal' se manifesterait. Ce sont elles qui donnent *la valeur* réelle au projet, le surcoût des énergies fossiles que la population *veut* se donner.

Une stratégie de communication trop simpliste augmente la méfiance et le rejet, et risque de ne pas favoriser les projets les meilleurs (donc de générer des coûts économiques et sociaux non nécessaires). Il existe en effet un écart d'appréciation sur la question du meilleur usage des recettes. Entre d'un côté l'analyse économique, qui recommande une substitution au moins partielle à des impôts existants, et de l'autre une bonne partie de l'opinion, qui semblerait préférer une redistribution intégrale (sous forme soit monétaire, soit d'aides au financement des mesures de transition énergétique). En 2009, la visibilité du « chèque vert », associée à l'attrait apparent d'une simplicité de communication (« on vous rend l'argent »), a rendu cette modalité attrayante au motif de son « acceptation ». Or l'analyse économique montre que cette modalité n'est pas la meilleure, ni du point de vue de l'emploi global, des prix et des échanges extérieurs, ni même du point de vue de l'équité.

L'examen des facteurs d'acceptabilité : le choix central d'usage des recettes

Une littérature fournie souligne que l'usage des recettes est l'élément clef de réussite d'une politique de prix du carbone (aussi bien pour son acceptabilité, son équité et son efficacité économique). En effet, la mise en œuvre d'un prix du carbone progressant jusqu'aux niveaux requis pour atteindre les objectifs climatiques produira des recettes fiscales dont il faut bien faire le meilleur usage. *Ce meilleur usage est à considérer d'un point de vue global : la stratégie d'ensemble d'évolution des prélèvements obligatoires sera en effet jugée, au final, au regard de l'ensemble des grands enjeux de développement à venir (revenus et emploi, finances publiques, réduction des inégalités et pauvreté, protection sociale) ; que ce soit par les parties prenantes, les citoyens, ou en droit constitutionnel. Parvenir à un consensus négocié, instituant une vision partagée de la façon d'articuler ces objectifs, sera en outre nécessaire pour une mise en œuvre pérenne et à la hauteur de l'enjeu climatique : c'est-à-dire en limitant les risques de la multiplication des exemptions et les blocages de la progression du prix du carbone.*

Plusieurs choix d'usage des recettes possibles

Les options présentes dans la littérature académique et les discussions politiques sont les suivantes :

- « *Aucun recyclage des recettes* ». Cela revient à une hausse des prélèvements obligatoires et une baisse des déficits publics (de fait, s'il n'y a pas par ailleurs baisse d'autres prélèvements ou hausse de dépenses publiques)
- *Baisse d'impôts existants*. Il s'agit d'une substitution de prélèvements obligatoires (respectant souvent dans la littérature économique une règle cible de « neutralité budgétaire », mais qu'il faut préciser : euros collectés = euros déduits, constance du ratio déficit public / PIB, ou du ratio Dette public / PIB, ou du taux de prélèvement global, etc.) Tous les prélèvements existants peuvent en principe être considérés (TVA, IR, IS, cotisations sociales, etc.).
- *Restitutions monétaires forfaitaires*. En respectant également une règle de neutralité budgétaire, les recettes sont recyclées sans passer par l'ajustement de taux de prélèvements existants, mais en finançant des montants de « chèques » ou de « crédits d'impôts » à des ménages et/ou des entreprises. Il s'agit de montants forfaitaires qui peuvent être identiques ou modulés selon certains critères (degré d'urbanisme, taille et composition des ménages, valeur ajoutée ou degré d'exposition de l'activité, etc.). Ils doivent être justifiés par rapport à des objectifs collectifs clairs (notamment les objectifs d'équité et de compétitivité qui peuvent justifier des traitements différenciés).
- *Dépenses ou investissements publiques*. Un dernier usage des recettes possible peut permettre le financement de dépenses à partir du budget public, en particulier des investissements en faveur de la transition énergétique. Il peut s'agir de dépenses dans l'offre d'énergie décarbonée, en infrastructures, par exemple pour offrir des alternatives aux transports en véhicules thermiques, ou des soutiens aux changements techniques des entreprises ou des ménages (subventions à la R&D, primes à la casse, crédit d'impôt pour la transition énergétique, etc.). Sans baisse d'autres dépenses, il s'agit d'une hausse du budget.

Les informations disponibles pour orienter le choix d'usage des recettes

Ce sujet a beaucoup été étudié du point de vue économique, largement depuis les années 90, à la fois à travers des analyses théoriques et par des modèles numériques appliqués à des cas concrets. On peut en tirer les grands enseignements suivants :

- **Le recyclage des recettes est nécessaire, même pour réduire à long terme les déficits publics.** En effet, taxer le carbone sans redistribuer tout ou partie des recettes dans le pays revient à un choc sur les prix pétroliers : effet dépressif sur le pouvoir d'achat des ménages, sur les coûts de production des entreprises, donc sur la demande intérieure et le commerce extérieur ; effet dépressif sur les revenus et sur les assiettes fiscales, ce qui rend le désendettement très coûteux.
- **Les analyses économiques globales ont souligné l'intérêt de baisser des prélèvements existants.** Du point de vue de l'activité et de l'emploi, de très nombreuses analyses macroéconomiques, à la fois théoriques et appliquées, ont depuis le début des années 90, apporté des arguments en faveur de substitutions fiscales (c'est-à-dire un réarrangement de la fiscalité existante), plutôt qu'une redistribution monétaires additionnelle des recettes aux ménages.

- **Le meilleur choix de prélèvements à réduire est bien délimité, mais pas connu précisément.** L'analyse est en effet sensible au diagnostic (qui ne fait pas consensus) sur les avantages et les inconvénients des impôts dans l'économie. Les nombreuses études réalisées ont pointé deux types de prélèvements - les cotisations sociales et les impôts sur le stock (ou le revenu) du capital des sociétés - qui pèsent sur les coûts de production, les choix d'investissement et l'emploi. Dans le cas des pays européens (dont la France), la grande majorité des études ont mis en évidence que les meilleures performances venaient d'une substitution aux cotisations sociales - du fait notamment de leur niveau élevé-, et surtout si cette substitution entraîne *à la fois* des hausses de salaires *et* des baisses de coûts. En économie ouverte, exposée à la concurrence internationale, ces meilleures options déplacent la charge fiscale vers les revenus finaux et détaxe les coûts de production ('détaxe l'acte de produire').
- **Une fraction des recettes peut répondre de façon ciblée aux enjeux de compétitivité et d'équité.** La redistribution par transferts forfaitaires ou aides publiques au financement doit être limitée pour permettre les effets positifs d'une substitution fiscale sur l'ensemble de l'économie². Mais les substitutions étudiées peuvent être insuffisantes pour compenser la hausse des coûts, ou la perte de pouvoir d'achat, de certaines activités et de certains ménages vulnérables à la hausse des prix des énergies fossiles. Les études montrent que le risque peut être réel pour certains maillons des chaînes de valeur très exposés à la concurrence internationale et intensifs en énergie, ainsi que pour des ménages au bord de la précarité énergétique. Mais que le nombre de ces 'vulnérables' est limité : ils peuvent être compensés de façon ciblée, à l'aide d'une fraction seulement des recettes. Toutefois, au-delà de la préservation des plus vulnérables, des objectifs de redistribution (ou d'évitement des redistributions qui seraient induites par la substitution fiscale) peuvent justifier d'autres usages des recettes (par exemple une redistribution forfaitaire plus large aux ménages). Mais la redistribution directe a souvent un coût d'opportunité : une charge fiscale plus élevée sur les coûts de production.

Au total, l'analyse montre que les modalités réelles de politiques publiques peuvent combiner plusieurs de ces options. Des usages hybrides peuvent permettre d'articuler les divers objectifs recherchés. Il reste néanmoins à poursuivre l'analyse et à délibérer pour être en mesure d'identifier les paramètres précis d'un plan cohérent d'usage des recettes qui soit adapté au contexte français à venir. La gouvernance et l'évolution dans le temps de ces arbitrages devront aussi être organisées (et en lien réel avec les processus des lois de finances et la programmation pluriannuelle des finances publiques).

Réduire les différences de perception pour parvenir à un compromis négocié

Plus récemment, l'analyse du choix d'usage des recettes a été élargie, et étendue aux facteurs qui déterminent ses chances réelles d'adoption (ou d'échec), dans les processus politiques. Elle mobilise maintenant des travaux académiques en sciences comportementales (points de vue et perceptions des individus) et en sciences politiques (points de vue et interactions entre acteurs politiques). On peut en tirer les grands enseignements suivants :

² On ne peut pas en effet tout demander à la taxe carbone et aux budgets publics. C'est pourquoi la réforme fiscale écologique doit être articulée aux mesures et réformes financières permettant de réorienter l'épargne et les leviers de financement privés.

- **Il existe aujourd’hui des perceptions très différentes sur le meilleur usage des recettes carbone.** La figure suivante montre que les modalités de restitution monétaire forfaitaire ou de financement de dépenses en faveur de l’environnement sont évaluées plus favorablement par les parties prenantes et les particuliers. Alors que nous avons vu qu’en Économie Publique leur recours est souvent limité : aux enjeux redistributifs (‘équité’) pour les premiers, par la ‘neutralité budgétaire’ pour les seconds.

Ordres de justification et différences d’appréciation sur l’usage des recettes

Recycling mechanism	efficiency	equity	acceptability
labor tax (initial tax system non-optimal)	+	+	0
labor tax (initial tax system optimal)	0	0	0
capital/corporate tax (initial tax system non-optimal)	+	-	0
capital/corporate tax (initial tax system optimal)	0	-	0
directed transfers	0	+	+
uniform transfers (initial tax system non-optimal)	0	+	+
uniform transfers (initial tax system optimal)	+	+	+

Figure 2: *Ranking of recycling mechanisms.* Recycling mechanisms ranked according to efficiency, equity, and acceptability. Equity and efficiency are determinants of acceptability; however, the evaluation of acceptability focusses on other factors determining it. Green boxes represent a positive, yellow boxes a neutral and red boxes a negative evaluation in the respective category.

Source : “Making carbone pricing work for citizens”, *Nature Climate Change* (Août 2018)

Les propositions jugées les plus efficaces et les plus équitables par les experts ne sont donc pas évaluées de la même façon par les individus. D’autres facteurs déterminent leurs préférences et l’acceptabilité du dispositif . Ce ne sont donc elles qui obtiennent le plus de soutien politique. L’enjeu pour une réelle réussite est donc de rapprocher ces perceptions de façon à ce qu’au final la réforme qui soit désirée et choisie soit aussi celle qui est jugée la meilleure en l’état des connaissances (donc par les plus experts). Il faut pour cela organiser durablement le processus de décision et les échanges d’information afin d’atteindre (pour le moins de se rapprocher) de ce résultat.

- **L’hétérogénéité des connaissances, les incertitudes et les relations politiques expliquent ces différences.** L’insuffisante diffusion des connaissances et des analyses de l’Économie Publique ne suffit pas à expliquer seule pourquoi la hiérarchie des options d’usage des recettes des experts ne s’impose pas. Cinq facteurs principaux ont été identifiés pour éclairer ces différences de position :

1. « *Political, economic, and cultural beliefs* » : les orientations idéologiques des individus. On est plus sceptique à l’égard d’actions environnementales dont les solutions politiques contredisent ou remettent en question nos prédispositions idéologiques. Aux États-Unis, les conservateurs, contrairement aux libéraux, considèrent les taxes incitatives moins préférables que des subventions. Ce qu’on nomme un phénomène de « *solution aversion* » apparaît aussi en France, moins sur le

principe même de la fiscalité incitative, que sur la modalité du dispositif. Par exemple, la substitution aux cotisations sociales est souvent perçue par les partenaires sociaux comme une remise en cause des principes fondateurs de la protection sociale : un financement spécifique des risques de travailleurs au long de leur vie. Les considérations sur le poids des impôts et la 'taille de l'État' sont également importantes, de même que la vision d'une mondialisation comme seule concurrence sur les coûts (Le « *There is no alternative* » de M. Thatcher).

2. « *Saliency* » : le caractère visible ou non de l'usage des recettes et de qui en bénéficie pousse à préférer la restitution directe de 'chèques' réguliers ou le financement de mesures précises explicitées, plutôt qu'une baisse d'autres prélèvements aux effets plus incertains. Les effets d'« incidence fiscale » de l'Économie Publique - qui font que celui qui est assujéti à l'impôt n'est pas nécessairement celui qui en supporte le coût au final - sont à la fois beaucoup plus incertains (puisqu'ils dépendent de toutes les hypothèses de réaction à l'impôt) et moins visibles (quelle est l'influence de l'impôt sur les créations d'emplois ? les salaires ?). Les effets sur la taille du gâteau (la progression des revenus, les opportunités économiques et l'emploi), sont également moins bien perçus et plus incertains, ce qui pousse à réduire le problème à une pure question de redistribution : un « jeu à somme nulle ».

3. « *Trust* » : le climat de confiance politique et l'absence de corruption réduisent la suspicion que la réforme servira des intérêts particuliers, cachés, plutôt que ceux de la majorité et des plus fragiles. Un climat de confiance offre aussi plus de marges de manœuvre pour discuter d'autres modalités alternatives, dans le cadre d'une réforme fiscale plus globale. Cette confiance joue à tous les niveaux : dans la volonté de discuter des politiques publiques, dans la perception des différentes options, dans la confiance que les politiques ne seront pas détournées de leurs objectifs, ou qu'elles seront poursuivies par les gouvernements et les parlements futurs. La confiance peut être favorisée par la transparence, l'explication, mais aussi se manifester dans des dispositifs d'engagement divers, des contrats public-privés (voir supra), etc.

4. « *Time and experience* » : l'expérience des bénéfices de la réforme manque encore pour réduire la suspicion qu'un prix du carbone n'offre pas d'alternative aux énergies fossiles, ce qui favorise parfois les usages des recettes qui financent directement ces alternatives. L'expérience des coûts (la facture énergétique, le « prix à la pompe ») est plus grande que l'expérience des bénéfices qui demande du temps et est moins visible (l'émergence d'offre alternative aux énergies fossiles, les investissements bas carbone, l'atténuation des risques et des dommages des changements climatiques).

5. « *Constituencies of support* » : le soutien politique pour l'adoption de la réforme peut orienter vers des usages favorables au plus grand nombre (allocation universelle d'un chèque), ou ciblés sur les acteurs influents qui concentrent les coûts (industrie, producteurs d'énergie...). Mais un soutien politique durable à long terme est nécessaire pour réduire les risques de recul sous des parlements et gouvernements futurs. Des études soulignent l'importance de considérer, au-delà des groupes influents lors de l'adoption, la construction de coalitions plus larges et plus durables, par la recherche de consensus sur les modalités et leur suivi.

Au total, la prise en compte de ces facteurs permet de comprendre l'attrait d'options qui ne sont pas évaluées comme étant les plus efficaces par les experts (la restitution forfaitaire des recettes carbone, ou leur affectation au financement de mesures de transition énergétique, « *earmarking* »).

Le bon cadrage des débats et le choix doit tenir compte du contexte économique et socio-politique. Les analyses précédentes montrent aussi qu'il n'existe pas de solution générale (un meilleur dispositif applicable en toutes circonstances), ni de solutions particulières déjà connues et parfaitement objectivées adaptées à chaque circonstance (solution qui pourrait être complètement déterminée par les experts, simplement communiquée et mise en œuvre par l'administration).

La priorité doit donc être donnée à la bonne organisation des délibérations, la gouvernance du choix collectif, et la poursuite des expertises sur les points qu'il reste à trancher. On peut pour cela déjà tirer le meilleur parti des nombreuses connaissances disponibles pour bien cadrer ces discussions. Une bonne description de l'état des connaissances simplifie et améliore la pertinence du choix : en concentrant les négociations politiques sur les questions clés et les paramètres principaux du choix.

Sur la question de l'usage des recettes, les débats sont encore vifs (cf. Encart 2). Mais la plupart des parties prenantes sont disposées à en discuter. Il est important de bien définir un cadrage satisfaisant de cette discussion, et de disposer d'un temps suffisant pour délibérer et négocier.

Encart 2 : Les débats sur l'usage des recettes en France. Toujours en mal de consensus

En France, les vingt dernières années de débats et l'expérience des quatre tentatives avortées ont aussi fourni un éclairage sur les positions des parties prenantes et les argumentaires en présence. En juillet 2009, lors de la conférence Rocard, et dans les prises de paroles de l'été qui ont précédé la proposition de loi de finances, diverses parties prenantes ont adopté des positions concurrentes. La synthèse très schématique suivante illustre une situation encore très actuelle :

- **« Compenser le pouvoir d'achat des ménages ! »**
-> « Chèque vert » exigé par les associations de consommateurs
- **« Baisser d'autres impôts pour l'activité et l'emploi ! »**
-> Accords entre les syndicats et le patronat pour négocier
- **« La priorité est de réduire les déficits publics ! »**
-> Dissensions entre Ministères (Ecologie vs. Budget)
- **« Une écotaxe doit financer la transition écologique ! »**
-> Associations de protection de l'environnement

Plus récemment, la discussion a aussi porté sur les bonnes modalités de gestion et d'attribution des fonds publics alloués à la transition énergétique. Dans un communiqué commun, les représentants des collectivités territoriales et les principales ONG environnementales demandent que des moyens financiers soient accordés pour la mise en œuvre des plans territoriaux. Ils réclament qu'une fraction des recettes abonde les budgets des collectivités.

L'acceptabilité et la bonne conception des modalités d'usage des recettes dépendent des divers paramètres d'analyse économique, sociale et politique que nous avons parcouru dans

les paragraphes précédents (ce qui est résumé schématiquement par « l'arbre de décision » ci-dessous).

En pratique, on observe bien, en effet, que des usages différents sont mis en œuvre dans les pays où le prix du carbone a atteint des niveaux notables. Dans une perspective pure d'acceptabilité, l'exactitude des perceptions est moins importante que le fait qu'elles soient largement répandues et qu'elles bloquent l'adoption de la réforme. Toutefois, les décideurs politiques doivent engager leur responsabilité en cherchant à ce que le dispositif retenu soit le meilleur pour la société, tout en veillant à ce qu'il reçoive un soutien public suffisant. Comprendre les différences de perceptions est un premier pas en ce sens.

Sur le temps long de la transition - nous le verrons en discutant de gouvernance - il est donc important de faire évoluer ce contexte (poursuivre les analyses, créer les conditions de confiance, diffuser les connaissances, organiser les négociations collectives). Pour qu'au final les solutions qui bénéficieront d'un soutien suffisant et qui seront mises en œuvre soient aussi les meilleures selon les connaissances d'experts.

Les facteurs qui orientent aujourd'hui les préférences sur l'usage des recettes

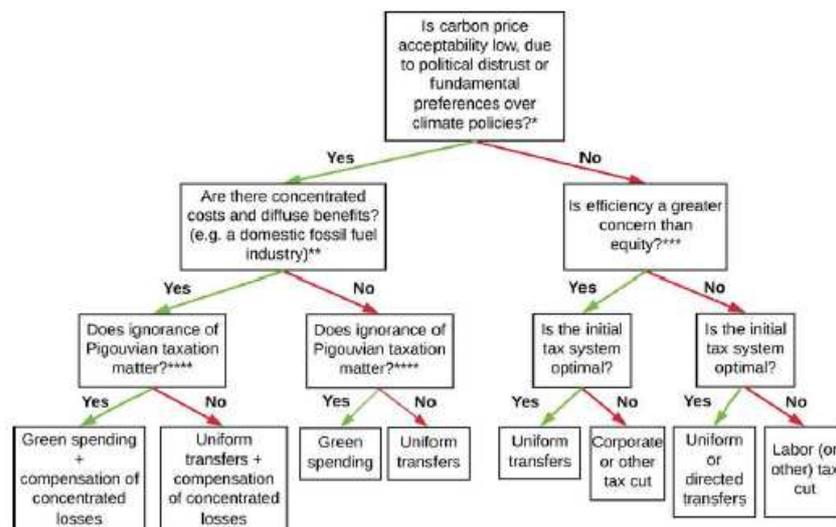


Figure 3: Decision-tree diagram for carbon revenue recycling. This decision-tree summarizes the findings from the reviewed studies. If acceptability of carbon pricing is high (right branch), mainly lessons from traditional public economics apply. If acceptability is low (left branch) lessons from behavioral and political sciences apply predominantly. *: lessons regarding political trust and political, economic and cultural world views apply. **: lessons regarding the salience of revenue recycling and the creation of politically powerful beneficiaries apply. ***: from here on and below traditional public economics lessons apply. ****: lessons on citizens' ignorance of the corrective ("Pigouvian") effect of carbon pricing apply.

Source : "Making carbon pricing work for citizens", Nature Climate Change (Août 2018)

Au-delà de l'usage des recettes, vers la cohérence d'ensemble des finances publiques

Le choix d'usage des recettes est un élément clef de réussite du prix du carbone qui nécessite une délibération spécifique et prioritaire. Mais l'analyse précédente nous a montré que cette discussion doit aussi être articulée avec d'autres sujets de politiques publiques. Plusieurs raisons justifient de connecter et d'articuler ces discussions.

- **L'analyse économique montre que l'interaction des politiques et des objectifs affecte ces choix.** L'Économie Publique de « second rang », qui s'est développée depuis les années 70 pour tenir compte des limites de l'efficacité des marchés et de « l'ère de contrôle » de l'intervention publique (Drèze et Stern, 1987), a

montré qu'en général les modalités précises des politiques publiques dépendent des autres politiques en place, ainsi que de la diversité des objectifs recherchés.

Appliquées à la fiscalité carbone, ces analyses économiques ont montré que l'évaluation et la comparaison des modalités dépendent (au premier ordre) de paramètres discutés et décidés séparément. Nous avons vu que le meilleur choix d'usage des recettes dépend du diagnostic général sur les imperfections du système fiscal et les améliorations possibles. Ce diagnostic dépend d'hypothèses aussi variées que le contexte macroéconomique français, le fonctionnement du marché du travail, la compétitivité et les échanges extérieurs, les déterminants du progrès économique. De même, les exigences d'équité dépendent des politiques fiscales et sociales mises en œuvre simultanément. La précarité énergétique comme la fragilité de certaines activités résultent d'une conjonction de facteurs de vulnérabilité, dont le prix de l'énergie n'est qu'un élément très limité.

- **Le manque de cohérence et la fragmentation des sujets nuisent à l'émergence d'un projet commun.** À côté de ces raisons analytiques de bonne conception des politiques, nous avons vu que l'examen des déterminants psychologiques, sociaux et politiques de l'acceptabilité suggère aussi le besoin d'organiser la réflexion collective sur la cohérence, de décloisonner les sujets et les discussions.

C'est un constat qui dépasse les clivages et qui semble émerger de façon diffuse. Nous notons en 2017 que le préalable était de mettre fin à la fragmentation intellectuelle qui est à la source des échecs passés. Différentes institutions comme la Cour des comptes et le Parlement ont récemment alerté sur ce besoin de cohérence et ont fait des propositions. Ce besoin de « mise en relation » a également été soulignée par Laurence Parisot dans le cadre de sa mission sur les enjeux d'emplois et de compétences de la transition.

La difficulté pratique à laquelle on se confronte est alors de savoir comment organiser ces discussions décompartimentées, en évitant le risque évident de « parler de tout et ne décider de rien ». Car si l'on ne souhaite pas qu'un choix soit bloqué parce qu'il dépend d'autres agendas de décision, on ne souhaite pas non plus tout compliquer et ne plus parvenir à rien décider ni à convaincre.

Mais il est en revanche possible, non seulement d'échanger collectivement sur le cadrage de ces discussions, mais aussi de réfléchir à la bonne séquence. En effet, l'acceptabilité dépend aussi d'un accord de « procédure » qui favorise la confiance et permette de se coordonner sur les grands jalons des décisions à moyen terme. Nous ouvrons en conclusion sur ce sujet de la bonne « gouvernance ».

Les autres choix prioritaires à discuter et trancher conjointement

On ne peut pas non plus tout demander à la fiscalité carbone et l'usage de recettes est limité. L'émergence d'une acceptation large de la réforme dépend aussi de la complémentarité des politiques mises en place simultanément : elles aussi partie du « deal » global entre acteurs. En particulier, l'articulation du dispositif de réforme avec trois dossiers en conditionne la réussite.

L'articulation avec le marché européen de quotas et l'échelon international

Un argument souvent évoqué pour ne pas engager la réforme fiscale carbone à l'échelle nationale est que c'est l'échelon international qui compte. En 2010, N. Sarkozy justifiait ainsi l'abandon complet de la réforme (après le rejet de son projet par le Conseil Constitutionnel) : « Je subordonne la création d'une taxe carbone intérieure à une taxe aux frontières qui protégera notre agriculture et nos industries contre la concurrence déloyale de ceux qui continuent à polluer sans vergogne ».

Adosser une réforme nationale des finances publiques à une diplomatie active européenne et internationale est la voie à suivre. Toutefois, il ne faut pas que cette diplomatie serve d'argument dirimant à l'adaptation des finances publiques nationales. La réforme nationale est souhaitable pour de nombreuses raisons, indépendamment des évolutions internationales. L'état des connaissances montre certains modalités de fiscalité carbone permettent d'articuler plusieurs objectifs d'une économie ouverte (baisse de la ponction sur les revenus de la facture pétrolière, déplacement de la charge fiscale vers les revenus non salariaux, meilleure rentabilité des activités innovantes plus économes en énergie qu'en emploi).

Il faut néanmoins discuter les modalités précises d'articulation des finances publiques nationales (qui doivent répondre aux objectifs propres de développement français) avec les systèmes européens et internationaux, en particulier le système existant de quotas européens EU-ETS. Puisque les objectifs français et européen ne sont pas identiques (ambition de neutralité carbone en France), un dispositif d'ajustement pour les installations concernées est nécessaire. Leur exonération pure et simple de la taxe carbone intérieure n'est pas justifiée. Ces installations peuvent être soumises au prix du carbone intérieur plus élevé et les recettes différentielles peuvent leur être restituées. Plusieurs solutions d'articulation des systèmes de prix du carbone ont été mises en œuvre, comme le '*carbon price floor*' au Royaume Uni, et d'autres étudiés. Cette articulation est possible, mais il faut discuter des modalités précises.

L'articulation avec la finance carbone et les autres mesures d'accompagnement sectorielles

Un autre sujet technique à étudier conjointement concerne la cohérence du « paquet de mesures » mis en place pour assurer les investissements nécessaires et les changements de modèles de production dans les différents secteurs, branches et filières d'activités.

La taxation du carbone et les recettes publiques ne suffiront pas à déclencher les changements profonds de modes de production, de consommation et de localisation. Comme nous l'avons vu, l'acceptabilité tient aussi de la démonstration que cette mesure contribue effectivement à l'objectif final. Son rejet découle aussi des discours simplistes qui consistent à résumer l'action climatique par l'application d'un prix du carbone. Ce rejet peut être atténué par une discussion qui replace le rôle de la fiscalité carbone dans un ensemble de politiques publiques plus large.

En particulier, nous avons vu que l'affectation des recettes au financement de mesures de transition énergétique peut en contrepartie faire peser un poids supérieur sur les finances publiques. Cet usage peut entrer en concurrence avec d'autres objectifs socioéconomiques : par exemple compenser la hausse d'impôt sur les coûts de production et favoriser l'embauche et la hausse des salaires par une baisse des prélèvements obligatoires sur le travail. En revanche, il est parfois cohérent avec ces objectifs : lorsque la compensation des ménages vulnérables et la baisse de la précarité énergétique ne passent pas seulement par des transferts monétaires forfaitaires (chèque énergie), mais par des mesures de financement ciblées permettant de sortir ces populations de la dépendance aux énergies fossiles.

Pour ne pas tout faire peser sur les fonds publics, par ailleurs très contraints par l'exigence de réduire les déficits, il est important d'articuler la discussion avec les autres politiques de financement et la mobilisation de l'épargne privée. Les politiques de « finance climat » sont également plus aptes à réduire le risque d'investissement à long terme, ce que ne permet pas seule une fiscalité montant progressivement en puissance, surtout dans un contexte d'incertitudes nombreuses. On se trouve ici aux frontières des connaissances économiques et davantage de travaux devront préciser les modalités d'une bonne articulation de ces instruments.

Mais pour convaincre que ces mesures sont au service de transformations explicitées et souhaitées, leur discussion doit être adossée à une réflexion stratégique collective, déclinée dans les différentes branches d'activité. Cette réflexion stratégique peut donner lieu à des contrats d'objectifs. Ces contrats de transition seront la contrepartie d'une restitution ciblée de taxe carbone pour les activités sensibles (transporteurs routiers, agriculture, pêche, taxis, industrie). Ce processus de construction d'accords de branches leur donnerait la marge de manœuvre nécessaire pour proposer un plan de transition de leur activité sur un moyen long terme, avec des points d'étapes et des objectifs intermédiaires. Il permettrait de discuter des aides et des moyens nécessaires pour accompagner ces activités, plutôt que de les exempter sans anticiper leur transformation.

L'articulation avec la protection sociale, la redistribution et le contrôle des déséquilibres

Enfin, la fiscalité carbone n'est qu'un élément de l'évolution d'ensemble des prélèvements obligatoires. Son acceptabilité et les modalités de sa mise en œuvre dépendent de considérations plus générales sur les meilleurs systèmes de finances publiques permettant de répondre simultanément aux différents enjeux d'un développement durable en France.

Aujourd'hui, les différents sujets de l'évolution des finances publiques sont étudiés par des expertises encore trop cloisonnées, alors que leur analyse conjointe peut mettre en lumière des synergies économiques intéressantes, qui offrent davantage de marges de manœuvre, pour l'action climatique, mais aussi pour les dossiers sociaux comme les inégalités et le financement de la protection sociale, ou encore les dossiers de contrôle des déséquilibres macroéconomiques (déficits publics, déficit de la balance des paiements)⁵. Le détail des dispositifs doit encore être étudié et les différentes alternatives de « paquets de mesures » comparées dans toutes ces dimensions. Mais il faut pour cela promouvoir et organiser le décroisement des dossiers et les analyses intégrées.

Ici encore les recettes-carbone offrent des marges de manœuvre pour articuler l'objectif climatique avec les autres objectifs de développement (équité, compétitivité, soutenabilité économique). Mais il ne faut pas demander à cette seule mesure de nous permettre d'atteindre tous ces objectifs. Par contre, les discussions précédentes sur l'acceptabilité et la bonne conception de la réforme nous ont bien montré que ces choix de politiques publiques ne sont pas indépendants. En Suède, lors de la préparation de la réforme de 1992, par exemple, les questions d'équité n'étaient pas très marquées. En raison de politiques sociales jugées satisfaisantes, les effets négatifs d'une hausse de la fiscalité énergétique sur le pouvoir d'achat des plus vulnérables étaient plus négligeables, moins sensibles. Cette sensibilité en France résulte plutôt de la conjonction d'une stagnation des revenus et des emplois dans certaines populations, associée à une plus grande dépendance aux énergies fossiles. Cette dépendance ayant été favorisée par le maintien de bas prix de l'énergie depuis les années 60.

Quelques garde-fous pour concilier « acceptabilité » et « intérêt général »

Évidemment, il est possible de chercher à obtenir un soutien politique efficace par une stratégie contestable : « donner l'argent à l'industrie pétrolière pour qu'elle ne bloque pas la réforme » ; ou dans d'autres circonstances : « donner un chèque monétaire visible au plus grand nombre ». Or la compensation d'industries dont la puissance économique repose sur l'usage des énergies fossiles - ou de ménages riches qui ne s'en privent pas - doit être clairement distinguée d'une compensation qui assure l'accès universel à des services énergétiques essentiels (« pour ne pas frapper les ruraux isolés, les plus démunis »), ou encore d'une aide temporaire aux activités fragiles, aujourd'hui très dépendantes de ces énergies (pêcheurs, transporteurs routiers, industrie intensive en énergie, etc.). Garantir à chacun les moyens et le temps nécessaires à une mutation profonde est l'intention d'un « pacte de transition ».

Il reste donc un travail important à faire de clarification des critères et des modalités de compensations « valides » pour soutenir un contrat social renouvelé. Nous avons souligné la difficulté d'identifier ceux qui sont les plus vulnérables. Des chèques monétaires assis uniquement sur le niveau de revenu, la taille, la composition de la famille et la localisation, ne sont pas des critères suffisants pour isoler des précarités énergétiques multifformes, déjà difficiles à repérer par les services sociaux. La compensation monétaire en soit n'ouvre pas de perspective. Il faut impliquer davantage les échelons territoriaux (qui sont souvent volontaires) dans la prise en charge des situations de précarité énergétique et dans la redirection des investissements vers la rénovation thermique, les infrastructures de transport et les plans d'urbanisme. Il ne s'agit pas, là encore, de développer de nouveaux canaux, mais de renforcer le projet de décentralisation.

Pour les activités, l'effort à faire est comparable. Nous avons vu que l'argument de « compétitivité » est utilisé de façon trop générale. Seuls certains maillons comportent un risque réel de voir leur profitabilité et leur existence sur des marchés mondialisés menacée directement par la réforme fiscale (par exemple, le clinker, la fonte, l'aluminium de première fusion, etc.). Pour les autres activités, l'énergie n'est qu'un élément dans un contexte dont la difficulté a bien d'autres causes (sensibilité aux taux de change, marges arrière de la distribution, faible innovation, etc.). Il est donc important ici aussi de limiter les compensations et de clarifier les critères, pour obtenir une justification valide en Droit et limiter les jeux de lobbying qui ont lieu au sein de l'organigramme compliqué des ministères. Pour toutes les autres activités dépendantes des énergies fossiles, des négociations de branches et interprofessionnelles avec les partenaires sociaux doivent être organisées. Dans

tous les cas, il faut mettre en place de réelles discussions stratégiques, pour ne pas tarder à amender les modèles qui sont à bout de souffle.

Toutes ces questions exigent à la fois un travail collectif de fond et une réelle responsabilité politique. Elle réclament aussi que soit mis en place des systèmes légaux qui organisent à la fois des formes de contractualisation public-privé, et une gestion de la séquence de transition, de façon à réduire des rentes injustifiées et éviter les « effets d'aubaine ». La Suisse par exemple a mis en place un système de suivi dynamique, une sorte de « *commitment device* » permettant de mettre en regard l'atteinte des objectifs et l'évolution des mesures dans le temps, ainsi que de responsabiliser les acteurs privés par des conventions d'objectifs juridiquement contraignantes (cf. encart). Une version française d'un tel système devrait être conçue et mise en place pour faire évoluer dans le temps les compensations, au fur et à mesure que les transformations se réalisent et que les aides deviennent moins justifiées³.

Encart 3 : Dispositif d'engagement et gestion de la transition énergétique. L'exemple suisse de 2008

Pour atteindre l'engagement pris en signant le protocole de Kyoto, la Suisse a d'abord priorisé des mesures « librement consenties » par les acteurs économiques, des grands programmes énergétiques et des politiques de transport. Ces mesures s'étant avérées insuffisantes pour atteindre les objectifs prévus pour 2008, le Conseil Fédéral les a renforcées, en instaurant notamment une taxe carbone.

Il était annoncé que 12 Francs suisses par tonne de CO₂ serait prélevés en 2018 (7,25 €), et qu'au-delà l'augmentation de la taxe serait échelonnée et liée à l'évolution des émissions. Son niveau devait doubler en 2009 (24 F.) si l'objectif de 2007 n'était pas atteint, et tripler en 2010 si celui de 2008 ne l'était pas non plus.

Une certaine flexibilité était prévue pour ne pas altérer la profitabilité et la compétitivité internationale des industries énergivores. Chacune d'elles pouvait choisir d'être exemptée de la taxe, mais alors elle devait s'engager à réduire ses émissions sur une période donnée, et convertir cette convention d'objectif volontaire en engagement juridique contraignant. En plus de mesures de réductions prises dans ses propres locaux, toute entreprise pouvait acheter des droits d'émission excédentaires à d'autres sociétés exemptées (dans le cadre d'un marché national) et acquérir un nombre limité de certificats étrangers (dans le cadre du système de Kyoto). Enfin les entreprises exemptées ne bénéficiaient pas des recettes de la taxe. Mais elles étaient remboursées si elles respectaient leurs engagements, sinon elles devaient s'acquitter de la taxe et de tous les intérêts.

Enfin, si beaucoup peut être fait pour réduire les conflits par la recherche d'un projet collectif et des gains de la coopération, il restera des arbitrages politiques sensibles à réaliser. Tous ne renonceront pas spontanément à leurs rentes et intérêts privés de court terme, pour un bien commun de long terme. Pour éviter que ces intérêts trop particuliers n'accaparent le processus collectif, la responsabilité politique et le contrôle démocratique doivent aussi être renforcés.

Quelle gouvernance ? Avancer progressivement en posant des bases durables

L'analyse conduite dans ce texte a considéré l'action collective du point de vue de l'acceptabilité. Ce faisant, nous avons mis en évidence l'importance des interactions entre les sujets de politique publique. Ce qui confirme l'intérêt de l'orientation prise et donnée par le Ministre Nicolas Hulot de rapprocher les réflexions sur la fiscalité écologique et l'environnement – encore trop menées isolément – des autres sujets de réflexion sur

³ On peut pour cela baser ces compensations sur des calculs explicites de besoins en services énergétiques essentiels : par exemple, le temps de transport moyen domicile-travail et le besoin énergétique correspondant. Ce calcul évoluant avec la disponibilité des transports en commun, la diffusion des nouvelles technologies, etc.

l'évolution des finances publiques et le contenu du projet de développement que cette évolution doit promouvoir et supporter. C'est en effet dans ce sens que l'on parviendra à répondre aux craintes et préoccupations qui freinent l'émergence et l'adhésion à un projet collectif partagé. C'est ainsi qu'on posera les bases solides d'un « pacte fiscal ».

Toute l'analyse et l'état des connaissances que nous avons survolés montrent que des solutions existent. Il y a des arbitrages à faire, mais il y a aussi beaucoup de pistes de synergie et d'amélioration. Des réformes collectives bien conduites peuvent donc offrir un scénario plus ouvert que le « laissez faire », et plus désirable, même par ceux dont l'action climatique n'est pas la priorité.

Les difficultés rencontrées pour faire émerger un projet solide qui pourrait être soutenu dans la durée s'avèrent moins techniques - même s'il existe des sujets techniques que nous avons essayé d'identifier, mais qui peuvent être traités - que de nature organisationnelle. La commission Rocard dans son rapport soulignait déjà l'importance de mettre en place une gouvernance appropriée, nécessaire pour parvenir aux « clefs de l'acceptabilité ». Cette gouvernance devait assurer : 1/ le suivi et l'évaluation tout au long de la transition, 2/ le dialogue entre les parties prenantes permettant d'accéder à une vision partagée du redéploiement fiscal à opérer sur la durée.

Cette commission soulignait qu'on pouvait s'inspirer de ce qui a pu être fait à l'étranger, et en France pour la réforme des lois de finances ou encore pour la constitution de Fonds de réserve pour les retraites. La recommandation avait été faite de mettre sur pied une « commission qui devrait comprendre des fonctionnaires de l'État, des représentants des collectivités locales et des organisations syndicales ouvrières et patronales, ainsi que des experts indépendants ». Un réel pilotage intégré interministériel et une structure de dialogue transversale, comparable au Conseil d'Orientation de Retraites, ont encore été recommandés récemment par la Cour des comptes.

La littérature plus récente sur l'acceptabilité par le grand public a aussi apporté des recommandations sur la nature des informations à partager et l'organisation de la communication publique. Elle montre, comme nous l'avons suggéré tout au long de ce texte, l'importance de communiquer l'état des connaissances, de répondre aux principales préoccupations exprimées, de décrire les différentes options des choix, avant d'expliquer l'orientation privilégiée par le gouvernement. Ce processus d'apprentissage collectif permet de mieux lier l'expertise et la délibération, de façon dynamique et itérative, ce qui favorise la confiance dans le processus de décision publique (en répondant aux préoccupations en amont de la prise de décision).

La priorité est de discuter ces modalités d'organisation dans le cadre du dialogue entre institutions (Parlement, Sénat, Gouvernement), ce qui peut faire l'objet d'un axe de travail à long terme. Pour poser réellement des bases solides en vue d'une action ambitieuse, il est important de donner le temps à ces discussions de fond sur l'organisation et la gouvernance, tout en s'y engageant rapidement. Au-delà de la conception des modalités précises des politiques, ces discussions devront maintenant clarifier la bonne séquence : le bon tuilage dans le temps des décisions et des mesures à mettre en place.

Toutefois, il semble important de rappeler que les bases institutionnelles et les lois cadres sont déjà en place pour la plupart (Loi organique relative aux finances publiques de 2001, Charte de l'environnement de 2005, Loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015).

Il ne s'agit donc pas de créer de nouveaux processus ou commissions parallèles. Il s'agit essentiellement de poursuivre le travail sur le processus global, de mettre en place une coordination qui fait défaut. En somme, promouvoir l'efficacité par la mise en relation, la cohérence, plutôt que multiplier les initiatives.

Il en va d'abord de la volonté politique de casser les barrières entre « l'environnement » et « le reste », que ces barrières soient intellectuelles, ou bien qu'elles interviennent dans les processus de décision. La construction d'un projet collectif partagé doit nous servir de ligne directrice. Mais à côté de la prise de conscience des gains de la coopération par rapport à la compétition de tous contre tous, nous avons aussi relevé l'importance première de la responsabilité politique et la mise en place de dispositifs d'engagement avec un suivi précis des progrès réalisés. Ceci de façon à rapprocher les prises de parole très volontaristes sur le long terme, des actions concrètes de court terme.

Cet article s'appuie notamment sur l'ouvrage *Fiscalité carbone et finance climat. Un contrat social pour notre temps* écrit avec Jean-Charles Hourcade (Les petits Matins, 2017), ainsi que sur l'article « Making Carbon pricing work for citizens » écrit avec David Klenert, Linus Mattauch, Ottmar Edenhofer, Cameron Hepburn, Ryan Rafaty et Nicholas Stern (*Nature Climate Change*, 2018). L'article « Overcoming public resistance to carbon taxes » de Stefano Carattini, Maria Carvalho et Sam Fankhauser (*WIREs Climate Change*, 2018) est aussi utilisé.

**Conseil économique
pour le
développement durable**

Tour Sequoia
92055 La Défense Cedex
Tel. : 01.40.81.21.22

**Directeur de la
publication**
Dominique Bureau