

La taxe carbone et la transition énergétique

CONTRIBUTION AU DEBAT SUR LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE L'ENERGIE

Marie Abadie - 26-04-2018

Taxer les émissions de carbone, la meilleure solution ?

La taxe carbone (ou contribution climat énergie) mise en place en France depuis 2014 sur l'achat de certaines énergies fossiles, paraît être un outil essentiel à la transition énergétique. Elle permet d'intégrer dans les prix de certains produits de consommation les impacts environnementaux bien connus des émissions de carbone, et ce sur le principe largement accepté du pollueur payeur. La théorie économique semble prouver que cette taxe permettra de réduire le coût social lié aux émissions de carbone en France.¹ Le choix de mettre en place la taxe carbone en 2014 a été d'autant plus judicieux qu'il s'est fait à un moment où le prix de marché des énergies fossiles était en baisse, rendant cette mesure politique, a priori difficile à faire accepter, invisible pour les consommateurs finaux. Faut-il pour autant applaudir des deux mains l'instauration de cette taxe et le relèvement récent de son taux ? Certainement pas, car il suffit que la taxe soit appliquée dans des conditions différentes de celles – idéales - décrites par la théorie économique, pour que celle-ci devienne inutile, voire aie des effets pervers

Une mise en œuvre encore trop incomplète pour être efficace

La réalité est aujourd'hui encore bien loin de la théorie. L'efficacité de la taxe carbone est difficile à quantifier, car un tel travail nécessite d'avoir un élément de comparaison, par exemple un pays aux caractéristiques semblables à la France qui n'aurait pas instauré la taxe en 2014. Néanmoins, il n'est nul besoin de se lancer dans une telle entreprise pour se douter que l'effet de la taxe carbone instaurée en France n'est pas au niveau de la théorie.

Plusieurs raisons expliquent cela. Le problème principal tient au fait que l'efficacité économique de la taxe et sa prévalence sur d'autres instruments politiques ne valent que si celle-ci est appliquée au même taux sur toutes les sources d'émission de CO₂. Si toutes les sources d'émissions ne sont pas couvertes, les produits non concernés remplaceront les produits couverts, substituant une source d'émission par une autre, et les effets de la mesure risquent ainsi d'être neutralisés, tout en coûtant à la société (le coût des changements de technologie). Si toutes les sources d'émission sont taxées mais à des niveaux différents, ce phénomène de substitution aura lieu aussi, et plus rien ne garantit que les mesures d'efficacité énergétique les moins coûteuses seront mises en place en priorité.

L'exemple du diesel, qui jusqu'à 2018 a été beaucoup moins taxé que l'essence est peut-être l'un des plus frappants. Les ménages ont troqué leur moteur essence pour un moteur diesel, réagissant à un signal prix qui ne correspond pas à une réelle différence de valeur (celle de la pollution liée à l'utilisation de chacun

des carburants). Cette réaction n'a probablement pas eu pour effet de faire baisser les niveaux de pollution. On pourrait même penser que, si le fait de taxer davantage l'essence diesel a eu pour effet d'avancer des décisions de changement de voiture par les français, alors la taxe carbone a contribué à faire augmenter le niveau de pollution des véhicules particuliers (et ce dû à la fabrication des voitures neuves qui n'auraient pas été vendues sans cette mesure). On peut imaginer que maintenant que la taxe carbone augmente plus vite sur le diesel que sur l'essence certains ménages vont changer leur voiture diesel pour une voiture essence. Ainsi, le nivellement de la taxe entre les différents produits, et la consistance des politiques dans le temps sont des éléments indispensables à l'efficacité environnementale de la taxe carbone. C'est d'ailleurs sans nommer des aberrations comme la taxation encore en vigueur sur certains gaz verts.

Un autre problème crucial est celui des exonérations. Car en effet on parle de « taxe carbone » pour les ménages, mais il n'y en a pas pour les taxis, le secteur agricole, la pêche, le transport routier de marchandises et de voyageurs, les transports maritime et fluvial, le transport aérien. En d'autres termes des secteurs dont les émissions sont non négligeables à l'échelle de la France, ne sont tout simplement pas concernés par cette taxe (les véhicules utilitaires par exemple émettent plus de 50 millions de tonnes de CO₂ par an). Aussi, certains secteurs bénéficient de régimes spéciaux (taxation au niveau de 2014 – bien plus bas que le niveau actuel). Autrement dit, la taxe carbone ne couvre qu'en pointillé le panel des sources d'émissions Françaises. Bien sûr, ces exonérations ont une justification, car certains de ces secteurs sont exposés à un risque dit de « fuite carbone ». Cela signifie qu'une fiscalité carbone sur ces secteurs risque de peser lourd dans les bilans des entreprises concernées, et ainsi de nuire à leur compétitivité à l'international. Ce risque ne peut effectivement pas être négligé car dans le pire des cas une taxe carbone appliquée dans ces secteurs mènerait à des relocalisations dans des pays où la taxe n'existe pas, événement peu populaire bien entendu mais surtout inutile car il ne ferait que déplacer la pollution ailleurs sans la réduire. Mais on parle tout de même d'exonérer les plus gros pollueurs, ce qui fait perdre tout son sens à la taxe. C'est donc un problème à traiter absolument.

Ce problème double, de l'assiette de la taxe (à savoir l'ensemble de produits sur lesquels elle est prélevée) est du niveau de la taxe (à savoir le montant prélevé par unité de volume de produit), est en fait bien plus large qu'on peut le penser. En effet, jusqu'à présent nous avons parlé des émissions de CO₂. En réalité le taux de la taxe carbone est calculé sur les émissions de gaz à effet de serre émis pendant l'utilisation et la production de certaines énergies fossiles. Mais qu'en est-il des autres pollutions : par exemple les particules fines, hautement dangereuses pour la santé ? C'est bien parce que le diesel émet plus de NO_x et de particules fines que la controverse essence-diesel a eu lieu et que le relèvement de la taxe carbone sur le diesel a du sens. Ainsi, n'est-on pas en train, en taxant les émissions de carbone et autre gaz à effet de serre, d'investir dans des énergies « non émettrices » mais qui polluent les eaux, perturbent les écosystèmes, et ont en fait un impact sur l'environnement de nature différente mais tout aussi catastrophique si ce n'est pire ?

Enfin, vient le problème de la coexistence de la taxe carbone et du système européen des quotas carbone. Ces deux outils fonctionnent différemment mais leur but est le même : faire payer le pollueur, et l'inciter ainsi à réduire durablement la pollution liée à ses consommations. Nous l'avons déjà vu, un système de quotas est en théorie moins efficace du fait du manque de confiance qu'il induit chez les agents économiques capable d'investir dans des solutions durables d'efficacité et de sobriété énergétique. Mais un autre problème de la coexistence de ces outils se pose : la différence de prix effectifs du carbone entre le marché européen du carbone (13€/t)ⁱⁱ et la taxe carbone en France (44,6€/t)ⁱⁱⁱ. Rappelons que, pour faire simple, les quotas carbone sont applicables aux gros pollueurs, et la taxe carbone arrive en complément pour les consommateurs d'énergies fossiles non couverts par le système européen de quotas. En somme, les petits pollueurs paient donc plus cher leurs émissions que les gros pollueurs...

Un troisième problème est celui de l'emploi des recettes de la taxe. Le budget de 2018 de l'état français prévoit de flécher une partie des recettes de la taxe carbone vers un compte de « transition écologique ». Même si ce fléchage paraît de bon sens a priori- en effet, il paraît juste et judicieux de taxer les pollueurs pour subventionner les consommations propres – notre sentiment face à cette mesure ne doit pas être trompeur. D'abord, ce que ce compte du budget national est susceptible de financer – par exemple l'investissement dans des énergies renouvelables – a aussi des impacts sur notre environnement, mais seulement dans une moindre mesure, ou du moins, d'une manière différente. Un mécanisme de subvention vers des technologies nouvelles, et dont les impacts n'ont été que peu étudiés risque de ne faire que déplacer le problème. De plus, si les pollutions sont taxées et si les acteurs ont une vision long terme de ces taxes, les technologies les moins polluantes devront s'imposer d'elles-mêmes... à condition qu'elles soient assez matures pour susciter la confiance des investisseurs ! Une bonne mesure serait donc de flécher ces recettes en amont du développement des filières, c'est-à-dire vers des postes de recherches et d'étude de l'impact environnemental des technologies alternatives envisagées aujourd'hui.

Un autre partie des recettes de la taxe va et ira vers le « chèque énergie ». Cette mesure paraît faire sens car effectivement ce sont les plus pauvres qui, en part relative de leur budget, sont le plus impactés par la taxe carbone. Le chèque énergie a donc le bon goût de corriger cette inégalité. Mais pourquoi faire un chèque « énergie » et pas un chèque « tout court » ?^{iv}

Faire un chèque énergie ne serait-il pas inciter à consommer plus d'énergie plutôt qu'autre chose ? A l'inverse un chèque qui servirait à couvrir d'autres dépenses élémentaires comme le logement, la rénovation de logement, l'achat de nourritures et de biens de consommation courante aurait aussi pour effet de réduire les inégalités tout en incitant à consommer moins de produits carbonés.

La dernière partie de ces recettes sert à financer le CICE (crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi). Cet emploi, qui a priori ne semble avoir aucun rapport avec la taxe, pourrait en fait être le plus pertinent. En effet d'abord pour son principe distributif, ensuite parce qu'il permettrait probablement de compenser la perte potentielle de compétitivité de certaines entreprises justement due à cette taxe. Aussi, si cela permet de remplacer de la consommation carbonée par de l'emploi, alors nous touchons à un point essentiel à la transition énergétique : le changement des modes de production et de consommation.

Il faut voir plus large et... plus large

La taxe carbone, nous l'avons vu, est donc un outil dont les conditions de mise en place sont cruciales. Il ne faut donc pas en rester là et veiller à plusieurs choses à l'avenir.

Il faut travailler à élargir le plus possible l'assiette de la taxe. J'entends le mot « assiette » de deux manières différentes. D'abord comme l'ensemble des produits et des acteurs concernés par la taxe. Les dérogations et taux préférentiels nuisent à l'efficacité de la taxe. Je l'entends aussi comme l'ensemble de pollutions concernées par cette taxe. Pour éviter le remplacement d'un type de pollution par un autre il faut que la taxe carbone devienne progressivement une taxe sur l'impact environnemental. Cela demande un calcul exhaustif des impacts de tous les types de pollutions, et la création d'un indicateur commun qui permette de les valoriser. Si on peut comparer facilement les différents gaz à effets de serre grâce à l'indice du pouvoir de réchauffement global (PRG), comparer l'impact de ces gaz à ceux des particules fines par exemple, ou de la radioactivité, est plus délicat. La tâche n'est pas impossible pour autant. Seulement elle demande une remise en question permanente des connaissances scientifiques, et des contrôles réguliers.

Il est aussi indispensable d'élargir le secteur géographique de la taxe. Nous avons bien vu qu'il est impossible de taxer toutes des entreprises de la même manière du fait du phénomène de « fuite carbone » du à la concurrence internationale et à l'absence de taxe carbone dans certains pays. C'est le fameux dilemme du prisonnier qui empêche aujourd'hui la France de taxer certaines de ses entreprises pour préserver sa compétitivité, et qui nuit ainsi à l'efficacité de sa politique. Quand bien même nous généraliserions la taxe carbone, le risque de déplacer nos émissions à l'étranger serait bien là. Une coopération à une plus grande échelle est donc nécessaire pour éviter chacun de ces deux écueils. Une coopération à l'échelle Européenne dans un premier temps est tout à fait envisageable. Harmoniser la taxe et les quotas carbonés et discuter avec les pays membre l'instauration de taxes nationales sont des étapes incontournables de la poursuite de la politique française de fiscalité carbone. Tous les arguments cités précédemment montrent même qu'une Europe fiscale est tout à fait souhaitable pour instaurer un outil unique et efficace. Ensuite, il faudra voir au-delà des frontières de l'Europe.

ⁱⁱ *LES INSTRUMENTS DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE*, Mathieu Glachant, CERNA, 2014

ⁱⁱ *Hausse du prix européen du carbone : feu de paille ou changement durable ?* R. Trotignon, C. de Perthuis, S. Quemin, The conversation, 2018

ⁱⁱⁱ <http://www.senat.fr/rap/a17-113-1/a17-113-14.html>

^{iv} *LOI DE FINANCES 2018 : VERS UNE TAXE CARBONE « A LA SUEDOISE » ?*, Christian de PERTHUIS, Anouk FAURE, Policy brief Janvier 2018, Chaire économie du climat, Université de Paris Dauphine.