

Taxer le carbone plutôt qu'instaurer des obligations de résultat

Note en date du 6 janvier 2008

Par Yves MARTIN

1) L'organisation de l'effort de réduction des émissions de CO₂ a été assise jusqu'ici sur des engagements de résultat pris par certains pays après négociation, et sur des quotas imposés dans ces pays à certaines activités. Engagements et allocations de quotas sont fatalement arbitraires et inéquitable.

2) On a essayé de faire en sorte que les coûts (par tonne de CO₂ évitée) des mesures marginales induites par ces réglementations ne soient pas trop hétérogènes, en créant des marchés du carbone sur lesquels les assujettis à ces mesures de rationnement peuvent échanger des permis.

3) Cette approche présente de graves défauts, que n'aurait pas une taxation des énergies non renouvelables :

- ✓ Il sera extrêmement difficile, pour ne pas dire impossible, de mettre d'accord un nombre rapidement croissant de pays sur des objectifs de réduction des émissions, à la hauteur nécessaire. Le protocole de Kyoto n'a qu'une valeur symbolique ; il n'a pu être conclu que parce que ses exigences sont peu coûteuses, mais il ne met pas en place un dispositif capable de monter en régime au rythme nécessaire.
- ✓ L'outil actuel des quotas adopté par l'Union européenne ne concerne que le tiers des émissions de CO₂ de notre pays. Il n'agit que sur un très petit nombre d'émetteurs dont les émissions baissent depuis des décennies, alors que les ménages, les transports et les entreprises à faible intensité énergétique continuent à accroître les leurs sans être touchés par l'outil des quotas.
- ✓ Il ne provoque pas d'augmentation sensible des coûts des activités à haute intensité énergétique, mais les incite seulement, dans leur politique d'investissement dans leurs outils de production, à faire des choix qui tiennent compte du coût marginal de la tonne de CO₂ émise, sans avoir à supporter une taxe de ce montant sur la totalité de leurs émissions. C'est la raison pour laquelle les quotas ont été préférés à la taxe : ils permettent de limiter fortement la concurrence déloyale des industries à haute intensité énergétique implantées dans les pays qui ne sont pas engagés dans le même effort de réduction de leurs émissions ; contrairement à la taxe, les quotas (au stade actuel du moins) n'exigent pas l'introduction, dans les règles de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), de mesures de protection des industries qui y sont soumises.

Mais le facteur 4 ne sera atteint par les pays industrialisés que si l'on sait réduire les consommations de biens et services à fort contenu énergétique en faisant appel à des produits ou services concurrents dont l'élaboration émet moins de CO₂ : il ne suffira pas de réduire la quantité d'énergie nécessaire à la production d'une tonne de matériau (acier, ciment, aluminium...) : il faudra remplacer les matériaux à fort contenu en CO₂ par des matériaux à contenu plus faible. Notamment, la production de bois d'œuvre exige beaucoup moins d'énergie que celle de ses concurrents et le bois d'œuvre séquestre en outre du carbone extrait de l'atmosphère par les forêts ; ce matériau ne pourra prendre toute la place souhaitable que si le prix de ses concurrents est augmenté du coût des atteintes à l'environnement causées par leur production. Un quota conduisant un producteur de matériaux à acheter des « permis carbone » pour quelques pourcents seulement de ses émissions renchérit le coût de sa production beaucoup moins que ne le ferait une taxe de même taux à la tonne de carbone portant sur la totalité de ses émissions (1). Les producteurs de matériaux ont fortement poussé à une approche « quota » pour limiter la concurrence déloyale de ceux qui produisent les mêmes matériaux dans des pays non engagés dans l'action contre le changement climatique ; ils doivent certes être protégés d'une telle concurrence, mais ils doivent aussi accepter de perdre des débouchés au bénéfice des producteurs de matériaux moins coûteux en énergie.

De la même façon, dans le domaine des transports, il ne suffira pas d'améliorer les performances énergétiques des automobiles (ce qu'un dispositif de quotas appliqué aux consommations conventionnelles des véhicules neufs mis sur le marché saurait faire) : il faut aussi que les acheteurs de véhicules neufs soient incités à choisir les moins polluants, à limiter leur mobilité, à utiliser les transports en commun, ce que seule saura faire une augmentation, par la taxe, du prix des carburants. Il faut aussi que l'organisation de l'espace diminue de façon optimisée le besoin de mobilité des personnes (il faut notamment re-densifier la ville) et que l'organisation de la production diminue le besoin de transport de marchandises aux plans national et mondial. La forte réorientation des évolutions en cours ne sera possible au moindre coût que par l'imputation aux transports du coût de la totalité de leurs émissions

de CO₂, ce que seule la taxe peut faire. Certains préconisent d'encourager le passage de l'automobile aux transports en commun, moins émetteurs de CO₂ par voyageur/km, en accroissant les subventions déjà accordées à ce dernier mode de déplacement ; cette mesure, budgétairement coûteuse, a le gros défaut d'encourager une mobilité plus grande qu'il ne serait optimal.

Le même problème se pose pour l'électricité : les quotas sont une incitation marginale à changer d'énergie primaire pour la production de l'électricité, mais ils n'incitent pas, en aval, les consommateurs d'électricité à économiser cette dernière, comme le ferait la taxe.

4) Une taxe progressivement croissante et programmée sur dix ans est un guide précieux pour les décisions d'investissements et les efforts d'innovation ; l'imprévisibilité du prix du carbone sur le marché associé à un dispositif de quotas ne fait au contraire que s'ajouter à l'imprévisibilité du prix du pétrole, ce qui renchérit le coût ou réduit l'efficacité des décisions à prendre, pour un résultat donné.

5) Dans le choix entre taxe et quotas, deux autres faits plaident fortement en faveur de la taxe : le coût de gestion de ces dispositifs et leur impact sur les budgets publics.

Une taxe sur l'énergie a un coût de perception très faible : elle est perçue sur un petit nombre de producteurs (ou importateurs) d'énergie taxée (voir la TIPP). Un dispositif de quotas de plus en plus contraignants, dont l'allocation devra être d'autant plus équitable que le prix du carbone s'élèvera, assorti du contrôle du marché, sera beaucoup plus coûteux que la taxe, pour une efficacité moindre (voir ci-dessus).

On ne doit pas assimiler une taxe sur l'énergie à une augmentation des prélèvements obligatoires ; bien conçue, elle abaissera, au contraire, le besoin de prélèvements obligatoires. Tel sera le cas, si elle est l'occasion d'un re-

déploiement fiscal vertueux. A prélèvements obligatoires constant, cette nouvelle taxe peut servir :

- ✓ à baisser la TVA sur un certain nombre de produits pour ne pas pénaliser les ménages à faibles revenus ;
- ✓ à compenser globalement, pour l'ensemble des entreprises, l'augmentation du coût TTC de l'énergie qu'elles utilisent par une baisse globale équivalente des prélèvements assis sur les salaires. On substituerait ainsi une incitation à réduire les émissions de CO₂ à l'incitation à créer du chômage que sont les prélèvements assis sur les salaires.

Le besoin de dépenses publiques serait réduit par une baisse du coût du chômage et des aides aujourd'hui apportées pour susciter les économies de CO₂ : une partie des économies de CO₂ se ferait sans investissement, par changement de comportement, le choix des investissements serait optimisé, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, et les aides publiques pour les déclencher (si elles étaient encore nécessaires) seraient réduites par l'augmentation du prix TTC de l'énergie.

Une taxation du carbone est une bonne occasion d'optimiser nos prélèvements obligatoires.

6) Il est indispensable que les règles de l'OMC permettent de protéger, par des droits de douane compensateurs, les activités à forte intensité en CO₂ contre la concurrence déloyale des pays non engagés dans le même effort de prévention du changement climatique. Autant il est difficile de le faire en toute clarté avec le dispositif actuel des quotas, autant l'impact de la taxe sur le prix de revient des produits en concurrence est relativement facile à identifier.

Note

(1) Les allocations accordées, en 2005 et 2006, aux producteurs français de matériaux concurrents du bois ont même excédé leurs émissions de 7 % !