

## « GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT » : PEUT-ON SE PASSER D'UNE NOUVELLE FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE ?

Éloi LAURENT et Jacques LE CACHEUX

*Département des études*

Contrairement à ce qu'a affirmé Al Gore quand il a appris la nouvelle de son Prix Nobel de la paix, la lutte contre le changement climatique n'est pas avant tout une affaire morale, mais bien un enjeu politique, et plus précisément d'économie politique. C'est le problème des moyens, des instruments et des incitations que doit désormais poser et résoudre l'action publique, les travaux des lauréats du « Prix Nobel d'économie » pouvant d'ailleurs se révéler fort utiles dans cette optique pratique.

Or, le gouvernement semble hésiter à utiliser certains instruments dont l'analyse économique démontre qu'ils sont le mieux à même de répondre efficacement aux défis posés, à commencer par la fiscalité écologique, domaine dans lequel, pourtant, la France a accumulé, au cours des années récentes, un retard préoccupant sur ses partenaires et voisins. Qui plus est, l'intégration européenne apparaît comme absente d'un processus de réflexion et de décision dans lequel elle devrait occuper le devant de la scène.

### Un avantage comparatif à préserver

Près d'une décennie après la signature du Protocole de Kyoto (qui n'est entré en vigueur qu'en 2005), dont les objectifs apparaissent rétrospectivement trop modestes, le constat global en matière de changement climatique établi par le GIEC est objectivement alarmant. Dans ce contexte, la France fait, comme l'Union européenne, incontestablement bonne figure. Non seulement le pays a tenu ses engagements de 1998, mais il est même parvenu à aller au-delà, réduisant de 1,9 % ses émissions de GES en 2005 par rapport à leur niveau de référence de 1990. Cette bonne performance ne peut être comprise sans référence à la singularité du bilan énergétique français, dominé par un parc électronucléaire dont l'impact en termes de gaz à effet de serre est nul. Grâce à ce choix historique et aux importants investissements qu'il a supposés, les émissions françaises de GES ne représentaient, en 2005, que 5,4 %

des émissions européennes de GES issues de l'énergie, contre 30,5 % à l'Allemagne, 17,6 % au Royaume-Uni et 13,5 % à l'Italie. La consommation d'énergie en France a pourtant augmenté de 23 % depuis 1990, mais l'essentiel de cette augmentation a été absorbé par l'électricité d'origine nucléaire et hydraulique dite « non carbonée » dont la croissance a été de 42 % sur la période (dont 95 % en provenance du parc électronucléaire). Cette faible intensité carbonique de l'énergie française fait aujourd'hui figure d'avantage comparatif. C'est cet avantage qui explique que la France ait été le seul pays riche de l'UE avec la Finlande à s'être vu assigner un objectif de stabilité de ses émissions.

Mais cet avantage comparatif doit être préservé. Or, à y regarder de plus près, la performance française est légèrement moins bonne que la moyenne de l'UE 15 (avec dans l'ensemble 2 % de réduction des émissions de GES de 1990 à 2005). Dans la période la plus récente, la France fait même moins bien que ses partenaires les plus avancés économiquement, avec une réduction de 0,5 % de 2004 à 2005 contre 0,8 % pour l'UE 15. Surtout, il apparaît que la France a fait trop peu d'efforts dans les secteurs les plus dynamiques du changement climatique, contrairement à ses grands voisins. Ainsi, selon l'Agence européenne de l'environnement, l'Allemagne et le Royaume-Uni sont-ils parvenus à réduire leurs émissions du fait respectivement d'une efficacité énergétique accrue dans l'électricité et le chauffage et du passage du pétrole et du charbon vers l'électricité et le gaz. Si la part de la France dans les émissions de GES de l'UE 15 est demeurée inchangée à 13 % en 1990 comme en 2005, celle de l'Allemagne est passée de 28 % à 23 % sur la même période.

Comme le montre le tableau 1, le problème français se concentre essentiellement sur quelques secteurs, en particulier le logement et les transports, avec dans ce dernier cas une progression inquiétante des émissions de CO<sub>2</sub> liées au transport routier (+ 18 % de 1990 à 2005) et plus encore du transport routier diesel (+ 82 % sur la même période).

## Les instruments efficaces

Les choix sont ici de nature politique, mais la théorie économique permet d'en éclairer les termes. Les émissions de GES étant des sous-produits — dits « fatals » — des activités humaines ayant une dimension économique, il convient de rappeler que deux sources d'inefficacité des choix privés décentralisés peuvent affecter le fonctionnement d'une économie de marché : la première tient à l'imparfaite information des agents économiques sur les conséquences indésirables de leurs actions ; la seconde, qui résulte en partie de la première, a trait à la défaillance du système de prix à refléter spontanément les coûts pour la société — ou dans le cas d'espèce, l'humanité tout entière — des activités privées néfastes.

Améliorer l'information de tous les intervenants sur la nature et l'origine des émissions polluantes, sur leurs conséquences en termes de changement climatique, sur les différences existantes en la matière entre les différentes sources d'énergie, entre les différentes techniques de production, entre les divers types de produits de consommation, etc., apparaît dès lors comme un axe d'action primordial pour les politiques publiques de lutte contre le changement climatique.

C'est donc avec raison que l'une des mesures-phares retenues par le gouvernement à l'issue des phases préparatoires du « Grenelle de l'environnement » concerne l'information des consommateurs : « l'étiquetage-carbone », c'est-à-dire l'obligation faite aux commerçants d'indiquer sur les étiquettes la quantité de carbone émise pour produire, transporter et commercialiser chacun des produits offerts à la vente, de même que, le cas échéant, pour leur utilisation. C'est une mesure bienvenue, bien que probablement difficile à mettre en œuvre en raison de ses implications notamment en termes de traçabilité.

Mais informer les consommateurs, leur faire prendre conscience de leur responsabilité individuelle dans des processus globaux aux conséquences négatives pour eux-mêmes et pour autrui ne saurait suffire. L'analogie avec la lutte contre le tabagisme ou l'alcoolisme permet de souligner les limites d'une stratégie uniquement fondée sur l'information des consommateurs : écrire sur les paquets de cigarettes que « Fumer tue », ou sur les publicités pour les boissons alcoolisées que « L'abus d'alcool est dangereux pour la santé » n'est sûrement pas inutile, notamment en direction de certains publics, dont les plus jeunes ; mais imagine-t-on que l'on obtiendrait des résultats tangibles en matière de santé publique si l'on se contentait de ces mentions légales ?

La théorie économique repose sur l'hypothèse de rationalité du consommateur ; mais elle ne suppose généralement pas sa parfaite clairvoyance quant aux conséquences futures, même probables, de ses actes présents, encore moins lorsqu'il s'agit de conséquences diffuses sur l'ensemble de la planète et dans le temps, sauf à imaginer un degré d'altruisme des individus bien supérieur à celui que l'on peut raisonnablement admettre. En revanche, l'hypothèse de rationalité implique que les consommateurs, de même que les producteurs, seront sensibles au coût privé des choix qu'ils font, de sorte que les prix apparaissent comme des signaux efficaces, dans une économie de marché, pour guider les décisions décentralisées des agents économiques.

Les pouvoirs publics peuvent certes recourir en ce domaine, comme ils le font dans d'autres, à des interdictions ou à des normes administratives limitant autoritairement les émissions de GES. Toutefois, une telle démarche, très utilisée dans certains secteurs — tel que celui des véhicules automobiles, dont les normes de pollution sont fixées au niveau européen, ou l'agriculture et ses rejets de nitrate dans les eaux potables —, présente l'inconvénient, du point de vue économique, de l'uniformité imposée. Or la réduction des quantités de rejets polluants est, à l'évidence, plus ou moins coûteuse selon les cas — techniques utilisées et procédés de fabrication, environnement immédiat, etc. Dès lors, on montre aisément qu'il est presque toujours préférable de recourir à des mécanismes décentralisés fondés sur des prix.

Ces mécanismes de marché pour inciter les agents privés — consommateurs et producteurs — à prendre en compte les « coûts sociaux » de leurs choix peuvent prendre deux formes. La première, initialement proposée par Ronald Coase, consiste à modifier les droits de propriété privée pour y intégrer les sources des émissions polluantes : il s'agit alors, par exemple, comme on l'a fait dans l'UE depuis 2005, de créer des « permis d'émission », attribués selon une certaine procédure, aux agents à l'origine des effets que l'on cherche à combattre, et d'autoriser les échanges de ces permis sur un marché des « droits à polluer ». Mais un tel mode de régulation suppose une capacité de contrôle importante, pour vérifier que les agents privés se conforment bien aux droits qu'ils ont acquis, ce qui rend la technique malaisément généralisable aux consommateurs privés, par exemple ; d'autre part, les mécanismes marchands sont susceptibles, dans certaines circonstances, d'emballlements spéculatifs qui brouillent, de temps à autre, les signaux de prix.

**TABLEAU I : CHANGEMENT CLIMATIQUE, LA PERFORMANCE FRANÇAISE DANS L'UE**

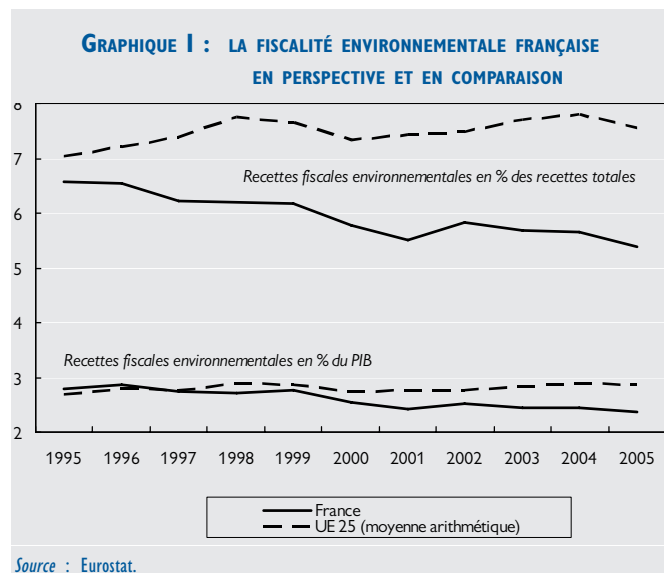
|             | Part de la France en 2005 dans les émissions de l'UE 15 de... | Part dans les émissions de GES en France en 2004 | Évolution entre 1990 et 2004 en % | Part dans les émissions de GES pour l'UE 15 en 2004 | Évolution entre 1990 et 2004 en % |
|-------------|---|--|-----------------------------------|---|-----------------------------------|
| Énergie     | ... GES issus de l'énergie                                    | 5,4  | 13                                | - 9   | - 2                               |
| Transport   | ... GES issus des transports                                  | 16,3   | 26                                | + 23  | + 26                              |
|             | ... CO2 issu de l'aviation civile                             | 19,3   |                                   | + 8*  |                                   |
|             | ... CO2 issus du transport routier                            | 16,4   |                                   | + 18*   |                                   |
|             | ... CO2 issus du transport routier diesel                     | 19,5   |                                   | + 82*   |                                   |
| Logement    | ...de GES issus du logement résidentiel                       | 14,9   | 19                                | + 22  | 14                                |
| Agriculture | ... GES issus de l'agriculture, pêche et forêts               | 14,9   | 19                                | - 10  | 9                                 |
| Industrie   | ... GES issus de l'industrie manufacturière                   | 14,8   | 20                                | - 22  | 8                                 |
| Déchets     | ... GES issus du traitement des déchets                       | 10,9   | 3                                 | - 8   | 3                                 |

\* entre 1990 et 2005.

Sources : AEE, Rapport « Facteur 4 » et CITEPA.

En outre, le recours aux permis négociables suppose, pour être vraiment efficace, que les autorités émettent une quantité totale de permis suffisamment faible pour que les objectifs globaux de réduction d'émission soient respectés et que l'offre de permis ne soit pas supérieure à la demande, comme le montre l'expérience récente du marché européen du carbone<sup>1</sup>. Enfin, ce mode de régulation marchande pourrait parfaitement être rendu plus efficace par une extension de son champ d'application à d'autres secteurs — il concerne aujourd'hui essentiellement les producteurs d'électricité et une partie de l'industrie lourde (aluminium, sidérurgie, etc.) — et par une tarification des dotations initiales de permis à émettre, aujourd'hui distribuées gratuitement alors qu'elles pourraient être vendues aux enchères, comme le sont les licences de production dans certains secteurs (télécommunications, par exemple). Ceci favoriserait l'émergence de prix plus conformes aux évolutions de la demande, notamment celles qui résultent des progrès techniques permettant de réduire les rejets, et procurerait à l'État — ou au budget européen<sup>2</sup> — des ressources bienvenues, par exemple pour financer des investissements d'infrastructures de transports plus « propres » ou la recherche dans le domaine des énergies renouvelables ou des économies d'énergie.

La seconde modalité de recours aux mécanismes de marché consiste à utiliser les instruments fiscaux, taxes et, éventuellement, subventions (ou suppression de subventions), pour agir directement sur les prix relatifs des biens et les coûts relatifs des différents modes de production, de manière à modifier ainsi les incitations auxquelles sont soumis les agents privés dans leurs choix décentralisés. Comme dans le cas précité de la lutte contre le tabagisme, on a de bonnes raisons de penser que l'efficacité de la taxation est plus grande que celle d'une simple information, même si elles apparaissent complémentaires. Bien sûr, le recours à la fiscalité écologique souffre lui aussi de quelques faiblesses, notamment parce qu'on connaît mal l'ampleur des réactions des producteurs et consommateurs aux augmentations de prix ou de coûts — la valeur des élasticités — et que les taxes sont susceptibles d'avoir des effets sur la compétitivité externe des producteurs nationaux et sur le pouvoir d'achat des consommateurs (cf. *infra*). Mais est-ce là une raison suffisante pour s'en priver ? S'arrête-t-on, d'ailleurs, à ce genre de considérations lorsqu'il s'agit d'augmenter les taxes sur le tabac ?



## Réformer l'existant : l'énergie de la réforme

La fiscalité est un instrument écologique d'une efficacité d'autant plus grande qu'il est combiné à d'autres de manière cohérente dans un système public d'incitations intégré au plan européen.

### Fiscalité écologique : un paysage gelé

La situation française est, en l'état actuel, paradoxale. La fiscalité environnementale est davantage fiscale qu'environnementale : sa motivation principale est de procurer des ressources budgétaires à l'État et non de protéger l'environnement. Dans le même temps, la fiscalité dont la vocation première est l'écologie est faible. D'un côté, une fiscalité à vocation écologique accessoire, de l'autre, une fiscalité énergétique à vocation budgétaire. Or, du fait de l'exception nucléaire française, la question du prix des énergies fossiles (en particulier du charbon et du diesel) a tendance à être négligée.

Comme le montre le graphique 1, la France est en retard sur ses partenaires européens. Le dernier relevé d'Eurostat classe la France en 2005 au 19<sup>e</sup> rang sur 27 dans l'UE en matière de poids de la fiscalité environnementale dans le PIB, et 25<sup>e</sup> sur 27 en matière de poids de cette même fiscalité dans les recettes fiscales totales, en baisse respectivement d'environ 15 % et 20 % depuis 1999 (mais parfaitement stable depuis 2001). Cette comparaison ne va néanmoins pas sans limite : c'est en partie du fait du choix du nucléaire que la France est si mal classée. Si on retient la typologie d'Eurostat, on constate ainsi que la France taxe peu l'énergie par rapport à ses voisins : utilisant peu le charbon et beaucoup le nucléaire, elle taxe donc peu sa production d'énergie. Elle se classe 21<sup>e</sup> sur les 27 en ce qui concerne le poids des taxes sur l'énergie dans le PIB en 2005 (1,6 %), et accuse un retard de l'ordre de 10 points sur la part de l'énergie dans le total de la fiscalité environnementale avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie (80 % en moyenne contre moins de 70 % pour la France). Mais, là encore, ce choix historique ne doit pas masquer des dynamiques pernicieuses : une des explications de la baisse des recettes fiscales environnementales depuis 1999 tient à la diésélisation croissante du parc automobile, qui rend d'autant plus nécessaire de réduire l'écart de taxation entre les carburants selon le degré de pollution. Un autre paradoxe français se fait ici jour : alors que l'énergie accapare près de 58 % de la fiscalité environnementale et la seule TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) 51 % du total, le différentiel de taxation des carburants en fait un instrument défavorable à l'environnement. Le Conseil des impôts (2005) préconise à juste titre de rapprocher progressivement le niveau des taxes sur le gazole et l'essence pour arriver à terme à un taux unique. Car la taxation des carburants — et singulièrement du gazole — et combustibles — fioul domestique notamment — est désormais plus légère chez nous que dans nombre de pays européens.

La réforme française de 1999-2000 n'a en effet pas porté ses fruits : la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), présentée comme la taxe environnementale par excellence, pèse très faiblement dans le système fiscal, de l'ordre de 1 % du total. Certes, en 2001, le gouvernement a voulu transformer la TGAP en taxe sur l'énergie, mais son projet a été rejeté par

1. Sur les évolutions de ce marché et l'analyse des facteurs qui les ont influencées, voir notamment les travaux de la Mission climat de la Caisse des dépôts et consignations.

2. Pour une proposition de réforme de la politique environnementale européenne, voir Fitoussi, Laurent et Le Cacheux, « La stratégie environnementale européenne », <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/dtravail/WP2007-24.pdf>

le Conseil constitutionnel. Après cet échec, les pouvoirs publics ont opté pour une logique parcellaire de niches fiscales et d'exonérations (notamment dans le cadre du plan Climat 2004-2012). L'adoption de la « Taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC) » fin 2006 répond à une directive européenne, mais son assiette est réduite et son taux encore trop faible.

En somme, alors que la France fut un pays pionnier dans la fiscalité écologique (instituant dès 1964 les redevances sur l'eau, puis en 1985 une taxe sur la pollution atmosphérique), elle est aujourd'hui en retard sur ses voisins européens, y compris en termes de réflexion et de débat public. L'Allemagne a introduit en 1999 une taxation de la plupart des consommations d'énergie (électricité, gaz, carburants et fioul). Le Royaume-Uni a institué une « taxe sur les changements climatiques » depuis avril 2001, qui vise l'électricité, le charbon et le gaz. L'Italie a lancé, en 1999, une fiscalité écologique sur l'énergie touchant les carburants, le gaz et le fioul. Ainsi, les données de l'OCDE montrent que sur la période 1995-2004, le taux de taxation implicite réel sur l'énergie (recettes fiscales sur l'énergie divisées par la consommation finale d'énergie) est passé de 169 à 200 en Allemagne, de 143 à 206 au Royaume-Uni mais de 170 à 134 en France.

### *Taxer le carbone*

La meilleure stratégie de réforme consisterait, pour la France, à introduire dans son arsenal fiscal une taxe générale sur le carbone, proposée sous le nom de contribution énergie-climat par le Groupe 6 du « Grenelle », et à promouvoir dans le même temps, au niveau européen, une extension résolue du mécanisme des droits à émissions à d'autres secteurs que l'industrie lourde — en particulier les transports et l'agriculture — de même qu'une allocation aux enchères des permis d'émission. Parce que les effets économiques de la taxation et de marchés d'émissions dont les permis seraient mis aux enchères sont très proches, c'est la complémentarité entre ces instruments qu'il faut rechercher. Enfin, comme le propose après d'autres le Groupe 6, on pourrait envisager la création d'un « droit de douane carbone » européen, prélevé sur les importations en provenance des pays qui ne s'engagent pas assez sérieusement dans la lutte contre le changement climatique.

Il faut avant tout viser l'articulation d'une nouvelle fiscalité environnementale nationale et d'une réforme du système européen d'échange de quotas d'émissions. Cette stratégie d'alourdissement résolu de la fiscalité écologique sur l'énergie et d'extension d'un marché réformé d'échange de permis d'émission à de nouveaux secteurs industriels et à l'agriculture permettrait d'augmenter sensiblement le « prix du carbone » pour l'amener progressivement vers son coût social. Elle soulève, bien sûr, de nombreuses oppositions de la part des principaux utilisateurs d'énergie et des objections dont certaines ne sont pas infondées, mais pas irrémédiables non plus.

### *Du bon usage des recettes fiscales*

La première objection à une extension de la fiscalité environnementale concerne le pouvoir d'achat et les prix, déjà élevés

3. Sa création ne dérogerait au demeurant pas aux règles du commerce international, comme l'indique la Charte de l'OMC (Accord du Cycle de l'Uruguay, Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce, Règlements Techniques et Normes, Article 2, alinéa 2.2, 1994).

et rapidement croissants, de l'énergie : ne suffit-il pas, au fond, de laisser faire les marchés internationaux des matières premières énergétiques, notamment ceux du pétrole et du gaz, les augmentations de prix envoyant des signaux adéquats ? La réponse est négative, car à l'évidence l'horizon des marchés de l'énergie est géopolitique et pas environnemental.

Il est vrai qu'accentuer par une taxe supplémentaire les hausses de prix des énergies carbonées pèsera sur le pouvoir d'achat, notamment sur celui des ménages modestes. Mais il est possible d'utiliser une partie au moins des recettes de cette fiscalité pour encourager, par les subventions, l'acquisition de biens durables — véhicules privés et logements notamment — plus économes en énergie, d'accorder des allocations forfaitaires aux ménages modestes, ou encore de subventionner les transports en commun.

Mais, objectera-t-on ensuite, cette hausse de la fiscalité écologique se traduira par une hausse de la pression fiscale globale. Il n'en va pas nécessairement ainsi, dans la mesure où les recettes nouvelles peuvent servir à financer certains efforts de dépenses publiques déjà programmés ou à venir dans les domaines de la recherche et des infrastructures, d'une part ; et parce que, d'autre part, ces recettes peuvent être utilisées pour réduire d'autres prélèvements, comme ceux qui pèsent sur le coût du travail. Ainsi, conformément à l'expression consacrée dans ce domaine, la fiscalité écologique engendrera-t-elle un « double dividende », en réduisant les émissions polluantes et en permettant de réduire d'autres prélèvements. Dissipons, toutefois, une illusion possible : ces taxes ne rapportent pas exactement « le beurre et l'argent du beurre », puisqu'elles rapportent d'autant moins qu'elles dissuadent plus efficacement de l'usage des produits carbonés, donc qu'elles réduisent les émissions (la fiscalité écologique est, en quelque sorte, biodégradable). Mais pourquoi, néanmoins, ne pas recourir à une « taxe carbone sociale », de préférence ou en complément de la « TVA sociale », pour financer, en partie au moins, la protection sociale ?

### *Compétitivité et cohérence européenne*

Il est vrai aussi que si certaines extensions de la taxation écologique, notamment sur les produits de consommation, peuvent être conçues et mises en œuvre dans un seul pays sans affecter sensiblement sa compétitivité, il n'en va pas de même de plusieurs autres. Ainsi, l'extension des mécanismes de permis négociables à des secteurs tels que les transports routiers ou l'agriculture, par exemple, de même que leur allocation aux enchères, ne peuvent se concevoir que dans un cadre européen. Nos partenaires y sont d'ailleurs, pour beaucoup, favorables. Ces dispositifs pourraient être accompagnés de prélèvements compensatoires sur les importations européennes en provenance des pays qui choisissent ne pas s'engager dans la lutte contre le changement climatique. Ce prélèvement extérieur, dont la mise en œuvre nécessite un large débat, ne peut, lui aussi, qu'être européen<sup>3</sup>.

Si ces conditions sont remplies, ce qui dépend en grande partie des décideurs politiques français et de la part qu'ils choisiront de prendre dans le combat que mène avec détermination l'UE sur la scène mondiale contre le changement climatique — notamment lors de la présidence française de l'UE au second semestre 2008 — la politique climatique et environnementale nationale et européenne pourrait se trouver en cohérence avec les intérêts bien compris de la France et les aspirations de ses citoyens ■