



Économie d'une fiscalité carbone en France, éléments d'un débat toujours nécessaire

Emmanuel Combet, Frédéric Gherzi,
Jean-Charles Hourcade, Camille Thubin*

La taxe carbone peut se montrer plus « sociale » que les dispositifs classiques pour financer nos comptes sociaux ; en s'insérant dans un système maîtrisé, elle peut permettre de trouver des points d'équilibre intéressants entre croissance économique et justice sociale.

Si l'on en croit les sondages, deux tiers des Français étaient opposés à la taxe carbone. Est-ce parce qu'ils y voient une lubie de bobos-écologues dangereuse en ces temps de crise, une façon de masquer une nouvelle ponction fiscale par un prétexte écologique, ou un moyen d'exprimer leur inquiétude générale face aux évolutions du monde ? Ce rejet révèle surtout une série d'incompréhensions dont la levée est rendue difficile :

– l'écart entre le coût immédiat d'une taxe tel qu'il est perçu par celui qui la paye et son impact ultime pour lui-même et pour la collectivité. Une entreprise peut passer tout ou partie de ses

coûts à ses clients, le montant de la taxe ne traduit ni le montant de la charge subie *in fine* ni le fait que celui qui la paye n'est pas forcément celui qui en supporte le coût final ;

– l'illusion du gratuit : sont proposées comme substitut à la taxe carbone des mesures sur la rénovation du bâtiment, le transport ferroviaire, l'information aux consommateurs, les normes industrielles et la R&D ; ces mesures, certes bénéfiques à long terme, ont un coût immédiat qu'il faudra bien financer.

Pour en sortir, il faut penser en termes de fiscalité carbone (couple taxe/modalité d'utilisation du produit) et comprendre la double fonction d'une telle fiscalité :

– fonction de signal prix pour fournir une donnée objective sur laquelle s'appuyer afin d'éviter que les politiques réglementaires soient par trop soumises à l'arbitraire administratif et au jeu des lobbies, ou que les politiques publiques d'urbanisme, de transports et d'aména-

***Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired).**

Cette étude a été réalisée avec le soutien de l'Ademe et de la CFDT par le biais de l'Agence d'objectifs lres.

gement du territoire n'oublie pas la réalité des coûts énergétiques ;

– fonction d'accompagnement de la transition vers une économie moins « carbonée » ; diminuer par 4 les émissions globales nécessite de les baisser d'un facteur 5 ou 6 dans l'industrie. Cette transition sera plus coûteuse que ne le suggèrent des scénarios technologiques très optimistes. Le produit de la taxe offre des marges de manœuvre pour en maîtriser les tensions.

L'étude résumée ici vise donc essentiellement à sortir du dilemme entre des sacrifices consentis aujourd'hui au nom de défis lointains et la prise en charge des problèmes immédiats de populations fragilisées par un contexte de crise. La fiscalité carbone est considérée comme un élément de la transformation du régime général des prélèvements obligatoires qui sera, indépendamment de l'affaire climatique, nécessaire pour relever d'autres défis (pression concurrentielle, vieillissement de la population, emploi, solidarité, sécurité énergétique et endettement public).

Une telle fiscalité n'a de sens que sur la durée : il faudrait étudier son impact par rapport à diverses visions de la France en 2020 ou 2030. Nos simulations portent sur une taxe carbone qui aurait été adoptée à la fin des années 1980 et qui serait depuis montée en puissance pour atteindre en 2004 des niveaux s'étalant de 100 à 400 euros par tonne de CO₂ (euros/tCO₂). Nous nous sommes délibérément placés dans le cas d'une action unilatérale de la France pour préciser comment se pose réellement la question de notre degré d'autonomie dans le choix de ce type de fiscalité. Nous avons comparé trois modes principaux de recyclage de la taxe (allocation universelle généralisée, baisse de la TVA, baisse des cotisations salariales et

patronales) avant d'examiner les compromis les plus robustes entre niveau d'activité et distribution des revenus.

Mieux vaut taxer la pollution et détaxer l'acte de produire

Notre première conclusion est qu'une même taxe carbone peut déboucher, selon le mode de recyclage de son revenu et les politiques budgétaires dans lesquelles elle s'insère, sur des baisses de CO₂ très proches, mais des bilans économiques et sociaux fort différents : pour une taxe qui aurait atteint 400 euros/tCO₂ en 2004 (cf. *tableau p.40*) la France aurait eu des émissions inférieures de 41,4% à 42,2%, une facture pétrolière réduite de 4,3 à 4,5 milliards d'euros, un PIB inférieur de 0,8% ou supérieur de 2,1%, une consommation des ménages de 0,4 à 1,8% supérieure, et une consommation des couches défavorisées faiblement ou fortement améliorée (+0,2% à +6,2%). Les trajectoires les plus optimistes et les plus pessimistes sont séparées par un écart de croissance de plus d'un an et un écart de 922 000 emplois. Un impact négatif sur l'emploi et le pouvoir d'achat interdirait la montée de la taxe vers les niveaux requis pour une baisse drastique des émissions.

Dans nos simulations, les dispositifs les plus performants pour la croissance et l'emploi utilisent le produit de la taxe comme marge de manœuvre pour contenir la hausse des cotisations sociales. La montée en puissance de ce produit en substitut partiel aux cotisations sociales allégerait les tensions entre protection sociale, maîtrise de la dette et réduction du chômage, dans un contexte où le vieillissement et l'importance des prélèvements sur le travail tendent à creuser l'écart entre le coût du travail et le salaire net.

Ce dispositif ne peut certes déboucher sur un double dividende important : taxer une demande énergétique revient à taxer le revenu qui la permet. Cependant, dans une économie ouverte avec sous-emploi structurel, il enclenche un cercle vertueux grâce à la baisse des importations pétrolières et à un allègement de la charge fiscale sur l'appareil productif, permis par la hausse des prélèvements sur les revenus non salariaux (rentes foncières et immobilières, revenus de transferts¹). Ce cercle vertueux dépend de deux arbitrages principaux :

- entre consommation des ménages et maîtrise de la dette. À ratio constant de la dette publique au PIB, la consommation des ménages augmente de 1,8 %, contre 0,8 % en cas de réduction de 10 % de ce ratio ; une réduction de 25 % de ce ratio se fait au prix d'une consommation de 0,9 % plus faible ;
- entre maximisation de l'activité économique et de l'emploi et prise en compte des inquiétudes concernant la distribution des revenus, et la compétitivité des industries intensives en énergie exposées à la concurrence internationale.

Au total, taxer les émissions et détaxer l'acte de produire constitue une option supérieure aux recyclages en baisse de la TVA ou en allocation universelle aux ménages.

Redistribution des revenus : attention aux faux-amis

Sans mesures d'accompagnement, le couple taxe carbone-baisse des cotisations sociales creuse les inégalités : il permet l'accès des ménages pauvres à une consommation plus élevée, mais les ménages les plus riches, dont la part budgétaire des dépenses énergétiques est plus basse, ont une structure de revenus qui leur permet de bénéficier davantage encore de la hausse de l'activité. Ce sont

en fait les ménages médians qui retirent le moins de bénéfices de la réforme.

Pour prévenir ce creusement, l'allocation égalitaire de l'intégralité du produit de la taxe constitue un dispositif contre-productif. En faisant peser la totalité de la charge sur les entreprises, on augmente les coûts de production et ce sont bien les consommateurs qui payent la facture. Mais celle-ci est alors alourdie par la propagation des coûts de secteur en secteur, et l'augmentation générale des prix qui en résulte est trop forte pour être compensée par le remboursement aux ménages du produit de la taxe. Si l'on ajoute à cela la perte de compétitivité et la détérioration de l'emploi, on débouche sur une baisse des revenus moyens. Quant à lier une telle mesure à l'édiction de taxes aux frontières, ce serait la faire dépendre d'un accord international improbable à court terme.

Un meilleur compromis est atteint par un recyclage « mixte », qui affecte à l'allocation uniquement le produit de la taxe prélevé sur les ménages, et à la baisse des cotisations sociales les montants acquittés par les entreprises ; comparé au recyclage intégral en baisse des cotisations sociales, il débouche certes sur 350 000 emplois de moins, mais permet une amélioration significative des revenus des plus pauvres (+3,6 % au lieu de +1,5 %).

Un accompagnement des seules catégories les plus vulnérables (crédit d'impôt sur besoins essentiels, autres mesures) est légèrement supérieur. Sans amoindrir le signal-prix, ce dispositif permet une hausse de la consommation des plus pauvres (+2,4 %) et un rétrécissement des inégalités tout en maintenant la performance économique de la réforme (665 000 emplois de plus qu'historiquement), voire en permettant de stabiliser le ratio de la dette publique au PIB à un niveau de 10 % inférieur au niveau historiquement réalisé. Un dispositif

ciblé de ce type est en fait plus juste qu'une allocation égalitaire parce que l'impact négatif d'un renchérissement de l'énergie est moins lié au revenu qu'à des paramètres comme les différences de climat (nord/sud, plaines/ montagnes), les situations d'isolement dans les zones rurales et les périphéries urbaines, le type d'habitat ou l'équipement énergétique.

Questions de compétitivité internationale : ne pas se tromper de problème

La substitution unilatérale par la France d'une taxe carbone de 400 euros/tCO₂ à des cotisations sociales aurait préservé la compétitivité de 74% des secteurs productifs et même augmenté celle de ceux pour lesquels l'effet de la baisse des cotisations l'emporte sur celui de la taxe carbone. Ces secteurs bénéficient du transfert de leurs charges vers les revenus domestiques non salariaux et les industries intensives en carbone. Ces dernières industries voient cependant leurs charges augmenter : payant une grande partie de la taxe, elles sont peu bénéficiaires des produits de son recyclage. Elles sont surtout vulnérables à la réforme *via* la baisse de leurs marges. Dans un monde de libre circulation des capitaux, la forte baisse de leurs profits peut mettre en cause sinon leur pérennité immédiate, du moins leur modernisation. La solution est de leur accorder une compensation calculée en fonction de leur contenu carbone. On amoindrit alors les gains de la réforme, mais moins que par l'allocation gratuite de permis d'émissions dans le système européen de permis (dit EU-ETS).

Les PME et les secteurs peu intensifs en carbone sont alors fragilisés puisqu'ils ne bénéficient ni des transferts de charge venant des revenus non salariaux ni de ceux venant des industries lourdes ; en cas de recyclage « mixte »

on aboutit à une baisse du PIB dès lors que l'on se fixe un objectif de désendettement modéré.

Une réforme dont l'efficacité dépend de la qualité de sa négociation

Un des enjeux est de contribuer à un climat de confiance pour accélérer la sortie de crise. Il s'agit de mobiliser l'ensemble des acteurs autour de la « décarbonisation » de notre économie, et de créer des marchés d'équipement dans le bâtiment, l'énergie et les transports. Il s'agit aussi de réduire le coût des sureffectifs et les freins à l'embauche et de préserver le niveau de protection sociale et l'emploi sans recul sur le droit du travail et sans recours accru au travail précaire ou au travail au noir. Mais ces attentes ne peuvent être remplies que dans un contexte de négociation sociale. Il s'agit d'abord de s'assurer d'un partage équilibré de la baisse des cotisations entre réévaluation des salaires nets et baisse des coûts de production. Il s'agit ensuite de trancher entre plusieurs objectifs publics : maîtrise de la dette, protection des industries lourdes, distribution des revenus, financement des retraites ou du système de santé. Il s'agit enfin, sans affecter le signal-prix, de répondre aux soucis légitimes de secteurs sensibles (agriculture, pêche ou transport routier).

La taxe carbone pose en fait la question d'un nouveau « pacte fiscal » qui nous aide à relever, grâce au renforcement et à l'adaptation de notre appareil productif, le triple défi du climat et de l'énergie, de l'emploi, de la protection sociale, sous contrainte de maîtrise de l'endettement public. ■

Note :

1 > Pour une taxe de 400 euros/tCO₂ la baisse des transferts pétroliers est assez stable selon les variantes et s'établit autour de 4,4 milliards d'euros ; l'allègement de la pression fiscale sur l'appareil de production va jusqu'à 32,5 milliards d'euros.

Vision d'ensemble et comparative des effets de cinq dispositifs de réforme fiscale carbone

Exigence sur l'endettement public	Ratio de la dette publique au PIB constant					Résorption de 10 % du poids de la dette publique	
	Aucune	Aucune	Alloc. univ. intégrale ¹	Alloc. univ. partielle ²	Crédit d'impôt ciblé ³	Alloc. univ. partielle ²	Crédit d'impôt ciblé ³
Compensations directes aux ménages	Aucune	Aucune	Aucun solde	Baisse des cotisations	Baisse des cotisations	Baisse des cotisations	Baisse des cotisations
Usage du solde des recettes	Baisse des cotisations	Baisse de la TVA	Ajustement de l'allocation	Ajustement de la TVA	Mesures d'accompagnement ciblées ³	Ajustement des cotisations	Mesures d'accompagnement ciblées ³
Utilisation du «solde budgétaire disponible»	Ajustement des cotisations	Ajustement de la TVA	Ajustement de l'allocation	Ajustement de la TVA	Mesures d'accompagnement ciblées ³	Ajustement des cotisations	Mesures d'accompagnement ciblées ³
Emissions totales de CO ₂	-15,9 % / -41,5 %	-15,9 % / -41,4 %	-16,4 % / -42,2 %	+0,1 % / -0,2 %	-16,0 % / -41,7 %	-16,8 % / -42,1 %	-16,6 % / -42,0 %
Produit intérieur brut réel	+1,0 % / +2,1 %	+0,1 % / -0,2 %	-0,2 % / -0,8 %	+0,5 % / +1,0 %	+0,7 % / +1,4 %	-0,3 % / +0,3 %	+0,1 % / +0,9 %
Emploi créés (milliers d'équivalents temps plein)	+407 / +1 016	+56 / +112	+54 / +94	+259 / +666	+317 / +784	+34 / +479	+174 / +665
Facture pétrolière (milliards d'euros)	-2,2 / -4,3	-2,2 / -4,3	-2,3 / -4,5	-2,3 / -4,4	-2,2 / -4,3	-2,5 / -4,5	-2,4 / -4,5
Ensemble	+0,9 % / +1,8 %	+0,3 % / +0,4 %	+0,3 % / +0,4 %	+0,7 % / +1,3 %	+0,8 % / +1,5 %	-0,5 % / +0,2 %	-0,3 % / +0,5 %
Ménages pauvres (F0-5)	+0,8 % / +1,5 %	+0,1 % / +0,2 %	+2,5 % / +6,2 %	+1,6 % / +3,6 %	+1,6 % / +4,0 %	+0,4 % / +2,6 %	-0,3 % / +2,4 %
Ménages modestes (F5-35)	+0,8 % / +1,7 %	+0,1 % / +0,0 %	+1,4 % / +3,4 %	+1,1 % / +2,5 %	+1,3 % / +3,3 %	-0,1 % / +1,5 %	-0,4 % / +1,8 %
Ménages médians (F35-65)	+0,7 % / +1,3 %	+0,1 % / -0,1 %	+0,4 % / +0,6 %	+0,5 % / +1,0 %	+0,7 % / +1,3 %	-0,6 % / +0,1 %	-0,4 % / +0,4 %
Ménages aisés (F65-95)	+1,0 % / +2,3 %	+0,5 % / +1,0 %	-0,2 % / -0,8 %	+0,5 % / +1,1 %	+0,5 % / +0,9 %	-0,6 % / +0,1 %	-0,1 % / +0,3 %
Ménages riches (F95-100)	+1,9 % / +4,8 %	+1,4 % / +3,4 %	-0,0 % / -0,4 %	+1,1 % / +2,7 %	+1,1 % / +2,7 %	-0,3 % / +1,4 %	+0,4 % / +2,0 %

Les chiffres de gauche correspondent à une taxe de 100 €/tCO₂ et ceux de droite à une taxe de 400 €/tCO₂, F0-5 : 5 % des ménages dont le niveau de vie est le plus bas, etc.

1. L'intégralité des recettes (prélevées sur les ménages et les entreprises) sont données aux ménages via un même montant par ménage de taille et de composition identique.

2. Ce dispositif de recyclage mixte restitué aux ménages, par un système d'allocation universelle identique, le produit de la taxe prélevée sur leurs consommations, et affecté à la baisse des prélèvements sur le travail ce qui est prélevé sur les entreprises.

3. Ce dispositif limite les mesures de compensation directe aux 80 % des ménages les moins favorisés (couches pauvres et moyennes). Ces mesures de compensation sont de deux ordres : une exonération de taxe carbone (par crédit d'impôt) d'un niveau de consommation d'énergie jugé essentiel (ici fixé à 56 % de la consommation d'énergie des 5 % des ménages les plus pauvres) et des mesures complémentaires ciblées (politique de hausse des transferts sociaux, par ailleurs progressifs), financées par le surplus net de recettes fiscales dégagé par la réforme.