

# **Fiscalité carbone et progrès social. Application au cas français**

Emmanuel Combet, thèse EHESS, 2013.

## **Chapitre 1 Leçons d'un échec. Les économistes interpellés**

# Chapitre 1

## Leçons d'un échec. Les économistes interpellés

*“Political economy analysis, in which the interaction of economics and political reality is emphasised, explains the gap between theoretical ideals and practical reality. A closer look at the factors that influence real world policy design should help policy-oriented economists in designing measures that have a greater chance of adoption. The end-result may well be  $n^{\text{th}}$ -best solutions which simply have to be “lived with”. But there may also be room for design improvements that still honour the political constraints of policy design.”*

David Pearce (2006)

Nous débutons par un bref récit de l'histoire de la récente tentative française, de la conception du projet de réforme aux rapides évènements qui ont abouti à son abandon. Cette histoire illustre la nature des liens étroits qui existent entre les détails du dispositif de réforme et les considérations qui en conditionnent l'acceptabilité. Elle met aussi en évidence le fait que l'action collective est gênée par l'existence de fortes asymétries entre la perception des experts, celles des diverses parties prenantes et en dernier lieu celle de l'opinion.

Les sources et les conséquences de ces asymétries sont étudiées dans les deux sections suivantes, lorsque nous cherchons à comprendre les mécanismes d'interaction sociale qui ont favorisé la non-coopération plutôt que la recherche d'un compromis. Nous identifions d'abord les facteurs qui ont nourri un sentiment général de défiance, qui ont poussé les acteurs à désertir la table des négociations et les ont amenés à préférer le *statu quo*. Ensuite, nous précisons la nature des controverses qui n'ont pu être suffisamment développées, alors que leur résolution conditionne la formation d'un consensus politique sur les modalités d'un dispositif efficace et acceptable.

C'est après ce volet de diagnostic que nous préciserons l'orientation et les objectifs de la thèse. Nous tirerons les leçons de l'analyse des facteurs qui ont favorisé, ou au contraire, se sont opposés à l'usage des expertises au cours des débats et au moment de la prise de décision. Ceci nous amènera à définir la voie de recherche que nous empruntons et que nous présentons au long des chapitres suivants : celle du développement d'une démarche d'analyse destinée à être embarquée « sur le terrain », pour aider la négociation sociale et la prise de décision concertée.

### 1 Histoire récente d'un échec prévisible<sup>1</sup> (janv. 2009-mars 2010)

Le projet d'une taxe carbone est réapparu sur la scène politique française en 2006 lors du lancement du « Pacte écologique » de la fondation Nicolas Hulot<sup>2</sup>, et se voit crédité ensuite d'un

---

<sup>1</sup> L'anticipation des difficultés que nous exposons ici a fait l'objet de deux textes de vulgarisation dès 2007 : « La taxe carbone : une bonne idée à ne pas gâcher » (Hourcade et Gherzi, 2007, paru dans *Pour la Science*) et « La taxe-carbone : pour ne pas disqualifier une idée d'avenir » (Hourcade, 2007, Note et Argument du CIREN).

<sup>2</sup> Le Pacte écologique fut élaboré en 2006 et proposé en 2007 aux futurs candidats de l'élection présidentielle pour recueillir leur engagement à placer l'écologie au cœur de l'action publique. Il comportait dix objectifs et cinq propositions concrètes, dont l'instauration d'une « contribution climat-énergie » pour inciter à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> et la consommation d'énergie.

apparent consensus politique (Encart 1) : peu avant l'élection présidentielle de 2007, cinq des principaux candidats acceptent de signer ce pacte, puis, après les élections, le président Sarkozy semble vouloir respecter son « engagement » auprès des ONG environnementales. Il lance en premier lieu le « Grenelle de l'environnement », une consultation tripartite pour définir tout un ensemble de mesures de préservation ; la taxe carbone y apparaît comme l'une des politiques phares. Puis, lors son discours de vœux présidentiels pour 2009, il officialise le lancement du projet.

**Encart 1 : Chronique de l'essor et de la chute brutale du projet de taxe carbone**

31 janvier 2007	Les principaux candidats à l'élection présidentielle signent le « pacte écologique Hulot »
25 octobre	Engagement confirmé par le président Sarkozy en clôture du Grenelle de l'environnement
6 juin 2008	Le prix du baril de pétrole bat de nouveaux records et s'approche des 140 \$ ( <i>Le Monde</i> )
12 juin	La secrétaire d'état à l'écologie (Kosciusko-Morizet) annonce un report de la réforme (AFP)
5 février 2009	Annonce du lancement des travaux lors des vœux présidentiels de N. Sarkozy
7 juin	Europe Ecologie fait une percée historique aux élections européennes (15,82 %)
2, 3 et 9 juillet	Conférence des experts et tables rondes sur la contribution climat-énergie
28 juillet	Remise du rapport Rocard : prescription d'un taux de 32 €, contenu carbone et énergie, aucune exonération, une négociation devra permettre de préciser l'usage des recettes
5 juillet	Le ministre de l'écologie (Borloo) défend le « chèque vert » rendu aux ménages ( <i>Le Point</i> )
6 juillet	Le ministre du budget (Woerth) se déclare opposé au chèque vert ( <i>La Tribune</i> )
2 septembre	Le premier ministre (Fillon) annonce un taux initial de 14 €
3 septembre	Deux Français sur trois se déclarent contre la réforme (sondage TNS Sofres)
10 septembre	Sarkozy tranche : électricité non taxée, taux réduit à 17€, exonérations et chèque vert
18 décembre	Le projet est adopté au parlement
29 décembre	Le Conseil Constitutionnel prend sa décision d'invalidation
20 janvier 2010	Les travaux et concertations sont relancés
23 mars	Le Premier Ministre Fillon annonce l'abandon du projet

Les deux précédents échecs sont restés dans les mémoires. Trois commissions d'experts, rassemblant des économistes, des représentants du gouvernement et de la société civile (syndicats, patronat et ONG) ont été mises sur pied pour préparer la réforme. Par ailleurs, un dispositif innovant de pratique administrative fut envisagé : il y aurait un temps intermédiaire pour le débat en amont de la formulation du projet gouvernemental. Cette « conférence Rocard » devait permettre d'éclairer les fondamentaux du dossier et donner le plus possible de chance à la recherche d'un compromis

politique<sup>3</sup>. Le choix de la personnalité même de son président, Michel Rocard, qui reste dans les mémoires l'artisan de la contribution sociale généralisée, affichait de manière évidente cet objectif. Enfin, le projet avait été rebaptisé « contribution climat-énergie » (CCE) pour marquer la différence de finalité par rapport à la levée d'un impôt budgétaire et réduire autant que se peut la force des réflexes antifiscaux.

En dépit de cette préparation précautionneuse, jugée d'ailleurs plutôt réussie par certains à l'issue de la conférence, les choses se sont brutalement inversées au moment de la communication publique. Au motif principal de la préservation du pouvoir d'achat, la fragile amorce de compromis s'est rapidement délitée, notamment sous l'effet de la prise de parole vigoureuse des associations de consommateurs et par l'amplification des médias. Au final, l'expression de ces désaccords contrastait avec les conclusions de Michel Rocard qui saluait, au terme de ses travaux, le « consensus exprimé par la quasi totalité des experts de tous bords ».

Lors de la communication publique, des signaux contradictoires avaient en effet été envoyés. L'annonce publique par le ministre de l'écologie (Jean-Louis Borloo) de la mesure du « chèque vert », à savoir la rétrocession « égalitaire »<sup>4</sup> des fonds acquittés par les ménages, marquait l'acceptation tacite des autorités publiques de la contradiction du projet avec l'objectif de préservation du pouvoir d'achat et révélait de fortes dissensions ministérielles<sup>5</sup>. Elle contribuait aussi doublement à la perte de crédibilité du projet : d'abord, auprès de l'opinion qui ne pouvait plus comprendre l'intérêt de taxer puis restituer, d'une manière qui d'ailleurs paraissait peu équitable ; ensuite, parce que ces déclarations marquaient la dérive du projet gouvernemental par rapport aux recommandations des commissions d'experts et le déni du dialogue social engagé sur l'usage des recettes. Par conséquent, elles favorisaient aussi le repli conservateur des autres parties prenantes.

Suite à la décision de censure et d'invalidation du projet de loi par le conseil constitutionnel, la tentative se solda au final par l'abandon du gouvernement Fillon ; celui-ci rencontra alors peu de résistance et pour cause : premièrement, la décision du conseil constitutionnel n'imposait aucun réexamen, alors que cette décision fut en partie motivée par l'insuffisance du projet gouvernemental vis-à-vis de l'objectif climatique et que la loi fut adoptée par le parlement. Deuxièmement, les deux tiers des Français s'étaient déclarés défavorables à la taxe carbone, alors même qu'ils se considéraient à 90% préoccupés par l'environnement. Troisièmement, ce recul du gouvernement suscitait, au final, une satisfaction exprimée de tous bords : Laurence Parisot (Mouvement des Entreprises de France, Medef) s'est dite « soulagée, notamment pour toute l'industrie qui n'aurait pas supporté ce nouveau handicap de compétitivité » ; pour Laurence Rossignol (secrétaire à l'environnement, Parti Socialiste) « l'abandon de la taxe carbone, qui était injuste et inefficace, est une bonne nouvelle pour les ménages » ; et même, chose notable, selon Djamilia Sonzogni (Les Verts) « le projet, enterré ce jour par Nicolas Sarkozy, ne sera pas regretté par les écologistes ».

---

<sup>3</sup> Les porteurs du projet avaient aussi conçu les commissions d'experts et leurs procédures pour « tester la recevabilité sociale d'arguments ou d'orientations auprès de représentants d'organisations exprimant certaines 'sensibilités' » (Godard, 2010).

<sup>4</sup> C'est la notion égalitaire qui a fondé l'idée de chèque vert bien que la proposition finale ait été modulée pour prendre en compte les différences de localisation (les urbains, les ruraux), de taille et de composition des ménages (nombre et âge des enfants).

<sup>5</sup> *Le Point* du 5 juillet 2009 titrait simultanément : « Le "chèque vert" n'est qu'une "option" selon Christine Lagarde » et « Borloo défend l'idée du "chèque vert" ». *La Tribune* titrait le surlendemain « Taxe carbone : Eric Woerth contre le "chèque vert" ».

## **1.1 Expertises et calendrier : une préparation précautionneuse du projet**

Les trois commissions d'experts étaient chargées d'étudier et de définir les politiques domestiques à engager pour placer la France sur une trajectoire de développement compatible avec l'objectif volontariste d'un « Facteur quatre »<sup>6</sup> (F4) qui portait l'ambition des autorités publiques de réduire, d'ici à 2050, les émissions de gaz à effet de serre au quart seulement de leur niveau de 1990. Les différents problèmes de conception et de mise en œuvre de ces politiques ont ainsi fait l'objet de travaux successifs : le groupe Landau, s'est penché sur la place et l'usage des instruments économiques par rapport aux outils réglementaires, incitatifs et informationnels (de février 2006 à juillet 2007) ; la commission Quinet, sur l'estimation d'une valeur sociale de référence pour la tonne de CO<sub>2</sub> émise (de janvier à juin 2008) ; la commission Rocard, pour finir, a été chargée de préciser les modalités pratiques d'une contribution carbone-énergie (de janvier à juillet 2008).

Ces commissions avaient été mises sur pied pour réduire les sources de dissensions et favoriser l'émergence d'un accord en effectuant une synthèse de la littérature disponible et en réalisant des évaluations. Leur objectif était double : construire un socle de recommandations qui fasse consensus parmi leurs membres et identifier, dans le champ des controverses, les pistes susceptibles de favoriser une large adhésion au projet (Tableau 1 page 5). Dans son ensemble, la procédure d'évaluation suivait le principe d'une démarche « coût-efficacité » : les performances des différentes politiques et mesures étaient comparées dans l'analyse, au moyen d'indicateurs de coût global, de leur efficacité économique relative pour atteindre un même niveau d'abattement de CO<sub>2</sub> (compatible avec un F4).

Les experts recommandaient ainsi la création de la contribution carbone pour s'attaquer au problème des émissions diffuses, celles qui échappent au système européen de permis d'émissions négociables (EU-ETS) qui ne couvre, lui, que les seules émissions des 3 280 installations industrielles les plus « intensives en carbone » et exposées à la concurrence internationale. Certes, ces émissions représentent tout de même près de 30% des émissions totales, mais elles sont stabilisées ou décroissantes depuis près de deux décennies (celles de l'industrie, par exemple, ont diminué de 12% sur la période 1990-2007). A l'inverse, celles des transports et du résidentiel, non couvertes par ce système, ont continué de croître (respectivement de 14% et 2%)<sup>7</sup>. La taxe apparaît donc comme l'instrument indispensable pour introduire le « signal-prix » nécessaire pour orienter les comportements des 63 millions de Français et de très nombreuses entreprises, tout en s'assurant que les solutions d'abattement les moins coûteuses seront mises en œuvre préférentiellement.

---

<sup>6</sup> Cet objectif entériné par la loi POPE du 13 juillet 2005 (Programmation et Orientation de la Politique Énergétique française) est la traduction à l'échelon français d'« un objectif de division par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2050, ce qui nécessite, compte tenu des différences de consommation entre pays, une division par quatre ou cinq de ces émissions pour les pays développés ».

<sup>7</sup> La hausse des émissions du résidentiel est modeste ; si l'on considère les émissions totales des usages énergétiques dans les bâtiments (résidentiel et tertiaire), elles sont même légèrement en baisse (-2%). Mais leur contribution aux émissions nationales n'a pourtant pas cessé d'augmenter, alors même que le potentiel d'abattement estimé est grand : des baisses importantes ont été réalisées au niveau européen (-19%) et un objectif de baisse de la consommation d'énergie de -38% en 2020 dans les bâtiments apparaît techniquement réalisable (loi « Grenelle 1 » du 3 août 2009, Article 5).

Commission	Objectif	Prescriptions consensuelles	Difficultés
Boissieu (2006)	Définir une trajectoire (correspondant à une stratégie) de réduction d'émissions de GES, faisable et compatible avec l'objectif « facteur 4 en 2050 ».	Mutation profonde des modes de production et de consommation, faisable mais difficile, en raison de l'inertie des techniques, des infrastructures et des comportements.  Mise en œuvre rapide d'un ensemble cohérent de politiques et mesures, de façon crédible, progressive et acceptable.	Acceptabilité de la réforme par chaque citoyen  « Socialisation de la connaissance pour aboutir à une décision partagée [...] sur un projet d'avenir suscitant l'adhésion de chacun ». (pages 55-56)
Landau (2007)	Dresser le bilan de dispositifs de gouvernance applicables.  En particulier, examiner la possibilité de concevoir et de mettre en œuvre de nouveaux instruments économiques.	Introduction d'un <i>signal-prix</i> crédible, valorisant les émissions de GES, pour inciter de manière coordonnée les entreprises et ménages.  Il s'agit d'un complément indispensable à d'autres instruments par ailleurs nécessaires pour promouvoir le changement technique (politique d'infrastructures, accélération de l'innovation) et obtenir l'adhésion des citoyens (information, sensibilisation).	Tensions, voire arbitrages contradictoires entre objectifs : - entre action vigoureuse et action politiquement acceptable ; - entre action vigoureuse et maintien de la compétitivité ; - dans la répartition de l'effort.  Les détails du dispositif doivent faire l'objet d'un consensus large, couvrant tous les secteurs de l'opinion et les sensibilités politiques.
Quinet (2008)	Réévaluer le profil temporel d'une valeur sociale de référence* attachée à la tonne de CO <sub>2</sub> émise ou évitée, pour la définition des politiques publiques et le calcul économique.	Croissance progressive du taux jusqu'à l'horizon 2050 : - 2010 : 45 €/tonne (+6% par an jusqu'en 2030) - 2030 : 100 €/tonne (objectif européen « -20% en 2020 ») - 2030-2050 : +4 % par an (taux d'actualisation public ; Lebégue (2005).  Trajectoire définie selon la démarche d'évaluation « coût/efficacité »** A réévaluer tous les 5 ans pour tenir compte des informations nouvelles.	La valeur sociale « directrice » est synthétique ; elle ne fixe pas mécaniquement la trajectoire du taux d'une nouvelle taxe.  Celle-ci doit aussi prendre en compte : - l'usage d'autres instruments (système de permis, fiscalité, normes et subventions existantes...) ; - l'incidence économique et sociale, les effets redistributifs et les impacts sur la compétitivité du dispositif de réforme fiscale.
Rocard (2009)	Étudier les modalités de mise en œuvre d'une réforme fiscale carbone en France en considérant conjointement les conditions de son efficacité économique et celles de son acceptabilité.	Création d'un nouveau droit d'accise « universel » : - sur le contenu énergétique et carbone de toutes les ventes d'énergie - sans exemption ni dérogation, à niveau de prélèvements obligatoires constants pour maintenir la compétitivité et le pouvoir d'achat.  Niveau initial de 32€/tonne (plutôt que 45€ pour des raisons d'acceptabilité) Progression de 6% par an, prévisible et crédible, pour atteindre 100€ en 2030	Le choix du « recyclage » des recettes soulève de nombreuses difficultés (crédibilité, gouvernance, incitation).  En particulier un arbitrage entre : - la réduction des prélèvements les plus pénalisants pour l'activité (les cotisations sociales des employeurs ou la taxe professionnelle) - la compensation forfaitaire directe des ménages les plus modestes et des secteurs les plus touchés.

\* Cette valeur est dite « tutélaire », dans la mesure où elle relève d'une décision de l'État, sur la base d'une évaluation concertée de l'effort à fournir pour respecter l'engagement français dans la lutte contre le changement climatique. Elle remplace l'ancienne valeur de 27 euros, la tonne recommandée par la commission Boiteux-Baumstark (« Transports : choix des investissements et coût des nuisances », Commissariat Général du Plan, 2001). La nécessité de définir une nouvelle valeur fut soulignée par le rapport Syrota de 2008 (« Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050 », Centre d'analyse stratégique).

\*\* Elle se distingue de la démarche « coût/avantages » par laquelle on calcule la valeur sociale d'une tonne de CO<sub>2</sub> en évaluant le coût supplémentaire (marginal) des dommages futurs que son émission actuelle causerait. Comme cette évaluation est très sensible, d'une part au « taux d'actualisation » retenu (très controversé : cf. IPCC, 2007a ; Stern, 2007), d'autre part aux évaluations (très incertaines) de l'ampleur des dommages et des coûts de l'abattement des émissions, on préfère en pratique évaluer cette valeur sociale en calculant le niveau de signal-prix à introduire dans l'économie pour atteindre à moindre coût un objectif d'abattement donné. Bien entendu, cette évaluation est également sujette à de nombreuses incertitudes, étant donné qu'elle dépend du modèle économique, comme de la notion de coût, retenus.

**Tableau 1 Nature des recommandations : les quatre rapports des commissions d'experts**

Les exigences d'équité et de préservation de la compétitivité des entreprises françaises donnèrent lieu à la proposition de deux ajustements : l'abaissement du taux initial de taxe de 45 à 32€ et la compensation directe des plus vulnérables (les ménages modestes et les secteurs exposés à la concurrence internationale). La commission proposait aussi de mettre à l'étude les diverses pistes de « recyclage » des recettes nécessaire pour maintenir la constance du niveau général des prélèvements obligatoires. À l'endroit du choix d'usage des recettes, il existe en effet une tension entre trois objectifs : premièrement, maintenir la logique incitative du dispositif et son efficacité environnementale, excluant dès lors toute exemption ou exonération ; deuxièmement, ne pas nourrir la suspicion que, sous l'alibi de l'action climatique, la véritable finalité des autorités publiques est de renflouer les comptes publics, rendant utiles l'affichage et le respect d'un principe de « neutralité budgétaire » ; troisièmement, en cette période de crise, préserver la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages.

Le rapport soulignait pour finir l'importance d'engager de nouveaux travaux d'expertise, des consultations et un dialogue social suivi sur les points débattus :

*« La mise en place, avec une perspective pluriannuelle, d'un tel instrument devrait s'accompagner de la mise en place d'une gouvernance appropriée, comparable aux « Green Tax Commissions » existant à l'étranger, pour institutionnaliser ce besoin de gouvernance, évaluer son impact, et apprécier l'utilisation de cette recette »*

Synthèse et recommandation du rapport Rocard (page 62)

La conférence Rocard fut organisée pour présenter ces résultats et recueillir les réactions et les revendications des représentants de la société civile. Bien sûr, l'usage des recettes n'était pas le seul élément du dispositif qu'il restait à discuter<sup>8</sup> ; néanmoins, comme nous l'illustrons tout au long de cette thèse, cet usage peut être, selon les cas, le nœud du problème ou la clef de la réussite, mais son importance est toujours centrale lorsque l'on souhaite évaluer les effets ou juger de l'acceptabilité d'une réforme fiscale carbone.

## **1.2 Controverses et consultations des parties prenantes : vers un compromis ?**

*« Il y a quelque chose d'extraordinaire, de totalement inattendu pour une société aussi conflictuelle que la nôtre, dans le consensus exprimé par la quasi totalité des experts de tous bords ayant participé à ces réflexions. »*

Michel Rocard  
conclusion du rapport, page 67

En fait, au terme de la conférence Rocard, les éléments du dispositif ayant suscité l'adhésion<sup>9</sup> étaient surtout les trois suivants : la création d'un droit d'accise additionnel sur toutes les ventes

<sup>8</sup> Parmi les autres éléments en discussion se trouvaient deux principaux : d'une part, remettre à plat ou non, à cette occasion, les autres dispositifs de fiscalité environnementale jugés peu efficaces ou contre-productifs, et d'autre part, asseoir ou non la contribution sur une composante « énergie », comme proposé par la commission Rocard, pour atteindre, en plus de l'objectif climatique F4, l'objectif européen du « -20% » d'économie d'énergie, mais aussi pour ne pas favoriser disproportionnellement le nucléaire et pour assurer la transmission du signal-prix malgré les tarifs administrés du gaz et de l'électricité.

<sup>9</sup> Il serait abusif de parler d'un accord unanime. Les opposants notables au principe même de taxe carbone comptaient les associations de consommateurs au premier plan desquels l'UFC Que Choisir (2009) , mais aussi les courants politiques

d'énergie (entreprises et particuliers) ; sa croissance progressive dans le temps, en partant de 32€<sup>10</sup> la tonne de CO<sub>2</sub> pour atteindre 100€ en 2030 ; et le « recyclage » intégral des nouvelles recettes pour maintenir le niveau général des prélèvements obligatoires. Mais le consensus sur les modalités précises du dispositif était loin d'être complet : les travaux et discussions préalables avaient clarifié les arbitrages qu'engage le choix du mode de recyclage, mais ces modalités n'étaient pas tranchées. En particulier, deux usages répondant à deux logiques différentes se trouvaient en concurrence.

D'un côté, les recettes peuvent permettre de réduire les prélèvements existants les plus « distorsifs »<sup>11</sup>. Les économistes s'accordent sur le fait que c'est la solution à préférer si l'on souhaite réduire au maximum le coût global du dispositif. Dans le contexte français, deux options étaient alors envisagées : la suppression de la taxe professionnelle (TP) et l'allègement des cotisations sociales (CS). Ces allègements peuvent en effet être favorables à une économie fortement concurrencée, en favorisant l'attractivité du pays pour les investisseurs, en limitant les délocalisations et en réduisant les risques d'embauche et d'investissement. Leur baisse doit donc permettre de compenser d'une manière favorable l'effet inflationniste de la nouvelle taxe, qui, à l'instar d'un choc pétrolier, risque d'induire une hausse généralisée des coûts de production.

D'un autre côté, la distribution des bénéficiaires de ces réductions fiscales - progression des revenus et création d'emploi - reste largement incertaine. Il est donc justifié d'utiliser une partie des recettes pour compenser directement le fardeau fiscal supporté par les ménages les plus modestes et les secteurs d'activité les plus exposés, en tentant ainsi d'assurer une certaine justice distributive dans la répartition des coûts et des bénéficiaires de la réforme. Des compensations forfaitaires directes étaient donc envisagées (*via* un chèque ou une déduction d'impôts directs), mais on se heurtait dans leur conception à une difficulté : parvenir à découpler ces transferts des consommations de CO<sub>2</sub> pour ne pas affaiblir l'effet incitatif de la réforme<sup>12</sup>. Au final, deux critères de vulnérabilité furent privilégiés pour désigner les « bénéficiaires » : la fraction du budget des ménages allouée aux achats d'énergie et le niveau d'exposition des secteurs à la concurrence internationale.

Comme l'illustrent les positions des parties prenantes, la recherche du point d'équilibre est politiquement sensible (Tableau 2 page 8). Un regard transversal montre que les parties prenantes s'accordaient sur les objectifs généraux – l'équité, la compétitivité et l'efficacité environnementale – mais pas sur les détails du dispositif qui permettrait de concilier ces trois exigences : aucune modalité d'usage des recettes n'emporte l'adhésion de tous. Pour caricaturer, les patrons favorisent, au nom de la compétitivité, la baisse des charges qui reposent sur les systèmes productifs : les facteurs de production, l'investissement, l'innovation ; à l'opposé, les associations de consommateurs exigent,

---

s'opposant au principe de l'économie de marché (*cf.* les justifications de ne pas signer le Pacte Ecologique donnée par le Parti Communiste et le parti d'extrême droite, le Front National), ou encore les représentants de certains secteurs d'activité (transports et agriculteurs).

<sup>10</sup> Ce qui, pour les ménages, représentait une hausse de 7 à 8 centimes d'euro par litre d'essence et de 1 centime par kWh de gaz.

<sup>11</sup> Le lecteur pourra trouver le mot « distordant » dans la littérature française au lieu de « distorsif », comme équivalent de l'anglais *distortionary*. *Distortionnaire* étant à éliminer pour des raisons d'euphonie, nous choisissons *distorsif* pour indiquer le potentiel de la fiscalité indirecte à produire des distorsions, c'est-à-dire à réduire l'efficacité de l'économie en altérant le système des prix qui ne coordonne plus efficacement les agents économiques (ce concept économique sera précisé au chapitre 2, page 44).

<sup>12</sup> De ce point de vue, les difficultés que pose l'élaboration de ces compensations sont analogues à celles, plus étudiées, rencontrées dans les réformes de la politique agricole commune (Bureau 2007). Plus fondamentalement, elles consistent en la difficulté pratique d'élaborer des transferts forfaitaires à but redistributif sans qu'ils n'induisent d'effets de substitution indésirables. Or cette condition est centrale pour pouvoir traiter de manière disjointe les questions d'équité et d'efficacité. Nous développons ce point particulier au deuxième chapitre (section **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**, page 59).



au nom du pouvoir d'achat, la compensation directe des ménages ; entre les deux, les syndicats demandent une négociation sociale pour trouver un consensus entre ces deux logiques, qui puisse être juste et acceptable pour les salariés ; enfin, le ministère des finances souhaite combler le manque dû à la suppression de la taxe professionnelle et contenir les déficits, alors que le ministère du développement durable, suivant les recommandations des experts, favorise la baisse des cotisations.

Parties prenantes	Revendications et propositions	Arguments et justifications
Syndicat de salariés (CGT)	Opposition aux allègements de CS patronales et à la suppression de la TP.  Affectation aux investissements pour l'adaptation aux changements climatiques.  Liaison avec la révision générale des PO (pas forcément à niveau constant).	Les CS constituent un « salaire différé », leur allègement risque d'amputer le pouvoir d'achat des salariés.  La TP est le seul impôt qui responsabilise les entreprises sur leur territoire.  Le système actuel des PO n'est pas juste.
Syndicat de salariés (CFDT)	Correctifs pour ne pas accroître les inégalités salariales, pour les travailleurs « contraints » (absence de transports collectifs, horaires atypiques, etc.).  Allègements de CS patronales envisageables seulement si elles font l'objet de négociations obligatoires.  Liaison avec le réexamen des PO, y compris des prélèvements sociaux	L'argument de l'urgence climatique n'a pas de prise devant les impératifs d'emploi et de salaire.  La mesure ne doit pas pénaliser les ménages les plus défavorisés, surtout en période de crise.  Les aides publiques aux entreprises ont une efficacité douteuse.  Le contexte d'exigence portée à la maîtrise des déficits invite à chercher une synergie avec la réforme du financement des comptes sociaux.
Dirigeants d'entreprises, industriels (MEDEF, Arkema)	Opposition à tout accroissement global des PO sur les coûts de production.  Affectation partielle à l'innovation et aux investissements dans l'efficacité énergétique et la baisse des émissions.  Mise en œuvre d'un processus de consultation et de concertation plus large.	La compétitivité des entreprises françaises est déjà faible.  Le niveau de PO et la taxation des facteurs de production sont parmi les plus élevés d'Europe.  L'évolution des comportements doit être facilitée.  Les questions de compétitivité et d'équité doivent être traitées en considérant l'ensemble des PO.
Associations de défense des consommateurs (UFC-Que Choisir)	Opposition aux allègements de CS patronales (« TVA sociale énergie »).  Compensations directes intégrales des consommateurs (« chèque vert » uniforme) et majorées pour les ruraux.	Les baisses de CS n'auront pas de retombées positives suffisantes pour les consommateurs qui supporteront disproportionnellement le fardeau de la réforme.  La hausse des dépenses des consommateurs est injuste car ils sont « captifs » : les réponses aux prix des consommations d'énergie sont faibles.
Ministère des finances (DGTPPE, DLF)	Financement de la taxe professionnelle (Direction de la législation fiscale).  Baisse des cotisations sociales (Mission d'analyse macroéconomique des politiques publiques).	La suppression de la TP coûte 8,1Md€  La France a un taux « implicite » de taxation du capital supérieur aux autres pays européens.  Une CCE affectée à une baisse des charges a un effet macroéconomique légèrement positif à long terme.

Sources : synthèse des positions à partir des interventions à la conférence Rocard de Pierre-Yves Chanu (Confédération Générale du Travail, CGT), Jean-Pierre Bompard (Confédération Française Démocratique du Travail, CFDT), Stéphane Brimont (Mouvement des Entreprises de France, MEDEF), Nicolas de Warren (Arkema, groupe multinational français spécialisé dans les productions chimiques), François Carlier (Union Française des Consommateurs, UFC-Que Choisir), Benoît Coeuré (Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique, DGTPPE), Anne Epaulard (DGTPPE) et Marie-Christine Lepetit (Direction de la Législation Fiscale, DLF).

**Tableau 2 Positions et argumentations des parties prenantes**

Malgré tout, les positions des partenaires sociaux n'étaient pas définitives, ce qui laissait la porte ouverte à un accord futur : ils s'étaient déclarés ouverts à la discussion pour trouver un compromis acceptable, pondérant les exigences de compétitivité, d'emploi et de redistribution. Leur seule condition était que *ce processus de négociation s'étende à la réforme générale des prélèvements obligatoires* (PO) et donne lieu à de nouvelles consultations et concertations. En définitive, la commission Rocard prit en compte cette demande dans son rapport en recommandant la création d'une « *Green Tax Commission* », une instance pérenne d'orientation et d'évaluation, afin d'installer sur la durée un mode de gouvernance partagée, favorable à la confiance et à l'engagement de chacun<sup>13</sup>.

### **1.3 Communication publique, prises de paroles et incohérences rédhibitoires : de la conférence Rocard à l'abandon**

Ce fut sur ce résultat plutôt prometteur que se termina le temps de l'expertise et s'ouvrit la communication publique. L'absence de consensus sur les modalités précises du dispositif était normale à ce stade, mais les travaux d'experts et la conférence avaient permis d'aboutir à un cadrage consensuel des débats. Les points d'accord et de désaccord étaient plus clairement identifiés et les parties prenantes étaient parvenues à un diagnostic commun sur les pistes à privilégier pour poursuivre les discussions et parvenir à une solution négociée.

Néanmoins, il n'était pas encore possible de communiquer sur un dispositif précis car aucune justification partagée, seule susceptible de réduire toute présomption de « détournement » de l'enjeu climatique au profit d'intérêts particuliers, n'avait encore été obtenue. De plus, pour diverses raisons, on ne jugea pas possible de communiquer sur les éléments de complexité qui sous-tendent l'arbitrage sur l'usage des recettes. Mais la fondation Nicolas Hulot ainsi que certains ministres étaient convaincus que seule l'option du chèque vert serait compréhensible par le grand public et que la bonne stratégie politique imposait d'agir rapidement<sup>14</sup>. *A posteriori*, cela apparaît décisif<sup>15</sup>, puisque le projet, construit sous cette impulsion politique, s'est avéré en fait incompréhensible pour l'opinion, favorisant un sentiment de défiance et au final, le rejet de la réforme.

<sup>13</sup> Cette instance aurait été créée à l'image du Conseil d'Orientation des Retraites qui rassemble des parlementaires, des représentants des partenaires sociaux, des experts et des représentants de l'État. En plus d'établir « une vision partagée sur l'usage des recettes à opérer dans la durée », il était suggéré « qu'elle garantisse l'efficacité d'ensemble des interventions publiques contre le risque climatique », qu'elle s'assure « de la pertinence de la trajectoire de la contribution » et qu'elle examine « différentes questions qui ne pourront être traitées dès la première étape : inclusion des autres gaz ; transmission des prix du carbone dans les tarifs électriques ; évolution et cohérence de la tarification des infrastructures de transports » (Rapport Rocard, 2009, pages 64-65).

<sup>14</sup> Le gouvernement, pour tenir l'échéancier d'une « réforme éclair » et masquer les dissensions ministérielles, mais aussi certains militants écologistes, à l'instar de la fondation Nicolas Hulot, jugeant qu'une stratégie de communication minimale serait la plus apte à favoriser l'acceptabilité de la réforme. Le ministère des finances s'est donc dans un premier temps limité à présenter le principe du recyclage à prélèvements constants sans préciser les modalités du recyclage : « Si cette contribution climat-énergie entraîne une augmentation des prélèvements, ailleurs il y aura une diminution des prélèvements. C'est l'engagement que nous avons » ; mais cette précaution fut abandonnée par J-L. Borloo lorsqu'il annonça publiquement l'idée du « chèque vert » mis en avant par la fondation Hulot.

<sup>15</sup> Pour certains, il s'agissait d'une erreur, pour d'autres, d'une belle manœuvre politique visant à faire échouer le projet. Cette interprétation est compréhensible, si l'on considère, d'une part, le fait que Jean-Louis Borloo a communiqué très tôt sur l'option du « chèque vert », se plaçant ainsi sans ambiguïté en contradiction avec les autres ministères et ses services (organismes de la commission Rocard) ; mais aussi, si l'on se souvient que les associations de consommateurs ont milité pour cette option et exploité efficacement la faille qu'elle ouvrait dans la crédibilité du système (voir « Taxe carbone : Constats et position de l'UFC-Que Choisir », Que choisir, 2009).

La très mauvaise communication du gouvernement fut portée tout naturellement au crédit des détracteurs de l'idée même d'une taxe carbone, d'abord parce que l'opinion ne disposait que de données partielles et ne maîtrisait pas les fondamentaux du dossier, mais aussi parce que leur argumentaire était plus convaincant. On notera au passage que la faible vulgarisation des résultats scientifiques a probablement contribué au sentiment de défiance de l'opinion vis-à-vis des experts et, comme nous le verrons, à la diffusion de fausses vérités, à l'instar de l'épisode contemporain et très médiatisé des « climato-sceptiques »<sup>16</sup>.

Au final, c'est le discours des opposants qui l'emporta sur la scène médiatique, véhiculant efficacement l'idée d'une mesure « punitive et culpabilisatrice », « socialement inéquitable » et « inefficace » pour changer les comportements. Les arguments de défense du pouvoir d'achat des ménages et de compétitivité des entreprises ont ici joué le rôle d'un chant des sirènes, et la dérive du projet gouvernemental par rapport aux recommandations de la commission Rocard marqua l'acceptation tacite de ce discours par le gouvernement (Tableau 3).

Modalités du dispositif	Projet du gouvernement Fillon		Conférences des experts	
	Mesures	Justifications	Mesures	Justifications
Taux de taxe	17€/tCO <sub>2</sub> et pas d'engagement sur l'évolution à venir.  Pas d'application à l'électricité.	Alignement sur le prix du système européen	32€/tCO <sub>2</sub>  Composante additionnelle sur le contenu énergétique	Equilibre entre la crédibilité de la progression du taux à 100 en 2030 et l'acceptabilité du changement
Exemptions	Industries intensives en énergie, routiers, agriculteurs*	Préservation de la compétitivité  Atténuation des effets sociaux	Aucune	Efficacité environnementale  Objectif facteur 4 ambitieux  Participation de tous
Usage des recettes				
Compensations forfaitaires	« Chèque vert » à l'ensemble des ménages, modulé selon leur taille et leur localisation**.	Préservation du pouvoir d'achat des ménages, en particulier des vulnérables	Compensations limitées aux ménages et aux secteurs les plus vulnérables	La majeure partie des recettes doit servir à limiter l'effet de la hausse des coûts de production sur l'activité et l'emploi
Ajustement de la fiscalité existante	Suppression de la part de la taxe professionnelle sur les investissements.	« Impôt imbécile » Allègement du coût du capital et préservation de la compétitivité	Négociation entre taxe professionnelle et baisse des cotisations sociales	L'adhésion au projet des diverses parties prenantes est nécessaire et demande un partage négocié des coûts et bénéfices de la réforme.

Sources : projet de loi de finance pour 2010 et rapport de la conférence des experts (Rocard, 2009).

\* Aux installations couvertes par le système de permis européen ETS s'ajoutaient les autres installations industrielles ayant un coût de l'énergie supérieur à 3% de la valeur de leur production, ou bien un montant acquitté de taxes sur l'énergie supérieur à 0,5% de la valeur ajoutée ; la pêche bénéficiait d'un taux réduit aux trois quarts et les agriculteurs d'un remboursement aux trois quarts ; enfin, le transport routier était exonéré du fait de la création de l'écotaxe spécifique sur les poids lourds.

\*\* La base de ce crédit d'impôt forfaitaire par personne physique était fixée à 46€ et modulée à 61€ pour les contribuables domiciliés dans des communes non intégrées à un périmètre de transports urbains. Ces bases étaient majorées de 10€ par personnes à charge.

**Tableau 3 Écart entre le projet du gouvernement et les recommandations des experts**

<sup>16</sup> Cet épisode au cours duquel les résultats, pourtant consensuels, du GIEC (le groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat) ont été niés dans les médias de masse par un petit nombre de détracteurs (dont le chef de file fut Claude Allègre). Certes, leur arguments étaient scientifiquement faux, mais leur rhétorique était plus convaincante (voir Chappellaz et al., 2010).

La dérive par rapport aux travaux préparatoires et à l’amorce de consensus remet définitivement en cause la légitimité, l’acceptabilité et la cohérence du dispositif, car la crédibilité de quatre éléments était entachée.

- En premier lieu, *la progression du signal-prix nécessaire pour atteindre l’objectif F4*. La décision d’abaisser le taux initial de 32€ à 17€ la tonne de CO<sub>2</sub> (5 centimes le litre de carburant) sans annoncer sa progression manquait l’arbitrage entre, d’un côté, assurer la crédibilité de la politique climatique<sup>17</sup>, et de l’autre, rendre supportable le renchérissement des énergies. Cela revenait à imposer une hausse de 9% par an plutôt que de 6%, et augmentait l’incertitude sur la stabilité politique future du système à travers les années et les gouvernements. Or, cette incertitude qui pèse sur les anticipations des entrepreneurs peut freiner la mise en œuvre d’options d’abattement d’émissions de CO<sub>2</sub> et l’anticipation d’une hausse de taux trop rapide et trop importante risque de pousser les sociétés à produire le plus possible aujourd’hui avec des technologies polluantes<sup>18</sup>.

- En second lieu, *la participation de l’ensemble de la société à la cause environnementale fait l’objet de doutes*. L’importance des exemptions et dérogations s’oppose évidemment à l’idée que tout le monde participe à l’effort, et remet en cause la crédibilité de l’ambition d’une transformation profonde des modes de production et de consommation. Ainsi, comme l’exprima le conseil constitutionnel dans sa décision d’invalidation, l’objectif de compétitivité, bien que reconnu d’intérêt général, ne suffisait pas à justifier le fait que plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre ne seraient pas couvertes, et parmi elles 93% des émissions de CO<sub>2</sub> industrielles<sup>19</sup>. Cela reflétait enfin le jeu des forces de lobbying en présence, ce qui renforça la défiance de l’opinion.

- Enfin, *le partage juste des coûts et des bénéfices de la réforme est également discutable*. Les modalités d’usage des recettes retenues ne satisfaisaient pas clairement l’exigence première qu’on en attendait : assurer la juste distribution de l’effort dans la lutte contre le changement climatique. Or, c’est de là que vient toute la difficulté, car en donnant une valeur au carbone il est difficile de ne pas opérer une certaine redistribution. L’affectation des recettes au financement de la suppression de la TP et au chèque vert, favorise de fait les installations les plus « capitalistiques », souvent les gros émetteurs, exonérés de taxe carbone, ainsi que les ménages qui ont le plus d’alternatives pour réduire leur consommation d’énergies fossiles, et qui sont aussi *a priori* les plus aisés.

Cette dérive des moyens retenus par rapport aux fins affichées se retrouve dans la décision d’invalidation du conseil constitutionnel, jugeant que l’« *importance [des exonérations touchant les gros émetteurs] était contraire à l’objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créait une*

---

<sup>17</sup> On voit mal comment enclencher les réductions d’émissions requises sans une forte progression du taux de taxe. Rappelons que le principal risque de dommages climatiques vient de la déconnexion entre la rapidité des transformations que le réchauffement planétaire imposera aux écosystèmes et aux sociétés et la rapidité d’adaptation de ces derniers. La probabilité d’une telle déconnexion croît fortement dès qu’on s’achemine vers des hausses de 3°C, 4°C et 5°C de température moyenne sur le globe GIEC (IPCC, 2007b). Respecter l’objectif européen de 2°C suppose un pic des émissions avant 2020. Rester en dessous de 3° repousse ce pic de 10 ans. Pour rester en dessous de 4°C, il faut que la décroissance intervienne entre 2020 et 2060, ce qui demande déjà quelque effort.

<sup>18</sup> En outre, la justification de se caler sur le système de quotas européens et son prix spot du moment était contestable (certains jugent que le prix reflète surtout la surallocation des quotas) et ne traduit de toute façon pas les différences d’objectif pour les émissions diffuses françaises (-3% par an jusqu’en 2050) et pour les émissions des installations ETS européenne (-1,74% par an).

<sup>19</sup> Certes, une grande part de ces installations sont déjà couvertes par le système EU-ETS, et de ce fait sont soumises à des incitations à réduire leurs émissions. Il reste qu’il est difficilement compréhensible pour l’opinion (et conciliable d’un point de vu juridique) que ces installations participent à un objectif européen en deçà de l’objectif F4 français et bénéficient encore d’allocations gratuites jusqu’en 2013 et pour certaines industries jusqu’en 2027 (directive 2009/29/EC du 23 avril 2009).

*rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »<sup>20</sup>. Cette décision se prête à interprétation – elle fut critiquée sur le plan de la logique économique pure par certains<sup>21</sup>, justifiée du point de vue juridique par d'autres<sup>22</sup> - mais il est indéniable que dans cette version, le projet présentait de sérieuses incohérences, n'assurant pas son adéquation suffisante aux objectifs. En bref, il ne parvenait pas à faire tenir l'édifice constitué des priorités publiques et satisfaire l'ensemble des conditions de son acceptabilité.

Ainsi, l'acceptabilité et l'efficacité de la réforme supposent que soient bien perçues sa légitimité environnementale mais aussi sa justice distributive ; autrement dit, sur ce dernier point, il doit être admis que le réarrangement fiscal opère dans son ensemble une répartition acceptable des « gagnants » et des « perdants ». Ici, la perte de crédibilité a été largement favorisée, d'abord, par le télescopage dans l'agenda politique avec la suppression de la TP, puis, par les dissensions ministérielles sur l'usage des recettes. Au total, les incohérences l'ont emporté. A l'opposé, la cohérence d'ensemble et la communication du projet suisse, mis en œuvre en janvier 2008 sans grande difficulté, offre un exemple éclairant (Encart 2).

**Encart 2 : Les clefs de l'acceptabilité : légitimité environnementale et justice distributive  
L'exemple du dispositif suisse et de sa communication (2007)**

Pour atteindre l'engagement pris en signant le protocole de Kyoto, de réduire pour 2008 ses émissions de CO<sub>2</sub> de 10% par rapport à leur niveau de 1990, la Suisse s'est fixé un calendrier annualisé d'objectifs graduels : 94% du niveau de 1990 en 2006, 90% en 2007 et 86,5% en 2008. Ont alors été mises en œuvre en priorité des mesures « librement consenties » par les milieux économiques, de grands programmes énergétiques et des politiques de transport ; mais, ces dernières s'étant avérées insuffisantes, le conseil fédéral les a renforcées par un nouvel ensemble de mesures et a décidé, à compter du 1<sup>er</sup> Janvier 2008, d'instaurer une taxe-carbone.

12 francs suisses par tonne de CO<sub>2</sub> (soit 7,27 €) seront donc perçus à partir de cette date. Au-delà, l'augmentation du taux de la taxe sera échelonnée et liée à l'évolution des émissions de CO<sub>2</sub>. Ainsi, son niveau doublera (24 CHF/tco<sub>2</sub>) en 2009 si l'objectif de 2007 n'est pas atteint, et triplera (36 CHF/tco<sub>2</sub>) en 2010 si celui de 2008 ne l'est pas non plus. La taxe sera perçue par la Direction Générale des Douanes à l'importation sur la totalité des combustibles fossiles et son montant apparaîtra sur les factures établies à l'achat. Seuls le bois et la biomasse, jugés neutres en termes d'émissions, ne seront pas concernés. La totalité des recettes, estimées entre 220 millions de francs pour le premier échelon en 2008 (133,3 M€) et 650 millions (393,9 M€) pour le troisième en 2010, sera redistribuée deux ans après perception, proportionnellement à la population et aux entreprises ; pour les ménages, ce sera de manière égale à toutes les personnes, *via* les assureurs des caisses maladies obligatoires ; pour les entreprises, ce sera en proportion de leur masse salariale, *via* les caisses de compensation AVS (caisses de sécurité sociale financées par les entreprises).

Par ailleurs, une certaine flexibilité est prévue pour ne pas trop altérer la profitabilité et la compétitivité internationales des entreprises énergivores. Chacune d'elles peut choisir d'être exemptée de la taxe mais elle doit alors s'engager à réduire le niveau de ses émissions sur une période donnée et convertir cette convention volontaire d'objectif en engagement juridiquement contraignant (la procédure est allégée pour les PME). En plus des mesures prises dans ses propres locaux, toute entreprise pourra aussi respecter son engagement (1)

<sup>20</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009 Loi de finances pour 2010, et Décision n° 2009-600 DC du 29 décembre 2009 Loi de finances rectificative pour 2009.

<sup>21</sup> Voir notamment, Glachant et Lévêque, « L'économie du carbone incomprise du Palais-Royal », La Tribune du 5 janvier 2010 ; Gollier et Tirole, « Taxe carbone, de Charybde en Scylla », Les Échos du 6 janvier 2010 ; et l'audition de Charpin du 17 février 2010 par la Commission des finances du Sénat.

<sup>22</sup> Taly, « La Contribution Climat énergie. Le point de vue d'un praticien de la fiscalité », intervention du 2 juillet 2009, lors de la conférence des experts ; Rocard, « Il faut supprimer le marché des quotas de CO<sub>2</sub> au profit d'une taxe carbone européenne », Les Echos du 6 janvier 2010 ; Godard, « La Contribution carbone après la censure du Conseil constitutionnel », 8 janvier 2010 *in* « Genève et avortement de la contribution carbone en France (2009-2010) », mai 2010.

soit en achetant des droits d'émission excédentaires à d'autres sociétés exemptées et en participant au marché de permis national, (2) soit d'acquérir un nombre limité de certificats étrangers comme le permet le système de permis international mis en place à Kyoto. Enfin, les entreprises exemptées ne bénéficieront pas du recyclage mais seront remboursées si elles respectent leurs engagements, sinon elles devront s'acquitter de la taxe plus des intérêts.

En termes redistributifs, ce dispositif incitatif profitera aux entreprises employant beaucoup de main-d'œuvre et consommant peu d'énergie (p. ex., le secteur des services), tout en favorisant la compétitivité des entreprises les plus aptes à innover dans le sens d'une réduction de leurs émissions ; pour les particuliers, indépendamment du revenu, il profitera à tous ceux qui présenteront une consommation de combustibles fossiles inférieure à la moyenne, ainsi qu'aux familles nombreuses, du fait du mécanisme par tête.

La prise en étau de l'action climatique entre les deux exigences fondamentales d'équité et de compétitivité réapparaît en final dans la décision d'abandon du gouvernement, qui fut motivée ainsi : *« Il serait absurde de taxer les entreprises françaises en donnant un avantage compétitif aux entreprises des pays pollueurs [...] 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 »* (Nicolas Sarkozy, le 24 mars 2010).

## 2 Une capture de l'intérêt collectif par le jeu d'intérêts mal formés

*« Policy is politics; and politics is a very realistic matter. There is no scientific sense whatever in creating for one's self some metaphysical entity to be called "The Common Good" and a not less metaphysical "State", that, sailing high in the clouds and exempt from and above human struggles and group interests, worships at the shrine of the Common Goods. »*

Joseph Schumpeter (1949, page 208)

L'histoire du rejet de la taxe carbone en France est un exemple frappant d'une situation complexe d'interaction sociale négative, où les prises de parole protestataires et les défections des parties prenantes l'ont emporté sur la coopération. Comment l'expliquer ? Ce projet avait fait l'objet d'une préparation précautionneuse, le résultat des Verts aux élections européennes était historique, le Grenelle de l'environnement était une réussite et l'approche de la Conférence de Copenhague constituait un terreau propice à l'engagement politique. Après la multitude d'articles de presse, d'interventions radiophoniques et télévisées, il est clair que l'impopularité de la taxe s'est nourrie de graves malentendus qui ont empêché une compréhension des fondamentaux économiques du dossier.

## **2.1 Un « nid à incertitudes fabriquées »<sup>23</sup>**

Deux résultats, centraux dans les travaux académiques, ont été particulièrement mal compris : l'argument de la supériorité économique d'une fiscalité incitative et l'intérêt de baisser simultanément d'autres prélèvements obligatoires existants, en particulier en France ceux qui pèsent sur les revenus du travail. Ces incompréhensions apparaissent au travers d'un certain nombre d'idées reçues pourtant contredites par l'état des connaissances scientifiques. Trois malentendus principaux ont joué un rôle central dans le basculement de l'opinion et ont été confortés par les arbitrages et la communication du gouvernement.

### ***La taxe carbone : une idée punitive, culpabilisatrice et liberticide ?***

Le fait qu'une écotaxe est un outil de prévention qui permet de sensibiliser chacun au coût des dommages associés à son comportement n'a pas été distingué de l'idée également importante de responsabilité (le principe « pollueur-payeur »). Cela a eu pour effet de limiter le débat au partage des coûts techniques de réduction d'émissions et a nourri l'idée qu'il serait bien plus juste et efficace de recourir à d'autres mesures « plus sympathiques ». L'argument d'entrave aux libertés, repris par des personnalités aux réflexes aussi opposés que Ségolène Royal ou Nicolas Baverez, est qu'on ne saurait taxer les ménages tant qu'ils n'ont pas d'options alternatives à leur disposition. Il faudrait donc plutôt recourir à des programmes de rénovation du bâtiment, des investissements publics dans les infrastructures de transport, des normes techniques imposées aux industriels ou toutes autres interventions réglementaires. Pourtant, les inefficacités économiques et les coûts que risquerait d'induire la généralisation de ce type de mesures ont été largement étudiés<sup>24</sup>. Par ailleurs, tenter d'encadrer par voie réglementaire l'ensemble des décisions des ménages et des entreprises risque aussi d'ouvrir la voie à des jeux de lobbying peu maîtrisables et de générer des coûts de recueil d'informations, d'administration et de contrôle très importants. Ces mesures bénéficient donc dans l'opinion d'une fausse impression de gratuité. Comment financer l'effort d'investissement en cette période de croissance « molle » et de priorité portée au contrôle des déficits ? Les économistes soulignent que l'efficacité d'un signal prix est justement de rendre transparents ces coûts. Nous verrons que derrière ce malentendu se cache en fait la difficulté de définir les termes d'une transition juste vers un mode de développement « bas-carbone » et de penser conjointement dans cette transition la gestion des problèmes d'efficacité et des questions distributives.

### ***Une nouvelle ponction fiscale sous alibi écologique ?***

Le principe de neutralité budgétaire était sensé prévenir cette suspicion, mais ses modalités laissaient peser un doute : s'agit-il d'un « cadeau au patronat » sur le dos des automobilistes

<sup>23</sup> Expression empruntée à Dominique Bureau (actuel délégué général du conseil économique pour le développement durable, membre des trois commissions d'experts et rapporteur à la conférence Rocard) lors de la table ronde du 14 décembre 2010 « Les leçons d'un échec, de la mission Rocard à l'abandon de la taxe carbone », Conférence du CIREN et du laboratoire d'économie de l'École des Ponts, « Fiscalité Carbone, Lubie d'écolo ou idée d'avenir ? Ce que l'analyse économique peut vraiment dire ».

<sup>24</sup> On ne donnera que deux exemples d'arguments économiques, mais ils sont nombreux : premièrement, les normes ou les accords volontaires peuvent générer des rentes privées, coûteuses pour la collectivité lorsque les administrations publiques n'ont pas l'information précise sur les potentiels de réduction de chaque émetteur (Fullerton et Metcalf, 2001) ; deuxièmement, les normes ou les subventions risquent de favoriser la diffusion de technologies sous-optimales à longue durée de vie et les standards technologiques, des stratégies et des technologies curatives (Baumol et Oates, 1988).

« vaches à lait » ?<sup>25</sup> S'agit-il d'une stratégie politicienne visant à réduire l'indépendance financière des collectivités territoriales ? Ce soupçon s'est trouvé favorisé par l'impossibilité de distinguer complètement la taxe carbone incitative des écotaxes à finalité financière, affectées au financement des activités curatives (comme les redevances sur l'eau et la taxe parafiscale sur la pollution de l'eau), et des taxes « de rendement » qui ont par ailleurs un impact environnemental (comme la taxe intérieure sur les produits pétroliers). Les premières ont un taux insuffisant pour changer les comportements, tandis que les secondes ne reflètent pas nécessairement le coût des aménités portées à l'environnement (Hourcade et Bureau, 1998). La taxe incitative est bien un moyen opérationnel d'« internalisation des coûts externes » de la consommation d'énergie : il s'agit de pallier le fait que les prix à court terme des marchés ne reflètent ni les coûts des dommages climatiques, ni les coûts d'opportunité à long terme d'une ressource rare non renouvelable. Dans ce cas, c'est l'optimisation de la politique environnementale qui est recherchée et non le rendement fiscal. Cependant, la taxe produit des recettes et il faut bien chercher à en faire le meilleur usage, mais pour être accepté ce choix ne doit pas entrer en contradiction avec la lutte contre le changement climatique et doit répondre à un critère de justice sociale. Cette impossibilité de traiter séparément les diverses fonctions du système de prélèvements obligatoires<sup>26</sup> rend la recherche d'une cohérence d'ensemble utile pour justifier une grande réforme et, de ce point de vue, la réforme fiscale suédoise du début des années 90 est exemplaire<sup>27</sup>.

### **Le « chèque rendu » aux consommateurs : un garant du pouvoir d'achat des ménages ?**

L'idée d'un chèque rendu s'est répandue comme une traînée de poudre en ce temps de crise, en partie grâce à l'efficacité de la communication des opposants, comme l'association de défense des consommateurs *Que Choisir*, mais aussi par certains défenseurs<sup>28</sup>, persuadés qu'un « chèque vert universel » serait la seule option susceptible de convaincre l'opinion que la taxe incitative n'est pas une ponction fiscale supplémentaire sur les ménages. C'était oublier l'argument, pourtant régulièrement rappelé par les économistes, que l'augmentation des prix de l'énergie provoquée par la taxe frapperait aussi les entreprises et, qu'à l'instar des chocs pétroliers, elle accroîtrait leurs coûts de production. La propagation de cette hausse de secteur en secteur peut se traduire au bout du compte par une forte inflation : par exemple, si le surcoût de l'énergie est de 10, le surcoût des biens finaux risque d'être nettement supérieur, disons de 15. Les entreprises répercuteront probablement une grande part de ce surcoût dans leur prix, pour le moins les secteurs peu exposés à la concurrence internationale<sup>29</sup>. Au final, sans même prendre en compte les pertes de revenu dus à la hausse du chômage, l'alourdissement de la facture des ménages - entre 8 et 15, si l'on suppose que le surcoût de leurs achats directs d'énergie est de 8 - ne sera pas compensé par la restitution des recettes (un

<sup>25</sup> Dans le même ordre d'idée, on a même entendu dire lors d'un débat sur une grande radio périphérique que cette idée stupide revenait à « taxer les bébés parce qu'ils émettent du CO<sub>2</sub> quand ils respirent ».

<sup>26</sup> Classiquement on distingue depuis Musgrave (1959) les fonctions d'allocation (financer les biens publics et remédier aux défaillances de marché), de redistribution (réduire les inégalités et la pauvreté) et de stabilisation (interventions macroéconomiques).

<sup>27</sup> Agell et al (1996) offrent une vue d'ensemble de la réforme fiscale générale votée par la Suède en 1991 et Millock (2010) détaille le système et l'évolution de la taxation énergie-climat. Cette réforme d'une ampleur sans précédent liait différentes mesures pour répondre simultanément et avec cohérence aux divers défis économiques que posent l'épuisement des énergies fossiles, la dégradation de l'environnement, la mondialisation et la libéralisation des échanges.

<sup>28</sup> Cf. *supra* : la *Fondation Nicolas Hulot* et plusieurs ministres.

<sup>29</sup> Pour les entreprises concurrencées, la perte de parts de marché sera plutôt susceptible d'induire, au final, des délocalisations ou des pertes d'emplois.



chèque vert de 8). Une façon d'éviter ce mécanisme pervers est proposée par les économistes : il s'agit de « recycler » les recettes en baissant d'autres prélèvements fiscaux existants qui affectent les coûts de production. Dans le contexte français, la majorité des travaux académiques s'accordent sur la baisse des prélèvements sur le travail qui constituerait la parade la plus efficace à ce mécanisme.

## 2.2 *L'oubli d'analyses pourtant inévitables*

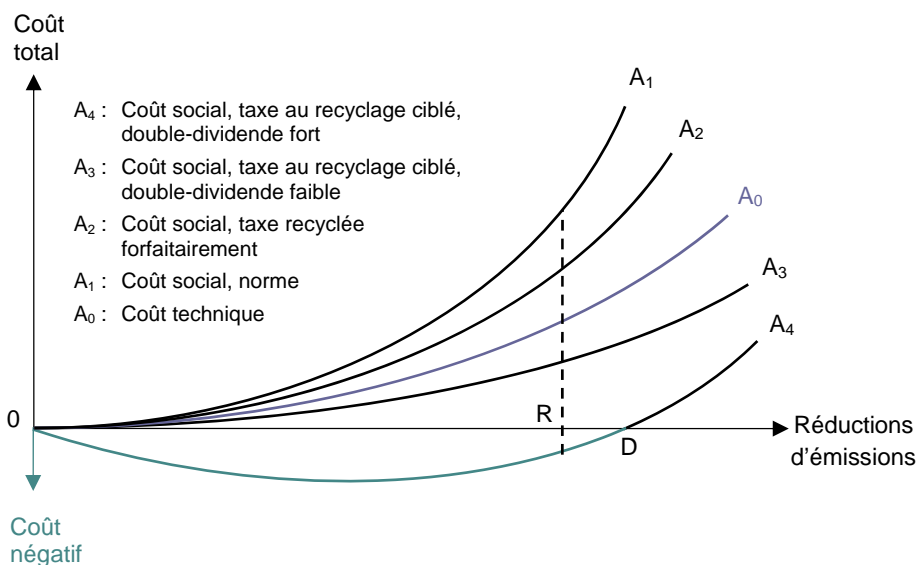
La circulation et l'amplification de ces fausses vérités est symptomatique de l'oubli de résultats économiques pourtant bien établis. Depuis les années 70, une masse toujours plus importante de travaux économiques s'est consacrée à la comparaison des instruments de politiques environnementales et au choix d'usage des recettes de la taxe. Dans l'ensemble, ces travaux ont produit de nombreux arguments en faveur d'une taxe recyclée en une baisse d'impôts distorsifs. Ils ont permis d'atteindre un consensus réel à l'occasion du second rapport du Groupe Intergouvernemental d'Experts sur le Climat (IPCC, 1995).

Ce consensus, peut être résumé ainsi (Figure 1 ci-contre) : pour atteindre un objectif de baisse d'émissions donné, une taxe dont le revenu serait restitué forfaitairement aux ménages et aux entreprises (courbe  $A_2$ ) est plus efficace que des normes et réglementations (courbe  $A_1$ ) ; mais dans les deux cas, l'objectif environnemental est atteint à un coût macroéconomique net supérieur à son coût technique (courbe  $A_0$ )<sup>30</sup>. En revanche, si les recettes servent à compenser les agents, non pas forfaitairement mais par la baisse des prélèvements obligatoires existants, il serait possible d'atteindre le même objectif pour un coût macroéconomique inférieur au même coût technique (courbe  $A_3$ ) ; il devient alors coutumier de dire que l'option d'une substitution d'assiettes fiscales, en réduisant les atteintes au climat à moindre coût, offre un double dividende au sens « faible »<sup>31</sup>.

Cette hiérarchie est justifiée par le fait qu'au-delà d'un certain niveau d'ambition des objectifs climatiques il faudra bien, au moins un temps, mobiliser des techniques dont le coût est supérieur à celles en vigueur aujourd'hui. Or, les émissions de CO<sub>2</sub> sont produites par de très nombreuses « sources diffuses » (entreprises et ménages) et les coûts d'abattement d'émissions diffèrent fortement de l'une à l'autre. Comme les autorités publiques ne disposent pas de toute l'information sur la répartition et l'évolution dynamique de ces coûts privés, il leur est difficile de concevoir un système de normes et de réglementations capable d'induire la sélection des solutions les moins coûteuses.

<sup>30</sup> Le coût technique correspond au coût de remplacement des technologies conventionnelles de production et de consommation d'énergie qui constitue le risque majeur de perte d'efficacité productive à court terme, induit par la politique climatique. A ce niveau de l'exposition, nous identifions le « coût social » au « coût macroéconomique net » souvent estimé par les modèles empiriques. Nous précisons et affinerons la différence entre ces divers indicateurs de coût global lors de notre analyse (cf. chapitre 5, page 158, chapitre 6 page 215 et chapitre 7, page 244).

<sup>31</sup> Les économistes retiennent généralement le définition d'un double dividende au sens faible proposée par (Goulder, 1995) : « *By using revenues from the environmental tax to finance reductions in marginal rates of an existing distortionary tax, one achieves cost savings relative to the case where the tax revenues are returned to taxpayers in lump-sum fashion* » (page 4).



Le coût technique des réductions augmente avec l'ampleur de ces réductions (courbe  $A_0$ ). Le coût social final hors réforme fiscale est donné par la courbe  $A_1$ . En cas de taxe recyclée forfaitairement, il passe à la courbe  $A_2$ . Par un recyclage ciblé, il peut passer en  $A_3$  ou en  $A_4$ .

**Figure 1 Coût global des politiques climatiques**

Dans ces conditions, si les objectifs sont poursuivis par l'instauration de normes, on peut montrer trois mécanismes qui font que le coût pour la collectivité sera supérieur au seul coût technique.

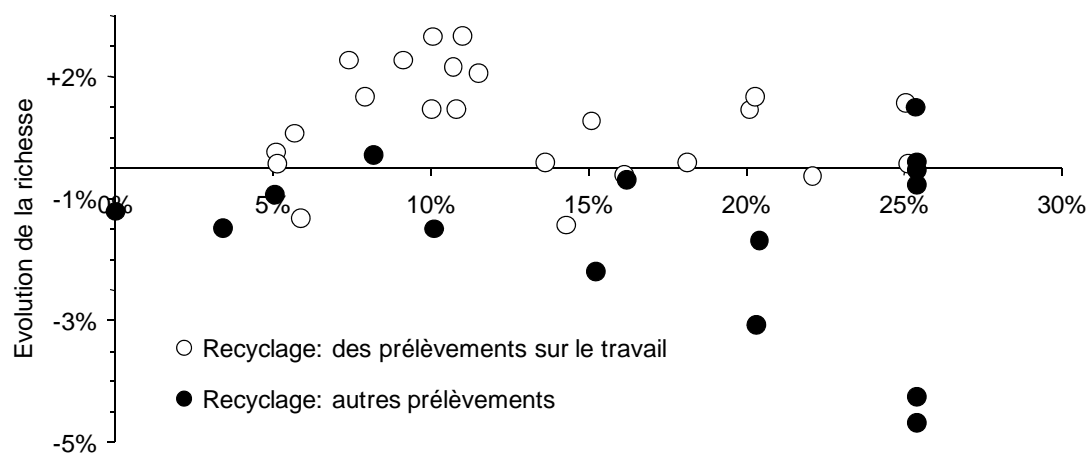
- *La création de rentes privées* : une norme non différenciée n'entraîne pas le même coût pour toutes les sources. Supposons que l'unité la plus en difficulté pour respecter cette contrainte ait un coût marginal  $c$  à répercuter par produit vendu ; alors si les entreprises mieux placées ne peuvent instantanément mettre en œuvre de nouvelles capacités pour gagner des parts de marché et si elles font face à une demande inélastique à court terme, le nouveau prix de marché du bien s'établira à  $p + c$  ( $p$  désignant le prix initial). Les autres unités de production vont donc augmenter leur marge d'une rente égale à la différence entre  $c$  et leur propre coût de mise en conformité.

- *La propagation du coût entre secteurs d'activité* : nous avons déjà souligné qu'une hausse du coût de l'énergie entraîne par exemple une hausse des coûts du ciment et de l'acier, qui entraîne à son tour une hausse des coûts de construction des centrales électriques, des automobiles ou des immeubles, etc. L'effet multiplicateur sur le niveau général des prix s'accroît avec la part de l'augmentation des coûts de production qui est transmise d'un secteur amont à un secteur aval puis au consommateur.

- *La baisse du pouvoir d'achat des ménages* entraînée par la hausse de prix des biens et la transformation de la structure des prix relatifs ; cette baisse provoque une contraction de la demande finale et de l'activité économique.

Une taxe carbone uniforme recyclée forfaitairement empêche la capture par les agents privés de la rente que constitue la nouvelle valeur du carbone, car les différentes entreprises font désormais face à un coût marginal du carbone identique. Par contre, cette option de recyclage ne compense pas la hausse de coût subie par les producteurs nationaux. Dans ce cas, nous l'avons déjà évoqué, la propagation de cette hausse risque de pénaliser l'activité et l'emploi. L'usage des recettes pour financer une baisse simultanée d'autres impôts coûteux pour l'activité réduit donc cet effet et dès lors, le coût d'ensemble de l'action climatique.

De la diversité des simulations et des modèles utilisés pour évaluer les coûts macroéconomiques nets de divers dispositifs, il ressort une certaine constance dans l'estimation de l'ampleur de l'effet : dans le contexte européen, l'affectation des recettes de la taxe à une baisse des prélèvements sur le travail peut permettre d'atteindre des objectifs de réduction d'émission au prix d'une faible variation de la richesse produite (Figure 2)<sup>32</sup> ; les tensions entre les objectifs de protection de l'environnement et d'efficacité productive apparaissent finalement limitées.



Source : Hourcade et Gherzi (2007), d'après IPCC, Second Assessment Report, 1995.

Légende : Synthèse de plusieurs études menées en Europe occidentale. Quand les taxes sont compensées par une baisse des prélèvements sur le travail, la richesse augmente (ronds blancs). Quand elles sont compensées par d'autres réductions de prélèvements ou par des subventions, la richesse diminue (ronds noirs).

**Figure 2 Impact macroéconomique des taxes carbone selon des modalités de recyclage des recettes**

A côté de ces résultats consensuels, une partie de la littérature macroéconomique s'est polarisée, au cours des années 90, sur une importante controverse scientifique à propos du signe de la variation du coût global, c'est-à-dire sur la possibilité d'obtenir, par ce réarrangement fiscal, un gain macroéconomique net : une forme « forte » de l'hypothèse d'un double dividende qui demeure encore aujourd'hui controversée<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Un résultat encore plus tranché est obtenu en comparant cette option avec un recyclage forfaitaire (IPCC, 1995).

<sup>33</sup> La définition de la forme forte du double dividende est également donnée par Goulder (1995) : « *It is possible to find a distortionary tax such that the revenue-neutral substitution of the environmental tax for this tax involves a zero or negative gross cost.* » (page 4)

On comprend bien l'enjeu historique : avec l'émergence de l'affaire climatique, les bénéfices environnementaux à long terme dus aux dommages évités commençaient à faire l'objet d'évaluations, mais restaient peu tangibles et marqués d'une forte incertitude ; par contre, les coûts de court terme d'une hausse de la fiscalité sur l'énergie étaient eux mieux connus et moins incertains. L'issue de la controverse a donc encore aujourd'hui un enjeu politique aisément compréhensible :

- si la politique climatique entraîne un coût pour l'économie actuelle, il faut que l'opinion publique accepte de le payer et soit convaincue que les sacrifices consentis sont justifiés par les dommages évités ;
- si la réforme fiscale carbone permet d'avoir à la fois une croissance plus soutenue avec plus d'emplois et moins de fragilité par rapport aux chocs pétroliers, on peut y faire adhérer même ceux qui doutent de l'existence des risques majeurs liés au changement climatique.

Suite aux chocs pétroliers, un certain nombre d'économistes avancèrent l'idée qu'il pouvait être plus efficace, au sens de Pareto, de substituer des taxes sur la pollution à d'autres taxes socialement plus coûteuses, en respectant une règle de neutralité budgétaire pour les finances publiques<sup>34</sup>. La perspective d'une stratégie « sans regret », c'est-à-dire souhaitable pour la collectivité indépendamment de bénéfices climatiques incertains, se traduisait par l'intuition que taxer les « *bads* » (le CO<sub>2</sub>) pour détaxer les « *goods* » (le travail) pourrait générer une croissance plus soutenable car mieux orientée, sinon plus forte.

Cette première intuition fut confirmée par une première vague d'études empiriques, conduites à l'aide de modèles macroéconométriques, souvent de facture néo-keynésienne, qui obtinrent un bilan macroéconomique net positif (une croissance du PIB) pour une taxe recyclée en une baisse des prélèvements sur le travail en Europe<sup>35</sup>. Mais l'analyse théorique, sans exclure cette possibilité, a modéré l'optimisme des premières analyses, en soulignant les raisons pour lesquels ce résultat positif n'est pas systématique. Comme nous l'a montré la Figure 2, le panel des modèles actuels qui se distinguent par leur structure et leur paramétrage, montre que le signe de l'effet reste ambigu.

Nous verrons au cours de notre analyse qu'il importe de clarifier ce débat, car un moindre coût macroéconomique offre évidemment davantage de marges de manœuvres pour réduire les tensions sociales ; mais il convient aussi de le relativiser, puisqu'il focalise l'attention sur un point numériquement de second ordre, et que cette approche fondée sur la mesure d'un coût global ne clarifie en rien la question de la distribution du fardeau de la réforme.

### **2.3 Le poids du contexte et le jeu des a priori**

On ne peut réellement comprendre pourquoi ces raisonnements économiques ont eu si peu de poids sans considérer le contexte économique et politique particulier dans lequel se sont déroulées les discussions. Comme nous venons de le voir, ces analyses n'offrent qu'une vision

<sup>34</sup> Par exemple, Terkla (1982), Baumol et Oates (1988), Pearce (1991), Oates (1992) et Poterba (1993).

<sup>35</sup> Voir par exemple Godard et Beaumais (1993), EC (1992, 1994) et Barker and Johnstone (1993).

agrégée des effets de la réforme, tandis que la multiplication d'incertitudes fabriquées sur la distribution des coûts et des bénéficiaires de cette réforme est un facteur qui semble avoir favorisé la non-coopération plutôt que la recherche d'un compromis. On le comprend aisément : pour que se forme un consensus sur les modalités, il ne faut pas seulement parvenir à se mettre d'accord sur ce que l'on entend par une « juste distribution », il faut aussi en amont qu'il y ait un diagnostic partagé sur les conséquences distributives attendues des dispositifs envisagés. L'émergence d'une « anticipation collective » de ces conséquences demande du temps et une délibération suffisante est nécessaire pour parvenir à former une vision commune, surtout sur un problème si complexe.

Mais l'explication est-elle suffisante ? Pourquoi cette succession d'échecs en France ? Pourquoi aucune des parties prenantes ne s'est élevée pour défendre l'option privilégiée des économistes, la baisse des cotisations sociales ? Il est vrai qu'aux Etats-Unis ou en Australie la propension au rejet des politiques climatiques est également forte, mais en ce qui les concerne, la raison apparaît plus évidente vu que ces pays comptent parmi les plus dépendants des énergies carbonées. En France, à l'inverse, en raison du nucléaire, le contexte énergétique est *a priori* plus favorable. Par ailleurs, si l'on poursuit le raisonnement précédent sur la diffusion de l'information, les deux tentatives passées ont tout de même dû susciter un apprentissage et diffuser au grand public les résultats de l'analyse économique. En outre, au Danemark, en Suède, ou plus récemment en Suisse et en Irlande, la première tentative a fonctionné sans grandes difficultés. Doit-on mettre ces réussites au seul crédit d'une meilleure éducation ou communication ?

En fait, l'observation des débats révèle aussi l'importance des mécanismes de raisonnement, des intérêts acquis et des rapports de forces hérités du passé. On rejoindrait là l'hypothèse plus générale pour la France d'une « société de défiance » (Algan et al. 2012), où l'histoire aurait nourri la méfiance des concitoyens entre eux et à l'égard des institutions, rendant le dialogue social et la coopération particulièrement difficiles. On sait que ces contingences particulières dans lesquelles prennent place les débats comptent évidemment lorsqu'il s'agit de définir et d'accepter un « contrat social », ou plutôt ici, un « pacte fiscal ». Le fait est qu'on se trouve en pratique bien loin de la situation d'un voile d'ignorance sur la situation et les intérêts historiques de chacun. Or, ces contingences de départ apparaissent particulièrement défavorables en France à la mise en œuvre d'une réforme fiscale carbone.

Nous avons déjà évoqué la manifestation d'un certain nombre de réflexes qui ont empêché un examen lucide des enjeux autour de la taxe carbone : le réflexe antifiscal du contribuable contre le Ministère des Finances, le réflexe antilibéral contre tout palliatif à de « vraies » contraintes sur les entreprises, le réflexe antiétatique contre un outil discrétionnaire aux mains de l'État, le réflexe patronal de défense de la compétitivité... Et bien sûr, dans ce jeu de postures contradictoires, une place spéciale doit être reconnue à la crispation pro- et anti-écologique, comme l'a attesté l'épisode des « climato-sceptiques » déjà évoqué, ou encore, la teneur des débats récurrents sur le nucléaire.

Mais il reste à évoquer une convention particulière qui a joué un rôle central dans le fait qu'on ait laissé l'opinion se polariser autour de l'option du chèque vert et que l'on ait ignoré la recommandation de baisser les cotisations sociales. Il s'agit d'un point de blocage central à toute tentative d'emprunter cette voie, souvent qualifiée de « politiquement impraticable ». On peut lui en

trouver des sources historiques : des crispations liées à l'hypothèse très controversée du double dividende fort et des crispations sur le principe même d'une baisse des cotisations sociales<sup>36</sup>.

L'optimisme des premières analyses, concluant à l'occurrence d'un double dividende en cas de baisse des prélèvements sur le travail, s'est rapidement retrouvé dans l'argumentaire en faveur d'une taxe carbone-énergie (notamment dans le livre blanc de la commission européenne<sup>37</sup>). Aujourd'hui, après la démonstration que ce résultat est incertain, nombre d'acteurs des débats sont méfiants et semblent avoir hérité du défaut inverse : marqués par cette conclusion négative, ils restent sceptiques face à tout argument en faveur d'une baisse de cotisations, en oubliant alors le résultat consensuel de cette littérature : le fait que ce mode d'usage des recettes est moins coûteux qu'une restitution directe aux ménages. Ce scepticisme est également favorisé par l'idée que la controverse scientifique est close, or, nous le verrons, des éléments nouveaux peuvent être apportés<sup>38</sup>. Le peu de progrès enregistré en ce domaine depuis la fin des années 90 est notamment dû au déclasserement des taxes incitatives au profit des systèmes de permis d'émission négociables après l'adoption du protocole de Kyoto<sup>39</sup>.

La résistance à cette modalité s'explique également par l'expérience française des derniers allègements de cotisations sociales et par la crainte d'un partage injuste de ces dégrèvements. Cette option est ainsi étiquetée « TVA sociale énergétique »<sup>40</sup>, elle manifeste le soupçon d'un « cadeau aux entreprises » fait au détriment des consommateurs. L'opposition à ces allègements est aussi une forme de militantisme pour défendre l'acquis social que constitue cette forme de « salaire différé ». Cette option apparaît, d'une part, comme la remise en cause du système de gestion paritaire de la sécurité sociale, et d'autre part, comme un palliatif défavorable à la mise en œuvre de réformes plus profondes (la taxation du capital, la réforme des retraites, etc.). Ces considérations expliquent pour partie la réserve des organisations syndicales à la conférence Rocard, ou encore, de l'ONG militante *Attack* au moment du débat sur la réforme des retraites<sup>41</sup>.

Il est supposé que ces baisses ne seront pas répercutées dans les prix, ni utilisées pour faire progresser les salaires ou créer des emplois. Cette crainte que des hausses de marges ne sapent ces allègements peut se nourrir de l'expérience récente de baisse de la TVA sur la restauration, et plus largement d'une longue histoire de baisses des cotisations sociales (sur les bas salaires principalement) qui n'ont pas toujours favorisé l'emploi<sup>42</sup>. Elle prend source aussi dans un contexte

<sup>36</sup> Cette crispation était évidente lors de la présentation des simulations aux acteurs des débats (simulations que nous présenterons lors de notre analyse des chapitres 5 à 7) : les réactions différaient sensiblement selon que l'on parlait de « baisser les cotisations sociales » ou, dans une posture prospective, de « contenir la hausse des cotisations ».

<sup>37</sup> cf. EC, 1994.

<sup>38</sup> Le chapitre 5 présente des arguments macroéconomiques et le chapitre 8 y ajoute des arguments prospectifs (l'évolution du contexte démographique et énergétique à l'horizon 2020).

<sup>39</sup> Or, si Kyoto prévoit des échanges de permis entre Etats, ceux-ci ont toute latitude pour utiliser en interne les outils de leur choix ; en outre, dès lors que leur allocation initiale se fait aux enchères, comme c'est le cas aujourd'hui pour l'électricité dans le système européen, ou comme c'est envisagé par l'administration Obama aux Etats-Unis, on retrouve le même problème de recyclage de leur produit.

<sup>40</sup> Cf. Tableau 2, page 14 argument des associations de consommateurs.

<sup>41</sup> A titre d'illustration, on pourra se reporter à notre échange de tribunes avec trois membres du conseil scientifique d'Attac : « La contribution climat-énergie pour sauver les retraites », Combet, Perrissin et Quirion (*Médiapart*, le 24 novembre 2010) ; « Une contribution climat-énergie ne peut pas financer les retraites ! », Harribey, Khalifa et Marty (26 novembre 2010) ; « Comment financer une nouvelle réforme des retraites », Combet, Perrissin et Quirion, (16 décembre 2010).

<sup>42</sup> L'analyse selon laquelle la première vague d'allègements sur les bas salaires (Balladur, 1993 et Juppé, 1996) aurait permis de créer environ 300 000 emplois est consensuelle. Par contre, les estimations de la seconde vague (Fillon, 2003) ne montrent pas

général de tensions sur le partage de la richesse produite. Ce contexte est celui d'inégalités croissantes (Piketty, 2001) dans un « capitalisme financier » où la rentabilité exigée du capital est en forte progression (Aglietta et Reberlioux, 2004) et où les rémunérations des dirigeants se sont progressivement alignées sur celles des actionnaires (Orléan, 2010). Mais les discussions sont difficiles sur ces points, en partie du fait d'un flou statistique sur le partage de la valeur ajoutée, dont la constance est parfois prise comme « loi de la nature »<sup>43</sup>. Au demeurant, il existe un sentiment général de pression accrue sur les salaires : les représentants unifiés des actionnaires et du patronat seraient favorisés dans leur rapport de force avec les organisations syndicales et l'inégalité de ce rapport ne serait pas sans lien avec une exposition croissante de l'économie à la concurrence internationale (induisant une progression des risques de délocalisation, de baisse de l'attractivité des capitaux ou de *dumping* fiscal et social).

Mais ces parallèles sont trompeurs, pour deux raisons. La première est que les baisses historiques ont été accordées sans contrepartie véritable, alors qu'ici la baisse des cotisations patronales doit compenser une hausse de la fiscalité énergétique. Autrement dit, dans le cas de la baisse de TVA un entrepreneur peut, pour profiter de l'effet d'aubaine, se contenter de maintenir ses prix, alors qu'ici, il doit prendre la décision de les augmenter. Mais pourquoi ne prend-il pas cette décision indépendamment de la réforme ? Deuxièmement, les baisses ne sont pas conjoncturelles, ni ciblées en fonction de la capacité de conviction de tel ou tel groupe d'acteurs, elles prennent place dans un réaménagement fiscal d'ampleur, devant inciter sur le long terme un changement structurel vers une économie plus économe en énergie et plus intensive en travail. Or, ce réarrangement prend place dans un contexte macroéconomique différent de celui qui a prévalu dans le passé ; la transition démographique, les tensions sur les ressources énergétiques et l'essor des pays émergents comme compétiteurs sur les marchés mondialisés rendent le diagnostic moins aisé.

Enfin, on comprend aussi qu'il existe une confusion entretenue dans les argumentaires ; le rejet est parfois justifié sur un plan purement économique, alors qu'il se trouve davantage lié au choix et à l'institution des modes de gouvernance. Sur ce point, le refus de considérer les recettes de la taxe carbone comme substitut aux cotisations sociales dans le financement de la protection sociale manifeste le rapport de force qui existe entre le gouvernement et les défenseurs du système de gestion paritaire. C'est ici, par exemple, que la défense du maintien des cotisations comme salaire différé intervient, pour préserver un « acquis social », sous l'hypothèse que sans cela, la réforme siphonnera les fonds des caisses paritaires au profit du budget général du gouvernement<sup>44</sup>.

Quelles que soient les causes profondes de ces crispations, elles sont en tout cas symptomatiques d'accords tacites qui transparaissent dans les discussions et qui ont joué en faveur

---

d'effet visible, ce qui favorise le scepticisme sur l'effet de nouveaux allègements. Un élément d'explication possible est que les travailleurs se font plus rares en « queue de distribution » et donc qu'il faut des baisses de cotisations toujours plus fortes pour créer un même nombre d'emplois non qualifiés. Par ailleurs, l'efficacité du dispositif se trouve affaibli dans un contexte où le smic réel progresse peu ; or, il est probable que sa hausse sera moindre à l'avenir que dans les années Balladur/Juppé, soit de sept points entre 1994 et 1997 (Askénazy, 2011, pages 198-199.).

<sup>43</sup> Une controverse importante porte sur les données macroéconomiques, qui montrent que sur le long terme un partage de la valeur ajoutée entre le travail et le capital est stable (deux tiers/un tiers). Mais la définition des revenus du travail intègre les cotisations sociales salariées qui ont été multipliées par six depuis 1960 ainsi que les intéressements des grands dirigeants ; la mesure du partage de la valeur ajoutée est donc marquée par une ambiguïté conceptuelle et sensible aux conventions comptables retenues (Sylvain, 2007 ; Askénazy 2003). Les dernières mesures suggèrent que la constance pourrait avoir été altérée au cours de la dernière décennie et qu'une tendance à la baisse de la part des revenus du travail aurait été engagée.

<sup>44</sup> Dans nos échanges suivis avec les partenaires sociaux il fut surprenant de voir à quel point la distinction des termes « prélèvements obligatoires » et « fiscalité » est importante, justement pour appuyer la distinction de gouvernance de ces fonds.

de positions conservatrices s'étendant bien au-delà de la simple question de l'élaboration d'une politique climatique. Une partie des méfiances envers le projet de taxe carbone rejoint d'autres enjeux de politiques publiques : ce constat nous fait mesurer toute l'importance de la demande formulée lors de la conférence Rocard, aussi bien par les syndicats que le patronat, de lier dans une négociation sociale d'ensemble le projet de taxe carbone aux autres mesures envisagées dans le cadre de la réforme des prélèvements obligatoires.

Dans l'ensemble, l'importance prise par les *a priori* hérités de l'expérience du passé et par les incertitudes fabriquées sur les effets du projet de réforme témoigne, tout à la fois, des difficultés des acteurs à se projeter dans un futur inédit et des difficultés des économistes à convaincre que leurs recommandations sont en adéquation avec les préoccupations réelles de la population.

### **3 Des controverses insuffisamment développées**

La difficulté d'appréhender les effets d'ensemble d'une réforme fiscale carbone a donc autorisé de nombreux malentendus dans l'évaluation de ses coûts et ses bénéfices, ce qui a empêché la formation d'un consensus en favorisant l'expression de réflexes antifiscaux et de crispations idéologiques. La multitude hétéroclite d'intérêts acquis s'est au final manifestée comme l'expression univoque d'une « fédération de mécontents » fermement opposée à la réforme. Mais la question est complexe puisque dans ce nid à incertitudes fabriquées se glissent aussi des inquiétudes parfaitement légitimes au sujet desquelles les réponses des économistes ne sont que partielles. Ces inquiétudes se cristallisent autour de la difficulté d'élaborer un dispositif répondant conjointement aux exigences collectives d'efficacité, d'équité et de compétitivité.

#### **3.1 Les questions d'équité et de compétitivité**

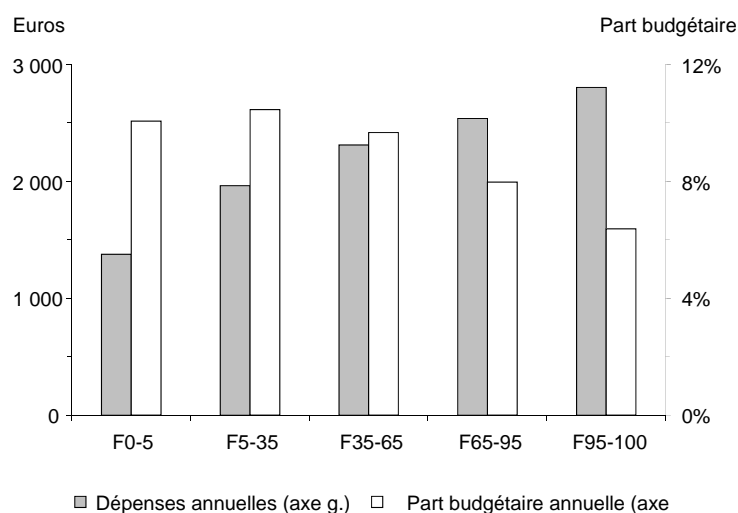
Peut-on se permettre de perturber des entreprises déjà affectées par la crise financière et un chiffre d'affaires incertain ? Fallait-il vraiment interdire aux ménages de profiter de la détente que représentait, pour leur pouvoir d'achat, le reflux du cours du pétrole brut (de 147 dollars le baril en juillet 2008 à 44 dollars en janvier 2009 et 80 dollars en mars 2010 à l'abandon du projet) ? On peut certes regretter que de tels arguments touchant aux questions d'équité et de compétitivité aient été posés comme des évidences sans plus ample examen, mais on ne saurait nier qu'ils soulèvent de sérieux problèmes, surtout dans un contexte de crise.

Le fait est que même si l'instauration d'une taxe carbone est souhaitable au vu d'un indicateur du coût global de la politique climatique (par exemple, le PIB ou la consommation des ménages), cela n'empêche pas que la répartition de ce coût soit inéquitable. De même, un tel niveau d'agrégation ne rend pas compte de la vulnérabilité spécifique d'activités fortement intensives en énergie comme la sidérurgie, la production de ciment ou d'aluminium (Giraud et Nadaï, 1994) ; or, la crainte de voir



celles-ci trop affectées est particulièrement forte dans l'hypothèse d'une mesure décidée unilatéralement<sup>45</sup>.

Ces inquiétudes sont confortées par les statistiques microéconomiques qui décrivent l'hétérogénéité des dépenses énergétiques des ménages et des entreprises. On observe dans l'enquête *Budget des familles (BDF)* de 2001 que, certes, les 5% des ménages les plus riches<sup>46</sup> dépensent en moyenne deux fois plus pour l'énergie que les 5% les plus pauvres, mais qu'ils y consacrent une part de leur budget 30% inférieure à celle consacrée par les 35% les plus défavorisés<sup>47</sup> (Figure 3). De même, du côté des secteurs d'activité, on observe dans le *tableau entrées-sorties* de 2004 (INSEE, 2004a) que 65 types de productions représentant 70% de la valeur ajoutée ont une part énergétique dans leurs coûts de production inférieure à 1%, mais que celle-ci est égale ou supérieure à 5% pour le groupe des activités les plus intensives en carbone – le transport, la chimie et la production d'énergie essentiellement ; certes ces activités comptent pour moins de 2% de la valeur ajoutée, mais leur trop lourde pénalisation risque d'entraîner d'importants coûts stratégiques et sociaux.



F## : fractile de niveau de vie (F0-5: 5% des ménages les plus pauvres, etc.)  
Source : INSEE (2001), in Combet et al. (2010c), calcul des auteurs

**Figure 3** Dépenses annuelles et parts budgétaires énergétiques moyennes par fractile de niveau de vie

Au vu de ces statistiques, il est probable que l'effet « direct » de la taxation du carbone soit « régressif », au sens large où son coût économique est supporté disproportionnellement par les ménages ou les activités considérés comme les plus vulnérables<sup>48</sup>. Mais ce résultat à la fois tranché et bien connu néglige d'importantes difficultés qui ne sont pourtant pas de second ordre.

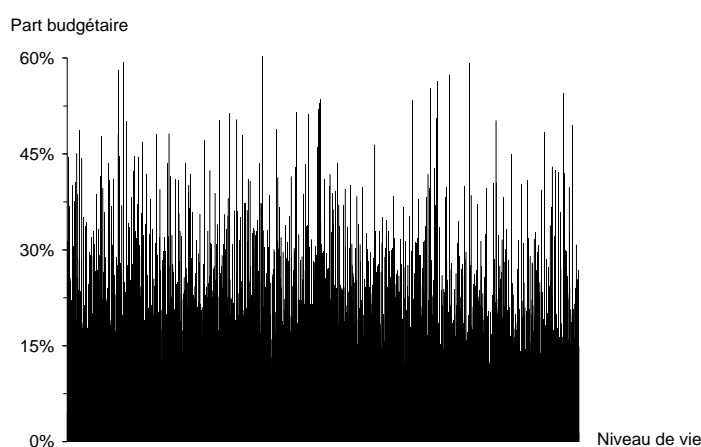
<sup>45</sup> Ou de toute acceptation d'une « contrainte carbone » plus forte que dans d'autres pays.

<sup>46</sup> Selon leur niveau de vie tel que défini par l'INSEE : revenu disponible annuel divisé par le nombre d'unités de consommation (UC, 1 UC au premier adulte du ménage, 0,5 UC aux autres personnes de 14 ans et plus, 0,3 UC aux moins de 14 ans).

<sup>47</sup> Calcul de l'auteur. Cette observation est confirmée par les données de 2006 (ADEME, 2008).

<sup>48</sup> Elle serait dite « progressive » dans le cas inverse.

En premier lieu, quel concept et quel indicateur de vulnérabilité utiliser ? Le problème est ici l'analogie de celui, plus général, de la lutte contre la pauvreté. La nature fondamentalement multidimensionnelle du phénomène de vulnérabilité énergétique pose d'abord un problème d'identification. En effet, du côté des ménages, une analyse plus fine révèle que l'axe « riche-pauvre », tel que défini par la notion de niveau de vie, rend insuffisamment compte des *vulnérabilités* aux prix des énergies<sup>49</sup> (Figure 4) ; d'autres facteurs jouent un rôle au moins aussi important (climats locaux, ruralité, proximité de transports en commun, distance domicile-travail, type d'habitat ou d'équipement de chauffage). Les ménages les plus touchés sont en définitive ceux qui cumulent pauvreté et dépendance aux énergies fossiles, d'où par exemple, la sensibilité des français « modestes » (F5-35), plus motorisés que les plus pauvres (79,5% contre 64,8% en 2001).



Source : INSEE (2001), in Combet et al. (2010c), calcul des auteurs

**Figure 4** Part de l'énergie dans le budget de 10 305 ménages

En fait, l'indicateur « statique » du poids actuel des dépenses énergétiques dans le budget ou dans les coûts de production donne une première estimation mais n'est pas satisfaisant, car la dépendance aux énergies fossiles est une notion dynamique. Elle nécessite pour sa mesure de quantifier le potentiel d'abattement de CO<sub>2</sub> d'un ménage (ou d'une entreprise) sur une période temps et pour un coût en bien-être (ou en profit) donnés. Les limites de cet indicateur statique s'illustrent bien à partir d'un exemple éclairant : si l'on retient le seuil d'une part budgétaire énergétique de 10% couramment utilisé pour dénombrer les ménages en situation de « pauvreté énergétique », on découvre, à partir de l'enquête BDF de 2001, qu'environ 17% de ces ménages se trouvent parmi les 20% les plus riches<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> L'indicateur de richesse économique définissant l'axe riche-pauvre est également controversé et son choix n'est pas neutre pour le diagnostic des effets distributifs (cf. Grainger et Kolstad, 2009 ; Hassett, et al., 2007). Le revenu disponible courant, utilisé pour construire l'indice de niveau de vie, tend à favoriser le constat de régressivité, tandis que l'usage des dépenses de consommation, comme indicateur du concept de « revenu permanent » de la théorie du cycle de vie, tend plutôt à modérer ce constat.

<sup>50</sup> Ce diagnostic est vérifié à partir de l'enquête BDF pour les autres années disponibles (1979, 1984, 1989 et 1995).

Ainsi, parmi les autres dimensions qui comptent pour juger de la vulnérabilité d'un agent, interviennent toutes celles qui déterminent sa capacité à éviter l'impôt, c'est-à-dire à exploiter le plus rapidement possible les alternatives à l'usage d'énergies fossiles ; il s'agit tout particulièrement des facteurs liés à l'organisation spatiale du territoire et aux choix de localisation, car ils fixent dans une grande mesure le caractère plus ou moins irréversible de l'usage de véhicules particuliers à court terme ; il s'agit également des facteurs qui freinent en pratique l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments et le renouvellement des équipements, comme les restrictions à l'octroi de crédits ou les cas d'inefficacité énergétique qui perdurent du fait d'une situation de « dilemme locataire-propriétaire »<sup>51</sup>.

Il en va de même du côté des secteurs productifs : il n'existe pas non plus de lien mécanique entre les différences de coûts que l'on observe, les risques de distorsions de compétitivité avec les concurrents étrangers et les risques de délocalisation industrielle (les « fuites de carbone »). À poids identique des dépenses courantes d'énergies, la vulnérabilité sectorielle s'accroît avec l'exposition à la concurrence étrangère et le recours aux marchés boursiers pour financer de nouvelles capacités productives (Hourcade et al., 2007), mais elle se réduit avec les possibilités de substitution technique qui sont exploitables étant donné les infrastructures et les compétences disponibles.

Ces difficultés rendent l'identification de ceux qui sont réellement « les plus vulnérables » difficile et l'élaboration de dispositifs de compensation complexe, d'autant que ces considérations ne portent que sur l'effet « direct » de la taxation du carbone. Or, nous avons vu qu'en réalité celui-ci ne peut être isolé des effets d'ensemble de la réforme sur l'activité, l'emploi et la distribution des revenus. On rencontre alors d'autres difficultés qui sont encore davantage négligées dans les débats publics, car les traiter demanderait de s'atteler à l'évaluation conjointe des effets macroéconomiques et distributifs du couple taxe carbone/usage des recettes et ce, à différents horizons temporels<sup>52</sup>. Nous verrons par la suite que les effets distributifs « indirects » ne peuvent être négligés : s'ils sont moins évidents et plus incertains, ils restent d'un ordre de grandeur comparable aux effets directs.

Au total, parvenir à un consensus sur l'identité des plus vulnérables est, d'un point de vue pratique, doublement important : d'abord, nous l'avons vu, le sentiment de justice est une condition essentielle à l'acceptabilité ; ensuite, une meilleure évaluation des effets distributifs doit non seulement permettre d'élaborer un dispositif de compensation plus juste, mais aussi une réforme plus efficace<sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> Même si les propriétaires comme les locataires ont intérêt à améliorer la performance énergétique de leurs bâtiments, il est particulièrement difficile de trouver un accord sur la prise en charge de l'investissement et le partage de gains sur les factures énergétiques ; ce « dilemme » réduit donc l'efficacité des systèmes d'incitation par les prix.

<sup>52</sup> Cette évaluation conjointe pose de nombreuses difficultés. *La justice distributive des transitions énergétiques* est un thème central de notre réflexion. Nous le développerons tout au long de la thèse. Les développements méthodologiques, que nous présentons par la suite et qui ont permis d'obtenir les évaluations des effets distributifs exposées au chapitre 7, constituent les premiers pas concrets dans le sens d'une évaluation. Des perspectives pour de futures recherches sont aussi évoquées en plusieurs endroits. Au chapitre 4, nous présentons les possibilités d'étendre le cadre et les méthodes de simulation pour tirer le meilleur profit des données micro et macroéconomiques disponibles. En conclusion du chapitre 7, nous proposons quelques éléments de réflexion sur le concept de justice, lorsque celui-ci est appliqué à l'analyse d'une transition énergétique.

<sup>53</sup> Nous illustrons numériquement une des raisons au chapitre 7 page 240, à savoir que cela doit permettre de limiter le coût d'opportunité du système de compensation. Disposer d'un indicateur plus satisfaisant peut aussi permettre de réduire les coûts d'administration en ciblant davantage les plus vulnérables ; enfin, le choix des « bénéficiaires » du système risque plutôt de refléter les forces de lobbying en présence s'il n'est pas associé à des critères clairs et peu contestables.

### 3.2 Les tensions entre les intérêts de court et de long terme

Derrière les désaccords sur l'impact social d'une fiscalité carbone se trouve en fait une tension entre deux visions opposées : d'un côté, une vision statique de court terme, où les plus vulnérables sont surtout touchés par le renchérissement immédiat de l'énergie ; de l'autre, une vision dynamique de long terme, où ces mêmes « plus vulnérables » bénéficient de la réforme, car celle-ci réduit la dépendance et la pauvreté énergétiques, accroît la résilience aux chocs pétroliers, et dans le cadre d'une « économie verte et inclusive », améliore l'emploi et les finances publiques. Or, nous avons vu que ces deux visions génèrent des positions conflictuelles, que ce soit à propos du choix des instruments d'intervention, ou à propos du choix de l'usage des recettes de la taxe.

Ainsi, le problème central de l'élaboration d'une politique climatique acceptable devient celui de trouver la meilleure gestion des tensions entre court et long terme. Cette question rejoint alors celle, controversée, du diagnostic sur l'efficacité dynamique d'un signal-prix : avec quelle ampleur et à quelle vitesse la hausse des prix des énergies fossiles fera-t-elle baisser leur consommation ? Si la réponse est « fortement et rapidement », les tensions de court terme seront faibles, le pouvoir d'achat des ménages ne sera pas trop affecté et la compétitivité des entreprises non plus ; dans ce cas, la taxe carbone est parfaitement efficace quel que soit l'horizon temporel considéré, il n'est donc pas nécessaire de recourir à d'autres instruments, ni de compenser directement les plus fragiles. Si à l'inverse la réponse est « faiblement et très lentement », les bénéfices seront maigres même à long terme, le coût et les tensions dues au renchérissement des énergies élevés et durables ; il est alors nécessaire de recourir à d'autres instruments à court terme, de rendre le taux de taxe supportable et de prévoir des compensations. Evidemment, la controverse porte sur le fait de savoir où l'on se situe entre ces deux cas polaires.

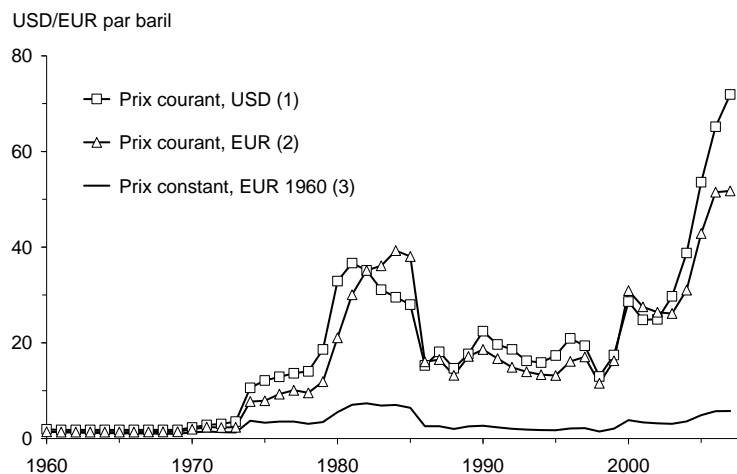
Si l'on se réfère aux argumentations des parties prenantes<sup>54</sup>, il est clair que pour les associations de consommateurs et certains représentants du patronat, c'est la seconde conception qui l'emporte : ni les consommateurs à revenu modeste, ni ceux à revenu élevé ne modifieront leurs comportements, les premiers parce qu'ils n'ont aucune marge de manœuvre pour le faire, les seconds parce qu'ils choisiront tout simplement de payer. Du côté des entreprises, la majorité d'entre elles seraient insensibles à la taxe parce que le coût de l'énergie représente pour elles un paramètre de décision négligeable ; quant aux industries intensives en énergie, les taxer mettrait en danger leur compétitivité et serait inefficace puisqu'elles ont déjà exploité l'essentiel de leurs potentiels d'abattement d'émissions.

Mais ce qui est certainement vrai à court terme ne l'est pas forcément à moyen et long terme<sup>55</sup> : de nombreux travaux économétriques montrent que, pour un revenu réel donné, une hausse des prix de l'énergie conduit bien à une modification des choix des ménages et des entreprises (Goodwin et al., 2004). En fait, contrairement à un sentiment général, le prix du pétrole

<sup>54</sup> Cf. Tableau 2, page 14.

<sup>55</sup> Cette notion de moyen-long terme est à distinguer des périodes particulières de 3 à 5 ans qui ont été évoquées par les associations de consommateurs pour appuyer l'argument d'inefficacité des signaux-prix (cf. UCF-*Que Choisir*, 2009, page 9). Nous désignons par là une période de temps supérieure à 10 ans, sur laquelle il devient possible de modifier les équipements durables (voiture, chauffage, isolation du bâtiment), les infrastructures du transport, l'organisation spatiale du territoire et la structure de l'économie (évolution des techniques et des filières, des secteurs d'activités, etc.). Nous définirons plus loin la notion de moyen terme que nous retiendrons pour traiter des questions de transition vers un chemin de développement durable (chapitre 2, page 73).

n'a pas connu une augmentation constante depuis cinquante ans. En dollars courants, il a certes été multiplié par 31,4 entre 1970 et 2007, mais en termes réels et après correction des variations de taux de change, le pic de juillet 2008 ne représente qu'une hausse de 0,6% par rapport à 1982 et de 1,3% par rapport à 1971 (Figure 5). Au premier janvier 2009, le prix spot du baril de Brent en euros constants était inférieur d'environ 60% à son record de novembre 1982 (Nadaud et Hourcade, 2009).

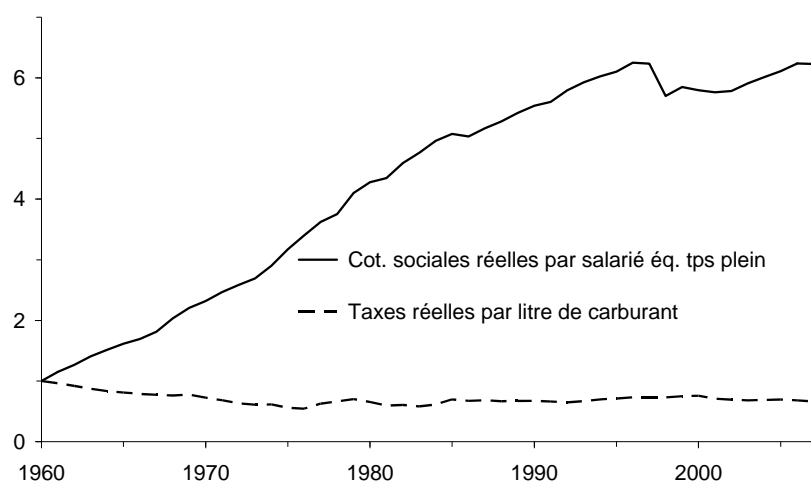


Prix constant : prix courant en euros déflaté de l'indice de prix du PIB base 1960. Calcul de l'auteur.  
Sources : (1) Observatoire de l'énergie d'après douanes, DIREM ; (2) BCE ; (3) INSEE.

**Figure 5 Evolution du prix du baril de pétrole depuis 1960**

Par ailleurs, depuis 1960, le montant de taxation réelle par litre de carburant est resté globalement stable (Figure 6) et l'amélioration des automobiles a réduit de 46% le coût du carburant nécessaire pour parcourir 100 km, tandis que sur la même période, les cotisations par salarié ont été multipliées par 6 et le nombre de chômeurs par 7. Il faut aussi garder à l'esprit que la tendance au renchérissement des énergies fossiles des dernières années a été masquée par une variation erratique des prix (Artus et al., 2010) et par l'augmentation constante des coûts de la construction, des loyers et des prix des transports publics (Figure 7). Enfin, les efforts d'investissement en R&D énergétique ont chuté avec le prix du baril après l'épisode des chocs pétroliers (Figure 8, page 30).

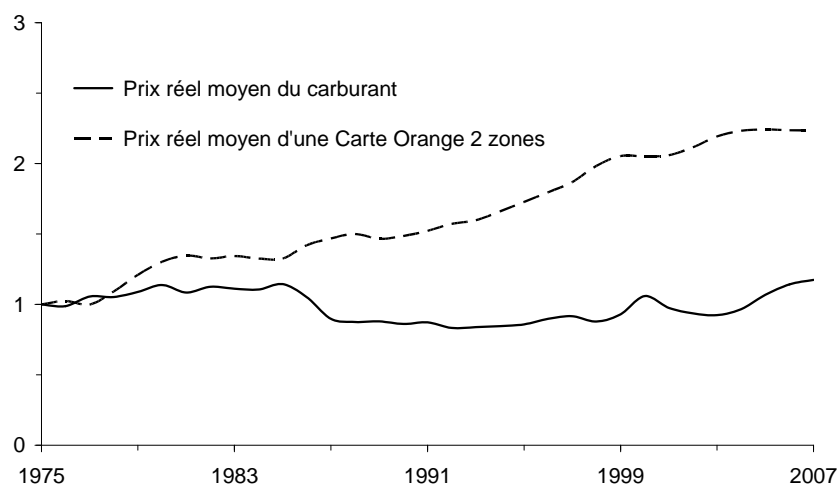
Base 1 en 1960



Source : INSEE, CPDP. D'après Nadaud et Hourcade (2009).

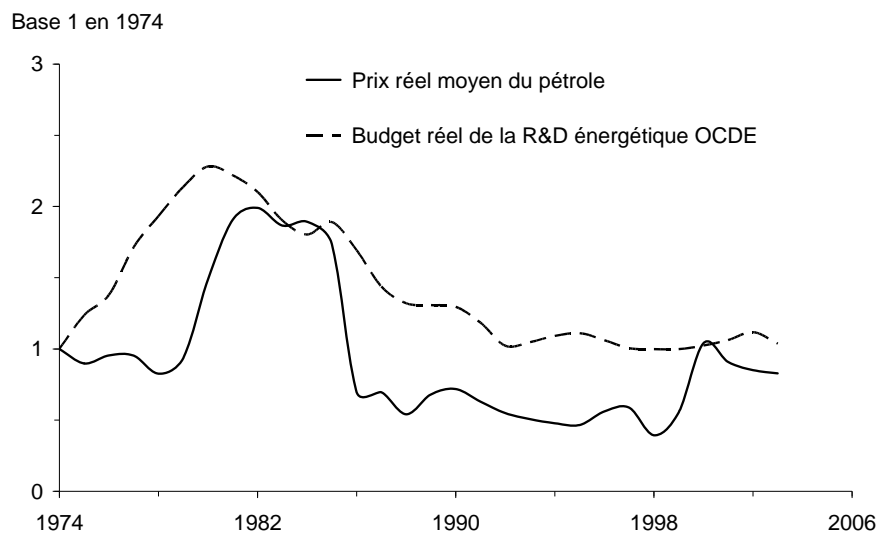
**Figure 6** Evolutions comparées de la taxation des carburants et des cotisations sociales en termes réels

Base 1 en 1975



Source : CPDP, RATP. D'après Nadaud et Hourcade (2009).

**Figure 7** Evolution des prix réels moyens du carburant et d'une carte orange mensuelle deux zones



Source : IEA. D'après Carraro (2009).

**Figure 8** Evolution des prix réels moyens du pétrole et de la R&D énergétique dans les pays de l'OCDE

L'observation des statistiques suggère donc que, sur longue période, la progression des prix de l'énergie fut un signal bien trop « brouillé » pour éclairer les comportements. L'effet de la réforme peut être bien différent si la taxe carbone introduite produit un renchérissement progressif, clair et annoncé. A l'inverse, il semble plutôt que le système des prix relatifs a, dans son ensemble, profondément guidé l'innovation, les choix de localisation et de consommation, dans un mode de développement qui a créé une dépendance accrue aux énergies fossiles. Autrement dit, le maintien de bas prix des énergies des années 60 puis de la période 1985-2000 n'a pas permis d'anticiper les tensions énergétiques de long terme, ce qui explique la situation actuelle, caractérisée par une pauvreté énergétique en progression et une forte inertie des comportements de consommation d'énergie<sup>56</sup>.

Néanmoins, si l'efficacité à long terme du signal-prix fait consensus parmi les économistes, ce n'est pas le cas des valeurs de l'élasticité des consommations au prix, marquées par des incertitudes irréductibles<sup>57</sup>. Le principal élément de cette controverse porte sur *l'ampleur des potentiels techniques à la fois disponibles et exploitables* sur des horizons allant de 10 à 100 ans (IPCC, 2007a). Ces marges de manœuvres dépendent évidemment du portefeuille existant des technologies de remplacement, mais aussi de facteurs de changement structurel plus incertains, comme les potentiels d'innovation, ou la rapidité avec laquelle les stocks d'équipements et d'infrastructures seront renouvelés, de nouvelles compétences acquises et de nouvelles filières créées.

<sup>56</sup> Le maintien de l'énergie à un prix inférieur à son coût social a freiné l'amélioration de l'efficacité énergétique et entretenu encore davantage la dépendance aux énergies fossiles des plus modestes (cf. Merceron et Theulière, 2010 ; RAPPEL, 2011).

<sup>57</sup> L'estimation d'élasticités-prix des demandes d'énergies pose de nombreux problèmes : court terme contre long terme ; effets d'irréversibilité ou d'asymétrie à la hausse ou à la baisse ; difficultés économétriques dues au caractère erratique des prix de l'énergie ; rare prise en compte de la hausse des prix de l'immobilier, facteur de la demande de mobilité ; absence de données de panels sur longue période et de catégories de ménages variées pour saisir l'hétérogénéité des comportements sur la durée ; impossibilité de raisonner à élasticités constantes pour des variations de prix non-marginales, ne serait-ce qu'en raison de l'existence de besoins essentiels et d'asymptotes techniques à l'amélioration de l'efficacité énergétique.

L'exploitation à un horizon donné de ces alternatives à la fois techniques et organisationnelles que l'on peut rassembler sous les termes de « potentiels de décarbonisation » de l'économie, dépend aussi des réponses au prix, également incertaines, qui découlent de facteurs aussi variés que l'évolution des prix des substituts<sup>58</sup>, la vitesse des transports alternatifs, la confiance en ce que les gouvernements successifs feront progresser le taux de taxe<sup>59</sup>, les liquidités ou les droits nécessaires pour investir dans la rénovation du bâtiment ou dans l'acquisition de nouveaux équipements ; sans même parler de l'inertie des savoir-faire et de la difficulté que représente tout simplement le changement des habitudes.

Ces éléments justifient la réflexion croissante dans la littérature sur une « structure d'incitation hybride » adossant une taxe carbone à des instruments non fiscaux<sup>60</sup>. On retombe alors sur les controverses à propos de la hiérarchie des coûts macroéconomiques de modalités alternatives d'intervention publique : une juste mesure doit être trouvée entre les pertes dues à la création de rentes privées dans le cas de mesures non tarifaires et celles qui résultent d'un alourdissement trop important des factures énergétiques, ceci transitoirement, le temps que l'effet de ces inerties se soit atténué et que la réponse à un signal-prix puisse être effective.

### **3.3 Les modalités d'atténuation du coût macroéconomique**

Pour une bonne gestion de la transition, l'identification des moyens disponibles les plus efficaces pour réduire le coût économique à court et plus long terme est un point particulièrement sensible, en particulier dans la conjoncture de crise et le climat d'incertitude actuels. Au-delà du résultat consensuel, que nous avons rappelé et qui est mis en avant par les économistes, à savoir la supériorité d'une taxe recyclée dans le financement d'une baisse de prélèvements obligatoires existants, la controverse perdure sur la question du meilleur usage pour l'économie française des recettes générées par la taxe.

Un usage optimisé doit permettre d'atténuer au maximum les tensions lors de la phase sensible d'initiation de la transition vers une économie bas-carbone. Nous avons vu plus haut que cette question a fait l'objet d'une quantité importante de travaux économiques depuis les années 70, mais qu'elle a été largement écartée de la délibération publique. Ces questions n'ont été abordées qu'au sein d'une sphère restreinte d'acteurs « avertis », en marge de la conférence Rocard, c'est-à-dire essentiellement par des économistes, des chercheurs académiciens et des fonctionnaires des Ministères (des finances et de l'équipement).

Dans ces discussions, la prescription de baisser les cotisations sociales s'est confrontée essentiellement à deux objections : d'abord, qu'en cette période d'extrêmes tensions sur les marchés

---

<sup>58</sup> En plus du prix d'achat des transports en commun, le prix d'achat d'un logement ancien (le plus souvent dans les centres-villes) augmentait de 146,3% entre 1985 et 2007 (Nadaud et Hourcade, 2009).

<sup>59</sup> Le cas particulier du lancement de véhicules électriques est particulièrement éclairant pour souligner l'importance de cette crédibilité. Si par exemple, la somme des coûts du pétrole et du carbone ne conduit pas à des prix de l'essence plus élevés qu'aujourd'hui, les entreprises vertueuses qui auraient fait le pari d'une production massive de véhicules crouleraient vite sous un stock d'inventus qu'aucun marché public ne saurait absorber (Vogt-Schilb et Sassi, 2009).

<sup>60</sup> Des dispositifs combinant plusieurs instruments ont été, par exemple, étudiés par Giraudet et al. (2011) pour inciter l'amélioration énergétique dans les bâtiments, et par Combet et al. (2009) pour inciter à une réduction d'émission dans les transports.



financiers, on ne peut se permettre de préempter ces recettes fiscales, elles doivent être affectées à la résorption des déficits ; ensuite, que la suppression d'autres impôts pénalisant tout autant l'activité et l'emploi est politiquement plus praticable (la taxe professionnelle).

La résolution de cette controverse n'a pas beaucoup été aidée par l'analyse économique appliquée, étant donné qu'il n'existe pas de travaux d'évaluation comparant pour la France toutes les options d'affectation des recettes envisagées<sup>61</sup>. Outre les difficultés analytiques<sup>62</sup>, les évaluations sont aussi restées inscrites dans le respect d'un *principe de neutralité budgétaire*, alors même que l'argument d'acceptabilité qui le justifiait est contestable. En outre, le contexte a changé par rapport à celui des années 90, contemporain de ces analyses. On peut même se demander s'il ne serait pas préférable d'affecter directement les recettes au remboursement de la dette publique. Et-il si évident que d'autres options – « TVA sociale », baisse des dépenses publiques – soient préférables ?

Par ailleurs, les économistes théoriciens ont aussi rappelé l'incertitude sur le signe du coût global d'une taxe carbone recyclée en baisse des cotisations sociales<sup>63</sup>. Nous avons déjà souligné les fortes incertitudes qui existent dans les évaluations : la réforme pourrait contribuer non seulement à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> mais aussi à améliorer le fonctionnement d'ensemble de l'économie, mais cela demeure très incertain. Par la suite, nous défendrons l'idée qu'il est possible d'avancer sur ce point, mais qu'il faut pour cela lever certains blocages et faire évoluer les méthodes d'évaluation. En tout cas, l'expression du doute théorique sur l'existence d'un potentiel d'amélioration « gratuit » que pourrait libérer la politique climatique, a aussi joué, dans les esprits, en défaveur d'une baisse des cotisations et en faveur de la restitution des recettes aux ménages. Mais il demeure que cet arbitrage ne s'est pas fondé sur des évaluations permettant de comparer dans un cadre d'analyse commun les effets macroéconomiques des deux options.

En fait, les effets des modalités alternatives de réforme fiscale carbone devraient, en toute rigueur, être comparés aux effets produits par le *statu quo* et par les autres systèmes fiscaux envisagés, dans *une démarche de réflexion prospective*, liant à l'introduction d'une taxe carbone les autres défis qui président à la réforme générale des prélèvements obligatoires - en premier lieu, la sortie de crise, le financement de la protection sociale et la réduction des déficits publics<sup>64</sup>.

Aujourd'hui, cette réflexion d'ensemble se justifie à la fois par la rapidité de l'évolution du monde et par les nombreuses interdépendances qui caractérisent le fonctionnement de l'économie contemporaine. Pourtant, les projets de réforme fiscale font largement l'objet d'études et de discussions variées, pratiquement sans recoupement. En France, par exemple, les discussions au

---

<sup>61</sup> Nous verrons que nos travaux participent à cet objectif mais ils demanderaient à être étendus pour décrire les singularités des effets de chaque impôt existant. En particulier, les seules études sur l'effet de la suppression de la taxe professionnelle ont été menées uniquement en équilibre partiel par le Ministère des Finances (cf. Durieux et al., 2010).

<sup>62</sup> Elles sont multiples. Pour la taxe professionnelle, elles viennent en particulier de la complexité de son assiette et de ses taux (divers éléments de la valeur ajoutée sont taxés selon des taux non-linéaires et différenciés entre les collectivités) ; l'évaluation de sa suppression doit donc prendre en compte la réaction simultanée des choix d'investissement et d'embauche, de la réaction des salaires et de l'évolution des taux d'intérêts versés aux détenteurs du capital. L'effet de la résorption des déficits publics est difficile à prévoir et à représenter étant donné que la réponse des taux d'intérêts étrangers est non linéaire et brutale.

<sup>63</sup> Voir Guesnerie (2010, page 35) et Schubert (2010, page 43).

<sup>64</sup> La crise des *subprimes* est un bon révélateur de ces défis et de leur interdépendance. Elle est indissociable en effet d'une bulle immobilière qui a masqué la stagnation du revenu des couches moyennes aux Etats-Unis et nourri quelques illusions sur leur enrichissement en Espagne ou en Irlande. Derrière cette stagnation, la montée de la concurrence des pays émergents pèse sur les salaires et le niveau de la protection sociale, dans un contexte de vieillissement de la population et de renchérissement des systèmes de santé. Dans tous les pays de l'OCDE, la montée de l'endettement synthétise ces tensions et est un marqueur des menaces pour la durabilité de nos niveaux de vie (Aglietta et Reberlioux, 2004 ; Krugman, 2008 ; Orléan, 2010).

sujet du projet de taxe carbone ont été complètement dissociées de celles qui ont porté sur le financement de la protection sociale, aujourd'hui essentiellement assuré par les prélèvements sur le travail. La fiscalité environnementale est encore peu discutée comme une alternative crédible aux autres dispositifs avancés, comme la création d'une « TVA sociale » ou « compétitivité », alors qu'elle comporte sur le plan de l'analyse économique de nombreuses similitudes et même, nous le verrons, quelques avantages potentiels. En fait, notre thèse sera aussi de montrer qu'on ne peut réellement juger des coûts et des bénéfices sociaux d'une fiscalité carbone qu'en effectuant ces comparaisons.

Mais l'analyse conjointe se confronte à de nombreuses difficultés, en particulier celle de conduire un exercice prospectif du système des finances publiques pour identifier ce que leur évolution tendancielle ferait peser sur l'économie dans 20 ou 30 ans ; sur ce point les incertitudes sont évidemment accrues et avec elles les controverses sur le choix du *meilleur* système fiscal. L'identification de ces enjeux méthodologiques fait justement l'objet de notre second volet de diagnostic. Mais auparavant, il nous faut encore tirer quelques conclusions de ce cas d'étude.

#### **4 Coordination des anticipations et dialogue social**

*« Si l'on accepte l'idée que l'action est essentiellement le résultat d'une évaluation rigoureuse des coûts et des bénéfices prospectifs, on donnera à coup sûr plus de poids à ceux qui sont connus et quantifiables ; il est évident à partir de là que l'action deviendra aussi égocentrique, du simple fait que chaque personne connaît mieux ses propres désirs, satisfactions, déceptions et souffrances que ceux d'autrui. »*

Albert Hirschman à propos de l'action intéressée,  
*Vers une économie politique élargie* (1986, pages 8-9)

L'histoire de la taxe carbone en France nous éclaire un peu plus sur les sources de blocage à sa mise en œuvre. Elle montre qu'en dépit d'une préparation précautionneuse, le dialogue social s'est trouvé en quelque sorte détourné, empêchant au final un apprentissage collectif et la formation d'un consensus sur les détails d'un dispositif. Pour expliquer cet échec, nous avons présenté des éléments contextuels propres à ce cas d'étude – le télescopage avec la suppression de la taxe professionnelle, la mauvaise communication et la « stratégie éclair » du gouvernement – mais nous avons aussi mis en lumière des causes plus profondes et générales – les désaccords sur les effets des dispositifs et la difficulté de répondre conjointement aux divers objectifs publics. Les acteurs ont en particulier manifesté leurs doutes quant aux solutions avancées pour régler les questions de justice et réconcilier au mieux les exigences sociales à court et plus long terme.

Au premier plan des difficultés de mise en œuvre d'une fiscalité carbone se trouve *l'organisation du dialogue social dans une société démocratique contemporaine très médiatisée*. Dans les circonstances actuelles, il est particulièrement difficile de parvenir à une décision partagée sur un projet complexe qui demande de faire des arbitrages entre des objectifs concurrents. Dans la littérature économique, ce problème a été beaucoup étudié : la prise de décision collective sous incertitude sur un projet de long terme est ardue lorsque le « pouvoir de décision est décentralisé »

et « l'information est centralisée » (Johansen, 1978) ; la circulation de l'information est alors nécessaire pour « former les intérêts » et éviter que de « fausses conceptions » ne contraignent l'action collective (Hirschman, 1986 ; Godard, 2004).

Mais l'usage stratégique des controverses ajoute une autre dimension à ces difficultés : on joue avec la confusion, on propose des raisonnements tronqués, des vérités partielles. Le transfert d'informations des experts vers le grand public a été filtré et son attention a été focalisée sur des problèmes qui sont en réalité de second ordre pour la décision. Or, si on attend des politiques climatiques qu'elles soient le vecteur d'une mutation profonde des modes de consommation et de production, cela ne peut évidemment se faire sans un réel effort de réforme qui touche les intérêts les plus divers. D'autant que si on est réellement ambitieux, une taxe carbone, en générant des recettes, devient la composante d'une restructuration d'ensemble du régime général des prélèvements obligatoires. Dans ces conditions, « pour aboutir à une décision partagée, *il faut une socialisation de la connaissance* » (Boissieux, 2006) ; une négociation sociale d'ampleur est donc inévitable pour former une anticipation commune du futur et autoriser une action coordonnée. Comme le synthétise Hourcade (1991) :

*« Plus qu'à un problème de marché en information imparfaite qu'il s'agirait de réparer », nous sommes confrontés à un problème de **coordination des anticipations**.*

*Plus qu'à un problème d'incertitude sur les « états du monde futurs », nous sommes confrontés à un problème de décision sous controverse où :*

- *la décision doit être prise alors que la compétition entre des « théories » éclairant ce futur ne peut encore être tranchée au plan scientifique ;*
- *le fait de choisir, explicitement ou non, parmi une des « théories » disponibles provoque un mécanisme de prophétie autoréalisatrice qui change la distribution des possibilités effectives de réalisation des différents états du monde. »*

Sur le problème du choix social d'un projet énergétique  
*in Boyer, et al. (1991, page 304)*

Nous concluons ce chapitre introductif en précisant l'objectif de la thèse : proposer une méthodologie d'analyse permettant d'étudier les conditions de cohérence de chaque état socioéconomique anticipé, en distinguant clairement dans ces anticipations la contribution de « l'existant » (domaine de la mesure) et celle du « postulé » (domaine de la conviction). L'ambition est de développer un **outil de négociation** (Henry, 1984) qui synthétise l'état des connaissances et des croyances, et qui soit mobilisable, lors du processus de décision, pour aider en pratique la formulation politique du projet, en clarifiant ce qui fait consensus, mais aussi les points d'accord à propos des dissensus. Toujours en nous appuyant sur l'exemple de la mise en œuvre d'une fiscalité carbone, nous allons maintenant voir que la traduction de cet objectif demande de réviser le cahier des charges des modèles qui alimentent l'évaluation économique.