

14^{ème} Forum de l'Écologie Libérale : la taxe carbone

25 avril 2023

1. Présentation de Christian Gollier, Directeur général de la Toulouse School of Economics, président de l'Association Européenne des Economistes de l'Environnement, auteur du célèbre « Le climat après la fin du mois »

Aujourd'hui, il y a un large consensus sur l'origine humaine du réchauffement climatique, mais absolument aucun consensus sur comment modifier nos règles démocratiques et d'organisation des marchés afin que notre système puisse réduire les émissions de CO2 à un niveau acceptable. Le problème fondamental est que ces efforts nécessaires pour réduire nos émissions sont très coûteux.

En guise d'exemple, produire 1 tonne d'acier avec des hauts fourneaux émet 2 tonnes de CO2. Aujourd'hui, le prix d'équilibre est aux alentours de 100 euros la tonne de CO2 sur le marché ETS. Les sidérurgistes européens devraient donc payer 200 euros supplémentaires par tonne d'acier, sachant que la production d'une tonne d'acier coûte aux alentours de 550 euros. L'augmentation n'est donc pas marginale. Afin de complètement décarboner la production de l'acier, il faudrait utiliser de l'hydrogène et de l'électricité verte. Cependant, les estimations prévoient qu'un basculement vers ces technologies feraient doubler le coût de production de l'acier.

Si on veut arriver à la neutralité carbone d'ici 2050, nous ne sommes donc pas dans une transition énergétique heureuse. Il va falloir d'une certaine manière sacrifier le pouvoir d'achat car lorsque vous augmentez les coûts des biens et services, cela se retrouve toujours dans les prix pour les consommateurs.

Un exemple supplémentaire : l'aviation. Remplacer le kérosène par l'e-fuel (kérosène synthétique produit à partir d'hydrogène via l'électrolyse de l'eau combiné avec du CO2 atmosphérique) multiplierait par cinq le coût du kérosène. La tonne de kérosène passerait de 500-600 euros à 3000 euros. Pour rappel, l'électrification n'est pas une solution possible pour l'aviation. En ce qui concerne la baisse de la vitesse maximale sur les autoroutes, les gains en efficacité énergétique seraient très faibles, les réductions d'émissions de CO2 donc seraient très faibles également. Si on veut vraiment décarboner notre mode de transport, il faudrait passer à la voiture électrique ou aux transports en commun.

Réduire nos émissions de 55% d'ici 2030 par rapport à 1990 est immense défi ; les coûts et les sacrifices seront inévitables. Politiquement, c'est également difficile de convaincre son parti et de le vendre à la population (malgré les subventions et les emplois potentiellement créés). Toutes les actions vertes ne sont pas forcément désirables car certaines choses sont possibles

techniquement mais économiquement impensables, en particulier dans un monde où en dehors de l'Europe, la volonté de décarboner la société n'est pas la même. Si on « verdissait » tous les secteurs industriels, les différences de coût seraient énormes entre l'Europe et le reste du monde, ce qui inévitablement mènerait à une large désindustrialisation du continent.

Pour atteindre l'objectif écologique, il faut aller chercher des actions à court terme qui engendrent le moindre coût social sur le pouvoir d'achat. La meilleure façon de le faire serait de cibler des actions où on effectue une analyse coût (sociétaux)/bénéfice (écologique). D'une part, on regarderait le coût par tonne de CO₂ évité de l'action et d'autre part, on regarderait la valeur économique du CO₂ non-émis (valeur de l'ensemble des dommages climatiques engendrés par l'émission de ce CO₂ = valeur carbone). Selon moi, la valeur carbone devrait se trouver aux alentours de 200 euros la tonne de CO₂ (le double du prix sur les marchés ETS actuellement et le quintuple de la taxe carbone qui prévaut aujourd'hui en France). Toutes les actions désirables seraient celles qui ont un coût par tonne de CO₂ évité inférieur à 200 euros. Cela reste évidemment normatif ; on pourrait imaginer que le Bureau du Plan fasse des études pour déterminer le coût par tonne de CO₂ évité par action politique.

La taxe carbone

Mais comment faire en sorte que cela soit mis en œuvre par les agents économiques dans le cadre de notre démocratie libérale (et donc garantir les libertés individuelles) ? Les ménages et les entreprises ont la possibilité de changer leurs comportements. La meilleure réponse semble résider dans la taxe carbone.

Tout émetteur de CO₂ sur le territoire devrait payer une valeur unique entre 100 et 200 euros la tonne de CO₂. C'est une application pure du principe de pollueur/payeur qui permet d'aligner la myriade des intérêts privés sur l'intérêt général car toute personne payerait un prix qui correspondrait à la valeur du dommage qu'elle engendre. C'est une alternative à l'état qui, dans son omnipotence, déciderait de tout à la place des individus. La taxe carbone permettrait de réorienter la consommation vers les produits les moins carbonés.

Certains mouvements sociaux s'opposent radicalement à la taxe carbone car cela pénaliserait les ménages les plus modestes (bien que les économistes recommandent de les soutenir). Il est clair que l'évolution des prix affecte massivement nos comportements. Par exemple, si l'on compare la flotte automobile belge avec celle des Etats-Unis, on se rend compte qu'elle est très différente (véhicules beaucoup plus gros, lourds et polluants). L'explication réside simplement dans le fait que ces 40 dernières années, le prix à la pompe est 2 fois plus faible qu'en Belgique. Voilà une preuve concrète que les prix influencent les comportements de consommation des acteurs économiques. Les activistes veulent une politique de l'offre : au lieu d'instaurer une taxe carbone, ils veulent obliger les compagnies pétrolières et gazières à réduire l'offre. Cependant, si on n'incite pas à la sobriété en agissant sur la demande en même temps, les prix de l'essence et du gaz augmentent fortement. Cela baisserait la consommation, mais au lieu d'avoir comme avec la taxe carbone un transfert de la rente pétrolière vers les caisses de l'état, le transfert se fera vers les compagnies pétrolières, augmentant massivement leurs profits. L'exemple le plus récent est ce qu'on a vécu en 2022.

Débat :

Q : Avec une taxe carbone, quel degré d'ouverture de la redistribution ?

- *Ce serait absurde de redistribuer sur l'ensemble de la population, les plus aisés sont prêts à faire des sacrifices (les sondages le montrent). Par exemple, on a baissé la TVA sur l'essence en France, ce qui bénéficie aux plus gros consommateurs d'essence, donc aux plus riches. Gardons en tête qu'abandonner des sources d'énergies fossiles qui ont fait notre prospérité et qui restent extrêmement bon marché comparativement aux énergies renouvelables par exemple impliquera des sacrifices. Autrement, c'est techniquement impossible de systématiquement compenser tous les ménages pour la transition énergétique. C'est donc à vous, politiques, de déterminer comment on redistribue les revenus.*

Q : La taxe carbone vient-elle en remplacement ou en complément des autres accises et taxes sur l'essence ?

- *Le prix de l'essence doit intégrer l'ensemble des coûts et externalités que sa consommation engendre (pas seulement d'un point de vue des émissions !). Les taxes sont utiles pour financer les infrastructures, services publics et plus globalement toutes les externalités négatives. Une étude a été effectuée en 2009 et a déterminé qu'en intégrant tout cela, les taxes qui prévalaient à l'époque en France permettaient juste de compenser les externalités, mais n'intégraient pas les coûts du CO2 (qu'il faudrait donc rajouter).*

Q : La taxe carbone coexiste-t-elle avec le système ETS ?

- *Aujourd'hui en France, la taxe couvre la mobilité et le résidentiel tandis que le système ETS couvre les secteurs de l'électricité et des industries. La semaine dernière, le Parlement européen a voté pour la création d'un deuxième marché ETS, qui couvrirait la mobilité et le résidentiel avec un prix plafond de 45 euros/tonne de CO2 (ce qui paraît bien trop faible). La taxe carbone va donc disparaître au fur et à mesure que ce nouveau système ETS entrera sur le marché. Il est intéressant de noter qu'en Grande-Bretagne, dans les années 2010, les deux systèmes ont coexisté car il était estimé que le prix sur le marché ETS était trop faible pour atteindre les objectifs déterminés. Ainsi, ils sont parvenus en quelques années à éliminer la majeure partie du charbon dans leur mix électrique.*

2. Présentation de Typhanie Afschrift, professeure à l'ULB, avocate fiscaliste aux barreaux de Bruxelles, Luxembourg, Genève, Fribourg, Madrid et Hong-Kong

Je n'ai pas d'expertise particulière en écologie et je ne suis pas économiste, je suis fiscaliste et à ce titre, je vais prendre la taxe carbone pour ce qu'elle est, c'est-à-dire une taxe. La taxation reste plus libérale que l'interdiction, car on laisse une possibilité de choix.

L'état du texte voté par le Parlement Européen (avril 2023) :

Premièrement, une extension du « système d'échange des quotas d'émission » avec un objectif plus ambitieux que précédemment (quotas réduits de 62 % au lieu de 43 % jusque 2030), une extension au secteur maritime, au secteur aérien (seulement à l'intérieur de l'UE) et l'incinération des déchets. Deuxièmement, on prévoit un second marché du carbone pour le chauffage des bâtiments et les carburants routiers (avec un plafond provisoire pour le chauffage car très sensible actuellement). Troisièmement, l'instauration d'une taxe carbone aux frontières. Cela appliquerait des critères du marché du carbone européen aux importations. Le CO2 émis ailleurs pour les biens importés sera donc pris en compte, et cela permet de ne pas simplement donner envie d'acheter ses produits en dehors de l'Europe car ils seraient moins chers (car moins soucieux de l'enjeu climatique). Les domaines concernés sont le fer, l'acier, le ciment, l'aluminium, les engrais, l'électricité et l'hydrogène (pour l'instant ?).

Conséquences certaines (et voulues)

1) Extension de l'ETS : il y aura moins de quotas et cela aussi dans de nouveaux secteurs. Par la loi de l'offre et de la demande, les prix augmentent (prix plus élevés des quotas ou méthode de substitution). C'est d'abord le cas pour les entreprises, mais il y aura une translation d'impôt évidente ensuite à la charge des consommateurs. Ce n'est pas une critique, c'est simplement l'objectif qui est poursuivi afin de réduire la demande.

2) Marché du carbone pour le chauffage et le carburant : la conséquence est la même : les consommateurs payeront plus cher le chauffage et les carburants routiers.

3) Taxe carbone aux frontières : une nouvelle taxe, qui, là aussi, devra se répercuter sur les consommateurs (d'autant plus qu'il n'y a pas d'alternative pour eux). Les secteurs concernés répercuteront donc ces coûts. Le risque est l'extension à d'autres produits achetés à l'étranger.

Tout cela forme donc de nouveaux impôts. Les impôts existants sont majorés ou bien on instaure de nouvelles taxes. La conséquence est à nouveau la même : le poids de l'Etat augmente encore. Pourtant, ce n'est pas fatal : on pourrait introduire ces systèmes si on les trouve essentiels et réduire les prélèvements obligatoires dans d'autres domaines. Cependant, ici, personne ne parle de « neutralité budgétaire » alors qu'en France et en Belgique, on a des taux de prélèvements obligatoires déjà énormes. Le problème n'est pas d'instaurer la taxe carbone en soit, mais d'ajouter cette taxe à tout l'arsenal répressif et taxateur que nous avons déjà sachant que les gouvernements veulent toujours compenser leurs moins-values budgétaires. La sobriété devrait se trouver du côté de l'Etat également.

Deux méthodes ont été choisies. D'une part, taxer plus (ce qui n'est pas très libéral) et d'autre part, un marché des quotas, conforme à la loi de l'offre et de la demande. Néanmoins, cela est effectué dans un cadre constructiviste et non libéral (l'autorité fixe des plafonds ; ce n'est donc pas un marché libre), avec des exceptions possibles (ce qui pourrait mener à des risques de « connivences »). Ce n'est que la perpétuation dans ce domaine du système européen : « Big government high taxes », conforme au système de fonctionnement de l'Union Européenne. Sous prétexte de lutte contre le réchauffement climatique, on va encore réduire les libertés en commençant par le droit de propriété.

Débat :

Q : Si on maintient le mécanisme tout en garantissant une neutralité budgétaire, trouvez-vous ce mécanisme souhaitable ?

- *TA : Oui car l'objectif est de réduire les émissions. Ce qu'il faut, c'est que l'état doit pousser des prérogatives dans d'autres domaines pour que le contribuable s'y retrouve. Il faut faire des choix, forcément difficiles, et identifier des domaines où l'Etat devra moins intervenir (réduire le niveau de redistribution par exemple ?).*
- *CG : Les économistes sont plutôt agnostiques sur la question de ce qu'il faut faire des revenus fiscaux générés par la taxe. On pourrait cependant avoir un double dividende. A neutralité fiscale, on pourrait d'une part inciter les gens à réduire leurs émissions et d'autre part utiliser le revenu fiscal pour réduire les taxes qui pèsent sur le travail. Le problème est aujourd'hui la crédibilité de la parole de l'Etat. Le citoyen n'y croira pas tant qu'il n'a pas le chèque. Par ailleurs, une partie des revenus générés par la vente de permis dans le système ETS sera partiellement utilisé pour garantir un fond de solidarité européen, ristourné aux Etats qui eux-mêmes pourront le redistribuer à leurs concitoyens.*
- *TA : Attention aussi au fait que nous créons des taxes que l'on n'espère ne plus devoir payer un jour, car si on n'arrive à ne plus émettre, on ne générera plus d'argent via ces taxes. Attention également aux problèmes de concurrence si l'Europe est la seule à taxer. On crée à nouveau des mécanismes de redistribution alors qu'on connaît les niveaux de redistribution actuels en Europe.*

Q : Si je paie mon mazout plus cher parce que le producteur de pétrole paie cet ETS aux Etats qui est ensuite ristourné au consommateur par les Etats, quelle est l'utilité ?

- *CG : C'est un point de compréhension important. Les chèques verts donnés par les états aux citoyens ne peuvent pas être liés aux émissions de CO2 de ce citoyen. Le chèque vert n'a donc pas d'impact sur les incitations des citoyens qui continuent à être affectées par la taxe carbone en vigueur.*

Q : La taxe carbone culpabilise-t-elle ou conscientise-t-elle ?

- *CG : Ségolène Royal disait à l'époque « non à la taxe punitive ». Pour moi il s'agit avant tout d'une taxe incitative afin de déplacer la consommation vers des produits bas carbone.*

Conscientiser ne suffit certainement pas. Les gens sont aujourd'hui conscients, mais cela ne change pas pour autant fondamentalement les comportements.

- *TA : Toutes les taxes sont punitives par essence. Punir un comportement dommageable est évidemment moins grave que de punir le travail. L'ensemble des taxes est trop excessif aujourd'hui de manière générale.*

Q : Quel est votre opinion sur le terme de sobriété ?

- *TA : Je ne suis certainement pas pour la décroissance car le progrès implique une croissance qui peut viser certains domaines spécifiques, mais la décroissance signifie un retour en arrière, et donc une baisse du bien-être. La sobriété doit être un choix individuel et certainement pas un choix collectif imposé.*
- *CG : La décroissance au degré imaginé par les décroissantistes n'est possible que dans le cadre d'une dictature écologiste car les gens ne voudront pas diminuer leur consommation. La taxe carbone est une décroissance ciblée. Aujourd'hui, la taxe carbone ne prend pas position sur la croissance/décroissance, elle fixe une taxe croissante dans le temps au vu des contraintes temporelles climatiques et incite à l'innovation.*

Q : Quel impact concret sur le portefeuille du citoyen ?

- *CG : La taxe carbone engendre un revenu fiscal qui peut être utilisé pour soutenir les ménages. Cependant, soyons clairs, elle est inflationniste car elle augmentera le prix des biens carbonés. Ce n'est que le reflet du fait que si nous ne le faisons pas aujourd'hui, nous subirons des dommages bien plus importants dans le futur.*

Q : Comment faire pour éviter cette boucle inflationniste, de création de primes et de création monétaire en permanence, sachant que l'on se dirige vers un retour de l'esprit de Maastricht et qu'on aura besoin de capital et d'investissement dans les infrastructures publiques dans le cadre de la transition ?

- *CG : Certains proposent de financer la transition par de la dette car on le fait pour les générations futures. Aux Etats-Unis, le Inflation Reduction Act propose de financer la transition en ne demandant pas d'effort car il n'y a pas de taxe carbone mais en donnant des subventions (tout cela étant financé par de la dette). Le problème est que l'Europe n'est pas dans la même situation financière. Des sacrifices vont donc être nécessaires car l'incitation passe par les prix.*

Q : Taxe carbone ou système ETS ? Qu'est-ce qui différencie ces deux systèmes et lequel est le plus souhaitable ?

- *CG : Pour imposer une taxe, il faut l'unanimité des Etats Membres donc on n'y arrivera jamais. Par conséquent, il a été décidé de passer par l'ETS qui a un prix plancher extrêmement bas. Dans les deux cas on envoie un signal prix pour pousser certains comportements. La différence fondamentale entre les deux est que dans un système l'exécutif fixe le niveau de la taxe et laisse les acteurs s'adapter au prix, tandis que dans le système ETS, l'exécutif fixe le cap et c'est au marché de fixer le prix. Cependant, quand il y*

a un marché de permis avec un prix plafond très faible, on arrive dans un système de taxe sans le dire. L'avantage du système ETS est qu'on est quasiment garanti que le nombre de permis mis en vente correspondra aux émissions effectives autorisées sur l'ensemble du secteur couvert par l'ETS. Néanmoins, la transition ne se fera pas par des petits gestes mais par des grands investissements à long terme qui engendreront des baisses d'émissions sur un temps long. Ce qui va déterminer les changements de comportement ce n'est pas le prix du carbone aujourd'hui, ce sont les perspectives d'évolution du prix du carbone dans les prochaines années.

Q : N'y a-t-il pas des moyens de favoriser la compensation carbone qui pourrait avoir un aspect davantage vertueux ?

- *Il existe de nombreuses solutions dans des pays où les actions ne sont pas coûteuses car les pays ne sont pas très engagés sur le sujet. Ce mécanisme était présent dans le Protocole de Kyoto qui s'appelait mécanisme de développement propre. Cela s'est avéré être une catastrophe car vérifier l'additionnalité de l'effort est difficile. De plus, les systèmes de compensation proposés dans l'aviation sont à des niveaux de prix complètement dérisoires et bien loin des 200 euros la tonne de CO2 que je recommande.*

Q : Serait-il possible de sanctuariser ces recettes fiscales pour les cibler spécifiquement à l'écologie ?

- *TA : Le problème est que dans un budget, l'ensemble des recettes est censé financer l'ensemble des dépenses. Les politiciens ont tendance à justifier un impôt par la poursuite d'un objectif précis, ce qui s'avère toujours être faux. Ce serait populaire mais dans la pratique ce ne sera jamais que des impôts en plus, et même si on arrivait à cadenciser des recettes, ce serait sensible au moindre changement de législature ou crise.*
- *CG : En France, la non-affectation des recettes est un principe constitutionnel. De plus, les recettes seraient très loin d'être capables de financer l'ensemble des dépenses pour la transition. Par ailleurs, il est intéressant de noter que dans les sondages, on remarque que l'acceptabilité de l'impôt est la plus haute lorsque l'on sait qu'il sera dédié à financer la transition, alors que ce n'est pas l'objectif de la taxe carbone. L'objectif est d'inciter les consommateurs à se tourner vers des produits bas carbone.*