NATIXIS

Flash
Économie

20 août 2009 - N° 362

France : de la légitimité de la taxe carbone au recyclage (optimal) de son produit.

La Commission Rocard chargée de réfléchir à l'instauration d'une taxe carbone a rendu fin juillet son rapport aux pouvoirs publics. Celui-ci préconise l'introduction d'une taxe (ou contribution) sur la consommation d'énergies fossiles de 32 euros par tonne de CO2, applicable à tous les agents non couverts par le marché européen des quotas. Bien que le principe de neutralité budgétaire ait été retenu (taux de prélèvements obligatoires constant), le mode de recyclage du revenu de la CCE (entre 8 et 9 Mds d'euros) n'est pas encore précisément connu.

Nous revenons ici sur les fondements de la fiscalité de l'environnement (légitimité et modalités d'intervention de l'Etat) ainsi que sur les principaux enseignements des travaux théoriques menés sur le sujet (perspectives de double dividende) afin d'appréhender ce « premier pas » censé mener à une réforme fiscale (environnementale) de plus grande envergure.

Au regard des options de recyclage retenues, il semblerait que le second dividende attendu par les pouvoirs publics à l'occasion de l'introduction de la CCE réside essentiellement dans son acceptation par la population. L'attention portée aux perspectives de double dividende d'une réforme fiscale environnementale nous semble de toute manière excessive, participant du dévoiement de ses principes.

RECHERCHE ECONOMIQUE
Rédacteur :
Jean-Christophe Caffet

Pourquoi l'Etat doit-il intervenir ?

Les enjeux relatifs à la protection de l'environnement, et plus particulièrement ceux associés à la gestion du risque climatique, sont aujourd'hui clairement identifiés et reconnus. Les premières analyses du Club de Rome (*The Limits to Growth*, 1970), les conférences de Rio (1992), Kyoto (1997), Johannesburg (2002) et les rapports successifs du GIEC[1] ont en effet permis d'alerter les consciences, si bien que la nécessité d'une intervention publique fait désormais l'objet d'un large consensus[2]. Du point de vue de l'économiste, le principal argument légitimant l'intervention du régulateur réside dans le fait que l'activité humaine (production et/ou consommation) génère des **externalités** sur le **bien public** pur qu'est l'environnement (ou le climat), à l'origine d'une **perte de bien-être (encadré1)**.

Encadré 1
Biens publics et externalités

- **L'environnement, ou la qualité environnementale, est un bien public pur.** Un bien public pur est un bien collectif possédant la double propriété de **non-exclusivité** et de **non-rivalité**. La non-exclusivité, ou non-exclusion, signifie que l'usage du bien une fois produit se destine à tous les membres de la collectivité, qu'ils aient ou non contribué à son financement : son accès est libre et sans aucune contrainte. La propriété de non-rivalité suppose quant à elle l'absence de concurrence entre les usagers du bien : la consommation d'une unité supplémentaire du bien par un agent n'influe pas sur la possibilité simultanée ou ultérieure d'un autre agent de consommer le même bien aux mêmes conditions – de quantités, de prix... En d'autres termes les biens publics sont indivisibles et à la disposition de tous, et s'opposent aux biens privés dans la mesure où la consommation totale de ceux-ci se répartit, selon différentes proportions, entre des consommateurs rivaux[3]. A la lumière de ces deux propriétés, on voit mal comment un opérateur privé pourrait s'engager dans la production d'un bien public pur s'il ne peut écarter, pour des raisons de prix notamment, certains consommateurs. La production de biens collectifs (ici la préservation du climat) incombe alors à l'Etat et aux organismes publics.

- **Une externalité (ou effet externe) est l'incidence hors marché de l'activité d'un agent sur un autre**[4]. Leur existence légitime l'intervention du régulateur. D'un point de vue théorique en effet, les externalités génèrent, outre de possibles nuisances, une allocation inefficace des ressources qui, se répercutant sur les prix, conduit à un équilibre sous-optimal.

Production (ou consommation) de biens publics et gestion des externalités sont deux notions très étroitement liées dans la mesure où les externalités se cristallisent tout particulièrement sur la production (ou la consommation) de biens publics. S'agissant plus particulièrement de l'environnement, l'intervention du régulateur apparait souhaitable dans la mesure où **toute production (ou consommation) de biens polluants génère une externalité environnementale à l'origine d'un coût social, en d'autres termes d'une perte de bien-être global**[5].

[1] Groupe d'experts Intergouvernemental sur l'Evolution du Climat.

[2] Mais pas encore l'unanimité : certains observateurs, parmi les plus libéraux, continuent en effet de plaider pour un retrait maximal de l'Etat du champ économique, arguant pour la plupart d'entre eux que, sur le dossier environnemental du moins, la mise en œuvre de politiques (ou procédés) écologiques au sein des entreprises leur serait spontanément favorable (en termes d'attractivité, de compétitivité...).

[3] L'exemple le plus fréquemment utilisé – le phare maritime – illustre bien ces deux propriétés : une fois construit, l'utilisation par un usager supplémentaire n'accroît pas les coûts de fonctionnement du phare et ne présage pas de l'utilisation que pourraient en faire d'autres bénéficiaires.

[4] C'est à Pigou (1932) que l'on doit le concept de défaut de marché externe. Les externalités étaient alors définies comme une situation où « une personne A, alors qu'elle est en train de rendre un certain service, contre paiement, à une autre B, affecte incidemment, en bien ou en mal, d'autres personnes (non productrices de services similaires), et cela de telle manière qu'un paiement ne puisse être imposé à ceux qui en bénéficient, ni une compensation prélevée au profit de ceux qui en souffrent ». L'exemple le plus couramment utilisé pour illustrer ce concept dans le domaine environnemental est celui des deux firmes au bord d'une rivière : la première, en amont, est une fabrique de cuir qui rejette des tanins dans la rivière que la seconde firme en aval, productrice de bière, doit par conséquent assainir.

[5] Théoricien de la main invisible, Adam Smith admettait que son existence n'excluait pas l'occurrence de défauts de marché, reconnaissant implicitement le rôle de l'Etat dans des actions d'intérêt public « dont une grande société retire d'immenses avantages, mais qui sont néanmoins de nature à ne pouvoir être entrepris que par un ou par quelques particuliers, attendu que, pour ceux-ci, le profit ne saurait jamais leur en rembourser la dépense ».

Comment l'Etat doit-il intervenir ?

Les pouvoirs publics ont le choix entre deux modes de régulation : la **régulation par les quantités** (la norme, les quotas) et/ou la **régulation par les prix**, c'est-à-dire l'utilisation d'instruments économiques visant à *internaliser* les externalités environnementales (la taxe et les permis d'émission négociables). L'analyse économique trouve sa place dans le choix du moyen correctif le plus efficient, c'est-à-dire celui qui engendre le moindre coût, la moindre perte de bien-être global. Ce problème de moindre coût passe par une répartition optimale des efforts de dépollution entre les agents. Le principal avantage de la taxe par rapport à la norme repose sur le fait qu'en situation d'information imparfaite et de coûts asymétriques, **la souplesse des instruments économiques prévaut sur la réglementation normative**[6] **(voir encadré 2)**.

Encadré 2
Taxes versus normes

Côté offre, la supériorité (en termes d'efficience) des instruments économiques sur la réglementation normative tient à deux types d'asymétrie :

- **Une asymétrie de coûts** : l'introduction d'une norme *uniforme* a pour principal inconvénient d'ignorer l'hétérogénéité des coûts d'abattement (de dépollution) des différentes firmes. Les entreprises qui ont les coûts de dépollution les plus élevés (sans être nécessairement les plus polluantes) participeront relativement plus à l'effort de dépollution tandis que celles qui ont des coûts de dépollution plus bas pollueront plus que nécessaire. Une taxe sur les émissions laisse en revanche le choix à la firme de réduire ses émissions ou de s'acquitter de transferts monétaires. Il est alors dans l'intérêt de la firme de réduire ses émissions polluantes jusqu'à ce que son coût marginal de dépollution soit égal au montant de la taxe prélevé sur ses émissions résiduelles. Chaque firme participe donc à l'effort de dépollution selon ses propres moyens.

- **Une asymétrie d'information** : l'alternative à la norme uniforme pourrait être l'introduction d'une norme *différenciée*. L'inconvénient d'une telle approche réside dans l'asymétrie d'information entre les firmes et le régulateur, ce dernier n'ayant a priori pas connaissance des coûts de dépollution des premières. L'alternative de régulation par les prix présente alors l'avantage d'être efficiente sans que le régulateur n'ait connaissance de cette information, puisque chaque firme s'efforce de réduire ses émissions polluantes tant que cet effort lui coûte moins que s'acquitter de la taxe.

L'avantage d'une régulation par les prix réside aussi dans son efficience en dynamique. Contrairement à la norme, la taxe incite en effet les firmes à dépolluer davantage en développant des technologies de production moins polluantes (ou des procédés de dépollution moins coûteux), puisque celles-ci sont taxées sur leurs émissions résiduelles. Dans le cas de la norme en revanche, aucune incitation n'existe au-delà d'un certain seuil de dépollution atteint. **Enfin, l'avantage de la taxe est de procurer un revenu supplémentaire à l'Etat** qui, sous l'hypothèse de neutralité budgétaire, peut recycler ces recettes afin de satisfaire d'autres objectifs (voir plus loin)[7].

[6] L'approche normative présente néanmoins certains avantages, notamment lorsqu'il s'agit de proscrire des comportements dangereux, ou d'incidence plus localisée. Aussi l'utilisation conjointe de taxes et de normes présente de nombreux avantages (convergence des objectifs...).

[7] Les arguments souvent avancés selon lesquels la norme serait préférable à la taxe dans la mesure où i) la norme serait plus efficace que la taxe pour préserver l'environnement (« il suffirait d'interdire ») ; ii) la norme serait plus équitable puisqu'elle s'impose à tous de la même manière tandis que les plus riches auraient les moyens de payer la taxe, donc de polluer ; iii) l'introduction d'une taxe environnementale participerait d'une forme de « marchandisation » de l'environnement... nous semblent donc éminemment discutables, révélateurs d'une certaine méconnaissance des propriétés des instruments de régulation à la disposition des pouvoirs publics, voire tout à fait contraire au principe de pollueur-payeur.

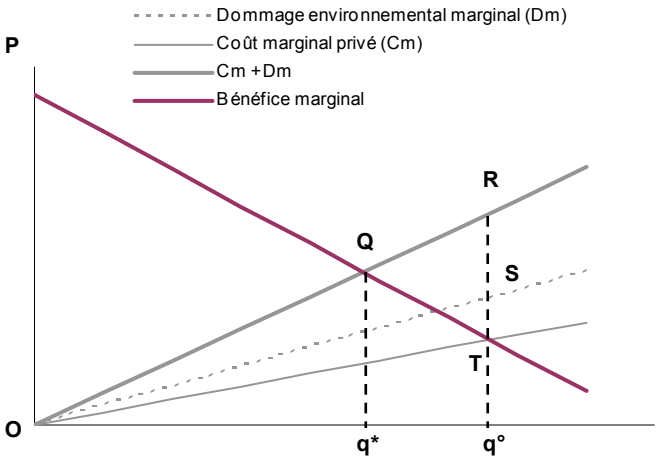
Quel taux de taxe environnementale?

Le premier problème auquel se trouve confronté le régulateur est la **valorisation des dommages environnementaux**[8]. Quel que soit l'instrument retenu, une connaissance au moins approximative de la valeur monétaire de ces externalités s'impose pour calculer le taux d'une taxe (ou définir une norme) non seulement efficace au niveau environnemental mais aussi acceptable par les agents économiques concernés. **En l'absence de distorsions fiscales initiales (*first best setting*), la théorie**[9] **indique que le taux de taxe environnementale optimal, c'est à dire celui qui permet de parvenir à l'optimum de pollution (voir encadré 3), est égal au dommage environnemental marginal**. Ce taux est aussi appelé taux Pigouvien.

Encadré 3
L'optimum de pollution

L'objectif « zéro-pollution » étant difficilement conciliable avec celui de développement (même durable), il est d'usage d'appeler optimum de pollution la quantité de pollution qui maximise le bien-être global (monétaire et environnemental) des agents. Sur la figure suivante, représentant le bénéfice marginal d'un producteur (décroissant avec la quantité produite) et les coûts marginaux privés et environnementaux associés (croissants avec la quantité de production et/ou de pollution), l'optimum de pollution est atteint en q*. Lorsque la firme ne tient pas compte de l'impact de son activité sur l'environnement, celle-ci produit jusqu'à l'intersection des courbes de bénéfice marginal et de coût marginal privé, i.e. jusqu'en q°. Ses profits sont représentés par la surface OPT (OPTq° - OTq°) tandis que le coût externe associé à ce niveau de production (les dommages environnementaux) est égal à la surface OSq°. Le bien être global est alors égal à la surface OPT - OSq°, ou encore OPQ - QRT, et n'est maximal que pour un niveau de pollution égal à q* (R et Q confondus).

L'optimum de pollution



Quelle utilisation du revenu ? Les problématiques de double dividende.

Si la nécessité d'une intervention publique – via l'introduction de taxes environnementales – fait donc l'objet d'un consensus relativement large aujourd'hui (parmi les économistes), l'essentiel des débats se focalise désormais sur **l'utilisation du produit de ces « écotaxes »**. Selon qu'elles seront supportées par les producteurs ou les consommateurs, leur **impact sur la compétitivité** des entreprises nationales (si elles sont décidées de manière unilatérale[10]) ou leurs **effets redistributifs** au sein des ménages dépendront en effet très étroitement du mode de recyclage retenu.

[8] On distingue cinq méthodes de valorisation des externalités environnementales : méthode des prix hédonistes, méthode des dépenses de protection, méthode des coûts de transport, méthode d'évaluation contingente et méthode indirecte. Voir Beaumais (2002), CGP.

[9] Pigou (1932)

[10] Nous n'aborderons pas ici les problèmes spécifiques de compétitivité et de fuites de carbone soulevés par l'introduction unilatérale de taxes environnementales. On peut toutefois d'ores et déjà remarquer que la position de l'OMC, traditionnellement réticente à l'idée d'instaurer des mécanismes d'ajustement aux frontières, évolue sur ce sujet : « La jurisprudence de l'OMC a confirmé que les règles de l'OMC ne l'emportent pas sur les prescriptions environnementales. Si, par exemple, une mesure à la frontière liée au changement climatique était jugée incompatible avec l'une des dispositions fondamentales du GATT, elle pourrait quand même être justifiée au titre des exceptions générales prévues à l'article XX du GATT, pour autant que plusieurs conditions soient remplies ». Voir le rapport Commerce et changement climatique, OMC/PNUE (2009).

Aussi cette problématique de recyclage est-elle passée au premier plan étant donné les montants potentiellement très importants levés par l'introduction éventuelle de ce type de taxes (voir plus loin). Enfin, dans la mesure où les gains en bien-être liés à une réduction de la pollution restent particulièrement complexes à évaluer (symétriquement à la difficulté de « chiffrer » les dommages environnementaux), l'attention des pouvoirs publics s'est essentiellement portée sur les coûts potentiels (en termes purement économiques) de l'introduction de taxes environnementales compensées.

Les premiers travaux théoriques menés sur ce sujet le furent sans tenir compte du recyclage du produit des taxes environnementales, aboutissant à un coût brut naturellement très élevé. Afin de pallier les potentiels problèmes de compétitivité et/ou d'effets redistributifs, des estimations furent ensuite menées en intégrant un mode de recyclage forfaitaire du revenu, permettant de réduire le coût brut des taxes environnementales. Ce coût restait toutefois nettement positif, soulignant de nouveau l'incompatibilité des objectifs de croissance et de préservation de l'environnement. Enfin, les travaux de Pearce (1991) montrèrent qu'il pouvait être **plus efficace de substituer les taxes environnementales à d'autres taxes distordantes, et qu'une telle substitution pouvait même générer un double dividende[11], c'est-à-dire un coût brut nul ou négatif (voir encadré 4)**.

Encadré 4
Double dividende

Le double dividende, dans sa version originale, désigne la possibilité de profiter de l'élaboration d'une fiscalité environnementale pour réduire les distorsions dues à d'autres prélèvements, l'objectif étant de minimiser le coût social global du système fiscal. Il est d'usage de distinguer trois principales formes de double dividende :

- **un double dividende emploi**, lorsque le recyclage des recettes fiscales environnementales permet, via une baisse des charges pesant sur le facteur travail, une réduction du chômage.
- **un double dividende d'équité (ou redistributif)**, lorsque le recyclage permet d'améliorer la progressivité du système fiscal.
- **un double dividende d'efficacité**, lorsque la réforme fiscale accroît l'efficacité du système fiscal dans son ensemble, c'est-à-dire en réduit les distorsions.

La non-optimalité (au sens de Pareto) du système fiscal initial est naturellement une condition nécessaire (mais toujours vérifiée) à l'obtention d'un second dividende, dont on distingue en outre trois niveaux :

- **version forte** : la substitution, à recettes fiscales constantes (neutralité budgétaire) d'une taxe environnementale à une taxe distordante typique ou représentative du système fiscal génère un coût brut (i.e. à l'exclusion des bénéfices environnementaux) nul ou négatif.
- **version intermédiaire** : il est possible de trouver une taxe distordante telle que la substitution, à recettes fiscales constantes, de la taxe environnementale à cette taxe, génère un coût brut nul ou négatif.
- **version faible** : utiliser les recettes de la taxe environnementale pour financer une baisse du taux marginal d'une taxe distordante préexistante permet d'en diminuer le coût brut par rapport à un recyclage forfaitaire de son rendement.

On notera d'ores et déjà que, par définition (d'une taxe distordante), la version faible du double dividende est toujours vérifiée : dans la mesure où les estimations empiriques menées dans les pays occidentaux montrent que la charge excédentaire des systèmes fiscaux est positive (autour de 50 cents par dollar de recettes fiscales aux Etats-Unis), on peut toujours trouver une taxe distordante dont le remplacement par la taxe environnementale implique un gain d'efficacité fiscale par rapport à un recyclage forfaitaire du revenu (de la taxe environnementale)[12].

[11] Le premier dividende étant l'amélioration de la qualité de l'environnement.

[12] Voir, pour l'essentiel, L.H. Goulder (1994), Environmental Taxation and the Double Dividend : a Reader's Guide, NBER Working Paper n°4896, ou la (très complète) synthèse de M. Chiroleu-Assouline (2001), Le double dividende, les approches théoriques, Revue Française d'Economie, vol.16, n°2.

Quelles perspectives de double dividende ?

Les conclusions de la plupart des travaux menés sur la probabilité d'occurrence d'un second dividende sont assez mitigées et dépendent très étroitement des hypothèses formulées avant dérivation des modèles.

De nombreux auteurs, à la suite du modèle « fondateur » de Bovenberg et de Mooij (1994)[13], mettent l'accent sur **l'existence d'effets d'interaction fiscale négatifs** (entre la taxe environnementale et les taxes préexistantes) à l'origine d'un coût dominant le bénéfice lié au recyclage du revenu. Ces modèles invalident ainsi l'hypothèse de double dividende dans sa version forte et intermédiaire, l'introduction de taxes environnementales aggravant toujours les distorsions fiscales initiales, quel qu'en soit le mode de recyclage. En conséquence, le taux de taxe environnementale optimal auquel aboutissent ces travaux est inférieur au taux Pigouvien. Plus généralement, ces contributions reposent sur l'idée selon laquelle **dividendes environnementaux et économiques sont par nature incompatibles dans la mesure où l'obtention du premier hypothèque, par l'érosion de la base fiscale de la taxe environnementale qu'il génère, l'occurrence du second**. A l'origine de cette relation inverse entre taxe environnementale optimale et coût marginal des fonds publics se trouve l'a**ntagonisme des deux objectifs poursuivis par l'Etat que sont le *financement* des dépenses publiques et l'*incitation* à la protection de l'environnement**.

En relâchant certaines hypothèses ou en en formulant de nouvelles[14], **des effets d'interaction positifs** ont néanmoins pu être dégagés dans des contributions théoriques ultérieures[15]. **Couplés à l'effet pur de recyclage du revenu, ces effets d'interactions positifs peuvent permettre de contrebalancer les effets d'interaction négatifs** précédemment mis en évidence, rétablissant ainsi l'hypothèse de double dividende. Smulders (2001) [16] montre aussi que **la probabilité d'occurrence d'un second dividende dans une économie est une fonction croissante de son degré d'ouverture**.

Au final, le débat n'est toujours pas tranché et les perspectives de double dividende font toujours l'objet de controverses, les résultats des différentes contributions étant éminemment liés à la structure des modèles utilisés et à la formulation connexe des hypothèses permettant de les résoudre. A cela s'ajoutent les difficultés liées à **l'incertitude qui règne au niveau de la modification des comportements engendrée par une réforme fiscale environnementale, fonction des élasticités des assiettes au taux de la taxe**. Toutes choses égales par ailleurs, l'introduction d'une nouvelle taxe couplée à la baisse d'autres prélèvements peut en effet générer **des coûts et des bénéfices qu'il est possible d'estimer à court terme, mais dont l'évolution des comportements à plus long terme limite l'estimation des retombées en raison de la modification de la structure de consommation et de la structure de coûts sur l'équilibre macroéconomique**.

[13] Environmental Levies and Distortionary Taxation, American Economic Review, vol.84, n°4, 1994.

[14] Sur la fonction d'utilité des consommateurs (faible séparabilité), sur l'intégration de l'environnement comme input de production ou à l'origine d'une externalité sur la fonction de production (productivité des facteurs), sur le déplacement de la charge fiscale excédentaire, etc... voir Chiroleu-Assouline (2001) pour un survey.

[15] Voir par exemple : Schwartz & Repetto (2000), Nonseparable Utility and the Double Dividend Debate : Reconsidering the Tax-Interaction Effect, Environmental and Ressource Economics n°15, ou Williams (2002), Environmental Tax Interactions when Pollution Affects Health or Productivity, Journal of Environmental Economics and Management n°11.

[16] Environmental Taxation in Open Economies : Trade Policy Distortions and the Double Dividend, International Environmental Economics: A Survey of the Issues, chp. 8.

Le double dividende : un débat en trompe l'œil ?

Comme nous l'avons déjà écrit, l'attention portée au double dividende provient dans une large mesure des incertitudes concernant l'estimation du premier (la qualité de l'environnement), conjointement à l'inclination des pouvoirs publics à engager des stratégies « sans regret »[17]. Ne disposant pas de valorisations fiables et/ou consensuelles des bénéfices environnementaux, les pouvoirs publics se focalisent en effet sur le coût économique brut d'un redéploiement fiscal « vert », quitte à négliger la vocation première des taxes environnementales (correction des externalités de pollution). Il nous semble de fait que **l'argument du double dividende est un moyen de survendre les taxes environnementales**, plus généralement un recours à la fiscalité qui serait par essence indésirable et fortement impopulaire, donc politiquement risqué. En définitive, si l'introduction d'une taxe environnementale – distordante mais compensée par la baisse d'un autre prélèvement – génère un second dividende, c'est bien que le système fiscal initial était fortement sous-optimal. Dans ce cas, il existe probablement une alternative à la fiscalité environnementale pour en réduire les distorsions : **une taxe environnementale visant avant tout la résorption de la pollution, c'est-à-dire la réduction de son assiette, n'est sans doute pas l'instrument idéal en termes d'efficacité fiscale**. Ceci ne s'oppose naturellement pas à la recherche d'une solution de recyclage des recettes la plus efficace et/ou la plus équitable qui soit, l'enjeu pour les pouvoirs publics étant finalement de hiérarchiser les priorités et de se doter des instruments les plus à mêmes de poursuivre les objectifs définis en amont par la collectivité[18].

Les grande lignes du rapport sur la Contribution Climat Energie

Le « rapport de la Conférence des experts et de la table ronde sur la Contribution Climat Energie » (rapport CCE par la suite) aborde l'ensemble des thèmes liés à la mise en œuvre d'une future taxe carbone (appelée contribution à des fins d'acceptabilité). **Un consensus semble s'être formé autour des grands principes suivants:**

- Le réchauffement climatique d'origine anthropique est avéré et requiert une **intervention précoce et appropriée de la communauté internationale** ;

- **Des initiatives doivent également être prises à l'échelle nationale** afin de satisfaire les engagements pris en termes de réduction d'émissions de gaz à effet de serre (la France s'est engagée dans le cadre du Grenelle Environnement à diviser par quatre ses émissions de GES à l'horizon 2050), et ce d'autant plus rapidement que la France s'est fixé comme objectif (lors de l'adoption par l'UE du paquet climat-énergie) une réduction de 14% d'ici 2020 des émissions des secteurs non-couverts par le marché européen des quotas (qui couvre moins de 40% des émissions françaises totales de CO2).

- **La régulation par les prix doit être privilégiée** (pour les raisons évoquées plus haut).

- Etant donné les difficultés liées à l'évaluation précise du contenu en carbone des différents biens, **une taxe assise sur la consommation d'énergies fossiles paraît préférable à une taxe « au carbone ajouté » sur les produits finaux (critère de faisabilité**[19]).

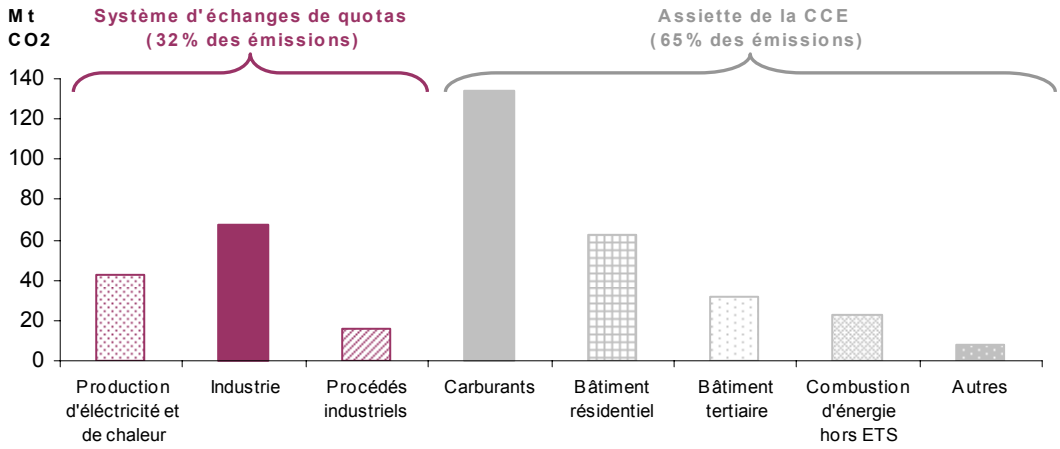
[17] i.e. se traduisant par des mesures qui, « même si le risque global se révélait finalement infondé, auraient un intérêt propre et un coût économique nul, voire négatif » (Beaumais, Schubert, Zagamé (1998)).

[18] Comme le résume Solow, sur un tout autre sujet : « toutes ces complications naissent de ce que les sociétés humaines poursuivent plusieurs objectifs économiques, ce qui nécessite de disposer de plusieurs instruments (...) si l'on juge que ces objectifs valent d'être poursuivis, alors on doit accepter à la complication », in Peut-on recourir à la politique budgétaire ? Est-ce souhaitable ?, Revue de l'OFCE n°83, 2002.

[19] Et puis, comme le précise le rapport, « parce qu'au fond, l'assiette des énergies fossiles reflète bien celle des dommages ».

- **La CCE doit être un droit additionnel perçu en amont** (idéalement au point de production ou d'importation), en plus des accises existantes sur les combustibles fossiles, et s'appliquant à tous les agents non inclus dans le marché des quotas européens. Ainsi définie, **l'assiette brute de la CCE atteignait 260 millions de tonnes de CO2 en 2007** (133 millions de tonnes pour les carburants, 64 millions pour le logement, 31 millions pour les bâtiments tertiaires et 24 millions pour le secteur industriel non couvert par le marché des quotas européen), **soit près des deux tiers des émissions françaises de CO2 (graphique 1)**.

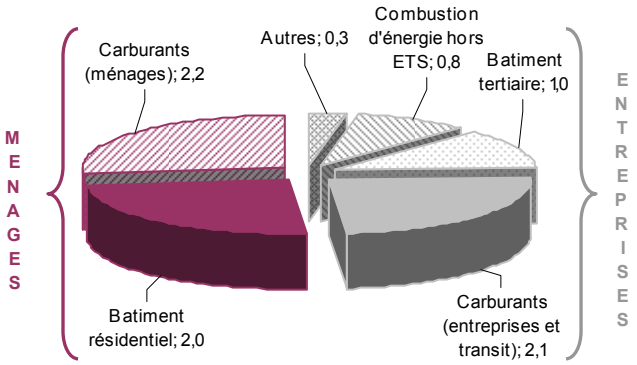
Graphique 1
Assiette de la CCE et du système d'échange de quotas européen (en 2007)



Source: Rapport CCE

- Suivant les recommandations du rapport Quinet, **le niveau initialement retenu pour la CCE (32€ / tonne de CO2) sera progressivement relevé jusqu'à 100€/t en 2030. Pour un prix de 32€/t, les recettes fiscales dépasseraient les 8 milliards d'euros (soit 0,4 point de PIB). La charge serait supportée pour moitié par les ménages (graphique 2)**.

Graphique 2
Répartition par secteur et par agent du produit de la CCE (Mds d'euros)



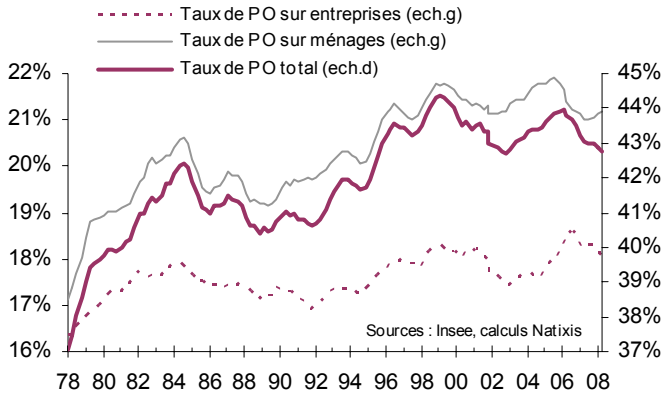
Source: Rapport CCE

- **L'introduction de la CCE doit se faire à niveau de prélèvements obligatoires constant (graphique 3)**. Si le mode de recyclage du revenu ne fait pas l'objet d'un aussi large consensus que pour ce qui précède, quelques pistes ont néanmoins été suggérées :

- **côté entreprises, la compensation passerait par une baisse des charges sociales patronales et/ou par une baisse d'impôts (la taxe professionnelle a été évoquée par le chef de l'Etat)**, l'Etat devant alors compenser les pertes de recettes fiscales des administrations de sécurité sociale et/ou des administrations publiques locales (en cas de baisse de la TP), respectivement. L'instauration d'un **mécanisme d'ajustement aux frontières**, sous réserve de compatibilité avec les règles de l'OMC, pourrait également être étudiée afin de protéger la compétitivité des entreprises nationales à l'étranger.

- **côté ménages, les deux formes de compensation envisagées sont une baisse de prélèvements obligatoires (charges sociales salariales ?) et/ou une allocation « aussi forfaitaire que possible, afin de ne pas affaiblir le signal-prix introduit par la CCE »**. Etant donné le contexte actuel et au vu des premières réactions suscitées par la seule évocation de la future CCE, **nous pensons que la redistribution aux ménages se fera essentiellement par allocation forfaitaire**.

Graphique 3
France: taux de prélèvements obligatoires (PO)
(% PIB)



Enfin, les **simulations d'impact** par les modèles utilisés (DGTPE et CIRED) montrent que les gains relatifs à l'introduction d'une CCE seraient loin d'être négligeables : **jusqu'à 0,6 point de PIB à long terme pour la DGTPE** (soit davantage que le montant du basculement fiscal) et **jusqu'à 1,4 point de PIB et 820K emplois créés dans les simulations du CIRED** (pour une CCE de 400€/t CO2) **(tableaux 1, 2 et 3)**.

Tableau 1
Impact de long terme sur le PIB de la création d'une CCE de 9 Mds d'euros compensée par une baisse de différents impôts

		Modèle MESANGE	Modèle EGEE
Réduction répartie sur tous les impôts au prorata de leur poids dans les recettes publiques		+0,4%	+0,2%
Réduction	de 4,5 Mds € des impôts payés par les ménages de 4,5 Mds € des impôts payés par les entreprises	+0,5%	+0,2%
Réduction	de 4,5 Mds € des cotisations sociales salariales de 4,5 Mds € des cotisations sociales employeurs	+0,5%	+0,3%
Réduction	de 4,5 Mds € des cotisations sociales employeurs de 4,5 Mds € des impôts payés par les entreprises	+0,6%	+0,3%

Sources : DGTPE, Rapport CCE

Tableau 2
Impacts sur la compétitivité et la balance commerciale selon le type de compensation

Type de compensation	PIB	Compétitivité à l'exportation	Balance commerciale (pts de PIB)
Tous les impôts (9 Mds €)	+0,4%	+0,5%	+0,1
Impôts ménages (4,5 Mds €) Impôts entreprises (4,5 Mds €)	+0,5%	+0,7%	+0,1
Cotisations sociales salariés (4,5 Mds €) Cotisations sociales employeurs (4,5 Mds €)	+0,5%	+0,6%	+0,1
Cotisations sociales employeurs (4,5 Mds €) Impôts entreprises (4,5 Mds €)	+0,6%	+1,0%	+0,2

Sources : DGTPE, Rapport CCE

Tableau 3
Impact de différentes options de recyclage sur l'activité, l'emploi et la consommation des ménages pour une CCE de 400€/t CO2

	Recyclage "mixte"	Baisse des cotisations sociales et crédit d'impôt	Baisse des cotisations sociales, crédit d'impôt et transferts ciblés
PIB	+0,6%	+1,4%	+1,0%
Emplois (ETP)	587K	822K	759K
Consommation	+0,4%	+0,7%	+0,7%

Sources : CIRED, Rapport CCE

Ces estimations nous paraissent très optimistes, notamment lorsqu'elles sont confrontées aux résultats des principaux travaux théoriques sur le sujet. Elles nous semblent par conséquent devoir être prises pour des majorants (particulièrement élevés) de l'impact de l'instauration d'une CCE neutre sur le budget. Il nous paraît en effet **excessif de tabler sur l'occurrence d'un double dividende dans sa version forte ou intermédiaire dans un contexte de redistribution forfaitaire – même partielle – du rendement de la future CCE, c'est-à-dire dans un contexte où la réalisation de la version faible du double dividende n'est même plus assurée**.

Aussi l'ambition affichée qui consiste à vouloir réconcilier toutes les dimensions impliquées par l'introduction d'une CCE nous semble-t-elle relativement vaine : emploi, pouvoir d'achat, équité fiscale et effets redistributifs, compétitivité des entreprises, termes de l'échange, etc... sont autant de variables sur lesquelles il paraît légitime et judicieux d'étudier l'impact de l'instauration d'une taxe environnementale compensée, mais qui ne doivent pas, selon nous, préjuger de l'adoption ou du rejet du projet. Comme le rappelle le rapport sur la CCE, celle-ci doit en effet rester motivée par l'objectif de qualité environnementale et de prévention du risque climatique. **Au fond, la principale question à laquelle répond le rapport rejoint la principale préoccupation des pouvoirs publics : comment garantir (dans un contexte de crise et de contraction du revenu) l'acceptabilité (sociale) de la future CCE ?**
Réponse : en sacrifiant, du moins dans un premier temps, l'objectif de minimisation du coût macroéconomique de la nouvelle taxe (des distorsions fiscales) sur l'autel du pouvoir d'achat.

Références :

Le double dividende, les approches théoriques
M. Chiroleu-Assouline, Revue Française d'Economie, vol.16, n°2, 2001.

The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming
D.W. Pearce, The Economic Journal n°101, 1991

Pollution taxes and Revenue Recycling
I.W.H. Parry, Journal of Environmental Economics and Management, n°29, 1995.

Environmental Levies and Distortionary Taxation
A.L. Bovenberg, R.A. de Mooij, American Economic Review, vol. 84, n°4, 1994.

Optimal Environmental Taxation in the Presence of Other Taxes : General-Equilibrium Analysis
A.L. Bovenberg, L.H. Goulder, American Economic Review, vol.86, n°4, 1996

Nonseparable Utility and the Double Dividend Debate : Reconsidering the Tax-Interaction Effect
J. Schwartz, R. Repetto, Environmental and Ressource Economics, n°15, 2000.

Environmental Tax Interactions when Pollution Affects Health or Productivity
R.C. Williams, Journal of Environmental Economics and Management n°11, 2002.

Environmental Taxation in Open Economies : Trade Policy Distortions and the Double Dividend
S. Smulders, International Environmental Economics: A Survey of the Issues, chp. 8, 2001.

Environmental Taxation and the Double Dividend : a Reader's Guide
L.H. Goulder, NBER Working Paper n°4896, 1994

Commerce et changement climatique
Rapport OMC/PNUE, 2009.