

La taxe carbone dévalorisée

Jean-Marie Harribey

Lignes d'Attac, n° 78, octobre 2009

Au laisser-faire et à l'inaction face aux dégradations écologiques et au réchauffement climatique succèdent l'emballement médiatique et les controverses sur la taxe carbone. Le risque est bien sûr de se perdre en tergiversations alors que l'urgence commanderait d'agir sans tarder, mais il est aussi celui de noyer le citoyen sous un flot de propos contradictoires propres à le dissuader de s'intéresser à cet enjeu capital. Pourtant, à côté des aspects techniques de la lutte contre le réchauffement climatique, le contexte du débat sur la taxe carbone, les termes dans lesquels il est posé et les propositions qui l'accompagnent sont suffisamment explicites pour qu'ils fassent l'objet d'une appropriation citoyenne et démocratique.

Le contexte

En décembre 2009, se tiendra à Copenhague la Conférence de l'ONU qui doit conclure les négociations internationales portant sur la suite à donner au Protocole de Kyoto adopté en 1997, entré en vigueur en 2005, mais arrivant à échéance en 2012. Celui-ci a confié aux mécanismes de marché le soin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ainsi, depuis 2005, les États membres de Union européenne distribuent gratuitement aux secteurs industriels les plus émetteurs des quotas d'émission d'équivalent-carbone de CO₂ qu'ils ne peuvent dépasser mais peuvent échanger entre eux sur le marché en cas de manque ou de surplus. Ces mécanismes se sont révélés incapables de faire décroître les émissions et ont fourni aux financiers un nouveau terrain de spéculation sur le prix du carbone.

L'échec est tel que l'idée de créer une fiscalité écologique a fait son chemin, jusque dans les rangs des plus opposés traditionnellement à toute intervention étatique. C'est dire combien les objectifs affichés par l'UE pour 2020, pourtant très insuffisants, ne pourraient être atteints au moyen du marché du carbone : 20 % d'émissions de gaz à effet de serre en moins, 20 % d'économies d'énergie et 20 % d'énergies renouvelables dans le total d'énergie consommée.

Les termes du débat

Les prix des marchandises produites et consommées n'incluent pas le coût des dégradations infligées à l'environnement. Le marché est donc aveugle et il est également sourd aux préoccupations écologiques qui montent dans la société. Faire en sorte que les prix s'approchent aussi près que possible de la réalité des coûts jusqu'ici ignorés est au fondement des taxes dites écologiques.

Plusieurs difficultés sont ensuite à surmonter. La première porte sur le choix de l'assiette des taxes, qui indique quels produits seraient concernés par celles-ci. Ainsi, la taxe carbone envisagée par le gouvernement français exclut pour l'instant de son assiette la consommation d'électricité dont la plus grande part provient du nucléaire. C'est la raison pour laquelle Attac et nombre d'associations écologistes se sont prononcées en faveur d'une « contribution climat-énergie » incluant l'ensemble des consommations énergétiques. Et cela notamment parce que le nucléaire ne peut pas constituer une réponse au réchauffement climatique, ni pour le monde entier ni pour les pays ayant une industrie nucléaire¹, et parce

¹ Cf. Lettre du Conseil scientifique d'Attac n° 4, <http://www.france.attac.org/spip.php?article7107>.

que celle-ci engendre de tels effets négatifs qu'elle ne peut être exonérée des efforts collectifs pour préparer l'avenir. Au chapitre de ces effets négatifs, il y a bien sûr les déchets radioactifs dont on ne sait que faire, mais aussi la certitude que l'industrie nucléaire n'est pas capable de faire face aux pics de consommation d'électricité, lesquels obligent à faire appel à des centrales thermiques. Certes, le nucléaire n'est pas la seule source d'énergie à connaître cette difficulté à répondre instantanément aux variations de la demande, mais elle est particulièrement concernée. Aussi, l'énergie nucléaire ne rend pas un pays comme la France énergétiquement indépendant ni aussi propre, en termes de CO₂ émis, que le prétendent les lobbies de l'industrie nucléaire.

La deuxième difficulté à résoudre concerne le montant des taxes. Le rapport Quinet², sur lequel s'est fondée la commission Rocard³, préconise de fixer la contribution climat-énergie à hauteur de 32 euros la tonne de CO₂, avec une progression régulière de 5% par an pour atteindre 100 euros en 2030. Ce niveau recueille l'assentiment de la grande majorité des scientifiques ayant travaillé sur ce sujet si l'on veut limiter la hausse des températures à 2°C. Depuis 1991, la Suède a mis en place une telle taxe, au départ fixée à 27 euros pour atteindre aujourd'hui 110 euros. À peine fut-elle exprimée en France que cette proposition fut critiquée par le Medef, et le Premier ministre François Fillon avait rabaisé les ambitions jusqu'à 14 euros la tonne, au prétexte de ne pas être en décalage par rapport au prix des quotas actuellement négociés sur le marché des permis d'émission. Or, d'une part, ce bas prix est dû à la récession économique qui a ralenti les besoins en quotas des entreprises, et, d'autre part, adopter comme principe de s'aligner sur le prix du marché, foncièrement dépendant des anticipations spéculatives, revient à abandonner toute maîtrise politique de la gestion du climat. Finalement, le président Sarkozy a retenu 17 euros, en dessous du seuil où la taxe deviendrait efficace.

La troisième difficulté surgit alors : une taxe uniforme sur les consommations de produits « carbonés » équivaut à introduire une sorte de TVA supplémentaire dont le principe est de frapper indistinctement le ménage riche et le ménage pauvre. La situation s'aggrave encore pour ce dernier, souvent pénalisé au niveau de son habitat, des sources d'énergie et des transports auxquels il a accès. Une ristourne de l'État, sous forme de « chèque vert » inspiré par Nicolas Hulot et défendu par Jean-Louis Borloo, à leur bénéfice compenserait-elle les effets pervers de la taxe ? La compensation ne pourrait être que partielle, au vu de la complexité à cerner avec précision quels ménages devraient être favorisés. À ce jour, le dispositif annoncé par le président Sarkozy prévoit de diminuer l'impôt sur le revenu des ménages imposables et d'accorder un crédit d'impôt aux non imposables.⁴

Mais, surtout, ce reversement forfaitaire faisant suite à un prélèvement proportionnel à la consommation a le grave défaut d'éviter de poser la question de la fiscalité dans son ensemble. Cette dernière est devenue au fil des années néolibérales de moins en moins progressive et, de ce fait, de plus en plus anti-redistributive. Il n'est donc pas étonnant que les inégalités aient explosé depuis plus de trente ans parce qu'aucune borne fiscale n'a été mise devant les revenus financiers faramineux accaparés par les actionnaires et leurs fonds spéculatifs, les managers et leur *staff*, les banquiers et leurs *traders*.

Enfin apparaît le point qui justifie le choix fait par Attac de relier en permanence les questions sociales et écologiques. La gravité de la crise globale a obligé la plupart des États à

² Centre d'analyse stratégique, « La valeur tutélaire du carbone », Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, juin 2008, http://www.strategie.gouv.fr/IMG/pdf/Valeur_tutelaire_du_carbone-rapport_final-6juin2008.pdf.

³ « Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie », 28 juillet 2009, http://www.contributionclimatenergie.fr/docs/rocard_rapport.pdf.

⁴ On ne sait pas encore si elle sera combinée avec une compensation pour les ruraux ou pour certaines catégories (agriculteurs, pêcheurs, transporteurs...).

abandonner, au moins temporairement, le dogme de la non intervention économique, avec pour conséquence un gonflement brutal des déficits publics puisque l'heure était à la diminution des impôts. En particulier, le gouvernement français, empêtré dans son absurde moins-disant fiscal mais contraint de redoubler d'efforts dans l'affichage « écolo », clame-t-il que la taxe carbone se fera à « prélèvements obligatoires constants ». Il n'est pas un jour sans que la ministre de l'économie ou le président Sarkozy lui-même n'affirment que l'introduction de la taxe carbone s'accompagnera d'une nouvelle baisse des « charges pesant sur le travail ». Nicolas Hulot, grand promoteur du Grenelle de l'environnement, confirme⁵ et ajoute même qu'il faut réduire l'impôt sur le revenu, proposition aussitôt reprise en écho par François Fillon et confirmée le 10 septembre par Nicolas Sarkozy.

Le projet néolibéral est donc intact : parce qu'il ne sera bientôt plus possible de faire autrement que de prendre en compte la crise écologique, ce sera au détriment de la protection sociale. Là se trouve le cœur même de notre opposition radicale à ce projet : le monde aura besoin au XXI^e siècle d'un haut niveau de protection sociale pour tous les humains et, en même temps, d'un niveau de protection écologique de plus en plus élevé, également pour tous. Nous savons que cela impliquera une augmentation de la part de la richesse qui sera socialisée.

En effet, l'utilisation des mécanismes économiques agissant soit sur les prix (dans le cas des écotaxes), soit sur les quantités (dans le cas des quotas marchands de pollution à ne pas dépasser) ont toujours pour conséquence de modifier ce que l'on appelle les *prix relatifs*, c'est-à-dire au final la répartition des revenus entre groupes sociaux, entre les secteurs d'activité ou entreprises, parce que tout renchérissement au niveau de la production (qu'il soit sous la forme d'une taxe ou d'un quota payant) est répercuté sur le prix final dans des proportions variables selon les produits. Autrement dit, ne considérer la pollution que comme une externalité du marché qu'il faut réinternaliser grâce au... marché conduit obligatoirement à des effets redistributifs sur le plan de l'ensemble de la société, et cela dans le mauvais sens si les pauvres ont des consommations contraintes.

Pour qu'il en soit autrement, donc pour obtenir une redistribution au bénéfice des groupes sociaux les plus pauvres, les mécanismes économiques doivent toujours être accompagnés, sinon précédés, de la mise à disposition de produits de substitution, en l'occurrence de sources d'énergie alternatives à celles d'origine fossile ou nucléaire. Comme aucune source d'énergie renouvelable n'est à elle seule (solaire, éolien, biomasse, etc.) capable d'assurer la transition de sortie des énergies fossiles et nucléaire, il faut donc que les investissements d'avenir prévoient la mise en réseau de toutes les énergies alternatives. C'est une raison supplémentaire de refuser la libéralisation des marchés de l'énergie, au vu de la taille des investissements nécessaires. Ceux-ci impliquent de telles immobilisations de capital, et donc de coûts fixes, disent les économistes, qu'il est fort à craindre que l'anticipation de la production de tels biens collectifs serait sacrifiée dans une logique de rentabilité. Le contrôle du secteur de l'énergie par la collectivité est donc indispensable, car ni une taxe carbone, fût-elle bien pensée, ni un système de quotas échangeables ne peuvent répondre à ce souci.

Les propositions alternatives

Deux principes les guident : la justice et la prééminence du politique et de la démocratie sur l'économie et la finance.⁶

Une taxe sur l'ensemble des consommations énergétiques est absolument indispensable si nous voulons, au sein des pays riches, diviser au moins par quatre (réduire de 75%) les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, et au moins par deux dans le monde.

⁵ *Libération*, 7 septembre 2009.

⁶ Pour un complément, voir Attac, « Pour une justice écologique, Libérons le climat des marchés financiers », 2009.

Pour être efficace, cette taxe doit impliquer immédiatement tous les pays du Nord fortement émetteurs et progressivement ceux du Sud dès lors que les moyens techniques et financiers leur seront offerts de produire proprement. Cette taxe doit aussi s'insérer dans un ensemble plus vaste de taxes globales portant sur les transactions financières et les revenus financiers à l'échelle du monde.⁷

L'enjeu est double : réduire les inégalités en répartissant les richesses autrement et permettre la protection et le développement des biens communs de l'humanité (ou des biens publics mondiaux) que sont le climat, l'eau et toutes les ressources rares, mais aussi les connaissances dont la diffusion est essentielle pour que l'humanité puisse faire face aux dangers que le productivisme a engendrés.

Toute augmentation des prix de l'énergie doit être accompagnée de politiques du logement, des transports collectifs, des infrastructures, de l'agriculture, des énergies renouvelables... résolument nouvelles. Ce volet est lui aussi une condition *sine qua non* de la réorientation – la bifurcation – du mode de développement des sociétés, dans lesquelles l'objectif ne serait plus de globaliser l'économie à tout prix mais au contraire de la relocaliser, de la recentrer sur les besoins des populations.

De là vient l'importance que nous donnons à la prééminence du politique, c'est-à-dire véritablement au citoyen. Aucun mécanisme économique, qu'il prenne la forme des écotaxes ou des échanges marchands de permis d'émission, ne peut se dispenser de normes, de règles et de sanctions. Le marché est incapable de déterminer les premières en dehors de celle de la rentabilité ; il fait fi de la coopération nécessaire pour fixer une réglementation acceptable par tous les peuples ; et, en termes de sanctions, celles qu'il infligerait ne seraient qu'une récompense au plus riche et au plus offrant.

À l'échelle internationale, Attac propose de supprimer les mécanismes d'« application conjointe » et de « développement propre » en vigueur dans le cadre du Protocole de Kyoto. Ces mécanismes permettent aux entreprises du Nord d'aller investir au moindre coût dans des pays de l'Est ou du Sud et d'obtenir ainsi facilement des « crédits carbone » qu'elles peuvent ensuite monnayer sur le marché. Non seulement cela constitue un déni de justice de plus, mais cela représente un risque supplémentaire de voir enfler des bulles spéculatives, à peine le monde serait-il remis des précédentes sur l'internet, l'immobilier ou les matières premières.

Dans une phase transitoire où continuerait d'exister un marché de permis d'émission, ceux-ci cesseraient d'être distribués gratuitement, avec un prix plancher, et leur échange, contrôlé, ne pourrait se faire qu'à l'intérieur des territoires où ils ont été émis. De plus, seraient impérativement exclues d'un tel marché les forêts et la terre.

L'énergie est un bien commun et y accéder est un droit fondamental pour tous les humains. Ce droit ne peut être véritablement respecté que si sont supprimés tous les obstacles à la circulation des connaissances et des techniques – notamment les brevets détenus par les monopoles – permettant de produire et de consommer au moindre coût social et écologique pour la société.

En fin de compte, toutes les discussions autour de la taxe carbone ou de la contribution climat-énergie ou, plus globalement, de la prise en compte par l'économie de l'ensemble des coûts et contraintes jusque-là ignorés se ramènent à la résolution de deux problèmes fondamentaux :

⁷ Attac, « De la fin des paradis fiscaux aux taxes globales », 2009, <http://www.france.attac.org/spip.php?article9738>.

- la délimitation stricte de l'espace marchand, dont doivent être exclus les biens collectifs ; cette délimitation relève de la décision politique en termes de normes, de contrôle, de répartition des efforts et des fruits ;
- l'inclusion progressive de toutes les consommations de produits contribuant à l'effet de serre dans l'assiette des prélèvements fiscaux ou dans l'assujettissement aux quotas payants, au fur et à mesure que sont mises en place des politiques agricoles et industrielles alternatives et que sont réduites les inégalités de toutes sortes.

À peine née, la taxe carbone est dévalorisée par le gouvernement français. Le risque est alors de rater le coche : la fiscalité écologique serait mort-née au moment où tous les instruments devront être mobilisés de manière coordonnée et cohérente pour relever le défi du changement climatique.

Réponses à quelques objections

Quelle assiette ?

La Commission Rocard plaide pour que l'assiette de la contribution climat-énergie inclue la consommation d'électricité, et donc, pour le cas français, l'électricité en très grande partie d'origine nucléaire. Le gouvernement français a restreint l'assiette au contenu en CO₂, au motif que la part d'électricité produite à partir de combustibles fossiles est déjà taxée par le biais des quotas d'émission. Mais l'argument est assez fallacieux puisque ces quotas sont attribués gratuitement, seuls sont payants les quotas supplémentaires dont ont besoin les secteurs qui dépassent leur contingent initial.

Par ailleurs, depuis que le marché européen de l'électricité a été ouvert à la concurrence, les fournisseurs d'électricité s'approvisionnent au meilleur coût instantané, en utilisant la mise en réseau, et cela sans aucun égard par rapport à l'origine de cette électricité, nucléaire, charbon ou gaz.

En excluant l'électricité de l'assiette de la taxe, on incite les consommateurs à se détourner des combustibles fossiles pour se chauffer et, plutôt que d'investir pour économiser l'énergie, à s'orienter vers l'électricité dont on sait que le contenu en CO₂ du kwh-chauffage est de 500 g, supérieur à celui du gaz (200 g) et à celui du fioul (300 g)⁸.

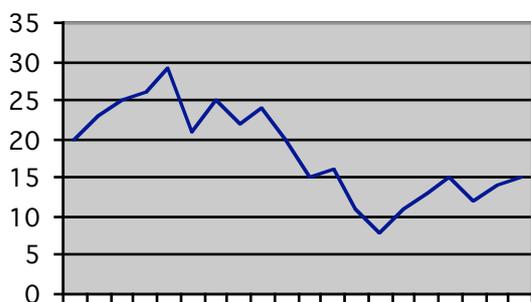
Outre ses aspects politiques, le choix de l'assiette pose des problèmes techniques. Si l'on retient une assiette « contenu en carbone des produits », on peut aboutir à des résultats très divergents pour un même produit en fonction des conditions de production des multiples entreprises (faible ou forte efficacité du processus productif). Si l'on retient une assiette « consommation d'énergie », le calcul est plus facile.

Taxe trop élevée ?

Pour que la taxe modifie les comportements de consommation, elle doit être fixée au départ à un niveau suffisant (au moins 32 euros la tonne de CO₂, selon les rapports Quinet et Rocard) et augmenter progressivement (environ 5% par an pour atteindre 100 euros en 2030 et 200 euros en 2050).

Les adversaires de la taxe veulent au moins obtenir qu'elle ne soit pas plus élevée que le cours de la tonne de CO₂ sur le marché européen des permis d'émission. Or le prix, depuis l'installation de ce marché, a tellement oscillé qu'il ne peut être tenu pour un déterminant efficace des choix d'investissement. Lorsqu'il fut initié en 2005, le prix était de 8 euros ; il est monté jusqu'à 30 euros en avril 2006 pour descendre à moins d'un centime quatre mois plus tard.

Évolution du prix de la tonne de CO₂
en euros à la Bourse Bluenext
depuis le début de l'année 2008



Taxer les ménages et les entreprises ?

Des pressions s'exercent pour que les entreprises déjà soumises au respect des quotas d'émission soient exonérées de la taxe carbone, au motif qu'elles ne pourraient être taxées deux fois. Or le

⁸ B. Dessus, « Une taxe inadaptée », *Politis*, n° 1067, 10 septembre 2009.

système de quotas échangeables sur le marché ne concerne que les centrales thermiques ainsi que les industries les plus consommatrices d'énergie (sidérurgie, ciment, verre, tuiles briques, papier carton, raffinage). D'une part, ce système ne recouvre que 40 % des émissions de gaz à effet de serre européennes. D'autre part, l'attribution des quotas sera gratuite jusqu'en 2013 pour toutes les entreprises astreintes au système, et de nombreuses dérogations sont prévues au-delà de cette date.

L'accent mis sur la seule modification du comportement des consommateurs comporte le risque d'oublier que, le plus souvent, ce sont les producteurs (d'énergie, d'automobiles, d'équipement ménager, d'emballages...) qui dictent leurs choix. D'où l'intérêt qu'il y aurait à fixer un prix unique pour pénaliser toute émission de gaz à effet de serre, quelle que soit sa source.

Fiscalité neutre ?

Si le prix de la tonne de CO₂ avait été fixée à 32 euros la tonne, le montant de la taxe prélevée aurait été de 8 milliards d'euros ; à 17 euros la tonne, la recette fiscale sera de 4,25 milliards. Dans l'hypothèse où la totalité de ces rentrées fiscales serait aussitôt redistribuée aux ménages, il n'y a plus de possibilité pour les collectivités publiques de les utiliser pour financer des projets d'investissement. Les partisans de la neutralité fiscale arguent que cette taxe ne doit pas être un instrument fiscal susceptible de participer au financement des dépenses publiques, mais qu'elle n'est qu'un « signal-prix » pour influencer les comportements des consommateurs. Autrement dit, il est confirmé dans cette optique que le seul mécanisme auquel on veut faire appel est un mécanisme économique, sans aucun accompagnement par des politiques publiques.

Qui paie ?

On entend dire et répéter qu'il faut détaxer le « travail » (les cotisations sociales, dénommées dans la novlangue libérale « charges ») ou détaxer les « facteurs de production » (les investissements dans le cas de la taxe professionnelle) et remplacer ces prélèvements par des taxes sur les « facteurs de pollution » si l'on éprouve un frémissement écologiste. Or, quelle que soit l'assiette du prélèvement, quel que soit le canal par lequel il circule, il est toujours prélevé sur les revenus engendrés par l'activité productive, donc sur la « valeur ajoutée ». C'est ce qui explique que ce soit toujours le travail qui soit mis à contribution puisqu'il est à la source de toute valeur ajoutée, et que, en termes monétaires, le consommateur final paie toujours tout. Pourquoi alors n'est-il pas indifférent de choisir tel ou tel type de fiscalité, telle ou telle assiette, etc. ? Parce que, selon le cas, l'impact d'un prélèvement sur les revenus n'est pas le même s'il est effectué via l'impôt sur le revenu, via l'impôt sur les sociétés, via la TVA ou via toute autre taxe proportionnelle. Il y a donc toujours un effet redistributif de revenus entre les groupes sociaux, dans un sens ou dans un autre. C'est la même chose si l'on modifie les prix relatifs des biens et services : l'impact sur les prix de chacun d'eux n'est pas homothétique.

La taxe carbone est-elle un impôt ?

Elle en porte le nom, mais, en réalité, elle est davantage une tentative de corriger les prix des biens et services en faisant une estimation du coût de la dégradation écologique jusque-là externalisé et désormais plus ou moins pris en compte. Si cette prise en compte est bien faite, la taxe est donc constitutive des prix ainsi que tous les autres coûts de production. D'ailleurs, il est prévu que la TVA s'applique sur ce nouvel élément. Cependant, à la différence des autres éléments constitutifs des prix, la taxe carbone (comme toute taxe écologique qui serait introduite) voit sa prise en charge mutualisée ou socialisée. Cette socialisation est d'autant plus grande que le produit de la taxe est utilisé pour développer des politiques publiques.