

CARBONE SANS FRONTIÈRES

QUELLES SOLUTIONS FISCALES FACE AUX ÉMISSIONS IMPORTÉES ?

Éloi Laurent et Jacques Le Cacheux

OFCE

Même si l'Union européenne est aujourd'hui la seule région du monde dont les émissions de gaz à effet de serre (GES) se réduisent et atteignent les objectifs fixés lors de la signature du Protocole de Kyoto, ses performances sont en partie trompeuses : le prix du carbone sur le marché européen demeure à un niveau trop bas pour réellement inciter à l'innovation en matière énergétique ; les émissions des « secteurs diffus » – en particulier les transports, non couverts par le mécanisme des quotas – progressent rapidement ; et le contenu en carbone des importations est élevé et en constante augmentation, conséquence logique d'une politique qui ne cible que les émissions de production. La mise en œuvre par la France d'une taxe générale sur l'ensemble des émissions de carbone de tous les secteurs est souhaitable et possible. Calquée sur le modèle de la TVA, la TCA (taxe sur le carbone ajouté) ne nuit pas à la compétitivité des producteurs nationaux et permet de frapper les émissions de GES liées aux importations, induisant ainsi une certaine relocalisation des productions. Une telle initiative serait susceptible de relancer la dynamique européenne de lutte contre l'effet de serre et d'en accroître l'efficacité et la valeur d'exemple.

Mots-clés : fiscalité du carbone, économie politique de la fiscalité, taxe sur le carbone ajouté.

La crise économique et financière qui sévit depuis plus de trois ans dans l'ensemble des pays développés et dont les rechutes les plus récentes ont fait plonger l'économie européenne dans la récession à la fin de l'année 2011 a relégué les préoccupations environnementales à l'arrière-plan des débats politiques. Dans la campagne électorale française pour les élections présidentielles, les propositions dans ce registre sont rares et peu visibles. Les

urgences semblent ailleurs : l'emploi, le redressement des comptes publics, l'avenir de la construction européenne, autant de thèmes qui apparaissent prioritaires et justifient, aux yeux de la plupart des prétendants, que les questions environnementales n'occupent pas une place de choix dans l'ordre des priorités. Pour une bonne part de l'opinion, comme pour la majorité des décideurs, il ne s'agit que d'un luxe que l'on ne pourra se permettre qu'une fois passée la tempête économique et financière, une fois assurée la sortie de la crise.

Après avoir suscité débats et controverses durant l'année 2009, le projet d'une taxe carbone française, pourtant voté par le Parlement, a été abandonné au nom du réalisme politique et de la compétitivité économique, avec l'argument ultime qu'une telle taxe ne pouvait être envisagée que dans le cadre de l'Union européenne (UE). Mais en dépit de quelques timides propositions de la Commission européenne – dont celle d'une nouvelle directive sur la taxation des carburants qui tienne explicitement compte des émissions de dioxyde de carbone (voir Laurent et Le Cacheux, 2011) –, pour l'instant restées lettres mortes, la fiscalité écologique n'a pas progressé au plan européen, bien au contraire : comme au niveau national, le renforcement de ces instruments fiscaux est généralement considéré comme incompatible avec les priorités du moment, c'est-à-dire la sortie de crise, avec ses impératifs de retour à une meilleure compétitivité, de rétablissement des équilibres de finances publiques, etc. L'Union européenne, qui se prévaut volontiers – pour de bonnes raisons – d'un leadership mondial en matière de lutte contre le changement climatique, n'agit que de manière très parcimonieuse pour atteindre de façon cohérente les objectifs qu'elle s'est elle-même donnés dans le cadre de son « Paquet climat-énergie » décidé en 2007 et adopté en 2009.

Pourtant, trois mois après la conférence de Durban sur le changement climatique, qui n'a finalement débouché que sur de vagues engagements de la part des grands pays émetteurs de gaz à effet de serre (GES), et à quelques semaines de l'ouverture du Sommet de Rio – célébrant le 20^e anniversaire du Sommet de la Terre qui avait inscrit les préoccupations environnementales et climatiques au cœur de l'action des Nations Unies –, toutes les données disponibles confortent la nécessité et l'urgence d'interventions publiques.

Face à l'échec de la démarche de Kyoto, fondée sur des engagements chiffrés contraignants des pays émetteurs et la liberté quant aux moyens mobilisés pour les atteindre, face aux blocages observés en Europe – tant à l'égard d'un marché du carbone défaillant que sur les dossiers d'une taxation européenne du carbone ou de l'instauration d'un prélèvement carbone aux frontières de l'Union –, il semble possible et souhaitable de prendre une initiative nationale et d'inscrire la taxation du carbone dans le cadre d'une grande réforme fiscale française. Il convient pour cela de partir d'un raisonnement économique pour développer une approche d'économie politique.

1. Pourquoi taxer les émissions de carbone en Europe et en France ?

L'évolution des émissions de gaz à effet de serre depuis l'entrée en vigueur, en 2005, du Protocole de Kyoto, qui arrive à échéance à la fin de l'année 2012 et dont l'UE sera la seule à respecter les engagements de réduction d'émission, montre que les instruments mobilisés pour atteindre cet objectif ont été insuffisants. L'aversion croissante à l'égard du nucléaire risque, en outre, de rendre encore plus difficile, à moyen terme, le maintien de l'UE sur un sentier d'émission de GES fortement décroissant, pourtant nécessaire si l'on veut atteindre la cible suivante – une réduction de 20 %, à l'horizon 2020, des émissions par rapport aux niveaux de référence (1990) – puis celle que fixent à l'UE les recommandations du GIEC (Groupe international d'experts du climat) à l'horizon 2050, le fameux « facteur 4 » – une division par 4 des quantités émises (soit une réduction de 80 % des émissions).

1.1. La dérive implicite des émissions européennes

Le profil des émissions mondiales en 2010 a légitimement mis en émoi la communauté internationale. On y constate, comme on pouvait hélas s'y attendre, que la reprise économique de 2010 a effacé la baisse des émissions observées en 2009, acquise du fait de la récession mondiale. Les émissions de CO₂ ont progressé de 5,8 % en 2010, alors qu'elles n'avaient que faiblement reculé de 2008 à 2009 de 1,4 %. Or si ces émissions ont crû de 7,6 % dans les pays en développement (Chine comprise, qui a vu ses émissions augmenter

de 10,4 %), elles ont aussi ré-accélééré de 3,4 % dans les pays riches, avec par exemple une croissance de 7 % des émissions au Japon.

Dans ce contexte, l'Union européenne, pourtant victime comme d'autres pays du globe d'un été chaud et d'un hiver rigoureux, est parvenue en 2010 à maîtriser le rebond de ses émissions. Les dernières estimations publiées par l'Agence européenne de l'environnement indiquent une hausse des émissions de 2,4 % pour l'UE 27 (pour une croissance du PIB en 2010 de 1,9 %) et de 2,3 % pour l'UE 15 (pour une croissance du PIB de 1,8 %). Le total de la baisse des émissions pour l'UE 15, qui est seule dans l'Union engagée par le Protocole de Kyoto, atteint, après la baisse de 2009 et la hausse de 2010, 10,7 % part à rapport à 1990, soit près de trois points de mieux que la cible de Kyoto (-8 %).

Mais alors que les émissions induites par les activités productives menées sur le territoire européen ont effectivement diminué au cours des deux dernières décennies, les émissions imputables à la consommation des résidents européens – c'est-à-dire incluant le carbone émis lors de la production et du transport des produits importés de pays tiers et consommés dans l'UE – n'ont pas cessé leur progression, confirmant à la fois l'insuffisance des instruments mis en œuvre pour réduire les émissions totales et les lacunes spécifiquement liées aux « fuites de carbone » – correspondant à la délocalisation hors de l'UE de nombreuses activités productives émettrices – et à l'absence d'un « prélèvement carbone » frontières de l'UE.

Depuis le milieu des années 1990, l'écart ne cesse en effet de se creuser entre les émissions de consommation et les émissions de production des pays développés, autrement dit entre les émissions qui sont issues de la production nationale des pays riches et les émissions issues de la production des autres pays du monde, incorporées dans les produits consommés dans les pays riches. Fuite de carbone et émissions importées ont partie liée : c'est parce que les industries les plus polluantes ont fui la réglementation environnementale des pays développés que ces émissions leur reviennent aujourd'hui sous la forme de produits manufacturés, importés principalement de Chine.

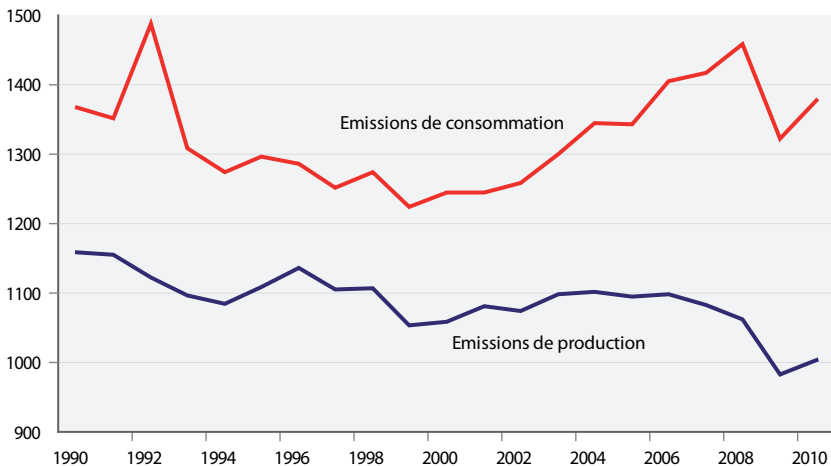
Des données récentes du Global Carbon Project permettent de prendre la mesure de ce commerce du carbone (transfert d'émis-

sions des pays riches vers les pays en développement, puis retour des émissions vers les pays riches) : alors que l'écart entre émissions de production et de consommation pour les pays riches était de 3 % en 1990, il a grimpé à 14 % en 2010.

Pour autant, ce nouvel état de fait ne retourne pas complètement, comme on le croit parfois, la répartition des émissions mondiales : même calculées par rapport à la consommation et non à la production, les émissions des pays en développement, emmenés par la Chine, ont bien dépassé celles des pays riches (ce dépassement, qui a eu lieu en 2005 pour les émissions de production, s'est produit en 2009 pour les émissions de consommation). De même, les pays émergents ont une responsabilité dans ces émissions liée au défaut de leur réglementation environnementale, défaut dont ils tirent profit pour un développement économique souvent à courte vue. On ne peut donc pas se représenter ce commerce du carbone comme un échange forcé et inégal. En revanche, c'est un véritable problème écologique, et il touche particulièrement l'Union européenne.

Selon les données du Global Carbon Project, les émissions de production de carbone de l'UE ont ainsi baissé de 14 % depuis 1990 (l'Agence européenne de l'environnement indique depuis cette date une baisse de 15 % de tous les GES) mais ses émissions de consommation ont elles augmenté de 1 % (graphique 1).

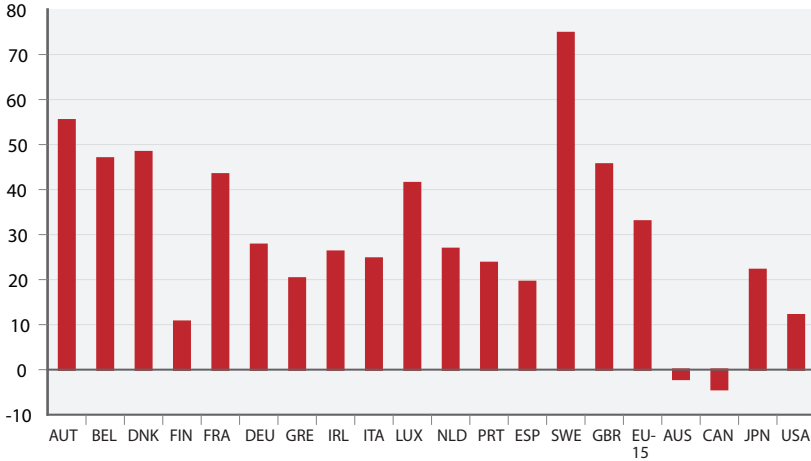
Graphique 1. Emissions européennes (UE 27) de production et de consommation (1990-2010), en millions de tonnes de carbone



Données : Global Carbon Project.
Source : Éloi Laurent (2011).

La France accuserait par exemple un écart de plus de 40 % entre ses émissions de consommation et de production (graphique 2).

Graphique 2. Écart en % entre émissions de production et de consommation en 2004



Source : Davis et Caldeira (2010).

Si l'évolution depuis 20 ans de l'écart en pourcentage est comparable avec celle des autres pays riches, l'écart en volume entre les émissions de production et de consommation est par exemple, pour l'année 2010, deux fois plus important dans l'Union européenne que pour les États-Unis et près de quatre fois plus important que pour le Japon. L'UE doit donc impérativement maîtriser ces flux si elle entend conserver sa crédibilité climatique.

1.2. L'importance du signal de prix

L'analyse économique montre que seule la mise en place, par les autorités, d'un signal de prix adéquat permet d'engendrer les incitations qui guident les choix des différents agents économiques – producteurs et consommateurs – vers les options compatibles avec un tel sentier de réduction. Or les signaux de prix sont aujourd'hui, même dans les pays les plus avancés dans les politiques de lutte contre le changement climatique, faibles et disparates, donc insuffisants pour engager les économies dans la voie d'une transition vers des modes de production et de consommation « bas carbone », c'est-à-dire peu émetteurs de gaz à effet de

serre. Ils ne concernent, en outre, pas ou peu les importations, ce qui explique les écarts soulignés plus haut entre émissions de production et émissions de consommation.

L'argumentation analytique est bien connue, mais mérite sans doute d'être résumée ici. Produits « fatals » – non voulus mais inévitables – des activités humaines, notamment de la production et du transport, les émissions de GES entrent, selon l'analyse économique, dans la catégorie des externalités – ou effets externes – en l'occurrence négatives, puisqu'elles engendrent des effets néfastes subis sur la composition de l'atmosphère et sur l'environnement planétaire. Or on sait, depuis Pigou (1920), que la présence des externalités engendre une défaillance de marché : l'absence de valorisation marchande de l'effet externe fait qu'il n'est pas pris en compte dans les choix économiques des agents individuels, entreprises et ménages, qui choisiront donc de recourir aux activités émettrices de manière excessive : ignorant les effets négatifs de leurs actes sur l'ensemble de la société – ici sur l'humanité tout en entière, y compris les générations futures, en raison de l'inertie des évolutions climatiques –, les décisions décentralisées des producteurs et des consommateurs aboutiront à des émissions de GES supérieures à celles qui seraient collectivement souhaitables, compte tenu du coût des changements climatiques induits.

Face à cette défaillance de marché, le recours à l'intervention publique est nécessaire au rétablissement de l'optimum social. Mais cette intervention peut prendre différentes formes. Trois catégories d'instruments sont à la disposition des autorités publiques : la réglementation, qui fixe des standards et des normes d'émission ; la taxation dite « pigouvienne », qui consiste à réintégrer dans les prix et les coûts de marché le « coût social » des externalités engendrées par les différentes activités taxées ; et la création de nouveaux droits de propriété échangeables sur un marché – dite solution « coasienne », du nom de l'économiste Ronald Coase (1960) qui l'a, le premier, proposée –, en l'occurrence des « permis d'émission » négociables sur un marché sur lequel s'établira un prix, qui viendra alourdir le coût privé des activités émettrices. Si la première catégorie d'instruments semble, à première vue, la plus naturelle, elle présente des coûts économiques supérieurs aux deux autres et une moindre efficacité, en pratique : les limites imposées sur les quantités émises – par exemple sur les véhicules automo-

biles – sont uniformes, et imposent donc des coûts différents aux différents agents économiques, certains pouvant les respecter plus aisément que d'autres ; et la réglementation est susceptible d'engendrer un « effet rebond », qui en atténue l'efficacité¹.

Les deux autres catégories d'instruments – pigouviens ou coasiens – ont pour résultat de corriger le « signal de prix » qu'émettent les marchés en l'absence d'intervention publique, en intégrant une évaluation du « coût social » des émissions de GES. Bien que recourant à des dispositifs institutionnels apparemment très éloignés, ils ont donc un effet économique comparable, en corrigeant la défaillance de marché. Le « signal de prix » ainsi perçu par les agents économiques est alors conforme à l'intégralité des coûts, privés et sociaux, qu'engendrent leurs décisions, rétablissant l'optimalité de l'équilibre du marché décentralisé.

1.3. L'exemple du marché du carbone européen

Pour orienter durablement les choix des agents économiques vers les solutions bas carbone, lorsqu'elles existent, et stimuler la R&D visant l'innovation dans les domaines des économies d'énergie et des énergies renouvelables, il est impératif que le prix du carbone soit uniforme, suffisamment élevé et prévisible. L'uniformité du signal de prix est une condition nécessaire à l'absence de distorsions entre secteurs et entre agents ; elle implique, en premier lieu, que soient éliminés tous les régimes dérogatoires en matière de taxation des énergies fossiles (subventions et détaxation).

Un prix suffisamment élevé du carbone est, quant à lui, la condition pour que les choix des agents économiques soient significativement influencés, non seulement dans les décisions de demande des différentes formes d'énergie et de mobilisation des technologies existantes, mais aussi dans le développement et l'adoption de nouvelles technologies : les seuils à partir desquels les nouvelles technologies – énergies renouvelables, capture du

1. L'effet rebond est la conséquence de la baisse du coût qu'est susceptible d'engendrer l'imposition de normes d'émissions, lorsque les producteurs des biens soumis à la norme recourent, pour la respecter, à une réduction des intrants. Il se manifeste si l'élasticité-prix de la demande est forte. C'est à Stanley Jevons (Jevons, 1865) que l'on doit la première analyse de cet effet. Dans le domaine qui nous intéresse ici, celui des émissions de GES, il est perceptible sur les émissions de GES des véhicules individuels (Laurent et Le Cacheux, 2009b).

carbone, etc. – commencent à être plus rentables que les technologies fortement émettrices de GES sont difficiles à évaluer, mais les études existantes (notamment celles de McKinsey) suggèrent qu'en deçà de 30 à 35 euros la tonne, leur rentabilité serait insuffisante².

Enfin, la prévisibilité de la taxe répond à un impératif de visibilité à long terme pour des investissements qui, dans le domaine domestique – isolation thermique des logements, choix résidentiels, etc. – comme dans ceux de la production et de la distribution d'énergie – centrales électriques, réseaux de distribution, etc. – et de l'utilisation de l'énergie dans la production, ont un horizon de plusieurs décennies.

En application du Protocole de Kyoto (1997), l'UE a choisi de mettre en place, à partir de 2005, un marché européen de permis d'émission de GES, l'ETS (*Emission Trading Scheme*). Ce marché, auquel sont soumis les plus gros émetteurs de GES a permis, depuis son lancement, d'établir un « prix du carbone » pour les quelque 11 000 établissements industriels qui sont assujettis au dispositif des « quotas d'émission ». Dans le cadre du Paquet climat-énergie, les modalités d'attribution des quotas ont été amendées, avec notamment l'introduction d'un mécanisme d'attribution aux enchères pour une part croissante des permis, ce qui présente l'avantage de procurer aux budgets publics quelques ressources supplémentaires³.

Toutefois, le marché européen du carbone présente, en l'état, trois faiblesses flagrantes, qui en font un mécanisme à l'efficacité limitée (Laurent et Le Cacheux, 2009b ; Perthuis, 2011) : en premier lieu, les nombreuses possibilités de fraude – à la TVA – ou de contournement – notamment grâce aux crédits carbone accordés dans le cadre du CDM – rendent ce marché peu fiable ; en outre, le champ couvert par ce marché est limité, ne représentant qu'environ 40 % des émissions de GES de l'UE, ce qui limite

2. Voir également les travaux de la Commission Quinet (2008) sur la valeur tutélaire du carbone.

3. La part soumise à vente aux enchères demeure toutefois faible et la Commission a établi une longue liste d'établissements pour lesquels la distribution gratuite doit être maintenue, en raison des risques de « fuites de carbone » que présentent les secteurs visés. D'autre part, la décision de soumettre au dispositif de quotas d'émissions toutes les compagnies aériennes, européennes ou non, qui desservent les aéroports européens, fait actuellement l'objet de vives contestations de la part des autorités américaines et chinoises, engagées dans un bras de fer avec la Commission européenne sur ce sujet.

d'autant la portée du signal de prix ainsi créé ; enfin, les amples fluctuations du prix du carbone qui s'établit sur ce marché – résultant en partie de comportements spéculatifs – et le niveau extrêmement faible observé depuis le début de la crise économique et financière (Laurent et Le Cacheux, 2011) – inférieur à 8 euros la tonne de CO₂ à la fin mars 2012 – rendent le signal de prix peu opérant sur les orientations d'investissement des entreprises concernées, alors même que c'est l'objectif principal de ce marché.

2. Comment taxer ? Encastrer la taxe carbone nationale dans une réforme fiscale globale

Même si l'objectif de rendement apparaît clairement second dans les motivations de la création d'une taxe carbone, il ne peut être complètement négligé en ces temps de disette fiscale et de volonté affichée de retour à l'équilibre des finances publiques. Les recettes fiscales engendrées par une taxe carbone peuvent, en effet, – même si elles ont vocation à se réduire dans le temps, comme celles de toute taxe pigouvienne efficace⁴ – être utilisées de diverses manières : la littérature sur la fiscalité écologique évoque habituellement sous le vocable de « double dividende » les deux conséquences favorables de ces taxes (voir notamment Chiroleu-Assouline et Fodha, 2011). Tandis que le « premier dividende » désigne la réduction attendue des émissions, le « second dividende » – engendré par l'usage que l'on choisit de faire du surcroît de recettes fiscales – dépend, évidemment, du taux et de l'efficacité de la taxe écologique retenue. Et, bien que la France soit aujourd'hui moins dépendante que la plupart de ses partenaires européens des importations d'énergies fossiles, on peut néanmoins attendre de ce type de taxe un « troisième dividende », procuré par la réduction induite de la demande, et donc des importations, de ce type d'énergie.

En pratique, comme l'ont montré les simulations réalisées lors de l'expérience avortée d'introduction d'une taxe carbone en

4. Sauf à supposer, comme le prévoyait le projet voté en France en 2009, que le taux de la taxe augmente au cours du temps, auquel cas les recettes peuvent croître, alors même que les émissions de CO₂ se réduisent. Sur ce point, voir Callonnec, Reynès et Tamsamani (2011). Dans le modèle qu'utilisent les auteurs, la réduction des émissions est relativement faible, ce qui contribue à maintenir des recettes fiscales élevées.

France⁵, il apparaît que le coût d'une taxe carbone pèse très lourdement – du moins initialement⁶ – sur les ménages ayant les revenus les plus faibles, ce qui incite à orienter une part au moins des recettes vers une modification compensatoire des allocations et prélèvements directs destinée à compenser la perte de pouvoir d'achat.

Mais, pour éviter les difficultés politiques et techniques engendrées par un dispositif purement compensatoire, tel que celui imaginé lors de l'instauration de la taxe carbone en France en 2009, il convient d'inscrire l'introduction de la taxe carbone dans une réforme fiscale globale, et d'utiliser, pour la compensation, les instruments existants de la fiscalité directe – Impôt sur le revenu des personnes (IRPP) et Contribution sociale généralisée (CSG) – et les allocations sous conditions de ressources – Prime pour l'emploi (PPE), Revenu de solidarité active (RSA), Allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), notamment (voir Le Cacheux, 2012)⁷.

3. Comment taxer ? Une TCA nationale, premier pas vers une fiscalité carbone européenne cohérente

3.1. Le précédent de la TVA

En février 1954, l'Assemblée nationale française adoptait la loi créant un nouvel instrument fiscal, la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA), destinée à se substituer aux anciennes taxes indirectes sur la production. Conçue par Maurice Lauré, cette nouvelle taxe, unique en son genre au monde, est révolutionnaire dans la mesure où elle évite les taxes en cascade qui grevaient jusqu'alors la production, rétablissant la neutralité du prélèvement par rapport à l'organisa-

5. Voir, ADEME, 2009. Les conclusions de ces simulations quant au caractère anti-redistributif de la fiscalité écologique sont confortées par les travaux de l'OCDE (Serret et Johnstone, 2006) et par une récente étude sur les effets de la taxe carbone en Californie (EAAC, 2010).

6. À court terme, les ménages, et notamment les moins aisés, sont largement prisonniers de leurs choix de résidence et d'équipement, qui déterminent en grande partie leur consommation énergétique. Mais à plus long terme, ces choix seront révisés sous l'incitation de la taxe, pouvant même aboutir à une réduction de leur facture énergétique. De tels investissements ne sont toutefois envisageables que si les pouvoirs publics en facilitent le financement, par exemple en accordant des prêts à taux zéro – puisque le problème est la liquidité – pour les dépenses d'équipements sobres en énergie.

7. Il serait souhaitable d'englober dans cette refonte générale la réflexion sur les Allocations logement et sur les tarifs sociaux de l'électricité et de l'eau, qui concernent tous les « consommations incompressibles » et devraient faire l'objet d'une mise en cohérence globale.

tion de la production et de la distribution, et où elle cible la consommation intérieure, en exonérant les exportations tout en taxant les importations sur les mêmes bases que les produits nationaux destinés au marché intérieur. La TVA est, de ce fait, un instrument de prélèvement qui permet de concilier rendement – grâce à une assiette large et internationalement immobile – et compétitivité. Elle fait office de droit de douane, mais non discriminant, donc compatible avec les règles du multilatéralisme commercial que promeut alors le GATT – devenue Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994 – et avec le principe de libre circulation des marchandises que supposera le Marché commun.

Bien sûr, sa mise en œuvre, qui nécessite que tous les producteurs se dotent d'une comptabilité idoine, sera longue et laborieuse, certains secteurs – comme l'agriculture – se voyant, pendant des années, imposés « au forfait », d'autres – comme les banques – n'y étant finalement soumis que pour certaines de leurs opérations. Mais la France s'est ainsi dotée, à la veille de la création de la Communauté économique européenne (CEE, en 1957), d'une fiscalité compatible avec le Marché commun, dont l'achèvement, en 1968, coïncidera avec celle de la mise en place de la TVA française.

Peu à peu, presque tous les pays vont adopter la TVA, d'abord au sein même de la CEE – devenue Union européenne – où elle constitue le principal instrument de prélèvement sur la consommation, puis plus largement dans le reste du monde.

3.2. La TCA, une accise

Comme la TVA, la taxe sur le carbone ajouté (TCA)⁸ suppose la généralisation d'une comptabilité spécifique – en l'occurrence la comptabilité carbone pour les biens et services, qui s'est progressivement développée depuis quelques années et devra faire l'objet d'une standardisation⁹ – et d'une traçabilité. Elle a, toutefois, la nature d'une accise, le montant dû dépendant, non de la valeur monétaire du bien ou service taxé, mais d'une quantité physique, la quantité de carbone émise à chaque stade de la production et de

8. Voir aussi Laurent et Le Cacheux (2009a).

9. Le cas de la taxation des alcools sous forme d'une accise calculée sur la base du volume d'alcool, constitue un précédent montrant que cette comptabilité et la traçabilité sont deux conditions nécessaires, mais guère insurmontables.

la distribution. Cette caractéristique en fait un instrument particulièrement efficace d'influence du prix : les études empiriques montrent en effet que les hausses des taux d'accises sont davantage répercutées dans les prix de vente que les hausses de taux de TVA (Carbonnier, 2010). Or c'est précisément ce qui est visé : c'est bien le signal de prix reçu par le consommateur que l'on cherche à influencer.

3.3. La TCA, une taxe non discriminatoire assurant l'égalité devant l'impôt

Le recours à une TCA permet d'apporter une solution non discriminatoire aux deux problèmes principaux que posent la taxation du carbone : l'existence d'un marché européen du carbone couvrant déjà les principaux secteurs industriels et, désormais, le transport aérien, marché qu'il convient de réformer mais dont la suppression serait politiquement difficile en Europe ; et la nécessité d'intégrer dans le prix des importations le signal de prix, afin d'éviter les distorsions de concurrence, tout en n'enfreignant ni les règles du Marché unique européen, ni celles de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). En effet, puisque la TCA n'est due que sur les émissions de carbone imputables au contribuable qui l'acquitte, les émissions en amont en sont exonérées.

Dans le cas des secteurs assujettis au marché européen du carbone, seules les opérations aval, non couvertes par ce marché, seront donc sujettes à taxation à la TCA, ce qui permet l'articulation entre les deux dispositifs sans risque de double taxation et répond à l'objection faite par le Conseil constitutionnel français au projet de taxe carbone de 2009, fondée sur l'inégalité des contribuables devant l'impôt (Laurent et Le Cacheux, 2010). Pour autant, les insuffisances du marché européen du carbone demeurent et il devra faire l'objet d'une réforme, tant pour assurer sa transparence et prévenir les fraudes qui l'ont affaibli ces dernières années (Perthuis, 2011) que pour permettre au prix déterminé par ce marché d'être moins volatile et demeurer à un niveau suffisamment élevé (Laurent et Le Cacheux, 2011 ; Perthuis, 2011).

Pour les échanges commerciaux, qu'ils soient intra-communautaires ou avec le reste du monde, le principe d'exonération des exportations – principe de destination, qui prévaut également dans le cas de la TVA – permet d'éviter qu'une taxe carbone limitée à un

seul pays ait des conséquences négatives sur la compétitivité de ses producteurs. Quant aux importations, elles seront toutes assujetties à la TCA, mais au même titre que les produits nationaux, la TCA ne contrevenant ainsi ni aux règles du Marché unique, ni à celles de l'OMC ; mais il faut imaginer un dispositif de traçabilité, qui permettrait notamment de déduire des montants dus en France au titre de la TCA, les montants de taxe carbone déjà acquittés dans le pays d'origine. Cette déductibilité renforcerait l'incitation ainsi faite aux autres pays d'introduire leur propre dispositif national de taxation du carbone.

3.4. Taxer le carbone pour relocaliser la production

L'imposition d'un prix uniforme et relativement élevé du carbone, en France voire en Europe, contribuerait également à une certaine relocalisation de la production dans l'UE, en France et dans les territoires, en raison du traitement des émissions de carbone liées aux importations et de son effet dissuasif sur les coûts de transport. Le premier argument est, bien évidemment, le symétrique de celui qui explique les « fuites de carbone » et l'écart entre émissions de production et émissions de consommation par la présence d'un coût du carbone pour les producteurs installés sur le territoire européen – ceux qui sont soumis au marché européen du carbone – et son absence sur les produits, éventuellement concurrents, importés du reste du monde¹⁰. En outre, imposer un prix plus élevé et plus uniforme des émissions de carbone implique de mettre fin aux subventions, implicites ou explicites, dont bénéficient de nombreux modes de transport fortement émetteurs et à la sous-imposition des carburants dans certains secteurs – transport routier terrestre ou transport aérien. Il devrait en résulter une hausse des coûts de transport de bon nombre de produits, dont l'analyse en termes d'économie géographique suggère qu'elle est susceptible de freiner l'agglomération des unités de production et d'inciter à un rapprochement entre les producteurs et les consommateurs.

10. La proposition de la Commission européenne, consistant à distribuer gratuitement les quotas d'émission aux secteurs exposés à la concurrence extra-européenne, alors que les autres secteurs seront progressivement soumis à la vente aux enchères des quotas, ne résout rien et n'a pas de fondement économique solide, puisqu'elle ne repose que sur un effet-revenu, mais ne change rien au signal de prix.

4. Conclusion : la pertinence du niveau national

Les règles de décision en matière de coopération fiscale au sein de l'UE sont aujourd'hui telles – nécessité de l'unanimité – qu'il est très peu probable que des progrès substantiels soient accomplis dans la mise en œuvre d'une fiscalité carbone européenne ambitieuse et raisonnablement homogène.

Les craintes d'effets négatifs sur la compétitivité des entreprises européennes et de « fuites de carbone » – dont la réalité est indéniable (Laurent et Le Cacheux, 2011) –, dominent aujourd'hui les débats. Pour les mêmes raisons, et en dépit de la force des arguments économiques plaidant en faveur d'un prélèvement carbone aux frontières extérieures de l'UE et frappant le contenu en carbone – production et transport – des importations extra-communautaires (Godard, 2011), la taxe carbone aux frontières de l'UE apparaît un horizon au mieux lointain. C'est dans un tel contexte que le choix d'introduire une TCA au niveau national apparaît particulièrement pertinent, parce qu'il présente les mêmes caractéristiques de non-discrimination et les mêmes avantages compétitifs que la TVA, et permet sans doute d'enclencher la même dynamique vertueuse de diffusion d'une innovation fiscale.

Références bibliographiques

ADEME, 2009, *Ademe & Vous*, n° 30, novembre.

Callonnec G., F. Reynès et Y. Yeddir-Tamsamani, 2011, « Une évaluation macroéconomique et sectorielle de la fiscalité carbone en France » in Éloi Laurent (dir.), *Économie du développement soutenable, Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 120. URL : <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/120/r120-5.pdf>

Carbonnier C., 2011, « Shifting on prices of per unit and ad valorem and consumption taxes, estimation on prices of alcoholic beverages in France », *Thema Working paper*, n° 2011-20, Université de Cergy-Pontoise,, <http://thema.u-cergy.fr/IMG/documents/2011-20.pdf>.

Chiroleu-Assouline M., et M. Fodha, 2011, « Verdissement de la fiscalité : A qui profite le double dividende ? », *Revue de l'OFCE*, Henri Sterdyniak (dir.), *Les finances publiques dans la crise*, n° 116, janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/116/r116-16.pdf>.

Coase R., 1960, « The Problem of Social Cost », *Journal of Law and Economics* 3:1-44.

- Commission Quinet, 2009, *La valeur tutélaire du carbone : rapport de la Commission présidée par Alain Quinet*, Centre d'Analyse Stratégique, n° 16.
- Davis S., et K. Caldeira, 2010, *Consumption-based accounting of CO2 emissions*, PNAS, <http://www.pnas.org/content/107/12/5687>.
- DEFRA (Department for Environment, Food and Rural Affairs), 2007, *The Social Cost of Carbon and the Shadow Price of Carbon: What they are and How to Use them in Economic Appraisal in the UK*, Economics Group of DEFRA, December.
- EAAC, 2010, *Allocating Emissions Allowances Under a California Cap-and-Trade Program. Recommendations to the California Air Resources Board and California Environmental Protection Agency from the Economic and Allocation Advisory Committee*, Final EAAC Report.
- Godard O., 2011, « L'ajustement aux frontières, condition de la crédibilité d'une politique européenne du climat ambitieuse » in Éloi Laurent (dir.), « Economie du développement soutenable », *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 120. <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/120/r120-7.pdf>
- Jevons S., 1865, *The coal question*, MacMillan.
- Laurent É, et J. Le Cacheux, 2009a, « Fiscalité carbone : TCA contre CO2 », *Lettre de l'OFCE*, n° 311, juillet, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/311.pdf>.
- Laurent É, et J. Le Cacheux, 2009b, *Une Union sans cesse moins carbonée ? Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique*, Études de Notre Europe, octobre, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Etud74-Laurent-LeCacheux-fr.pdf.
- Laurent É., et J. Le Cacheux, 2010, « Taxe(s) carbone : et maintenant ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 316, janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/lettres/316.pdf>.
- Laurent É. et J. Le Cacheux, 2011, « Réforme de la fiscalité du carbone dans l'Union européenne : les options en présence », *Revue de l'OFCE*, Henri Sterdyniak (dir.), « Les finances publiques dans la crise », n° 116, janvier, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/116/r116-15.pdf>.
- Le Cacheux J., 2012, *Réforme fiscale : quels objectifs, quels instruments ?*, *Revue de l'OFCE – Débats et politiques*, n° 123, avril.
- Perthuis C. de, 2011, « Pourquoi l'Europe a besoin d'une banque centrale du carbone » in Éloi Laurent (dir.), *Économie du développement soutenable*, *Revue de l'OFCE – Débats et Politiques*, n° 120, <http://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/120/r120-6.pdf>
- Pigou, A. C. 1920, *Economics of Welfare*, MacMillan.
- Serret Y. and N. Johnstone, eds., 2006, *The distributional effects of environmental policy*, Edward Elgar and OECD, Cheltenham, U.K. Northampton MA.