
CLIMAT

SOS taxe carbone en détresse

LE 04 MAI 2022 12 min

Faute d'avoir été assortie de compensations pour les plus modestes, la taxe carbone française est devenue tabou. Absente du débat présidentiel, mal-aimée par les Français mais plébiscitée par les économistes, elle a été remplacée dans les discours par la future mais insuffisante « taxe carbone aux frontières » européenne.



Manifestation des gilets jaunes à Paris, le 17 novembre 2018. PHOTO : Denis Meyer / Hans Lucas / Hans Lucas via AFP

Par Matthieu Jublin

La campagne présidentielle s'est achevée – et celle des législatives a débuté – sans que les Français aient eu droit à un véritable débat sur la taxe carbone. Celle-ci a pourtant contribué à créer l'un des plus grands mouvements sociaux de ces dernières décennies : celui des gilets jaunes.

A part un bref échange pendant le débat d'entre-deux-tours – quand Marine Le Pen a reproché à Emmanuel Macron d'avoir augmenté la taxe carbone en début de mandat, avant de la geler face à la contestation – le sujet n'a presque pas été effleuré par les candidats à la présidentielle. Et pour cause : personne ne semble vouloir toucher à cette taxe.

Elle n'a pourtant pas été supprimée. Créée en 2014, la Contribution climat-énergie (CCE), de son vrai nom, est toujours une composante de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui s'applique aux énergies fossiles : carburants et combustibles de chauffage. Elle couvre environ 55 % des émissions de CO₂ françaises et a vu sa trajectoire de hausse suspendue en décembre 2018, en pleine révolte des ronds-points. Depuis, elle reste fixée à 44,60 euros par tonne de carbone, alors qu'elle devait atteindre 86,40 euros en 2022 et 100 euros en 2030, comme l'avait annoncé Emmanuel Macron lors de la campagne de 2017.

Absente des programmes

Que faut-il en faire désormais ? L'abroger ? Reprendre la hausse prévue ? L'assortir de compensations ? Les programmes des prétendants à l'Elysée n'ont pas répondu à ces questions, préférant déplacer le débat sur des mesures nouvelles.

A gauche, Jean-Luc Mélenchon soutenait pendant la campagne présidentielle l'instauration de droits de douane avec une composante carbone, et une taxation en fonction de la distance du lieu de production. Yannick Jadot jugeait pour sa part dans nos colonnes ([url:https://www.alternatives-economiques.fr/yannick-jadot-giec-guerre-ukraine-disent-lurgence-de-tran/00102532](https://www.alternatives-economiques.fr/yannick-jadot-giec-guerre-ukraine-disent-lurgence-de-tran/00102532)) que « le prix du carbone doit rester là où il est », au vu de l'augmentation du prix de l'énergie. Tous deux, ainsi qu'Anne Hidalgo, ont privilégié dans leurs programmes une approche réglementaire, préférant réguler ou interdire certaines pratiques polluantes plutôt que de les taxer. Tous trois prévoient par ailleurs de rétablir l'ISF en y incluant une composante carbone ou environnementale. Mais rien sur l'avenir de la taxe carbone.

A droite aussi, rien n'est venu clarifier l'avenir du dispositif. Valérie Pécresse proposait sommairement de « développer les incitations financières plutôt que les taxes pour décarboner la consommation des ménages ». Marine Le Pen, elle, misait sur une baisse de la TVA sur les carburants de 20 à 5,5 % – une anti-taxe carbone –, tout comme Eric Zemmour qui défendait une baisse de taxes à court terme.

La vraie-fausse « taxe carbone » européenne

Emmanuel Macron, enfin, n'a évoqué dans son programme que la mise en place d'une « taxe carbone aux frontières européennes ». Celle-ci est actuellement en discussion au niveau européen, et s'appelle en réalité « mécanisme d'ajustement carbone aux frontières » (MACF). Son objectif semble a priori consensuel et défendu par tout le spectre politique : il s'agit de taxer les produits importés en fonction de la quantité de gaz à effet de serre émise lors de la fabrication et de leur transport, afin d'éviter la concurrence déloyale de certains pays aux réglementations moins contraignantes. Bref, du protectionnisme écologique.

Sauf que le MACF n'est pas une taxe à proprement parler, et n'est pas en mesure, à l'heure actuelle, de remplacer la taxe carbone française. Défendu par la présidence française de l'UE, la Commission et le Parlement européens, le MACF consiste en réalité à étendre le marché carbone européen aux marchandises importées. Concrètement, il obligerait les importateurs de biens fabriqués hors de l'UE à acheter auprès des États européens des certificats si le contenu carbone de celles-ci dépasse un certain niveau. Le prix de ces certificats serait indexé sur celui de la tonne de carbone au sein du marché européen.

Ce marché européen du carbone ne s'applique d'ailleurs pas à tous les produits, mais à 11 000 installations industrielles et énergétiques, qui représentent 40 à 50 % des émissions de CO₂ de l'UE, suivant les estimations. Ces installations reçoivent des quotas d'émissions de CO₂ gratuits et peuvent soit en revendre si elles ne dépassent pas leur quota d'émissions maximal, soit en acheter à d'autres entreprises ou aux États – via un système d'enchères – si elles émettent trop de CO₂. Fin avril 2022, le prix de ces certificats carbone sur ce marché européen oscillait entre 80 et 90 euros (soit le prix qu'aurait dû atteindre la taxe carbone française sans le gel).

Des différences avec la taxe carbone française

La taxe carbone française et le marché carbone européen n'ont, en fait, pas grand-chose en commun dans leur fonctionnement. Premièrement, donc, la taxe carbone nationale s'applique aux produits taxés par la TICPE, ce qui n'est pas le cas du marché carbone communautaire. Du moins pas encore : des discussions ont en effet lieu au niveau européen pour étendre ce marché au bâtiment et à la route, mais les négociations patinent, notamment par crainte de créer un mouvement des gilets jaunes européen. La première proposition de compromis de la Présidence française de l'UE sur la réforme de ce marché, révélée par [Contexte](https://www.contexte.com/energie/actualite/149824.html) ([url:https://www.contexte.com/energie/actualite/149824.html](https://www.contexte.com/energie/actualite/149824.html)), n'inclut d'ailleurs pas cette extension.

Deuxièmement, le montant des recettes de la taxe carbone française est bien supérieur à celui du marché européen du carbone, même étendu aux produits étrangers. La première a rapporté une dizaine de milliards d'euros à l'Etat français par an ces dernières années, tandis que le marché carbone communautaire revient à répartir une quinzaine de milliards d'euros par an aux pays de l'UE, selon la Commission européenne... La vente de certificats aux importateurs doit générer, quant à elle, un milliard d'euros de recettes supplémentaires. Une paille, à l'échelle de l'Union.

Troisièmement, les dispositifs français et européens s'opposent dans leur principe même. Le marché carbone de l'UE consiste en effet à fixer un niveau maximal d'émission de CO₂ – via les quotas – pour laisser ensuite les prix des certificats (donc de la tonne de CO₂) évoluer librement. A l'inverse, la taxe carbone nationale fixe réglementairement le prix du CO₂ et laisse les émissions s'ajuster d'elles-mêmes.

Donner un prix au carbone, pour quoi faire ?

La taxe carbone française n'a donc, pour le moment, pas de vraie remplaçante. Le principal problème qu'elle pose, et que les gilets jaunes ont mis en lumière, reste donc entier : faut-il faire payer aux citoyens, et de quelle manière, leurs émissions de gaz à effet de serre ?

De nombreux économistes continuent à penser que oui, il faut donner un prix à l'émission de carbone de manière à faire changer les comportements. C'est ce que défend Christian Gollier, professeur d'économie à la Toulouse School of Economics (TSE) et titulaire de la chaire Avenir commun durable au Collège de France.

« *L'État ne peut pas tout, l'essentiel des émissions de CO₂ provenant d'une myriade d'entreprises et de citoyens. Ce sont eux qu'il faut responsabiliser de manière à réaliser notre ambition collective. On n'y parviendra qu'en appliquant le principe du pollueur-payeur et en mettant un prix croissant dans le temps sur le carbone afin que ceux qui ne font pas d'efforts pour décarboner leur mode de vie ou de production en paient les conséquences* », écrivait l'universitaire dans le Journal du dimanche ([url:https://www.lejdd.fr/Politique/creer-une-taxe-carbone-politiquement-acceptable-pour-decarboner-et-enrichir-les-plus-modestes-4107467](https://www.lejdd.fr/Politique/creer-une-taxe-carbone-politiquement-acceptable-pour-decarboner-et-enrichir-les-plus-modestes-4107467)), fin avril.

L'argument théorique de Christian Gollier – et de nombreux autres économistes – est le suivant : en donnant un prix à l'émission d'une tonne de carbone aujourd'hui, on évalue le dommage futur causé par ce carbone sur la collectivité. Il est donc nécessaire d'envoyer dès aujourd'hui un « signal prix » aux acteurs économiques pour rendre l'émission de ce carbone non rentable. En somme, il s'agit « d'internaliser » cette externalité négative qu'est le réchauffement climatique pour qu'elle rentre dans le calcul coût-avantage de ces acteurs.

Autre argument : donner un prix au carbone permet à chaque acteur économique de choisir la meilleure manière de baisser ses émissions, sans que l'Etat n'ait à imposer une méthode unique via la réglementation. C'est d'ailleurs pour cette raison que le Medef défend le principe d'une tarification du carbone, avec une trajectoire de hausse connue à l'avance, afin d'identifier la rentabilité des investissements des entreprises.

Enfin, les recettes de cette taxe permettraient, selon ses partisans, d'investir dans des infrastructures décarbonées et d'indemniser les plus précaires, frappés de manière disproportionnée par le prix du carbone. C'est aussi ce que propose Christian Gollier, et de nombreux autres partisans de la taxe carbone. Pour « rendre acceptable » une telle taxe, écrit-il, il faut « *qu'elle soit restituée aux ménages les plus modestes afin de surcompenser l'impact de cette taxe sur leur pouvoir d'achat* ».

Le mur de la dépendance aux énergies fossiles

Si la taxe carbone pose un tel problème de pouvoir d'achat aux plus modestes, c'est parce que ces derniers, notamment en zone rurale, ne peuvent changer leurs comportements du seul fait d'un « signal prix », si fort soit-il. Une étude récente

([url:https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800922000593](https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0921800922000593)) montre ainsi que pour la consommation

d'énergie, les ménages français ruraux et à faibles revenus ont une élasticité-prix plus faible que les ménages urbains et plus riches, c'est-à-dire qu'ils peuvent moins baisser leur consommation de carburant quand son prix augmente.

Selon Emilien Ravigné, l'un des auteurs de l'étude, « donner un prix au carbone reste un des outils les plus efficaces pour lutter contre le réchauffement climatique ». Mais le chercheur estime nécessaire, par souci d'équité, de « redistribuer aux ménages l'intégralité de la taxe carbone payée par les ménages », en favorisant les ménages modestes. Pour l'heure, ce n'est pas le cas.

« L'hostilité sociale profonde à la tarification du carbone (...) n'est pas sans fondement : en France, en 2019, un quart seulement du produit des nouvelles taxes devait être redistribué aux ménages. Mais même une restitution intégrale, pour un montant égalitaire, est perçue comme injuste. Pour celles et ceux que le prix des combustibles contraint à se restreindre, l'équité commande d'obliger les plus aisés à renoncer à leurs week-ends à Rome. Pas d'en augmenter le prix. », rappelle dans Le Monde ([url:https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/04/22/jean-pisani-ferry-il-n-y-aura-de-transition-ecologique-reussie-que-si-les-citoyens-se-reconnaissent-dans-un-projet-collectif_6123328_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/04/22/jean-pisani-ferry-il-n-y-aura-de-transition-ecologique-reussie-que-si-les-citoyens-se-reconnaissent-dans-un-projet-collectif_6123328_3232.html)) l'économiste Jean Pisani-Ferry, qui avait conseillé Emmanuel Macron en 2017.

Dans une étude publiée en 2020 ([url:https://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/economie-pour-tous/grand-public/5-articles-en-5-minutes/juin-2020/quelles-politiques-climatiques-sont-soutenues-par-les-francais](https://www.parisschoolofeconomics.eu/fr/economie-pour-tous/grand-public/5-articles-en-5-minutes/juin-2020/quelles-politiques-climatiques-sont-soutenues-par-les-francais)), les économistes Adrien Fabre et Thomas Douenne mesuraient que « 70 % des Français sont favorables à des normes plus strictes sur les nouveaux véhicules, ou à une politique ambitieuse de rénovation thermique des bâtiments », mais qu'ils sont en revanche « largement opposés à une taxe sur les combustibles, quand bien même les recettes de cette taxe seraient redistribuées uniformément à chaque adulte, et même si une telle mesure bénéficierait (en moyenne) aux plus modestes (qui consomment moins de combustibles que la moyenne) ».

Selon les chercheurs, ce refus « s'explique notamment par le manque d'alternative aux énergies fossiles, notamment en milieux ruraux, qui fait passer pour beaucoup les mesures incitatives comme "punitives" ». Outre l'enjeu de l'équité, l'efficacité de la tarification du carbone repose donc aussi sur la capacité des pouvoirs publics à proposer aux ménages des solutions accessibles pour se déplacer et se chauffer sans émettre de CO₂. Ce qui signifie : investir et planifier. « Toujours nécessaire, le prix du carbone ne sera donc plus la pierre angulaire de la stratégie climat. L'Etat va agir davantage par la réglementation, la subvention, l'investissement, et assumer la responsabilité de choix technologiques, territoriaux ou sociaux », anticipe Jean Pisani-Ferry.

Pas de prix du carbone sans planification écologique ?

La planification écologique, idée venue de la gauche et désormais reprise par Emmanuel Macron, va-t-elle devenir consensuelle chez les économistes, du fait de l'impopularité de la taxe carbone ? Une partie d'entre-eux la défendent déjà.

« La transformation de notre système énergétique implique des déplacements de production et de consommation qui nous engagent collectivement. Le marché, qui relève par définition du calcul individuel, se révèle impuissant à affronter seul ce défi. Il est ainsi indispensable d'en passer par une délibération politico-technique », [écrivent \(url:https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/04/06/rechauffement-climatique-pour-le-prix-du-carbone-la-guerre-en-ukraine-est-un-enterrement-qui-ne-dit-pas-son-nom_6120759_3232.html\)](https://www.lemonde.fr/idees/article/2022/04/06/rechauffement-climatique-pour-le-prix-du-carbone-la-guerre-en-ukraine-est-un-enterrement-qui-ne-dit-pas-son-nom_6120759_3232.html) les économistes Etienne Espagne et Cédric Durand, le second [conseillant Jean-Luc Mélenchon \(url:https://www.alternatives-economiques.fr/melenchon-economistes-veulent-politiser-leconomie/00102548\)](https://www.alternatives-economiques.fr/melenchon-economistes-veulent-politiser-leconomie/00102548) et ayant intégré le Parlement de l'union populaire.

Les péchés originels de la taxe carbone [\(url:/peches-originels-de-taxe-carbone/00103263\)](https://www.alternatives-economiques.fr/peches-originels-de-taxe-carbone/00103263)

Dans un rapport consacré à la fiscalité environnementale [\(url:https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fiscalite-environnementale-au-defi-de-lurgence-climatique\)](https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-fiscalite-environnementale-au-defi-de-lurgence-climatique)

publié en 2019, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), associé à la Cour des comptes, **donne plusieurs clés pour analyser l'impopularité de la Contribution climat énergie**

[\(url:https://www.alternatives-economiques.fr/limites-de-taxe-carbone/00090397\)](https://www.alternatives-economiques.fr/limites-de-taxe-carbone/00090397)

. L'organisme soulève un premier problème : au cours de ses deux premières années, la taxe carbone a nourri le budget général de l'Etat, avant d'être affectée à un compte spécial dédié au soutien aux énergies renouvelables. Or, la taxe carbone est une taxe « comportementale » (censée modifier les comportements) mais a été adossée à une taxe de rendement (la TICPE). Sauf qu'une taxe de rendement est une taxe avec une assiette large et un taux faible, qui doit ne pas être dissuasive, et qui vise à alimenter durablement le budget de l'Etat. La taxe comportementale, elle, vise au contraire à dissuader certains usages, ce qui a pour effet de diminuer ses recettes.

En outre, pointe le CPO, l'Etat n'a pas communiqué clairement sur l'utilisation des recettes de la taxe carbone, fragilisant son acceptabilité. Si l'organisme conseille de reprendre la trajectoire de hausse de la taxe carbone, il recommande « *un suivi transparent de l'usage des recettes* ». Mais surtout, de transformer la taxe en « *instrument autonome* » de la TICPE afin d'afficher plus clairement sa visée comportementale, tout en supprimant les « *exemptions du transport aérien et maritime, les mécanismes de remboursement du secteur routier et les taux réduits applicables au gazole non routier* », ces niches fiscales qui rendent la taxe carbone incohérente, et donc impopulaire. Sans oublier de l'accompagner de mesures compensatoires et, bien sûr, d'autres politiques pro-climat : normes, subventions, etc.

S'éloigne donc l'idée que la transition écologique pourrait, par le seul biais du marché, s'opérer sans accroc. « *On ne rénove pas une maison et on n'investit pas dans un réseau ferroviaire juste parce qu'il y a un prix du carbone. Celui-ci n'est pas l'alpha et l'omega d'une politique climatique. C'est un filet de sécurité, utile mais pas suffisant* », analyse Sébastien Postic, chercheur à l'Institute for climate economics (I4CE). « *Le but d'une taxe carbone n'est pas de taxer les gens mais d'aider à changer les comportements, il faut aussi mettre des moyens, sur la durée, en investissant dans l'infrastructure.* »

La nécessité d'une planification écologique visant à rendre possible un changement de comportement des acteurs économiques est d'autant plus pressante que le prix des énergies fossiles a décollé depuis le début de la guerre en Ukraine. Début mars, calculait l'économiste Eric Vidalenc ([url:https://blogs.alternatives-economiques.fr/vidalenc/2022/03/12/la-taxe-carbone-a-100eu-la-tonne-deja-derriere-nous](https://blogs.alternatives-economiques.fr/vidalenc/2022/03/12/la-taxe-carbone-a-100eu-la-tonne-deja-derriere-nous)), la hausse du prix du carburant sur une seule semaine revenait à fixer la taxe carbone à... 100 euros par tonne de CO₂, un niveau jamais vu en France.

Depuis, le prix du carburant a diminué, mais il s'est stabilisé à un niveau beaucoup plus élevé que celui qui précédait la révolte des gilets jaunes. Problème, cette explosion des prix à la pompe remplit surtout les poches des producteurs d'énergie fossiles : en 2021, TotalEnergies a par exemple dégagé un bénéfice record de 13,5 milliards d'euros, avant même l'envolée des prix de 2022. L'Etat, lui, se résout à voir le magot lui échapper, l'allergie à la fiscalité carbone étant désormais sévère, et sa philosophie pro-entreprise lui commandant de ne pas toucher à ces bénéfices privés. Pendant ce temps, l'hyper-dépendance à l'or noir recule trop lentement, et le mur social qui l'accompagne se rapproche trop vite.