

Les enjeux d'une conférence sur la contribution « climat-énergie » par Michel Rocard, président de la conférence

« Depuis la déclaration de La Haye qui, en mars 1989 (trois ans avant la conférence de Rio), a lancé l'alerte sur le changement de climat, les connaissances scientifiques montrent que la menace est beaucoup plus forte et plus proche qu'on ne le croyait alors.

Simultanément, la croissance, légitime, des émissions des pays émergents est plus forte que prévue.

Dans un tel contexte, les efforts dont l'Europe est le leader, restent très insuffisants : la faible réduction des émissions observée en Europe, depuis 20 ans, est due pour l'essentiel :

- au changement d'énergie pour la production de l'électricité (ce qui n'implique aucun changement de comportement de tous ceux qui l'utilisent : ce sont toujours les mêmes interrupteurs que nous manipulons pour mettre en marche nos équipements électriques) ;

- et à l'effondrement de l'économie des pays de l'Est (qui étaient dramatiquement gaspilleurs d'une énergie dont le prix était anormalement bas dans l'orbite de l'URSS), suivi du début de sa rénovation.

Ma conviction est que la division par quatre de nos émissions dans les 40 ans qui viennent, sera trop coûteuse si elle n'est pas aussi parfaitement optimisée que possible et cet effort ne sera accepté que s'il est équitablement partagé entre les européens. Seule l'attribution d'un prix à la tonne de CO₂ émise, applicable à tous, progressivement croissant et programmé peut minimiser le coût de l'effort qui nous est demandé ; les économies faites ainsi permettraient de financer les mesures indispensables, au nom de l'équité, que ce soit en faveur des ménages à revenu modeste, ou en faveur de tel ou tel pays (comme l'Europe l'avait fait, dans les années 90, pour les pays du « fonds de cohésion »).

La lutte contre le changement climatique soulève des questions de gouvernance fondamentales. Pourrions-nous y parvenir sans revoir les modes de décision au sein de l'Union Européenne ? Les décisions à la majorité qualifiée, en vigueur aujourd'hui pour mettre en place les règlements techniques utilisés pour protéger l'environnement, ne devraient-elles pas s'appliquer aussi pour instituer un taux minimal de taxe sur le CO₂ émis ? Si l'unanimité est légitime, pour l'essentiel de la fiscalité, l'est-elle pour instaurer une taxe plus efficace et moins coûteuse à mettre en œuvre qu'un dispositif réglementaire comme celui des quotas ?

L'ampleur exceptionnelle du problème posé par le changement de climat aurait justifié que les traités européens, adoptés depuis 20 ans, prévoient un tel dispositif. Est-ce trop tard ?

J'aborde par ailleurs la consultation qui s'ouvre heureusement sur ce sujet avec les intuitions et questions suivantes.

1. Tout d'abord, j'observe que la mécanique encore très imparfaite des quotas et du marché du carbone traite en France un tiers environ du problème du CO₂ seulement.

Dans un tel contexte, la proposition de la contribution climat énergie pour organiser l'effort demandé aux émetteurs de CO₂, non soumis au dispositif des quotas, est une excellente initiative, en attendant que l'Europe se dote d'une politique pleinement satisfaisante.

2. Pour rendre cet outil fiscal plus aisément acceptable et efficace, il est très opportun d'avoir affiché que cette opération se ferait à prélèvements obligatoires constants. Encore faut-il faire le bon choix pour déterminer les prélèvements qui seraient réduits en compensation de cette nouvelle taxe. Notre pays a-t-il suffisamment l'habitude de se poser ce type de question ?

L'ensemble très complexe de nos prélèvements obligatoires, empilés au cours du temps, a pour finalité première de financer l'ensemble des dépenses publiques démocratiquement votées au niveau de l'Etat et des diverses collectivités territoriales.

Pour protéger l'environnement, il existe une obligation légale d'étude d'impact pour les projets d'investissement importants, susceptibles d'avoir un impact sur l'environnement.

Avant de présenter au Parlement les textes qui instaurent ou modifient nos prélèvements obligatoires ne serait-il pas opportun de faire systématiquement une étude plus poussée qu'aujourd'hui, portant notamment sur les impacts suivants :

- impact sur les besoins futurs de dépenses publiques ;
- impact sur l'économie ;
- effet redistributif entre les ménages et les entreprises ;
- effet redistributif, au sein des ménages, entre les ménages aisés et les ménages modestes.

Tout impôt a pour effet de réduire plus ou moins son assiette (il y a une élasticité du volume de l'assiette de tout impôt en fonction de son taux, comme nos consommations sont élastiques au prix des produits consommés). On peut distinguer les prélèvements obligatoires vertueux qui réduisent le besoin futur de dépenses publiques (TIPP, taxes sur l'alcool et le tabac...) et les prélèvements pervers qui accroissent ces dépenses, au premier rang desquels figurent les prélèvements assis sur les salaires.

Aujourd'hui, la TIPP qui freine nos consommations de pétrole (ressource non renouvelable, importée en totalité et dont la consommation crée le changement de climat), ne représente que 3,5 % de nos prélèvements obligatoires ; simultanément, la main d'œuvre qui est renouvelable, que nous n'importons pas et dont la sous utilisation coûte budgétairement très cher (sans parler de son coût social non monétarisé) sert d'assiette à 38% de nos prélèvements....

Face au triple choc du climat, des retraites et, conjoncturellement, de la crise économique, n'aurions nous pas beaucoup à gagner en repensant profondément nos prélèvements obligatoires, plutôt qu'à traiter séparément une partie du problème posé par le climat ?

Ce serait certes un exercice difficile, tel que celui que la Suède a entrepris avec succès, lorsque, pour entrer dans l'Union européenne, elle a dû introduire la TVA dans sa fiscalité. Après plusieurs années d'études et de débats multiples, très ouverts aux différentes composantes de la société, elle a, en une seule fois, le premier janvier 1993, changé d'assiette une masse considérable de prélèvements obligatoires représentant 6 % de son PIB ; il semble qu'elle y ait beaucoup gagné.

A-t-on fait des études suffisantes pour optimiser la compensation de la contribution climat énergie, par la réduction de divers impôts ? Une étude, faite à l'initiative d'un grand syndicat, nous sera présentée ; elle porte notamment sur la substitution de la contribution climat énergie à un volume équivalent des prélèvements assis sur les salaires⁴ et montre que celui sur qui est prélevé l'impôt n'est pas nécessairement celui qui en supporte le coût ultime ; la substitution étudiée se traduirait à la fois par une diminution sensible de nos émissions de CO₂ et par une augmentation du PIB et de la consommation réelle des ménages.

3. Il convient aussi d'être attentif aux effets vertueux de la substitution possible de ce signal prix (fiscal) à certaines des aides publiques qui sont aujourd'hui accordées pour inciter à la réalisation d'investissements réducteurs d'émissions de CO₂ : les coûts de ces aides par tonne de CO₂ évitée sont très hétérogènes et insuffisamment évalués. Ces aides paraissent souvent inutilement coûteuses ; l'incitation née de la taxe permettrait de les réduire, ce qui diminuerait les besoins de prélèvements obligatoires.

4. Nous devons aussi être attentifs à l'articulation de la taxe dont nous allons débattre, avec le dispositif des quotas et du marché du CO₂ en cours de mise en place en Europe.

Ce dispositif complexe n'est pas facile à comprendre. La part de leurs émissions de CO₂ que les entreprises assujetties à ce dispositif auront à acheter lors des enchères annuelles organisées par les états (ou sur le marché), à un prix voisin du taux de la contribution climat énergie doit être clarifiée : elle paraît devoir être durablement faible (de l'ordre de 20%, ou même nulle pour certains) pour défendre ces entreprises contre la concurrence déloyale que leur ferait les pays non engagés dans le même effort que l'Europe.

Dans le domaine des matériaux, les gains de CO₂ possibles ne résulteront pas seulement de la réduction des consommations spécifiques d'énergie pour leur fabrication, mais aussi des substitutions entre matériaux.

Par exemple, beaucoup des matériaux à fort contenu énergétique, sont en concurrence avec la filière bois, qui paiera la contribution climat énergie sur la totalité de ses émissions de CO₂. Pour un même usage, la production du matériau bois émet beaucoup moins de CO₂ que ses concurrents et présente l'avantage de stocker du carbone dans nos bâtiments et de mieux les isoler, mais le bois risque de ne pas voir son prix relatif (par rapport à celui des autres matériaux) baisser comme il serait légitime si ses concurrents ne paient l'équivalent de la taxe que sur 20% de leurs émissions.

En outre, la sous exploitation de notre forêt, engendre une densité excessive de nos massifs qui les vulnérabilise fortement face au changement de climat (tempêtes et sécheresses estivales) : la forêt qui retire chaque année de notre atmosphère 39% du carbone fossile que nous y rejetons et dont le stock de carbone accumulé est égal à 9 fois nos émissions annuelles, est menacée par sa sous exploitation : il est indispensable de développer l'usage du bois matériau, par substitution aux matériaux traditionnels.

⁴ Etude faite par une équipe CNRS-CIRED qui sera diffusée et discutée dans la conférence de consensus

Les producteurs de matériaux doivent être protégés d'une concurrence déloyale, mais ils doivent être soumis pleinement à la concurrence des matériaux dont la production exige moins d'énergie fossile et devraient payer le prix du carbone sur la totalité de leur consommation d'énergie fossile. Les modalités de leur protection ont-elles été suffisamment examinées avec l'OMC ? Cette protection ne serait elle pas plus facile si les producteurs de matériaux étaient assujettis à une taxe dont l'impact dans leur prix de revient serait plus facile à identifier que celui d'un dispositif lié à un marché du carbone difficile à contrôler ?

5. Les transports constituent un secteur majeur de nos émissions de CO₂, auquel nous devons porter une attention particulière : ils sont le plus gros émetteur de CO₂ (40% du total, en France) et le seul encore en croissance sensible et les émissions de CO₂ ne sont qu'une des externalités liées à cette activité, à laquelle s'ajoutent les coûts d'infrastructure, d'insécurité et les atteintes à l'environnement local.

Les choix faits dans la tarification de l'usage des infrastructures de transports induisent des évolutions très peu réversibles en matière d'organisation urbaine, d'aménagement du territoire, d'organisation du travail, au plan local et international. Ces choix ont des conséquences considérables sur nos consommations de carburant à long terme. Il faut cesser de subventionner la mobilité, en ne lui imputant pas tous ses coûts, pour ne pas la développer au-delà de son utilité sociale et économique réelle.

Nous ne devons jamais oublier l'influence que la création de la TIPP, en 1922, a eu depuis lors, dans la durée, sur nos consommations de carburants : nous lui devons de consommer aujourd'hui, par habitant, 3,5 fois moins de carburants qu'aux USA et d'avoir une industrie automobile performante quand la leur est en faillite. **L'écart très élevé de taxation entre l'essence et le gazole que nous connaissons en France, depuis des décennies, est la plus belle démonstration de la force d'un signal fiscal pour orienter une technologie** : cet écart a conduit nos constructeurs à devenir les meilleurs fabricants de petits moteurs diesel. Malheureusement ce signal n'a pas été voulu pour développer une technologie favorable à l'environnement ou économiquement performante ; il résulte de la force du lobby du transport routier qui a obtenu un carburant moins taxé que l'essence et pose aujourd'hui un problème difficile d'approvisionnement en gazole : il nous faudra très progressivement abolir cet écart sans compromettre la compétitivité de nos constructeurs.

La taxation des carburants n'est que l'une des modalités d'imputation des externalités des transports, d'autres voies sont insuffisamment explorées :

- péages, aujourd'hui fixes et sur les seules autoroutes, demain sur toutes les routes importantes (au moins pour les poids lourds) et dans des grandes agglomérations ;
- modulation de ces péages, à introduire selon le jour et l'heure, pour réguler la congestion, dans le triple but d'optimiser l'utilisation de la capacité d'une infrastructure, proche de la saturation, de réduire les temps de trajet en informant mieux les usagers et de réduire la consommation de carburant par km parcouru.
- taxe à l'essieu, vignette très modulée selon les caractéristiques des automobiles (très fâcheusement supprimées vers 2000) ou bonus malus....

La place de la taxation des carburants dans l'imputation de tous les coûts induits par les transports, doit être progressivement revue, peut être assez profondément, si d'autres modes d'imputation peuvent être plus performants, mais, dans l'immédiat, il est, sans doute souhaitable que la contribution climat énergie s'applique additivement (au même taux) aux taxes actuelles.

Compte tenu du caractère peu réversible des choix induits par la tarification des transports, nous devrions examiner s'il n'est pas souhaitable que l'accroissement du coût du carbone soit plus rapide dans ce secteur que pour les autres émetteurs de CO₂.

Il est enfin éminemment regrettable que, après l'institution, dans l'Union Européenne, à la fin des années quatre vingt, d'un taux minimum d'accise sur les carburants, rien n'ait été fait, depuis lors, pour faire croître progressivement ce taux minimum, ce qui laisse subsister de fortes distorsions de concurrence dans le transport de marchandises.

La consultation qui s'ouvre est l'occasion de corriger ce qui peut l'être au niveau national et d'engager un cercle vertueux à la hauteur des défis à relever ».