

La taxe carbone : mythe ou réalité ? De la théorie à la pratique

Commission Modernisation de la fiscalité
de l'Institut de l'entreprise

- Synthèse du rapport
- Composition de la commission Modernisation de la fiscalité
- À propos de l'Institut de l'entreprise

Contact presse

Ariane Selinger

aselinger@idep.net

Tél.: 01 53 23 05 45

www.debateco.fr, www.institut-entreprise.fr

La taxe carbone : mythe ou réalité ?

De la théorie à la pratique

Par la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise – juillet 2008

Le réchauffement climatique est un problème international, qui doit trouver une solution dans un cadre avant tout international. Toutefois, ce constat n'exclut pas toute action au niveau européen ni au niveau national :

- la France participe à la politique européenne de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui prend la forme essentiellement de systèmes de quotas d'émissions : à cet égard, la mise en place d'une « **taxe extérieure carbone** » visant à compenser les distorsions entre entreprises européennes et non européennes - résultant de ce système de quotas - est un sujet à l'étude ;
- le gouvernement envisage de mettre en place une **taxe intérieure carbone nationale**, baptisée « contribution climat-énergie ». Elle est destinée à produire un signal-prix sur les émissions de dioxyde de carbone à l'attention de tous les acteurs nationaux. Un rapport doit être remis au Parlement avant la fin 2008.

La commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise a voulu présenter dans ce document les points les plus importants susceptibles d'éclairer le débat public, conformément aux principes de bonne gouvernance fiscale qu'elle avait mis en avant dans une contribution de février 2005 *.

Le périmètre de la taxe intérieure carbone

Un instrument complémentaire au système européen des quotas d'émissions

La taxe intérieure carbone ne peut s'appliquer qu'au secteur résiduel des activités non déjà soumises au marché des quotas d'émissions, organisé au niveau européen. Les acteurs ne doivent en effet recevoir qu'une seule fois le signal économique sur la teneur en CO₂ des produits qu'ils consomment.

Les principaux acteurs concernés en pratique

Il en résulte que la taxe intérieure carbone devrait principalement s'appliquer aux ménages (concernés au titre du carburant automobile et du chauffage domestique), aux secteurs de l'agriculture et de la pêche (en raison des moyens de transports utilisés, consommateurs en carburant), au transport routier, ainsi qu'à l'ensemble du secteur tertiaire (en tant qu'il utilise des bâtiments consommateurs d'énergie).

La question de l'électricité

L'électricité entre dans le champ du système des quotas européens. Elle ne devrait donc pas entrer dans le champ d'application de la taxe. En outre, une taxe n'est pas nécessaire pour fixer le signal prix au niveau souhaité dans un système réglementé et il est probable que ce signal prix se fixerait de lui-même à un niveau suffisant dans un système de marché. Taxer l'électricité ne pourrait donc répondre qu'à d'autres motivations : faire accepter l'augmentation dans le système réglementé et appréhender une partie de l'avantage économique tiré du nucléaire dans le système de marché.

* *Propositions pour une réforme de la gouvernance fiscale*, Commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise, février 2005 – Téléchargeable sur www.institut-entreprise.fr

Les caractéristiques de la taxe intérieure carbone

Préférer une taxe « amont » à une taxe « aval »

L'option la plus pragmatique consiste, non pas à taxer en aval le contenu en carbone (en CO₂) des objets, mais à taxer en amont la consommation d'énergie fossile à l'origine d'émissions de CO₂.

Une taxation en aval est directement assise sur toutes les quantités de CO₂ qui ont été nécessaires à la fabrication d'un produit, y compris si ces émissions n'ont laissé aucune trace dans le produit final. Cette démarche est la plus pertinente et la plus pédagogique. Elle demeure cependant très difficile à appliquer à l'ensemble des produits de consommation.

La taxation en amont est donc la solution la plus réaliste pour une mise en œuvre dans un horizon proche.

Quel niveau de taxation ?

Dans une logique écologique, qui consiste à faire payer au consommateur d'énergie le dommage environnemental produit, le niveau de taxation demeure indépendant de l'évolution du prix hors taxe de cette énergie (du prix du baril de pétrole par exemple).

Le niveau de la taxe intérieure carbone, future « contribution climat-énergie », pourrait être fixé à l'aune de la valeur carbone recommandée par la commission Quinet (100 € par tonne de CO₂ à l'horizon 2030, à partir d'une valeur de 27 € par tonne de CO₂ retenue actuellement). Le lien entre la taxe et cette valeur carbone n'est toutefois pas mécanique : il convient de tenir compte des autres instruments permettant l'internalisation de cette valeur carbone (permis d'émissions, mesures réglementaires, etc.).

La solution la plus adaptée consisterait dans tous les cas à adopter un taux progressif dans le temps : faire évoluer le prix du CO₂ en fonction de l'évolution du coût des dommages environnementaux. Ce type de mesure nécessite cependant une volonté pérenne et un engagement de long terme des pouvoirs publics.

Les conditions de mise en œuvre de la taxe intérieure carbone

Exclure tout dispositif d'exonération

La suppression de toute exonération en fonction d'intérêts catégoriels est une condition indispensable à l'efficacité de la taxe intérieure carbone, sous peine de retomber dans les travers de la fiscalité écologique française actuelle.

Comment garantir ce principe ? La jurisprudence constitutionnelle a ouvert sur ce point de nouvelles perspectives : la finalité écologique de la taxe carbone doit être expressément affirmée par le législateur.

Garantir un niveau de prélèvements obligatoire constant

Les pouvoirs publics se sont engagés à ce que la taxe intérieure carbone soit « strictement compensée par une réduction des autres prélèvements obligatoires ». Cet engagement constitue une condition indispensable à la mise en place de la réforme.

Ne pas affecter la taxe à des dépenses pérennes

Il sera difficile d'anticiper le rendement de la taxe. L'affectation du produit de la taxe à des dépenses pérennes comporte le risque fort de dévoyer, à terme, la finalité écologique de la taxe vers une finalité uniquement financière et budgétaire.

Ne pas créer une nouvelle taxe, mais réformer en profondeur la TIPP

On a vu que l'option la plus pragmatique consiste, non pas à taxer en aval le contenu en carbone des objets, mais à taxer en amont la consommation d'énergie fossile. Dès lors, ce choix d'une taxation amont conduit assez logiquement, non pas à la création d'une nouvelle taxe *ex nihilo*, mais à la réforme de la TIPP.

Les conséquences de la mise en œuvre de la taxe carbone

Prendre en compte les effets négatifs sur la répartition des revenus et sur la compétitivité de certains secteurs

La taxe intérieure carbone peut emporter des effets négatifs sur la répartition des revenus des ménages et sur la compétitivité de certains secteurs d'activité (agriculture, pêche, transport routier, mais aussi secteur tertiaire en général).

Choisir des mesures de compensation ne privant pas la taxe de ses effets

Les pouvoirs publics doivent envisager des mesures de compensation, sans toutefois priver la taxe de ses effets. En ce sens, des exonérations catégorielles sont à exclure (cf. *supra*).

La taxe extérieure carbone

L'objectif de la taxe extérieure carbone

La taxe extérieure carbone viserait à compenser les distorsions, nées du système européen des quotas d'émissions, entre les entreprises de l'Union européenne qui y sont soumises, et celles qui en sont exclues, dans l'hypothèse où un accord international satisfaisant succédant au protocole de Kyoto ne serait pas conclu. Il s'agit plus précisément, en l'absence d'un tel accord, de protéger l'industrie européenne de pertes de compétitivité internationale qui résulteraient du surcoût lié à la politique de réduction des gaz à effet de serre - via les quotas d'émissions.

La taxe extérieure carbone prendrait concrètement la forme d'un ajustement de taxe à la frontière (ATF). Schématiquement, ce mécanisme consiste à rembourser aux exportateurs nationaux les taxes à la production qu'ils subissent, en l'occurrence sur le CO₂, et à taxer du même montant les importations.

Des marges de manœuvre limitées au regard des règles de l'OMC

Les règles de l'OMC semblent ouvrir des marges très étroites - et loin d'être certaines - à l'instauration d'une taxe extérieure carbone. Les obstacles juridiques et techniques sont nombreux. Le calendrier de mise en place d'une telle mesure sera nécessairement plus long que celui concernant la taxe intérieure.

Composition de la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise

Présidents

Gérard Mestrallet *, président-directeur général de Suez

Michel Taly, avocat-associé au sein du Cabinet Arsene Taxand

Membres

Robert Baconnier, président de l'ANSA

Michel Bouvier, professeur à Paris I Panthéon Sorbonne, président du Groupement européen de recherche sur les finances publiques (GERFIP), directeur de la *Revue française de Finances publiques*

Jean-Louis Dardanne, directeur fiscal du Groupe Suez

Christophe Heckly, administrateur à l'OCDE

Dominique Hoorens, directeur des études de Dexia

Jean-Dominique Lafay, professeur à Paris I Panthéon Sorbonne

Hervé Lehérisse, associé Ernst & Young

Frédéric Lucet, président du Family Business Group

Patrice Pouliguen, directeur fiscal de BNP Paribas

Martine Millet-Einbinder, chef de l'Unité sur la coopération internationale du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE

François Perrin-Pelletier, président d'honneur de Gaipare

Jean-Damien Pô, délégué général de l'Institut de l'entreprise

Philippe Thiria, directeur fiscal d'Unilever

Gérard Thoris, professeur d'économie à l'Institut d'Études Politiques de Paris

Philippe Trainar, économiste en chef du groupe SCOR

Rapporteur

Marie-Anne Toupin

* Par souci de transparence, Gérard Mestrallet a souhaité pour cette étude se placer en retrait des travaux de la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise.

À propos de l'Institut de l'entreprise

L'Institut de l'entreprise est un centre de réflexion, indépendant de tout mandat syndical ou politique, dont la vocation est d'aider ses adhérents à agir, à travers la production d'études et l'organisation de sessions de formation, sur leur environnement économique et social.

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise est une association qui regroupe aujourd'hui plus de 120 adhérents – pour l'essentiel des grandes entreprises, françaises ou implantées en France, auxquelles s'ajoutent quelques établissements d'enseignement supérieur et quelques fédérations professionnelles.

À la fois centre de réflexion, lieu de rencontre et pôle de formation, l'Institut de l'entreprise développe une pédagogie des faits, privilégie une démarche prospective et situe l'ensemble de ses réflexions dans la dimension internationale qui est celle de ses adhérents.

***Le rapport est téléchargeable dans son intégralité sur le site de l'Institut
www.institut-entreprise.fr***