

Sociétal

TIRÉ-À-PART

NUMÉRO 64 / 2^E TRIMESTRE 2009

MICHEL TALY

Quelle taxe carbone pour la France ?

DOSSIER : L'économie du carbone



29, rue de Lisbonne - 75 008 Paris
Tél. 01 53 23 05 40 – Fax : 01 47 23 79 01
Email : contact@societal.fr – www.societal.fr

Quelle taxe carbone pour la France ?

MICHEL TALY

Avocat fiscaliste, président de la Commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise

Les pouvoirs publics ont plusieurs fois exprimé l'intention d'instituer dans notre pays une taxe carbone, ou contribution climat-énergie. La Commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise a apporté sa contribution aux réflexions sur ce sujet dans une note de juillet 2008 intitulée « Taxe carbone : mythe ou réalité ? De la théorie à la pratique ». En voici les principales conclusions.

La Commission Modernisation de la fiscalité qui se réunit au sein de l'Institut de l'entreprise est composée pour l'essentiel de fiscalistes. Une de ses premières interrogations sur la taxe carbone a porté sur la légitimité pour des techniciens de la fiscalité de prendre position sur un problème aussi complexe que celui de la gestion des émissions de gaz à effet de serre. Les membres de cette commission sont finalement tombés d'accord sur le fait que leur rôle est d'anticiper sur la forme que pourrait prendre la taxe carbone si l'autorité politique jugeait nécessaire de la créer. Les travaux de la commission ont abordé une à une les grandes questions qu'elle devra trancher avant de se lancer dans l'écriture d'un projet de loi instituant soit une taxe carbone, soit une contribution climat-énergie (comme on le verra plus loin, derrière la différence de terminologie se cache essentiellement la question du traitement de l'électricité).

Une démarche unilatérale a-t-elle un sens ?

Le réchauffement climatique est un problème international, qui doit trouver une solution dans un cadre avant tout international. Certes, ce constat n'exclut pas toute action aux niveaux européen ou national. La France participe à la politique européenne de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui prend essentiellement la forme de systèmes de quotas d'émissions. Dans ce cadre, 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.

Une taxe intérieure carbone nationale décidée unilatéralement par un État membre de l'Union n'est pas inconcevable, mais elle n'a de sens véritable et d'efficacité concrète que si elle s'insère dans un dispositif européen.

Périmètre

La taxe intérieure, on vient de le voir, doit s'articuler avec le dispositif européen, qui repose quasi exclusivement sur un marché de quotas. Elle ne peut s'appliquer qu'au secteur résiduel des activités non soumises à ce marché, car il ne paraît pas logique de pénaliser les entreprises françaises dans les secteurs d'activité qui sont déjà dans le champ des quotas. Les acteurs ne doivent en effet recevoir qu'une seule fois le signal économique sur la teneur en CO₂ des produits qu'ils consomment.

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 transport utilisés, consommateurs en carburant), au transport routier, ainsi qu'à l'ensemble du secteur tertiaire (en tant qu'utilisateur de bâtiments consommateurs d'énergie).

Cela posé, il convient de faire de l'électricité un cas particulier.

CONTRAIREMENT
À UNE IDÉE
GÉNÉRALEMENT
ADMISE, LE COÛT
MARGINAL DE
L'ÉLECTRICITÉ EN
CARBONE EST ÉLEVÉ.

L'électricité entre dans le champ du système des quotas. Conformément au principe exposé plus haut, elle ne devrait donc pas entrer dans le champ d'application de la taxe. Toutefois, l'électricité pose un problème spécifique lié au contenu très différent en carbone selon le mode de production. Contrairement à une idée généralement admise, le coût marginal de l'électricité en carbone est élevé. Cette situation est liée à la nature même de la production électrique. L'électricité ne pouvant être stockée, les techniques de production utilisées doivent pouvoir faire face instantanément à une demande fluctuante. La demande de base est satisfaite par la production d'origine nucléaire (à faible teneur en carbone), tandis que les pics de consommation sont assumés par les techniques de production à base d'énergies fos-

siles (centrales, françaises ou non, fonctionnant au charbon, au gaz ou au fioul), qui présentent des coûts fixes faibles mais un coût marginal élevé, et par ailleurs un fort contenu en carbone. La consommation électrique française étant rarement satisfaite par le seul parc nucléaire, c'est la production à base d'énergies fossiles qui détermine le prix instantané de l'électricité pendant au moins 90 % du temps. Si le prix de l'électricité était entièrement fixé par des mécanismes de marché, le signal prix reçu par les consommateurs serait sans doute assez fort, sans qu'une taxe soit nécessaire. Mais cette dernière aurait en fait une utilité pour une toute autre raison : l'affectation des ressources tirées de l'avantage compétitif dont dispose la France en matière nucléaire. Cet avantage est issu d'une « rente » non pas naturelle, mais constituée par des efforts d'investissement pluridécennaux, permis notamment par une meilleure tolérance de l'opinion publique à l'énergie nucléaire. Dans le système actuel, encore largement dominé par les tarifs réglementés, le signal prix est au contraire très faible, que ce soit sur le contenu marginal en carbone ou plus généralement sur la nécessité de réaliser des économies d'énergie. Ce signal prix peut bien sûr être modifié par simple relèvement des tarifs, sans qu'une taxe soit nécessaire. Celle-ci aurait donc essentiellement un but pédagogique – faire accepter l'augmentation tarifaire.

Quoi qu'il en soit, cette taxe serait forcément spécifique, distincte de la taxe carbone générale, puisqu'elle ne serait pas perçue, contrairement à cette dernière, comme une conséquence de la consommation d'un produit émettant du carbone.

Caractéristiques

Deux conceptions de la taxe et de son assiette sont envisageables :

- une taxe directement assise sur 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 ;
- une taxe sur les consommations d'énergie fossile à l'origine des émissions de CO₂.

La plupart des écotaxes existantes relèvent de la seconde approche : il s'agit plus souvent de taxes sur les combustibles et sur les sources d'énergie que de taxes sur les volumes de CO₂ émis.

Des taxes assises directement sur la teneur en carbone sont très rares. À l'échelle internationale, la taxe qui s'en rapproche le plus est la taxe américaine sur les substances appauvrissant la couche d'ozone. C'est une taxe d'accise appliquée à une liste de produits chimiques appauvrissant la couche d'ozone, à des taux proportionnels à leur nocivité potentielle pour l'ozone. Par exemple, on pourrait imaginer une vignette automobile non plus fondée sur la puissance fiscale du véhicule, mais indexée sur les rejets de CO₂.

Pour toute taxe interne assise sur la teneur en CO₂, la difficulté réside dans le passage d'une évaluation scientifique du volume de gaz émis pour la production du produit considéré à une assiette fiscale fiable et efficace. Pour éviter toute évasion fiscale et le développement de contentieux sans fin, l'assiette doit en effet être précise, bien déterminée, facile à recouvrer et à contrôler, et enfin aisément mesurable par la justice.

Une solution consiste à établir des barèmes en liaison avec les fédérations professionnelles concernées, barèmes qui seraient homologués et opposables. Ils préciseraient le volume de CO₂ de chaque produit ou catégorie de produit.

Il faut toutefois souligner que, conformément à la Constitution, l'assiette et le taux doivent être déterminés par la loi. Le vecteur législatif est nécessaire, or il n'offre pas la souplesse permettant une révision régulière des barèmes.

**IL EST
DIFFICILEMENT
CONCEVABLE DE
DÉFINIR DES
BARÈMES PRÉCIS
POUR CHAQUE TYPE
DE PRODUIT DE
CONSOMMATION.**

En outre, cette solution apparaît difficilement applicable à l'ensemble des produits de consommation. Il est difficilement concevable, en effet, de définir des barèmes précis pour chaque type de produit de consommation. Il convient de noter que la taxe américaine précitée s'applique à une liste limitative de produits chimiques.

À court terme, la mise en place d'une taxe carbone entendue au sens strict semble difficile. Une piste envisageable pourrait consister à créer une taxation sur les sources d'énergie à l'origine d'émissions de CO₂ (gaz, carburants automobiles, fioul domestique, charbon).

Dans ces conditions, créer une taxe carbone reviendrait en fait à remettre à plat l'actuelle TIPP pour remplacer sa finalité budgétaire par une finalité environnementale. Cela suppose de revoir entièrement la structure de tarif, les produits concernés et les exonérations.

Un autre problème se pose, qui est celui du niveau de la 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 (celui du baril de pétrole, par exemple).

Le niveau de la taxe intérieure carbone pourrait être fixé en fonction de la valeur carbone recommandée par la commission Quinet¹ (100 euros par tonne de CO₂ à l'horizon 2030, à partir d'une valeur de 27 euros la 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 : il faudrait faire évoluer le prix du CO₂ en fonction de l'évolution du coût des dommages environnementaux. Ce type de mesure nécessite une volonté durable et un engagement de long terme des pouvoirs publics.

Conditions de mise en œuvre

La première priorité dans la mise en œuvre doit être d'afficher que la taxe ne souffrira d'aucune exonération.

Comment garantir ce principe ? La jurisprudence constitutionnelle a ouvert sur ce point des perspectives : la finalité écologique de la taxe carbone doit être expressément affirmée par le législateur. En effet, dans sa décision n° 2000-441 du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a déclaré non conformes à la Constitution les modalités de calcul de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) que le législateur voulait étendre aux activités énergétiques, au motif que les différences de traitement entre entreprises étaient sans rapport avec l'objectif de la mesure. Celui-ci consistait à renforcer la lutte contre l'effet de serre en incitant les entreprises à maîtriser leur consommation de produits énergétiques.

1. La Commission Quinet a été mise en place en 2007 par le gouvernement pour réfléchir à l'évolution du pouvoir d'achat et à sa mesure.

DOSSIER : L'ÉCONOMIE DU CARBONE

Les différences de traitement sans rapport avec l'objectif de protection de l'environnement sont contraires au principe d'égalité devant l'impôt. On peut en conclure que des exonérations d'impôt contraires à ce même objectif de protection environnementale seraient également anticonstitutionnelles.

La mention expresse dans la loi de la finalité écologique de la taxe ouvre ainsi une possibilité de censure par le juge constitutionnel de toute mesure dérogatoire. Sans cette mention, l'écotaxe pourrait être considérée comme une simple taxe budgétaire, pour laquelle des exonérations aux fins de préserver les intérêts économiques de certains secteurs seraient possibles.

La volonté politique de faire de la taxe carbone un véritable instrument de politique environnementale doit donc se mesurer en fonction des objectifs qu'affichera le législateur.

La deuxième priorité est de ne pas oublier que le niveau des prélèvements obligatoires en France est déjà trop élevé. Les pouvoirs publics le savent, qui 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. À cet égard, la piste consistant à affecter le rendement de la nouvelle taxe au bouclage budgétaire de la réforme de la taxe professionnelle serait de nature à rassurer les entreprises, au moins à court terme.

L'AFFECTATION DU
PRODUIT DE LA TAXE
À DES DÉPENSES
PÉRENNES COMPORTE
LE RISQUE FORT
DE DÉVOYER, À
TERME, SA FINALITÉ
ÉCOLOGIQUE VERS
UN BUT UNIQUE-
MENT BUDGÉTAIRE.

La troisième priorité est de sans cesse garder à l'esprit qu'une telle taxe ne répond pas seulement à un souci strictement budgétaire. Il sera difficile d'anticiper son rendement. L'affectation du produit de la taxe à des dépenses pérennes comporte le risque fort de dévoyer, à terme, sa finalité écologique vers un but uniquement budgétaire.

Enfin, de façon très pragmatique, il ne faut pas se lancer dans montages complexes et éloignés de l'objectif réel. On a vu que la bonne approche 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 en amont conduit assez logiquement non pas à la création d'une nouvelle taxe *ex nihilo*, mais à la réforme de la TIPP.

La taxe intérieure carbone peut induire des effets négatifs sur la répartition des revenus des ménages et sur la compétitivité de certains secteurs (agriculture, pêche, transport routier, mais aussi secteur tertiaire en général). Son étude doit s'inscrire dans une réflexion plus générale sur la fiscalité. Il serait dommageable que cette taxe soit perçue par la population comme un facteur d'injustice sociale. En maintenant fermement le principe qu'aucune exonération catégorielle ne sera admise, on offre un début de garantie allant dans ce sens.

Ajuster

La mise en place d'une 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 émissions.

La taxe extérieure carbone prendrait 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. Il ne faut pas se leurrer. Ajustement de taxe à la frontière peut vite signifier droit de douane. Dans ces conditions, les règles de l'OMC sont claires, si bien que les marges de manœuvre sont très étroites. Il est même probable que l'OMC s'opposerait à l'instauration d'une taxe extérieure carbone. Les obstacles juridiques et techniques étant de ce fait nombreux, le calendrier de mise en place d'une telle mesure sera plus long que celui concernant la taxe intérieure.