

**WORKING PAPER** n° 36  
Septembre 2009

# Utilisation des recettes de la contribution climat-énergie : les termes du débat

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



À la fois lieu de rencontres, centre de réflexion et pôle de formation, l'Institut de l'entreprise développe une vision de l'entreprise ouverte sur le monde et sur la société. Animé par des dirigeants d'entreprise, l'Institut de l'entreprise s'appuie sur un vaste réseau d'experts issus d'horizons variés. Au cœur de sa démarche figure la pédagogie des faits, nourrie par l'expérience de ses adhérents.

Pour mener à bien ses différents projets, l'Institut de l'entreprise s'appuie sur une équipe d'une dizaine de permanents et sur un réseau actif de plus de 300 dirigeants et experts associés (syndicalistes, universitaires, hauts fonctionnaires, ...).

Créé en 1975, l'Institut de l'entreprise regroupe plus de 120 adhérents – pour l'essentiel des grandes entreprises auxquelles s'ajoutent quelques établissements d'enseignement supérieur et quelques fédérations professionnelles. L'Institut de l'entreprise est une association loi 1901 dont le financement est exclusivement assuré par les cotisations de ses membres.

**Pour en savoir plus :** [www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)

# Sommaire

<b>Synthèse</b> .....	3
<b>I. Les réponses apportées à la question de l'usage de la ressource « carbone » n'ont cessé de se multiplier</b> .....	7
<b>II. Affecter les recettes carbone à des dépenses déterminées, ou les attribuer au financement de l'ensemble des dépenses de l'État ?</b> .....	8
a. Les dépenses potentiellement éligibles à une affectation de recettes ne manquent pas .....	8
b. Des solutions techniques variées sont envisageables pour permettre l'affectation .....	9
c. Les règles budgétaires ne plaident pas en faveur d'une affectation des recettes .....	10
d. Les inconvénients techniques de l'affectation de recettes sont nombreux .....	10
e. L'affectation des recettes entraîne un risque substantiel de dénaturation de la finalité écologique de la taxe.....	11
<b>III. Compenser les effets de la contribution carbone, ou éviter toute « restitution » ?</b> .....	12
a. Le principe même d'une compensation peut faire débat .....	12
b. Les modalités d'une éventuelle compensation ne sont pas indifférentes.....	13
<b>Conclusion</b> .....	15
<b>Composition de la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise</b> .....	16



© Institut de l'entreprise, 2009

Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution  
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Damien Pô, délégué général de l'Institut de l'entreprise

# Synthèse

Des arbitrages récents ont abouti à la décision d'instituer une taxe carbone à l'occasion de la prochaine loi de finances. Pour autant, les questions liées à l'usage des recettes de cette nouvelle contribution demeurent à trancher.

La commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise propose à cet effet une grille d'analyse pour appréhender les enjeux de l'usage des recettes de la taxe carbone. Cette « boîte à outils » se concentre sur deux questions clés :

- celle de l'opportunité d'instituer une compensation des effets de la taxe carbone, tant pour les entreprises, que pour les ménages ;
- celle de l'intérêt d'affecter ou non les recettes de cette contribution à des dépenses déterminées.

L'important semble surtout que l'usage fait de la recette ne vienne pas contrecarrer l'objet écologique de la taxe. Deux risques ont en effet été identifiés :

- l'affectation du produit de la taxe au financement de certaines dépenses impliquerait un objectif sous-jacent de rendement, qui pourrait neutraliser la finalité écologique de la taxe carbone ;
- la mise en place de compensations, si elles sont estimées indispensables, pourrait de même fortement atténuer les vertus incitatives de la taxe carbone dans le cas où les compensations prendraient la forme d'exonérations de cette contribution.

Au final, l'enjeu est surtout de sanctuariser l'instrument « taxe carbone » lui-même, en évitant toutes mesures susceptibles de limiter son objet principal, la réduction d'émissions de CO<sub>2</sub>, mais aussi d'en sanctuariser les recettes, dans le contexte actuel de finances publiques très dégradées.



# Utilisation des recettes de la contribution climat-énergie : les termes du débat

**A**près quelques incertitudes, les contours de la future contribution climat-énergie sont aujourd'hui précisés. Les principales caractéristiques de cette nouvelle contribution sont ainsi détaillées dans l'encadré ci-contre.

L'Institut de l'entreprise s'était déjà prononcé sur les caractéristiques techniques que pourrait prendre cette nouvelle ressource fiscale<sup>1</sup>. Il n'entend pas aujourd'hui se prononcer sur l'opportunité d'instaurer une telle contribution, encore moins prétendre évaluer son efficacité pour contribuer au changement des comportements.

Toutefois, le simple rappel des points sur lesquels les orientations de la réforme sont connues fait apparaître qu'**une question substantielle demeure non-résolue, celle de l'utilisation des recettes découplant de cette nouvelle contribution**. Déjà, les travaux de la conférence de consensus présidée par M. Rocard avaient témoigné d'un certain accord quant aux caractéristiques de la contribution carbone, soit le type de prélèvement, l'assiette et le taux. Mais des divergences étaient apparues quant à l'utilisation souhaitable des recettes ainsi collectées. La question centrale, à l'heure actuelle, consiste donc à s'interroger sur que faire de cette nouvelle ressource ?

<sup>1</sup>. *La taxe carbone : mythe ou réalité ? De la théorie à la pratique*, Institut de l'entreprise, juillet 2008.

## Les caractéristiques annoncées de la nouvelle « taxe carbone »

La taxe carbone, ou contribution climat-énergie, est destinée à modifier les coûts relatifs de biens et services pour prendre en compte les émissions de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>) nécessaires à leur élaboration. En complément des dispositions déjà en vigueur\*, l'objet proprement « écologique » de la contribution carbone est donc de produire un « signal prix » sur les émissions de CO<sub>2</sub>, conduisant l'ensemble des opérateurs nationaux à internaliser les coûts associés à ces émissions.

**Son assiette** : toutes les consommations d'énergies fossiles, des ménages comme des entreprises, hormis celles relevant d'opérateurs déjà parties prenantes du système européen d'échanges de quotas d'émission de carbone, feraient partie de l'assiette. Ce faisant, elle couvrirait près de 70 % des émissions.

**Son taux** : il découlerait d'une valorisation de la tonne de carbone émise à 17 €, soit un niveau proche de celui actuellement atteint sur le marché des quotas. L'optique retenue est celle d'une augmentation progressive de ce taux d'ici 2030, une commission indépendante étant précisément chargée de déterminer le rythme de l'augmentation du taux.

\*. Instauration, pour les plus gros émetteurs, dans le cadre de la mise en œuvre des conclusions du protocole de Kyoto d'un marché européen de quotas d'émission, en fonction depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005.

De telles questions ne se posent certes que rarement. Mais en l'occurrence, la masse de recettes en cause s'élèverait à près de 4,3 Md€ en 2010, sans préjuger d'une augmentation future du taux. De plus, l'élasticité-prix modérée des consommations énergétiques et la trajectoire retenue pour l'évolution du taux indiquent que les recettes découlant d'une contribution carbone seront durables. Cela rend plus aiguë encore la question de leur utilisation.

La réflexion de l'Institut de l'entreprise n'a également pu ignorer la situation très dégradée des finances publiques, qui ne disparaîtra pas avec les effets de la crise sur les recettes fiscales. C'est donc dans ce contexte particulier que l'Institut de l'entreprise a souhaité préciser les principes et méthodes d'analyse qui lui semblent adaptés pour aborder une telle problématique.

Après un rapide passage en revue des concepts mobilisés et des solutions les plus fréquemment abordées, les hypothèses envisageables sont confrontées aux

principes fiscaux classiques, ainsi qu'aux règles budgétaires présidant à la dépense de l'État. Dès lors, il apparaît que si les orientations envisageables sont nombreuses, elles constituent autant de variantes autour de deux questions centrales :

- celle d'une part, de l'**affectation ou de la non-affectation** de ces nouvelles recettes à une dépense déterminée ;
- celle d'autre part, du principe et des modalités de la **compensation** des effets de la contribution carbone.

L'objet n'est ici pas de trancher en faveur d'une solution parmi d'autres, car les hypothèses ouvertes sont nombreuses et leurs avantages respectifs éminemment variables. Il est bien plus question d'expliquer les conséquences prévisibles de tel ou tel choix, de rappeler les notions et cadres d'analyses susceptibles d'éclairer la décision, tout en mettant en lumière certains biais de réflexion, qu'il conviendrait d'écarter.



## **I. LES RÉPONSES APPORTÉES À LA QUESTION DE L'USAGE DE LA RESSOURCE «CARBONE» N'ONT CESSÉ DE SE MULTIPLIER**

Comportant de nombreuses variantes et possibilités de croisements de critères, les propositions d'utilisation des recettes de la contribution carbone sont pratiquement sans limites. Leur ordonnancement nécessite de recourir à deux critères : l'affectation ou la non-affectation des recettes, la compensation ou la non-compensation des effets de la taxe carbone.

Dans les deux cas, la notion de « double dividende » se place au cœur des réflexions. Dans son acception la plus large qui soit, l'idée liée est que deux effets positifs sont attendus de l'institution d'une contribution carbone :

- le premier par l'effet même de la taxe et son influence sur les comportements d'émission de CO<sub>2</sub> ;
- le second par les conditions d'utilisation des recettes de la taxe.

Un premier dividende réside donc dans l'effet de la taxe sur les prix relatifs, qui conduit à terme à faire évoluer les comportements. Un second dividende

découle de l'utilisation des recettes pour le financement de toutes mesures considérées comme utiles et positives, soit, par exemple, la réduction de prélèvements obligatoires, la résorption des déficits publics, le financement de la recherche en faveur de moyens de transport non polluants, des mesures sociales en faveur des ménages les plus démunis ou des entreprises les plus fragiles... On le voit, dans cette acception très large, la notion de « double dividende » n'a en elle-même pas de portée analytique : elle peut être appliquée à toute utilisation des recettes, du moment que celles-ci sont positivement valorisées ! Le « double dividende », qui permet en apparence de concilier les inconciliables (« verdir la fiscalité », sans aucun effets distributifs et à niveau de prélèvements constants) conduit en fait à éviter les choix et à occulter les termes réels du débat.

Cette notion de « double dividende » ne suffit donc pas, à l'évidence, à évaluer les différentes solutions envisageables. Il faut dès lors faire appel à des catégories plus classiques de l'analyse des dispositifs fiscaux, ou de la technique budgétaire, pour mieux saisir les enjeux et conséquences des différentes pistes évoquées pour l'utilisation du produit de la contribution carbone : affectation à la réduction des déficits, au financement de la « croissance verte », à une réforme d'ensemble des prélèvements obligatoires, ou versement au budget général de l'État, compensation, ou absence de toute restitution.

## II. AFFECTER LES RECETTES CARBONE À DES DÉPENSES DÉTERMINÉES, OU LES ATTRIBUER AU FINANCEMENT DE L'ENSEMBLE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ?

Une première ligne de partage réside dès lors dans la question de l'affectation, ou de la non-affectation des recettes, soit, autrement dit, de la question de savoir si le produit de la contribution carbone doit ou non financer des dépenses déterminées.

### a. Les dépenses potentiellement éligibles à une affectation de recettes ne manquent pas

Le principe sous-jacent à une affectation de recettes tient dans l'hypothèse que l'affectation de la ressource à certaines dépenses entraînerait des effets macroéconomiques positifs. Les dépenses ciblées peuvent être variées. Pour une partie d'entre elles, il s'agit de postes de dépenses considérés jusqu'ici comme trop peu pourvus, soit en raison du caractère peu vertueux des gestionnaires des finances publiques, soit en raison de la myopie dont les décideurs publics ont jusqu'ici fait preuve en mésestimant l'intérêt s'attachant à certaines dépenses. Sont ainsi ici concernés :

- **le financement de la « croissance verte »**, c'est-à-dire de l'ensemble de mesures incitatives à la réorientation de comportements individuels ou favorisant la recherche et l'innovation dans des secteurs identifiés comme porteurs pour le développement durable ;

- **le financement du désendettement**, ou à plus proprement parler, de la réduction des déficits, non seulement de l'État, mais aussi de la sécurité sociale ;
- **le financement de la réforme des prélèvements obligatoires**, les recettes supplémentaires de la taxe carbone permettant de réformer à la baisse d'autres prélèvements, jugés particulièrement distorsifs ou considérés comme handicapants du point de vue de la compétitivité.

Enfin, une dernière piste consiste en la mise à disposition des recettes de la taxe carbone pour le bouclage du **financement de mesures de compensation** destinées à favoriser l'acceptabilité de la contribution.

Les dépenses les plus souvent citées comme susceptibles de pouvoir bénéficier d'une affectation des recettes de la taxe carbone peuvent présenter un lien plus ou moins direct avec la raison d'être de la taxe, ou à l'inverse, l'absence de tout lien. Leur objet peut être « éco-compatible », ou au contraire s'éloigner considérablement de ces préoccupations.

Il faut ici préciser que plusieurs solutions évoquées posent des questions de cohérence. Dès lors qu'il s'agit d'affecter le produit de la taxe au désendettement, ou au financement de dépenses nouvelles, il devient en effet délicat de garantir que la mise en œuvre de la taxe carbone se fera à niveau de prélèvements obligatoires constant, ce qui est pourtant l'un des principes directeurs de cette réforme. Cette exigence, qui favoriserait l'acceptabilité de la contribution et présenterait l'avantage de ne dégrader ni la compétitivité des entreprises, ni le pouvoir d'achat des ménages, est d'ailleurs un engagement pris par le Président de la République lors du Grenelle de

l'environnement<sup>2</sup>. Une solution serait alors de se résoudre à n'affecter qu'une partie du produit de la taxe à ces dépenses, mais il n'est pas certain que cette piste réponde aux préoccupations de lisibilité et de simplicité qui devraient présider à l'institution de cette nouvelle contribution.

### **b. Des solutions techniques variées sont envisageables pour permettre l'affectation**

En dépit de l'interdiction de principe de l'affectation de recettes à des dépenses déterminées, il pourrait être fait appel à de nombreuses solutions techniques pour rendre possible cette liaison.

- Si la taxe carbone devait constituer une ressource supplémentaire pour la **sécurité sociale**, la question serait aisément résolue : l'affectation de recettes est en effet la règle en matière de finances sociales, à l'inverse de ce qui prévaut pour l'État.
- Si l'on souhaite flécher le produit de la taxe carbone, la création d'un **compte d'affectation spéciale**, qui permet précisément de financer certaines opérations budgétaires par des recettes particulières, est une première solution. Vu l'article 19 de la LOLF, cette création ne pourrait être envisagée que dans la mesure où les dépenses ainsi financées seraient en relation directe avec la contribution affectée au compte d'affectation spéciale. Un schéma possible serait ainsi celui d'un compte d'affectation spéciale bénéficiant du produit de la contribution carbone finançant soit des mesures en faveur de

la « croissance verte », soit des mesures destinées à accompagner la mise en place de la fiscalité carbone.

- Une dernière solution serait de décider de l'affectation de la taxe carbone à une personne autre que l'État, par exemple un « **fonds autonome** », doté d'une gouvernance particulière et chargé de décider de l'utilisation des recettes. Un tel schéma, analogue à certains égards à celui mis en œuvre pour le fonds de réserve des retraites, aurait pour principale vertu de sanctuariser le produit de la contribution carbone, écartant cette ressource du besoin de financement de l'ensemble des dépenses de l'État. De plus, incidemment, une telle solution pourrait permettre d'afficher une baisse du niveau des dépenses de l'État, ce qui est le corollaire de toute débudgétisation.

Toutefois, dans les trois cas, il faut bien reconnaître que **ces solutions vont à contre-courant des standards du « nouveau » pilotage des finances publiques**, décollant de la LOLF, ou des efforts de clarification des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Tel est notamment le cas pour la solution « compte d'affectation spéciale ». Leur nombre en effet a été considérablement réduit dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF et la tendance n'est plus à privilégier le financement de certaines politiques publiques par d'autres, en dehors des arbitrages classiques. Tel est également le cas pour la création d'un fonds autonome, qui équivaldrait à une débudgétisation, à l'heure où on insiste à juste titre sur la nécessité de développer un pilotage unifié des finances publiques. Couplée à l'option retenue pour la détermination du taux, l'État perdrait ainsi la main sur la plupart des leviers d'action sur la fiscalité carbone. S'agissant d'un élément voulu précurseur d'une réorientation générale de la fiscalité, cette perte de capacité d'action serait gênante.

---

<sup>2</sup> Le 25 octobre 2007, le Président de la République s'engageait en effet à ce que « *la révision générale des prélèvements obligatoires se penche sur la création d'une taxe énergie-climat en contrepartie d'un allègement de la taxation du travail* ».

### c. Les règles budgétaires ne plaident pas en faveur d'une affectation des recettes

Les recettes issues de la contribution carbone constituant manifestement de l'argent public, il faut d'emblée préciser que les principes budgétaires régissant la gestion des deniers publics ont vocation à s'y appliquer.

Or, en la matière, ceux-ci sont clairs : les principes d'unité budgétaire et surtout d'universalité budgétaire ont pour effet que l'ensemble des recettes de l'État ont vocation à être versées au budget de l'État. Le texte de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 dispose ainsi à son article 6 que « *le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État* », précisant de plus que « *l'ensemble des recettes assurent l'exécution de l'ensemble des dépenses* ».

L'une des conséquences de ce principe est précisément la **règle de non-affectation des recettes**. Aucune recette ne peut en principe être affectée à une dépense particulière. Il est fait masse de l'ensemble des recettes, qui financent – sans distinctions – l'ensemble des dépenses de l'État. Ce n'est ainsi qu'à titre particulier et dérogoatoire que le chapitre III de la loi organique relative aux lois de finances envisage des hypothèses d'affectations de recettes.

Ces principes ne font pas que traduire une doctrine orthodoxe d'emploi des fonds publics. Leur objet est surtout de garantir que l'arbitrage opéré par la représentation nationale pour allouer des moyens budgétaires – limités – à des besoins – quasi infinis – se fasse dans les meilleures conditions possibles. Aucune dépense ne peut échapper à la règle commune : elle doit être confrontée aux autres, permettant ainsi d'optimiser l'allocation des moyens publics, en fonction des priorités retenues par le Parlement.

### d. Les inconvénients techniques de l'affectation de recettes sont nombreux

Les hypothèses d'affectation du produit de la contribution carbone présentent toutes d'importants inconvénients techniques. S'il est généralement admis que le rendement de la contribution carbone sera croissant<sup>3</sup>, il est néanmoins malaisé d'évaluer à moyen terme son rendement prévisionnel, et ce d'autant plus que la détermination du rythme d'évolution du taux serait confié à une commission indépendante. De ce fait, toute affectation de la taxe induit nécessairement un risque :

- de sous-financement des dépenses bénéficiaires de l'affectation, si le rendement progresse à un rythme moindre qu'attendu ;
- de constitution de « cagnottes », dont on connaît l'utilisation malheureuse qui a pu en être faite par le passé, en cas d'un rendement croissant plus vite que prévu.

De manière plus générale, enfin, la question de l'affectation de ces recettes ne peut faire l'impasse sur la situation inquiétante des finances publiques<sup>4</sup>, alors même que les effets de la crise sont encore à venir. Priver le budget général de l'État de cette marge de manœuvre supplémentaire, ce qui serait la conséquence de toute affectation de recettes, peut donc apparaître d'une opportunité discutable.

<sup>3</sup>. La cible demeure en effet une valorisation de la tonne de CO<sub>2</sub> émise à un niveau proche de la « valeur tutélaire » du carbone, estimée, en 2003, à 100 € la tonne de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2030.

<sup>4</sup>. À la fin 2008, les déficits publics s'élevaient à 3,4 % du PIB, avec une dette représentant 68,1 % du PIB (Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2009).

**e. L'affectation des recettes entraîne  
un risque substantiel de dénaturation  
de la finalité écologique de la taxe**

Enfin et surtout, l'affectation du produit de la taxe à une dépense pérenne, quelle que soit sa nature, comporte le **risque de dénaturer la finalité écologique de la taxe**. La finalité écologique de la contribution carbone se traduit par son seul « effet prix », découlant de l'existence même de la taxe et tendant à orienter les comportements en matière d'émission de dioxyde de carbone.

Dès lors qu'il reviendrait à cette même taxe de financer des dépenses, la raison d'être de la contribution carbone n'est plus seulement écologique, mais devient économique et financière. Immédiatement, des conflits d'usage apparaissent : l'orientation des comportements découlant de la finalité écologique irait à l'encontre des objectifs de rendements liés à la nécessité de financer des dépenses jugées prioritaires.

Les dépenses pouvant légitimement bénéficier d'une affectation du produit de la taxe carbone sont nombreuses. En dépit d'une interdiction de principe d'affecter une recette à des dépenses particulières, des solutions techniques peuvent être mises au point. Mais, il faut aussi prendre en compte les impératifs du pilotage des finances publiques et les exigences de bonne gestion des deniers publics, dans un contexte de dégradation prononcé de la situation financière. La solution d'une affectation ne le favoriserait pas. Surtout, la finalité même de la contribution carbone pourrait être mise en cause par son affectation au financement de certaines dépenses.

Déjà fourni, le débat sur l'affectation du produit de la contribution carbone n'épuise pourtant pas les interrogations quant aux possibles usages de cette nouvelle ressource. Légèrement entrevu à ce stade, le second point de clivage réside dans l'opportunité de compenser les effets de l'institution d'une contribution carbone.

### **III. COMPENSER LES EFFETS DE LA CONTRIBUTION CARBONE, OU ÉVITER TOUTE « RESTITUTION » ?**

#### **a. Le principe même d'une compensation peut faire débat**

Le principe d'une compensation des effets de l'institution d'une taxe ne va pas de soi. C'est en particulier le cas lorsqu'il s'agit d'une contribution destinée à infléchir les comportements. Mais, en matière d'incitations écologiques, les compensations ont déjà été utilisées par le passé. Ainsi, l'attribution gratuite de quotas d'émission de CO<sub>2</sub> était-elle une compensation de l'institution du système de quotas, destiné à faire internaliser aux plus gros émetteurs le coût de ces émissions.

Pour la contribution carbone proprement dite, le rapport de la conférence des experts sur la contribution climat-énergie admettait l'idée d'une compensation, au moyen de mesures ponctuelles pour les ménages les plus modestes ou les secteurs d'activité les plus touchés, afin de favoriser l'acceptabilité de la contribution nouvelle.

Mais alors que le débat va s'engager sur un terrain plus spécifiquement budgétaire, sur le fond, il apparaît que des arguments sérieux sont recevables en faveur d'une compensation, comme en faveur de l'absence de toute « restitution » aux assujettis à la contribution carbone, soit les entreprises, d'une part, et les ménages d'autre part.

***Le profil retenu pour la taxe carbone et le cadre socio-fiscal actuel plaident pour écarter toute compensation...***

En 2009, les entreprises devraient bénéficier de l'effet de la réforme annoncée de la taxe professionnelle. La concomitance avec l'institution de la contribution carbone a pour effet de figer, pour cette année au moins, tout débat sur la question de la compensation des effets de la taxe carbone pour les entreprises. À l'évidence, la réforme de la taxe professionnelle n'est pourtant pas une compensation adéquate de l'introduction de la taxe carbone : les secteurs les plus concernés par l'une et l'autre réforme ne sont d'ailleurs pas les mêmes. La question devra donc dans l'avenir être réexaminée de manière plus sereine, une fois que l'obstacle ponctuel de la réforme simultanée de la taxe professionnelle sera levé.

Pour les ménages, avec une valorisation de la tonne de CO<sub>2</sub> initialement fixée à 17 € et sans certitudes quant à l'évolution de ce niveau à court terme, la taxe carbone représenterait une contribution moyenne annuelle de l'ordre de 75 € par ménage. L'instauration d'un mécanisme de compensation, avec les coûts de gestion qu'il induirait, surtout si des modalités complexes sont retenues, ne paraît pas forcément justifiée. De plus, d'ores et déjà, les ménages les plus modestes bénéficieront d'une atténuation de l'effet de la contribution carbone, par l'intermédiaire de l'indexation sur le niveau des prix de certaines prestations sociales et – pour partie – du SMIC. Par ailleurs, l'émission de CO<sub>2</sub> émanant des ménages est pour l'heure faiblement prise en compte par la fiscalité existante, ce que reflètent les faibles niveaux de taux des taxes sur le gaz naturel ou le fioul domestique pour les ménages.

**... mais la nature particulière de la contribution carbone peut tout aussi bien justifier la mise en place de mécanismes de compensation**

L'une des raisons souvent évoquées pour ne pas instaurer de système de compensation, tant pour les ménages que pour les entreprises, est liée à l'hypothèse d'une affectation du produit de la taxe à des dépenses favorables à l'ensemble des agents économiques (on retrouve là le concept de « double dividende »). Mais à l'évidence, les premières réactions aux projets d'instituer une taxe carbone mettent en échec modèles et simulations des experts macro-économiques. Même si de solides études attestent d'un effet globalement neutre, **la préférence des opérateurs économiques, ménages comme entreprises, va très nettement vers une analyse micro-économique des effets de l'institution d'une taxe carbone**. Les réactions et débats de l'été l'ont amplement démontré : l'effet « double dividende » ne se vérifie pas du point de vue micro-économique. Dès lors, indépendamment même de la question de l'affectation des recettes, des mécanismes individualisés de compensation méritent d'être examinés. Les agents économiques ne raisonnent en effet pas toutes choses égales par ailleurs et pour l'ensemble de l'économie.

De plus, fondamentalement, **la taxe carbone n'est pas un impôt classique**. Sa vocation, confirmée par la commission Rocard et les arbitrages récemment rendus, est d'influer sur le système de prix pour faire changer les comportements, indépendamment des capacités contributives des assujettis. De ce fait, des compensations sont envisageables, dans la mesure où elles ne privent pas la contribution de tout effet incitatif. Il importe donc soit de les forfaitiser, soit de les cibler pour prendre en compte les situations individuelles les plus critiques (pour les ménages, comme pour les entreprises). À cet égard,

la compensation aux ménages ne peut être intégrale, cela reviendrait à priver l'institution d'une taxe carbone de ses effets. Une règle simple, à l'instar de la dynamique à l'œuvre sur le marché des quotas d'émission de CO<sub>2</sub>, pourrait consister à ce que les règles de compensation, si elles viennent à être instituées, soient progressivement durcies. Autrement dit, le degré de compensation des effets de la contribution carbone devrait diminuer à un rythme supérieur à celui de l'augmentation du taux de la contribution.

**b. Les modalités d'une éventuelle compensation ne sont pas indifférentes**

**Les techniques de compensation de l'effet de la taxe carbone sont nombreuses**

La compensation des effets de l'institution d'une taxe carbone peut prendre différents canaux :

- le jeu de la taxe elle-même, via des exonérations ou des abattements ;
- un vecteur fiscal, via des incitations à la transition énergétique, des crédits ou réductions d'impôts ne touchant pas à la contribution carbone elle-même ;
- un vecteur budgétaire, par des subventions aux assujettis (des « chèques »).

Quelle que soit la forme retenue, un autre critère réside dans le caractère forfaitaire ou au contraire ciblé de la compensation. Un ciblage permet de prendre en compte différentes séries de facteurs : exposition à la concurrence internationale, intensité de l'émission de carbone dans l'activité pour les entreprises ; revenu, disponibilité de transports en commun, situation géographique pour les ménages.

### **Toutes les techniques de compensation n'ont pas des effets équivalents**

Parmi les solutions ouvertes, l'une au moins devrait être écartée. Les voies de la compensation ne devraient en effet pas emprunter les mêmes chemins que ceux de la mise à contribution ! Ainsi, **les compensations ne devraient pas mettre à mal l'assiette de la contribution carbone**, sans quoi son objet même serait remis en cause, le signal-prix étant alors atténué. **L'absence de toute exonération en faveur de certaines catégories d'assujettis est une condition indispensable à l'efficacité de la contribution carbone**, sous peine de retomber dans les imperfections qui avaient jusqu'ici caractérisé les tentatives de développer en France une fiscalité à finalité environnementale. Si d'aventure, de telles exonérations étaient instituées, il faudrait alors au moins veiller à ce que les exonérés ne bénéficient pas en plus de mesures de compensation.

L'absence de toute exonération est donc une condition indispensable à l'efficacité de la taxe carbone. Par ailleurs, vu les finalités écologiques de la taxe carbone, toute exonération serait sans doute censurée par le Conseil constitutionnel, au motif de l'absence de rapport avec l'objectif écologique de la mesure de telles différences de traitement<sup>5</sup>.

Des systèmes de compensation autonomes, distincts de la contribution carbone elle-même devraient donc être privilégiés, si l'on souhaite en compenser les effets. Là encore, plusieurs voies sont possibles.

<sup>5</sup>. Le précédent de la censure des modalités de calcul de la taxe générale sur les activités polluantes dans la décision du Conseil du 28 décembre 2000, pour un motif analogue, ne peut que confirmer l'analyse.

- Les pistes de type « **chèque vert** » ou « **système de bonus-malus** » présentent l'avantage de la simplicité. Mais n'offrant pas de possibilités de traitement différencié en fonction de critères plus affinés, elles peuvent présenter des effets contre-productifs eu égard à la finalité de la taxe. De même, des effets anti-redistributifs seraient prévisibles, notamment pour les ménages, parmi lesquels seraient favorisés les ménages urbains, notamment ceux qui ne sont pas les moins aisés, les travaux de l'ADEME en attestent<sup>6</sup>.

- La compensation par l'intermédiaire d'**allègements d'autres prélèvements obligatoires** peut sembler séduisante. Mais ceux qui seraient alors ciblés ne relèveraient sans doute pas des recettes de l'État. Diminuer les recettes imparties aux collectivités territoriales, amoindrir les ressources de la sécurité sociale ne devrait pas être une orientation privilégiée, au vu de l'évolution de leurs situations financières respectives.

- **Au final, la meilleure voie pour compenser les effets de l'institution d'une taxe carbone, dans sa phase de montée en charge, pourrait résider dans la technique du crédit d'impôt.** Celui-ci devrait porter sur une contribution distincte de la taxe carbone. Une telle mesure n'atténuerait pas l'impact du signal-prix de la contribution carbone et permettrait de prendre en compte différents facteurs (localisation géographique, disponibilité de transports en commun, prise en compte du revenu pour les ménages ; secteur d'activité pour les entreprises).

<sup>6</sup>. Source : ADEME, Stratégies et études n°19, juin 2009.



## CONCLUSION

Dans le débat nourri quant à l'usage des recettes de la contribution carbone, l'important est de se garder des concepts peu opératoires, car trop larges (ainsi de la notion de « double dividende »), ou des idées louables, mais dont toutes les implications ne sont pas prises en compte (affectation à la réduction des déficits, ou financement de la « croissance verte » qui ne pourraient s'opérer à niveau de prélèvements constants). Comme souvent, une attitude prudente et raisonnable consisterait à se rattacher à des principes de gouvernance fiscale bien établis (la neutralité fiscale) et aux règles organiques régissant la construction du budget de l'État (la règle de non-affectation des recettes).

L'institution d'une contribution carbone est supposée constituer l'acte fondateur d'une réorientation générale de la fiscalité vers des finalités incitatives, corollaire de son allègement sur le travail. Pour aller vers cette « réorientation » de la fiscalité, **il est indispensable de sanctuariser l'outil « contribution carbone » en évitant que l'usage fait de la recette ne vienne contrecarrer la finalité même de la taxe.** C'est là une conclusion qui paraît devoir s'imposer et devrait en tout cas être prise en compte dans les débats autour de l'affectation du produit de la taxe, comme dans ceux tenant à l'introduction de compensations.

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

## **Présidents**

**Gérard Mestrallet**, président-directeur général de GDF Suez

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

## **Rapporteur**

**Simon Fetet**

## **Membres**

**Robert Baconnier**, président de l'ANSA

**Michel Bouvier**, professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne, directeur du GERFIP

**Jean-Louis Dardanne**, directeur fiscal groupe de GDF Suez

**Christophe Heckly**, administrateur de l'OCDE

**Dominique Hoorens**, directeur des études économiques et financières de l'Union sociale pour l'habitat

**Jean-Dominique Lafay**, professeur à l'Université Paris I Panthéon Sorbonne

**Hervé Lehérissel**, associé chez Ernst & Young Law

**Frédéric Lucet**, président de Family Business Group

**Patrice Pouliguen**, directeur des affaires fiscales Groupe de BNP Paribas

**Martine Milliet-Einbinder**, chef de l'Unité coopération internationale de l'OCDE

**François Perrin-Pelletier**, président d'honneur du Faider

**Philippe Thiria**, directeur du département fiscal d'Unilever France

**Philippe Trainar**, économiste en chef de la Scor

**LES DERNIÈRES PUBLICATIONS  
DE L'INSTITUT DE L'ENTREPRISE**

**Europe, état, collectivités locales :  
quelle place pour le principe de subsidiarité  
en matière fiscale ?**

*Par la commission Modernisation de la fiscalité  
de l'Institut de l'entreprise (octobre 2009)*

**Après la crise : renouer avec  
les fondamentaux de l'économie de marché**

*Par l'Institut de l'entreprise (avril 2009)*

**L'industrie dans l'économie (1981-2006) :  
une réalité pour notre avenir ?**

Étude comparée de l'industrie en France et  
dans les grandes puissances industrielles  
depuis 25 ans

*Par le Cercle de l'Industrie et l'Institut de l'entreprise  
(janvier 2009)*

**La loi de règlement du budget 2007 :  
les prémisses d'une logique de résultat**

*Par l'Observatoire de la Dépense publique  
de l'Institut de l'entreprise (décembre 2008)*

**La taxe carbone : mythe ou réalité ?**

*Par la commission Modernisation de la fiscalité  
de l'Institut de l'entreprise (septembre 2008)*

**24 heures chrono - L'agenda des dirigeants**

*Par Bruno Cahen (avril 2008)*

**Réforme de la fiscalité du patrimoine :  
bilan et perspectives**

*Par la commission Modernisation de la fiscalité  
de l'Institut de l'entreprise (janvier 2008)*

Toutes nos publications sont téléchargeables sur notre  
site internet : [www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)

# Utilisation des recettes de la contribution climat-énergie : les termes du débat

Des arbitrages récents ont abouti à la décision d'instituer une taxe carbone à l'occasion de la prochaine loi de finances. Pour autant, les questions liées à l'usage des recettes de cette nouvelle contribution demeurent à trancher.

La commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise propose à cet effet une grille d'analyse pour appréhender les enjeux de l'usage des recettes de la taxe carbone. Cette « boîte à outils » se concentre sur deux questions clés :

- celle de l'opportunité d'instituer une compensation des effets de la taxe carbone, tant pour les entreprises, que pour les ménages ;
- celle de l'intérêt d'affecter ou non les recettes de cette contribution à des dépenses déterminées.



29, rue de Lisbonne  
75008 Paris  
Tél. : 33 (0) 1 53 23 87 28  
Fax : 33 (0) 1 47 23 79 01  
[www.institut-entreprise.fr](http://www.institut-entreprise.fr)