

**WORKING PAPER** n°40  
Décembre 2009

# Taxe carbone : et après ?

## **Rencontre de Lisbonne**

Compte rendu des débats du 10 novembre 2009

Avec

**Alain Grandjean**, économiste, expert pour la Fondation Nicolas Hulot

**Bruno Bensasson**, directeur économie, prix et marchés de GDF Suez

**Michel Taly**, avocat associé chez Arsene Taxand & co-président de la commission  
Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise

# Taxe carbone : et après ?

## Rencontre de Lisbonne du 10 novembre 2009

Comme le rappelle en introduction **Michel Taly**, la séance de ce 10 novembre se situe dans le prolongement de deux travaux antérieurs réalisés par l'Institut de l'entreprise. Le premier, il y a plus d'un an, portait sur le type d'outil fiscal qu'appelaient les réflexions autour de la « Contribution Climat Énergie ». Depuis, le consensus s'est fait autour d'une taxe, et les débats portant sur son articulation possible au marché des quotas ou sur son statut (additionnelle ou différentielle par rapport à la TIPP<sup>1</sup>) ont été tranchés. Cette taxe est entre-temps devenue « Taxe carbone » laissant momentanément de côté les enjeux fondamentaux liés aux autres sources d'énergie et à leur raréfaction.

En juin 2009, un *working paper* de la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise (*Utilisation des recettes de la contribution climat énergie : les termes du débat*) proposait des pistes de réflexion sur l'usage des recettes issues de cette taxe. À supposer qu'il s'agisse d'une recette fiscale ordinaire, ce type de questionnement a surpris plus d'un budgétaire, à l'heure où le déficit de l'État français s'approche des 150 milliards d'euros. Or comme le rappelle Michel Taly, cette taxe

est loin d'être une recette fiscale ordinaire. Premièrement, si cette taxe est une recette du budget, avec comme seule contrepartie pour les citoyens de nouvelles dépenses budgétaires générales, il ne sera pas possible de monter jusqu'à 200 euros la tonne, la charge pour les ménages et les entreprises devenant insupportable. À de tels niveaux de prélèvement, il faut envisager des mécanismes de restitution, avec la difficulté majeure qui consiste à conserver le pouvoir incitatif de la taxe. Ensuite, si cette taxe est utilisée pour rationaliser la fiscalité en utilisant les recettes pour baisser d'autres impôts, elle se substitue alors à ceux-ci pour financer la dépense publique et devient un impôt ordinaire. Or, à 200 euros la tonne, soit 50 milliards d'euros de recettes, surgit la question suivante : quel sens y a-t-il à prendre la consommation des ménages en fioul ou en essence comme capacité contributive à cet impôt ? Tous les Français ne sont évidemment pas égaux dans leurs besoins de chauffage ou de transport individuel. À nouveau, de tels niveaux de prélèvement rendent nécessaire un système de redistribution tout à fait autonome, non assimilable à de la dépense publique, et la taxe se transforme en signal prix. Si l'enjeu du débat est de taille, c'est dans la mesure où un tel instrument n'a jamais réellement existé.

On comprend donc que les questions restées ouvertes aujourd'hui sont très nombreuses. Cette taxe

1. « Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers » : principale taxe perçue en France sur les produits pétroliers, comme les supercarburants sans plomb (95 et 98) et le gazole.

semble désormais sur les rails, adoptée par l'Assemblée nationale et sur le point de l'être par le Sénat. Le « et après ? » de cette séance recouvre ainsi les points clefs qui seront abordés par nos intervenants, notamment : comment doit évoluer le taux de la taxe ? Quel doit être son rythme d'évolution ? Aussi, quel doit être le système de redistribution ? Si pour les ménages, un crédit d'impôt a été conçu, qu'en est-il pour les entreprises ? La question de l'allègement des charges sociales et patronales pose en effet, sur le plan cette fois-ci de la compétitivité, le même dilemme de l'évaluation des capacités contributives en fonction des besoins énergétiques.

## ▲ ALAIN GRANDJEAN

Économiste, expert pour la Fondation  
Nicolas Hulot

### **Une histoire déjà longue**

Alain Grandjean commence son intervention en rappelant que la taxe carbone a été mentionnée officiellement pour la première fois lors des négociations autour du Protocole de Kyoto, en 1998. L'idée, essentiellement portée par les Européens, a souffert d'un manque de vision commune et claire et fut abandonnée au profit des quotas, premier mécanisme à être mis en place à l'échelle européenne. Cependant, avec en 2006 la publication de *Le plein s'il vous plaît ! : La solution au problème de l'énergie*<sup>2</sup> par Alain Grandjean et Jean-Marc Jancovici, puis avec l'intervention de Nicolas Hulot dans la campagne présidentielle, le sujet d'une taxe carbone et de ses implications a été remis sur la table. Ainsi, après plus de dix ans de réflexions et dans le

2. Le Seuil, février 2006.

contexte actuel de la crise, on ne peut que se féliciter qu'une telle taxe voit le jour et soit sur le point d'être adoptée par le Sénat. Enfin, il ne faut pas oublier les confusions touchant les dimensions avale (que fait-on des recettes de la taxe ?) et amont de la taxe (comment la prélève-t-on ?) qui ont perturbé les débats : les médias se sont en effet précipités sur la première dimension alors que les premiers travaux des experts et les avancées de la réflexion portaient avant tout sur la dimension amont.

### **Taux progressif & commission de suivi**

Depuis la commission Quinet<sup>3</sup>, force est de constater que la plupart des économistes s'accordent, en fonction de leur modèle respectif, autour d'un montant de la taxe allant de 100 à 200 euros la tonne de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2020/2030. Si de leur côté les industriels évoquent des montants plus proches de 100 euros, il demeure que les écarts ne sont pas démesurés. Ainsi, un montant conséquent est envisageable à long terme et la progressivité du taux s'impose comme la meilleure solution. Le mécanisme économique est simple mais crucial : il est nécessaire de parvenir à un niveau de prix suffisamment incitatif pour que les acteurs économiques modifient leurs comportements dans le sens souhaitable : il va de soi que le climat n'attend pas et que les comportements des ménages comme ceux des entreprises ne vont pas dans le sens d'une amélioration.

3. Cette commission, mandatée début 2008 par le Premier ministre, et présidée par Alain Quinet, a été mise en place par le Centre d'analyse stratégique. Réunissant des économistes de l'université et du CNRS, de l'AIE et de l'OCDE, ainsi que des représentants des partenaires économiques et sociaux, des organisations environnementales et des administrations concernées, elle a rendu en 2009 un rapport sur « La valeur tutélaire du carbone ».

Cet accroissement du taux, prévu dans l'exposé des motifs et non dans le corps de la loi, sera examiné et supervisé par une commission de suivi. L'existence de cette dernière est largement motivée par la nécessité d'examiner en profondeur les implications et la gestion de l'augmentation du taux, pour enfin rendre possible une réflexion solide sur le système de compensation le plus adapté. Il s'agit donc à la lettre de bien plus qu'une simple commission d'observation ou de contrôle.

### ***Les gaz à effet de serre oubliés par la taxe carbone***

Cependant, comme le souligne Alain Grandjean, l'enthousiasme raisonnable que suscite l'adoption de la taxe carbone ne doit pas occulter les autres gaz à effet de serre qui ne font pas l'objet d'un traitement législatif et fiscal. Parmi ces autres gaz, on compte le méthane (CH<sub>4</sub>) et le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), dont les principaux émetteurs sont les agriculteurs. Or l'agriculture demeure pour l'instant relativement à l'écart de la réflexion et du circuit global des mécanismes conçus pour la protection de l'environnement. Avec la pression exercée par les climatologues, notamment sur le méthane, on peut espérer que la conférence de Copenhague, en décembre 2009, fera avancer les débats sur ce sujet.

### ***Deux chantiers ouverts : électricité & ajustement fiscal aux frontières***

Enfin, Alain Grandjean aborde dans un dernier temps deux questions connexes. La question de l'électricité, directement liée aux problématiques des gaz à effet de serre et du carbone, reste en effet totalement ouverte. En principe, parce que soumise aux quotas de CO<sub>2</sub>, l'électricité est exonérée de l'assiette de la taxe. Cependant, le tarif réglementé de l'électricité n'est pas un tarif de marché : le signal ne parvient donc pas jusqu'au consommateur. Ainsi, alors que la

France a une électricité fortement carbonée, elle ne dispose pas d'un signal prix incitatif.

La deuxième question épineuse est celle de l'ajustement fiscal aux frontières. Celui-ci ne peut porter que sur les frontières de l'Europe et soulève de très vives réticences en raison des obstacles au commerce international que ne manquerait pas de provoquer une telle mesure. En particulier, il faudrait composer avec l'opposition, très forte, des pays fortement dépendants de leurs exportations vers les pays occidentaux, comme la Chine. L'importance du sujet ici débattu rendra néanmoins de plus en plus urgentes la réflexion et les propositions concrètes sur une taxe aux frontières.

Alain Grandjean conclut son intervention sur la résurgence très récente du « climato scepticisme » : cette résurgence étant parfaitement concomitante avec l'apparition enfin concrète des premières contraintes liées à la protection du climat. On ne peut que s'en étonner dès lors que l'on constate le consensus croissant des climatologues sur les perspectives de dégradation de l'environnement et les causes de cette dernière. Les arguments des sceptiques ne résistent pas à l'épreuve des chiffres et reposent sur idées qu'il est de plus en plus difficile de recycler.

## **▲ BRUNO BENSASSON**

Directeur économie, prix et marchés de GDF Suez

Bruno Bensasson présente en introduction les points concernant la taxe carbone qui ont été une source de satisfaction pour le groupe GDF Suez. S'il n'est pas évident pour un industriel producteur d'énergie d'être en faveur d'un signal prix fort à

Taxe carbone :  
et après ?

l'adresse de ses clients, GDF Suez est également un fournisseur de services énergétiques, auxquels se consacrent 40 % de ses effectifs, et un producteur d'énergies peu ou pas carbonées : ce profil délibérément « durable » explique ainsi le soutien ferme du groupe porté au principe général de la taxe carbone. Au-delà des efforts de réglementation et d'innovation technologiques, un tel signal demeure une façon efficace de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Alors que le système des quotas européens couvrait les émissions du domaine concentré, celui des grandes installations, il faut à présent se réjouir que les consommations diffuses entrent enfin dans le cadre réglementaire. Ensuite, la progressivité du taux, l'exclusion des installations déjà soumises aux quotas, et, enfin, l'idée d'un système de redistribution s'imposent comme les meilleures solutions, auxquelles une réflexion de bon sens devait naturellement conduire.

### **Taux de la taxe et prix de marché : la nécessité de signaux économiques uniques**

Cependant, la question de la progressivité de la taxe demeure une question complexe. Il semble en effet nécessaire d'avoir une bonne articulation entre le taux de celle-ci et les prix qui seront observés sur les marchés : le choix d'un premier taux à 17 euros, précisément en référence au marché, doit être à ce titre salué. Même si les prix de marché ne constituent pas une bonne référence dans l'absolu, l'essentiel est de préserver une cohérence entre la taxation des consommations diffuses et celle des consommations concentrées. De la sorte, si les objectifs quantitatifs donnés au marché ETS<sup>4</sup> sont les bons,

<sup>4</sup>. Le marché de permis européen ou *European Union Emissions Trading Scheme* (EU ETS) : il s'agit du mécanisme d'échange de droits d'émission le plus important dans le monde.

alors le prix qu'il donne est le bon et si tel n'est pas le cas, alors ces objectifs doivent être révisés. Bruno Bensasson insiste sur ce point : l'essentiel est que le signal soit le même pour tous et permette d'atteindre les objectifs climatiques. Ensuite, une telle cohérence ne devrait pas poser de problèmes redoutables si l'on garde à l'esprit les valeurs de référence, comme les coûts d'abattement (capture et stockage du CO<sub>2</sub>) et les coûts des dommages.

### **L'impact sur la compétitivité & le pouvoir d'achat : un problème de diagnostic**

Le second point clef abordé par Bruno Bensasson est celui de l'impact de la taxe sur les entreprises et les ménages. D'une part si un tel impact était négatif, il faudrait toujours mettre en balance ces effets négatifs avec les conséquences très graves de long terme qui résulteraient de toute inaction en la matière, sur le plan économique, social et environnemental. Le rapport Stern est à ce titre parfaitement univoque. D'autre part, cet impact reste à mesurer, en prenant en compte notamment l'atténuation qui viendra du système de redistribution mis en place. Mais d'une manière plus générale, ce qui retient l'attention de Bruno Bensasson demeure la difficulté à bien apprécier, objectivement, l'impact macroéconomique d'une telle mesure, sur le PIB, le pouvoir d'achat, l'emploi, etc.

Autrement dit, les économistes sont aujourd'hui partagés pour dire si les investissements du Grenelle viendront s'ajouter à l'investissement, et donc au PIB, ou s'ils viendront se soustraire au pouvoir d'achat disponible. Ces questions sont au centre de la problématique de la croissance verte et des mesures publiques mises en œuvre pour la soutenir. Une réponse claire serait le meilleur gage de leur pérennité, alors qu'on voit des revirements dommageables dans des pays voisins.

### **Taxes d'ajustement aux frontières & pluralité des marches**

Présent sur les cinq continents, GDF Suez promeut naturellement un commerce international sans barrières ni distorsions de concurrence. Cependant, force est de constater que la nécessité de telles taxes, impossibles à l'intérieur de l'Europe mais envisageables à ses frontières, dépend directement de la possibilité ou non de parvenir à un accord engageant tous les grands pays émetteurs de façon équitable. Dans tous les cas, des taxes non harmonisées seront problématiques au sein de l'Europe pour des secteurs comme la pêche, l'agriculture ou encore le transport, en concurrence continentale. À l'échelle internationale, se pose la question de l'articulation des marchés régionaux, sauf à ce que l'on crée un marché mondial libre et efficient. En effet, comment, par exemple, faire communiquer des marchés aux plafonds ou planchers de prix différents ? Les enjeux économiques des accords climatiques sont considérables : à raison de 40 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> émises par an et d'un prix de la tonne de l'ordre de 30 à 50 euros, les valeurs en jeu sont équivalentes au marché mondial du pétrole.

### **Assiette et inclusion de l'électricité**

Bruno Bensasson conclut son intervention sur l'opportunité d'inclure la consommation domestique d'électricité en heures de pointe dans le processus global de taxation du carbone. La production carbonée, de son côté, est déjà taxée au travers du marché européen des quotas : le prix de gros l'électricité intègre la valeur du CO<sub>2</sub> ; il a ainsi augmenté en 2005 à la suite de l'introduction des quotas à 20 euros par tonne à raison de 10 euros par MWh, traduisant le contenu en carbone important de la production d'électricité de pointe. Mais cette même valeur du CO<sub>2</sub> n'est pas intégrée dans les tarifs administrés de l'électricité dont les clients domestiques

continueront de bénéficier. C'est pourquoi GDF Suez soutient l'inclusion dans l'assiette de la taxe des consommations domestiques en heures de pointe, au-dessus d'un seuil de 9 kW de puissance installée, consommations moins liées aux types de logement qu'aux modes de chauffage, plus ou moins économes en carbone.

## **▲ ÉCHANGES AVEC LA SALLE**

**Michel Taly**, pour lancer les débats, revient sur les points clés de la séance, et dans un premier temps sur la **question du signal prix**. En effet, on peut s'interroger sur la nécessité de créer un tel signal par l'impôt, là où normalement un marché efficient devrait de lui-même le produire. Les partisans d'une taxe flottante remettent justement en cause cette nécessité. Pourtant, la raison essentielle demeure dans la préparation des acteurs aux changements des conditions énergétiques : un signal prix confié seulement au marché a toutes les chances de ne pas inciter les agents économiques à modifier à temps leurs modes de consommation. Cette logique s'applique directement aux producteurs de pétrole : leur intérêt est de maintenir le plus longtemps possible un niveau de prix certes élevé, autour de 80 euros, mais cependant insuffisamment élevé pour rendre les énergies renouvelables rentables. **Alain Grandjean** rappelle à ce titre qu'en tant qu'externalité, le carbone n'a pas de prix. Il n'y a donc que la puissance publique qui ait ici la capacité de fixer un prix afin d'induire un nouveau comportement. Ensuite, la question des modalités de mise en place reste entièrement ouverte à la pluralité des débats.

Le second point soulevé par **Michel Taly** concerne l'**articulation des effets macro et microéconomiques**.

Si le verdissement de la fiscalité semble fonctionner à l'échelle macroéconomique, les ménages demeurent inégaux quant à leurs capacités d'évitement, tout comme les entreprises pour lesquelles on peut craindre un déséquilibre entre secteurs et acteurs plus ou moins favorisés. À ce titre, il faut regretter le manque de réflexion microéconomique, notamment de la part de ceux qui plébiscitent le double dividende.

Ensuite, **Michel Taly** attire l'attention du public sur une dimension de l'**articulation quotas/taxe** souvent occultée. Verticalement se pose le problème suivant : dans un même secteur d'activité, selon la taille de l'acteur, le régime relève ou du quota ou de la taxe. Alors que la taxe n'était pas mise en place, les entreprises tentaient d'échapper au seuil les obligeant aux quotas. Aujourd'hui, même avec une taxe à 17 euros, le marché est comparativement plus généreux du fait de la gratuité des quotas lors de la mise en place du système. Ainsi, il est nécessaire d'anticiper une situation périlleuse : lorsque la taxe atteindra des niveaux élevés, un écart se creusera entre les acteurs concernés par celle-ci et les autres concernés par des quotas, dont l'évolution sera plus lente en raison du caractère transnational du marché.

Évoquant un entretien avec Pascal Lamy, **Michel Taly** rappelle en dernier lieu les **conditions qui s'imposent à l'idée d'une taxe extérieure**. D'une part, cette dernière doit avoir un effet strictement équivalent à la taxe intérieure et d'autre part, il est nécessaire de vérifier si les pays d'origine de l'importation ont ou non mis en place une taxe similaire, l'existence d'une telle taxe impliquant en effet de ne faire payer aux exportateurs que la différence. On imagine alors la complexité d'un système de traçabilité, qui ne peut s'appliquer que sur certains produits de base comme le ciment, le papier ou l'acier. La taxe extérieure ne

peut donc se présenter comme la solution miracle palliant le déficit de compétitivité de nos entreprises, si d'autres pays n'adoptent pas un mécanisme comparable de taxation.

**Géry Lecerf, chargé de mission du président à la Commission de Régulation de l'Énergie**, saisit l'occasion de la discussion pour rappeler que la question de l'inclusion ou non de l'électricité dans l'assiette de la taxe est directement liée à une autre question, peut-être plus fondamentale, qui est celle du choix entre un système de marché et un système tarifaire.

Une intervenante revient sur la **taxe carbone et l'agenda réglementaire transnational** : la France, avec cette taxe, n'est-elle pas en train d'anticiper un changement qui aura lieu au niveau communautaire grâce à la directive énergie ? Pour **Michel Taly**, cette directive va dans le même sens, mais son cadre institutionnel sera nécessairement beaucoup plus complexe à mettre en place avec l'Europe des vingt-sept. Pourrait-on alors aller jusqu'à dire que cette taxe est un pur produit franco-français ? **Alain Grandjean** mentionne plusieurs arguments à l'encontre de cette idée. D'abord il est nécessaire qu'un premier État se lance dans de tels projets, la France n'étant pas par ailleurs un acteur mineur en Europe. Ensuite, il semble évident que la dimension communautaire soulèvera tôt ou tard des défis considérables. La rivalité entre la France et l'Allemagne en est un des exemples ; l'électricité de cette dernière n'étant pas nucléaire, il y a fort à parier qu'elle insistera pour que toute l'électricité soit taxée et pas seulement celle qui est émettrice de gaz à effet de serre.

## Taxe carbone : et après ?

Avec la loi de finances pour 2010, la taxe carbone va faire son entrée dans la législation fiscale nationale. Il s'agit là, à coup sûr, d'une victoire pour tous ceux qui, dans le cadre du « Pacte écologique » de Nicolas Hulot d'abord, du Grenelle de l'environnement ensuite, n'ont cessé de plaider pour un recours au levier fiscal pour envoyer aux consommateurs – entreprises et ménages – un « signal prix » de nature à infléchir leur comportement.

Pour autant, plusieurs questions restent ouvertes. Celle du rythme d'augmentation du prix de la tonne de CO<sub>2</sub>, d'abord, que le gouvernement a fixé à 17€ pour 2010, mais qui devra nécessairement être relevé progressivement pour que le dispositif soit efficace. Celle, liée, de l'impact à moyen terme de cette nouvelle taxation sur la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des ménages. Celle, enfin, de l'articulation entre un dispositif national et le projet de « mécanisme d'ajustement aux frontières » que la France promeut actuellement auprès de ses partenaires européens dans la perspective du sommet de Copenhague.

Le compte rendu de cette réunion a été réalisé par  
Thomas Roborel de Climens.



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)