

## Taxe carbone : Réussir la montée en régime après 2016

Christian de Perthuis<sup>1</sup>

N°2015-01  
Août 2015

POLICY BRIEF

*Donner de la visibilité à une trajectoire de prix du carbone à long terme est une recommandation partagée par nombre d'économistes. Pour changer les comportements et réorienter les investissements, le signal prix doit en effet être anticipé par les acteurs économiques. L'inscription dans la loi sur la Transition Energétique d'un objectif de prix du carbone à l'horizon 2030 va donc dans le bon sens.*

*Pour atteindre cet objectif, l'exécutif devra revenir devant le Parlement et faire voter les hausses requises dans les Lois de Finances successives. La baisse du prix des énergies fossiles ayant peu de chance de se prolonger pendant 15 ans, le contexte général sera moins favorable. Ce Policy Brief avance six recommandations pour faciliter la montée en régime de la taxe carbone et accélérer la transition vers une société bas-carbone :*

- Appliquer le principe de substitution : les produits de la taxe carbone doivent financer la baisse d'autres prélèvements obligatoires.
- Taxer tout le carbone fossile, rien que le carbone fossile : les bioénergies ne doivent pas être redevables de la taxe carbone.
- Incorporer la composante carbone dans les tarifs réglementés de vente de l'électricité : le contenu en CO<sub>2</sub> du kWh thermique doit apparaître dans la facture électrique.
- Viser une convergence par le haut des taxes carbone en Europe et du prix des quotas de CO<sub>2</sub> sur le système d'échange européen.
- Traiter les questions de compétitivité sans distordre le prix du carbone : les baisses de charges forfaitaires sont le bon levier pour prévenir les risques de pertes de compétitivité.
- Soutenir les ménages vulnérables : l'équité justifie des transferts forfaitaires dirigés vers les foyers à faible revenus sans procéder à des exonérations de la taxe.

<sup>1</sup> Université Paris-Dauphine et Chaire Economie du Climat. L'auteur tient à remercier Jean-René Brunetière, Richard Lavergne, Jacques Percebois et Boris Solier pour leur relecture attentive d'une première version de ce Policy Brief.

*This page is intentionally blank - Cette page est laissée vide intentionnellement*

# Taxe carbone : réussir la montée en régime après 2016

Christian de Perthuis  
Université Paris-Dauphine, Chaire Economie du Climat

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 comporte l'objectif de porter la taxe carbone à 56 euros par tonne de CO<sub>2</sub> émise en 2020 et à 100 euros en 2030<sup>i</sup>. L'objectif consiste à poursuivre une trajectoire ascendante après 2016, pour rejoindre les « valeurs tutélaires » du carbone, définies dans le rapport Quinet comme le prix du carbone permettant d'atteindre au moindre coût l'objectif de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050<sup>ii</sup>.

Introduite par la Loi de Finances de 2014 à un niveau de 7 euros la tonne de CO<sub>2</sub>, la taxe carbone s'élève à 14,5 euros en 2015 et à 22 euros en 2016<sup>iii</sup>. Pour atteindre l'objectif visé, les gouvernements qui se succéderont d'ici 2030 devront repasser devant le Parlement pour que celui-ci vote les hausses requises dans les futures lois de finances. La simple arithmétique montre que la poursuite d'une hausse annuelle de 7,5 euros, similaire en niveau à celles intervenues en 2015 et programmée en 2016, conduirait à une taxe carbone supérieure à 100 euros en 2030. Mais sera-t-il facile de prolonger une telle tendance ? Opérée dans un contexte de baisse du prix des énergies fossiles, l'ajustement de 2015 a été indolore pour le corps social. Comme la baisse du prix des énergies fossiles a peu de chance de se prolonger jusqu'en 2030, la tâche des gouvernements sera plus ardue dans les années qui viennent. Ce Policy Brief avance six recommandations pour faciliter la montée en régime de la taxation nationale du carbone.

## **1. Appliquer le principe de substitution : les produits de la taxe carbone doivent financer la baisse d'autres prélèvements obligatoires**

Première condition pour réussir la montée en régime de la taxe : s'inscrire dans une logique de substitution qui s'oppose aux principes traditionnels de la fiscalité de rendement auquel est habitué le législateur. Cette logique s'énonce de façon très simple : chaque euro supplémentaire perçu au titre de la taxe carbone doit être compensé par la baisse équivalente d'un autre prélèvement obligatoire pesant sur les facteurs de production (travail ou capital). De la sorte, le taux global de prélèvements obligatoires reste inchangé, un impôt pesant sur un « mal » (le réchauffement climatique) se substituant à un impôt pesant sur un bien économique.

Il existe un exemple réussi de montée en régime de la taxe carbone : la Suède où la mise en œuvre de cette taxe s'est inscrite dans le cadre de réformes fiscales d'ensemble destinées à baisser le niveau général des prélèvements obligatoires. Dans ce pays, l'intégralité du produit de la taxe carbone a servi à alléger d'autres charges pesant sur le travail ou le capital<sup>iv</sup>.

Les arbitrages retenus pour l'introduction de la taxe carbone en France ont implicitement appliqué ces principes en fléchant les trois quarts du produit de la taxe carbone vers la baisse des charges pesant sur le travail (via la mécanique complexe du « crédit d'impôt compétitivité-emploi ») et en fléchant le solde vers la compensation des ménages à faible revenu. Pour assurer la montée en régime de la taxe, il faudra trouver des formules économiquement efficaces et socialement acceptables. Ceci nécessite un débat transparent entre les différentes parties prenantes et des arbitrages difficiles à prendre par l'autorité publique. Deux règles doivent les guider :

- la règle d'efficacité doit veiller à ce que les recettes de la taxe carbone financent les baisses de charges favorisant la création de richesse et d'emplois par le tissu économique en contrariant d'éventuels effets pervers sur la compétitivité ;

- la règle d'équité doit s'assurer que les ménages les plus vulnérables à un renchérissement des énergies fossiles ne supportent pas un prélèvement socialement inacceptable.

Un corollaire important du principe de substitution est qu'il ne faut pas affecter le produit de la taxe carbone au financement de la lutte contre le changement climatique, comme le commanderaient le sens commun ou les bonnes intentions écologiques.

## **2. Taxer tout le carbone fossile, rien que le carbone fossile : les bioénergies ne doivent pas être redevables de la taxe carbone**

L'efficacité de la tarification du carbone consiste à renchérir l'ensemble des énergies fossiles, à hauteur de leur contenu en CO<sub>2</sub>. Ce renchérissement du coût des énergies carbonées conduit à réduire leur usage et rentabilise graduellement celui des énergies non carbonées. Concrètement, l'application de cette règle pose deux questions d'application :

- Seules les émissions de carbone d'origine fossile doivent être taxées<sup>v</sup>. Cette règle n'a pas été correctement appliquée dans le dispositif français qui inclut dans l'assiette de la taxe les émissions de CO<sub>2</sub> issues des bioénergies (biogaz, biocarburants,...) au motif que ces énergies disposent déjà de systèmes spécifiques de soutien. Pour envoyer les bonnes incitations, il convient de revoir ce dispositif en détaxant les bioénergies tout en réduisant au prorata les montants des soutiens qui étaient jugés nécessaires avant l'instauration de la taxe carbone<sup>vi</sup> ;

- la totalité des énergies d'origine fossile doit supporter le prélèvement, ce qui pose la question du lien entre la taxe carbone nationale et le système européen d'échanges de quotas de CO<sub>2</sub>. Le choix retenu en France, à l'instar de ceux en vigueur en Suède et en Irlande, a consisté à construire une taxation du CO<sub>2</sub> complémentaire de l'EU-ETS qui exonère donc les installations soumises au régime de l'EU-ETS de la taxe carbone nationale. Ceci pose la question de l'unicité du prix, examinée ci-dessous.

## **3. Incorporer la composante carbone dans les tarifs réglementés de vente de l'électricité : le contenu en CO<sub>2</sub> du kWh thermique doit apparaître dans la facture électrique.**

La production électrique étant intégrée au système européen d'échanges de quotas, les prix sur les marchés de gros de l'électricité reflètent le contenu carbone du producteur marginal. Le signal prix du carbone est donc transmis aux clients industriels s'approvisionnant sur le marché de gros, mais pas à ceux (ménages ou entreprises) qui achètent l'électricité au tarif réglementé. Cette situation limite l'efficacité du signal prix pour ces consommateurs et crée une asymétrie pour les usages où existe une concurrence entre l'électricité et le gaz.

Il conviendra donc d'intégrer dans le calcul du tarif réglementé une composante carbone qui s'approche le plus possible du contenu en CO<sub>2</sub> du producteur de pointe alimentant le réseau.

#### **4. Viser une convergence par le haut des taxes carbone européennes et du prix des quotas de CO<sub>2</sub> sur le système d'échange européen**

Le choix de ne pas soumettre les installations soumises à l'EU-ETS à la taxe carbone nationale se justifie par le souci d'éviter une double tarification du carbone (nationale + communautaire) pour ces installations.

La taxe carbone nationale ayant été introduite à un niveau proche du prix du quota de CO<sub>2</sub>, cette distorsion a jusqu'à présent été limitée. Mais il est improbable que la trajectoire visée de la taxe carbone nationale épouse celle du prix des quotas de CO<sub>2</sub> sur le système d'échange européen<sup>vii</sup>. Dans les règles actuelles, le prix du quota de CO<sub>2</sub> a toutes les chances de rester inférieur à la taxe, ce qui rompt le principe de l'unicité du prix du carbone et amoindrit l'efficacité économique de l'instrument.

Pour gommer cette différence, on pourrait imaginer l'institution d'une taxe carbone différentielle, dans l'esprit de la taxe instituée par le Trésor britannique sur les producteurs d'électricité. Outre sa complexité technique, un tel système ne semble pas approprié pour les installations industrielles soumises à concurrence internationale.

En l'absence d'une telle taxe différentielle, la bonne façon de rationaliser le dispositif à terme serait de modifier les règles de fonctionnement de l'EU-ETS, en redessinant notamment le mécanisme de « réserve de stabilité » prévu par la Commission qui veut créer une sorte de « corridor des quantités ». La France devrait militer dans l'enceinte européenne pour l'établissement « d'un corridor de prix » sur ce marché, à l'image de ce qui se fait techniquement en Amérique du Nord (Québec et Californie). Si ce corridor de prix encadrerait la trajectoire visée de la taxe carbone nationale, le principe de l'unicité du prix du carbone en tendance (et dans les anticipations des acteurs économiques) serait rétabli. Une première initiative en ce sens serait de créer un groupe de travail européen pour s'accorder sur une valeur tutélaire commune du carbone.

#### **5. Traiter les questions de compétitivité sans distordre le prix du carbone : les baisses de charge forfaitaires sont le bon levier pour prévenir les risques de perte de compétitivité**

La taxe carbone couvre très majoritairement les émissions liées à l'habitat, au transport et aux bâtiments non résidentiels où les risques de perte de compétitivité ne sont pas significatifs. Une partie des émetteurs impactés (industriels hors EU-ETS, transporteurs routiers, agriculteurs) est cependant susceptible de subir des pertes temporaires de compétitivité avec la montée en régime de la taxe carbone. Contrairement au cas des industries sous EU-ETS soumises à un régime commun de tarification en Europe, ces risques se posent souvent en premier lieu vis-à-vis de compétiteurs européens.

Si ces situations ne sont pas examinées de façon préventive, le risque est de « trouser » le dispositif de taxe carbone par la multiplication d'exonérations souvent décidées à la hâte et sans réelle stratégie de moyen terme<sup>viii</sup>. La bonne façon de traiter ces questions est de le faire préventivement en privilégiant chaque fois la voie de baisses de charges forfaitaires pesant sur le travail ou le capital pour muscler la compétitivité-prix des acteurs concernés et leur permettre d'engager les transformations auxquelles incite la trajectoire croissante de la taxe carbone.

## 6. Soutenir les ménages vulnérables : l'équité justifie des transferts forfaitaires dirigés vers les foyers à faibles revenus sans procéder à des exonérations de la taxe

Les études disponibles révèlent que 15 à 20 % des foyers sont dans une situation de précarité énergétique dans les pays d'Europe de l'Ouest. La majorité de ces ménages n'a pas accès aux logements les mieux isolés et aux énergies renouvelables ce qui les rend particulièrement vulnérables à toute hausse de la taxe carbone.

Pour rendre socialement désirable la montée en régime de la taxe carbone, il convient de procéder à une redistribution forfaitaire et dégressive ciblée vers les foyers à faible revenu, par exemple dans le cadre de la mise en place du chèque énergie. Pour procéder rapidement et efficacement, il est préférable de retenir un critère unique de redistribution : le revenu par foyer<sup>ix</sup>. Ajouter le critère de localisation comme cela est parfois préconisé compliquerait le dispositif et pourrait envoyer des incitations indésirables en faveur de l'habitat dispersé, notamment en zones périurbaines.

---

<sup>i</sup> « Le Gouvernement se fixe pour objectif, pour la composante carbone intégrée aux tarifs des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques inscrites au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, d'atteindre une valeur de la tonne carbone de 56 € en 2020 et de 100 € en 2030 », article 1-VIII de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte n°2015-992 du 17 août 2015.

<sup>ii</sup> Alain Quinet (Président), Luc Baumstark (Rapporteur), *La valeur tutélaire du carbone*, La Documentation Française, mars 2009.

<sup>iii</sup> Pour une revue détaillée de l'introduction de la taxe carbone en France, voir : Jérémy Elbeze, *La réforme de la fiscalité de l'énergie : l'introduction de la taxation du carbone en France*, Policy Brief de la Chaire Economie du Climat, 23 novembre 2014.

<sup>iv</sup> Voir Jérémy Elbeze & Christian de Perthuis, *Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience*, Chaire Economie du Climat, Informations & Débats N°9, avril 2011.

<sup>v</sup> Le carbone d'origine biologique présent dans la biomasse et rejeté dans l'atmosphère au moment de la combustion ne participe pas à l'accroissement de l'effet de serre puisqu'il s'inscrit dans un cycle court où chaque tonne de CO<sub>2</sub> émise a préalablement été stockée lors de la croissance de la plante.

<sup>vi</sup> Techniquement, une partie de ces soutiens peut prendre des formes non monétaires comme la priorité d'accès au réseau qu'il n'est pas facile de mettre dans une formule de calcul.

<sup>vii</sup> Voir notamment : Christian de Perthuis & Raphaël Trotignon, *Governance of CO<sub>2</sub> markets: Lessons from the EU ETS*, Energy Policy, 75, 100-106, décembre 2014.

<sup>viii</sup> L'adoption de l'amendement proposé par le Sénat dans la loi de finances rectificative de 2015, qui bloque à 7 euros le montant de cette taxe pour cinq ans pour une partie des industriels, en fournit une bonne illustration.

<sup>ix</sup> Jean René Brunetière avance en matière de redistribution des produits de la taxe carbone des propositions audacieuses qui contribueraient, au-delà de la simple compensation, à lutter contre les inégalités. Voir : Jean René Brunetière, *La taxation du carbone, une chance pour la compétitivité et la solidarité*, Chaire Economie du Climat, Mimeo, 1<sup>er</sup> août 2015.