

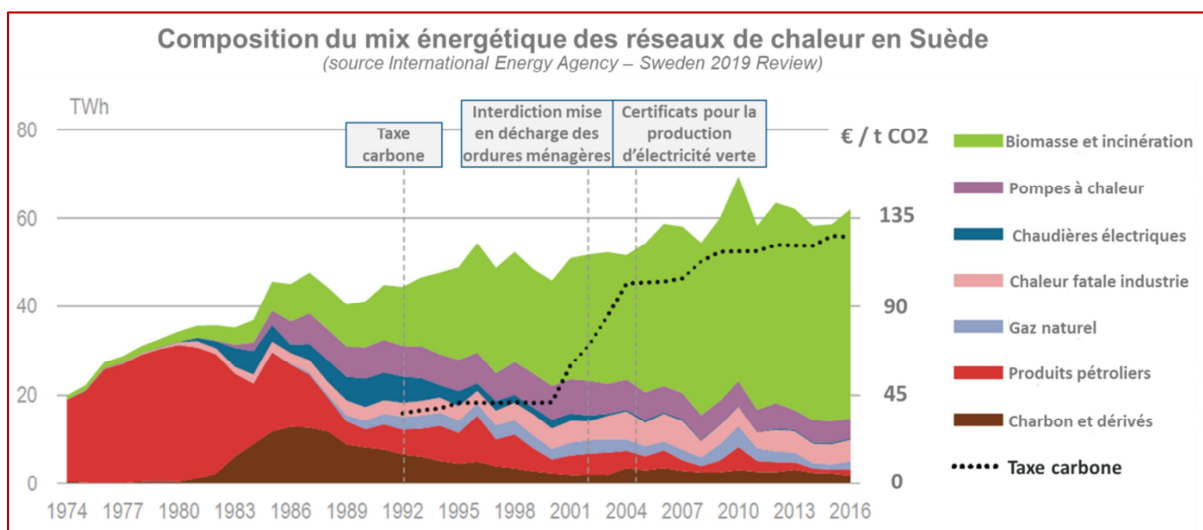
# La taxe carbone dans la transition énergétique : Une condition indispensable, mais non suffisante.

## Revenir à la taxe carbone est indispensable.

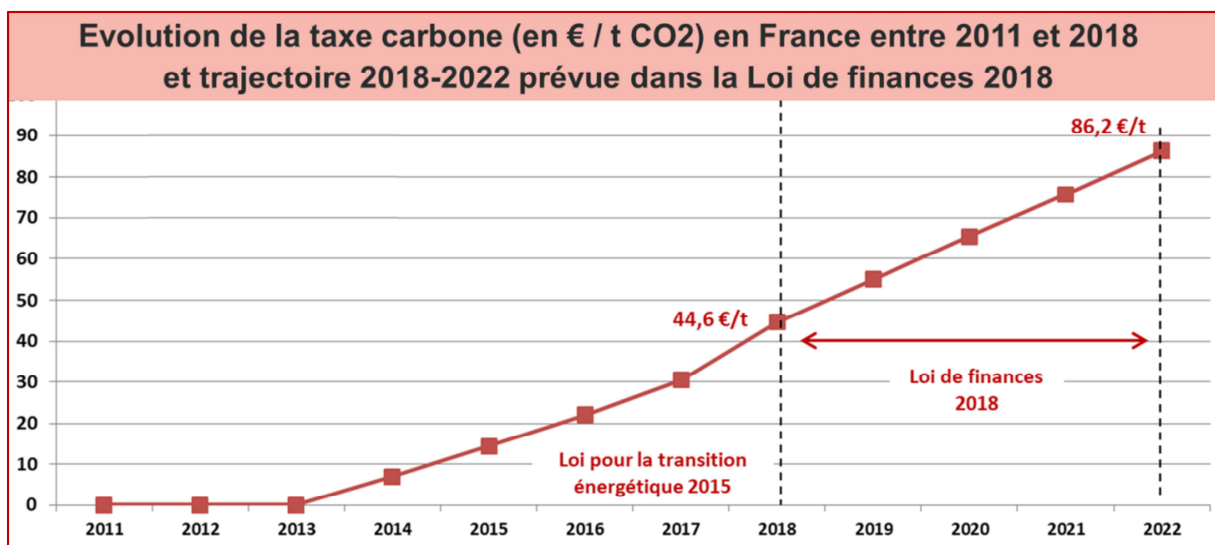
Face au péril du réchauffement climatique, de nombreux pays engagés dans la transition énergétique ont mis en place une taxe carbone ou s'appêtent à le faire.

L'exemple le plus connu est celui de la Suède, où une taxe carbone a été mise en place dès 1991 ! Après des augmentations progressives, la taxe a atteint en 2018 un niveau élevé (120 € / tonne de carbone), mais recueille toutefois l'adhésion des partenaires sociaux et de la population.

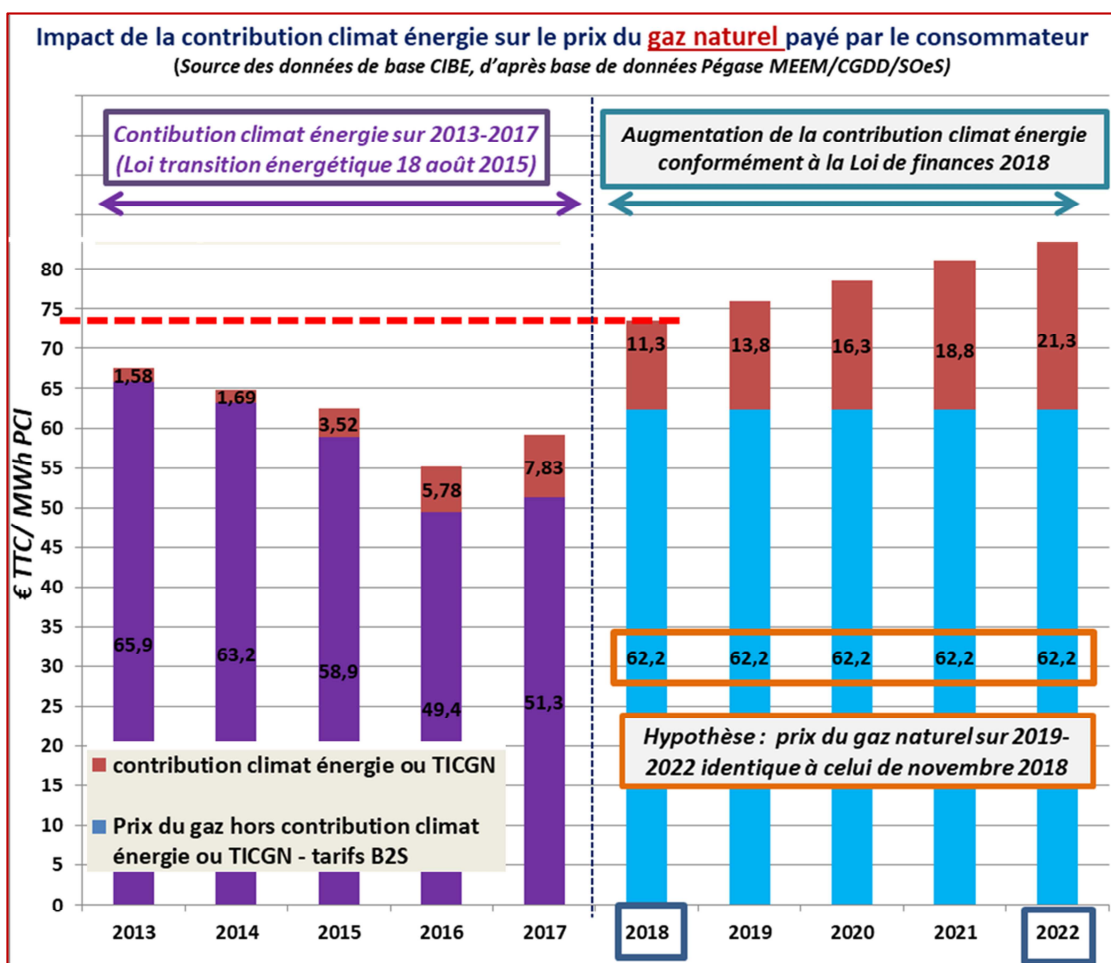
Cette mesure fiscale s'est traduite par des résultats exemplaires en matière de réduction des gaz à effet de serre et de développement massif des réseaux de chaleur biomasse et autres renouvelables ou énergies de récupération (cf. graphique ci-dessous et détails en Annexe 1).



En France, de nombreuses études ont préconisé la mise en place d'une telle taxe, ce qui s'est traduit par son institution dans la loi de Finances 2014 et sa confirmation dans celle de 2018, avec une trajectoire ambitieuse de 2018 à 2022 (voir graphiques ci-dessous).



Le prix du gaz a fortement baissé entre 2013 et 2016. Cette baisse n'a pas été compensée par la taxe carbone. La conjonction de la remontée du prix du gaz naturel à partir de 2017 et de l'effet taxe carbone ont abouti à un prix en 2018 qui a retrouvé et même légèrement dépassé celui du début des années 2010 (cf. graphique ci-dessous). L'augmentation prévue jusqu'en 2022 (à prix de base identique) correspondait à une augmentation annuelle de 3.2 %.



Suite au mouvement des « gilets jaunes », le gouvernement a suspendu la mesure pour 2019 et son redémarrage semble incertain.

Pourtant, les spécialistes de la transition énergétique considèrent qu'il est essentiel d'envoyer **un signal prix aux usagers, creusant l'écart entre les solutions fossiles et les alternatives en termes d'efficacité énergétique et de recours aux énergies renouvelables**. La plupart estiment toutefois que l'alourdissement de la fiscalité qui en résulte doit se faire à prélèvement fiscal et social global constant et être juste, c'est à dire ne pas pénaliser les usagers les plus fragiles, notamment les familles. En outre une partie des recettes devrait être allouée au soutien aux investissements en faveur des solutions alternatives et/ou renouvelables.

Cette problématique était déjà clairement posée dès 2009 suite au rapport Quinet et très bien résumée dans un article du Monde / juillet 2009 intitulé : « Comment éviter que la taxe carbone ne pénalise les plus pauvres » ? (reprise des propos de Michel ROCARD, Nicolas HULOT, Mathieu ORPHELIN, Yves MARTIN... voir en annexe 2).

Cinq prises de position récentes d'organismes publics ou privés (*Terra nova/I4CE, CFDT/Nicolas Hulot, Ademe, Conseil d'Analyse économique, CESE*) témoignent de cette approche commune (voir extraits en Annexe 3).

En résumé, les organismes précités estiment qu'il faut :

- **Rétablir la taxe carbone**, avec son évolution telle qu'elle a été prévue par la loi de finances 2018, mais à prélèvement fiscal constant ;
- **Compenser ses effets négatifs pour les usagers les plus faibles**, en prenant en compte les revenus, mais aussi l'accès contraint à certaines formes d'énergie et la localisation géographique (zones climatiques et ruralité) ;
- **Affecter une partie des produits de la taxe à des mesures de transition énergétique.**

La contribution de l'ADEME est de ce point de vue intéressante. L'Agence et les professionnels savent que les décisions à prendre sont complexes et longues avant de se concrétiser.

L'ADEME suggère donc que les premières mesures soient principalement orientées vers **la compensation des usagers les plus affectés par la taxe** et que celle-ci soit réaffectée au fil du temps vers **des mesures d'accompagnement aux investissements**, dès lors que les usagers concernés auront été clairement avertis, informés, conseillés et eu le temps de s'organiser.

### ***Des opérateurs « financeur / investisseur » sont nécessaires pour la Réhabilitation thermique des logements et la Chaleur renouvelable***

#### **La raison du succès des énergies liquides et gazeuses et de l'électricité**

La chaleur fossile et le chauffage électrique, majoritairement d'origine fissile, ont beaucoup de défauts macro-économiques et environnementaux, largement documentés. Mais le service rendu est apprécié par le client pour sa simplicité.

En effet, un opérateur national ou multinational s'occupe de tout (ou presque). Celui-ci conçoit, construit et finance les grands équipements de la chaîne de production / transformation et de transport / distribution. Au final, l'usager se fait livrer « clé en main » un produit / service en pied d'immeuble ou à la maison. La prestation fournie est modulable et interruptible pratiquement à tout moment, avec même désormais la possibilité de changer de fournisseur. Le montant de la facture au compteur, est proportionnel à la consommation, avec un abonnement (part fixe) faible.

Ainsi les opérateurs énergétiques assument-ils, à leurs risques et périls, la quasi-totalité des coûts d'investissement et d'exploitation (situés pour l'essentiel en amont de la filière) et répercutent à chaque client la quote-part correspondant à ses besoins et à un moindre degré à la puissance souscrite. C'est cette mutualisation / péréquation qui fait le succès des énergies dites conventionnelles, tout particulièrement du gaz naturel. La facture n'est pas toujours basse, car elle varie selon les fluctuations des matières premières (admises comme une fatalité géopolitique !), mais elle est acceptée et considérée comme adaptable à l'évolution des besoins, ou via des sacrifices consentis en terme de confort (situation fréquente pour les ménages en chauffage « tout électrique »).

#### **Réhabilitation des logements et chaleur renouvelable : Contrainte liée à la faible flexibilité.**

Il en va très différemment s'agissant de la réhabilitation de logements ou du passage à une solution chaleur renouvelable (biomasse, géothermie, solaire). L'essentiel des coûts d'investissement et d'exploitation doit être supporté, très en aval au niveau du site utilisateur, par le gestionnaire de l'équipement de production d'énergie ou l'occupant du bâtiment à rénover ou à chauffer. Ces derniers sont donc confrontés à une décision financièrement

lourde, peu flexible, qui les engage sur le long terme, indépendamment des vicissitudes qui peuvent affecter la vie de l'entreprise, de l'établissement ou la situation personnelle d'un ménage.

Ainsi beaucoup d'entreprises hésitent-elles, faute de visibilité sur leur avenir, à entreprendre des travaux d'économies d'énergie ou à opter pour des énergies renouvelables thermiques, amortissables seulement sur du long terme.

Cette situation concerne également les bâtiments publics dont la pérennité n'est pas toujours assurée (*établissements de santé en milieu rural...*), de même que le logement collectif (*HLM ou copropriétés*), susceptible d'être restructuré ou partiellement inoccupé, et bien sûr les propriétaires de maisons particulières qui hésitent face à l'incertitude du lendemain, notamment par crainte de ne pas récupérer leur mise de fonds lors d'une revente de leur bien.

De surcroît, beaucoup d'agents économiques n'ont pas les compétences (même avec des conseils appropriés), ni les moyens financiers (capacité d'autofinancement ou d'emprunt) pour prendre de telles décisions.

C'est la raison pour laquelle la **majorité des collectivités territoriales externalisent**, via une délégation de service public, la production/distribution de chaleur sur leur territoire. Mais cette option bien adaptée aux collectivités de taille significative, avec de gros consommateurs et un foisonnement des besoins thermiques, l'est beaucoup moins pour les villes moyennes ou petites et a fortiori les bourgs ruraux. Dans ces derniers cas, les opérateurs privés hésitent à s'impliquer (et donc à répondre aux consultations) car ils estiment la rentabilité et l'évolution de ces projets incertaines (risque de perte de recettes), du fait d'un possible déclin économique et démographique du territoire, ou même d'une légitime amélioration thermique du bâti, sans redéploiement possible vers de nouveaux clients.

Cette gestion externalisée de la chaleur, avec mutualisation tarifaire à la simple échelle du projet, ne règle d'ailleurs pas tout : dans la facture globale, la part de l'abonnement demeure lourde (plus de 50 % pour les sources d'énergie bois ou géothermie) et celui-ci est de longue durée (10 ans), ce qui n'est pas le cas pour les combustibles liquides ou gazeux ou pour l'électricité, que tout un chacun garde à l'esprit comme point de comparaison.

### **Un opérateur externe « financeur / investisseur » est indispensable.**

Cette configuration a été mise en place par certaines Régions qui ont créé des sociétés d'économie mixte pour **rénover thermiquement les logements**, à charge pour ces dernières de financer les travaux et de se rémunérer sur les économies faites par l'habitant.

C'est une démarche intéressante, mais encore faut-il qu'il y ait économie pour l'utilisateur final ! On en revient toujours à la question de l'écart entre le montant de l'énergie économisée et celui de l'amortissement (remboursement des emprunts) des travaux de réhabilitation thermique. Ce qui n'a plus été le cas depuis 2013, avec l'effondrement du prix du gaz naturel (avant la taxe carbone).

Pour la chaleur, la concession de service public est une solution bien adaptée aux grandes collectivités, c'est à dire aux réseaux desservant plus de 2 000 équivalents habitants. En l'espèce, il n'y a donc pas lieu de changer le mode de gestion de ces services publics qui fonctionnent à la satisfaction des collectivités et de leurs délégataires.

Pour les moyennes et petites collectivités, c'est une autre affaire. La démarche est complexe et risquée pour le concédant et a fortiori son éventuel délégataire. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des régions de l'hexagone, le nombre de projets qui se concrétisent est très en deçà des potentiels identifiés de longue date. Pour changer de cap et s'inscrire

dans les objectifs très ambitieux de la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) à l'horizon 2028 (autrement dit demain dans le domaine qui nous occupe !), imaginer de nouveaux dispositifs est indispensable.

Selon nous, Il conviendrait de **mettre en place à l'échelle régionale des opérateurs publics** (Caisse des Dépôts et Consignations ?) **ou mixtes publics / privés qui assureraient un rôle d'agrégateur des subventions publiques et des prêts bancaires et financeraient les investissements dans leur globalité**, pour le compte des collectivités et autres acteurs économiques. **Ces opérateurs / agrégateurs** factureraient aux usagers le service rendu, c'est à dire dans le cas d'un réseau de chaleur, l'amortissement des ouvrages et équipements, de la chaufferie à la sous-station terminale, en passant par les canalisations de distribution. Ce service facturé sous la forme d'un abonnement classique serait modifiable/ modulable ou même interruptible, lorsque les circonstances l'exigent.

En parallèle, un **Fonds de Garantie à l'échelon national**, alimenté par un prélèvement modeste sur les abonnements, devra prendre en compte les aléas inhérents à ce type d'investissement. Ceux-ci ont normalement pour contrepartie des recettes fixées au départ, mais le projet peut être confronté à des événements (perte d'un gros client industriel par exemple) non prévisibles au lancement de l'opération.

Dans cette nouvelle organisation, les acteurs du marché continueront bien évidemment à assumer les tâches de gestion du service public, d'exploitation / maintenance des installations de production d'énergie, d'achat de combustibles et de facturation de leurs prestations au compteur. Mais ils n'auraient plus à prendre à leur charge le financement des travaux initiaux, dont ils considèrent souvent que ce n'est pas leur cœur de métier. Ce nouveau partage des rôles suppose que les responsabilités respectives soient bien définies dès le départ et sur le long terme.

A l'évidence, comme dans le précédent exemple de la réhabilitation thermique des logements, ce partenariat dans la durée et la pérennité de la qualité du service rendu aux usagers n'est concevable que si prix de la chaleur renouvelable, cumulant facturation au compteur et abonnement, est inférieur à la situation existante fossile ou électrique.

Rappelons le, comme l'ont démontré magistralement les Suédois, **un signal prix creusant l'écart entre les énergies fossiles et les alternatives en termes d'économies d'énergie et de chaleur renouvelable est incontournable pour que les usagers (entreprises, collectivités territoriales, établissements publics, logements collectifs et maisons particulières) y trouvent un intérêt économique et adhérent au projet.**

**On en revient toujours à la taxe carbone...** ou à la rente des pays pétroliers ou gaziers, ce qui aurait le même effet, mais est moins souhaitable !

Serge DEFAYE,  
Marc Maindrault (illustrations)  
Debat / Best Energies

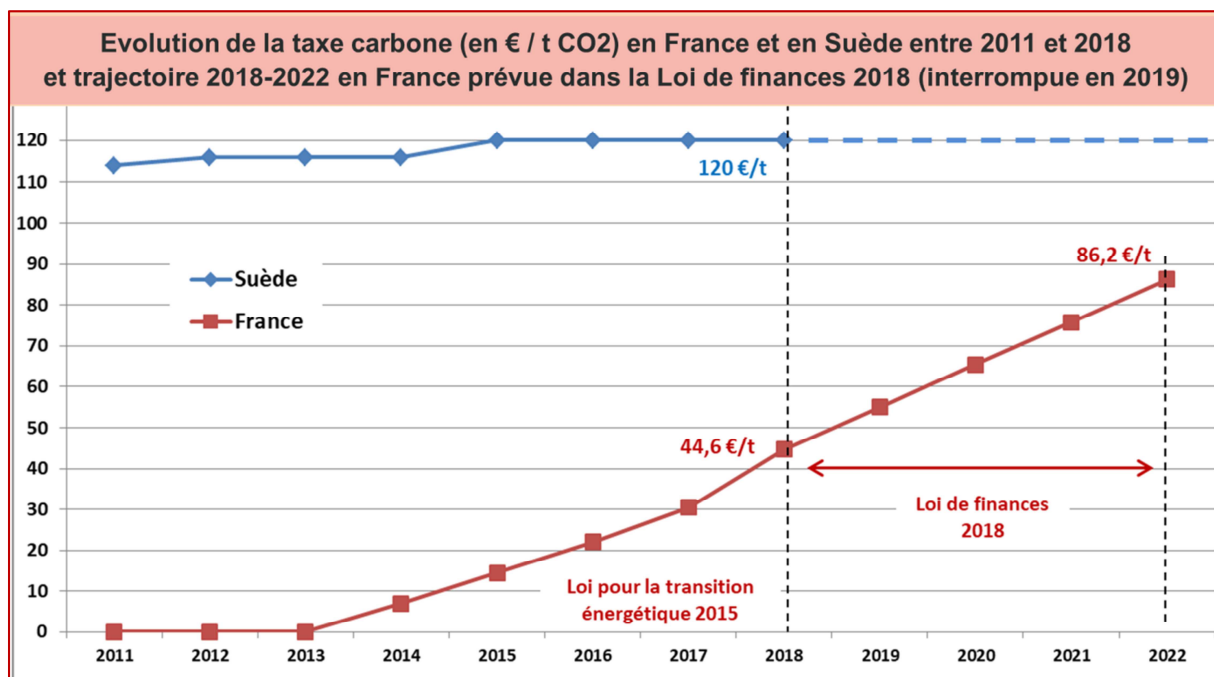
## Annexe 1 : Développement des réseaux de chaleur en Suède et impacts de la taxe carbone sur le verdissement des réseaux (Source Rapport de Agence internationale de l'énergie / Sweden Review 2019)

Jusque dans les années 70, les produits pétroliers représentaient la quasi-totalité du mix énergétique des réseaux de chaleur Suédois. Après la crise pétrolière des années 1970, une diversification du mix énergétique a eu lieu, notamment avec le charbon et la biomasse.

En 1991, le gouvernement a introduit **la taxe carbone** en tant que principal outil politique pour encourager la réduction de la consommation de produits fossiles. La taxe sur le CO<sub>2</sub> a été rapidement augmentée en 2000-2004 et plus lentement par la suite.

Ainsi en 2016, les réseaux de chaleur fournissaient près de 60 % de la demande de chaleur dans les bâtiments (+ 50 % par rapport à une décennie plus tôt), la biomasse et la chaleur issue de l'incinération des déchets ménagers représentant environ les deux tiers du mix énergétique des réseaux (environ 40 % pour la biomasse, 24 % pour la chaleur des déchets).

En plus de l'effet « taxe carbone », la part de la biomasse dans le mix énergétique des réseaux de chaleur a également bénéficié de la mise en place en 2003 d'un système de certificats pour la production d'électricité verte, qui incite à la cogénération de chaleur / électricité à partir de ressources renouvelables. Côté incinération, la part de la chaleur issue de l'incinération des déchets ménagers bénéficie également depuis 2001 de l'interdiction de la mise en décharge des déchets ménagers non toxiques.



## **Annexe 2 : « Comment éviter que la taxe carbone pénalise les plus pauvres ? » - Article du Monde de Laurence Caramel en Juillet 2009.**

*« Est-il possible de créer une taxe carbone écologiquement efficace et socialement acceptable ? Alors que l'idée d'introduire ce nouvel instrument dans la fiscalité française ne rencontre plus d'obstacle sur le principe, le débat se focalise désormais sur cette double interrogation.*

*La taxe carbone aussi appelée contribution climat énergie, vise, en renchérissant les prix de l'énergie fossile (fioul, essence, gaz...) utilisée dans les transports et les bâtiments, à faire baisser le niveau des émissions de gaz à effet de serre responsables du réchauffement climatique. Elle s'appliquerait aux entreprises et aux ménages.*

*Le gouvernement qui envisage de lancer cette réforme dès le projet de loi de finances 2010 a promis que ni la compétitivité des premières, ni le pouvoir d'achat des seconds ne seraient affectés.*

*S'agissant des ménages, Michel Rocard, président de la conférence des experts chargée de faire des recommandations au gouvernement d'ici au 24 juillet, avait laissé filtrer sa préférence il y a quelques jours en évoquant un "chèque vert sous condition de ressources".*

*Les personnalités réunies pour la dernière fois autour de l'ancien premier ministre, jeudi 9 juillet, ont convergé vers cette idée d'une compensation financière accordée uniquement aux ménages les plus modestes. "Si l'on veut que le signal sur les prix de l'énergie soit efficace, il ne faut pas l'annuler pour tout le monde", explique Fabienne Keller (UMP), présidente du groupe de travail du Sénat sur la fiscalité écologique qui avait remis, la veille, un rapport favorable à la taxe carbone.*

### **"TROUVER UN ÉQUILIBRE ACCEPTABLE SOCIALEMENT"**

*Jusqu'à quel niveau de revenus faudrait-il aller ? "Le curseur n'est pas arrêté mais, pour que la taxe atteigne son but, il me semblerait raisonnable de limiter les mesures de compensation au quart des Français les plus pauvres", avance Yves Martin, ancien président de la mission interministérielle sur l'effet de serre et bras droit de Michel Rocard dans cette opération.*

*Outre le revenu, d'autres critères pourraient être pris en compte, comme le nombre de personnes par famille, ou le fait d'habiter en milieu rural qui introduit, comme l'ont montré les études de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), une vraie inégalité face à l'impôt.*

*A 32 euros la tonne de CO2 en 2010, la taxe ponctionnerait 300 euros en moyenne à un ménage vivant à la campagne – tributaire de son véhicule pour se rendre à son travail et chauffant sa maison individuelle au fioul –, contre 80 euros pour un parisien résidant dans un immeuble collectif.*

*L'animateur Nicolas Hulot, qui porte cette proposition de taxe carbone depuis la campagne présidentielle de 2007, avait suggéré de reverser l'intégralité de l'impôt collecté auprès des ménages sous forme d'un "chèque vert" identique pour tous et correspondant à la facture énergétique moyenne d'un Français.*

*Jeudi, il se montrait satisfait de la tournure des débats : "Nous avons fait cette suggestion car elle permet d'effacer totalement l'impact de la hausse de l'énergie sur les foyers les plus modestes en pénalisant de plus en plus lourdement ceux qui ne font pas d'efforts pour changer leurs comportements. Mais que ce chèque ne soit pas versé à tout le monde ne nous pose pas de problème. L'important est de trouver un équilibre acceptable socialement qui permette d'enclencher dans notre société des comportements collectifs vertueux."*

*L'Ademe a calculé qu'avec un "chèque vert" de 160 euros, les ménages modestes seraient bénéficiaires nets de la taxe carbone. Les 10 % des ménages ruraux les plus modestes "gagneraient", par exemple, 19 euros une fois payées leurs factures de chauffage et de carburant. En milieu urbain, 50 % des ménages – c'est-à-dire ceux situés en dessous du revenu médian qui s'élevait à 27 150 euros en 2006 – resteraient encore gagnants de 15 euros.*

*"Nous avons travaillé très finement. Il n'est pas question d'affaiblir ceux qui ont déjà le plus de mal à s'en sortir. Ils sont locataires, n'ont pas toujours accès au crédit pour changer leurs équipements", souligne Gaël Callonnec, économiste à l'Ademe.*

*L'enjeu est ailleurs. "Il faut que les plus aisés qui par leur mode de vie émettent le plus de gaz à effet de serre modifient leurs habitudes. Ils en ont les moyens. Cela est d'autant plus important qu'ils structurent les désirs de consommation du reste de la population", souligne Yves Martin. Les "riches" devront montrer l'exemple sous peine d'être de plus en plus lourdement ponctionnés puisque la taxe carbone a vocation à augmenter progressivement.*

#### **PAS DE HAUSSE DU NIVEAU D'IMPOSITION**

*Au Centre d'analyse stratégique, où se tenait la réunion, l'idée semblait agréer le député PS Jean-Yves Le Déaut comme la sénatrice UMP Fabienne Keller. De la même façon que le bonus-malus automobile a permis d'identifier les véhicules les plus polluants, la taxe carbone doit permettre de cibler les modes de vie cohérents avec la lutte contre le réchauffement.*

*Quelle que soit la forme que prendra au final la compensation, il est par ailleurs acquis aux yeux des experts que la création de la taxe carbone ne doit pas entraîner une hausse du niveau actuel d'imposition et donc se traduire par la baisse d'autres prélèvements. Lesquels ? Le débat reste ouvert.*

*Les partisans d'une suppression de la taxe professionnelle - un temps évoqué par le président de la République - se sont trouvés isolés car "il serait particulièrement inacceptable de faire financer par les ménages la baisse d'un impôt jusqu'alors payé par les entreprises", a fait valoir Jean-Yves Le Déaut (PS).*

*En revanche, la nécessité de mener de front la création de la taxe carbone avec une mise à plat de l'ensemble de la fiscalité semble faire l'unanimité. "Nous sommes d'accord sur le fait que la création d'une taxe carbone marquerait le début d'un basculement ambitieux d'une fiscalité qui pénalise le travail vers une fiscalité qui protège l'environnement", se réjouit Nicolas Hulot.*

*Le chemin sera long. La fiscalité environnementale représente aujourd'hui 3,8 % du produit intérieur brut, soit dix fois moins que la fiscalité pesant sur le travail. »*



## **Annexe 3 : Transition énergétique et justice Fiscale - Contributions récentes concernant la Taxe Carbone**

### **Terra Nova / I4CE (28 février 2019) - Climat et fiscalité / trois scénarios pour sortir de l'impasse.**

Quatre principes devraient guider l'action publique.

- 1) Une exigence de transparence : les recettes d'une éventuelle hausse de la taxe carbone doivent être traçables de façon à ce que chacun puisse vérifier qu'elles sont affectées aux objectifs poursuivis.
- 2) Une exigence de justice : il n'est pas normal qu'un effort plus que proportionnel soit porté par les ménages modestes sans que ceux-ci ne soient aidés ; il n'est pas normal non plus que certains secteurs pourtant polluants soient exemptés de taxes.
- 3) Une exigence d'investissement : pour accélérer la transition écologique, il faut investir dans l'efficacité énergétique, les politiques de mobilité propre...
- 4) Une exigence d'utilisation exclusive des recettes de la taxe carbone pour les deux objectifs précédents et de neutralité des prélèvements obligatoires sur les ménages : si une augmentation de la taxe carbone est envisagée, elle doit être compensée par une baisse équivalente sur un ou plusieurs autres prélèvements.

### **CFDT/Fondation Nicolas HULOT pour la Nature et L'homme... (Mars 2019) - 66 propositions - Pour donner à chacun le pouvoir de vivre : L'urgence d'un pacte social et écologique**

Instaurer une fiscalité écologique solidaire et sociale - Propositions 51 et 52 :

- Adopter une trajectoire de la taxe carbone compatible avec l'Accord de Paris et reverser l'ensemble des recettes de la fiscalité écologique aux ménages et au financement de la transition.
- Supprimer les subventions et mesures fiscales dommageables à l'environnement et à la préservation du patrimoine naturel.

### **ADEME - La contribution Climat Solidarité (Avril 2019) : Une taxe carbone pour la Transition Ecologique et pour plus de Solidarité Fiscale**

L'ADEME propose de remplacer l'actuelle taxe carbone et sa logique de rendement par une Contribution Climat Solidarité dont l'objectif serait d'assurer la transition écologique en toute équité. L'ADEME recommande qu'elle soit intégralement redistribuée aux ménages en fonction de leur situation (niveau de vie et localisation géographique), aux entreprises ainsi qu'aux collectivités territoriales. Ce type de redistribution fonctionne en Suède par exemple.

### **Conseil d'Analyse Economique (Mars 2019) : Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe**

La lutte contre le changement climatique réclame une action résolue sur les investissements et les comportements, et à ce titre le « signal-prix » via la fiscalité environnementale est un outil incontournable. Quelles politiques envisager pour répondre au triple impératif de transition rapide vers une société décarbonée, de justice sociale et de transparence ? La Note du CAE, recommande de redistribuer intégralement les nouvelles recettes de la taxe supportée par les ménages, de mieux partager l'effort de décarbonation avec les entreprises, et de mobiliser un mix d'instruments complémentaires afin de concilier efficacité et équité pour soutenir la transition énergétique.

### **Conseil Economique et Social (Mars 2019) : Justice Fiscale et Transition Ecologique**

Le pays doit notamment définir et mettre en œuvre un projet politique de transition, clairement débattu et démocratiquement identifiable et évaluable. La fiscalité écologique qui en découle doit conduire à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Elle doit simultanément être acceptable et lisible.

Il faut que l'action publique soit mesurable. Le projet de loi de finances doit permettre aux citoyennes et citoyens d'identifier clairement les recettes tirées de la fiscalité écologique et les dépenses consacrées à la transition écologique.

Le CESE demande à l'État d'engager dès 2019 le chantier indispensable de refondation globale de la fiscalité dans le sens de la justice fiscale et de l'efficacité sociale, économique et environnementale.