



LES AVIS DE L'ADEME

Avril 2019

La Contribution climat solidarité

Une taxe carbone pour la transition écologique et pour plus de solidarité fiscale



SOMMAIRE

A retenir.....2

Enjeux.....3

A quoi sert la taxe carbone ?

Contexte.....3

Pourquoi la taxe carbone n'est pas le problème ?

Qui paye la taxe carbone ?

Les recommandations de l'ADEME.....4

La taxe carbone est-elle redistribuée aujourd'hui ?

Comment une redistribution de la taxe peut-elle augmenter le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes ?

La trajectoire de la taxe carbone doit-elle tenir compte des prix internationaux de l'énergie ?.....5

Comment une augmentation peut bénéficier globalement à l'économie française ?

La France ne se pénalise-t-elle pas en renforçant une telle taxe ?6

Pourquoi une taxe carbone et pas d'autres instruments de politique environnementale ?

Pourquoi l'augmentation de la taxe carbone est nécessaire ?...8

Pour aller plus loin.....9

La Contribution Climat Solidarité

À retenir

D'un point de vue environnemental, le prix des énergies fossiles n'intègre pas aujourd'hui les coûts qu'elles font peser sur la société (changement climatique, pollutions). En conséquence, **l'ADEME souligne que renoncer à discuter du renforcement de la taxe carbone comme un élément de la politique française serait coûteux à la fois en termes de transition écologique, de développement économique et de cohésion sociale.**

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.

A court terme, un renforcement des dispositifs de redistribution directe s'avère incontournable (crédit d'impôt, baisse des cotisations sociales...). Dans ces conditions, la taxe carbone peut même augmenter le pouvoir d'achat des ménages modestes et des classes moyennes, malgré la hausse du prix des énergies fossiles qu'elle provoque.

A plus long terme, les dispositifs de redistribution indirecte (subventions à l'isolation, bonus-malus, financement de services publics nécessaires à la transition énergétique...) permettent d'augmenter les investissements d'efficacité énergétique.

L'ADEME recommande de moduler l'augmentation de la taxe en fonction de l'atteinte des cibles de réduction de gaz à effet de serre (introduction d'un mécanisme de taxe flottante). Si les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre étaient dépassés à la suite d'une hausse plus importante que prévue des cours mondiaux des combustibles fossiles, la hausse prévue de la taxe serait annulée pour une période donnée. Ce dispositif permet d'amortir les hausses de prix pour les consommateurs.

Les simulations réalisées par l'ADEME, ainsi que des exemples internationaux, montrent que, avec des redistributions ciblées et sans augmentation globale du montant des prélèvements obligatoires, les effets sont positifs pour l'ensemble de l'économie (ménages et entreprises). Cela permet une augmentation des investissements d'efficacité et de substitution énergétique susceptible de doper l'activité, de générer une baisse du chômage et une augmentation au niveau macroéconomique du revenu disponible des ménages.

La taxe carbone pourra alors constituer l'un des instruments de politique publique les plus efficaces pour permettre à la France de lutter contre le changement climatique en atteignant les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre qu'elle s'est fixé.



ENJEUX

A quoi sert la taxe carbone ?

Afin de lutter contre le réchauffement climatique, la France s'est engagée à réduire de 40% ses émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990 pour atteindre la neutralité carbone en 2050¹. A cet effet, **la Contribution Climat-Energie (CCE) dite taxe carbone a été instaurée en 2014 et renforcée en 2017 pour renchérir le prix des combustibles fossiles, émetteurs de gaz à effet de serre, selon le principe du « pollueur-payeur »**. En effet, les énergies fossiles sont actuellement implicitement subventionnées : leur prix n'intègre pas les coûts qu'elles font peser sur la société (réchauffement climatique, mais aussi impacts sur la santé, pollution).

Avec la taxation du carbone, plus une énergie émet de gaz à effet de serre et plus elle est taxée. Ce signal-prix est un instrument efficace en vue d'orienter l'économie sur une trajectoire durable. La taxe permet le développement économique d'alternatives décarbonées et favorise les comportements respectueux de l'environnement.

D'après les travaux de l'ADEME conduits dans le cadre de la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), pour atteindre nos objectifs de réduction de gaz à effet de serre, il faudrait instaurer une taxe sur les combustibles fossiles de 70€ par tonne de CO₂ émise en 2020.

CONTEXTE

Pourquoi la taxe carbone n'est pas le problème ?

La hausse du prix du pétrole a été le déclencheur du mouvement des « gilets jaunes ». Nombreux sont ceux qui ont imputés l'augmentation du prix à la pompe à la hausse de la taxe carbone, alors que celle-ci n'a renchéri que de trois centimes le litre d'essence en 2018.

Néanmoins, les débats sur la taxe carbone portent davantage sur le pouvoir d'achat et traduisent un malaise vis-à-vis d'une transition qui ne serait pas juste. D'après les enquêtes annuelles de l'ADEME², les français sont majoritairement convaincus (51%, données 2018) qu'il faudra avant tout modifier de façon importante nos modes de vie pour limiter le réchauffement climatique. Ces changements, nos concitoyens sont prêts à les accepter (à 77%) à condition qu'ils soient partagés de façon juste entre tous les membres de la société. Aujourd'hui l'acceptabilité de la taxe est très disparate en fonction des différentes catégories de la population³.

Ce n'est donc pas la taxe carbone en soi qui pose problème, mais l'inexistence d'un mécanisme de redistribution qui protège le pouvoir d'achat des plus vulnérables à court terme et qui permette l'accès aux investissements bas-carbone à long terme. Institutionnaliser la redistribution des recettes de taxe carbone garantirait l'équité et l'acceptabilité du dispositif.

Qui paye la taxe carbone ?

Les recettes de la taxe carbone devraient s'élever à 9 milliards d'euros en 2018⁴, payés essentiellement par les ménages et le tertiaire (transports compris) :

- **Les ménages** devraient approximativement payer 5,2 milliards € de taxe carbone en 2018, dont 60% sur leurs dépenses de carburant et 40% sur le chauffage. Cela représente en moyenne 0,38% de leur revenu disponible brut. Néanmoins, des disparités importantes existent entre les familles. Les plus démunis consacrent une part plus importante de leur revenu aux dépenses énergétiques. Ainsi, la taxe carbone représente aujourd'hui 1% du revenu chez les 10% les plus modestes (110€ par an en moyenne), contre 0.2% chez les 10% les plus riches (203€ par an en moyenne). Cet impact dépend également du lieu d'habitation des ménages, de leurs contraintes de déplacements et de leur mode de chauffage (un parisien a 25% de dépenses énergétiques en moins qu'un ménage vivant en milieu rural).
- **Les entreprises tertiaires (hors transport)** devraient s'acquitter de 1,8 milliard € de taxe, soit 0,12% de leur valeur ajoutée.

¹ Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV)

² <https://presse.ademe.fr/2018/11/barometre-les-decideurs-economiques-optimistes-et-favorables-aux-mesures-en-faveur-du-climat-mais-des-francais-plus-inquiets-pessimistes-et-reticents.html>

³ Voir la [Lettre Stratégie de l'ADEME, n° 57](#)

⁴ A titre de comparaison, les recettes de l'impôt sur le revenu s'élèvent à 86 milliards € en 2019, celles de TVA à 186 milliards €.

- **Les entreprises de transport de marchandises et de voyageurs** bénéficient de multiples exonérations et réductions (poids lourds de plus de 7,5 tonnes, bus et taxis). Le secteur devrait payer environ 1,65 milliard € (0,67% de la valeur ajoutée du transport de voyageurs, 1,6% de la valeur ajoutée du transport de marchandises).
- **Les entreprises de l'industrie** devraient s'acquitter de 262 millions € de taxe carbone, soit 0.1% de la valeur ajoutée du secteur. Moins de 10% des émissions de l'industrie sont soumises à la taxe carbone. En effet la grande majorité des émissions de l'industrie (10 000 sites industriels en France, qui émettent environ 23% du CO₂ sur le territoire national et environ 88% des émissions de l'industrie) sont déjà soumises au marché européen de quotas de CO₂ (les sites industriels grands émetteurs, tels que les producteurs d'électricité, d'acier, de ciment, de verre, de papier, les raffineries, les réseaux de chaleur et l'aviation intra-européenne depuis 2012). Elles payent donc un prix au carbone au travers de ce mécanisme de marché. Sont

également exonérées les entreprises exposées à un risque élevé de délocalisation d'après la décision 2014/746/UE de la commission européenne (matériel optique, coutellerie, par ex), ce afin de préserver leur compétitivité. Finalement, seuls 4% des émissions de l'industrie sont conjointement exonérés de taxe carbone et de marché de quotas européen.

Les entreprises exposées à la concurrence internationale sont donc peu concernées par la taxe carbone, soit dans la grande majorité des cas parce qu'elles sont déjà taxées par ailleurs au sein du marché de quotas européens, soit parce qu'elles bénéficient d'exonérations ou de taux réduits pour des raisons de compétitivité⁵.

La plupart des process industriels et du transport de marchandises ont été exonérés. Seules les dépenses de chauffage et de transport des salariés des entreprises sont soumises à la taxe. En tout état de cause, la taxe carbone ne peut être accusée de pénaliser la compétitivité de l'économie nationale.

LES RECOMMANDATIONS DE L'ADEME

La taxe carbone est-elle redistribuée aujourd'hui ?

Actuellement, moins d'un quart des recettes de la taxe carbone a été consacré au financement de la transition et/ou à la compensation pour les ménages. L'essentiel a été utilisé pour réduire le déficit budgétaire de l'Etat, ce qui a beaucoup affecté l'acceptabilité de la mesure.

Face à la hausse de taxe carbone en 2018, le gouvernement avait annoncé plusieurs mesures d'accompagnement :

- Hausse du chèque énergie de 150 à 200€ pour les anciens bénéficiaires et versement à 2,2 millions de bénéficiaires supplémentaires (coût prévisionnel de +510 millions € en 2019).
- Doublement de la prime à la conversion des véhicules pour les 20% des ménages les plus modestes et les actifs non imposables qui parcourent 60 km par jour pour aller travailler (soit 4 000€ pour l'achat d'un véhicule d'occasion relativement sobre et 5 000€ pour une voiture électrique, coût prévisionnel de +100 millions € en 2019).

- Hausse du budget de l'Agence Nationale de l'Habitat de 10% (soit +80 millions €) pour garantir un objectif de 75 000 rénovations énergétiques par an.

Cette distribution est donc nettement inférieure au produit de la taxe carbone, ce qui ne permet pas forcément aux ménages les plus impactés de préserver leur pouvoir d'achat ni d'accéder à des solutions alternatives à l'utilisation d'énergie fossiles. Au-delà des montants, la nature des dispositifs d'accompagnement pourrait également évoluer.

Comment une redistribution de la taxe peut-elle augmenter le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes ?

La redistribution de la taxe peut s'opérer soit :

- Directement, sous forme de baisse d'autres prélèvements obligatoires (via un crédit d'impôt sur le revenu, une baisse de la CSG pour les ménages, une baisse des cotisations salariales

⁵ Voir la fiche technique de l'ADEME complémentaire à cet avis : <https://www.ademe.fr/fiche-technique-contribution-climat-solidarite>

- Indirectement en finançant des mesures d'aide à l'accompagnement des ménages dans la transition énergétique (subventions à l'isolation, bonus-malus, prime à la conversion...), dans l'objectif de garantir que des catégories très dépendantes des énergies fossiles à court terme et sans alternatives conservent un accès aux services énergétiques de base (mobilité et chauffage). Les collectivités territoriales pourraient recevoir plus que ce qu'elles payent de taxe carbone afin de financer les services publics nécessaires à la transition énergétique (infrastructures de transport, service public de la rénovation notamment).

Etant donné que la redistribution indirecte via les dispositifs d'aide aux investissements ne permettra pas aux ménages vulnérables de réduire rapidement leur consommation d'énergie, il apparaît crucial, à court-terme, de renforcer les dispositifs de redistribution directe qui ont un impact immédiat sur la sauvegarde du pouvoir d'achat.

La redistribution doit tenir compte de la diversité des situations. Un couple vivant avec enfant en milieu rural, chauffé au fioul et roulant au gazole paiera par exemple deux fois plus de taxe carbone que la moyenne.

Les aides pour compenser cette charge peuvent ainsi être modulées selon leur revenu (crédit d'impôt dégressif où le montant versé diminue avec le revenu), leur lieu d'habitation, leurs contraintes de déplacements (aide conditionnée à l'absence de transports collectifs proches)... L'exemple de la Suède (voir encadré ci-dessous), qui a différencié les taxes sur l'énergie en fonction des lieux d'habitation, montre qu'il est possible de moduler les taxes, ou les aides reversées, afin de s'assurer que les ménages les plus modestes reçoivent une compensation supérieure ou égale à leur contribution.

La redistribution des recettes fait ainsi de la taxe carbone un levier de croissance verte et de justice fiscale. Une redistribution dégressive notamment permet une réduction accrue des inégalités en redonnant encore davantage de pouvoir d'achat aux classes défavorisées. Reverser plus de 300€ par an aux ménages les plus défavorisés et réduire progressivement la compensation versée aux ménages à mesure que leurs revenus s'élèvent, permettrait d'assurer que même les ménages modestes les plus affectés par la taxe carbone du fait de leur mode de chauffage ou de déplacement reçoivent plus qu'ils ne dépensent en frais d'énergie. Ceci à déficit public constant et sans augmenter le taux de prélèvements obligatoires.

La trajectoire de la taxe carbone doit-elle tenir compte des prix internationaux de l'énergie ?

La consommation de combustibles fossiles ne dépend pas seulement de l'évolution de la taxe mais surtout de la variation des cours mondiaux. Face à cette situation, une option évoquée consiste à moduler la trajectoire de la taxe en fonction de l'évolution du prix des énergies fossiles. Dans ce cas, si le cours mondial augmente au-delà des prévisions, le taux de taxe carbone pourrait diminuer en conséquence. On parle de taxe « flottante ». Un tel mécanisme, déjà expérimenté dans le passé (TIPP flottante de 2000 à 2002), pose des problèmes de sécurité budgétaire et pourrait s'avérer récessif⁶ si la baisse des recettes étaient compensées par une réduction des dispositifs d'accompagnement en faveur des ménages.

La bonne réponse consiste plutôt à mettre en place un dispositif qui prévoirait une modulation de la hausse des taux dans le cas où les émissions de gaz à effet de serre diminueraient au-delà des cibles prévues (ce qui généralement se produit lorsque la hausse des cours mondiaux est plus importante qu'attendue). Ce dispositif est déjà en vigueur en Suisse. Cette flexibilité de la trajectoire de la taxe carbone pourrait limiter les pics tarifaires, tout en garantissant ses bénéfices économiques, sociaux et environnementaux.

Comment une augmentation peut bénéficier globalement à l'économie française ?

En renchérissant le prix des énergies fossiles, l'objectif de la taxe carbone est de susciter des investissements dans l'efficacité énergétique et la production d'énergies décarbonées (travaux de rénovation, essor du bois énergie, unités de méthanisation, etc.). Si en parallèle, les recettes de la taxe sont redistribuées aux ménages, aux entreprises et aux collectivités territoriales, elle ne provoquera ni baisse de pouvoir d'achat, ni hausse des prix. Au contraire, le regain d'investissement dopera l'activité économique en créant des emplois non délocalisables. Les économies d'énergie ainsi réalisées par les ménages et les entreprises augmentent respectivement leur pouvoir d'achat et leur compétitivité, tout en limitant les émissions de gaz à effet de serre.

Lorsque l'on distribue intégralement les recettes, la taxe carbone devient donc un outil pour réduire les émissions de CO₂, doper la croissance économique et l'emploi tout en réduisant les inégalités sociales. Les estimations économiques réalisées par l'ADEME montrent que, redistribuée intégralement, la taxe stimule la croissance et le pouvoir d'achat des ménages (+0,1% en 2021, +0,4% en 2025, +0,7% en 2030), via une baisse de leur facture énergétique et une amélioration de l'emploi (+7 000 en 2020, +44 000 en 2025, +69 000 en 2030).

⁶ Voir la fiche technique de l'ADEME complémentaire à cet avis : <https://www.ademe.fr/fiche-technique-contribution-climat-solidarite>

Fiscalité carbone, croissance verte et réduction des inégalités : l'exemple de la Suède

Une taxe carbone a été introduite en Suède en 1991. Son taux initial (23€/tCO₂) a fortement augmenté et constitue aujourd'hui le niveau de taxe carbone le plus élevé au monde (120€/tCO₂).

L'introduction puis le renforcement de cette taxe carbone ont été articulés à une réforme fiscale globale intégrant une redistribution des recettes. Cette redistribution a été conçue afin de conjointement stimuler l'économie et réduire les inégalités. A l'introduction en 1991, les recettes de taxe carbone ont été redistribuées sous forme de baisse d'impôt sur le revenu, de baisse d'impôt sur les sociétés et d'une baisse des taux de TVA sur les produits non énergétiques. En 2001, la hausse de taxe carbone s'est accompagnée d'une baisse supplémentaire d'impôt sur le revenu et d'une baisse de cotisations sociales, favorable à l'emploi. Afin de réduire les inégalités territoriales, les taux de taxe sur l'énergie ont été modulés pour tenir compte de la diversité des modes de vie entre le nord et le sud du pays (le nord du pays étant naturellement plus affecté par la taxe carbone du fait du climat et d'un habitat plus dispersé). La transparence quant à l'utilisation de ses recettes a par ailleurs favorisé l'acceptabilité de la taxe au sein de la population.

Entre 1991 et 2014, la Suède a connu une croissance du PIB de 64%⁷, une augmentation du revenu disponible des ménages de plus de 55%⁸ et une réduction des émissions de CO₂ de 16%⁹. Cet exemple concret illustre qu'une fiscalité carbone bien pensée constitue un levier de croissance verte et de cohésion sociale.

La France ne se pénalise-t-elle pas en renforçant une telle taxe ?

Tout d'abord, la taxe carbone n'existe pas qu'en France : 46 pays (dont les états membres de l'UE, la Suède mentionnée ci-dessus, ou la Chine en 2020) et 26 provinces (Québec, Ontario, Californie...) appliquent une taxe ou des quotas sur le carbone, avec un prix du carbone qui augmente graduellement, comme en France.

Renforcer la taxe carbone est parfois accusé de pénaliser l'économie nationale du fait d'une distorsion de concurrence. Ceci favoriserait à la fois les délocalisations et les importations. Ce risque est peu avéré puisque les entreprises soumises à la concurrence internationale sont exonérées de taxe carbone.

Des simulations ont été réalisées par l'ADEME en considérant que les pays étrangers ne réalisent pas d'efforts environnementaux supplémentaires : même si la France faisait cavalier seul sur la politique environnementale, la taxe carbone stimulerait l'activité économique.

Pourquoi une taxe carbone et pas d'autres instruments de politique environnementale ?

Atteindre nos objectifs environnementaux en se passant de taxe carbone aurait un coût supérieur pour la société et accroîtrait les inégalités.

La taxe carbone est complémentaire d'autres instruments de politiques environnementales

comme les subventions, les normes, l'accès facilité au crédit ou encore les certificats d'économie d'énergie (les CEE, qui imposent aux fournisseurs d'énergie de réaliser un quota d'actions favorisant l'efficacité énergétique auprès de leurs clients).

Les subventions ont un coût pour le contribuable.

Les CEE ont un coût pour les entreprises, estimé à 2,7 Mds €, qu'elles peuvent potentiellement compenser en les refacturant à leurs clients.

Enfin, les normes peuvent freiner l'innovation en concentrant la R&D uniquement sur la technologie homologuée. Par ailleurs, il est plus difficile de compenser le surcoût lié à une mise aux normes que celui lié à une taxe. Par exemple, si l'on impose une norme aux constructeurs automobiles sur la performance énergétique des véhicules, ils répercuteront la hausse de leurs coûts de production sur leurs prix de vente. Ce surcoût ne facilitera pas l'accès aux véhicules performants pour les plus modestes. Les mesures d'interdiction de circulation dans les centres villes pour les véhicules polluants risquent également de pénaliser bien plus fortement les ménages vivant à la périphérie et disposant de peu d'alternatives.

A l'inverse, les recettes dégagées par la taxe carbone peuvent financer des baisses d'impôts ou des reversements forfaitaires à destination des plus précaires, ce qui protège leur pouvoir d'achat.

Le Conseil d'Analyse Economique¹⁰ souligne qu'atteindre un objectif de réduction de gaz à effet de serre sans recours à la taxe carbone a un coût en termes de pouvoir d'achat au moins deux fois supérieur.

7 <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?end=2017&locations=SE&start=1991>

8 <https://data.oecd.org/hha/household-disposable-income.htm>

9 https://donnees.banquemondiale.org/indicateur/EN.ATM.CO2E.KT?end=2014&locations=SE&name_desc=false&start=1991&view=chart

10 <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note050v2.pdf>

Pourquoi l'augmentation de la taxe carbone est nécessaire ?

Le taux de la taxe carbone est fixé par le gouvernement. Il s'élevait à 7€/tCO₂ en 2014 et 44.6€/tCO₂ en 2018. Il était prévu initialement qu'il augmente régulièrement pour atteindre 55€/tCO₂ en 2019, 86€/tCO₂ en 2022 et 100€/tCO₂ en 2030. Le projet de loi de finance pour 2019 a néanmoins provisoirement gelé ce taux à 44.6€/tCO₂ jusqu'à nouvel ordre. Le taux actuel représente entre 12,5 centimes d'€ et 14 centimes d'€ par litre de carburant. Une hausse de la taxe carbone d'environ 10€/tCO₂ comme initialement prévu en 2019 aurait entraîné un surcoût d'environ 3 centimes d'€ par litre de carburant.

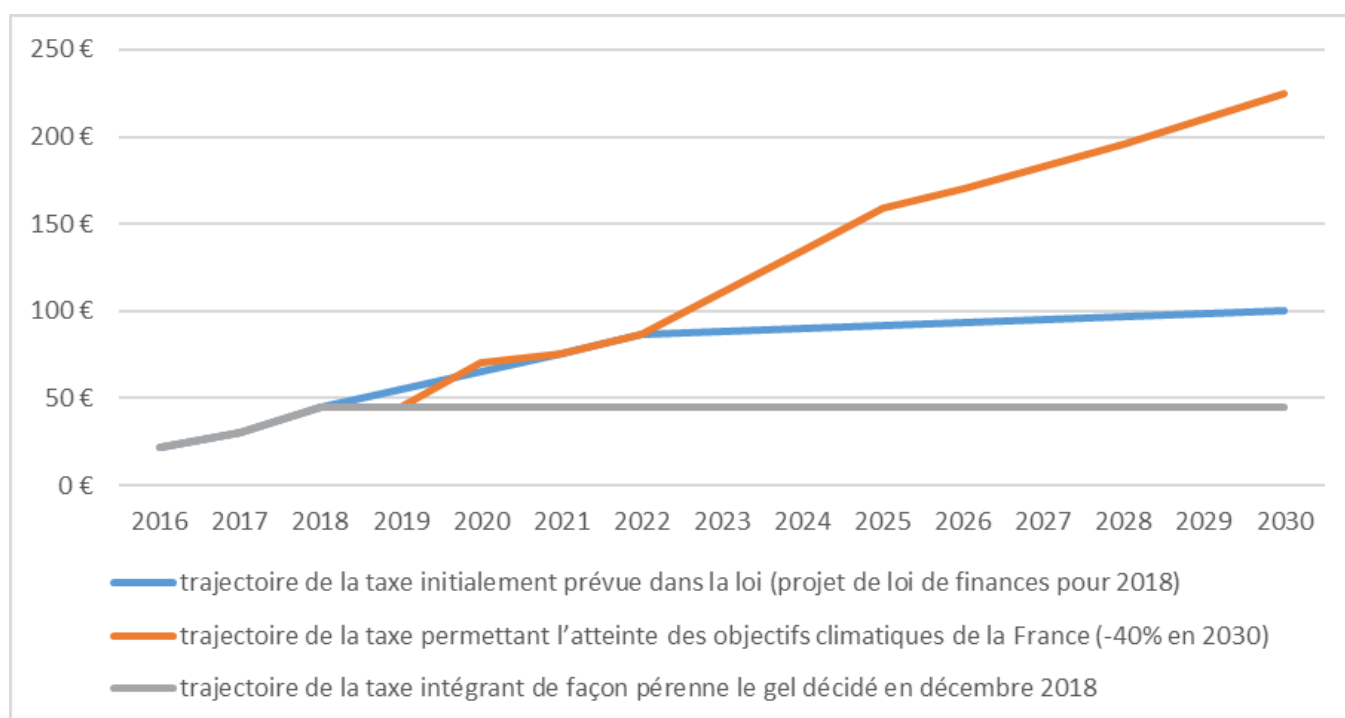
Le gel de la taxe carbone fragilise encore

davantage l'ambition de la politique climatique française. En effet, la trajectoire de la taxe prévue par la loi de finance n'est pas suffisante pour atteindre les objectifs climatiques et les engagements internationaux de la France.

En l'état actuel de la taxe, avant même la décision du gel de la trajectoire prise en décembre 2018, les émissions de CO₂ ne baisseraient que de 30% en 2030, alors que la loi fixe un objectif de réduction de 40%. Pour atteindre les -40% il faudrait fixer un taux proche de 70€/tCO₂ en 2020 et de 200€/tCO₂ en 2030¹¹ (cf. ci-dessous), tout en déployant d'autres mesures en faveur du climat (normes d'efficacité énergétique, évolution du mix électrique, développement des mobilités douces, etc.).

Geler le niveau de taxe carbone à 44.6€ comme c'est le cas aujourd'hui nous éloigne encore plus

Les différentes trajectoires de taxe carbone évoquées (en €/tCO₂)



Note : Seule une taxe carbone d'environ 200 € constants en 2030, permet d'atteindre -40% d'émissions de GES en 2030 par rapport à 1990, si les mesures du projet de Stratégie Nationale Bas Carbone 2 sont également déployées.

¹¹ Simulations issues du modèle macroéconomique ThreeME, co-élaboré par l'ADEME avec l'OFCE. Des résultats proches ont été obtenus par d'autres organismes dans le cadre des travaux réalisés pour le rapport « La valeur de l'action pour le climat » de France Stratégie, paru en février 2019.

POUR EN SAVOIR PLUS

Infographie « A quoi sert la taxe carbone ? » : <https://presse.ademe.fr/2019/01/infographie-a-quoi-doit-servir-la-taxecarbone.html>

Fiche technique « La contribution climat solidarité. Une taxe carbone pour la transition écologique et pour plus de solidarité fiscale », ADEME, avril 2019 : <https://www.ademe.fr/fiche-technique-contribution-climat-solidarite>

Lettre Stratégie ADEME&Vous mars 2019 « Les français et l'environnement, le risque du désengagement citoyen » : <https://presse.ademe.fr/2019/03/barometre-francais-et-environnement-vers-un-contrat-social-pour-la-te.html>