

21. La tarification du carbone

La situation actuelle

La fiscalité écologique regroupe les instruments fiscaux ou parafiscaux visant à faire payer le coût des dommages environnementaux à leurs émetteurs, suivant le principe bien connu du « pollueur-payeur ». Lorsqu'à l'inverse on subventionne les pollueurs, on pratique une fiscalité négative.

En matière climatique, on parle de prix du carbone ou de tarification carbone. Cette tarification prend trois formes principales dans notre pays :

- Une taxe pesant sur les émissions de CO₂ résultant des consommations d'énergie fossile pour le transport, l'usage des bâtiments et l'ensemble des activités économiques non soumises au système européen des quotas de CO₂. Cette taxe, prélevée sous forme d'une composante carbone introduite dans la Loi de Finances 2014, est souvent appelée « contribution climat énergie » ;
- Un dispositif de quotas échangeables, commun à l'ensemble des pays de l'Union Européenne, qui s'applique aux grandes installations industrielles fortement émettrices (aciéries, cimenteries, etc.) et à celles du secteur énergétique (raffineries et génération d'électricité et de chaleur) ;
- Par ailleurs, il convient de rappeler l'existence d'exemptions ou de soutiens publics facilitant l'usage des énergies fossiles qui sont autant de « prix du carbone négatifs ».

Pour accélérer la transition bas carbone, il y a un consensus assez large parmi les économistes, en faveur d'une trajectoire conduisant à un prix du carbone nettement réévalué d'ici 2030, assortie d'une suppression rapide des prix du carbone négatifs.

Le bilan des mesures prises pendant le quinquennat

L'évolution durant le quinquennat se caractérise par un surplace domestique et une percée européenne. Il s'apprécie en considérant les trois volets précédemment mentionnés :

- L'une des premières décisions gouvernementales fut d'accélérer la trajectoire carbone pour porter la taxe carbone de 30,5 €/t en 2017 à 86,2 €/t en 2021. L'élan initial a été cassé par le mouvement des gilets jaunes qui a conduit au gel de la taxe carbone à son niveau de 2018. Durant le quinquennat, la taxe carbone est donc passé de 30,5 €/t à 44,6 €/t.
- Durant la même période, le prix du quota de CO₂ réglé par les entreprises, inférieur à 10 €/t au moment du scrutin présidentiel, est remonté au-dessus de 20 €/t à partir de 2019 pour atteindre 60 €/t à l'automne de 2021. Cela reflète les réformes opérées sur ce marché pour réduire le plafond des émissions et s'aligner sur le nouvel objectif européen de baisse de 55 % des émissions.
- Le montant global des taxes carbone négatives n'a pas été réduit pendant le quinquennat. En 2020, il comprend 6 milliards d'euros sous formes de niches fiscales (exemptions ou réductions des taxes sur l'énergie fossile) d'après le ministère des Finances, nettement plus d'après le Réseau Action Climat (15 milliards). Il convient d'y ajouter les chèques énergie finançant les factures de gaz et de fioul par les ménages et environ 1,6 milliard au titre de l'allocation gratuite de quotas de CO₂ aux installations industrielles.

Au total, on peut résumer ainsi le bilan : des ambitions initiales fortes pour de maigres résultats au plan national. Un changement total de perspective au plan européen qui devrait se prolonger avec la mise en œuvre du paquet « Fit for 55 ».

Le débat actuel politique et médiatique

Il y a aujourd'hui un consensus des candidats pour la tarification carbone indolore.

Pour sortir de la crise politique provoquée par le mouvement des gilets jaunes, le gouvernement n'a pas seulement gelé la taxe carbone à son niveau de 2018. Il est parvenu, non sans habileté, à sortir la question de la tarification carbone domestique du débat politique. Ou plus exactement, à la déplacer.

La grande loi climat du quinquennat, la loi « climat et résilience » du 22 août 2021, comprend une panoplie de mesures préalablement discutées par la Convention citoyenne constituée au moment de la crise des gilets jaunes. Il est difficile d'évaluer l'impact qu'elles auront sur les émissions de gaz à effet de serre. A aucun endroit, il n'y est fait mention de la taxe carbone. Encore moins d'une trajectoire cible comme cela était le cas dans la Loi de 2015 sur la transition énergétique.

A mesure qu'on mettrait la tarification carbone domestique sous le boisseau, le projecteur s'est déplacé vers l'échelon européen. Obtenant l'appui d'Angela Merkel, Emmanuel Macron s'est prononcé en faveur d'un mécanisme à la frontière de l'Union Européenne destiné à inclure dans le système des quotas européen les produits importés depuis les pays tiers.

Ce mécanisme aux frontières ne semble pas poser les mêmes problèmes d'acceptabilité sociale que la taxe carbone domestique. Il renvoie à un protectionnisme vert qui plaît à l'électeur ; il entretient l'illusion que ce seront les Chinois ou les Indiens qui supporteront ce prélèvement et non ce même électeur qu'on caresse dans le sens du poil.

Les enjeux de l'avenir

Si on veut réellement que le pays accélère sa transition vers la neutralité climat, il conviendrait de reposer le débat de la tarification carbone sur de meilleures bases. Quatre voies existent pour y parvenir, formulées ici sous forme de questions aux candidats.

Comment redistribuer la taxe carbone domestique ? Actuellement de 44,6 €/t, la taxe carbone gagnerait à être significativement réévaluée d'ici 2030, d'après la majorité des économistes. Sans redistribution, une telle hausse aggraverait massivement la précarité énergétique et pourrait fragiliser certaines activités économiques. Par ailleurs, la légitimité de la taxe existante est parfois remise en cause lorsque les prix énergétiques flambent. Que comporte votre programme pour redistribuer la taxe carbone existante ? Une telle redistribution permettrait-elle de significativement remonter la taxe carbone d'ici 2030 ? Quel niveau visez-vous dans votre programme ?

Comment éliminer les « taxes carbone négatives », c'est-à-dire les dépenses fiscales défavorables à l'environnement ? Actuellement, les subventions aux énergies fossiles sous forme d'exemption ou de réduction sur les taxes sont estimées de 6 à 15 milliards d'euros. Souhaitez-vous maintenir ces subventions aux énergies fossiles ? Si vous souhaitez les supprimer, quelles sont les mesures d'accompagnement inscrites dans votre programme pour y parvenir ?

Jusqu'où réformer le système européen des quotas de CO₂ ? La distribution gratuite des quotas de CO₂ constitue une forme croissante de subvention aux fossiles en Europe. Etes-vous favorable à la suppression graduelle de ces allocations gratuites et à quel rythme ? La Commission européenne prévoit d'élargir le système des quotas aux émissions de CO₂ du transport, des bâtiments et du petites installations actuellement non couvertes. Etes-vous favorable à cet élargissement et suivant quel calendrier ?

Comment accélérer la transition agroécologique ? Le prix du CO₂ accélère la transition énergétique en renchérissant le coût des sources fossiles. Pour viser la neutralité climat, notre pays doit aussi agir sur

les émissions de méthane et de protoxyde d'azote de l'agriculture qui comptent pour 20 % des émissions nationales. Avez-vous dans votre programme des propositions fiscales ou parafiscales destinées à hâter la reconversion de nos systèmes agricoles vers l'agroécologie ? Avez-vous fait évaluer leur impact potentiel sur les émissions de méthane et de protoxyde d'azote ?

Quelques questions précises et prioritaires destinées aux candidats

- 1) Soutenez-vous les dispositifs de tarification du carbone envisagés au niveau européen, la taxe carbone aux frontières et l'éligibilité des secteurs du transport et du logement à un marché des droits à polluer ?
- 2) Considérez-vous que la tarification du carbone soit un enjeu majeur du prochain quinquennat ? Si oui, quel dispositif prévoyez-vous pour notre pays, en dehors du projet en discussion au niveau européen ?
- 3) Êtes-vous prêts à vous engager sur un plan de réduction des dépenses fiscales défavorables à l'environnement ?