

## Une taxe sur l'énergie fossile

### Quelques éléments du débat en cours en France

#### Comment une taxe pourrait diminuer l'incertitude sur le prix de l'énergie

La France s'est donné un objectif de limitation des émissions de gaz carbonique, CO<sub>2</sub> : une diminution de 3 % par an dans la perspective d'une division par deux des émissions mondiales et d'une division par quatre ou cinq des émissions des pays développés d'ici 2050.

Durant l'été 2009 le principe d'une taxe sur les émissions de CO<sub>2</sub> a été retenu par le gouvernement. Cette taxe devrait être créée par la loi des finances pour 2010. C'est une avancée très significative.

La création de cette taxe a été préparée par de nombreux travaux. Les plus récents sont ceux d'une commission présidée par Michel Rocard, ancien Premier ministre.

Quant au calcul du montant de la taxe - quel doit être son niveau initial, puis comment la faire évoluer - deux thèses sont en présence :

- le montant de la taxe augmente progressivement indépendamment du prix mondial du pétrole, du gaz et du charbon, ce qui est la solution proposée par le rapport Rocard

- le montant est calculé chaque année de façon que le *prix à la consommation finale* augmente progressivement jusqu'au niveau qui permettra à la France de respecter son objectif d'émission de gaz carbonique. Dans ce cas le montant de la taxe dépend du prix mondial de l'énergie fossile.

Le gouvernement suivra probablement les propositions de la commission à l'exception du montant de la taxe : il a déjà fait savoir que celui-ci serait en 2010 sensiblement inférieur à ce que préconise le rapport Rocard probablement 17 €/tCO<sub>2</sub> au lieu de 32.

Par ailleurs, il y a un débat sur la façon d'utiliser le produit de cette taxe.

Cette note comporte donc deux parties. La première présente les caractéristiques de la taxe autres que son montant. La deuxième partie est une réflexion sur la nature de cette taxe et sur la façon d'en calculer le montant.

### 1- Les caractéristiques de la taxe autres que son montant

**a-** C'est une taxe sur les énergies fossiles et non pas une taxe sur l'énergie.

**b-** Le montant de la taxe sera calculé en fonction des émissions de gaz carbonique ; il sera le même par tonne de CO<sub>2</sub> quel que soit le combustible fossile et quelle que soit son utilisation.

**c-** La taxe s'ajoute aux taxes existantes.

**d-** Les entreprises qui participent au marché européen des permis d'émettre ne seront pas soumises à la taxe

**e-** Il n'y aura pas d'exonération totale ni partielle de taxe

**f-** Le produit de cette taxe sera restitué aux ménages ; plusieurs propositions ont été faites.

**a-** Le but de la taxe est de diminuer les émissions de gaz carbonique d'origine fossile ; c'est donc une taxe sur les énergies fossiles et non pas une taxe sur l'énergie.

Plusieurs intervenants au débat auraient souhaité que la taxe s'applique également à l'énergie nucléaire. Mais le gouvernement avait clairement demandé à la commission Rocard de faire des propositions sur les émissions de gaz carbonique fossile.

**b-** Le montant de la taxe sera calculé en fonction des émissions de gaz carbonique ; il sera le même par tonne de CO<sub>2</sub> quel que soit le combustible fossile.

Plusieurs experts préconisaient que le montant de la taxe ne soit pas le même selon les usages de l'énergie. Ils estiment en effet qu'il est préférable que l'effet de la taxe sur les quantités consommées soit à peu près le même dans les transports, dans le chauffage et dans l'industrie. Il faudrait alors que la taxe soit beaucoup plus lourde dans le transport que dans le chauffage et qu'elle soit plus légère pour l'industrie. Cette proposition n'a pas été retenue car le calcul économique montre qu'elle est moins efficace qu'une taxe d'égal montant quel qu'en soit l'usage.

**c-** La taxe s'ajoute aux taxes existantes.

Certains experts ont fait remarquer qu'il existe déjà des taxes sur la consommation d'énergie fossile, notamment une taxe sur les carburants (42 c€/l pour le gazole, 64 c€/l pour l'essence) ; à leur yeux, ces taxes pourraient être considérées, au moins partiellement, comme une taxe sur les émissions de CO<sub>2</sub>. La commission a préféré considérer que les taxes existantes compensent d'autres effets externes que les émissions de CO<sub>2</sub> : pour le transport, le coût des routes, des accidents, des pollutions locales.

**d-** Les entreprises qui participent au marché européen des permis d'émettre ne seront pas soumises à la taxe

L'Union européenne a créé un marché de permis d'émettre auquel participent les entreprises dont les émissions dépassent un certain seuil : entreprises industrielles, producteurs d'électricité, réseaux de chaleur. Aujourd'hui, chaque entreprise reçoit gratuitement un quota d'émission. Dans quelques années et progressivement, les quotas seront mis aux enchères. Dès maintenant il existe un marché de permis d'émettre du CO<sub>2</sub>.

Théoriquement rien n'empêcherait de taxer les entreprises qui participent à ce marché. Néanmoins, cela apparaîtrait comme une double charge pesant sur les entreprises. Il a donc paru plus sage de séparer les deux méthodes de régulation. Le rapport dit qu'à terme le montant de la taxe devrait être proche du cours du permis sur le marché européen des permis.

**e-** Il n'y aura pas d'exonération totale ni partielle de taxe

La taxe est créée pour donner un « signal-prix » c'est-à-dire pour dissuader les consommateurs d'acheter de l'énergie fossile et en même temps pour inciter les entreprises à proposer des services et des produits qui permettent de ne pas consommer d'énergie fossile. Des exonérations affaibliraient le signal prix. Cela n'empêche pas d'accorder des *compensations* aux entreprises, aux personnes ou aux ménages qui seraient mis en difficulté par cette taxe. Ces compensations, qui seront indépendantes des quantités d'énergie fossile consommées ne diminuent pas la force du « signal prix ».

**f-** Le produit de cette taxe sera restitué aux ménages

On appelle cela la « neutralité fiscale ». Cette neutralité fiscale sera un argument politique de poids pour faire accepter la taxe.

La commission propose de considérer le cas de certaines catégories de consommateurs particulièrement affectés par cette taxe, les ménages dont le revenu est faible et les consommateurs qui sont obligés de consommer de l'énergie fossile (notamment les personnes qui habitent à la campagne ou certaines professions). Ces consommateurs pourraient donc recevoir une dotation indépendante de leur consommation effective qu'ils seront libres d'utiliser comme ils voudront.

Le produit de la taxe pourrait être aussi utilisé pour diminuer les charges salariales ou pour augmenter les aides sociales aux faibles revenus. Certains experts ont montré que, sous certaines hypothèses, ce nouvel impôt pouvait avoir un effet favorable sur l'activité économique générale. Mais cette option n'a pas été proposée par la commission Rocard et ne sera sans doute pas retenue.

## **2- Réflexion sur la nature et le montant de la taxe**

A terme, pour diviser par deux, trois ou quatre la consommation d'énergie fossile en France, il faudra que le prix à la consommation finale du carburant, du gaz, du fioul soit porté à un niveau très supérieur au niveau actuel – selon les estimations une augmentation de 50 % ou de 100 %. La théorie économique et le bon sens recommandent de l'augmenter progressivement.

Deux thèses sont en présence :

- l'une estime que le montant de la taxe doit être indépendant du prix de l'énergie,
- l'autre dit que la taxe doit être calculée de façon à élever le prix à la consommation finale des énergies fossiles à un niveau tel que la consommation d'énergie fossile respecte la limite fixée par le pouvoir politique ; alors le montant de la taxe dépendra du prix de l'énergie fossile, qui est indépendant de la politique nationale. *C'est la thèse que nous défendons ici.*

### **2.1- Pourquoi le montant de la taxe doit dépendre du prix de l'énergie fossile**

Plusieurs arguments plaident pour que le montant de la taxe dépende du prix du pétrole. On les retrouve dans le rapport de la commission Rocard.

#### **1- Au sujet du « signal prix »**

Le rapport dit à plusieurs reprises qu'il faut diminuer la consommation d'énergie fossile et que pour cela la meilleure méthode est d'instaurer un signal prix, ce qui est exact. Or le consommateur est sensible non pas à la taxe CO2 mais au prix de l'énergie fossile dont la taxe n'est qu'une composante. Une taxe de 32 €/tCO2 (valeur recommandée par le rapport Rocard en 2010) augmentera le prix à la consommation finale comme une augmentation du prix du pétrole de 20 \$/bl. La taxe CO2 est nécessaire non pour elle-même mais parce qu'elle fait augmenter le prix de l'énergie fossile.

## **2- Au sujet de la convergence entre le montant de la taxe et le cours du CO2 sur le marché de permis.**

Le rapport Rocard dit justement que le niveau de la taxe devrait rejoindre le cours du CO2 sur le marché de permis européen. Or, sur un marché dont les structures sont durablement stabilisées (ce qui n'est pas le cas du marché européen), si le prix des énergies fossiles est plus élevé, le cours du CO2 sera plus bas ; en effet il y aura de plus en plus de décisions prises spontanément pour diminuer la consommation d'énergie fossile ce qui fera baisser la demande de quotas, donc le cours du CO2. Comment une taxe indépendante du prix de l'énergie fossile pourrait-elle rejoindre un prix du carbone qui en dépend très fortement ?

## **3- Au sujet de la prévisibilité**

Le rapport insiste à juste titre pour dire que le dispositif doit être prévisible. Il en conclut que le montant de la taxe doit être programmé sur plusieurs années.

Or une taxe prévisible ajoutée à un prix du pétrole imprévisible ne réduit en rien l'imprévisibilité. Au contraire une taxe calculée pour créer un prix plancher en croissance régulière et programmée augmente considérablement la prévisibilité dont ont besoin ceux qui investissent, les particuliers qui vont changer leur chaudière, les communes qui vont créer un réseau de chaleur à la biomasse, les industriels qui vont décider le lancement d'une chaîne de production de véhicules hybrides, les promoteurs immobiliers qui sauront comment calculer l'isolation thermique.

Si les prix de l'énergie fossile étaient ceux qui émergeraient d'un marché parfait – ou à peu près parfait –, ils seraient égaux aux coûts marginaux de production, de transport et de transformation de l'énergie fossile. Or en réalité il n'en est rien.

C'est pourquoi il semble préférable de lier la taxe carbone au prix de l'énergie fossile. Cela ne remet nullement en question l'utilité d'une taxe ni les montants calculés, qui s'ajoutent à un coût marginal qui pourrait être de 60 ou 70 \$/bl en 2030 ; mais cette taxe doit tenir compte du marché mondial de l'énergie tel qu'il est, c'est-à-dire très éloigné d'un marché concurrentiel parfait.

## **2.2- Arguments avancés pour que la taxe ne dépende pas du prix de l'énergie fossile**

Les arguments avancés pour que le montant de la taxe ne dépende pas du prix du pétrole semblent faciles à réfuter.

**2.2.1-** Les prix des énergies fossiles n'évoluent pas tous exactement de la même façon ; d'autre part le contenu carbone du pétrole, du gaz et du charbon n'est pas le même.

**Réponse :** A moyen terme, les prix sont corrélés. Par ailleurs, le calcul de la taxe peut tenir compte du fait que les émissions par tep ne sont pas les mêmes. Surtout, ces arguments ne touchent pas au fond de la question. Une diminution des prix du pétrole de 20 \$/bl ruinerait l'effet de la taxe et une augmentation du prix à 120 \$ par baril rendrait cette taxe injustifiée.

**2.2.2-** Si le prix à la consommation finale est annoncé à l'avance, l'impôt étant ajusté au prix du pétrole, les pays producteurs seront incités à fixer le prix de l'énergie fossile à ce niveau là.

**Réponse :** la décision française n'aura aucun effet sur le prix du pétrole ; par ailleurs, les impôts dans d'autres pays d'Europe sont supérieurs aux impôts français ce qui n'a pas empêché les prix de monter très haut. Les prix de l'énergie fossile sont déterminés par des facteurs autrement plus puissants qu'une taxe dans quelques pays consommateurs.

**2.2.3-** Si le prix de l'énergie fossile augmente, c'est que la demande est forte ; il faut donc que l'impôt demeure élevé pour la freiner.

**Réponse :** en sens inverse, si le prix est bas, c'est que la demande est faible ; alors l'impôt deviendrait inutile. Faudrait-il donc l'annuler ? Au contraire, si le prix mondial de l'énergie est bas, il faudra augmenter le montant de la taxe de façon à ce que la consommation suive la trajectoire voulue par décision politique.

## **2.3- Comment calculer le montant de la taxe ?**

### **2.3.1- Le calcul du montant dans un monde théorique**

Le rapport propose 32 €/tCO<sub>2</sub> au départ, 100 €/tCO<sub>2</sub> en 2030 (soit une croissance de 5,9 % par an) puis une croissance de 4 % par an qui porterait la taxe à 220 €/tCO<sub>2</sub> en 2050.

Ces valeurs sont le résultat de très nombreuses études et évaluations. Les études ont été faites soit *top down*, à partir de modèles d'équilibre général en utilisant les notions d'élasticité de la demande, d'optimisation intertemporelle, ou *bottom up* à partir des techniques de production et d'utilisation de l'énergie. Il faut donc évaluer le coût des dommages, le coût des techniques qui permettent de ne pas utiliser d'énergie fossile, le coût de production de l'énergie fossile. Certaines études considèrent que la taxe doit compenser le coût des dommages (une taxe à la Pigou) ; d'autres, considérant qu'il existe un plafond d'émission à ne pas dépasser et que *la possibilité d'émettre* est donc une ressource qui s'épuise, utilisent le raisonnement appliqué aux ressources en quantité limitée (une taxe à la Hotelling).

### **2.3.2- Le calcul du montant dans le monde tel qu'il est**

Ces réflexions théoriques supposent que la taxe s'ajoute à un prix de l'énergie fossile égal à son coût marginal de production. Elles permettent donc de calculer une évolution du prix à la consommation finale.

Si le prix mondial est supérieur au coût marginal de production, *tout se passe comme si les pays producteurs avaient eux-mêmes prélevé une partie de la taxe* (ce qui n'est pas contraire à la théorie économique...). Alors, pour respecter la limite quantitative, la taxe prélevée dans le pays consommateur serait diminuée d'autant. En effet, pour ne pas pénaliser inutilement les consommateurs, pour utiliser au mieux les financements disponibles, la taxe ne doit pas être supérieure à ce qui est juste suffisant pour atteindre l'objectif de consommation d'énergie fossile qui permet de rester en dessous d'une limite d'émission de CO<sub>2</sub>.

*Selon cette analyse, l'Etat devrait donc fixer non pas le montant de la taxe mais un prix plancher à la consommation finale.*

Le prix qui servirait à l'Etat pour calculer le montant de la taxe serait un prix de gros, pour laisser jouer la concurrence entre les fournisseurs d'énergie. Dans les périodes de flambée du prix du pétrole, le prix réel sera supérieur au prix plancher et la taxe sera nulle.

Ainsi la taxe permettrait au prix à la consommation finale de jouer son rôle d'indicateur.

Si l'Etat annonce l'évolution du prix à la consommation finale et si ce prix est accepté par la population, cela permettra de *diminuer l'incertitude* causée par le caractère imprévisible du prix international de l'énergie fossile. Cela devrait susciter les investissements qui permettent de diminuer les émissions de CO<sub>2</sub>.

\*\*\*

La nécessité de limiter les émissions de CO<sub>2</sub> oblige à faire une différence entre le prix à la consommation finale et le coût de production, de distribution et d'utilisation de l'énergie. Cette différence est une *rente*. Le prix mondial de l'énergie fossile répartit cette rente entre les pays producteurs et les pays utilisateurs.

*L'existence et le montant* de la rente sont le résultat d'une politique de lutte contre les émissions de gaz carbonique ; *le partage* de la rente est d'un autre ordre : il résultera des forces du marché et, surtout, du rapport géostratégique entre les Etats. Le montant de la taxe dans un pays consommateur peut sans doute avoir un effet sur le partage de cette rente. Mais cet effet sera minime dans le jeu complexe de rapports de force où intervient la panoplie des moyens d'action de toute nature dont disposent les nations dans leurs relations mutuelles.

C'est pourquoi il nous paraît préférable de fixer le montant de la taxe de façon à libérer les investisseurs autant que possible des incertitudes sur l'évolution du prix du pétrole, du gaz et du charbon : cette taxe serait calculée de façon que le prix à la consommation finale augmente régulièrement, indépendamment, autant qu'il est possible, des fluctuations du prix de l'énergie.