

N° 300

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 février 2010

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur la contribution carbone et son articulation avec le marché européen des quotas de CO₂,

Par Mme Fabienne KELLER,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA CONTRIBUTION CARBONE FACE À LA CENSURE CONSTITUTIONNELLE	7
A. LA CONTRIBUTION CARBONE VOTÉE PAR LE PARLEMENT	7
1. <i>Une contribution sur les énergies fossiles, un tarif modéré</i>	7
a) L'assiette de la contribution.....	7
b) Un tarif de 17 euros par tonne de CO ₂ , un rendement attendu de 4 milliards d'euros.....	9
2. <i>Des compensations et dérogations nombreuses</i>	10
a) Le remboursement forfaitaire octroyé aux ménages	10
b) Le traitement des industries sous quotas	11
c) Les dérogations au profit des secteurs non industriels.....	13
B. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010	13
1. <i>Des exemptions créant une rupture d'égalité devant l'impôt et les charges publiques</i>	14
a) Les principes constitutionnels invoqués	14
b) Nul ne doit être dispensé d'effort.....	14
2. <i>La portée de la décision, dérogation par dérogation</i>	15
a) Les exemptions partielles.....	15
b) Les exemptions totales.....	16
(1) Les exemptions validées : transport en commun de voyageurs et déshydratation de luzerne	16
(2) Les exemptions invalidées : industries sous quotas et activités assimilées.....	17
(3) Les mises hors champ et exonérations inspirées du droit communautaire.....	17
(4) Les biocarburants	18
II. L'ÉQUATION INSOLUBLE DE L'INDUSTRIE SOUS QUOTAS	19
A. L'INDUSTRIE SOUS QUOTAS : DE QUOI PARLE-T-ON ?	19
1. <i>Un cadre communautaire en pleine mutation</i>	19
a) Le fonctionnement du SCEQE	19
b) Le tournant de 2013 : la mise aux enchères des quotas	20
2. <i>Les principaux ordres de grandeur</i>	21
a) La couverture des émissions en France	21
b) Les effets du SCEQE depuis sa création	23
B. QUE FAIRE... ET QUAND LE FAIRE ?	24
1. <i>Comment respecter la Constitution en s'éloignant le moins possible de l'optimum économique ?</i>	24
a) La gratuité de l'allocation n'emporte pas la gratuité des quotas.....	24
b) Une superposition déplacerait la contrainte carbone sans la modifier	26
2. <i>Les solutions en présence</i>	27
a) La solution initialement envisagée par le Gouvernement : élargir l'assiette de la contribution carbone et prévoir des compensations.....	27
(1) L'assiette	28
(2) Le taux	28
(3) Le traitement de l'électricité, du transport aérien et des réseaux de chaleur.....	29
b) Le mécanisme préconisé par la commission des finances : allouer dès maintenant une fraction de quotas à titre onéreux	30

(1) L'optimalité économique.....	30
(2) La conformité juridique	30
(3) La faisabilité technique.....	34
(4) L'acceptabilité politique	34
c) Faut-il attendre la refonte de la directive « énergie » ?	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES (SYNTHÈSE DES TABLES RONDES DU 17 FÉVRIER 2010)	39
ANNEXES	49
I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES	49
A. TABLES RONDES DU 17 FÉVRIER 2010	49
1. <i>Table ronde n° 1 : Enjeux de l'application de la contribution carbone pour les industries sous quotas</i>	49
2. <i>Table ronde n° 2 : Articulation de la contribution carbone avec les mécanismes d'allocation de quotas de CO₂</i>	49
B. AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR	49
1. <i>Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi</i>	49
2. <i>Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer</i>	50
3. <i>E.ON France – Société nationale d'électricité et de thermique</i>	50
4. <i>Association française des entreprises privées</i>	50
II. ACTES DES TABLES RONDES DU 17 FÉVRIER 2010	51
A. TABLE RONDE N° 1 : ENJEUX DE L'APPLICATION DE LA CONTRIBUTION CARBONE POUR LES INDUSTRIES SOUS QUOTAS.....	51
B. TABLE RONDE N° 2 : ARTICULATION DE LA CONTRIBUTION CARBONE AVEC LES MÉCANISMES D'ALLOCATION DE QUOTAS DE CO ₂	62

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Adoptée par le Parlement au terme de débats prolongés et parfois âpres, la contribution carbone aurait dû s'appliquer à nos consommations d'énergies fossiles à compter du 1^{er} janvier 2010. Si le format retenu pour ce prélèvement pouvait paraître réduit, en raison notamment de son tarif modique et des nombreuses dérogations et compensations dont il était assorti, la contribution carbone n'en constituait pas moins une innovation de notre politique fiscale et un mécanisme incitant les agents économiques à réduire leurs émissions diffuses de dioxyde de carbone.

Le Conseil constitutionnel a censuré ce nouveau dispositif sur le fondement de sa contrariété à l'objectif de lutte contre le changement climatique et aux principes d'égalité devant l'impôt et devant les charges publiques. Au cœur du raisonnement de la juridiction réside l'exemption consentie aux industries lourdes françaises soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE). Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que *« si certaines des entreprises exemptées du paiement de la contribution carbone sont soumises au système d'échange de quotas de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, il est constant que ces quotas sont actuellement attribués à titre gratuit et que le régime des quotas payants n'entrera en vigueur qu'en 2013 et ce, progressivement jusqu'en 2027 »*.

Cette décision, qui semble voir dans la gratuité de l'allocation des quotas une absence de contrainte économique réelle ou, à tout le moins, une contrainte insuffisante au regard de celle qu'aurait dû exercer la contribution carbone sur les autres émetteurs de CO₂, a suscité de nombreux commentaires. Elle fait désormais grief et conduit le législateur à revoir en profondeur le dispositif initialement envisagé.

Dès le mois de janvier 2010, votre rapporteur spécial a, aux côtés de ses collègues Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, plaidé pour que les contours de la nouvelle contribution carbone soient les plus simples possibles et pour qu'il soit épargné au Parlement un « nouvel exercice de créativité fiscale dont la France a le secret »¹. Cette contribution au débat invitait le Gouvernement à allouer une fraction de quotas à titre onéreux sans attendre l'échéance communautaire

¹ « Taxe carbone : quotas payants ou usine à gaz », Le Monde du 26 janvier 2010.

de 2013, plutôt que d'étendre l'assiette de la nouvelle fiscalité carbone aux industries sous quotas, au prix d'un système complexe de modulations en fonction de la valeur ajoutée ou de l'exposition à la concurrence internationale. L'objet du présent rapport était de donner corps à cette proposition, dans la perspective d'une entrée en vigueur de la contribution carbone conforme à l'échéance annoncée par le Gouvernement, soit le 1^{er} juillet 2010.

De nombreuses déclarations laissent désormais entendre que le calendrier initialement envisagé pour la contribution carbone n'est plus d'actualité. Cette révision des échéances est notamment motivée par la nécessité d'articuler nos réflexions nationales avec la probable révision du droit communautaire en matière de taxation de l'énergie, ainsi que par le souci de ne pas infliger à l'industrie française une contrainte supplémentaire qu'elle serait seule à subir.

Votre rapporteur spécial a néanmoins jugé opportun de verser au débat les résultats des travaux approfondis menés par votre commission des finances sur cette question. Cette volonté résulte de l'engagement pris par le Gouvernement de poursuivre ses travaux sur la contribution carbone. Elle exprime également la conviction que la taxation des émissions diffuses de CO₂ doit demeurer un chantier prioritaire des années à venir, tant pour la France que pour l'Europe, l'échelon communautaire restant le plus pertinent pour garantir l'efficacité et la cohérence d'un tel dispositif.

I. LA CONTRIBUTION CARBONE FACE À LA CENSURE CONSTITUTIONNELLE

A. LA CONTRIBUTION CARBONE VOTÉE PAR LE PARLEMENT

1. Une contribution sur les énergies fossiles, un tarif modéré

Dans sa version adoptée définitivement par le Parlement, la contribution carbone se caractérisait par une assiette limitée aux consommations d'énergies fossiles et par un tarif modéré, appelé à augmenter progressivement.

a) L'assiette de la contribution

La contribution carbone s'étendait aux consommations de carburants et combustibles **fossiles** identifiés dans un nouvel article 266 *quinquies* C du code des douanes, soit principalement **l'essence, le gazole, le fioul, le charbon et le gaz naturel** (*cf.* tableau).

Ainsi, et contrairement à une taxe dont l'objectif aurait été de réduire l'ensemble des consommations énergétiques, la contribution **ne visait pas les consommations d'électricité**, en raison de l'origine essentiellement nucléaire¹ ou renouvelable de cette énergie. Le législateur n'avait pas davantage choisi d'assujettir les 10 % d'électricité « carbonée » consommés en France, soit issus de centrales au gaz, au fioul ou au charbon, dans la mesure où ces centrales relevaient du système communautaire d'échange de quotas d'émissions de CO₂ (SCEQE, *cf. infra*).

¹ 77 % de la production est d'origine nucléaire.

Assiette et tarifs de la contribution carbone

Désignation des produits	Indices d'identification du tableau B de l'article 265	Unité de perception	Tarif (en euros)
White spirit	4 bis	Hectolitre	4,02
Essences et supercarburants utilisés pour la pêche	11, 11 bis et 11 ter	Hectolitre	1,03
Essences et supercarburants (hors usage pour la pêche), autres huiles légères, sauf carburateurs et essence d'aviation	6, 11, 11 bis, 11 ter, 15 et 55	Hectolitre	4,11
Essence d'aviation	10	Hectolitre	3,93
Pétrole lampant, carburateurs, autres huiles moyennes	13, 13 bis, 13 ter, 15 bis, 16, 17, 17 bis, 17 ter, 18	Hectolitre	4,25
Huiles lourdes, fioul domestique (hors usage pour le transport fluvial de marchandises)	20, 21	Hectolitre	4,52
Fioul domestique utilisé pour le transport fluvial de marchandises	21	Hectolitre	2,92
Gazole : - utilisé pour la pêche - autres	22	Hectolitre	1,13 4,52
Fioul lourd	24	100 kg net	5,30
Gaz de pétrole liquéfiés	30 bis, 30 ter, 31 bis, 31 ter, 33 bis, 34	100 kg net	4,84
Gaz naturel à l'état gazeux	36, 36 bis	100 m ³	3,65
Emulsion d'eau dans du gazole	52, 53	Hectolitre	3,93
Gaz naturel repris aux codes NC 2711-11 et 2711-21 de la nomenclature douanière, utilisé comme combustible	-	Mégawattheure	3,14
Houilles, lignites et cokes, repris aux codes NC 2701, 2702 et 2704 de la nomenclature douanière	-	Mégawattheure	6,23

Source : loi de finances pour 2010 (texte définitif adopté par le Parlement).

Au-delà de l'exclusion de l'électricité, l'assiette de la contribution s'inscrivait dans les bornes prescrites par la législation communautaire sur les accises énergétiques. Aussi la contribution carbone ne visait-elle pas un certain nombre d'usages placés « hors champ » ou exonérés en application de la directive 2003/96/CE, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Il en allait ainsi des produits :

1) destinés à un **double usage**, c'est-à-dire utilisés à la fois comme combustible et pour des usages autres que carburant ou combustible (réduction chimique, électrolyse, procédés métallurgiques...) et utilisés dans un procédé

de fabrication de **produits minéraux non métalliques** (ciment, chaux, plâtre, céramique...) ¹ ;

2) consommés dans l'enceinte des **établissements de production de produits énergétiques**, lorsque cette consommation est effectuée pour la production des produits énergétiques eux-mêmes ou pour la production de tout ou partie de l'énergie nécessaire à leur fabrication ², utilisés pour les besoins de **l'extraction et de la production de gaz naturel** ³ et utilisés à bord des **aéronefs**, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privés, et utilisés pour les **transports internationaux et intra-communautaires maritimes**, autres qu'à bord de bateaux ou navires de plaisance privés ⁴.

b) Un tarif de 17 euros par tonne de CO₂, un rendement attendu de 4 milliards d'euros

Le tarif initial retenu pour la contribution carbone s'élevait à **17 euros** par tonne de CO₂, soit un **niveau significativement moins élevé que les préconisations des experts** ⁵. Cet arbitrage se fondait sur « *l'ordre de grandeur des prix sur le marché européen du carbone depuis le début de la deuxième phase du marché, en février 2008* ». Au cours des douze derniers mois, votre rapporteur spécial relève toutefois que le tarif moyen de la tonne de CO₂ sur le marché s'est élevé **aux alentours de 13 euros en moyenne**.

S'agissant des carburants, ce tarif devait occasionner un renchérissement de 2,16 euros TTC pour un plein de 40 litres de gazole (+10,54 %) et de 1,96 euro pour un plein de 40 litres d'essence (+6,75 %). Ainsi que le faisait valoir le rapporteur général de la commission des finances, « *ce renchérissement aurait été proportionnellement plus conséquent pour le fioul domestique (près de 80 %) ou le gaz naturel (+264 %), dans la mesure où ces énergies supportent actuellement des taxes intérieures de consommations beaucoup moins lourdes* ».

¹ Il s'agit des mises hors champ.

² Le III de l'article 265 C du code des douanes prévoit la même mise hors champ pour les taxes intérieures de consommation.

³ Le b du 3 de l'article 265 bis du code des douanes prévoit la même mise hors champ pour les taxes intérieures de consommation.

⁴ Il s'agit des exonérations.

⁵ Pour mémoire, la commission présidée par M. Alain Quinet avait fixé la valeur tutélaire du carbone à un niveau initial de 32 euros par tonne, ce tarif ayant vocation à augmenter progressivement pour s'établir à 100 euros en 2030. Cette valeur de départ avait en outre été retenue au terme de la « conférence de consensus », présidée par M. Michel Rocard préalablement à la création de la taxe carbone.

Quelques exemples d'impact de la taxe carbone sur les prix TTC

(en euros)

Fiscalité	40 litres de super	40 litres de gazole	1.000 litres de fioul domestique	8.000 kWh de gaz naturel
TIC actuelles	24,28	17,17	56,60	9,52
TVA	4,76	3,37	11,09	1,87
Total	29,04	20,54	67,69	11,39
Taxe carbone	1,64	1,81	45,20	25,12
TVA	0,32	0,35	8,86	4,92
Total	1,96	2,16	54,06	30,04
<i>Renchérissment</i>	<i>6,75%</i>	<i>10,54%</i>	<i>79,86%</i>	<i>263,87%</i>

Source : rapport général de M. Philippe Marini sur le projet de loi de finances pour 2010, tome II, fascicule 1, volume 1 (n° 101, 2009-2010).

Un consensus s'était dégagé sur la nécessité **d'augmenter progressivement** le prix du carbone et d'annoncer la trajectoire de cette augmentation le plus en amont possible, afin de favoriser l'adaptation des comportements des agents économiques. Ce consensus **ne s'est toutefois pas traduit par la fixation, dès 2010, d'un tarif pluriannuel croissant** de contribution carbone, à l'instar de ce que le législateur avait pu voter en matière de taxe générale sur les activités polluantes relative aux déchets ménagers¹. C'est donc à une **commission de suivi** qu'a été confié le soin de se prononcer sur l'évolution du taux de la contribution, commission dont l'existence a été inscrite dans la loi à l'initiative du Sénat.

Au terme de la navette parlementaire et des amendements dont elle a permis l'adoption, le Gouvernement estimait le produit net de la contribution carbone à **4.039 millions d'euros pour 2010**².

2. Des compensations et dérogations nombreuses

A l'initiative du Gouvernement et du Parlement, l'adoption de la contribution carbone s'est accompagnée de **mesures dérogatoires** en faveur des ménages et de certains secteurs économiques. Pour ces derniers, les atténuations adoptées étaient essentiellement motivées par le souci de préserver la **compétitivité économique** des activités considérées.

a) Le remboursement forfaitaire octroyé aux ménages

La première des mesures de compensation prévues concernait les **ménages**, dont il était entendu que le montant de la contribution carbone

¹ Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2009.

² Montant figurant à l'état A annexé à la loi de finances pour 2010, hors recettes supplémentaires de TVA.

devait leur être rétrocédé¹. Cette rétrocession prenait la forme d'un **crédit d'impôt sur le revenu d'un montant forfaitaire de 46 euros, et modulé :**

1) en fonction de la **composition du foyer fiscal**, les **couples** soumis à imposition commune bénéficiant d'un crédit d'impôt **doublé et majoré de 10 euros par personne à charge** ;

2) en fonction du **milieu de vie – rural ou urbain** – du contribuable. Ce *distinguo* était opéré sur le fondement de l'intégration ou non du domicile du contribuable dans un **périmètre de transports urbains (PTU)**, tel que défini à l'article 27 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs². Les contribuables domiciliés hors-PTU étaient donc réputés vivre en zone rurale et bénéficiaient, à ce titre, d'un crédit d'impôt majoré, d'un montant total de **61 euros**.

Exemples de montant du crédit d'impôt

Cas	Milieu urbain (PTU)	Milieu rural (Hors PTU)
Célibataire sans enfant	46 euros	61 euros
Couple sans enfant	92 euros	122 euros
Couple avec trois enfants	122 euros	152 euros

Source : rapport général de M. Philippe Marini sur le projet de loi de finances pour 2010, tome II, fascicule 1, volume 1 (n° 101, 2009-2010).

Le coût budgétaire du dispositif était estimé à **2,65 milliards d'euros** en 2010, soit le produit de la contribution carbone acquitté par les ménages.

b) Le traitement des industries sous quotas

Aux termes du texte définitivement adopté par le Parlement, les **installations soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE ou ETS) étaient totalement exonérées de contribution carbone**. En effet, la contribution carbone était conçue comme un instrument économique d'effet équivalent aux quotas, mais spécifiquement adapté aux émissions diffuses, pour lesquelles, en raison du très grand nombre d'agents concernés, le recours au marché de permis aurait suscité des coûts de gestion et de transaction exorbitants (*cf. infra*).

En conséquence, et dans la perspective d'une allocation payante des quotas d'émissions à l'horizon 2013, **le législateur n'avait pas jugé opportun de superposer taxe carbone et marché de quotas, sauf à vouloir**

¹ Sur les motivations économiques de cette rétrocession, et notamment sur l'impact antiredistributif de la taxe carbone, voir le rapport de Mme Fabienne Keller « En attendant la taxe carbone, enjeux et outils de la réduction des émissions de CO₂ » (n° 543, 2008-2009).

² Cet article désigne le PTU comme la zone qui « comprend le territoire d'une commune ou le ressort territorial d'un établissement public ayant reçu mission d'organiser les transports publics de personnes » ou qui comprend « le territoire de plusieurs communes adjacentes ayant décidé d'organiser en commun un service de transports publics de personnes ».

imposer à l'industrie française sous quotas une double taxation préjudiciable à sa compétitivité.

Etaient également exonérés de contribution carbone les produits destinés à être utilisés :

1) par de **petites installations faisant l'objet de mesures équivalentes**. En effet, peuvent être exclues du SCEQE les installations ayant déclaré des émissions inférieures à 25.000 tonnes équivalent-CO₂ et qui, lorsqu'elles ont des activités de combustion, ont une puissance calorifique de combustion inférieure à 35 mégawatts. Ces dispositions permettent aux installations concernées, appartenant majoritairement aux secteurs de la production de **papier, de céramique, de tuiles ou de briques**, de sortir du mécanisme des quotas **en faisant la démonstration qu'elles sont soumises à des mesures leur permettant d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes**¹ ;

2) par des entreprises **intensives en énergie**². Il s'agit, concrètement, des **industries chimiques** dont les procédés ne sont pas placés hors champ de la directive, mais qui seront **intégrées dans le système communautaire à compter de 2013**. L'exonération de contribution carbone ne faisait, pour ces produits, **qu'anticiper** l'exonération dont ces entreprises auraient pu bénéficier à compter de 2013, afin de ne pas pénaliser ce secteur.

Votre rapporteur spécial observe que le choix d'un traitement spécifique des industries sous quotas a été retenu par plusieurs Etats membres de l'Union européenne. Ainsi que l'a souligné M. Christian de Perthuis au cours des tables rondes du 17 février 2010 (*cf.* annexe), « *on trouve en Europe quatre pays qui ont une expérience en matière de coexistence d'une taxe nationale sur le carbone avec le marché des quotas. Le Royaume-Uni a échoué sur ce sujet, du fait de la complexité du système mis en place et a retiré sa taxe nationale. Les systèmes fiscaux compliqués ne sont compris ni par les entreprises auxquelles ils s'appliquent, ni par ceux qui sont censés les faire fonctionner.*

« L'Irlande a projeté la mise en place d'une taxe de 15 euros la tonne sur le carbone domestique en 2010. Cette taxe couvre les émissions d'origine énergétique, hors marché des quotas, et l'agriculture est exonérée (...). Le choix d'exonérer les entreprises sous quotas a donc été fait, et ce système fonctionne depuis le 1^{er} janvier.

« La Suède et la Norvège possédaient une taxe carbone avant d'entrer dans le système des quotas, le Danemark, quant à lui, étant à

¹ Cette disposition n'a, à ce stade, jamais été appliquée en France.

² Soit par des entreprises dont les achats de produits énergétiques et d'électricité atteignent au moins 3 % de la valeur de la production pour les installations mentionnées au premier alinéa du 2 de l'article 9 bis de la directive n°2003/87/CE modifiée. Il en va de même lorsque, pour ces entreprises, le montant total des taxes intérieures de consommation dues sur les produits énergétiques et l'électricité qu'elles utilisent dans ces installations est d'au moins 0,5 % de la valeur ajoutée.

rapprocher du Royaume-Uni. La Suède a dû adapter sa taxe carbone au fonctionnement du marché des quotas ; elle a exonéré ou très fortement réduit la taxe frappant les entreprises sous quotas. La Norvège a couplé un système de paiement de la taxe avec des quotas, mais a négocié le fait de pouvoir mettre plus de quotas aux enchères plus tôt que les autres. »

c) Les dérogations au profit des secteurs non industriels

Huit dérogations et atténuations étaient enfin prévues au bénéfice des **secteurs non industriels**, intéressant les transports fluviaux et maritimes, la pêche, l'agriculture, le transport routier, le transport public en commun de voyageurs, les biocarburants ou la déshydratation de luzerne.

Le tableau qui suit résume ces dérogations et les différencie selon qu'elles sont issues du projet initial du Gouvernement ou de la navette parlementaire.

Les dérogations sectorielles à la contribution carbone

Dérogations initialement prévues par le Gouvernement	Dérogations ajoutées à l'initiative du Parlement
Agriculture – Remboursement <i>a posteriori</i> de 75 % de la contribution.	Transport fluvial de marchandises – Tarif réduit de 35 % sur le fioul domestique des péniches (Sénat).
Pêche – Tarif réduit de 75 %.	Transports maritimes nationaux – Réduction de tarif de 35 % (Sénat).
Transport routier de marchandises – Compensation de 35 % de la contribution, <i>via</i> la majoration d'un remboursement de TIPP existant.	Déshydratation de luzerne – Exonération totale de contribution (Assemblée nationale).
Transport public routier en commun de voyageurs – Compensation intégrale, sous forme de majoration du remboursement de TIPP existant.	Biocarburants – Compensation totale, <i>via</i> une majoration du tarif réduit de TIPP qui leur est appliqué par ailleurs (Assemblée nationale).

Source : commission des finances.

B. LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

Sur le fondement de ses considérants 77 à 83, la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2010 (n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009) a censuré les articles 7, 9 et 10 de la loi, qui instituaient respectivement une contribution carbone, un crédit d'impôt restituant

forfaitairement la contribution aux ménages et un mécanisme de remboursement partiel au bénéfice des exploitants agricoles.

1. Des exemptions créant une rupture d'égalité devant l'impôt et les charges publiques

a) Les principes constitutionnels invoqués

Les principes sur lesquels se fonde la censure constitutionnelle sont tout d'abord tirés de la **Charte de l'environnement**, dont le Conseil rappelle que les articles 2, 3 et 4 ont « *comme l'ensemble des droits et devoirs définis dans la Charte (...), valeur constitutionnelle* ».

Ces articles disposent que « *Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement* » (article 2), que « *Toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences* » (article 3) et que « *toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi* » (article 4). Selon les *Commentaires aux cahiers*¹ publiés par les services du Conseil, ce dernier article « *ajoute une exigence supplémentaire au principe d'égalité* ».

De fait, l'argument central conduisant à la censure est tiré de la violation des principes **d'égalité devant l'impôt et d'égalité devant les charges publiques**. Le Conseil rappelle, à cet égard, que « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* »². C'est ici le principe même d'une fiscalité **incitative**, ou « comportementale », qui est validé par le Conseil constitutionnel, dans la continuité des positions qu'il avait prises dans sa décision relative à la taxe générale sur les activités polluantes en 2000³. En l'espèce, l'objectif d'intérêt général poursuivi par le législateur était la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et plus exactement la **réduction des émissions de CO₂**, afin de **lutter contre le réchauffement de la planète**.

b) Nul ne doit être dispensé d'effort

Dans sa décision, le Conseil constitutionnel indique que des dérogations à la contribution carbone peuvent être justifiées, et ce au terme d'un raisonnement en deux temps :

¹ Cahier n° 28, page 28. Ce commentaire est à caractère informatif et n'engage pas le Conseil constitutionnel.

² Cons. 81.

³ Voir la décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000.

1) les « *réductions de taux* » ou les « *tarifications spécifiques* », soit les **dérogations partielles** à la contribution, peuvent être justifiées par la poursuite d'un intérêt général, tel que la **sauvegarde de la compétitivité** de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale ;

2) « *l'exemption totale* » de contribution peut être justifiée si les secteurs économiques dont il faut sauvegarder la compétitivité sont **spécifiquement mis à contribution** par un dispositif particulier. Il ressort donc de ce raisonnement que **nul ne peut s'exonérer totalement d'un « effort » – même allégé – de réduction des émissions**, que cet effort allégé résulte d'une atténuation de la contribution carbone elle-même ou de la mise à contribution *via* un autre type de prélèvement ou un autre mécanisme économique.

Sur ces fondements, le Conseil a observé que les « *régimes d'exemption totale* » de contribution carbone étaient « *par leur importance* », « *contraires à l'objectif de lutte contre le changement climatique et cré(ai)ent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* »¹.

Le *Commentaire aux cahiers* était cette conclusion en soulignant que « *le Conseil constitutionnel n'a pu que constater l'effet de la somme des exemptions totales instituées par l'article 7 de la loi de finances* », exemptions conduisant « *à ce que 93 % des émissions industrielles de dioxyde de carbone soient totalement exonérées* », de même que « *100 % du transport aérien (...) alors que c'est le mode de transport qui engendre la plus grande quantité d'émission de dioxyde de carbone par passager au kilomètre et par tonne de fret au kilomètre* ».

Selon le *Commentaire*, l'ensemble de ces exonérations aboutissait donc à faire de la contribution carbone **avant tout une taxe additionnelle sur les carburants et sur le chauffage**.

2. La portée de la décision, dérogation par dérogation

Afin de circonscrire les limites constitutionnelles dans lesquelles le législateur devra inscrire ses futurs travaux, votre rapporteur spécial s'est efforcé d'analyser succinctement la conformité à la Constitution des principales mesures dérogatoires adoptées par le Parlement.

a) *Les exemptions partielles*

Il ressort tout d'abord de la décision du Conseil que les dérogations **partielles** sont, sous certaines réserves, conformes à la Constitution. En effet, les réductions de taux ou les tarifications spécifiques peuvent être justifiées par la poursuite d'un **intérêt général** telle que la sauvegarde de la compétitivité de certains secteurs.

¹ *Considérant 82.*

Le *Commentaire aux cahiers* cite en exemple les mesures prévues en faveur des agriculteurs et des pêcheurs, du transport routier ou du transport maritime. Ces mesures semblent, selon le commentaire, d'autant plus admissibles que le Gouvernement en avait souligné le caractère **transitoire** au cours des débats parlementaires¹.

b) Les exemptions totales

L'appréciation de la conformité à la Constitution est plus délicate s'agissant des mesures d'exemption **totale**. En effet, la décision du Conseil semble indiquer que c'est **l'accumulation** de ces exemptions totales qui est contraire à l'objectif de lutte contre le changement climatique et qui crée une rupture d'égalité devant les charges publiques, **sans pour autant statuer dans le détail sur la constitutionnalité de chaque mesure**.

(1) Les exemptions validées : transport en commun de voyageurs et déshydratation de luzerne

La conformité à la Constitution n'est pas douteuse pour ce qui concerne la compensation totale de contribution carbone octroyée au **transport public routier en commun de voyageurs**.

Le *Commentaire aux cahiers* justifie cette conformité par le fait que « *le développement (de ce type de transport) limite d'autres modes de transport qui émettent beaucoup de dioxyde de carbone* » et qu'il « *maximise l'efficacité de l'utilisation des carburants et génère des rejets de dioxyde de carbone par kilomètre passagers très faibles* ». Le déploiement du transport public routier en commun de voyageurs s'inscrit donc pleinement dans l'objectif de lutte contre le changement climatique.

Le *Commentaire aux cahiers* juge également recevable l'exonération des activités de déshydratation de luzerne, au motif que les entreprises concernées « *appliquent des **accords volontaires** de réduction de gaz à effet de serre permettant d'atteindre des objectifs environnementaux équivalents ou d'accroître leur rendement énergétique* ». Selon les informations recueillies par votre rapporteur spécial, ces accords présentent deux composantes principales, consistant :

1) à réduire les consommations d'énergies fossiles de 10 % par tonne de produits sur l'ensemble de la période d'engagement 2008-2012 et par rapport à 2006 ;

2) à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'origine fossile de 12 % par tonne de produits sur l'ensemble de la période d'engagement 2008-2012 et par rapport à 2006.

¹ On relève néanmoins que le commentaire ne cite pas, au titre des dérogations considérées comme justifiées, le taux réduit dont bénéficie, à l'initiative de votre commission des finances, le transport fluvial de marchandises. Il est toutefois vraisemblable que cette mesure, tant en raison de son caractère partiel que de ses justifications en termes de compétitivité et de développement durable, soit à inscrire au titre des atténuations de contribution dont la constitutionnalité n'est pas douteuse.

Le non-respect de ces engagements est diversement sanctionné. Si la réduction des émissions est inférieure à 10 % et/ou la réduction des consommations d'énergie inférieure à 8 %, l'accord prévoit la **rédaction d'un rapport** motivant la non-réalisation des objectifs et la **mise en place d'un audit thermique** identifiant les mesures correctrices à mettre en place à l'avenir. Si la réduction des émissions est comprise entre 10 % et 12 % et/ou la réduction des consommations d'énergie comprise entre 8 % et 10 %, l'engagement est considéré comme respecté sous réserve de la production d'un **rapport** expliquant la non-atteinte de l'objectif de 12 %.

(2) Les exemptions invalidées : industries sous quotas et activités assimilées

L'exemption des industries sous quotas est, quant à elle, clairement inconstitutionnelle, et se situe au centre du raisonnement développé par le Conseil. En effet, l'existence de **quotas d'émissions** ne suffit pas à dispenser des industries du paiement de la contribution carbone, dans la mesure où ces quotas sont aujourd'hui alloués **gratuitement**. *A fortiori*, le même raisonnement peut être fait pour les **entreprises chimiques intensives en énergie** qui, sans même être assujetties aux quotas puisqu'elles n'ont vocation à rejoindre le SCEQE qu'à compter de 2013, bénéficiaient pourtant d'une exonération totale.

Reste toutefois en suspens la question de l'exonération octroyée aux « petites installations » (papier, céramique, tuiles, briques), qui ne sont autorisées à se soustraire aux quotas qu'en faisant la démonstration qu'elles sont soumises à des **mesures leur permettant d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes**. Cette notion de « mesure d'effet équivalent », bien qu'elle n'ait encore fait l'objet d'aucune mise en œuvre concrète en France, doit-elle être considérée comme mettant à contribution les secteurs intéressés et, partant, comme justifiant une exonération de contribution carbone ?

Cette question est d'autant plus **complexe** à trancher si l'on rapproche la situation des industries sous quotas et « assimilées » de celle des déshydrateurs de luzerne. Dans le cas des premières, l'existence de quotas obligatoires, à respecter à peine d'amende, ne semble pas suffire à les exonérer de contribution carbone. En revanche, les accords volontaires souscrits par les secondes paraissent constituer un motif valable d'exonération.

(3) Les mises hors champ et exonérations inspirées du droit communautaire

La question des « **mises hors champ** » et **exonérations tirées de la directive 2003/96/CE précitée** est également délicate à traiter. Ces mesures résultaient en partie d'une volonté de clarté et de simplicité. En effet, dans la mesure où la contribution carbone était conçue comme une taxe **additionnelle** aux accises énergétiques existantes, les mises hors champ et exonérations prévues pour lesdites accises avaient été **purement et simplement transposées** à la contribution carbone.

La décision du Conseil constitutionnel démontre toutefois que **l'existence de dispositions communautaires ne saurait, à elle seule,**

justifier l'octroi de taux réduits ou d'exonérations dans le cadre de la législation nationale. Le législateur est, dans ces conditions, placé devant l'alternative suivante :

1) asseoir la contribution carbone sur un fondement juridique communautaire autre que la directive « énergie » ;

2) conserver à la contribution carbone sa vocation d'accise, tout en faisant prévaloir la jurisprudence constitutionnelle sur le droit communautaire, mais cette fois au risque de susciter un recours en manquement de la part de la Commission à l'encontre des dispositions de la loi nationale, conformes à la Constitution mais contraires à la directive.

(4) Les biocarburants

Il serait enfin hasardeux de se prononcer sur la conformité à la Constitution de la compensation totale en faveur des **biocarburants**, censurée d'office et par coordination avec la censure de la contribution carbone, mais dont le Conseil ne dit rien sur le fond.

En effet, si les biocarburants de première génération, analysés **sur l'ensemble de leur cycle de vie**, permettent des économies de CO₂ par rapport aux carburants fossiles, leur bilan carbone **à la combustion** n'est toutefois pas meilleur que celui de l'essence et du gazole. Il n'est donc pas certain qu'une compensation de contribution carbone serait jugée recevable sur le fondement de la participation des biocarburants à l'objectif de lutte contre le changement climatique. Il n'est pas davantage assuré que leur exemption puisse être motivée par la nécessaire sauvegarde de la compétitivité du secteur, dont on pourrait considérer qu'elle est déjà garantie par les tarifs réduits de taxe intérieure de consommation dont ils bénéficient en application de l'article 265 *bis* A du code des douanes.

II. L'ÉQUATION INSOLUBLE DE L'INDUSTRIE SOUS QUOTAS

La principale conséquence de la décision du Conseil constitutionnel concerne les modalités de « mise à contribution » des industries françaises soumises au SCEQE. Dès lors, l'élaboration d'un nouveau dispositif de taxe carbone impliquerait, pour le législateur, **de respecter pleinement les principes constitutionnels tout en s'éloignant le moins possible de l'optimum économique incarné par l'exonération totale des industries sous quotas.**

A. L'INDUSTRIE SOUS QUOTAS : DE QUOI PARLE-T-ON ?

1. Un cadre communautaire en pleine mutation

a) Le fonctionnement du SCEQE

Inspiré du marché de quotas d'émission de dioxyde de soufre (SO₂) mis en place par les Etats-Unis, le SCEQE impose à chaque Etat membre de déterminer, en liaison avec la Commission européenne et pour une durée de 5 ans, un niveau global d'émissions de gaz à effet de serre compatible avec l'objectif auquel il a souscrit dans le cadre du Protocole de Kyoto.

Il appartient ensuite aux Etats membres de répartir la quantité globale de quotas entre les installations industrielles situées sur leur territoire, **le cas échéant à titre onéreux**. Les Etats ont, en effet, la faculté de prévoir qu'une partie de ces quotas soit vendue, et ce dans la limite de 10 % sur la période 2008-2012¹.

Les industriels qui auraient excédé leur quota² peuvent **acheter des quotas sur les marchés du carbone**, mis en vente par des exploitants disposant de droits d'émissions excédentaires. De tels achats peuvent se faire de gré à gré ou sur des places de marché. A l'issue de chaque année, et avant le 30 avril, les sites industriels relevant du champ de la directive doivent restituer la quantité de quotas³ correspondant à leurs émissions effectives de l'année précédente, qu'ils auront dû déclarer avant le 15 février. En cas de défaut, le site est redevable d'une **amende** de 100 euros par tonne manquante⁴. Cette pénalité est **non libératoire**, et ne dispensera donc pas l'industriel d'acquiescer les quotas qui lui font défaut.

¹ Ils doivent également décrire le traitement qu'ils envisagent pour les « nouveaux entrants », c'est-à-dire pour les sites industriels non encore existants ou étendus pendant la période d'application de leur plan national.

² Soit les installations dites « courtes ».

³ Cette restitution peut également se faire à partir d'unités de réduction d'émissions (URE) attribuées aux porteurs de projets destinés à réduire les émissions dans les pays en voie de développement, conformément aux dispositions du Protocole de Kyoto. Les URE sont elles-mêmes échangeables. Ce dispositif est transposé aux articles L. 229-20 et suivants du code de l'environnement.

⁴ Article L. 229-18 du code de l'environnement.

b) Le tournant de 2013 : la mise aux enchères des quotas

En application du « paquet énergie-climat »¹ adopté sous présidence française de l'Union européenne, en décembre 2008, le SCEQE connaîtra de **profondes mutations** lors de son entrée en « phase III », soit au 1^{er} janvier 2013. Outre une extension du marché par l'inclusion de nouveaux secteurs et, pour certains secteurs, l'assujettissement de nouveaux gaz en sus du dioxyde de carbone, la principale innovation consiste en une **mise aux enchères des quotas**, aujourd'hui principalement alloués à titre gratuit.

Ainsi, aux termes du 1 de l'article 10 de la directive 2003/87/CE modifiée par la directive 2009/29/CE, « **à compter de 2013, les Etats membres mettent aux enchères l'intégralité des quotas qui ne sont pas délivrés à titre gratuit conformément aux articles 10 bis et 10 quater. Le 31 décembre 2010 au plus tard, la Commission fixe et publie le montant estimé de quotas à mettre aux enchères** ». Le 2 du même article dispose que :

- **88 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre les Etats membres en parts identiques à la part des émissions de l'État membre concerné vérifiées dans le cadre du système communautaire en 2005**, ou à la moyenne de l'État membre concerné pour la période 2005-2007, le montant le plus élevé étant retenu ;

- **10 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre certains Etats membres aux fins de la solidarité et de la croissance** dans la Communauté, augmentant ainsi la quantité de quotas que ces États membres mettent aux enchères ;

- **2 % de la quantité totale des quotas à mettre aux enchères sont répartis entre les États membres dont les émissions de gaz à effet de serre, en 2005, étaient d'au moins 20 % inférieures aux niveaux de leurs émissions de l'année de référence qui leur sont applicables en vertu du protocole de Kyoto (pays de l'Est).**

Ce principe général admet des exceptions en faveur des « **secteurs ou sous-secteurs exposés à un risque important de fuite de carbone** ». Il s'agit ici d'éviter les délocalisations motivées par le coût du carbone au sein de l'Union européenne, dommageables sur les plans économique, social et environnemental (*cf.* encadré). Le 2 de l'article 10 *bis* de la directive « quotas » révisée dispose néanmoins que « *Pour définir les principes d'établissement des référentiels ex-ante par secteur ou sous-secteur, le point de départ est la performance moyenne des 10 % d'installations les plus efficaces d'un secteur ou sous-secteur de la Communauté pendant les années 2007-2008* ». En conséquence, l'éventuel solde de quotas des installations des secteurs ou sous-secteurs exposés devra être acquis aux enchères dès 2013, ce qui devrait représenter une proportion de quotas payants de l'ordre de 30 %.

¹ Et notamment de la directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

Les secteurs exposés aux fuites de carbone

Au sens de la directive « quotas », un secteur ou sous-secteur est considéré comme exposé à un risque important de fuite de carbone s'il répond aux critères suivants :

- la **somme des coûts supplémentaires directs et indirects induits** par la mise en œuvre de la directive 2009/29/CE précitée **entraîne une augmentation des coûts de production d'au moins 5 % de la valeur ajoutée brute, et l'intensité des échanges avec des pays tiers**, définie comme le rapport entre la valeur totale des exportations vers les pays tiers plus la valeur des importations en provenance de pays tiers et la taille totale du marché pour la Communauté (chiffre d'affaires annuel plus total des importations en provenance de pays tiers), **est supérieure à 10 %** ;

- **ou la somme des coûts supplémentaires directs et indirects induits par la mise en œuvre de la directive entraînerait une augmentation d'au moins 30 % de la valeur ajoutée brute** ;

- **ou l'intensité des échanges avec des pays tiers est supérieure à 30 %**.

La directive précise que les secteurs et sous-secteurs exposés à un risque important de fuite de carbone doivent être déterminés au plus tard le 31 décembre 2009 et tous les cinq ans par la suite par la Commission européenne, après un échange de vues au sein du Conseil européen. Une première liste a ainsi été dressée par la Commission dans une décision en date du 24 décembre 2009¹.

Source : commission des finances

2. Les principaux ordres de grandeur

a) La couverture des émissions en France

Notre plan national d'allocation des quotas (PNAQ), déclinaison du SCEQE, couvre actuellement **38 % des émissions totales** de CO₂ en France et **93 % des émissions industrielles**².

Plus précisément, l'engagement d'émission de la France³ pour la période 2008-2012 s'élève à 2.813.626.640 tonnes de CO₂ (soit 563,9 millions de tonnes d'équivalent CO₂ en moyenne annuelle).

Le PNAQ prévoit ainsi une enveloppe annuelle de 124,68 millions de tonnes de CO₂ (cf. tableau), à laquelle il convient d'ajouter 2,74 millions de tonnes de CO₂ alloués aux « nouveaux entrants ». Ce plan couvre près de 11.000 installations, 10 % des installations incluses dans ce système détenant 75 % des quotas.

¹ Décision établissant, conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil, la liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone.

² Hors carburant et pour les industries de plus de 10 salariés.

³ Le SCEQE a été traduit en droit interne par l'ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004, dont les dispositions sont codifiées aux articles L. 229-5 à L. 229-19 du code de l'environnement, et le décret n° 2007-979 du 15 mai 2007 portant plan national d'allocation des quotas (PNAQ) pour la période de 2008 à 2012.

**La couverture par le SCEQE des rejets de CO₂ dans l'industrie
(entreprises de plus de 10 salariés, hors carburant)**

Branches soumises au SCEQE	Part des émissions de la branche couverte par le SCEQE	Part des émissions exonérées car couvertes par le SCEQE dans le total des émissions industrielles
Sidérurgie	100 %	19 %
Chimie	47 %	7 %
Chaux et ciment	100 %	12 %
Céramique	5 %	0 %
Tuile et brique	100 %	1 %
Verre	100 %	3 %
Papier et carton	98 %	3 %
Autres	43 %	6 %
<i>Total hors énergie</i>		<i>50 %</i>
Energie		43 %
Total général		93 %

Source : ADEME

Enveloppe annuelle de quotas d'émission dans le cadre du PNAQ 2008-2012

(en millions de tonnes de CO₂)

Secteur d'activité	Allocation
Chauffage urbain	5,46
Combustion d'énergie	0,37
Electricité	25,59
Transport de gaz	0,84
Raffinage	16,54
Combustion agro-alimentaire	5,97
Combustion chimie	9,79
Combustion externalisée	2,64
Combustion industrie	1,11
Combustion (autres)	2,88
Acier	25,73
Ciment	15,40
Chaux	3,18
Verre	3,73
Céramique	0,02
Tuiles et briques	1,11
Papier	4,32
Total	124,68

Source : décret n° 2007-979 du 15 mai 2007

b) Les effets du SCEQE depuis sa création

Selon les travaux de modélisation entrepris par les équipes de la Caisse des dépôts et consignations, en partenariat avec le *Massachusetts Institute of Technology* et l'Université de Dublin¹, le SCEQE aurait permis une réduction additionnelle des émissions de CO₂ de l'ordre de 120 à 300 millions de tonnes au niveau européen², sur la période 2005-2007, **soit une baisse de 2% à 5% par rapport à l'évolution tendancielle.**

Une grande partie de cet « abatement » serait imputable aux producteurs **d'électricité** qui, contrairement aux secteurs industriels, ont le pouvoir d'ajuster à très court terme leur structure de production, en substituant par exemple du gaz au charbon pour l'alimentation des centrales thermiques de pointe.

En France, selon la Direction générale du Trésor et de la politique économique (DGTPE), les installations incluses dans le PNAQ ont **diminué leurs émissions de 8 % entre 2005 et 2008, soit de 3,1 % entre 2005 et 2006, de 0,4 % entre 2006 et 2007 et de 4,4 % entre 2007 et 2008.** « *Dans certains secteurs industriels, la réduction des émissions a atteint des taux plus élevés encore, amplifiés ces derniers temps par l'effet du ralentissement économique³, de sorte que les enveloppes de quotas affectées gratuitement dans le cadre du plan national d'allocation se sont avérées suffisantes, sauf dans les secteurs de l'électricité et du raffinage en 2008* ».

Ces éléments démontrent donc que le SCEQE a, dès l'origine, exercé une **contrainte objective** sur les secteurs industriels auxquels il s'appliquait.

Votre rapporteur spécial n'ignore cependant pas que certaines **sur-allocations de quotas** aient pu être dénoncées, venant relativiser le poids de la contrainte pesant sur les industriels. Selon la Direction générale de l'énergie et du climat, « *les statistiques font apparaître ex post des **excédents nets de permis d'émission**, c'est-à-dire que les émissions globales des activités sous quotas se sont avérées systématiquement inférieures à leurs allocations initiales depuis le démarrage du système* ». Cette situation masque toutefois des **disparités sectorielles importantes**, puisque les secteurs de la production d'électricité et du raffinage, qui représentent près d'un tiers de l'enveloppe du PNAQ, étaient **globalement en déficit** de quotas, de respectivement 9,3 % et 2,8 % en 2008. De même, la réserve de quotas pour les nouveaux entrants devrait être « courte » de plusieurs dizaines de millions de tonnes d'ici à la fin 2012.

Par ailleurs, les sur-allocations constatées *ex post* **ne résultent pas nécessairement d'une définition trop « large » de l'enveloppe initiale des quotas.** Ces excédents *ex post* peuvent au contraire découler de la baisse de la demande de quotas consécutive à la compression de l'activité liée à la **crise**,

¹ De Perthuis, Ellerman, Convery.

² UE-25 hors Roumanie et Bulgarie.

³ C'est ainsi que l'on constate une baisse de plus de 8 % entre 2008 et 2009 de la consommation d'électricité de la grande industrie selon les données du Réseau de transport d'électricité.

ou encore résulter des **efforts** de réduction de leurs émissions opérés par les sites. Enfin, la constatation d'un excédent de quotas à l'instant t ne signifie pas nécessairement que ces quotas soient, dans l'absolu, surabondants, dans la mesure où les installations soumises au SCEQE peuvent pratiquer le « *banking* », soit le **report de leurs quotas disponibles**, dans la perspective du durcissement de la contrainte carbone qui sera opéré au cours de la phase III du SCEQE. Dans ce cas, les excédents d'aujourd'hui couvriront les besoins de demain.

B. QUE FAIRE... ET QUAND LE FAIRE ?

La réflexion sur les modalités d'assujettissement des entreprises sous quotas achoppe immédiatement sur un **dilemme entre constitutionnalité et optimum économique**. Toute contrainte carbone supplémentaire pour les installations soumises au SCEQE revient en effet à s'éloigner de cet optimum, alors même qu'elle est une condition nécessaire pour que le dispositif global de contribution carbone soit jugé conforme à la Constitution.

1. Comment respecter la Constitution en s'éloignant le moins possible de l'optimum économique ?

a) La gratuité de l'allocation n'emporte pas la gratuité des quotas

Ainsi que l'a déjà indiqué votre rapporteur spécial, taxe et quotas constituent deux mécanismes d'effets équivalents pour inciter les agents économiques à réduire leurs émissions.

En effet, selon Dominique Bureau et Patrick Criqui : « *en première approximation, c'est-à-dire notamment en l'absence d'incertitude, l'approche fiscale et celle des marchés sont équivalentes. A niveau de protection donnée, elles conduisent en effet au même signal-prix, et orientent à l'identique les comportements, conduisant de ce fait aux mêmes actions de réduction* »¹.

¹ Dominique Bureau, Patrick Criqui, « *Ecotaxes et quotas d'émissions échangeables CO₂* », fiche n° 6 pour le Conseil économique pour le développement durable, 2009.

Taxe et quotas

Une première solution pour « internaliser » le coût des émissions de gaz à effet de serre consiste, comme l'ont envisagé les économistes Allyn Young, James Meade et surtout Arthur Cecil Pigou, à taxer celui qui est à l'origine de la pollution, afin que ce dernier diminue son émission. Selon l'approche coûts/efficacité, **le taux de la taxe doit alors être fixé au niveau où le coût marginal de réduction d'une quantité donnée de pollution est égal au coût marginal des effets négatifs de cette pollution**. En effet, si le taux de la taxe est inférieur à ce montant, le niveau de pollution sera excessif et, à l'inverse, si le taux de la taxe est supérieur, la production ou la consommation du bien ou du service sera réduite en dessous de son niveau souhaitable.

Une seconde solution, développée par les économistes Ronald Coase et John Dales, consiste à mettre en place **un marché d'échange de quotas selon le principe du « cap and trade »**. Dans ce cas, l'Etat fixe une quantité maximale de pollution et attribue aux entreprises des permis d'émission. Ces permis sont négociables, chaque entreprise pouvant vendre ses quotas à une autre entreprise. Ainsi, dans ce cadre, **le signal-prix n'est plus fixé par l'Etat, mais résulte de la confrontation de l'offre et de la demande sur le marché**. Les entreprises qui ont réduit leur pollution parce que les coûts liés à cette dépollution étaient inférieurs au prix des quotas – en règle générale les plus innovantes –, vont vendre leurs droits à polluer aux entreprises – en règle générale celles qui disposent d'une technologie ancienne – qui n'ont pas réduit la leur, parce que le coût de cette réduction aurait été jugé trop élevé.

Source : rapport d'information de Mme Fabienne Keller « En attendant la taxe carbone – Enjeux et outils de la réduction des émissions de CO₂ » (n° 543 – 2008-2009).

L'équilibre économique que permettent d'atteindre la taxe et les quotas est néanmoins obtenu par le recours à **deux types de contrainte différents**.

Selon Jean-Pierre Landau, la « *fiscalité permet de plafonner – au niveau de la taxe – le coût marginal d'abattement supporté par les entreprises. Mais elle introduit une incertitude sur le résultat environnemental (niveau final de pollution par exemple). Par contraste, dans le cas d'un marché de permis d'émission, l'enveloppe de quotas initialement allouée détermine le plafond global d'émission de polluant et in fine le degré de contrainte quantitative qui pèsera sur les agents. Il laisse en revanche au marché le soin de déterminer ex post le prix d'équilibre du quota, donc de révéler les coûts d'abattement des acteurs. Dans ce cas, c'est donc le prix des quotas et le coût de réduction des atteintes à l'environnement que l'on ne connaît pas a priori* »¹. La **taxe** constitue ainsi un « **instrument-prix** », alors que le **marché d'échange de quotas** est un « **instrument-quantité** ».

Il doit, ensuite, être clairement posé que **la gratuité de l'allocation des quotas n'équivaut pas à la gratuité des quotas eux-mêmes**. Selon M. Jean-Michel Charpin, il est en effet peu compréhensible de qualifier les

¹ Groupe de travail présidé par Jean-Pierre Landau, « *Les instruments économiques du développement durable* », 2006.

quotas de « gratuits », « *alors même qu'ils s'échangent tous les jours sur un marché et pour une valeur de l'ordre de 15 euros la tonne. On pourrait faire une analogie avec l'ensemble des terrains disponibles sur le territoire national. La plupart sont acquis par héritage et ne coûtent donc rien aux personnes qui en disposent ; cela n'empêche aucunement le marché des terrains de fonctionner comme un marché normal. Il ne viendrait à l'idée de personne de dire que le prix des terrains est égal à zéro, parce que la plupart de ces terrains ont été acquis par héritage. Le fait que les quotas aient été distribués gratuitement ne change absolument rien au fait qu'ils ne sont pas gratuits, qu'ils ont un prix, et que cela crée des effets incitatifs qui sont exactement de même nature que les effets incitatifs d'une taxe carbone* »¹.

De fait, le SCEQE organise une **rareté** du facteur de production qu'est le carbone, rareté qui découle du plafond total de quotas alloués et se matérialise dans le prix qui se forme sur le marché. Cette rareté implique un coût pour l'entreprise, qui peut être **direct**, lorsqu'il est nécessaire d'acheter des quotas manquants, ou **d'opportunité**, ce dernier coût étant égal à la valeur de revente des quotas sur le marché. En définitive, la gratuité de l'allocation des quotas ne constitue qu'un mode particulier de redistribution de la **rente** créée par la contrainte carbone. Au lieu d'accaparer cette rente en faisant payer les quotas, l'Etat la **restitue aux entreprises par le biais d'une allocation gratuite**, selon une logique en tous points comparable à celle qui a prévalu pour la contribution carbone des **ménages**².

b) Une superposition déplacerait la contrainte carbone sans la modifier

Ces éléments étant posés, on pourrait considérer, en première analyse, que l'ajout d'une contrainte carbone supplémentaire à celle qu'exercent les quotas ne ferait que **renforcer** l'incitation à la réduction des émissions et serait donc vertueuse du point de vue environnemental.

Tel n'est pourtant pas le cas. **En effet, l'introduction d'une taxe carbone pour les entreprises sous quotas n'aurait pour effet que de renchérir le coût moyen de réduction des émissions au niveau européen sans modifier le résultat environnemental global.** De fait, les entreprises françaises soumises à la fois aux quotas et à la contribution carbone réduiront leurs émissions davantage qu'en l'absence de taxe. Mais le niveau global d'émissions autorisées à l'échelle communautaire n'étant pas modifié, cette baisse d'émissions en France **libérera des quotas qui pourront être revendus** à des entreprises européennes situées hors de France, et qui

¹ *Tables rondes de la commission des finances du 17 février 2010.*

² *En termes plus « intuitifs », l'ensemble de ces raisonnements est illustré à la fois par le prix du carbone formé sur le marché, mais aussi par les investissements consentis par les agents économiques pour éviter d'avoir à payer ce prix. Pour mémoire, les statistiques des services de l'INSEE et de la Direction générale des douanes et des droits indirects relatives aux investissements consacrés à la maîtrise des émissions industrielles font apparaître un montant de facturation de 1,351 milliard d'euros en 2008 pour les équipements concourant à la réduction de ces émissions.*

émettront donc davantage de CO₂. L'effet sur les émissions globales de CO₂ à l'échelle européenne sera donc **nul**, les émissions se **déplaçant** simplement de la France vers d'autres Etats.

Les intervenants des tables rondes organisées par votre commission des finances ont **particulièrement insisté** sur ce point. Ainsi, selon M. Christian de Perthuis, « *superposer une taxe nationale avec les quotas payants pour les entreprises n'apporte **aucun bénéfice environnemental supplémentaire**. Il faut en être bien conscient. Le surcroît de prix du carbone résultant de l'application de la taxe aux entreprises sous quotas va générer des réductions d'émissions sur le territoire français mais aussi des surcroûts de droits à produire d'un montant équivalent chez nos partenaires allemands, polonais ou anglais. On ne fait donc que déplacer la contrainte* »¹.

De même, selon M. Jean-Michel Charpin, « *un système de taxe incitative qui se superposerait aux quotas serait **rigoureusement inutile** du point de vue de la réduction des émissions de carbone. Dans un système de Cap and Trade, la quantité de carbone émise s'aligne, quoi que l'on fasse, sur le cap. Non seulement cette superposition serait inutile mais, avec elle, **on régresserait du point de vue de l'optimalité économique**.*

« *Je crains que, croyant bien faire, certains ajoutent des incitations destinées à économiser le carbone au système des quotas. La superposition d'une taxe et s'un système de quotas, voire d'autres dispositifs incitatifs, ferait qu'en France, pour les entreprises, il serait rentable d'économiser le carbone jusqu'à 32 euros la tonne par exemple, alors que dans le reste de l'Europe, ce serait toujours à partir de 15 euros la tonne. **On créerait donc de la sous-optimalité en supprimant le prix unique du carbone, ce qui éloignerait de l'optimum économique sans diminuer aucunement les quantités émises** »².*

2. Les solutions en présence

a) La solution initialement envisagée par le Gouvernement : élargir l'assiette de la contribution carbone et prévoir des compensations

Votre rapporteur spécial ne s'appesantira pas sur les hypothèses de révision de la taxe carbone étudiées au cours des dernières semaines. Celles-ci ont fait l'objet d'un **document de concertation** largement diffusé. La démarche initialement envisagée par le Gouvernement consistait à maintenir le dispositif initial pour les ménages et les entreprises non industrielles, ainsi qu'à **élargir l'assiette de la contribution carbone au secteur industriel**.

¹ Tables rondes de la commission des finances du 17 février 2010.

² Tables rondes de la commission des finances du 17 février 2010.

(1) L'assiette

La définition de l'**assiette** de la taxe pour le secteur industriel soulevait la question de **l'inclusion ou de l'exclusion du carbone de procédé**¹. En effet, une partie du carbone rejeté par ces installations résulte, non pas de l'utilisation de combustible, mais des **procédés** industriels eux-mêmes. Taxer ce carbone de procédé serait conforme à l'objectif environnemental de réduction des émissions de CO₂ rappelé par le Conseil constitutionnel et permettrait d'appliquer la contribution sur le même périmètre que le SCEQE.

Toutefois, une telle assiette créerait une **différence de traitement** entre la contribution carbone du secteur diffus (assise sur les seules consommations de **combustibles**) et la contribution de l'industrie sous quotas. Elle apparaîtrait d'autant plus pénalisante pour l'industrie que les émissions de procédés sont, comme l'ont souligné plusieurs intervenants au cours des tables rondes du 17 février 2010, **largement incompressibles**.

L'enjeu est substantiel en termes de produit. En effet, selon la Direction générale de l'énergie et du climat, l'assujettissement du dioxyde de carbone émis par les procédés industriels représenterait, pour l'industrie, un élargissement de l'assiette de 68,8 millions de tonnes de CO₂². Le rendement d'une taxe de 17 euros par tonne sur le contenu carbone des combustibles fossiles hors double usage représenterait un montant de l'ordre de 889 millions d'euros. Y inclure le contenu carbone des combustibles à double usage (hors CO₂ incorporé dans le produit) procurerait un rendement de 1.376 millions d'euros, et de l'ordre de 1.593 millions d'euros en incluant la décarbonatation.

Enfin, la définition de l'assiette de la taxe applicable à l'industrie soulevait la question des installations « courtes », c'est-à-dire dont les émissions **dépasseraient** les quotas qui leur sont alloués, et qui devraient acheter des quotas supplémentaires à peine d'amende. Afin d'éviter tout phénomène de « double peine », il convenait donc **d'exonérer** de contribution cette fraction de carbone **déjà payée**, en en prévoyant la déductibilité de la contribution due.

(2) Le taux

La contribution carbone pourrait avoir un **impact significatif** sur certains secteurs industriels, et représenter, au tarif de 17 euros par tonne, 15,4 % de la valeur ajoutée des installations de fabrication d'engrais, 10,4 % dans la sidérurgie, 6,3 % dans la chimie minérale, 5,9 % dans la fabrication de plâtre, de chaux et de ciment.

Deux options étaient dès lors proposées. La première consiste à instaurer des **taux réduits** pour les secteurs les plus exposés à la concurrence

¹ Soit le CO₂ issu des combustibles à double usage, hors CO₂ intégré dans le produit final et non émis dans l'atmosphère et les émissions de CO₂ liées à la décarbonatation.

² Cette assiette passerait de 52,3 à 121,1 millions de tonnes.

internationale sur la base de la liste, établie par la Commission européenne, des secteurs exposés aux « fuites de carbone ».

Ces taux réduits pourraient s'appliquer d'emblée à **l'ensemble** de l'assiette, ou faire l'objet d'une sorte de « barème » qui **allègerait progressivement la taxe en fonction de son impact sur la valeur ajoutée** de l'entreprise. Des mesures d'accompagnement pourraient être édictées, sous forme de **crédit d'impôt** pour les investissements destinés à économiser l'énergie, réduire les émissions polluantes ou prévenir les risques industriels, ou encore sous forme **d'amortissements accélérés**.

Une seconde option reviendrait à créer un **bonus-malus avec restitution forfaitaire**, calculée en fonction des émissions historiques, de la valeur ajoutée, de l'intensité carbone du secteur... Le caractère **forfaitaire** de la restitution encouragerait à investir dans la limitation des émissions.

(3) Le traitement de l'électricité, du transport aérien et des réseaux de chaleur

Le document de concertation posait enfin la nécessité de réserver un **traitement spécifique** à trois catégories d'activité, que sont la production d'électricité, le transport aérien et les réseaux de chaleur.

Deux motifs conduisaient à envisager un **taux réduit** pour l'électricité « carbonée » :

1) les centrales françaises sont en **concurrence directe** avec les centrales européennes, compte tenu de **l'interconnexion du marché** (existence d'une bourse et d'une plateforme unique France-Belgique-Pays-Bas, que l'Allemagne a vocation à rejoindre) ;

2) des risques importants de **distorsion** existent, dans la mesure où, sur le marché de l'électricité, le prix correspond au coût marginal de la dernière centrale appelée pour satisfaire la demande (les centrales les moins coûteuses – nucléaires et hydrauliques – fonctionnent en base et sont appelées en premier, puis les centrales au charbon, au fioul et au gaz sont appelées en semi-base). Ainsi, si les centrales thermiques françaises voyaient leurs coûts augmenter, **le marché européen favoriserait les centrales les moins chères, mais aussi les moins performantes en matière d'émissions**.

S'agissant du transport aérien, les **vols domestiques auraient été être assujettis**, moyennant une « *baisse à due concurrence des charges pesant sur le secteur* »¹. Les vols internationaux continueraient d'être exonérés en application de la Convention de Chicago sur l'Aviation civile.

Enfin, les **réseaux de chaleur** devaient faire l'objet d'un traitement particulier en raison de la grande **diversité de leur clientèle**, et ce afin de ne **pas créer de rupture d'égalité** entre les clients raccordés, « captifs » du réseau et de la fiscalité qui s'y applique, et les autres clients.

¹ *L'une des pistes de compensation envisagées pour le transport aérien consiste en une baisse à due concurrence de la part de la taxe d'aviation civile affectée au budget général.*

b) Le mécanisme préconisé par la commission des finances : allouer dès maintenant une fraction de quotas à titre onéreux

Dès le mois de janvier 2010, votre rapporteur spécial a, aux côtés de ses collègues Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, invité le Gouvernement à étudier la possibilité **d'allouer à titre onéreux** les quotas de CO₂ délivrés dans le cadre du SCEQE, plutôt que d'étendre l'assiette de la contribution carbone aux industries sous quotas.

Cette proposition, motivée par le souci d'éviter l'élaboration d'une fiscalité **aussi complexe que transitoire**, ne constituait en rien une « solution miracle », et ses promoteurs étaient les premiers conscients des obstacles qui jalonnaient sa mise en œuvre.

Solution qui prenait tout son sens dans le calendrier initialement défini par le Gouvernement, **l'allocation des quotas à titre onéreux devait être examinée sous les quatre aspects de l'optimalité économique, de la conformité juridique, de la faisabilité technique et de l'acceptabilité politique**, au premier chef par les industriels concernés.

(1) L'optimalité économique

Selon les réponses de la DGTPE au questionnaire de votre rapporteur spécial, un dispositif de quotas payants était, au point de vue économique, *« pertinent car il permett(ait) d'éviter la superposition des signaux prix pour les entreprises industrielles soumises au marché des quotas »*. Cette solution présent donc l'avantage de s'éloigner le moins possible de l'optimum économique proposé par le dispositif initial d'exclusion réciproque des quotas et de la taxe.

(2) La conformité juridique

S'agissant de la conformité juridique, la première question à soulever était naturellement celle de la **constitutionnalité** de cette proposition. Dans la mesure où la décision du Conseil a largement reposé sur la gratuité de l'allocation des quotas aux industriels, il n'est pas déraisonnable de penser que leur allocation à titre onéreux, dans la limite des 10 % sur la période imposée par le droit communautaire¹, répondait à cette objection.

Un débat s'est ensuite fait jour, entre votre commission des finances et les services du Gouvernement, sur la **conformité de cette option au droit communautaire**. Selon le Gouvernement, la proposition de la commission des finances impliquait de revoir le PNAQ en cours d'application, ce que n'autoriserait pas la Commission européenne. **Ces analyses s'appuient sur les récentes « déconvenues » subies par la France à l'occasion d'une première tentative de modification du PNAQ.**

¹ L'article 10 de la directive 2003/87/CE dispose que « pour la période de cinq ans qui débute le 1^{er} janvier 2008, les Etats membres allocationnent [sic] au moins 90 % des quotas à titre gratuit ».

Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2008 (article 8 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008), **la France avait tenté de résoudre un problème lié à la dotation de sa « réserve nouveaux entrants »**. Cette réserve annuelle de 2,74 millions de tonnes d'émission s'est, en effet, révélée **très insuffisante** au regard des projets d'investissements industriels, notamment dans le domaine de l'électricité thermique, afin de mieux répondre à la demande croissante en « pointe » de consommation.

Cette sous-allocation risquant de décourager les projets et de fausser les conditions de concurrence entre les industriels existants et les nouvelles installations, la LFR pour 2008 avait autorisé l'Etat à effectuer des cessions de quotas sur le marché, **en prélevant lesdits quotas sur l'allocation gratuite destinée aux producteurs d'électricité existants**¹, et à acquérir la même quantité de quotas sur le marché afin d'abonder la réserve destinée aux nouveaux entrants.

La Commission européenne s'est toutefois **opposée** à ce dispositif, qui aboutissait à réduire de 10 % la quantité de quotas alloués aux électriciens à titre gratuit, et a suspendu la délivrance de leurs quotas aux entreprises du secteur électrique français durant toute l'année 2009. Légitimement alerté par ce précédent, le Gouvernement souligne aujourd'hui que *« la Commission européenne est **particulièrement sensible** sur les modalités procédurales de révision des PNAQ : aucune souplesse n'est à attendre de sa part. En effet, elle considère que si elle autorise un Etat membre à une révision ex-post de son PNAQ, y compris pour des raisons pleinement justifiées économiquement (comme le passage d'une allocation à titre gratuit à une allocation à titre onéreux, en anticipation de la troisième phase du marché), elle pourrait créer un précédent qui permettrait à d'autres Etats membres d'envisager des révisions de leurs PNAQ pour des motifs moins vertueux »*².

Votre rapporteur spécial comprend cette interprétation, guidée par la prudence. **L'attitude supposée de la Commission européenne ne doit cependant pas conduire le législateur national à la paralysie, à plus forte raison lorsque celui-ci peut se prévaloir des propres décisions de la Commission pour agir.**

En effet, votre rapporteur spécial a acquis la conviction que la révision du PNAQ prévue par la loi de finances rectificative pour 2008 a été jugée irrecevable par les autorités communautaires **au motif qu'elle conduisait à modifier la quantité de quotas alloués à chaque secteur. Or, la proposition formulée par votre commission des finances ne consiste nullement à modifier ces quantités, mais simplement à amender leurs modalités d'attribution, dans le cadre des enveloppes sectorielles définies dans la version initiale du PNAQ.** Cette possibilité a d'ailleurs été **explicitement reconnue** par la Commission qui, dans sa décision du 26 mars

¹ Dans la limite d'un plafond exprimé en pourcentage de cette allocation (10 % en 2009, 20 % en 2010, 35 % en 2011 et 60 % en 2012).

² Réponse de la DGTPE au questionnaire.

2007 concernant le PNAQ français, a indiqué que « *le plan national d'allocation de quotas peut être modifié sans accord préalable de la Commission si la modification concerne les quotas alloués à certaines installations, dans les limites de la quantité totale de quotas à allouer aux installations mentionnées dans le plan, (...) si elle consiste à réduire le pourcentage des quotas à allouer gratuitement dans les limites définies à l'article 10 de la directive* »¹. La proposition de votre commission des finances se situe strictement dans les limites de cette épure².

Au surplus, le « rigorisme » allégué de la Commission en matière d'ajustements *ex-post* des plans nationaux d'allocation de quotas s'exerce **dans le cadre du droit communautaire**. Or il résulte de la lecture combinée d'un récent arrêt du Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE), du règlement n° 2216/2004³ et de l'article 9 de la directive « quotas » que :

1) d'une part, **des corrections a posteriori du PNAQ sont possibles**, même lorsqu'elles n'ont pas été expressément prévues dans la version initiale du plan ;

2) d'autre part, **les marges de manœuvre dont dispose la Commission pour refuser des ajustements ex-post sont extrêmement limitées**, dans la mesure où la conformité de ces ajustements ne s'apprécie qu'au regard de l'annexe III et de l'article 10 de la directive « quotas », lesquels se bornent à évoquer les quantités de quotas allouées par secteur et la fraction qui peut l'être à titre onéreux (*cf.* encadré).

¹ 2 de l'article 3 de la décision.

² Les services de M. Jean-Louis Borloo affirment néanmoins que, selon la Commission européenne, cette mention n'aurait valu que jusqu'à l'entrée en vigueur du PNAQ, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2008, un changement de règles en cours d'exécution introduisant une insécurité juridique pour les entreprises concernées. Ils indiquent également qu'une décision de la Commission du 7 juillet 2008, autorisant l'enregistrement du PNAQ français par l'administration copmmunautaire, aurait « annulé » la décision de 2007.

³ Règlement (CE) n° 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision n° 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil.

**Ajustements *ex-post* des PNAQ :
des marges de manœuvre limitées pour la Commission ?**

Dans une affaire opposant la République fédérale d'Allemagne à la Commission européenne¹, le tribunal de première instance des Communautés européennes (TPICE) a posé des principes qui pourraient trouver à s'appliquer si la France souhaitait modifier son PNAQ afin de rendre onéreuse la délivrance d'une partie des quotas qu'elle alloue. En l'espèce, le PNAQ soumis par l'Allemagne à la Commission européenne pour la période 2005-2007 prévoyait la possibilité de procéder à des ajustements *ex-post* des quantités de quotas allouées ; il fixait aussi les cas dans lesquels il pourrait être procédé à de tels ajustements ainsi que la méthodologie pour y procéder. La Commission européenne a refusé ce PNAQ au motif, précisément, qu'il permettait des ajustements *a posteriori* des quantités de quotas, ce qui a conduit l'Allemagne à contester devant la justice européenne cette décision de refus.

Dans son arrêt, le TPICE a relevé que :

1) « *La formulation utilisée à l'article 38, paragraphe 2, deuxième phrase, du règlement n° 2216/2004², selon laquelle « cette correction est faite conformément aux méthodes indiquées dans ce [PNA] », confirme, à tout le moins indirectement, la possibilité d'une correction postérieure du nombre de quotas alloués, pourvu que le PNA en tant que tel prévoie expressément la méthode applicable à une telle correction. En effet, ladite règle présuppose ainsi que l'État membre peut prévoir, dans le PNA, des mécanismes de correction, à condition qu'ils soient objectifs et transparents au sens de l'article 9, paragraphe 1, de la directive 2003/87. »* (paragraphe 108 de l'arrêt). Certes, la proposition de votre commission des finances n'était pas prévue dans le PNAQ français 2008-2012, approuvé par la Commission. Toutefois, le raisonnement opéré par le TPICE doit le conduire à considérer que des modifications du PNAQ lui-même sont possibles puisque la dernière phrase du paragraphe 2 de l'article 44 du règlement n° 2216/2004 précité, applicable aux PNAQ 2008-2012, dispose que « *dans tous les autres cas [c'est-à-dire si la correction des allocations ne résulte pas du PNAQ lui-même], l'Etat membre notifie à la Commission la correction apportée à son plan national d'allocation de quotas et, si la Commission ne rejette pas cette correction conformément à la procédure prévue à l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE, la Commission charge l'administrateur central d'introduire la correction correspondante dans le tableau « plan national d'allocation de quotas » enregistré dans le journal des transactions communautaire indépendamment conformément aux procédures d'initialisation prévues à l'annexe XIV* ». Là encore, l'existence même de ces dispositions implique que des corrections *a posteriori* du PNAQ en cours de route sont possibles et que la Commission ne peut les rejeter que sur le fondement de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87/CE ;

2) Le pouvoir de contrôle de la Commission est très limité par ledit article 9 de la directive. Comme le relève le TPICE dans son arrêt (paragraphe 116), « *le pouvoir de contrôle et de rejet des PNA, exercé par la Commission en vertu de l'article 9, paragraphe 3, de la directive 2003/87, est fort circonscrit, celui-ci étant limité à l'examen de la compatibilité des PNA avec les seuls critères de l'annexe III et avec les seules dispositions de l'article 10 de la directive 2003/87* ». Or, l'annexe III concerne avant tout les quantités de quotas alloués et n'évoque pas le caractère gratuit ou onéreux de l'allocation. Et, comme rappelé *supra*, la proposition sénatoriale respecte l'article 10 puisqu'il n'est pas question de délivrer plus de 10 % des quotas de la période à titre onéreux.

Source : commission des finances

¹ *Affaire T-374/04, arrêt du tribunal (troisième chambre élargie) du 7 novembre 2007.*

² *Règlement (CE) no 2216/2004 de la Commission du 21 décembre 2004 concernant un système de registres normalisé et sécurisé conformément à la directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil et à la décision no 280/2004/CE du Parlement européen et du Conseil.*

Pour votre commission des finances, l'ensemble de ces éléments **rendaient possible** une révision du PNAQ français limitée aux modalités d'allocation des quotas.

(3) La faisabilité technique

Au plan technique, l'allocation payante des quotas pouvait reposer sur une **simple modification de l'article L. 229-10 du code de l'environnement**, précisant qu'une fraction ne pouvant excéder 10 % des quotas alloués au cours de la période débutant le 1^{er} janvier 2008 le sont à titre onéreux, et assortie d'une révision du PNAQ par voie **réglementaire**.

Cette solution ne réglerait toutefois pas le cas des industries n'ayant vocation à rejoindre le SCEQE qu'en 2013 (chimie) et des petites installations autorisées à se soustraire aux quotas en faisant la démonstration qu'elles sont soumises à des **mesures leur permettant d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes** (papier, céramique, tuiles, briques). Pour lesdites installations, il pourrait être envisagé un **taux réduit** de contribution carbone, voire même des **accords volontaires** du type de ceux dont bénéficient les déshydrateurs de luzerne, et dont la constitutionnalité a été explicitement reconnue.

L'allocation payante d'une fraction de quotas ne résout enfin pas le problème des **compensations** à prévoir pour les industries concernées. Le montant et les modalités de ces compensations ne sont toutefois pas corrélés à la forme que prendrait l'assujettissement des industries relevant du SCEQE (taxe ou quotas payants), et les scénarii de compensation envisagés dans le cadre d'une taxe pourraient s'appliquer en cas d'allocation des quotas à titre onéreux, sous réserve de ne pas « surcompenser » le prélèvement opéré.

(4) L'acceptabilité politique

Plusieurs éléments étaient enfin de nature à garantir l'acceptabilité politique de la proposition de votre commission des finances¹.

Selon plusieurs industriels auditionnés au cours des tables rondes du 17 février 2010, cette solution présentait deux avantages précieux. Elle était tout d'abord **simple**, puisqu'elle s'inscrivait dans un mécanisme – le SCEQE – dont le fonctionnement est connu et la praticabilité éprouvée, et qu'elle **rendait sans objet** le débat sur l'opportunité d'assujettir le carbone de procédé.

Elle était ensuite de nature à **apaiser les craintes des acteurs économiques sur le caractère transitoire de leur mise à contribution**. En effet, et par construction, une allocation payante des quotas prendrait automatiquement fin au 1^{er} janvier 2013, lors du passage à la troisième phase du SCEQE. En revanche, une contribution carbone devrait être explicitement

¹ *Qui ne pourrait, en tout état de cause, s'appliquer qu'à compter de 2011, car les quotas pour 2010 ont d'ores et déjà été alloués.*

supprimée par le législateur pour cesser de s'appliquer, sauf à inscrire dans son texte fondateur qu'elle cesse d'être en vigueur au 31 décembre 2012.

Enfin, cette acceptabilité politique dépendait évidemment de la **fraction** de quotas alloués à titre onéreux, secteur par secteur, du **tarif** retenu pour cette allocation et des compensations proposées. S'agissant de la **fraction** des quotas à faire payer, un choix pouvait être opéré entre une « **toise** » **identique** pour tous les secteurs, qui serait nécessairement basse, et une **modulation** de la fraction allouée à titre onéreux entre secteurs exposés et non exposés au risque de fuites de carbone. La détermination du tarif pourrait, quant à elle, consister :

1) à **l'aligner sur le tarif de contribution carbone applicable au secteur diffus**, soit 17 euros, ce qui adresse un signal prix clair aux industriels, mais crée un hiatus avec la valeur de marché de la tonne de carbone ;

2) à **l'ajuster annuellement sur cette valeur de marché**, au prix d'une certaine incertitude.

Les quelques simulations qui suivent, données à **titre purement indicatif** et reposant sur les allocations 2008, montrent que le produit d'un tel dispositif oscillerait **entre 85 et 140 millions d'euros** selon les hypothèses retenues (« toise » à 5 % ou modulation de la fraction payante, fixée à 5 % pour les secteurs exposés et à 10 % pour les secteurs non exposés aux fuites de carbone).

En tout état de cause, votre rapporteur spécial considère que ces modalités auraient dû faire l'objet d'une **concertation approfondie** avec les industriels concernés.

Quelques simulations du produit de l'allocation payante d'une fraction de quotas

(Allocations en tonnes et rendements en euros)

	Toise à 5 %		Modulation en fonction des risques de fuite de carbone			
			Secteurs exposés (5 %)		Secteurs non exposés (10 %)	
Tarif	13 euros	17 euros	13 euros	17 euros	13 euros	17 euros
Allocations 2008	129 568 044	129 568 044	84 312 616	84 312 616	38 614 370	38 614 370
Allocations payantes	6 478 402	6 478 402	4 215 631	4 215 631	3 861 437	3 861 437
Rendement	84 219 229	110 132 837	54 803 200	71 665 724	50 198 681	65 644 429
Récapitulatif des rendements en fonction des tarifs et des scénarii						
Toise à 5 % + 13 euros/t						84 219 229
Toise à 5 % + 17 euros/t						110 132 837
Modulation + 13 euros/t						105 001 881
Modulation + 17 euros/t						137 310 153

NB : 13 euros correspondent au prix de marché récent, 17 euros correspondent au tarif de contribution applicable au secteur diffus.

Source : commission des finances

c) Faut-il attendre la refonte de la directive « énergie » ?

Dès la décision du Conseil constitutionnel connue, le Gouvernement a témoigné d'une remarquable réactivité en s'engageant à proposer au Parlement une nouvelle version de la contribution carbone, selon un calendrier permettant son adoption avant le 1^{er} juillet 2010. Votre rapporteur spécial avait, en son temps, salué cet engagement, qui illustre la détermination du Gouvernement à mettre en place un nouveau type de fiscalité.

Désormais, et à bien des égards, le contexte semble peu propice à une action rapide. En premier lieu, l'adoption sans délai de la contribution carbone n'est plus motivée par la nécessité d'aborder les négociations climatiques de Copenhague en position de force.

Ensuite, la **complexité du dispositif à élaborer** pour satisfaire concomitamment aux impératifs de conformité à la Constitution et de sauvegarde de la compétitivité de l'industrie française pourrait décourager, et ce d'autant plus que ce dispositif n'aurait vocation à s'appliquer **que dans le court intervalle** nous séparant de la mise aux enchères des quotas à l'échelon communautaire.

Enfin, des éléments objectifs pourraient plaider pour le report de l'adoption de la contribution carbone, au premier rang desquels **les perspectives de révision de la directive 2003/96/CE, qu'il est désormais question de mieux articuler avec la directive « quotas »**. Ainsi, Mme Emer Traynor, porte-parole de la Commission européenne, a déclaré le 4 mars 2010 que l'instauration d'une « taxe carbone » en Europe était une **priorité** du nouveau commissaire à la fiscalité et à l'Union douanière, M. Algirdas Semeta, et qu'une proposition de directive serait présentée officiellement *« dans les mois qui viennent »*.

De fait, les services de la Commission européenne ont d'ores et déjà élaboré une proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE, considérant que le bon fonctionnement du marché intérieur nécessitait *« des règles communes en matière de taxes sur le CO₂ »*. Ce projet propose notamment que la taxation de l'énergie recouvre **deux composantes** respectivement assises sur le contenu en CO₂ des énergies et sur leur contenu énergétique.

Le 7^{ème} considérant de cette proposition de directive est particulièrement intéressant, en ce qu'il pose très clairement l'exclusion réciproque d'une taxe sur le CO₂ et du système européen des quotas. En effet, ce considérant dispose que *« la taxation liée au CO₂ devrait être adaptée aux dispositions de la directive 2003/87/CE (NB : soit la directive « quotas ») afin de la compléter effectivement. Cette taxation devrait s'appliquer à tous les usages – y compris aux usages autres que destinés au chauffage – de produits énergétiques générant des émissions de CO₂ au sens de la directive, sous réserve que l'installation concernée n'est pas assujettie au système communautaire résultant de cette directive »*.

Cette exclusion réciproque est ensuite explicitement motivée : « *dans la mesure où l'application cumulative des deux instruments ne permettrait pas de réductions d'émissions supérieures à celles globalement atteintes par le seul système communautaire, mais augmenterait simplement le coût total de ces réductions, les taxes sur le CO₂ ne devraient pas s'appliquer aux consommations au sein des installations soumises au SCEQE* ».

Ces éléments indiquent donc clairement que l'exclusion réciproque prévue par le législateur français dans la version initiale de la contribution carbone est actuellement étudiée par les autorités communautaires dans le cadre d'une future révision de la directive « énergie ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION DES FINANCES (SYNTHÈSE DES TABLES RONDES DU 17 FÉVRIER 2010)

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 17 février 2010, la commission a procédé à l'audition de MM. Hervé Bourrier, directeur général d'ArcelorMittal France, Xavier du Colombier, directeur des affaires européennes de Rhodia, Philippe Huet, directeur général adjoint d'EDF, Olivier Luneau, directeur « Développement durable et affaires publiques » de Lafarge et Bruno Bensasson, directeur de l'économie et des prix à la direction de la stratégie de GDF-Suez, au cours d'une première table ronde consacrée à la contribution carbone et à son application aux industries sous quotas.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la première table ronde devait permettre à la commission de mesurer l'impact d'une contribution carbone sur l'industrie lourde française et sur sa compétitivité internationale, ainsi que de consulter les industriels sur la possibilité d'allouer, dès à présent, certains quotas de carbone à titre onéreux, au lieu et place de la création d'une fiscalité nouvelle. Tout d'abord, il a interrogé les intervenants sur leur analyse de la décision du Conseil constitutionnel relative à la contribution carbone.

M. Bruno Bensasson, directeur de l'économie et des prix à la direction de la stratégie de GDF-Suez, a considéré que les quotas incitent déjà les industriels à réduire leurs émissions.

M. Xavier du Colombier, directeur des affaires européennes de Rhodia, a souligné que le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE) conduit les industriels non seulement à limiter leurs émissions actuelles, mais également à anticiper le durcissement de la contrainte pesant sur les émissions, en consacrant dès aujourd'hui des investissements importants à la réduction des rejets de dioxyde de carbone. Les coûts d'anticipation de la phase III du SCEQE, au cours de laquelle les quotas seront mis aux enchères, sont donc, en soi, une sorte de taxe pour les entreprises.

M. Philippe Huet, directeur général adjoint d'EDF, a souscrit à cette analyse. Les concepteurs du SCEQE avaient clairement à l'esprit que cet instrument devait être introduit progressivement, pour tenir compte des effets différés des décisions d'investissement des entreprises. Il a rappelé que l'objectif initial de la contribution carbone était bel et bien de compléter le système des quotas, et non de s'y superposer.

M. Olivier Luneau, directeur « Développement durable et affaires publiques » de Lafarge, a fait valoir que la contrainte carbone à laquelle sont soumis les industriels se manifeste dans le prix de la tonne de CO₂ sur le marché. Lafarge a déjà diminué de 15 % les émissions de ses sites français, au prix d'investissements importants, notamment en matière de recherche et développement.

M. Hervé Bourrier, directeur général d'ArcelorMittal France, a rappelé que le SCEQE impose une contrainte réelle sur l'industrie, appelée à se renforcer au cours de la phase III. La sidérurgie a réduit ses émissions de 20 % depuis la création du SCEQE en 2005, et il est peu vraisemblable que l'ajout d'une fiscalité nationale sur le carbone ait un impact significatif sur la trajectoire de réduction de ces émissions.

M. Jean Arthuis, président, a interrogé les intervenants sur l'usage qu'ils font de leurs quotas excédentaires.

M. Philippe Huet a indiqué qu'EDF est déjà « court », c'est-à-dire que les quotas qui lui sont alloués sont insuffisants pour couvrir ses émissions. EDF achète donc chaque année 2 millions de tonnes de CO₂ sur le marché et a lancé un plan d'investissements massifs, afin de remplacer les centrales au charbon ou au fioul par des cycles combinés à gaz ou des centrales hydrauliques. La contrainte carbone est donc avérée et dicte les décisions d'investissement d'EDF.

M. Xavier du Colombier a rappelé que les installations n'ayant pas restitué leurs quotas de carbone sont passibles d'une pénalité de 100 euros par quota manquant. L'allocation des quotas à titre gratuit n'est donc pas assimilable à une absence de contrainte économique.

Mme Fabienne Keller, présidente du groupe de travail sur la fiscalité environnementale, a interrogé les intervenants sur leur appréciation du fonctionnement actuel du marché des quotas et sur la possibilité d'allouer dès à présent des quotas à titre onéreux, plutôt que d'élargir l'assiette de la contribution carbone aux industries relevant du SCEQE.

M. Bruno Bensasson a jugé que le SCEQE fonctionne bien, mais que les industriels ont besoin de plus de visibilité sur la contrainte carbone qui leur sera appliquée à long terme. Allouer des quotas à titre onéreux sans attendre le début de la phase III, en 2013, apparaît comme une solution très intéressante. Elle est de loin la plus simple de toutes les options présentées, sans préjudice d'éventuels mécanismes de compensation qui restent à définir.

M. Hervé Bourrier a rappelé qu'ArcelorMittal réduit continûment ses émissions depuis 1975. De ce point de vue, le SCEQE a l'avantage d'être progressif et prévisible. Changer les règles en cours de route, en rendant les quotas payants, nuit à cette prévisibilité. Une solution idéale consisterait à renoncer à la taxe carbone et à conserver le système européen des quotas dans son format actuel.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que cette dernière hypothèse n'est guère compatible avec l'alternative posée par le Conseil constitutionnel. Il s'est ensuite interrogé sur les modalités de valorisation des quotas de carbone dans les comptes des entreprises.

M. Hervé Bourrier a rappelé que les quotas n'ont de valeur que lorsqu'on les vend. Or ArcelorMittal préfère reporter ses quotas excédentaires plutôt que de les céder. D'autre part, valoriser les quotas est un exercice

complexe, car il est extrêmement difficile de mesurer ce que sera la contrainte carbone effective qui pèsera sur l'industrie à long terme. Enfin, ArcelorMittal n'est pas certain de disposer de quotas excédentaires au cours de la troisième période. Si tel était le cas, l'entreprise réfléchirait à utiliser ces quotas pour financer des mesures d'efficacité énergétique.

A la demande de **M. Jean Arthuis**, président, **M. Hervé Bourrier** a précisé que 95 % des émissions sont liées à la production de fonte, largement localisée en France. Une contrainte supplémentaire imposée aux sites français conduirait ArcelorMittal à privilégier d'autres sites européens, et notamment ceux d'Allemagne, où la pression fiscale serait moins forte.

M. Philippe Huet a ajouté que, en Allemagne, la mise aux enchères des quotas a essentiellement intéressé le secteur électrique.

M. Xavier du Colombier a considéré que l'approche par le marché de quotas est préférable, pour les gros émetteurs, à l'approche fiscale, car elle garantit un traitement plus équitable. Le SCEQE est toutefois perfectible, et l'attribution des quotas à l'issue de négociations menées dans chaque Etat membre a pu susciter certaines distorsions ou sur-allocations de quotas. Il y sera remédié en phase III, car les quotas seront octroyés selon une approche par secteurs d'activité.

En deuxième lieu, la valorisation des quotas est délicate, car le prix du CO₂ dépendra de l'évolution du marché européen et mondial, dont l'expérience enseigne qu'il peut connaître des variations de cours importantes.

La proposition formulée par la commission des finances sur l'allocation des quotas à titre onéreux présente un certain intérêt, à condition qu'elle minimise la « double peine » que serait la superposition des quotas et d'une taxe carbone. Un de ses avantages est qu'elle garantit aux industriels que cette nouvelle contrainte ne se perpétuera pas au-delà de 2013, ce qui n'est pas le cas d'une taxe. Il convient toutefois de préciser le niveau de prix qui sera proposé aux industriels, les compensations qui leur seront offertes, l'éventuel maintien des exemptions prévues par le droit communautaire et l'articulation de ce mécanisme avec les entreprises ayant eu recours aux mécanismes de développement propre prévus par le Protocole de Kyoto.

M. Philippe Huet a rappelé que la situation des électriciens est particulière, puisqu'ils paieront 100 % de leurs quotas dès 2013. Compte tenu des caractéristiques du marché électrique, toute surcharge fiscale aura un effet pénalisant pour la production domestique. La proposition de la commission des finances a le mérite d'être compatible avec le SCEQE et les mécanismes issus du Protocole de Kyoto. Mais le signal-prix doit également être adressé au consommateur d'électricité. Or, EDF ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour répercuter ce signal-prix, en raison de l'existence de tarifs réglementés.

M. Olivier Luneau a considéré que l'achat anticipé de quotas viendra en déduction des investissements consentis pour anticiper la phase III du marché du carbone. Il ne réduira donc pas les émissions à court terme.

A **M. Philippe Marini**, rapporteur général, qui interrogeait les intervenants sur les gains associés à la réforme de la taxe professionnelle pour leur groupe, **M. Olivier Luneau** a indiqué ne pas disposer d'éléments sur cette question.

M. Hervé Bourrier a estimé que la vente des quotas se traduira par un impact de plusieurs dizaines de millions d'euros pour ArcelorMittal. L'entreprise préférerait que la contribution carbone ne frappe que les émissions de carbone de combustion, à un taux réduit, et non les émissions liées aux procédés industriels eux-mêmes, largement incompressibles.

M. Bruno Bensasson a indiqué qu'une taxe carbone à taux plein représenterait un coût de 260 millions d'euros pour GDF-Suez, alors que la suppression de la taxe professionnelle se solderait par une variation de la pression fiscale de plus ou moins 5 millions d'euros. GDF-Suez plaide, par ailleurs, pour une exonération des réseaux de chaleur, selon la même logique environnementale qui a conduit à exonérer les transports collectifs de voyageurs, peu émetteurs de CO₂ par individu. Enfin, il a ajouté que la solution préconisée par la commission des finances permet d'éviter certaines différences de traitement entre réseaux de chaleur, selon qu'ils seront exploités par des entreprises considérées ou non comme exposées à la concurrence internationale.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a admis que le cas des réseaux de chauffage urbain n'a pas fait l'objet d'un traitement adéquat dans la précédente version de la contribution carbone.

M. Xavier du Colombier a considéré que le débat actuel sur les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel doit prendre en compte les enjeux de compétitivité et ne pas se limiter à une optique purement nationale. Par ailleurs, les réflexions en cours doivent tenir compte de la révision à venir de la directive communautaire sur les accises énergétiques, qui pourrait conduire à harmoniser la fiscalité sur les émissions diffuses de CO₂. Le nouveau commissaire à la fiscalité et à l'union douanière en a fait une priorité et la future présidence belge de l'Union européenne pourrait l'inscrire à son agenda.

M. Olivier Luneau a souscrit à cette analyse, et souhaité que le mécanisme d'assujettissement à venir ne néglige pas les mesures à caractère incitatif. Les entreprises qui investiraient dans la réduction des émissions pourraient ainsi bénéficier d'une fiscalité neutre.

M. Jean Arthuis, président, et **M. Philippe Marini**, rapporteur général, ont insisté sur la nécessité de valoriser les quotas selon une méthode fiable, puis ont invité les participants à exprimer leur point de vue sur le fonctionnement et la régulation du marché des quotas.

M. Olivier Luneau a indiqué adhérer aux propositions de la commission Charpin, consistant notamment à procéder à des enchères fréquentes et à limiter l'accès au marché primaire aux seules entreprises

soumises aux quotas ou à leurs opérateurs. Bien que des produits dérivés existent et que les ventes ou achats à terme soient possibles sur ce marché, Lafarge n'y intervient qu'au comptant.

M. Bruno Bensasson a indiqué que GDF-Suez procède à des achats et ventes à un horizon compris entre trois à cinq ans. Son principal souci est de pouvoir valoriser le CO₂ à long terme. Or, restreindre l'accès au marché primaire n'est pas forcément le meilleur moyen d'en assurer la liquidité.

M. Philippe Huet a souscrit à l'analyse du rapporteur général, suggérant d'édicter des normes sur le fonctionnement du marché. Les industriels sont aujourd'hui confrontés à une absence de visibilité à long terme, et ignorent ce qu'il adviendra du marché et du prix du carbone au-delà de 2020, ce qui constitue un horizon trop court pour certaines décisions d'investissement. Enfin, il a souhaité que la production d'électricité fasse l'objet d'un traitement équitable par rapport à celui des autres producteurs d'énergie.

M. Xavier du Colombier a salué la qualité des conclusions de la commission Charpin, qui devraient notablement influencer les travaux de la Commission européenne. Une question demeure en suspens, concernant l'opportunité d'une plate-forme unique de mise aux enchères.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a jugé que la plate-forme unique est une question technique, et relativement secondaire par rapport à celle de la définition du marché et de l'édiction des normes présidant à sa régulation.

Enfin, **M. Jean Arthuis**, président, s'est interrogé sur l'opportunité d'attribuer le produit des enchères au budget communautaire, avant de remercier l'ensemble des participants pour leurs précieux éclairages.

La commission a ensuite procédé à l'audition de MM. Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances, président du groupe de travail sur les modalités de vente et de mise aux enchères des quotas de CO₂ en France, Serge Harry, président de Bluenext SA et Christian de Perthuis, professeur associé à Paris-Dauphine, directeur du Programme de recherche en économie du climat (PREC), au cours d'une deuxième table ronde consacrée à la contribution carbone et à son application aux industries sous quotas.

Après que **M. Jean Arthuis**, président, eut souligné l'intérêt de l'éclairage que pourraient apporter les personnes auditionnées, notamment sur l'articulation d'une taxe carbone avec le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE), **M. Philippe Marini**, rapporteur général, a souhaité que les intervenants précisent, en premier lieu, la nature exacte des quotas.

M. Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances, président du groupe de travail sur les modalités de vente et de mise aux enchères des quotas de CO₂ en France, a indiqué que les quotas sont définis au sein de la section 2 du chapitre IX du titre II du livre II du code de l'environnement. Il s'agit d'une unité de compte représentative du droit d'émettre l'équivalent d'une tonne de dioxyde de carbone (CO₂). Cette définition physique tend à les rapprocher des matières premières. Néanmoins, la question du type de régulation qui devrait leur être appliqué reste ouverte et apparaît complexe : dans le cadre de la mission que lui a confiée Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, M. Michel Prada devra déterminer s'il vaut mieux les considérer comme des matières premières ou comme des produits financiers. De cette définition découlera l'identité du régulateur des marchés de quotas.

Puis, après avoir rappelé que l'Union européenne a mis en place le SCEQE par la directive 2003/87/CE du 13 octobre 2003 dans une optique de régulation des émissions de gaz à effet de serre par la quantité pour les principaux sites industriels européens, il s'est étonné de ce que le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2009-599 DC sur la loi de finances pour 2010, semble considérer que les quotas n'ont pas de prix du fait de la gratuité de leur allocation primaire par les Etats aux installations concernées. Or, les quotas ont un prix, ce que reflète leur valeur de marché. De plus, ils créent un effet incitatif à la baisse des émissions, de même nature qu'une régulation par les prix que constituerait l'instauration d'une « taxe carbone ».

M. Philippe Marini, rapporteur général, a observé que la décision administrative d'allouer des quotas aboutit à la création d'une valeur patrimoniale pour les industriels, **M. Jean Arthuis**, président, relevant que ses actifs carbone figurent au bilan de l'Etat.

M. Jean-Michel Charpin a indiqué que la comptabilisation des quotas est à l'étude mais n'apparaît pas problématique. **Mme Fabienne Keller** a insisté sur la nécessité que les normes comptables correspondantes soient établies au niveau européen.

Ensuite, **M. Philippe Marini**, rapporteur général, a souhaité évoquer les principes de régulation des marchés d'échanges de quotas.

M. Jean-Michel Charpin a déclaré que les travaux du groupe de travail qu'il a présidé en 2009 ont permis de dégager de nombreuses propositions, souvent adoptées à l'unanimité, qui ont été portées à la connaissance de la Commission européenne dans l'optique de la définition des modalités de mise aux enchères des quotas à compter de 2013. En revanche, nulle conclusion n'a pu être adoptée sur les questions épineuses de la régulation et de la qualification même des quotas. Tel est le sens de la mission confiée à M. Michel Prada.

M. Serge Harry, président de Bluenext SA, a indiqué qu'il existe un consensus pour réguler le marché au comptant des quotas, les produits dérivés desdits quotas étant, par ailleurs, déjà définis comme des produits financiers et

régulés comme tels. De même, tout le monde considère que ce marché devrait dépendre d'un unique régulateur. Les conclusions auxquelles M. Michel Prada aboutira à l'issue de sa mission pourraient constituer une base solide afin de faire avancer la réflexion sur ce sujet au niveau communautaire.

Puis, en réponse à **M. Jean Arthuis**, président, **M. Christian de Perthuis**, professeur associé à Paris-Dauphine, directeur du Programme de recherche en économie du climat (PREC), a souligné que le marché des quotas a, par nature, une dimension européenne, les quotas étant utilisables et échangeables d'un pays à l'autre. A cet égard, une des difficultés que provoquerait l'instauration d'une « taxe carbone » venant s'ajouter aux quotas pour les installations industrielles relevant du SCEQE serait précisément l'articulation entre un instrument de marché, régi par des règles communautaires, et une taxe purement nationale. Une telle superposition, source de grande complexité, n'apporte aucun bénéfice environnemental supplémentaire, l'éventuelle baisse des émissions en France engendrée par un surcoût uniquement français devant certainement être compensée par une augmentation des émissions dans d'autres pays européens. D'ailleurs, les expériences des quelques pays qui ont instauré une « taxe carbone » montrent que seules l'exonération totale ou l'application de taux très réduits aux entreprises soumises au SCEQE se sont révélées concluantes.

Puis, revenant sur des propos précédents de MM. Jean Arthuis, président, et Philippe Marini, rapporteur général, il a déclaré que le système des quotas d'émission peut s'assimiler à la création de biens ayant une valeur, représentative d'une « rente de rareté ». Dans le schéma actuel d'allocation gratuite des quotas d'émission par l'Etat aux industriels, cette rente leur est rétrocédée, selon un principe similaire à celui de la compensation de la « taxe carbone » pour les ménages. En revanche, au travers de la mise aux enchères des quotas, à compter de 2013, la puissance publique récupérera en partie la « rente de rareté ».

M. Jean Arthuis, président, a relevé que la Cour des comptes a valorisé, pour la première fois, les quotas d'émission de la France dans son rapport sur les comptes de l'Etat en 2008, à 8,2 milliards d'euros en valeur nette.

M. Jean-Michel Charpin, revenant sur la question de la superposition d'une taxe carbone et des quotas pour les entreprises relevant du SCEQE, a exprimé sa vive inquiétude. Un tel mécanisme constituerait une régression en termes d'optimalité économique. Non seulement il n'abaisserait pas le niveau global des émissions, déjà plafonné en Europe par le système des quotas, mais il modifierait le « prix du carbone » pour les seuls sites français par rapport à leurs concurrents européens.

M. Jean Arthuis, président, et **M. Philippe Marini**, rapporteur général, ont ensuite souhaité revenir sur la question de la régulation du marché des quotas d'émission.

M. Serge Harry a observé que la situation n'est pas la même dans les différents pays européens. La Commission européenne s'est récemment saisie du sujet. C'est dans cette perspective que le rapport français, qui sera issu des travaux de M. Michel Prada, pourrait se révéler très utile. En réponse à **M. Philippe Marini**, rapporteur général, il a indiqué que, a priori, les régulateurs du marché devraient être nationaux.

M. Jean-Michel Charpin a de nouveau souligné l'importance de la mission confiée à M. Michel Prada. Certes, la France ne pourrait décider seule de donner une définition aux quotas et de les réguler en conséquence, sans harmonisation communautaire. Toutefois, le futur rapport pourrait avoir un effet d'entraînement sur les partenaires de la France et sur la Commission européenne, tout comme le rapport français de juillet 2009 sur les modalités de la mise aux enchères des quotas a pu guider la réflexion sur ce sujet au niveau communautaire.

M. Christian de Perthuis a observé que les marchés de quotas présentent deux caractéristiques propres : d'une part, la plupart des intervenants sont contraints d'être présents sur ce marché, étant tenus de restituer des quotas sous peine d'amende, et, d'autre part, la part des échanges effectués sur des plates-formes organisées est importante, représentant plus de la moitié de ces échanges en 2008.

En réponse à **M. Philippe Marini**, rapporteur général, **M. Serge Harry** a déclaré que BlueNext, qui est une entreprise de marché, est régulée par l'Autorité des marchés financiers (AMF), par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement (CECEI) et par la Commission bancaire. En revanche, le marché des quotas au comptant n'est pas, en soi, régulé, mais BlueNext a édicté, pour ses membres, seuls habilités à négocier sur sa plate-forme, des règles proches de celles définies par la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les marchés d'instruments financiers (MIF). En outre, les participants au marché ne subissent pas de risque de contrepartie, BlueNext jouant un rôle d'interface et vérifiant, avant la réalisation de la transaction, que les participants disposent bien de la quantité de quotas et de la somme requises pour le bon dénouement de l'opération. Répondant à une interrogation de **Mme Fabienne Keller**, il a ajouté que, dans un système, les appels de marges sont inutiles pour sécuriser les acteurs.

Mme Fabienne Keller s'est interrogée sur la nature « réelle » des quotas d'émission, qui ne sont ni des matières premières ni des produits financiers.

M. Jean-Michel Charpin a indiqué qu'une définition ad hoc a été envisagée par les experts, mais qu'une telle définition présenterait le grand inconvénient de faire perdre toute l'expérience acquise en matière de régulation, par exemple pour les produits financiers.

Mme Fabienne Keller a relevé que, la régulation financière n'ayant pas empêché la crise de 2008, une régulation renforcée pourrait être envisagée

s'agissant du marché des quotas. Cependant, la direction générale de l'environnement de la Commission européenne, en charge de ce dossier, ne paraît pas avoir de véritable « culture de marché ».

M. Christian de Perthuis a déclaré avoir récemment présenté le fonctionnement des marchés du carbone à la nouvelle administration européenne. La direction générale en charge du changement climatique est tout à fait consciente de l'importance du marché du carbone et de sa régulation, mais d'autres directions générales de la Commission européenne doivent se l'approprier.

Puis, en réponse à **M. Jean Arthuis**, président, il a indiqué avoir milité, par le passé, pour que le système des quotas trouve à s'appliquer aux rejets de nitrates par l'agriculture, mais qu'un tel schéma se heurte à de grandes difficultés de mesure des rejets. En revanche, il pourrait être envisagé de valoriser les projets de réductions des rejets de nitrates sous forme de « crédits carbone ».

En conclusion, **M. Jean Arthuis**, président, a souhaité connaître le sentiment des intervenants quant à l'hypothèse d'un maintien de l'exonération de « taxe carbone » des installations industrielles relevant du SCEQE, moyennant la délivrance à titre onéreux d'une fraction de leurs quotas de la période 2008-2012.

M. Jean-Michel Charpin, après avoir indiqué « ne pas maîtriser la logique du Conseil constitutionnel », a souligné qu'il conviendrait de convaincre la Commission européenne du bien-fondé de cette modification du plan national d'allocation des quotas (PNAQ) 2008-2012, les expériences passées montrant la difficulté de cette tâche.

Mme Fabienne Keller a souligné le fait que la solution envisagée par la commission des finances du Sénat ne consiste pas à modifier les quantités de quotas allouées aux installations, à l'inverse des précédentes tentatives de modification du PNAQ.

A l'issue de ces tables rondes, la commission a autorisé la publication d'un rapport d'information de Mme Fabienne Keller sur la contribution carbone et son articulation avec le marché européen des quotas de CO₂.

ANNEXES

I. LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES ET RENCONTRÉES

A. TABLES RONDES DU 17 FÉVRIER 2010

1. Table ronde n° 1 : Enjeux de l'application de la contribution carbone pour les industries sous quotas

M. Bruno BENSASSON directeur de l'économie et des prix à la direction de la stratégie de GDF-Suez.

M. Hervé BOURRIER, directeur général d'ArcelorMittal France.

M. Xavier DU COLOMBIER, directeur des affaires européennes de Rhodia.

M. Philippe HUET, directeur général adjoint d'EDF.

M. Olivier LUNEAU, directeur « Développement durable et affaires publiques » de Lafarge.

2. Table ronde n° 2 : Articulation de la contribution carbone avec les mécanismes d'allocation de quotas de CO₂

M. Jean-Michel CHARPIN, inspecteur général des finances, président du groupe de travail sur les modalités de vente et de mise aux enchères des quotas de CO₂ en France.

M. Serge HARRY, président de Bluenext SA.

M. Christian DE PERTHUIS, professeur associé à Paris-Dauphine, directeur du Programme de recherche en économie du climat (PREC).

B. AUDITIONS ET DÉPLACEMENTS DU RAPPORTEUR

1. Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

M. Benjamin FRÉMEAUX, conseiller au cabinet de Mme Christine LAGARDE

M. Blaise-Philippe CHAUMONT, conseiller au cabinet de Mme Christine LAGARDE

M. Jean-François OUVRARD, chef de bureau à la Direction générale du Trésor et de la politique économique.

M. John PALACIN, chef de bureau à la Direction générale des finances publiques

2. Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

M. Jean-Christian LE MEUR, conseiller au cabinet de M. Jean-Louis BORLOO

M. Benoît MELONIO, conseiller au cabinet de M. Jean-Louis BORLOO

Mme Hélène LE DU, sous-directrice à la Direction générale de l'énergie et du climat

M. Daniel DELALANDE, chef de département à la Direction générale de l'énergie et du climat

M. Joffrey CÉLESTIN-URBAIN, Direction générale de l'énergie et du climat

3. E.ON France – Société nationale d'électricité et de thermique

M. Stéphane MOREL, secrétaire général

4. Association française des entreprises privées

M. Jean-Martin FOLZ, président

M. Alexandre TEISSIER, directeur général

M. Nicolas BOQUET, directeur environnement

II. ACTES DES TABLES RONDES DU 17 FÉVRIER 2010

A. TABLE RONDE N° 1: ENJEUX DE L'APPLICATION DE LA CONTRIBUTION CARBONE POUR LES INDUSTRIES SOUS QUOTAS

M. le Président - Mesdames, Messieurs, Mes chers collègues, permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue aux tables rondes organisées par la commission des finances sur la contribution carbone et le marché européen des quotas de CO₂.

En 2009, la commission a eu l'occasion de se forger une expertise propre de ces questions, grâce aux investigations conduites par notre groupe de travail sur la fiscalité environnementale, placé sous la présidence de notre collègue Fabienne Keller, puis grâce aux travaux menés par le rapporteur général sur le projet de loi de finances pour 2010.

Néanmoins, la censure de la contribution carbone par le Conseil constitutionnel, notamment fondée sur sa contrariété aux principes d'égalité devant l'impôt et devant les charges publiques, nous invite aujourd'hui à remettre l'ouvrage sur le métier.

Chacun le sait, cette censure a été largement motivée par l'exonération des industries soumises au système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE), au motif que ces quotas sont aujourd'hui alloués gratuitement.

La première table ronde que j'ai le plaisir d'ouvrir devrait donc nous permettre d'approfondir cette question, en mesurant l'impact qu'une contribution carbone pourrait avoir sur l'industrie lourde française et sur sa compétitivité internationale. Elle nous permettra également de « tester » auprès des industriels ici représentés l'idée d'allouer dès à présent certains quotas de carbone à titre onéreux, au lieu et place de la création d'une fiscalité nouvelle dont les contours s'annoncent « méandreux ».

Pour évoquer ces questions, je remercie donc de leur présence :

- M. Bruno Bensasson, directeur de l'économie et des prix à la direction de la stratégie de GDF-Suez ;
- M. Hervé Bourrier, directeur général d'ArcelorMittal France ;
- M. Xavier du Colombier, directeur des affaires européennes de Rhodia ;
- M. Philippe Huet, directeur général adjoint d'EDF ;
- M. Olivier Luneau, directeur du développement durable et des affaires publiques de Lafarge.

Je salue également la présence de nos collègues de la commission de l'économie, à qui nous avons souhaité ouvrir ces débats.

Afin de favoriser l'interactivité de nos échanges, je vous propose de nous dispenser de propos liminaires et de procéder par jeu de questions-réponses.

Que vous inspire la décision du Conseil constitutionnel relative à la contribution carbone du point de vue de l'analyse économique ? Peut-on considérer qu'une allocation gratuite de quotas équivaut à une absence de contraintes pour les opérateurs ?

M. Bruno Bensasson - S'agissant de la lutte contre le changement climatique, les industriels reçoivent déjà un signal économique pertinent pour réduire leurs émissions. Pour le reste des considérants, c'est-à-dire pour l'égalité de traitement devant l'impôt, les économistes ne prétendent pas répondre à la question de l'équité.

M. Xavier du Colombier - Toute la logique et la cohérence de l'approche communautaire du SCEQE incitent les entreprises, non seulement à ne pas dépasser les allocations de quotas, mais aussi à se préparer au système prévu après l'accord sur le paquet « énergie-climat ».

Il est difficile de mesurer la valeur incitative du SCEQE sur le fondement de son seul périmètre actuel. Il faut le faire dans le cadre de ses objectifs de long terme, et notamment du passage à la phase III, dont l'élaboration a tenu compte des critiques formulées sur la phase II, notamment à propos des volumes de quotas alloués.

L'anticipation de la phase III a eu un coût, qui peut se comparer à une taxe, ce que n'ont pas manqué de relever et de critiquer le Parlement européen ou certaines organisations professionnelles.

M. Philippe Huet - Mettre en place une contrainte révèle une valeur d'opportunité. Le mécanisme est donc efficace en ce qu'il va diriger les décisions d'investissements. Les concepteurs du SCEQE avaient bien à l'esprit que le système devait produire ses effets dans le temps, et sa progressivité est censée accompagner des décisions d'investissements qui, elles-mêmes, ont un effet différé dans le temps. Les marges de manœuvres laissées aux industriels au début du SCEQE sont donc censées leur permettre de préparer l'avenir.

En outre, l'objectif de la taxe carbone était de compléter les quotas pour les émissions diffuses. Un cumul de la taxe et des quotas constituerait une double pénalité, voire une confusion des signaux envoyés aux acteurs économiques.

M. Olivier Luneau - Lafarge, dans le SCEQE, est sous contrainte depuis le début de 2005, le CO₂ ayant une valeur dans l'Union européenne alors qu'il n'en avait pas auparavant. S'il n'existait aujourd'hui aucune contrainte, le CO₂ ne vaudrait rien. Le prix prouve la contrainte.

En second lieu, les investissements destinés à faire baisser nos émissions nécessitent un processus long, continu et planifié. Nous avons baissé nos émissions de plus de 15 % en valeur absolue en France et de 20 %

en intensité. Pour ce faire, il a fallu investir en équipements et en recherche et développement. Nous n'allons donc pas attendre le 1^{er} janvier 2013 pour agir, la phase III nous obligeant à diminuer nos émissions de 21 % dans l'absolu, ce qui n'est guère aisé à obtenir.

M. Hervé Bourrier - ArcelorMittal est engagée dans le système européen des quotas depuis 2005. Il s'agit d'un système qui fonctionne, puisque la contrainte qu'il nous impose nous a conduits à réduire nos émissions de 20 %. Je ne vois pas en quoi une contrainte carbone supplémentaire nous permettrait de réaliser des réductions significatives supplémentaires par rapport à ce qui a été fait, et ce compte tenu de la technologie disponible dans notre secteur.

M. le Président - Que faites-vous de vos quotas non-utilisés ?

M. Philippe Huet – EDF est déjà « courte » et nous sommes acheteurs de 2 millions de tonnes chaque année depuis la phase II.

Nous avons lancé un plan d'investissement assez massif de renouvellement de nos moyens émetteurs avec la construction de cycles combinés à gaz en remplacement de centrales au charbon ou au fioul. Elles vont réduire de moitié l'émission de CO₂. Nous avons lancé la construction d'une centrale hydraulique en Corse et d'une installation hydraulique sur le continent, sur le site du Gavet. C'est la démonstration que cette contrainte carbone est active et dicte nos décisions d'investissements.

M. le Président – Il ne serait donc pas équitable de dire que, au motif que vous êtes exonérés de contribution carbone, vous n'êtes pas engagés dans un processus économique qui vous astreint à des investissements et à des charges spécifiques pour réduire vos émissions.

M. Xavier du Colombier – Il faut rappeler que l'article 16 de la directive « quotas » précise que les installations qui n'ont pas restitué les quotas à hauteur de leurs émissions sont soumises à une pénalité de 100 euros par quota manquant. Les contraintes en volume ont donc une incidence sur les prix et sur les investissements mis en œuvre.

Il n'est pas question de remettre en cause la solidité juridique de la décision d'une cour suprême, mais il existe un consensus européen pour dire que la décision peut apparaître contestable, compte tenu de l'interprétation que l'on peut faire de la contrainte que représente pour les entreprises la limitation des volumes liée aux quotas.

Mme Fabienne Keller - Il s'agit d'une situation singulière et paradoxale : c'est à l'occasion de la mise en place d'une taxe conçue comme un complément du SCEQE que l'on envisage aujourd'hui un dispositif supplémentaire pour les entreprises assujetties au SCEQE.

Pour la clarté de nos débats, il faut rappeler qu'il existe trois phases dans le système européen des quotas. Le SCEQE atteindra sa maturité en

2013, lorsque l'industrie devra acheter aux enchères une partie de ces droits d'émissions.

Le système actuel vous permet-il d'anticiper correctement des investissements de réduction de vos émissions ?

Par ailleurs, Philippe Marini, Jean Arthuis et moi-même avons proposé d'anticiper dès la phase II l'allocation payante de tout ou partie des 10 % des quotas autorisés par la directive. Qu'en pensez-vous ?

M. le Président - D'autres pays allouent déjà une fraction de quotas à titre onéreux, comme la Grande-Bretagne, l'Allemagne et l'Autriche.

M. Bruno Bensasson - Le système fonctionne ; le seul point de perfectionnement du système, selon nous, est une meilleure visibilité sur les horizons de moyen ou long termes. Par ailleurs, en tant que contributeur et collecteur de la taxe carbone, nous plaillons pour un système simple. A cet égard, la solution que vous proposez nous paraît très intéressante, sans préjudice des compensations qu'il conviendrait d'imaginer.

M. Philippe Marini, rapporteur général – Pouvez-vous développer ces arguments, ce qui nous aiderait à développer notre analyse ?

M. Bruno Bensasson - C'est aujourd'hui, et de loin, la solution la plus simple qui soit évoquée. Un exemple : selon le document de concertation, la taxation varierait en fonction de l'exposition à la concurrence internationale mais le secteur électrique ferait l'objet d'un traitement spécifique, plus pénalisant, alors qu'il est exposé à une concurrence intracommunautaire au sens des critères proposés par le ministère lui-même... Cette complexité n'est pas satisfaisante.

M. Hervé Bourrier - La réduction des gaz à effet de serre préoccupe ArcelorMittal depuis trente ans. Nous avons réduit nos émissions de 50 % depuis 1975. Le système des quotas européens présente l'avantage d'être progressif et prévisible. Nous nous y adaptons depuis 2005, avec une contrainte de plus en plus importante. S'agissant de votre proposition, le fait de changer les règles en cours de route pour rendre payante une partie des quotas nous préoccupe donc.

Mme Fabienne Keller - La question est de savoir si vous préférez une taxe ou des quotas.

M. Hervé Bourrier - Ni l'un, ni l'autre !

M. le Rapporteur général – Vous sortez des limites de l'épure !

M. Hervé Bourrier - Le SCEQE est relativement compliqué à mettre en œuvre, tout comme le sont les discussions européennes relatives à l'élaboration des benchmarks qui vont servir dans le cadre de la phase III. Nous avons le temps de mettre au point un système dont nous espérons qu'il sera efficace. Par ailleurs, le SECQE n'a de sens que si l'Europe a la volonté de rendre ce projet le plus global possible, de manière à protéger l'industrie

sidérurgique européenne par rapport à une contrainte que n'ont pas d'autres zones géographiques.

M. le Rapporteur général - Le système des quotas, imaginé par des ingénieurs, est pour moi très difficile à comprendre. On alloue des volumes à vos sociétés. Comment estimer leur valeur, d'un point de vue patrimonial ? Où pourra-t-on trouver, dans les comptes, la valorisation des quotas et les opérations réalisées pour optimiser ces actifs ?

M. Hervé Bourrier - Au niveau du groupe ArcelorMittal, les quotas n'ont de valeur que lorsqu'on les vend. A ce jour, ArcelorMittal n'a pas vendu de quotas alloués par les Etats membres.

Mme Fabienne Keller - Si vous avez le droit de les reporter, c'est qu'ils ont une valeur !

M. Hervé Bourrier - On les reporte en fonction des prévisions de volume et des contraintes futures. Les discussions ne sont pas encore suffisamment avancées pour savoir quel sera l'excédent ou le déficit de quotas que nous aurons à long terme.

M. le Rapporteur général - De quoi cela dépend-il ? J'ai de la peine à croire que ces autorisations, qui ont une valeur permanente, qui s'apparentent à des éléments d'actif, ne soient pas valorisées !

M. Hervé Bourrier - Nous avons la possibilité de faire du *banking*, c'est-à-dire de reporter les quotas excédentaires. Mais tant que les travaux de comitologie ne sont pas achevés, il est délicat de valoriser les quotas car nous ne connaissons pas notre niveau de contrainte future.

M. le Rapporteur général - En payer une partie vous aide à les valoriser ! Il va bien falloir arriver à se référer à des données.

M. Hervé Bourrier - Nous réfléchissons à l'utilisation de ces excédents de quotas -si tant est qu'il en existe durant la troisième période - pour effectuer des investissements d'efficacité énergétique. N'ayant pas pour le moment de certitudes sur les négociations à venir, nous restons très prudents sur ce sujet.

M. le Président - Quelle est votre appréciation sur le fait que l'Allemagne alloue une fraction de quotas à titre onéreux ?

M. Hervé Bourrier - 95 % des émissions sont liées à la production de l'acier par la voie fonte ; ce procédé est utilisé à Fos, Dunkerque et Florange. Il existe des sites de proximité en Allemagne, Belgique, Espagne, en concurrence avec les sites français. Le fait d'avoir une contrainte supplémentaire en France nous amènerait à privilégier la production localisée dans ces trois autres pays.

M. le Rapporteur général - Doit-on comprendre que les installations allemandes sont beaucoup moins consommatrices de quotas que les françaises ?

M. Hervé Bourrier - Aucune contrainte sur les quotas ne pénalise notre production en Allemagne.

Mme Fabienne Keller – Cela signifie-t-il que le volume de vos allocations gratuites suffit à couvrir la production allemande, compte tenu de la crise ?

M. Philippe Huet - Il existe bien un dispositif d'enchères, mais il a été ciblé sur le secteur électrique.

M. Xavier du Colombier - Le système actuel s'impose à tous ; nous le pratiquons depuis 2005. Nous l'avons anticipé et nous devrons y souscrire jusqu'à 2020, quelles que soient les suites de Copenhague. En tant qu'entreprise, nous préférons une approche de marché à une approche fiscale ; un prix carbone européen et demain mondial nous paraît apporter plus de garanties d'équité, car il sera moins dépendant des évolutions de la fiscalité dans tel ou tel pays, souvent moins guidées par des objectifs environnementaux que par des contraintes liées à la situation des finances publiques.

Cela étant, le SCEQE est perfectible. Nous avons largement apporté notre contribution aux progrès du marché des quotas. Un certain nombre de défauts, qui ont peut-être justifié le raisonnement du Conseil constitutionnel, ont été corrigés dans la perspective de la phase III. Ces défauts ont pu concerner le niveau absolu des allocations, au terme de 27 négociations nationales. La phase III imposera une approche sectorielle homogène à tous les secteurs que nous représentons.

Par ailleurs, le prix du carbone se déterminera de plus en plus en fonction des lois du marché. Ceci explique qu'une partie des industriels aient du mal à accepter le fait qu'un marché s'impose à des industriels qui réalisent des investissements dans les turbines ou la cogénération, sans que ceux-ci aient une idée de ce que cela va leur coûter à terme.

Enfin, s'agissant de votre proposition, nous préférons évidemment la version initiale de la contribution carbone, comprise comme un mécanisme complémentaire des quotas, adapté au secteur diffus. Il s'agit donc, désormais, de minimiser la double peine. On ne sait pas encore si votre proposition le permettra, mais elle apporte *a priori* plus de garanties pour que le système cesse fin 2012, ce qui n'est pas le cas de la taxe. En effet, le paradoxe de l'interprétation du système européen de quotas faite par le Conseil constitutionnel est que, après 2012, les entreprises françaises les plus vertueuses en émissions carbone pourraient être assujetties à une taxe carbone française du simple fait qu'en respectant les niveaux de performance européens, elles n'auraient pas à acheter de crédits carbone. Nous adhérons donc aux attendus de votre tribune parue dans *Le Monde*.

Nous pensons toutefois que votre proposition est perfectible et doit être plus précise sur le niveau de prix à appliquer. Pour les sites les plus importants, on est sûr de très grosses sommes et cela va conditionner les

décisions d'extension de capacités. En deuxième lieu, nous devons définir ce que seraient les compensations associées à cette allocation payante et préciser le sort des exemptions liées à la directive sur la taxation de l'énergie. Nous avons des propositions à faire dans ces domaines. Enfin, nous vous recommandons de déduire du périmètre de taxation les quotas liés à des mécanismes de développement propre, dans le cadre des accords de Kyoto.

M. le Rapporteur général - Il faudrait parvenir à une estimation mondiale consolidée, société par société, pour les groupes ayant leur siège en France et dégager un solde net.

M. Xavier du Colombier - Il s'agit plutôt de conserver à votre projet la flexibilité et la cohérence avec le futur marché mondial du carbone.

Mme Fabienne Keller - C'est de toute façon prévu.

M. Xavier du Colombier – Oui, mais cela permettrait de préciser l'articulation de votre proposition avec le marché mondial du carbone.

M. Philippe Huet - Selon nous, le système actuel de quotas est satisfaisant, même s'il est perfectible et nous nous félicitons que le Gouvernement ait mis en place la commission Prada pour améliorer le fonctionnement actuel de ce marché.

S'agissant de l'avenir, pour les producteurs d'électricité que nous sommes, la messe est dite. A partir du 1^{er} janvier 2013, nous paierons 100 % des quotas qui nous seront alloués. Compte tenu des spécificités du marché électrique, qui veut que le prix de l'électricité dépende de la dernière centrale appelée, imposer un système qui aboutit à une surcharge par rapport au système européen revient à défavoriser la production domestique au bénéfice des producteurs non soumis à cette taxation, sans aucun effet sur les émissions de CO₂.

Pour ce qui est de l'avenir, votre proposition est dans la ligne du SCEQE et du Protocole de Kyoto. Elle nous paraît bien plus à même de répondre aux critiques. Le signal-prix doit toutefois être envoyé à ceux qui produisent, mais également à ceux qui consomment. Il faut donc étudier l'équation entre le tarif de l'électricité et la problématique CO₂. Si l'on veut tirer parti d'un instrument que le monde entier nous envie, à 95 % décarboné, et en faire le moteur d'une économie verte, il va bien falloir que le consommateur constate dans les prix la conséquence de ses choix. C'est ce qui distingue notre situation par rapport à celle de nos concurrents étrangers : nous n'avons pas de liberté de manœuvre pour répercuter le coût de la pointe sur le consommateur.

M. Olivier Luneau - Tous nos investissements passés et en cours dans le domaine du CO₂ en Europe vont nous aider à être le plus près possible du futur *benchmark* avec deux principes essentiels : réduire nos émissions et préserver notre compétitivité.

Or, votre proposition va-t-elle nous obliger à acheter des quotas deux ans et demi avant l'échéance à partir de laquelle on va aller l'acheter ? Cela revient pour nous à déboursier des dizaines de millions d'euros sur la période. Cette sortie de *cash* va-t-elle diminuer nos émissions, accélérer nos investissements et préserver notre compétitivité ? Ce que nous paierons aujourd'hui pour acheter des quotas sera cela de moins que nous investirons pour préparer la phase III. Le transfert aura lieu de l'industrie vers l'Etat sans accélérer la réduction des émissions de gaz à effet de serre !

M. le Rapporteur général - Avez-vous calculé le gain à attendre de la réforme de la taxe professionnelle ?

M. Olivier Luneau - Je ne suis pas sûr que cela soit le sujet, et je ne dispose donc pas de cette information.

M. le Rapporteur général – C'est pourtant la même société. Il s'agit pour nous de disposer d'ordres de grandeur.

M. Olivier Luneau - Je maintiens mon commentaire.

M. le Président - Le paiement d'une partie des quotas n'est-il pas un moindre mal comparé à une taxe carbone ?

M. Hervé Bourrier - Les premiers calculs associés à votre proposition nous amènent à plusieurs dizaines de millions d'euros d'impact. Nous serions plus favorables à un système permettant de réduire l'assiette de la taxe, puisqu'une bonne partie de nos émissions sont des émissions de *process*, incompressibles. Nous sommes en concurrence directe avec les autres sites européens d'ArcelorMittal.

Mme Fabienne Keller – Pouvez-vous préciser quelles sont vos émissions de *process* ?

M. Hervé Bourrier – 95 % de nos émissions totales proviennent de la voie fonte. Ces émissions sont de *process* : on utilise le carbone dans un procédé de réduction qui permet de produire le fer. Nous sommes donc obligés d'utiliser le carbone provenant du coke.

M. Bruno Bensasson - La taxe carbone à taux plein représenterait pour GDF SUEZ un prélèvement de l'ordre de 160 millions d'euros par an ; pour ce qui est de la réforme de la taxe professionnelle, nous sommes à peu près à l'équilibre, à plus ou moins 5 millions d'euros près.

Si l'on veut aller plus loin, il faut insister sur l'idée avancée par Rhodia de ne pas perdre de vue les questions de compensation, ni les voies ouvertes par le Conseil constitutionnel sur les exonérations. M. le Rapporteur général avait soutenu une exonération des réseaux de chaleur, qui sont au chauffage ce que le transport collectif est aux transports.

M. le Rapporteur général - C'est en lien avec la problématique concernant les émissions diffuses, le cas particulier des réseaux de chaleur n'ayant pas été correctement traité dans le texte qui nous a été soumis. Ceci présente le risque de difficultés sociales réelles et insuffisamment analysées.

M. Bruno Bensasson - Les installations de combustion industrielle présentent également des spécificités. Le projet actuel envisage de taxer différemment des installations de combustion industrielle selon qu'elles seront exploitées par un fournisseur de chaleur, réputé non soumis à concurrence internationale, ou par son client industriel, réputé soumis à une telle concurrence. Votre solution est, sur ce point aussi, plus simple et évite ces distorsions de concurrence.

M. Xavier du Colombier - On se demande comment résoudre l'impasse dans laquelle la décision du Conseil constitutionnel nous a tous placés mais on parle peu des problèmes de concurrence. L'intérêt du système européen limite les disparités de traitement entre les sites. On est arrivé à un compromis, avec le paquet « énergie-climat », où les entreprises les plus exposées ne sont soumises aux achats de carbone qu'à partir du moment où elles n'atteignent pas un certain niveau de performance, les plus vertueuses pouvant au contraire tirer le bénéfice des efforts qu'elles ont déjà réalisés.

Ce qui nous gêne, ce sont les risques de fuites de carbone en Europe. En Allemagne, dans le domaine de la chimie, les leaders mondiaux et européens sont allemands. Notre débat constitue une très bonne nouvelle pour eux : même avec votre projet, la chimie française, dans les deux années à venir, supportera une surcharge de coûts qu'ils ne connaissent pas.

Quant à l'allocation payante pratiquée en Allemagne, il s'agissait surtout pour le Gouvernement allemand de tester le marché des enchères et de résoudre la situation de certains énergéticiens.

Nous voudrions vous soumettre l'idée de rattacher les solutions, même à court terme, au cadre européen. Le nouveau commissaire à la fiscalité et à l'Union douanière a fait une priorité de son agenda la révision de la directive sur la taxation de l'énergie. Aujourd'hui, tout le secteur diffus est traité par les Etats par des systèmes différents. On est donc très loin de la cohérence communautaire qui existe pour les grands émetteurs, grâce au SCEQE ! La présidence belge voudrait également inscrire cette révision à son agenda. Nous appelons donc les pouvoirs publics à tenir compte de ces éléments de calendrier. Il serait dommage d'élaborer un compromis français susceptible d'être totalement remis en cause par la révision du droit communautaire.

Cela ne résout pas le problème à court terme mais nous demandons de prendre le temps de réaliser davantage d'études d'impact et de mesurer la cohérence avec les projets européens en cours.

M. Olivier Luneau - Nous rejoignons Rhodia sur ce point. Quant à la contribution carbone française, il conviendrait de développer les incitations. Les entreprises investissant plus lourdement pour préparer la phase III devraient bénéficier d'une neutralité fiscale. Cela permettrait également d'accélérer la reprise de l'économie.

M. le Président - Pour réduire les émissions de CO₂, vous disposez de quotas que vous pouvez mettre sur le marché. N'est-ce pas une façon de rentabiliser l'investissement ?

M. Olivier Luneau - Non, puisqu'on les achèterait chez vous alors qu'ils sont aujourd'hui gratuits !

M. le Rapporteur général - Pour comprendre les contreparties économiques, il faudrait pouvoir valoriser ces quotas et les considérer comme des actifs, susceptibles de s'échanger sur un marché transparent !

M. le Président - Quelles sont les pratiques et votre perception de ce qu'il faudrait faire pour que l'Europe se dote d'un marché régulé ?

M. Olivier Luneau - La commission Charpin a beaucoup travaillé sur ce sujet. Nous adhérons à l'idée d'une plate-forme commune, d'un système d'enchères unique en Europe et d'enchères fréquentes, de façon que le marché primaire soit bien contrôlé et peu sujet à spéculations.

M. le Rapporteur général - Ne faudrait-il pas des opérateurs et des courtiers agréés ?

M. Olivier Luneau - Bien sûr. Le marché secondaire est aujourd'hui très actif. Il subit malheureusement les aléas d'un marché jeune. Avec une autorité de marché, il deviendra beaucoup plus liquide et permettra à tous les intervenants de pouvoir se financer.

M. le Rapporteur général - Est-il aujourd'hui possible de prendre position par anticipation, de réaliser des opérations conditionnelles ou à terme ?

M. Olivier Luneau - Oui.

M. le Rapporteur général - Les pratiquez-vous ?

M. Olivier Luneau - Non, la société Lafarge n'intervient pas sur les produits dérivés de ces marchés. C'est une politique de l'entreprise.

M. le Rapporteur général - Cette politique est-elle partagée par les autres entreprises ici présentes ?

M. Bruno Bensasson - Nous nous couvrons sur des horizons à moyen terme et pratiquons des achats-ventes sur des périodes de trois à cinq ans. Autant il nous paraît important que le marché soit bien régulé, autant nous avons le souci de pouvoir valoriser le CO₂. Nous ne sommes pas certains que ce soit en interdisant l'accès du marché à certains acteurs « preneurs de risques » que nous améliorerons la liquidité à moyen et long termes. Sans vendeurs de CO₂ à l'horizon 2019, on aura du mal à acheter. Or, j'ai compris de la discussion précédente que tout le monde n'était pas prêt à vendre du CO₂ à de tels horizons.

Mme Fabienne Keller - C'est une question de prix !

M. Bruno Bensasson - Notre souci est de sécuriser nos investissements. S'il n'y a pas de marché, il n'y a pas de prix. Des acteurs prêts à prendre des positions ne sont pas nécessairement des industriels.

M. Philippe Huet - Je partage largement ce que vient de dire M. Bensasson. Je pense que la commission Prada étudie les déficiences du marché du CO₂ en Europe. Elles sont, pour beaucoup, dues à l'absence de régulation pertinente en fonction des objectifs de marché.

M. le Rapporteur général - Il faut que cela débouche sur des normes ; or, elles sont ici en retard sur le marché, qui doit être structuré. C'est une problématique qu'il est urgent de résoudre au niveau national et communautaire.

M. Philippe Huet - Les choses sont perfectibles et les moyens existent. Nous avons besoin de visibilité à long terme. Nos investissements d'aujourd'hui apparaîtront après 2015 ; or, nous sommes dans l'inconnu pour ce qui se passera au-delà de 2020.

Par ailleurs, nous demandons un peu d'équité et que les producteurs d'électricité soient traités de la même façon que les autres. Nous sommes également soumis à la concurrence et avons des contraintes de marges vis-à-vis de nos clients.

M. le Rapporteur général - Vous n'avez jamais été maltraités par le Parlement français !

M. Xavier du Colombier - Evitons de diaboliser un outil qui s'avère assez vertueux s'il est bien organisé et gardons la valeur du travail considérable réalisé par le groupe de travail présidé par M. Charpin, dont les conclusions semblent avoir significativement influencé les travaux de la Commission européenne !

Notre discussion d'aujourd'hui ayant déjà eu lieu dans le cadre de ce groupe de travail, je ne suis pas sûr qu'on vous apporte grand-chose en l'ouvrant à nouveau. Le problème qui reste à arbitrer par la Commission est celui de la plate-forme unique ; certains pays (Allemagne, Espagne, Pologne) continuent à vouloir récupérer le bénéfice d'une plate-forme nationale, alors que d'autres, comme la France, militent pour une plate-forme européenne.

M. le Rapporteur général - Il ne faut pas confondre les règles du marché et l'entreprise de marché ! La plate-forme n'est qu'un outil technique destiné à gérer des transactions. Ce qui est essentiel, c'est de disposer des principes d'organisation et de régulation du marché ! On peut fort bien imaginer qu'il y ait compétition entre plusieurs plates-formes.

M. Xavier du Colombier - Si les Etats ont trop de latitude pour organiser les enchères en fonction de leur spécificité locale, toute l'harmonisation recherchée sera perdue ! Nous appelons donc à la prudence. Etre soumis, après 2013, à une taxe nationale avec un système d'enchères

différent en Allemagne, en Espagne et en France constituerait pour nous un réel problème à l'horizon de 2020.

M. le Président - Pour vous, la mise aux enchères et la répartition doivent provenir d'une plate-forme unique européenne.

M. Xavier du Colombier - En tout état de cause, nous recommandons l'harmonisation, la clarification, l'homogénéité et la cohérence des règles européennes. Dans le cas contraire, ce sont les groupes de pression nationaux qui vont décider de l'installation des cimenteries ou des usines chimiques dans tel ou tel pays. Vous avez travaillé à une résolution sur les fuites de carbone. On risque, si on n'y prend garde, de multiplier les risques de fuites de carbone en Europe et nos concurrents ne nous feront pas de cadeaux !

M. le Rapporteur général - La plate-forme unique européenne n'est qu'un outil technique ; avant de le faire fonctionner, il faut définir les principes du marché. La question de la plate-forme est finalement assez accessoire !

M. le Président - Ne peut-on faire une distinction entre l'offre de quotas et la mise aux enchères ? Qui met aux enchères et qui en perçoit le produit ?

M. le Rapporteur général - Qui crée la valeur ?

M. le Président - Est-ce une ressource nationale ?

M. le Rapporteur général - Cela vaut mieux ! On en a besoin...

M. le Président - Chaque Etat contribuant au budget de l'Union européenne, ce pourrait être la première des grandes ressources à pouvoir être de nature européenne.

Nous arrivons au terme de cette première table ronde. Le Conseil constitutionnel nous donne bonne conscience en nous permettant de débattre à nouveau de cette contribution climat-énergie, ce dont nous n'avons pas eu le temps, tant nous avons été mobilisés par la réforme de la taxe professionnelle ! Il faudrait donc que cette nouvelle copie soit lisible, compréhensible et qu'elle ne porte pas préjudice à nos intérêts fondamentaux. C'est pourquoi nous nous sommes permis une contribution au débat que nous souhaitons auprès de vous.

Vous avez exprimé des réserves ; j'ai cru comprendre qu'il y avait plutôt de la sympathie pour cette orientation -mais nous ne préjugeons en rien de ce qui sera décidé. Merci.

B. TABLE RONDE N° 2 : ARTICULATION DE LA CONTRIBUTION CARBONE AVEC LES MÉCANISMES D'ALLOCATION DE QUOTAS DE CO₂

M. le Président - Mesdames, Messieurs, mes chers collègues, nous avons à présent le plaisir d'accueillir :

- M. Jean-Michel Charpin, inspecteur général des finances, président du groupe de travail sur les modalités de vente et de mise aux enchères des quotas de CO₂ en France ;

- M. Serge Harry, président de Bluenext SA ;

- M. Christian de Perthuis, professeur associé à Paris-Dauphine, directeur du Programme de recherche en économie du climat.

Messieurs, permettez-moi de vous souhaiter la bienvenue aux tables rondes organisées par la commission des finances sur la contribution carbone et le marché européen des quotas de CO₂.

Comme lors de la précédente table ronde, nous souhaiterions vous interroger, en premier lieu, sur l'articulation entre une taxation des émissions de carbone et les quotas d'émission, à la suite de la censure de la première version de la contribution carbone par le Conseil constitutionnel.

En effet, comme vous le savez, le Conseil a notamment fondé sa censure sur la rupture d'égalité devant les charges publiques que constituait, selon lui, l'exonération dont bénéficiaient les sites industriels soumis au système des quotas.

Vous pourriez en particulier vous exprimer sur la « piste » qui consisterait à délivrer dès à présent certains quotas de carbone à titre onéreux, sans mise aux enchères et sans modifier la quantité de quotas alloués à chaque site, au lieu de créer une fiscalité nouvelle aux contours d'une redoutable complexité.

Nous pourrions ensuite aborder d'autres thématiques d'importance, comme la mise en place d'un système de distribution des quotas aux enchères à compter de 2013 dans l'ensemble de l'Union européenne, ou encore la régulation des marchés du carbone ainsi que la sécurité des registres nationaux de gestion des quotas.

Comme pour la table ronde précédente, afin de favoriser l'interactivité de nos échanges, je vous propose de nous dispenser de propos liminaires et de procéder par jeu de questions-réponses.

M. le Rapporteur général - Il serait important que nous comprenions bien ce que sont ces quotas. Quelle est leur nature ? Comment naissent-ils ? Comment les valoriser, les échanger ?

M. Jean-Michel Charpin – Cette question est faussement simple. Les quotas sont aujourd'hui définis, par la directive de 2003 et les articles du code de l'environnement qui la transpose ; il s'agit du droit d'émettre une tonne d'équivalent gaz carbonique, qualifié de « bien meuble » incorporel. C'est donc une définition très physique qui rapproche la tonne de carbone d'une matière première. Lors de la table ronde précédente, on a dû vous dire que, dans le cadre de la commission Prada, une des grandes questions à résoudre sera de savoir si la régulation à appliquer au marché primaire ou secondaire du carbone devra être de type « matière première » ou de type

« finance ». Dans le second cas, cela devrait nécessiter une modification de la définition des quotas.

Le marché des quotas fonctionne sur un principe de « *cap and trade* » qui consiste à fixer une quantité dans la zone européenne et à permettre des échanges qui vont dégager un prix. Dans la théorie économique, la question « *prices versus quantities* » est importante et ancienne ; elle a été introduite par une contribution magistrale de Martin Weitzman en 1974, celui-ci ayant continué à écrire sur cette question jusqu'à aujourd'hui. Cette question consiste, dans un monde dans lequel les prix et les quantités sont reliés entre eux, à déterminer s'il vaut mieux faire porter la régulation sur la quantité ou sur le prix. En matière de politique monétaire, vaut-il mieux essayer de réguler la masse monétaire, les taux d'intérêt s'en déduisant, ou de réguler les taux d'intérêt, la masse monétaire s'en déduisant ?

Le problème « taxe carbone contre quotas » est exactement un problème théorique du même ordre. On peut réguler ce marché, sachant qu'il existe un lien entre les prix et les quantités, soit par les prix - auquel cas on fait une taxe fixant le prix et les quantités s'en déduisent - soit par les quantités : c'est alors un système de quotas dont les prix se déduisent. Bien évidemment, on ne peut fixer indépendamment les prix et les quantités, les deux étant liés par une relation que les mathématiciens appelleraient de dualité. En information parfaite, les deux méthodes sont équivalentes. Le choix entre les deux va donc dépendre de la nature des déficiences de l'information.

La décision du Conseil constitutionnel est une décision sur laquelle je m'exprimerai avec prudence car, sous certains de ses aspects, elle est difficile à comprendre. L'un d'eux est le fait de qualifier, quasiment sans autre approfondissement, les quotas de « gratuits » alors même qu'ils s'échangent tous les jours sur un marché et pour une valeur de l'ordre de 15 euros la tonne. On pourrait faire une analogie avec l'ensemble des terrains disponibles sur le territoire national. La plupart sont acquis par héritage et ne coûtent donc rien aux personnes qui en disposent ; cela n'empêche aucunement le marché des terrains de fonctionner comme un marché normal. Il ne viendrait à l'idée de personne de dire que le prix des terrains est égal à zéro, parce que la plupart de ces terrains ont été acquis par héritage.

Le fait que les quotas aient été distribués gratuitement ne change absolument rien au fait qu'ils ne sont pas gratuits, qu'ils ont un prix, et que cela crée des effets incitatifs qui sont exactement de même nature que les effets incitatifs d'une taxe carbone.

M. le Rapporteur général - Cette décision administrative d'allocation de quotas a été prise par l'Union européenne, déclinée Etat par Etat, ces derniers ayant attribué des autorisations qui viennent à s'échanger sur un marché secondaire. Il résulte une valeur de ces échanges. Ce qui me surprend, du point de vue de la comptabilité patrimoniale de l'Etat, c'est qu'il

n'existe aucune image de cette transaction d'origine. Après tout, c'est l'Etat qui a créé une valeur en attribuant les allocations !

M. Gérard Longuet – On a créé une rareté.

M. le Président - Dans un système où l'on crée du droit à produire, toutes les licences pourraient être valorisées à l'actif du bilan de l'Etat. Il suffirait d'avoir une politique malthusienne : on donnerait alors de la valeur au droit à produire.

M. le Rapporteur général - Et on autoriserait des crédits budgétaires !

M. le Président - Il s'agit ici de l'intérêt de la planète.

M. le Rapporteur général - C'est une sorte de caisse d'émission...

M. le Président - Quand on doit restreindre la liberté de produire, on en fait un bien marchand. Les « actifs carbone » sont valorisés dans le patrimoine de l'Etat, la Cour des comptes certifiant la sincérité de cette évaluation.

M. le Rapporteur général - Il faut que nous approfondissions ce point.

M. le Président - Cela veut dire que les entreprises qui disposent de droits à produire vont pouvoir les inscrire dans leur actif, d'autant qu'elles ont la possibilité de stocker leurs quotas pour les utiliser dans les périodes à venir. Il n'est donc pas indifférent d'acheter des actions d'une entreprise qui a des quotas ou qui n'en a pas.

M. le Rapporteur général - Logiquement, elles devraient le faire mais le directeur d'ArcelorMittal a tout à l'heure indiqué le contraire !

M. Jean-Michel Charpin - Ces questions comptables ont été étudiées de près par les instances de normalisation comptable. Ce n'est pas l'une des difficultés majeures de cette affaire alors que certains sujets restent très délicats comme celui de la régulation ou de la taxe carbone.

Mme Fabienne Keller - Cette normalisation comptable s'opérera-t-elle à l'échelle européenne ?

M. Jean-Michel Charpin - Les concertations auront lieu.

M. le Président - C'est en cela que les marchés du carbone conditionnent les marchés financiers !

M. le Rapporteur général - Il serait important d'évoquer les principes de régulation de ces échanges, surtout dans le contexte suivant la crise financière. Il serait illogique que ce marché très innovant soit le seul à ne pas tirer les conséquences de la crise !

M. Jean-Michel Charpin - Au printemps 2009, j'ai présidé un groupe sur les enchères carbone qui a conduit à des conclusions unanimes et

précises sur la quasi-totalité des sujets ; elles sont aujourd'hui reprises dans le cadre de la rédaction du règlement européen qui doit sortir en juin 2010.

Un des sujets sur lesquels les conclusions ont été un peu moins fermes est celui de la régulation. Nous avons posé quelques principes qui me semblent justes mais nous ne sommes pas allés au bout de nos réflexions. A l'époque, nous avons jugé que la maturation des idées n'était pas suffisante. Le fait de savoir s'il faut une régulation de type matières premières ou une régulation financière est fondamental. Cette question soulève des enjeux complexes et constitue le cœur de la réflexion de la commission Prada.

Lorsque ce choix sera fait, il sera nécessaire de légiférer. Aujourd'hui, les quotas n'appartiennent ni au domaine de compétence des instances de régulation des matières premières, ni à celui de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

M. le Rapporteur général - Quels sont les avantages et les inconvénients de ces deux optiques ?

M. Jean-Michel Charpin - Le sujet n'est pas mûr. Il vaut mieux attendre les conclusions de la commission Prada.

M. le Rapporteur général - Nous sommes entre nous ! La parole est libre...

M. Serge Harry - Deux éléments ressortent des discussions. En premier lieu, l'accord me semble unanime pour réguler ce marché, qui ne l'est pas aujourd'hui pour ce qui concerne les transactions au comptant. Les contrats futurs sont en revanche assimilés à des instruments financiers qui sont supervisés par l'AMF.

En second lieu, les participants à ce marché ne souhaitent qu'un seul régulateur de l'ensemble du marché. L'objectif de la commission Prada est de présenter ses conclusions à la Commission européenne pour faire en sorte qu'elles soient reprises à leur compte par les autres pays.

M. le Rapporteur général - Jusqu'à ce que le dernier l'ait adopté, on fait ce que l'on veut et cela dure des années !

M. le Président - Celui qui a des quotas en France peut-il les utiliser dans ses usines allemandes ?

M. Serge Harry - Oui, ce sont des quotas européens.

M. Christian de Perthuis - Les échanges de quotas que nous pouvons observer entre 2005 et 2008 montrent que les 11.000 installations soumises au SCEQE utilisent ce marché au niveau européen. De grosses installations qui émettent par exemple de l'électricité avec du charbon en Allemagne ou au Royaume-Uni restituent les quotas qui peuvent provenir de dix ou douze autres pays.

L'une des difficultés à articuler le système de la taxe avec celui des quotas provient aussi du fait que les règles du marché sont totalement européennes alors que celles de la taxe sont nationales.

Par ailleurs, les entreprises conservent bien leurs quotas d'une période sur l'autre. On le voit à travers les études assez approfondies que nous avons menées sur les données de conformité.

M. le Rapporteur général - Elles disposent donc vraisemblablement de plus-values latentes.

M. Christian de Perthuis - Ces entreprises réalisent des arbitrages dans le temps, en fonction du prix actuel et futur des quotas, ainsi qu'entre les quotas et les crédits carbone issus du Protocole de Kyoto.

M. le Rapporteur général - Les analystes financiers commencent-ils à être sensibles à ce sujet ?

M. Christian de Perthuis - Bien évidemment.

M. le Rapporteur général - On aurait intérêt à en auditionner certains.

M. Christian de Perthuis - Il existe une équipe à la mission climat de la Caisse des dépôts et consignations ; la Société générale, la Deutsche Bank, Barclays Bank ont maintenant toutes des services d'analyse économique qui intègrent le marché des quotas.

S'agissant de l'articulation entre la taxe et le marché, superposer une taxe nationale avec les quotas payants pour les entreprises n'apporte aucun bénéfice environnemental supplémentaire. Il faut en être bien conscient. Le surcroît de prix du carbone résultant de l'application de la taxe aux entreprises sous quotas va générer des réductions d'émissions sur le territoire français mais aussi des surcroûts de droits à produire d'un montant équivalent chez nos partenaires allemands, polonais ou anglais. On ne fait donc que déplacer la contrainte.

On trouve en Europe quatre pays qui ont une expérience en matière de coexistence d'une taxe nationale sur le carbone avec le marché des quotas. Le Royaume-Uni a échoué sur ce sujet, du fait de la complexité du système mis en place et a retiré sa taxe nationale. Les systèmes fiscaux compliqués ne sont compris ni par les entreprises auxquelles ils s'appliquent, ni par ceux qui sont censés les faire fonctionner.

L'Irlande a projeté la mise en place d'une taxe de 15 euros la tonne sur le carbone domestique en 2010. Cette taxe couvre les émissions d'origine énergétique, hors marché des quotas, et l'agriculture est exonérée, ce qui constitue un gros problème car les émissions d'origine agricole sont très importantes dans ce pays. Le choix d'exonérer les entreprises sous quotas a donc été fait, et ce système fonctionne depuis le premier janvier.

La Suède et la Norvège possédaient une taxe carbone avant d'entrer dans le système des quotas, le Danemark, quant à lui, étant à rapprocher du

Royaume-Uni. La Suède a dû adapter sa taxe carbone au fonctionnement du marché des quotas ; elle a exonéré ou très fortement réduit la taxe frappant les entreprises sous quotas. La Norvège a couplé un système de paiement de la taxe avec des quotas, mais a négocié le fait de pouvoir mettre plus de quotas aux enchères plus tôt que les autres.

Mme Fabienne Keller - La Norvège applique-t-elle les quotas ?

M. Christian de Perthuis - Bien sûr. Elle y est entrée le 1^{er} janvier 2008. Bien que n'étant pas dans l'Union européenne, la Norvège, l'Islande et le Lichtenstein font partie de l'Espace économique européen et on rejoint le système des quotas.

Mme Fabienne Keller - Qu'en est-il de la Suisse et de la Turquie ?

M. Christian de Perthuis - La Suisse n'a pas les mêmes accords politiques avec l'Union européenne ; quant à la Turquie, elle n'est pas dans le système des quotas.

Les pays qui ont à la fois une taxe carbone et des industries sous quotas ont donc tous réservé un traitement particulier à ces dernières. Aucun n'a considéré que les quotas étaient gratuits. Ce qui est gratuit, c'est la méthode d'allocation des quotas jusqu'à présent retenue par notre pays durant la première et la seconde phase.

Enfin, le dispositif crée bien de la valeur. 2 milliards de tonnes de CO₂ ne valaient rien avant le 1^{er} janvier 2005. Depuis, ils valent entre 20 et 60 milliards d'euros suivant le prix du carbone. Cette valeur économique est une rente de rareté. L'autorité publique rétrocède cette rente aux entreprises, et l'allocation gratuite peut déjà être considérée comme une sorte de compensation de la contrainte créée par le quota. En 2012 et 2013, l'autorité publique va récupérer la majorité de cette rente en mettant les quotas aux enchères.

M. le Président - L'Etat, sur les comptes 2008, a valorisé pour 11 milliards les actifs carbone en précisant que cette valorisation ne porte que sur 25 % des quotas alloués à la France.

M. Christian de Perthuis - Je pense que vous faites ici allusion aux quotas européens. Il existe deux régimes de droits à produire des gaz à effet de serre, celui qui couvre l'intégralité des émissions de la France dans le cadre du Protocole de Kyoto, soit 565 millions de tonnes d'équivalent CO₂ par an et, en second lieu, les quotas européens couvrant l'industrie française qui représentent 25 % des quotas nationaux.

M. Jean-Michel Charpin - Un système de taxe incitative qui se superposerait aux quotas serait rigoureusement inutile du point de vue de la réduction des émissions de carbone. Dans un système de *Cap and Trade*, la quantité de carbone émise s'aligne, quoi que l'on fasse, sur le *cap*. Non seulement cette superposition serait inutile mais, avec elle, on régresserait du point de vue de l'optimalité économique.

Je crains que, croyant bien faire, certains ajoutent des incitations destinées à économiser le carbone au système des quotas. La superposition d'une taxe et s'un système de quotas, voire d'autres dispositifs incitatifs, ferait qu'en France, pour les entreprises, il serait rentable d'économiser le carbone jusqu'à 32 euros la tonne par exemple, alors que dans le reste de l'Europe, ce serait toujours à partir de 15 euros la tonne. On créerait donc de la sous-optimalité en supprimant le prix unique du carbone, ce qui éloignerait de l'optimum économique sans diminuer aucunement les quantités émises.

En dehors de la commission des finances du Sénat, je ne vois pas sur qui nous pouvons compter pour éviter un tel scénario !

M. le Rapporteur général - Même si le Conseil constitutionnel a sans doute fait une erreur d'analyse, sa décision est donc salutaire !

M. le Président – Oui, dans la mesure où elle permet de développer ces réflexions.

M. le Rapporteur général – Il faut réfléchir à la bonne régulation, au droit à mettre en vigueur. Qui doit le concevoir ? Le contrôle doit-il porter davantage ou simultanément sur les produits ou sur les acteurs ? Quelles sont les règles déontologiques ? Quels sont les principes de ce marché ? Si nous arrivons à avancer sur ces sujets, nous pouvons obtenir des résultats concrets. Il faudra trouver quelques modalités réalistes pour que ce marché se développe dans des conditions crédibles, saines et transparentes.

M. le Président - Avez-vous le sentiment qu'il existe un certain nombre de partenaires prêts à mettre de l'ordre dans ce marché ?

M. Serge Harry - La situation n'est pas la même dans chaque pays européen. La qualification du quota, bien meuble incorporel, a été traduite dans les droits nationaux de manière différente d'un pays à l'autre. La France ne l'a ainsi pas qualifié d'actif financier et ne dispose donc pas de régulation propre. La Commission européenne s'est déjà saisie du sujet. Elle doit rendre son rapport en fin d'année. L'idée de la France est d'anticiper ces travaux, le rapport Prada étant prévu mi-avril. Je pense qu'il sera d'application nationale.

M. le Rapporteur général – Le rapport Prada aurait-il valeur de test pour l'organisation européenne ?

M. Serge Harry - Je pense que les idées produites dans le rapport seront partagées avec la Commission et d'autres pays européens. La Commission s'inspirera sûrement des travaux, comme elle l'a fait avec les conclusions du groupe de travail présidé par M. Charpin. Pour ce qui est de la supervision, les régulateurs sont, à ce stade, nationaux.

M. Jean-Michel Charpin - L'opération que j'ai conduite a, me semble-t-il, favorablement impressionné le Gouvernement. La réflexion organisée en France a eu un effet d'entraînement européen si fort que la rédaction du projet de règlement prévu pour juin 2010 en a été considérablement influencée. Un effort de même nature est tenté avec la

commission Prada. On peut difficilement envisager que la France parte seule dans une régulation de type financier si d'autres pays européens en choisissent une autre. Il faudra que le même choix soit fait dans l'ensemble des pays européens. Si la force intellectuelle du rapport de Michel Prada est suffisante, on peut convaincre les autres pays comme pour le dispositif d'enchères.

M. Christian de Perthuis - Il existe deux caractéristiques importantes du marché du carbone. Fondamentalement, la plupart des intervenants ne choisissent pas d'y entrer ou d'en sortir mais sont contraints de restituer des quotas et de plafonner leurs émissions de gaz à effet de serre. En second lieu, la part des échanges qui se font sur des plates-formes organisées à Paris ou à Londres est élevée. Celles-ci ne sont pas totalement régulées, mais opèrent suivant des règles extrêmement précises.

M. le Rapporteur général - Ce sont en quelque sorte des entreprises de marché. A quelles règles du jeu obéissez-vous ?

M. Serge Harry - Bluenext est à la fois régulée par l'AMF, par le Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et par la Commission bancaire. Bluenext gère par ailleurs deux marchés : Bluenext dérivés, régulé, et le marché des quotas « spot », qui ne l'est pas.

M. le Rapporteur général – Sur ce dernier, ce sont donc des opérations de gré à gré...

M. Serge Harry - Pas totalement. Bien que le marché « spot » ne soit pas régulé, l'entreprise de marché a édicté des règles ; on a essayé de mettre en place des règles proches de la directive européenne sur les marchés financiers. D'autre part, on négocie sur ce marché sans risque de contrepartie.

Mme Fabienne Keller – Pourquoi donc ?

M. Serge Harry - Il n'y a pas de transaction directe ; pour négocier, le vendeur doit justifier qu'il a des quotas en compte et l'acheteur qu'il dispose d'argent sur son compte en espèces.

Mme Fabienne Keller - Il n'existe donc pas de vente à découvert.

M. Serge Harry - En effet.

M. le Président - Qui le contrôle ?

M. Serge Harry - Bluenext a un accès direct et électronique sur les comptes de quotas tenus par la Caisse des dépôts et sur les comptes espèces que nous faisons ouvrir à la Caisse par tous les membres du marché. Nous sommes informés en temps réel des positions de tous les acheteurs et vendeurs et nous réalisons un contrôle *ex ante* avant d'apparier les ordres qui viennent sur notre marché.

Mme Fabienne Keller - Avez-vous des appels de marges ?

M. Serge Harry - Nous n'en avons pas besoin, le règlement-livraison étant immédiat.

Mme Fabienne Keller - Lorsque ArcelorMittal vend 100.000 tonnes de CO₂, un instant après, il a donc 100.000 tonnes de moins sur son compte.

M. Serge Harry - Absolument et son compte espèces est instantanément crédité du produit de la vente. C'est donc un marché qui, bien que non régulé, apporte certaines garanties aux opérateurs.

M. le Président - Comme une caisse de compensation ?

M. Serge Harry - Plus efficace, le dénouement étant instantané.

Mme Fabienne Keller - On est donc dans un système assez sécurisé.

M. Serge Harry - Absolument. Il faut être membre pour pouvoir négocier. Il a aujourd'hui 109 membres.

Mme Fabienne Keller - Je pense que ce marché n'est ni financier, ni de *commodities*, c'est une création publique, commandée par l'intérêt général, un concept qui ne se transporte pas ni ne se livre, une notion comptable...

M. le Rapporteur général - Ce sont des biens immatériels ! ce sont des Picasso qui ne sortiront jamais du coffre.

M. Jean-Michel Charpin - La tentation est forte de considérer ce marché comme un cas particulier pour lequel il faudrait inventer une régulation spécifique. Le risque est de perdre l'héritage immense des régulations. En sens inverse, il suffirait d'une ligne définissant le quota comme un instrument financier pour que s'applique *ipso facto* la totalité de la régulation financière. Mais attendons les conclusions de la commission Prada.

Mme Fabienne Keller - J'adhère à votre raisonnement mais tirons les conséquences de la crise : il vaut mieux un peu trop réguler que pas assez, sous peine de voir la politique environnementale remise en cause. Le système est bordé et régulé mais je plaide en faveur de carnets d'ordres centralisés, de chambres de compensation bien contrôlées, d'autorité de régulation et peut-être de comité de gestion.

M. le Rapporteur général - Il faut rendre grâce à la capacité visionnaire de la Caisse des dépôts qui, il y a plus de dix ans, a imaginé l'importance que ces biens allaient prendre. C'est Daniel Lebègue qui avait lancé les premières réflexions.

Mme Fabienne Keller - La Commission n'a pas cette culture de marché et n'a donc pas la maîtrise des outils adaptés. Il y a là une réflexion à mener afin de trouver des outils sur les marchés financiers ou de matières premières.

M. Christian de Perthuis - J'ai présenté il y a quelques jours le marché du carbone à Bruxelles à une partie de la Commission, à la nouvelle commissaire en charge du climat ainsi qu'aux différentes directions générales. L'enjeu est important et perçu comme tel mais il faut que la compréhension et l'appropriation du marché du carbone dépasse le strict cadre de la direction générale du climat. Toutes les interventions sont donc bienvenues.

Par ailleurs, le modèle de Bluenext n'est pas le modèle unique des places de marché organisées. A Londres, le marché de *futures* fonctionne suivant le modèle classique des chambres de compensation et des appels de marges. C'est une combinaison des deux qu'il va donc falloir mettre en place. Même si la part des échanges sur les plates-formes de marché est élevée, il existe aussi du gré à gré.

M. le Président - On pourrait imaginer des droits à produire du nitrate dans le domaine de l'agriculture. On pourrait ainsi réguler un certain nombre de marchés.

M. le Rapporteur général – Ce serait une façon de renflouer les finances des départements !

M. Christian de Perthuis - J'ai milité en faveur de ce sujet. Il est techniquement et économiquement extrêmement difficile d'intégrer directement les exploitations agricoles ou même les coopératives d'élevage dans le même système de « *cap-and-trade* » où se trouvent les énergéticiens, pour des raisons de mesures des émissions. On sait mesurer ce que l'on économise en évitant les émissions atmosphériques de d'oxyde nitreux et celles de nitrates dans le sol mais on ne sait pas la totalité de ce qui est émis.

En revanche, il faudrait mettre en place d'urgence le système de valorisation des projets qui réduisent ces émissions sous forme de crédits carbone. Ceci est techniquement possible. La Caisse des dépôts a milité en faveur de mécanismes de projets domestiques CO₂, visant à étendre les réductions d'émissions de gaz à effet de serre notamment dans le secteur agricole, *via* un mécanisme de projet. Il faudrait, pour avoir un réel impact, que l'administration simplifie les méthodologies de calculs, car leur complexité actuelle fait que seuls de grands opérateurs peuvent les mettre en œuvre. C'est une voie à laquelle on a réfléchi en France, en Irlande. C'est la voie d'avenir pour permettre d'appliquer la tarification du carbone dans le secteur agricole.

M. le Président – Plutôt que de créer une taxe éphémère, nous avons pensé demander aux tributaires de quotas de payer certains quotas et de se préparer ainsi au « grand saut » de 2013.

M. Jean-Michel Charpin - Je ne maîtrise pas bien la logique de la décision du Conseil constitutionnel, donc je ne me prononce pas sur la question de savoir si votre proposition serait agréée par le Conseil ou non. J'ai entendu, par exemple, le professeur Carcassonne défendre l'idée que la décision du Conseil constitutionnel eût été la même si les quotas avaient été alloués à titre onéreux. Je vous livre cette citation pour ce qu'elle vaut, je ne sais pas quoi en faire. En revanche, nous savons que les modifications du plan national d'allocation des quotas (PNAQ) sont difficiles à obtenir de la Commission européenne.

Mme Fabienne Keller - L'idée est de rendre le système payant pour chacun sans modifier l'équilibre entre les secteurs.

M. Jean-Michel Charpin - Ce sont des négociations complexes. Bien que le PNAQ français initial ait beaucoup de défauts, il n'a jamais été modifié. Toutes les tentatives ont jusqu'à présent échoué !

M. le Rapporteur général - Nous ne sommes pas pressés !

M. le Président – Non, il n'y a pas le feu ! Merci infiniment de nous avoir éclairés. Je suggère que nous autorisions la publication d'un rapport d'information de notre collègue Fabienne Keller. (*Approbation*).

La séance est levée.