



**La collection CEPESS**

**ANALYSE :**

# **La saga française de la « contribution carbone » et ses enseignements**

**Avril 2010**





Editeurs responsables:  
Laurent de BRIEY et Eric PONCIN  
Centre Permanent pour la Citoyenneté et la Participation  
en collaboration avec le Centre d'Etudes Politiques, Economiques et Sociales  
Rue des Deux Eglises, 45  
1000 Bruxelles  
Tél. : 02/238 01 00  
Fax : 02/238 01 18

## LA SAGA FRANÇAISE DE LA « CONTRIBUTION CARBONE » ET SES ENSEIGNEMENTS

A l'occasion des travaux budgétaires, le Gouvernement français avait inséré dans la « Loi de finances 2010 » des dispositions instaurant une « contribution carbone », taxe frappant l'achat de produits dont l'utilisation pèse lourdement sur les émissions de CO<sub>2</sub>. Cette taxation procédait de la volonté d'influencer les comportements des consommateurs de ces produits dans le cadre de la politique de lutte contre le réchauffement climatique préconisée par les autorités françaises. Les dispositions légales accordaient toutefois à diverses catégories d'entreprises consommatrices de ces produits d'importantes exonérations de la taxe, au nom de considérations diverses, telle la sauvegarde de la compétitivité économique.

Le Conseil constitutionnel français a été saisi d'un recours dénonçant notamment ces exonérations au motif qu'elles heurteraient le principe constitutionnel d'égalité des citoyens devant l'impôt. Par sa décision du 29 décembre 2009, il a accueilli ces griefs, considérant notamment qu'un système qui accorde des exonérations au point que 93% des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle soient totalement exonérés, instaure une différence de traitement entre contribuables, qui va à l'encontre de l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique assigné à la contribution carbone.

L'affaire a fait grand bruit dans l'Hexagone, non seulement parce qu'elle a été présentée comme un « camouflet » infligé au Président Sarkozy, mais également parce que la décision du Conseil constitutionnel intervenait quelques jours après le relatif échec du sommet de Copenhague, coïncidence suffisante, pour d'aucuns, à s'interroger sur le sens actuel de la lutte contre le réchauffement climatique. L'écho de cette censure continue à résonner, puisqu'en annonçant, fin mars 2010, le report *sine die* de l'instauration d'une contribution carbone dont les modalités échapperaient aux reproches qui avaient valu la précédente censure, le Gouvernement fran-

çais a affiché son incapacité à maintenir le cap de l'objectif environnemental dans la tempête des considérations (socio-)économiques. Le conflit de valeurs ainsi révélé renforce, de toute évidence, le retentissement de cette saga. Les réflexions que celle-ci inspire sont de divers ordres et d'un intérêt qui dépasse de loin le contexte franco-français.

## LE JUGE ET L'ACTION DES AUTORITÉS POLITIQUES

Qu'un choix politique posé par un gouvernement et, à sa suite, par une assemblée parlementaire soit censuré par l'intervention d'un juge n'est certainement pas un fait inédit. Il conduit cependant toujours – à tort ou à raison – à faire surgir le spectre d'un « gouvernement des juges ». Jusqu'où le juge peut-il aller dans le contrôle de l'action des autorités politiques ?

Dans notre système constitutionnel, c'est aux autorités politiques, et à elles seules, qu'il appartient de définir les objectifs qu'inspire la satisfaction de l'intérêt général (environnement, emploi, santé, enseignement, etc.) et de choisir les moyens qui serviront efficacement ces objectifs (taxes, subventions, services publics, mécanismes de régulation, etc.). Cette liberté de choix n'est toutefois pas illimitée ; elle ne peut conduire à l'adoption de décisions arbitraires qui léseraient lourdement les droits et intérêts des citoyens. Ces décisions doivent être respectueuses de règles qui s'imposent aux autorités : ainsi, par exemple, une loi votée par l'assemblée législative ne peut être contraire à la Constitution ou aux règles de droit international (telle la Convention européenne des droits de l'homme). Pour garantir que ces normes supérieures soient bien respectées, les décisions des autorités peuvent être soumises au contrôle d'un juge qui, le cas échéant, les annulera ou fera obstacle à leur application. C'est précisément dans ce contexte que le Conseil constitutionnel français a censuré des dispositions législatives qui instituaient la contribution carbone.

Si ce contrôle juridictionnel est nécessaire pour la protection du citoyen, il ne peut toutefois amener le juge à s'immiscer dans les choix politiques en mettant en cause leur opportunité, celle-ci relevant de la seule appréciation des autorités politiques (assemblées législatives et gouvernement). Dans l'affaire dite « de la contribution carbone », le Conseil constitutionnel s'est montré respectueux des limites de son contrôle : il n'a pas mis en cause l'opportunité et la légitimité d'une politique de lutte contre le réchauffement climatique, ni le choix d'une fiscalité spécifique incitant les consommateurs à adopter des comportements conformes à cet objectif environnemental. Le seul élément qu'il critique dans le système de la contribution, c'est la modalité consistant en l'octroi d'importantes exonérations à certaines catégories de consommateurs : ces exonérations, qui conduisent à une différence de

traitement entre contribuables, pourraient être admises si elles étaient compatibles avec l'objectif poursuivi par l'instauration de cette contribution. Dès lors qu'elles affranchissent de cette taxe des consommateurs qui sont à l'origine de 93% des émissions de dioxyde de carbone d'origine industrielle, ces exonérations sont contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique ; la différence de traitement qu'elle provoque ne peut être admise, car elle est contraire au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt. Pour cette raison, le système de la contribution carbone ne peut être mis en œuvre.

En Belgique, la Cour constitutionnelle est fréquemment saisie de recours contre des lois, décrets ou ordonnances auxquels il est reproché de violer les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination. A l'instar de son homologue français, la Cour s'y montre tout aussi soucieuse de ne pas mettre en cause l'opportunité des choix du législateur, se bornant – lorsqu'est invoquée une différence de traitement entre personnes – à examiner si cette différence est justifiée et non disproportionnée au regard des objectifs poursuivis par la loi, le décret ou l'ordonnance. Si la Cour constitutionnelle de Belgique était amenée à contrôler des dispositions instaurant une taxe comparable à la contribution carbone, il y a fort à parier qu'elle développerait un raisonnement fort proche de celui qu'expose la décision du Conseil constitutionnel français du 29 décembre 2009.

## L'EFFICACITÉ DE LA POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE

Le Conseil constitutionnel français censure donc le système de la contribution carbone pour violation du principe d'égalité des contribuables, au nom de ce que la différence de traitement résultant de l'octroi d'importantes exonérations, va à l'encontre de l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et que, n'étant pas appropriée à cet objectif, elle est excessive, ce qui la rend inadmissible.

En filigrane de ce raisonnement strictement juridique, apparaît une préoccupation qui pourrait s'exprimer dans le cadre de l'analyse politique : dénoncer l'inadéquation des exonérations au regard de l'objectif de réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, revient à poser la question de l'efficacité d'un instrument à première vue approprié à la réalisation d'un objectif politique – et donc peu critiquable de ce point de vue – mais dont le mode d'emploi ruine l'efficacité. A quoi bon prétendre que, par son effet dissuasif, une taxe spécifique réduira des comportements nuisibles, si les exonérations qui en neutralisent le jeu permettent le maintien de ces comportements ? Si la fiscalité se voit actuellement reconnaître d'évidentes vertus dans l'orientation des habitudes de consommation vers une empreinte environnementale moins forte, le régime des systèmes conçu à cette fin ne peut réduire ce mode d'intervention des pouvoirs publics à un simple gadget, faute de quoi ce qui

est aujourd'hui présenté comme constituant la panacée pourrait bien ne produire demain qu'un simple effet *placebo*.

## **LE CHOC DES PRÉOCCUPATIONS POLITIQUES CONCURRENTES**

En invoquant la nécessité de préserver la compétitivité économique, pour justifier l'octroi d'importantes exonérations au bénéfice de certains secteurs industriels aux activités pourtant bien polluantes, le Gouvernement français fait ainsi apparaître le choc frontal entre deux préoccupations politiques, l'une étant environnementale, l'autre (socio-)économique. En annonçant, quelques semaines plus tard, qu'il renonce purement et simplement à la contribution carbone, ce même gouvernement fait apparaître qu'un point d'équilibre n'a pu être trouvé entre ces deux préoccupations, l'une d'elles anéantissant l'autre.

Cet exemple illustre à quel point, dans l'action contemporaine des pouvoirs publics, la recherche d'instruments appropriés à un objectif déterminé est influencée par de multiples enjeux dont l'enchevêtrement complique sérieusement la discussion des choix. On peut songer, parmi bien d'autres exemples, au conflit entre la volonté d'une couverture étendue des garanties offertes par un système de sécurité sociale, d'une part, et la nécessité de tenir compte des impératifs d'une maîtrise des dépenses publiques, d'autre part. On citera également l'hypothèse du conflit entre préoccupations environnementales et urbanistiques, lorsque les premières conduisent à favoriser la pratique d'installation de panneaux photovoltaïques sur des immeubles, alors même qu'au regard des secondes, un tel procédé peut, ici et là, être contraire à des prescriptions urbanistiques inspirées par l'idéal d'un bon aménagement du territoire.

Au risque de verser dans le simplisme, alors que vient d'être évoquée la complexité des enjeux, on s'interrogera sur le sens et la portée d'un discours séduisant, qui prône une action résolument engagée dans la direction de la lutte contre le réchauffement climatique, alors que, dès le stade embryonnaire, ce mouvement paraît condamné à l'immobilisme qu'imposent des facteurs liés à des préoccupations nécessairement concurrentes.

Auteur : David de Roy - Chercheur associé au Cepess et au CPCP  
avril 2010

