

Note sur la fiscalité environnementale

Sources

- Dossier de l' Union SNUI-SUD Trésor septembre 2009
- ADEME
- Centre d'analyse stratégique: rapport de la commission sur la valeur tutélaire du carbone (rapport Quinet)
- Rapport du GIEC GT 3
- Conseil Constitutionnel

La France s'est engagée à diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050. Compte tenu de l'ampleur du défi c'est l'ensemble des politiques publiques (réglementaire, fiscale, ...) qui doivent être verdiées pour modifier le niveau d'émissions des entreprises comme des ménages.. Des normes plus strictes, des règles d'urbanisme différentes, des investissements lourds, structurants en terme de transport, de bâtiments et de recherche sont indispensables. Il n'en reste pas moins nécessaire dans le même temps d'agir sur les choix des entreprises comme des individus (voir annexe 2). La fiscalité environnementale peut être sous certaines conditions un des outils pour cette incitation au changement. Le choix fait par le gouvernement dans la mise en œuvre de sa taxe carbone , injuste et inefficace, risquait de décrédibiliser durablement le principe juste d'une fiscalité « écologique ». La censure du conseil constitutionnel offre l'opportunité de relancer le débat sur d'autres bases.

I La taxe carbone gouvernementale inefficace et injuste

Le projet gouvernemental (voir annexe 1) adopté par l'assemblée mais aujourd'hui censuré par le conseil constitutionnel instaure une "contribution carbone" sur les combustibles fossiles (gaz naturel, charbon, fioul domestique, fioul lourd, carburants (gazole et super)) dans le projet de loi de finance 2010 avec l'objectif d'orienter le choix des consommateurs par un signal prix (la taxe est payée à la source aux distributeurs d'énergie qui la reversent à l'Etat). Le montant de la taxe est calculé sur la base d'un prix de 17 €/ t CO₂, son produit en ce qui concerne les ménages, redistribué sous forme de réduction d'impôt sur le revenu, ou de chèque vert pour les non imposables à hauteur de 46 € paran, 61 € pour les contribuables ruraux, majoré de 10 € par personne à charge.

Moins de la moitié des émissions de gaz à effet de serre aurait été soumise à la contribution carbone dans ce projet , 93 % des émissions d'origine industrielle, hors carburant, étant exonérées. Ce choix a été en particulier justifié par le régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, alors que ces quotas sont attribués à titre gratuit jusqu'en 2013 et que nombre d'activités en seront exonérées après 2013. On est ainsi face à une contribution inefficace du fait de son montant trop peu élevé et du volume des exonérations et injuste puisque l'effort est concentré sur les ménages alors que dans le même temps la loi de finance supprime la taxe professionnelle.

C'est bien l'importance des régimes d'exemption "contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique" et la rupture caractérisée de l'égalité qui ont amené le conseil constitutionnel à censurer le texte le 29 décembre (voir annexe 3). Le gouvernement prévoit une nouvelle écriture du texte pour le 20 janvier.

II Les préalables à la mise en œuvre d'une véritable fiscalité environnementale en France

1 Une véritable politique publique écologique

Les politiques en faveur de l'environnement ne peuvent évidemment pas se réduire à la seule fiscalité. En premier lieu c'est l'ensemble de la politique publique (budgétaire, économique, sociale) qui doit être repensée en développant des politiques du logement, des transports collectifs, des infrastructures, de l'agriculture, des énergies renouvelables... résolument nouvelles, en mettant en place normes et réglementations qui s'imposent à tous, en incitant à la reconversion de certaines industries et à la relocalisation d'un certain nombre d'activités. Le premier rôle de la fiscalité doit être de dégager des ressources pour une telle politique publique avec le souci dans le même temps de réduire les inégalités et de garantir un haut niveau de protection sociale au sens large .

2 Repenser la fiscalité

La fiscalité écologique n'est pas déconnectée de la fiscalité en général, dont l'injustice a été aggravée ces dernières années. Le système fiscal français doit être rééquilibré, en supprimant le bouclier fiscal, en redonnant une place centrale à l'IRPP, en renforçant sa progressivité, en supprimant les niches fiscales ..., en diminuant la part des impôts indirects au travers d'une réforme profonde de la TVA. Parmi les impôts traditionnels, des aménagements peuvent être prévus en faveur de produits ou d'opérations favorables à l'environnement :

modulation de la TVA, établir une TIPP moins favorable à la pollution, réforme de la fiscalité en matière d'enlèvement des ordures ménagères...

3 Refuser le dogme de la neutralité fiscale

« Pour être acceptée et ne pas pénaliser la compétitivité des entreprises » la fiscalité environnementale devrait selon certains se substituer au fur et à mesure à d'autres impôts (allègement de la fiscalité sur le travail dans plusieurs pays voisins). Concrètement, cela aboutirait à substituer à une source de financement publique pérenne (les cotisations sociales par exemple) une source de financement temporaire, car une écotaxe efficace doit voir son rendement diminuer. Si l'on a, par ailleurs, baissé les impôts, alors ce sont les finances publiques qui sont au bout du compte asséchées.

III Les conditions d'une contribution climat énergie (CCE) efficace

1 Un montant suffisamment élevé

Le rapport Quinet, préconise de fixer la contribution climat-énergie à hauteur de 32 euros la tonne de CO₂, avec une progression régulière de 5% par an pour atteindre 100 euros en 2030. Ce niveau recueille l'assentiment de la grande majorité des scientifiques ayant travaillé sur ce sujet en particulier dans le cadre du GIEC. Le niveau de départ correspond à 7 centimes d'euros par litre de carburant, et implique une augmentation de 15% environ du prix du gaz de ville. Dans ces conditions, la taxation joue un double rôle: inciter à utiliser d'autres formes d'énergies, et préparer une transition plus douce anticipant une hausse inévitable du prix des énergies fossiles par l'investissement public dans l'isolation des logements, les transports publics, la recherche ...

2 L'assiette

Le débat tourne autour de l'inclusion ou non de la consommation d'électricité, qui pour le cas français, est en grande partie d'origine nucléaire donc peu émettrice de CO₂. Parmi les arguments invoqués par les défenseurs d'une taxe sur l'énergie quelque soit sa source, deux sont de mon point de vue assez convaincants. En excluant l'électricité de l'assiette de la taxe, on incite les consommateurs, plutôt que d'investir pour économiser l'énergie, à s'orienter vers l'électricité. Par ailleurs, depuis que le marché européen de l'électricité a été ouvert à la concurrence, les fournisseurs d'électricité s'approvisionnent au meilleur coût instantané, en utilisant la mise en réseau, et cela sans aucun égard par rapport à l'origine de cette électricité, nucléaire, charbon ou gaz.

3 Taxer les ménages et les entreprises

La crédibilité de la démarche implique que tout le monde participe à l'effort, c'est à dire qu'il n'y ait ni exemptions, ni dérogations. Il faut fixer un prix unique pour pénaliser toute émission de gaz à effet de serre, quelle que soit sa source. L'argument opposé par ceux qui veulent exonérer les entreprises déjà soumises au respect des quotas d'émissions dans le cadre du paquet énergie climat européen, au motif qu'elles seraient taxées deux fois ne tient pas. Le système de quotas échangeables ne concerne que les producteurs d'électricité et de chaleur et les industries les plus consommatrices d'énergie (sidérurgie, ciment, verre, tuiles briques, papier carton, raffinage). D'autre part, l'attribution des quotas sera gratuite jusqu'en 2013 pour toutes les entreprises astreintes au système.

4 L'utilisation des recettes

Dans son principe la CCE ne doit pas être pensée comme un impôt de rendement, mais un instrument d'incitation dont le produit doit diminuer au fil du temps si elle est efficace. Les recettes doit être restituées globalement. Des compensations privilégiant les ménages les plus vulnérables et les plus contraints à l'usage de la voiture sont indispensables. Le reste doit être consacré à contribuer aux investissements pour des mesures massives et rapides d'économie d'énergie et de développement des transports en commun, notamment dans les zones les moins desservies. La transparence sur l'utilisation de ces recettes doit être totale.

5 Un cadre minimum européen

Dans un contexte de marché largement ouvert, cette taxe devrait être mise en œuvre dans tous les pays du Nord fortement émetteurs et progressivement ceux du Sud dès lors que les moyens techniques et financiers leur seront offerts de produire proprement. L'échec de Copenhague montre que l'on est bien loin de ce type de mesures. Au plan européen, si de nombreux états mettent en œuvre une fiscalité environnementale, elle est instaurés par des choix nationaux, sans dynamique supranationale. Le projet d'une taxe européenne sur l'énergie et les émissions de carbone est ainsi suspendu, faute d'unanimité, le souci de la compétitivité économique primant sur le reste. Dans le paysage actuel, toute mesure qui pourrait être prise dans le sens du renchérissement de l'énergie pose inévitablement la question d'une taxe aux frontières de l'Europe.

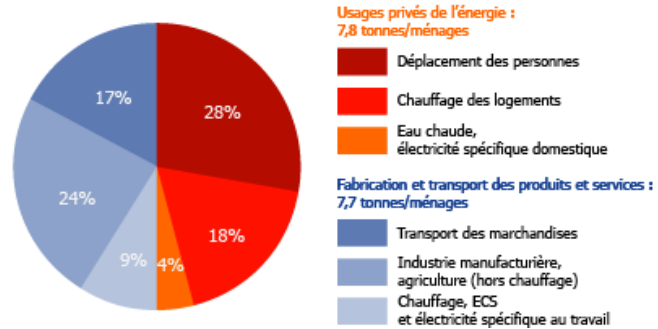
ANNEXES

Annexe 1 Agir aussi sur les comportements individuels : une nécessité

Un ménage français émet aujourd'hui en moyenne 15,5 tonnes de CO₂ par an. La moitié de ces émissions sont directement le fait de ses usages privés de l'énergie¹ (déplacements, chauffage et électricité spécifique des logements, consommation d'eau chaude sanitaire et cuisson). La part de la responsabilité des déplacements de personnes dans ces émissions « privées » est prépondérante (54% des émissions « privées »), le chauffage du logement arrive en seconde position. Pour réduire les émissions de GES, il est donc indispensable

d'agir sur les comportements individuels. Cela ne signifie pas culpabiliser les individus ni exonérer de leurs responsabilités les entreprises. L'accent mis sur la seule modification du comportement des consommateurs comporte par ailleurs le risque d'oublier que, le plus souvent, ce sont les producteurs (d'énergie, d'automobiles, d'équipement ménager, d'emballages...) qui dictent leurs choix. mais bien tenir tous les bouts. Cela implique évidemment de proposer aux ménages des alternatives par exemple en terme d'offre de transport collectif,

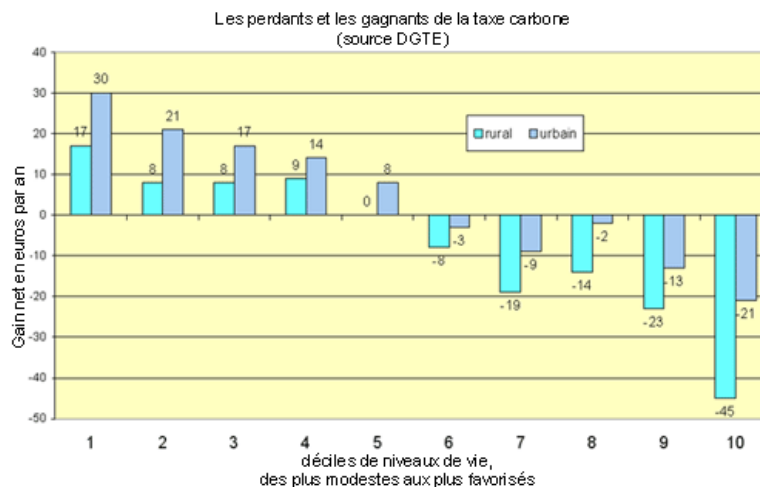
15,5 tonnes de CO₂ par ménages



¹ L'autre moitié de l'émission annuelle du ménage est liée à la fabrication et au transport des produits et services qu'il consomme.

Annexe 2 Les modalités de la contribution carbone gouvernementale et de la redistribution pour les ménages (source ADEME)

Avec un prix de 17 €/tCO₂ la taxe coûterait en moyenne 102 € par ménage et par an, soit 51€ de chauffage et 51€ de carburant. Ces montants masquent des disparités catégorielles selon le type d'habitat, le mode de chauffage, la région climatique. Un couple vivant dans un appartement de 70 m² chauffé au gaz paierait moins de 38 € par an tandis qu'un couple vivant dans une maison individuelle de 150 m² chauffée au fioul paierait 158 € par an. Un particulier qui parcourt chaque jour 100 km pour se rendre à son travail avec une voiture qui consomme 7 litres au 100, pourrait payer 146 € par an. Le produit de la taxe sera redistribué aux particuliers soit sous forme de réduction d'impôt sur le revenu, ou de chèque vert pour les non imposables à hauteur de 46 € par an, 61 € pour les contribuables qui vivent hors des communes intégrées à un périmètre de transport urbain. Le crédit ou la réduction d'impôt est majoré de 10 € par personne à charge. De même que la taxe carbone devrait augmenter progressivement, le montant de la redistribution devrait augmenter de manière proportionnelle.



Annexe 3 L'avis du conseil constitutionnel du 29 décembre

extrait du communiqué de presse du conseil

L'article 7 de la loi instituait une contribution carbone. Les travaux parlementaires soulignaient que l'objectif de cette mesure est de " mettre en place des instruments permettant de réduire significativement les émissions de gaz à effet de serre " afin de lutter contre le réchauffement de la planète. Pour atteindre cet objectif, il a été retenu l'option " d'instituer une taxe additionnelle sur la consommation des énergies fossiles " afin que les entreprises, les ménages et les administrations soient incités à réduire leurs émissions.

Toutefois, les articles 7 et 10 de la loi instituaient des exonérations, réductions, remboursements partiels et taux spécifiques. Ainsi étaient totalement exonérées de contribution carbone les émissions des centrales thermiques produisant de l'électricité, les émissions des mille dix-huit sites industriels les plus polluants, tels que les raffineries, cimenteries, cokeries et verreries, les émissions des secteurs de l'industrie chimique utilisant de manière intensive de l'énergie, les émissions des produits destinés à un double usage, les émissions des produits énergétiques utilisés en autoconsommation d'électricité, les émissions du transport aérien et celles du transport public routier de voyageurs. En outre, étaient taxées à taux réduit les émissions dues aux activités agricoles ou de pêche, au transport routier de marchandises et au transport maritime.

Ces exemptions auraient conduit à ce que 93 % des émissions d'origine industrielle, hors carburant, soient exonérées de contribution carbone. Moins de la moitié des émissions de gaz à effet de serre aurait été soumise à la contribution carbone. Celle-ci aurait donc porté essentiellement sur les carburants et les produits de chauffage qui ne sont que l'une des sources d'émission de dioxyde de carbone. Pour les activités industrielles, ces exemptions n'étaient pas justifiées par le régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre dans l'Union européenne, ces quotas étant attribués à titre gratuit jusqu'en 2013.

Le Conseil a jugé que, par leur importance, les régimes d'exemption institués par la loi déferée étaient contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créaient une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Il a, par voie de conséquence, censuré l'ensemble du régime relatif à la contribution carbone (articles 7, 9 et 10 de la loi de finances).

Annexe 4 Communiqué de presse de la FSU du 18 septembre 2009

Taxe Carbone : injuste et inefficace

La lutte contre le réchauffement climatique est un des enjeux majeurs des années à venir. La réduction drastique de l'émission des gaz à effet de serre nécessite une politique coordonnée des outils à disposition. La fiscalité écologique peut en être un, en vue de contribuer à modifier les comportements sur le long terme. Elle ne saurait être efficace sans la mise en œuvre conjointe d'une politique d'économies d'énergie (qualité de l'habitat, transport collectif, ...) et d'une politique normative ambitieuses. Une nouvelle fiscalité à visée écologique, dont les recettes pourraient représenter à terme entre 10% et 20% des recettes fiscales de l'État, ne peut se mettre en place sans une réflexion globale sur notre fiscalité et indirecte et sans donner une part plus importante à l'IRPP, afin de garantir progressivité et justice sociale. Loin de ces principes, le projet du gouvernement est injuste et inefficace. Dans la droite ligne de la politique menée par N. Sarkozy depuis son élection, le projet organise un nouveau cadeau de 3,6 milliards aux entreprises (6 milliards de taxe professionnelle supprimée pour 2,4 milliards de contribution carbone énergie) et d'autre part fragilise encore un peu plus part l'impôt sur le revenu les prélèvements obligatoires. Il est marqué par l'absence de politique coordonnée, comme si la lutte contre le réchauffement climatique n'était qu'un problème de comportement individuel ; En outre, avec l'exclusion des entreprises soumises au paquet climat-énergie européen, on laisse celles-ci s'autoréguler dans un cadre particulièrement laxiste. Enfin avec un taux à 17 euros/tonne, le signal-prix est quasiment inexistant et sûrement pas de nature à faire changer les comportements. Par ailleurs l'exclusion d'emblée de l'électricité ne permet même pas de faire avancer le débat sur cette question. Avec un tel projet, N. Sarkozy prend le risque de décrédibiliser durablement le principe d'une fiscalité « écologique ».