

QUELLE FISCALITE POUR UNE TRANSITION JUSTE ?

*Forum des transitions
Institut Veblen & CERES
8 décembre 2022, 18h-20h, à l'École Normale Supérieure*

Modérateur

Wojtek Kalinowski (Institut Veblen, rédacteur en chef de *l'Économie politique*)

Intervenant.e.s

Anne Bringault (coordinatrice des programmes, Réseau Action Climat)

Lucas Chancel (économiste, Sciences Po et World Inequality Lab)

Mathilde Dupré (co-directrice de l'Institut Veblen)

Christian de Perthuis (économiste, Université Paris-Dauphine – Chaire Économie du climat)

Compte-rendu

par Hugo Panchaud, ENS

Lucas Chancel commence par rappeler les nombreux échecs de mise en place d'une taxe carbone en France pour souligner qu'il est nécessaire de penser à la fiscalité dans son ensemble lors d'une réforme. Ceci aurait permis d'éviter l'échec particulièrement retentissant de 2018 qui a donné lieu à la crise des gilets jaunes ; ceci est confirmé par les travaux récents et démontré en pratique par les exemples de la Colombie-Britannique¹ ainsi que de la Suède² dont les taxes carbones comportent un système de dégressif de compensation

Lucas Chancel ajoute que la nécessité de créer des alternatives à l'énergie carbonée avant le déploiement d'une telle taxe est fondamentale, sous peine d'amputer purement et simplement les budgets des ménages. S'appuyant sur une étude d'I4CE, il analyse le cas français où le besoin d'investissement est estimé entre 25 et 30 milliards d'euros par an³, soit environ 1,5 % du PIB. Cela soulève un autre enjeu de la fiscalité, à savoir le financement de ces investissements. Rappelant que les inégalités de patrimoine sont particulièrement exacerbées en France, Lucas Chancel considère ainsi que la modernisation de l'impôt sur le patrimoine est un prérequis obligatoire pour le

¹Voir par exemple Levine, E. (2021). A Case Study of British Columbia's Carbon Tax. *CLOSUP Student Working Paper Series* (2021)70.

²Voir par exemple Jublin, M. (2022). Comment la Suède a créé la taxe carbone la plus élevée au monde ? *Alternatives Économiques*.

³ Ledez, M., Hainaut, H. (2022). *Panorama des financements climats Édition 2022*, disponible à https://www.i4ce.org/wp-content/uploads/2022/10/Panorama-des-financements-climat-edition-2022_au-16-12-22.pdf.

financement des investissements. **Wojtek Kalinowski** rappelle alors l'analyse de Guillaume Allègre⁴ à ce sujet et s'interroge d'une part sur le caractère suffisant ou non de ces ressources et d'autre part sur l'impact de cet impôt en termes de cohésion sociale. **Lucas Chancel** considère que la modernisation de l'impôt sur le patrimoine devra inclure un impôt qui ne distingue pas patrimoine immobilier et financier, pour palier à la transformation de l'ISF qui a simplement supprimé l'impôt sur les très riches, ainsi qu'une modernisation de la taxe foncière qui est aujourd'hui un impôt injuste pour les classes moyennes.

Interrogée sur le passé et l'avenir de la taxe carbone, **Anne Bringault** affirme que la puissance publique doit nécessairement agir pour soulager les plus précaires qui vivent le changement climatique comme une fatalité. Ils sont en effet confrontés à une triple peine : une plus grande sensibilité aux événements climatiques extrêmes dont le changement climatique accentue la gravité et la fréquence, une plus grande fragilité face aux mesures des politiques climatiques, et un plus faible accès aux solutions – par exemple l'achat d'un véhicule électrique ou encore l'investissement dans l'isolation du logement. Dans cette perspective, c'est ainsi la lutte contre la précarité qui devient la priorité. Les analyses du Réseau Action Climat montrent cependant que les mesures gouvernementales en la matière sont inadaptées⁵ : les aides indifférenciées aux carburants profitent le plus aux ménages aisés et envoient un mauvais signal-prix, et la multiplication des chèques (énergie, carburant, alimentaire ...) rend l'aide illisible. Aussi, le RAC suggère une hausse des bas salaires et des minima sociaux qui s'adresseraient de manière plus ciblée aux personnes précaires.

Anne Bringault rebondit ensuite sur la question des investissements dans les alternatives qui manquent le plus pour les ménages précaires, et notamment l'accès à la mobilité, qui doit se faire également par le ferroviaire et la rénovation énergétique en visant le zéro reste à charge pour ces ménages qui ne disposent d'aucune autre possibilité. En s'appuyant toujours sur le rapport du RAC, elle ajoute que le financement de ces investissements peut être largement pris en charge par la réduction des dépenses nuisibles de l'État, à l'instar du bouclier tarifaire, ou encore des exonérations sur les dépenses fiscales. Il s'agirait, pour chaque niche fiscale, de fixer un plan de sortie pour mettre en cohérence le budget de l'État avec les objectifs climatiques.

Christian de Perthuis rappelle qu'il a proposé aux dernières élections présidentielles une réforme générale de la fiscalité – à l'image de la Suède – pour remettre la taxe carbone au centre de la

⁴ Allègre, G. (2022). Repenser la fiscalité hors de l'héritage. *L'Économie politique* (2022)96, pp.20-30.

⁵ Réseau Action Climat France (2022). *2023 : Panorama des défenses néfastes pour le climat et l'environnement*, disponible à <https://reseauactionclimat.org/publications/2023-panorama-des-defenses-nefastes-pour-le-climat-et-l'environnement/>.

discussion: il s'agirait d'une part d'un revenu universel avec une composante énergétique progressant au même rythme que la taxe, et d'autre part d'une augmentation de la progressivité de l'impôt sur le revenu pour réduire la pression fiscale. Il relève que, malheureusement, ce type de propositions est absent du débat politique actuellement – même du côté des partisans de la taxe carbone.

C. De Perthuis affirme néanmoins que ce qui est faisable à court-terme serait de supprimer les taxes carbone négatives – c'est-à-dire les subventions aux énergies fossiles et le bouclier tarifaire – qui vont battre un record en 2022, ainsi que d'instaurer une taxe pour redistribuer les bénéfices engendrés par les fournisseurs d'énergies fossiles grâce à l'envolée des prix consécutive à la guerre en Ukraine. Il relève que le débat sur la taxe carbone est confiné au carbone *fossile*, c'est-à-dire l'énergie, mais que la problématique du climat repose aussi sur le carbone *vivant*, en particulier pour la transition agroécologique : il suggère d'explorer la question de la tarification des services en matière de biodiversité.

Enfin, **Christian de Perthuis** affirme que limiter la question du financement de la transition au financement des investissements est extrêmement réducteur puisqu'en pratique c'est le *désinvestissement* qui représente le coût le plus important. En effet, il ne suffit pas d'investir dans l'énergie décarbonée et l'efficacité énergétique, il faut surtout désinvestir massivement et rapidement dans les actifs économiques liés à la production et l'utilisation des énergies fossiles⁶. Mais c'est quelque chose qui n'est pas encore bien maîtrisé : la reconversion de l'industrie semble notamment être un angle mort des politiques publiques.

Wojtek Kalinowski relève qu'une particularité fondamentale de la taxe carbone suédoise qui est si souvent évoquée dans ce débat est la pratique de la fongibilité budgétaire, autrement dit une taxe non-fléchée qui alimente le budget général de l'Etat. Cette taxe a été mise en place dans le contexte d'une réforme fiscale naive où les taxes environnementales étaient censées remplacer la fiscalité du travail. Cette taxe a échoué en raison de l'anticipation de la disparition progressive des recettes de la taxe carbone, bien qu'elle ait suscité une faible baisse du coût du travail.

Christian de Perthuis, interrogé sur l'existence d'une discussion à ce sujet en France, rappelle que le rapport sur la Contribution Climat Energie (CCE) de Michel Rocard⁷ remis au gouvernement au 2009, et dont il était le rapporteur, proposait une « tuyauterie » spécifique qui serait un peu distincte du budget de l'État, ce qui a provoqué la censure de la proposition par le Conseil

⁶ Voir par exemple le rapport Net Zero by 2050 de l'AIE, accessible à <https://www.iea.org/reports/net-zero-by-2050>.

⁷ Accessible à <https://alaingrandjean.fr/documents-blog/rapport-commission-rocard-contribution-climat-energie.pdf>

constitutionnel⁸. Il indique que cela explique le choix de mouler dans la discipline budgétaire la taxe carbone en 2013, en faisant de celle-ci une simple composante carbone de la taxe existante. Toutefois, selon lui, ce fonctionnement n'exclut pas le recours à des mécanismes parallèles pour compenser l'augmentation de la taxe carbone – sa solution idéale étant d'inclure un revenu minimum d'existence doté d'une composante énergétique augmentant avec le prix du CO₂.

Lucas Chancel rapporte que les enquêtes auprès de citoyens révèlent que les critères principaux d'acceptation de la taxe carbone concernent son affectabilité, soit dans les énergies renouvelables soit dans pour la compensation des ménages atteints⁹. **Mathilde Dupré** revient sur la question des superprofits des énergies renouvelables et souligne le paradoxe d'un mécanisme où ces profits issus du renouvelable vont financer un bouclier tarifaire sur les énergies fossiles. Au sujet des gilets-jaunes, elle remarque que les gilets jaunes ont été interprétés comme l'expression d'un « ras-le-bol fiscal » général – c'est-à-dire une érosion du consentement à l'impôt – tandos que leurs revendications étaient au contraire précises et justifiées : une taxe carbone plus juste, des services publics de meilleurs qualité, et le rétablissement de l'ISF.

Mathilde Dupré constate que l'évasion fiscale est un angle de la justice fiscale qui n'a pas été abordé, or c'est 36 % du profit des multinationales qui serait délocalisé dans des paradis fiscaux¹⁰, soit 22 % des recettes de l'impôt sur les sociétés en France¹¹. Alors que l'OCDE a annoncé un accord ambitieux fixant un impôt minimum de 15 % aux multinationales à partir 2023¹², il reste encore beaucoup à faire.

Par ailleurs, **Mathilde Dupré** a participé à une étude collaborative avec l'association *Communication et démocratie* sur la publicité en France¹³ qui pointe les problèmes inhérents à ce secteur ; l'investissement massif des entreprises dans la communication commerciale – c'est-à-dire des messages d'incitation à la consommation – qui s'élève à 30 milliards d'euros est ainsi généralement supérieur à leurs dépenses de R&D. Elle signale que ces dépenses sont aussi très concentrées, et dans des domaines qui se démarquent par l'incertitude importante autour de leur utilité

⁸Conseil constitutionnel 29 décembre 2009 Décision n° 2009-599 DC, voir le communiqué de presse accessible à https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2009599dc/2009599dc_comprese.pdf.

⁹Voir par exemple Combet, E. (2018). Quel chemin vers un pacte fiscal ? L'acceptabilité. *Références économiques pour le développement durable*, (2018)38.

¹⁰Tørsløv, T., Wier, L., Zucman, G. (2022). The Missing Profits of Nations. *Review of Economic studies*, (2022)0, pp. 1-36.

¹¹<https://blogs.mediapart.fr/eric-alt/blog/270622/la-richesse-qui-manque-la-france>

¹²<https://www.oecd.org/fr/fiscalite/beps/la-communaute-internationale-conclut-un-accord-fiscal-sans-precedent-adapte-a-l-ere-du-numerique.htm>

¹³**Dupré, M.**, Fossard, R. (2022). La communication commerciale à l'ère de la sobriété. Accessible à <https://www.veblen-institute.org/La-communication-commerciale-a-l-ere-de-la-sobriete.html>

sociale. De surcroît, c'est un secteur très peu sujet aux taxes dont le rapport propose l'augmentation, pour créer un signal-prix ainsi qu'une recette supplémentaire temporaire. D'autres propositions l'accompagnent, comme l'interdiction de la publicité pour les produits très polluants, ou encore l'encadrement du greenwashing.

Wojtek Kalinowski résume le débat jusqu'ici : la taxe carbone semble enterrée politiquement, mais il y a des idées communes à tous les intervenant.e.s dont la mise en œuvre politique pose cependant problème. Il pointe vers une autre solution potentielle : les quotas carbone.

Christian de Perthuis revient alors sur le système d'échanges européen SEQE-UE¹⁴, en cours de réforme¹⁵, qui comporte selon lui 3 composantes principales :

- Une *contrainte* sur le prix, qui permet d'aligner le signal sur les objectifs européens en maintenant un prix élevé, ce qui n'avait pas toujours été le cas ;
- Un objectif d'*élargissement* du scope : le SEQE-UE régule déjà l'industrie lourde et tous les acteurs de l'énergie mais devrait être étendu aux émissions liées aux bâtiments et aux transports – même internationaux – ce qui permettrait de couvrir la quasi-totalité des émissions de gaz à effet de serre¹⁶. Cet élargissement pose la question de la redistribution. Un projet de fonds social européen - le Fonds social pour le climat- est en projet¹⁷ mais se heurte à la aux États membres.
- Un objectif de *décarbonation* de l'industrie, qui est souvent laissée de côté par rapport au transport, alors qu'elle représente le deuxième poste mondial d'émissions. Avant la réforme actuelle du SEQE-UE, les quotas étaient fournis gratuitement, faisant d'eux la première subvention fossile, devant même le bouclier tarifaire : ils seront désormais mis aux enchères¹⁸. Cela pourrait poser des problèmes de compétitivité aux frontières qui seraient réglés par le nouveau mécanisme de prélèvement¹⁹ dont **Christian de Perthuis** relève la difficile négociation à cause des lobbies. En pratique, le prélèvement aux frontières aura lieu sur les produits bruts, dont l'empreinte carbone est plus simple à calculer, créant un risque

¹⁴ **Système d'échange de quotas d'émission de l'UE**

¹⁵ Voir par exemple l'infographie du Conseil européen <https://www.consilium.europa.eu/fr/infographics/fit-for-55-emissions-trading-system/>.

¹⁶ Voir par exemple le Rapport d'information n°576 (2021-2022) du Sénat, II. C. 1. a) et 2., pp. 51-52 et 54.

¹⁷ *Ibid.*, II. C. 1. b), p. 53.

¹⁸ *Ibid.*, II. A. 2., pp. 43-44.

¹⁹ *Ibid.*, II. B., pp. 47-50.

d'incitation à la délocalisation et de détournement du prélèvement à l'importation sur les produits transformés²⁰.

Lucas Chancel constate à l'inverse que la difficulté de calculer le contenu carbone des produits transformés avancée par certains lui semble exagérée et que nos administrations publiques devrait être en mesure de calculer de tels chiffres, rappelant au passage que ce type d'argument était historiquement utilisé par les opposants à l'impôt sur le revenu, dont l'instauration a permis la création des outils statistiques nécessaires.

Au sujet du financement des dispositifs de transferts de compensation, **Christian de Perthuis** pense que la solution se trouve dans la *création* de recettes supplémentaire, comme la taxe sur les multinationales contenue dans le nouvel accord de l'OCDE. Il pense cependant que le moyen le plus efficace serait une taxation carbone internationale redistribuée, dont le débat est déjà directement posé en Europe avec le mécanisme de taxation aux frontières. Il est maintenant nécessaire pour l'Europe de faire un geste fort en redistribuant une partie de la taxe aux pays qui en ont besoin, envoyant ainsi un message à nos concurrents, comme les États-Unis, qui n'hésitent pas à profiter de l'absence de taxation du carbone sur les grands processus industriels et le bas prix du gaz.

Mathilde Dupré note que l'accord de l'OCDE sur la taxation des multinationales semble privilégier avant tout les pays sièges de multinationales, ce qui n'est pas une surprise puisque les négociations autour de l'accord ont eu lieu à l'initiative des pays de l'OCDE, le problème étant que la plupart des activités de ces multinationales ont lieu dans les pays en développement. L'accord devrait alors façonner des règles permettant à ces pays de récupérer leur juste part de l'assiette fiscale et ce de manière souveraine, ce qui serait fondamentalement différent d'un mécanisme de redistribution dont ils seraient redevables.

Enfin, concernant le mécanisme de taxation aux frontières de l'UE, Mathilde Dupré soutient que les recettes ne devraient pas aller au budget de l'UE. En effet, ces recettes sanctionnent des processus de production insuffisamment décarbonés, la logique finale de l'instrument doit être la redistribution vers ces pays pour décarboner leur production. Cela permettrait de surcroît d'appuyer la crédibilité la position de l'UE en cas de différend devant l'OMC, en montrant que cette mesure est réellement une mesure climatique.

²⁰Voir l'analyse détaillée de **Christian de Perthuis** à l'adresse <https://christiandeperthuis.fr/2022/12/16/la-taxe-carbone-a-la-frontiere/>.