

Septembre 2009



***DOSSIER DE
PRESSE***

**Taxe carbone :
éléments de débats pour
une véritable fiscalité écologique**

Union SNUI – SUD Trésor
80/82, rue de Montreuil 75011 PARIS
Tél : 01-44-64-64-44 - Fax : 01-43-48-96-16 - E-Mail : snui@snui.fr -
Internet : <http://www.snui.fr>
Contact presse : Vincent Drezet – 01.44.64.64.08

Introduction

La taxe carbone fait l'objet de vifs débats, elle provoque remous, discussions, analyses au sein de toutes les sensibilités politiques et sociales... Si personne ne conteste le fait que la politique économique doit être mobilisée pour préserver l'environnement, les instruments techniques et le cadre général dans lequel ils doivent être mis en œuvre sont loin de faire l'unanimité.

Dans son livre « *Quelle Europe fiscale ?* » (Syllepse, décembre 2008), le Syndicat national unifié des impôts (SNUI) pose les bases d'une grille de lecture des enjeux touchant à la fiscalité écologique. Le débat, particulièrement vif, à propos de la mise en place d'une « taxe carbone » nous incite à revenir sur les enjeux très particuliers qui touchent à cette forme de fiscalité.

Partant des termes – actualisés - du chapitre du livre consacré à ce sujet, la présente contribution revient sur le débat actuel à propos d'un impôt sur lequel on dit à peu près tout et n'importe quoi. La taxe carbone apparaît comme une mesure emblématique. Pour en traiter correctement, il faut disposer d'une approche générale de la fiscalité. Toute analyse d'un instrument fiscal doit s'inscrire dans une « grille de lecture » du contexte économique dans lequel il s'insère. C'est l'objet du présent dossier.

Pour une véritable fiscalité écologique

L'environnement, une préoccupation récente, une actualité riche

C'est une bonne chose; l'environnement est au cœur des préoccupations humaines. Energies fossiles ou renouvelables, pollutions, l'environnement se décline en de nombreux enjeux qui touchent à l'Homme, à l'activité humaine, à son comportement, à sa santé, à ses rapports avec la nature...

Le souci de protéger l'environnement a connu un essor plutôt récent. La notion de « développement durable » n'a été ainsi officiellement employée qu'en 1987 lors de la sortie du rapport Brundtland et la communauté internationale n'a paru véritablement prendre conscience des enjeux liés au réchauffement climatique qu'en 1992 lors du sommet de la terre de Rio.

Dans le débat public, la fiscalité a souvent été présentée comme un pilier de l'action publique devant être menée pour protéger l'environnement. On se souvient du pacte écologique de Nicolas Hulot, signé par la plupart des candidats à l'élection présidentielle de 2007, qui prévoyait explicitement la création d'une écotaxe¹ sur les émissions de carbone. Le « Grenelle de l'environnement » a jeté les bases d'une taxe carbone². Mais disons-le d'emblée, le débat à son sujet est complexe. Car la fiscalité ne saurait constituer la solution miracle.

Certes, on constate en Europe une évolution de ce que l'on nomme « fiscalité verte » ou « écotaxes », dont le poids a quadruplé entre 1980 et 2001 avant de stagner voire de régresser dans plusieurs pays pour se situer en moyenne dans l'Union européenne à 2,9 % du PIB. En théorie, l'objectif de la fiscalité écologique consiste, grâce à l'instauration de taxes ciblées sur l'énergie, sur les transports ou sur la pollution, à changer les comportements. La prudence s'impose toutefois, car l'environnement est une question trop importante pour se permettre de ne considérer les politiques publiques tendant à sa préservation que sous le seul angle fiscal alors qu'elles doivent être plus globales et s'appuyer avant tout sur une réelle volonté politique. Dans les mesures à prendre en faveur de l'environnement (qui vont par exemple de la prévention à la sanction), l'impôt n'est donc qu'un instrument parmi d'autres.

L'environnement est, par nature, un bien public. Le rôle des politiques publiques est donc essentiel dans sa préservation. Elles ont historiquement tout d'abord privilégié la voie réglementaire (notamment au sein de l'Union européenne). Le souci de la protection de l'environnement n'était en outre pas celui des entreprises qui, de leur côté, considéraient que la réglementation environnementale était avant tout une source de coûts qu'elles s'efforçaient de minimiser au nom de leur compétitivité. Dans un contexte de compétition économique globale, les politiques environnementales se sont développées timidement, avec la volonté de ne pas heurter la croissance économique.

Au cours des années 80 et 90, les responsables politiques et, dans une certaine mesure, les entreprises, ont commencé à s'intéresser à une nouvelle approche des enjeux environnementaux avec un recours à des instruments économiques comme la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en France, les permis d'émission négociables, les accords volontaires et différents instruments d'incitation financière (subvention ou pénalités par exemple). Cette approche fiscale s'est appuyée sur la critique radicale de l'approche réglementaire dénoncée pour son inefficacité : une série de dix études menées sur le contrôle de l'air aux Etats Unis entre 1974 et 1980 ont ainsi montré que les instruments économiques atteignaient le même objectif que la réglementation pour un coût inférieur (10 à 15 fois moindre).

¹ Proposition n° 2 : « Instaurer une **taxe carbone** en croissance régulière jusqu'à la réduction par quatre des émissions de gaz carbonique », <http://www.pacte-ecologique-2007.org/html/06-00-5-propositions.htm>

² Voir discours de Nicolas Sarkozy du 25 Octobre 2007 prononcé à l'occasion de la restitution des conclusions du Grenelle de l'environnement http://www.legrenelle-environnement.fr/IMG/pdf/grenelle_de_l_environnement_prononce.pdf

Encore une fois, soulignons que les politiques publiques en faveur de l'environnement ne peuvent se réduire à la seule fiscalité, fut-elle efficace. La précision s'impose, tant il est vrai que le débat sur les politiques en faveur de l'environnement est complexe. Mais l'actualité de la fiscalité environnementale montre cependant toute l'utilité d'en débattre. Nous reviendrons sur les grands enjeux environnementaux avant de situer les principaux contours de la fiscalité écologique.

Les objectifs traditionnels de l'impôt peuvent-ils être environnementaux ?

La fiscalité peut-elle ou non jouer un rôle dans le cadre d'un modèle de développement plus écologique ? Rappelons ici les fonctions historiques de l'impôt dans nos sociétés : l'impôt sert à financer l'action publique, à corriger les inégalités et à inciter à modifier certains comportements. Ces trois grands objectifs de l'impôt peuvent parfaitement s'inscrire dans le cadre d'une politique publique tournée vers l'environnement, au point qu'il serait parfaitement possible de voir mettre en œuvre une politique « verte » financée par une fiscalité juste, sans même qu'une écotaxe soit créée ! En effet, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés ou la taxe sur la valeur ajoutée, pour ne parler que des plus connus, dégagent des ressources qui, par suite, peuvent être utilisées pour une action publique plus écologique. Ces impôts peuvent par ailleurs disposer de mesures spécifiques en faveur de l'environnement.

La correction des inégalités doit également demeurer un objectif central de l'impôt. C'est une priorité sociale qui ne semble pas directement liée à la préoccupation écologique. Pourtant, il est désormais établi que les inégalités sociales et les inégalités environnementales sont fortement liées. C'est particulièrement vrai entre pays riches et pays pauvres, sur la question de l'accès à l'énergie ou à l'eau par exemple. Mais ça l'est également au sein de chaque pays.

Ainsi, les maladies dues à la pollution ou à d'autres formes de nuisances sont plus élevées dans les milieux modestes (notamment en raison des conditions de vie au travail : exposition aux produits nocifs...) que dans les milieux aisés. Corriger les inégalités de revenus et de patrimoine permet donc d'atteindre deux objectifs : dégager des ressources et, grâce aux impôts progressifs notamment, éviter une contribution trop forte des plus pauvres. En premier lieu, c'est donc la politique publique (fiscale, réglementaire...) qui doit, en quelque sorte, être « verdie ». Enfin, l'impôt peut avoir pour objectif de modifier certains comportements. En la matière, on pense spontanément à la taxation du pollueur et à l'incitation à moins polluer que pourrait constituer l'impôt. C'est sur cette base que se sont élaborées les projets d'écotaxes sur le carbone ou sur le transport...

Evolution récente de la fiscalité écologique

Pour l'OCDE et l'Union européenne, la fiscalité environnementale est définie comme pesant sur les produits, services et équipements ayant un effet potentiel ou avéré sur le comportement environnemental des agents (TGAP, redevances, crédits et réductions d'impôts). Une telle définition ne préjuge en rien de l'efficacité écologique des impôts en question. L'exemple de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui rentre dans cette catégorie, le démontre aisément. L'essor de ce qu'il est donc convenu de nommer les écotaxes date des années 90 : dans les pays de l'OCDE, le volume de recettes provenant des écotaxes a globalement progressé. Cette fiscalité s'y est développée sur le principe du « pollueur payeur ».

L'OCDE mesure ainsi les impôts qui s'appliquent à l'énergie notamment, sans toutefois les mettre en rapport avec leur objectif, comme la réduction de la pollution par exemple. En outre, ces impôts sont instaurés par les Etats sans qu'une dynamique supranationale ne soit impulsée, alors que la défense de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique dépasse le cadre des frontières et mérite incontestablement une réponse internationale. Pis, les égoïsmes des Etats, enfoncés dans la compétition économique, empêchent l'adoption de mesures plus globales au plan international, notamment sur le

plan fiscal. Au sein de l'Union européenne, le projet d'une taxe sur l'énergie et les émissions de carbone est ainsi suspendu, faute d'unanimité³.

La fiscalité écologique est souvent considérée comme un instrument potentiellement efficace. Cependant, dans l'ensemble, si cette forme particulière de fiscalité progresse, elle reste très minoritaire au regard des autres impôts : dans l'Union européenne, elle représentait 5,84 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 1980, 6,19% en 1990, 6,71 % en 1997 et 7,1 % en 2004. Il n'existe cependant que peu d'études publiques qui dressent le bilan des écotaxes ainsi créées.

En France, il n'y a, pour ainsi dire, pas - ou peu - de fiscalité écologique, l'essentiel de ce qui est considéré comme de la fiscalité environnementale est constitué de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et de la redevance sur l'eau, deux prélèvements rentables mais qui ne poursuivent pas de buts écologiques... En Europe, le paysage est différent : application du principe pollueur/payeur avec une taxe sur le CO2 instaurée en 1991 en Norvège, réduction d'impôt sur le revenu compensée par de nouvelles taxes sur le CO2 (élargissement de la TVA notamment) en Suède), recherche d'un transfert de la fiscalité sur le travail vers une fiscalité environnementale sans augmenter le niveau général d'imposition au Danemark (hausse de la taxation des énergies, taxes sur le CO2 et baisse des taux marginaux de l'IR), apport de correctifs (taxes à taux réduits, exonérations et plafonnements), sensibilisation et responsabilisation de l'opinion...

Le débat sur la fiscalité écologique européenne refait régulièrement surface. Dans ses travaux sur la coordination fiscale européenne, la Commission européenne s'exprimait ainsi⁴ : « *Dès lors que les émissions polluantes produites dans un Etat membre peuvent constituer un facteur exogène entraînant des dépenses dans d'autres pays, il serait normal d'y appliquer un instrument fiscal européen. C'est ce que la Commission avait proposé une première fois en 1992, une seconde fois en 1995 avec la taxe communautaire sur les émissions de dioxyde de carbone* ». Faute d'un accord, la Commission avait envisagé d'autres options, parmi lesquelles une taxe d'immatriculation européenne (taxe à l'acquisition ou à l'immatriculation, taxe sur la détention ou sur l'utilisation de véhicule). Plus récemment, la Commission a publié un livre vert sur l'éco fiscalité⁵. En Europe comme en France, le débat est ouvert : débouchera-t-il sur une mesure adaptée aux enjeux ?

Quel « cadre » pour la fiscalité écologique ?

La Commission reconnaît que la fiscalité sur l'énergie et l'environnement est un domaine crucial, notamment dans le cadre du respect des engagements de Kyoto. Un cadre communautaire s'impose donc. Mais avant tout, il convient de discuter les principaux éléments qui fondent la fiscalité écologique.

La consécration très théorique du principe « pollueur/payeur »

La fiscalité écologique se veut en théorie essentiellement incitative et vise à modifier les comportements. Elle vise à intégrer dans le coût (internaliser) les externalités de consommation (bruit, pollution, déchets) et de production (émission de gaz polluants, pollution des cours d'eau...) dont on sait qu'elles sont nombreuses et aux effets variés (effets économiques, sociaux et/ou

³ Deux projets d'écotaxes sont discutés au niveau européen, mais un accord semble difficile à trouver. Le premier, une taxe sur les émissions de CO2 avantagerait l'énergie nucléaire par rapports à ses concurrentes fossiles. La France y est favorable car cette taxe ne toucherait pas le nucléaire, d'autres pays sont contre car moins portés sur le nucléaire. L'autre, une taxe sur les produits énergétiques assise pour moitié sur leur contenu en carbone, pour l'autre moitié sur leur contenu énergétique, mettrait le nucléaire à contribution. La France, mais aussi des pays comme l'Espagne ou le Royaume Uni, se sont prononcés contre. Dans un cas comme dans l'autre, c'est le souci de la compétitivité économique qui prime, pas celui de l'environnement...

⁴ *La coordination fiscale dans l'Union européenne, dernière position*, Direction générales des études, document de travail, série affaires économiques, ECON 128 FR, 03-2002.

⁵ Commission des communautés européennes, *Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes* du 28 Mars 2007.

environnementaux variés dans le temps) et difficilement mesurables avec précision. Il en va ainsi des pollutions engendrées par les énergies fossiles qui emportent de nombreux coûts cachés : destruction des sites d'extraction, pollutions de l'air dans les lieux d'extraction, pollutions marines liées aux dégazages en mer et aux fuites d'extraction, pollutions atmosphériques dues aux centrales thermiques (pluies acides), pollution atmosphérique des villes, destruction des espaces naturels liée à la construction de pipe-line et des routes, effet de serre, disparitions d'espèces animales, modification environnementale pouvant éloigner les touristes ou l'activité humaine, déstabilisation sociale (guerres, régimes totalitaires...). Comment évaluer et intégrer de tels coûts dans une (ou plusieurs) taxe(s) ?

On mesure ici toute la difficulté de définir une assiette et un taux adapté aux écotaxes et toute l'utilité d'en avoir une approche basée sur des fondamentaux solides et non sur un effet de mode. L'assiette et le taux doivent en effet être en rapport direct avec l'objectif recherché : ceci suppose que les agents économiques soient informés des coûts marginaux de dépollution par exemple, et qu'il existe une réelle possibilité de parvenir à une dépollution efficace.

En l'absence d'une telle alternative, le contribuable est captif et l'effet nul sur l'environnement. La fiscalité environnementale et l'internalisation des coûts « monétarisent » donc l'environnement mais surtout, cela ne résout pas le fait que, dans nos sociétés, les indicateurs financiers et monétaires (dont la mesure est imparfaite) n'ont pas la place subordonnée qu'ils devraient avoir par rapport aux indicateurs humains, écologiques et anthropologiques. Le véritable enjeu est donc ailleurs.

Double dividende

En 1997, une proposition de la Commission portant sur une restructuration du cadre communautaire de taxation des produits énergétiques a été faite et visait à étendre le champ d'application des directives aux huiles minérales à d'autres sources énergétiques sur le principe du pollueur payeur. Le système, basé sur un taux d'accise minimum pour chaque produit en fonction de son utilisation (chauffage, carburant), permettrait en théorie de moduler le niveau de taxation. Cette proposition s'appliquerait néanmoins à niveau général d'imposition constant, ce qui conduirait, toujours selon la Commission, à réduire la taxation pesant sur le travail. Par ce type de proposition, la Commission espère ainsi favoriser la création d'emplois tout en menant une politique environnementale. C'est le « double dividende » recherché.

L'approche du « double dividende » est cependant limitée par l'obsession de la compétitivité et par le verrou politique de la stabilisation des prélèvements obligatoires. Pour répondre à la demande sociale (protéger l'environnement), le discours dominant s'appuie sur la théorie du double dividende et l'interprète à son profit. Car le principe du double dividende a été avancé sur fond de réticence ambiante devant la création de nouveaux impôts, d'où l'hypothèse d'une « neutralité fiscale », évoquée en France tant par le Medef que par Nicolas Sarkozy, emportant l'affectation des recettes supplémentaires dégagées par les écotaxes à la baisse d'autres formes de prélèvements comme la taxe professionnelle par exemple.

Concrètement, le double dividende se traduit par la création d'écotaxes en contrepartie d'un allègement de la fiscalité sur le travail, à niveau de prélèvements obligatoires constant.

Seulement voilà, une telle opération pose problème.

→ Elle revient tout d'abord à imposer plus lourdement les ménages puisqu'il s'agit de baisser les « coûts » de l'entreprise par la création d'une taxe incorporée dans le prix payé par les ménages à la consommation.

→ Elle aboutit également à substituer à une source de financement publique pérenne (la taxe professionnelle ou 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 « pérennes et rentables », alors ce sont les finances publiques qui sont au bout du compte asséchées ! A moins de considérer que le terme « écotaxe » ne soit qu'un vernis et masque le véritable but : baisser l'imposition de certaines catégories de contribuables et augmenter celles des autres. Le double dividende doit être repensé.

L'affectation des ressources des écotaxes

On pourrait envisager une affectation des ressources des écotaxes distincte du budget de l'Etat, en prenant certaines libertés avec les principes budgétaires. Une telle affectation pourrait ainsi rendre la taxe plus acceptable et dégager des recettes spécifiques pour mener une politique environnementale spécifique. Certains pays ont par exemple créé une « commission verte » chargée de percevoir et d'utiliser le produit des écotaxes. Une telle structure est présentée comme devant favoriser le consentement à « l'impôt vert » et peut financer des aides publiques. Mais si la taxe est en elle-même assez incitative, une telle politique d'aide directe peut s'avérer toutefois relativement inutile puisque la taxe remplit à moindre coût l'objectif essentiel. On risque alors de voir ceux qui paient demander un retour sous forme d'aides, au risque de rendre la taxe inefficace. Si la taxe n'est pas efficace, alors l'aide peut être utile mais la question de l'existence de la taxe est alors posée.

Affectation distincte ou pas, chaque solution a ses avantages et ses inconvénients. On peut considérer que la priorité environnementale fait partie des débats politiques du parlement et ne doit pas relever d'un fond spécifique. Mais l'affectation au budget de l'Etat est contradictoire avec le destin d'une écotaxe qui est de voir son assiette, donc son rendement, baisser. L'équation est simple dans son principe : si l'élasticité/prix est élevée, la taxe est efficace et les recettes baissent et si l'élasticité est faible, la taxe est peu efficace mais les recettes sont pérennes. On peut certes se dire que les modifications de comportements étant longues à se dessiner, les ressources des écotaxes ne se tariraient pas rapidement. Pourquoi ne pas imaginer une ligne dédiée au sein du budget de l'Etat ?

Réduction de la pauvreté

La fiscalité écologique peut permettre d'obtenir des recettes budgétaires tout en aidant à atteindre des objectifs environnementaux et à réduire la pauvreté. Elle peut en effet y contribuer en aidant à faire face aux problèmes environnementaux à la fois directement (diminution de la contamination de l'eau ou de la pollution de l'air...) et en procurant des ressources supplémentaires qui permettront de financer des programmes d'assainissement de l'eau, d'investissement dans la santé et l'éducation... Cela peut s'effectuer par la tarification des ressources naturelles (taxes d'exploitation de forêts par exemple), par la réforme de taxes sur les produits/subventions en faveur des pays pauvres, par l'instauration de redevances de pollution etc. Bien entendu, cette aide ne doit pas se substituer pas aux mécanismes existants, elle doit s'y ajouter...

Taxation des énergies

Après deux siècles d'énergie abondante s'ouvre une période où l'énergie sera plus rare. Certaines sources d'énergies, majoritaires, sont épuisables (charbon, gaz, pétrole) d'autres, minoritaires, ne le sont pas (soleil, vent). Il y a d'énormes différences de consommation d'énergie dans le monde : une tonne équivalent pétrole par an pour les Chinois, quatre pour les Européens et huit pour les Américains. Ce changement s'effectue de plus sur fond de changement climatique.

Le rôle de l'impôt en matière de taxation des énergies peut être double : il peut soit inciter à utiliser d'autres formes d'énergies, soit anticiper une hausse inévitable du prix des énergies fossiles. En théorie, la taxation des énergies présente plusieurs caractéristiques : garantie que l'effort sera collectif et ne dépendra pas du bon vouloir des individus et anticipation de manière choisie de la diminution de la consommation qui s'imposera à terme (on peut ainsi étaler sur quinze ou vingt ans la hausse du coût de l'énergie) afin de préparer une transition plus douce que ce qu'un choc énergétique provoquerait. Une taxation permettrait par exemple de se préparer à la baisse des ressources énergétiques en favorisant, grâce aux ressources ainsi dégagées, l'investissement public dans l'isolation des logements (les habitations consomment 25 % des hydrocarbures), les transports publics, la recherche dans le domaine de l'environnement et en modifiant globalement les comportements, avec le moins de heurts et de tensions sociales possibles.

Il y aurait cependant des perdants (chauffeurs routiers par exemple...) mais qui l'auraient été, et de manière non maîtrisée ni préparée qui plus est : la reconversion des secteurs touchés serait plus « gérable » si elle était préparée. Plus globalement, la démocratie et la solidarité y gagneraient, de même que le développement des pays pauvres, car les tensions autour de l'énergie risquent de se développer et de se durcir. Les recettes dégagées par la hausse « artificielle » (provoquée par la taxation) des énergies pourraient financer diverses politiques publiques axées sur l'environnement, l'aide au développement, la reconversion des secteurs touchés par la hausse des prix de l'énergie...

Quelle fiscalité écologique demain ?

Sur la base de cette grille de lecture on ne peut donc pas être favorable à la mise en place d'une « taxe carbone » dans les conditions actuelles. Au vu des objectifs de la fiscalité dans nos sociétés, il faut rappeler que le premier rôle de la fiscalité doit être de dégager des ressources pour une politique publique devant être menée avec le souci de préserver l'environnement et de réduire les inégalités sociales et environnementales.

La fiscalité écologique se veut essentiellement incitative. Cela peut s'effectuer à la fois par la réforme d'impôts existants et, le cas échéant, par la création d'impôts écologiques spécifiques. Parmi les impôts traditionnels, des aménagements peuvent être prévus en faveur de produits ou d'opérations favorables à l'environnement : modulation de la TVA (en fonction de critères écologiques), réforme ou introduction d'effets d'assiette à l'impôt sur les sociétés et à l'impôt sur le revenu, établir une TIPP moins favorable à la pollution, réforme de la fiscalité en matière d'enlèvement des ordures ménagères...

Mais tout comme la question de la création d'écotaxes, ces projets doivent être abordés prudemment, en étudiant leurs effets et en ciblant clairement leurs objectifs. Ceci doit surtout s'intégrer dans une politique globale en faveur de l'environnement. Car pour qu'une taxe verte puisse produire son effet, elle doit être suffisamment ciblée et dissuasive pour ne toucher que le comportement visé, et inciter à le changer. Sans cela, le risque est bien réel de nommer une taxe qui n'aurait de « verte » que le nom.

Annexes

Communiqué du 10 Juin 2009

Contribution « climat/énergie » : enjeux (et pièges) de la fiscalité écologique

Le consensus est général sur la nécessité de protéger l'environnement, notamment en développant des instruments de politiques publiques. La fiscalité étant l'un des principaux outils de politiques économique, il est logique que la question de la fiscalité écologique soit posée. Mais invoquer une fiscalité verte ou une écotaxe ne signifie pas grand-chose : encore faut-il savoir comment un tel instrument est pensé et quels sont ses effets.

L'annonce d'une « contribution climat énergie » est faite alors que Nicolas Sarkozy a récemment déclaré qu'il n'y aurait pas d'augmentation d'impôt. Ceci veut dire qu'à niveau global de prélèvements obligatoires, certains impôts baisseront tandis que cette contribution serait mise en œuvre (on sait par exemple que la taxe professionnelle est destinée à être supprimée). Le niveau de prélèvement peut donc théoriquement demeurer inchangé mais sa structure peut changer ce qui induit un transfert d'imposition. Les entreprises bénéficieront de la suppression de la taxe professionnelle, reste à savoir qui paiera la « contribution climat énergie ».

Cette contribution s'inscrit dans la vision dominante de la fiscalité écologique qui vise, sous couvert de « neutralité fiscale » (de niveau global constant de prélèvements obligatoires), à rechercher un « double dividende » : baisser certains prélèvements (sur la production comme la taxe professionnelle ou sur le travail comme les cotisations sociales) serait censé favoriser l'emploi (c'est le premier dividende) tandis que la création simultanée d'une écotaxe favoriserait l'environnement (c'est le second dividende).

La théorie est simple et séduisante mais elle est trompeuse :

→ En effet, la taxe professionnelle ou les autres prélèvements destinés à être abaissés voire supprimés (taxe professionnelle, cotisations sociales...) sont des prélèvements « durables » et rentables.

→ A l'inverse, une écotaxe vise à modifier les comportements sur la base du principe « pollueur/payeur » : le but d'une écotaxe est de protéger l'environnement ne réduisant la pollution. En clair, son but est de ne rien rapporter aux budgets publics.

D'où deux issues possibles :

→ Si l'écotaxe est efficace, l'opération revient à diminuer le niveau général de ressources publiques.

→ Si elle est inefficace sur le plan de la réduction de la pollution (ou si aucune alternative n'est proposée et que le consommateur/contribuable devient « captif » d'une taxe assise sur une consommation incompressible), son rendement devient durable, mais elle ne peut être nommée « écotaxe » et l'opération ne constitue alors qu'un transfert de charges de certains contribuables (ceux qui ont bénéficié de l'allègement d'impôt préalable à la création de la « fausse écotaxe ») vers d'autres (ceux qui se retrouvent à payer la « fausse écotaxe »).

Une véritable fiscalité environnementale reste donc à construire.

Pour ce faire, il importe de sortir du piège de la neutralité fiscale qui constitue en réalité un verrou aux politiques économiques environnementales. La question de l'emploi des ressources dégagées par une fiscalité écologique (sur l'énergie par exemple) est posée (financer des programmes environnementaux, d'investissements dans le transport public ou encore de reconversion?). Le bilan des mesures prises à l'étranger et en France (crédits d'impôts...) mériterait également d'être dressé. Enfin, la question de la fiscalité écologique et indissociable de celle de l'aide au développement et de la réduction de la pauvreté (inégalités environnementales et sociales sont en effet très liées). Sans une grille de lecture solide sur ces différents points, la fiscalité écologique risque de n'être en réalité qu'un transfert de charge surfant sur la réelle sensibilité de l'opinion à un enjeu fondamental.

Communiqué du 18 Août 2009

Taxe carbone : attention au piège !

Le gouvernement peaufine son projet de taxe carbone. Le consensus est très large pour que l'outil fiscal soit utilisé dans le but de préserver l'environnement.

Pour qu'une telle taxe soit vraiment efficace, plusieurs conditions doivent être remplies :

- une telle taxe ne doit être ni la seule ni la principale mesure en faveur de l'environnement, l'écotaxe peut être utile mais ne constitue pas l'instrument miracle, elle doit s'inscrire dans le cadre d'une politique globale menée en faveur de l'environnement,
- surtout, une telle taxe carbone ne doit en aucune manière venir compenser la baisse d'autres impôts ou taxes.

Sur ce point, des précisions s'imposent. Le but d'une taxe dont l'assiette est l'émission de carbone est de limiter ces émissions. Autrement dit, l'assiette de la taxe doit se réduire du fait même de la taxe (on peut parler d'assiette « biodégradable »).

Les termes de notre communiqué du 10 Juin demeurent valables :

→ *Si l'écotaxe est efficace, l'opération revient à diminuer le niveau général de ressources publiques.*

→ *Si elle est inefficace sur le plan de la réduction de la pollution (ou si aucune alternative n'est proposée et que le consommateur/contribuable devient « captif » d'une taxe assise sur une consommation incompressible), son rendement devient durable, mais elle ne peut être nommée « écotaxe » et l'opération ne constitue alors qu'un transfert de charges de certains contribuables (ceux qui ont bénéficié de l'allègement d'impôt préalable à la création de la « fausse écotaxe ») vers d'autres (ceux qui se retrouvent à payer la « fausse écotaxe »).*

A moins d'instaurer une taxe qui n'aurait en réalité rien d'écologique mais dont le but serait de transférer la charge fiscale de certaines catégories de contribuables vers d'autres (exemple : suppression de la taxe professionnelle payée par les entreprises ici, création d'une taxe payée par les ménages là...), ***le but de la taxe carbone est d'avoir le rendement budgétaire le moins élevé possible.*** Autrement dit, la taxe carbone ne doit en aucune manière venir remplacer un impôt ou une taxe dont le but est de financer durablement l'action publique. Les buts poursuivis sont différents.

L'Union SNUI –SUD Trésor livrera ces prochains jours une contribution au débat sur la fiscalité écologique, faisant le point sur les divers enjeux fiscaux et budgétaires de cette forme particulière de fiscalité, qui vu sa popularité, présente paradoxalement le vrai risque d'être détournée de sa fonction première.

**Taxe carbone :
illusions, confusions..., abandon ?**

La dernière idée en date du gouvernement concernant la taxe carbone consiste à instaurer un crédit d'impôt sur le revenu pour « compenser » tout ou partie du paiement de la taxe par les ménages, après avoir évoqué l'idée d'une taxe carbone venant compenser la « suppression » (en fait la refonte) de la taxe professionnelle.

Au vu de l'état actuel du débat, la question de l'abandon pur et simple de la taxe carbone est posée. En effet, la question de la fiscalité écologique est très mal posée. Plusieurs contrevérités méritent d'être posées.

Il est faux de dire que la mise en place de la taxe carbone assure une « neutralité fiscale ». En effet, les ménages ne sont pas égaux devant la taxe carbone et ne « retrouveront » pas avec un crédit d'impôt sur le revenu une compensation équitable.

La taxe carbone doit être déliée des autres enjeux fiscaux. La taxe carbone est calculée sur une « assiette » (les émissions de CO2) que l'on souhaite réduire. A moyen terme, le rendement de la taxe carbone doit diminuer. Ceci signifie que l'on ne peut instaurer une telle taxe en affichant qu'elle se fera à taux de prélèvements obligatoires constants. Car si le rendement de la taxe baisse, ce qui est le but recherché, alors le niveau de ressources publiques diminuera puisqu'on aura allégé d'autres impôts dans le même temps. Cela ne sera pas sans conséquences sur l'état des finances publiques, déjà très dégradé.

Ainsi, vouloir établir une « compensation » revient à admettre que la taxe carbone ne sera pas efficace avant longtemps et que sa création consiste à opérer un transfert de charge fiscale au détriment des contributeurs de la taxe carbone, c'est-à-dire principalement les ménages et, parmi eux, surtout ceux qui sont dans l'impossibilité de réduire leurs émissions de CO2, parce qu'ils sont obligés de prendre leur voiture en l'absence de réseaux de transports publics ou parce que la fermeture du service public de proximité (école par exemple) les oblige à se déplacer, ou parce qu'ils ne peuvent rénover leur habitation pour consommer moins de fioul...

La complexité du crédit d'impôt évoqué en faisant la distinction entre milieu rural et milieu urbain engendrera de l'incompréhension voire des injustices : les effets de seuil créeront des effets pervers, au détriment des zones périurbaines notamment.

Les questions fondamentales touchant à la fiscalité écologique n'ont pas été posées. Il en va ainsi :

- de l'alternative laissée aux contributeurs de la taxe : s'il n'y en a pas, les contributeurs de la taxe seront des contribuables captifs qui paieront « plein pot »,
- des autres outils de politique économique : la fiscalité écologique n'est qu'un aspect de la politique fiscale qui, elle-même, s'insère dans un ensemble de mesures touchant à l'investissement public, à la réglementation, aux subventions...
- de l'affectation des recettes (dont on peut espérer qu'elles soient provisoires si la taxe est efficace, c'est-à-dire si son rendement diminue),

Si le débat sur une politique économique et sur une fiscalité plus tournée vers les enjeux environnementaux est urgent à mener, encore faut-il qu'il ne soit pas perverti ni bloqué. **Dans les conditions actuelles**, marquées par une grande confusion sur la nature et les enjeux de la fiscalité écologique, **la question de l'abandon de ce projet est posée.**