

Pas n'importe quelle taxe ! Et sous conditions !

Jean-Marie Harribey

19 décembre 2018 ¹

Il faudra sans doute attendre plusieurs semaines ou mois pour apprécier toutes les retombées du mouvement social des Gilets jaunes. Mais, d'ores et déjà, on sait qu'une question a été mise sur la table et ne pourra plus être occultée : l'écologie ne peut être sauvée sans le social et vice versa. Dès lors, la légitimité, la faisabilité et l'acceptabilité des taxes écologiques doivent être entièrement repensées. Faute d'avoir compris ou voulu comprendre cela, le président Macron vient de connaître un cuisant échec.

1. Pourquoi des taxes écologiques ?

L'idée de taxer les pollutions, de décourager les utilisations de combustibles fossiles, et celle au contraire de favoriser les activités propres sont de bon sens. Leur principe est d'ailleurs largement accepté, même par les experts faisant habituellement confiance aux vertus régulatrices prétendument spontanées du marché. Ces derniers théorisent cela sous le nom d'internalisation des effets externes indésirables. En particulier, taxer l'envoi de carbone dans l'atmosphère paraît souvent comme une alternative au marché des permis d'émission européen qui ne réussit absolument pas à inverser la tendance des émissions de gaz à effet de serre et qui est devenu un marché spéculatif.² Mais se contenter d'augmenter les prix en introduisant des taxes ouvre-t-il la voie à un changement des comportements ?³

Avec bien des vicissitudes et des retours en arrière, la législation française a peu à peu introduit le principe d'une taxe carbone pour former la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui est fixée forfaitairement par la loi de finances annuelle. C'est ainsi que la loi de finances pour 2019 avait prévu 5,1 milliards d'euros de taxes environnementales supplémentaires, dont près de 4 milliards pour la seule TICPE. Dans le même temps, le pétrole voyait son prix augmenter, entraînant mécaniquement la hausse des taxes proportionnelles à son prix, dont la TVA. Ce surcoût brutal pour les ménages, ajouté à la hausse de la CSG et à l'érosion des salaires et des pensions, a été le déclencheur de la révolte des Gilets jaunes et mis en évidence que ces taxes ne pouvaient pas être imposées dans n'importe quelles conditions. Bien que, sur le très long terme, le prix réel du carburant ait jusqu'à présent diminué (une heure de SMIC pouvait acheter 3 litres de carburant en 1973, et, en 2018, elle en achète 6), l'impact de cette baisse est noyé par la montée des dépenses contraintes et de celles dictées par les normes de consommation actuelles. Il s'ensuit que la

¹ Une première version de cette note a été publiée sur le blog des Économistes atterrés, 11 décembre 2018, <https://blogs.alternatives-economiques.fr/les-economistes-atterres/2018/12/19/pas-n-importe-quelle-taxe-et-sous-conditions>.

² En réalité, l'ajout de taxes fait aussi appel à un mécanisme de marché : en augmentant le prix, on laisse au marché le soin d'égaliser les quantités offertes et demandées du bien ou du service. La différence avec ledit marché des permis d'émission de gaz à effet de serre est que, dans ce cas, les quotas sont fixés par l'autorité, le marché fixant le prix. La différence entre les deux options tient surtout au fait que, dans le cadre actuel européen, les quotas d'émission sont attribués gratuitement en très grande partie. S'ils étaient payants, la différence entre les deux options s'estomperait. En complément voir Jean-Marie Harribey, *La richesse, la valeur et l'inestimable, Fondements d'une critique socio-écologique de l'économie capitaliste*, Paris, Les Liens qui libèrent, 2013.

³ Ministère de l'environnement, « Fiscalité environnementale, Un état des lieux », janvier 2017, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/Théma%20-%20Fiscalité%20environnementale%20-%20Un%20état%20des%20lieux.pdf>.

demande de carburants est trop contrainte pour être sensible à l'augmentation de leur prix. La croyance selon laquelle le « signal-prix » est à lui seul capable de transformer la société est révélatrice de l'imaginaire libéral peuplé d'individus rationnels et agissant hors de toute structure sociale et excluant toute volonté politique. « L'imposture Macron »⁴ est tout entière là.

Autrement dit, si le président Macron avait voulu tuer l'idée de taxes écologiques et enterrer pour longtemps la nécessité d'une transition sociale et écologique, il ne s'y serait pas pris autrement, au moment même où son gouvernement va faire bonne figure à la COP 24 de Katowice.

2. Qui paie les taxes écologiques ?

En faisant le choix de faire payer le carbone envoyé dans l'atmosphère pour presque rien aux entreprises les plus polluantes dans le cadre du marché européen des permis d'émission, et au prix fort par les ménages via leur consommation, une première contradiction surgit. Les quotas d'émission sont distribués gratuitement aux entreprises européennes soumises au Protocole de Kyoto⁵ et couvrent environ 90 à 95 % de leurs émissions. Rapportés au total, les 5 à 10 % manquants obtenus sur le marché au prix actuel de 17 € la tonne de CO₂, représentent un coût réel compris entre 0,85 € et 1,7 € la tonne émise. On a même vu certaines années le coût tomber à zéro puisque les quotas accordés dépassaient les besoins. La multinationale Arcelor Mittal a ainsi réalisé 89 millions d'euros de profits en 2016 et 2017 en revendant son surplus de quotas.⁶ Alors que le prix de la tonne incorporé à la TICPE payée par les consommateurs de carburant est de 39 €.

Une deuxième contradiction doit être mise en évidence. Le seul renchérissement des taxes qu'avait prévu Emmanuel Macron pesait 1,2 % du revenu annuel pour le décile de la population la plus pauvre et seulement 0,3 % pour le décile le plus riche. L'ensemble des taxes environnementales représente 7,5 % du budget des 20 % les plus pauvres et 4 % pour les 10 % les plus riches.⁷ La hausse des taxes a de grandes chances de laisser ces derniers indifférents. Ainsi, les ménages appartenant au premier décile des revenus dépensent 8,3 % de leur revenu en carburants, tandis que les ménages du dixième décile en dépensent 3,8 %.⁸ Les émissions annuelles de CO₂ liées aux déplacements sont fonction du niveau de revenu : selon une étude de la mobilité des Français, le sixième sextile le plus riche émet plus de deux fois plus de CO₂ que le premier sextile pour les déplacements locaux et plus de six fois plus pour les déplacements de longue distance.⁹

Il s'avère donc que la conception de Macron de la transition écologique, si tant est qu'il en ait une, est profondément injuste socialement. Le scandale a donc éclaté lorsqu'il est

⁴ Attac et Fondation Copernic, *L'imposture Macron, Un business model au service des puissants*, Les Liens qui libèrent, 2018 ; Les Économistes atterrés, *Macron, un mauvais tournant*, Les Liens qui libèrent, 2018.

⁵ Le Protocole de Kyoto signé en 1997 enregistre l'engagement des pays développés à diminuer leurs émissions de gaz à effet de serre au moyen de l'instauration d'un marché de permis d'émission.

⁶ Maxime Combes, Dominique Plihon, Aurélie Trouvé, « Basculer la fiscalité carbone sur les entreprises les plus polluantes et jusqu'ici largement exonérées », Note d'Attac, novembre 2018, https://france.attac.org/IMG/pdf/basculer_la_fiscalite_carbone_sur_les_entreprises_les_plus_polluantes_et_jusqu_ici_largement_exonerees.pdf

⁷ Mathieu Chassignet, « Carburants : qui sont les perdants ? », *Alternatives économiques*, 13 novembre 2018, <https://www.alternatives-economiques.fr/carburants-perdants/00086957>.

⁸ INSEE, « Les dépenses des ménages en 2011, Enquête budget de famille », *INSEE-Résultats*, n° 158, 29 septembre 2014, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2015691>.

⁹ CGDD, « La mobilité des Français, Panorama issue de l'enquête nationale transports et déplacements 2008, *La Revue du CGDD*, décembre 2010, p. 169, http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/La_revue_du_CGDD/2010/La_mobilite_des_Francais_ENTD_2008_revue_cle7b7471.pdf

apparu que les largesses fiscales accordées aux riches et aux entreprises étaient politiquement et moralement insupportables : suppression de l'ISF, *flat tax* de 30 % pour les revenus du capital non soumis à l'impôt progressif, 20 milliards de CICE et 20 autres milliards de baisse des cotisations sociales pour les entreprises en 2019. 40 milliards représentent l'équivalent de près de la moitié de l'impôt sur le revenu. Et certains experts suggèrent de substituer les taxes écologiques aux cotisations sociales¹⁰. On comprend que le gouvernement soit tenté de compenser ainsi les largesses fiscales accordées par ailleurs. Le 10 décembre 2018, le président Macron a confirmé cette tendance en annonçant la défiscalisation et désocialisation des heures supplémentaires. À l'ubérisation du travail et de ses conditions correspond l'individualisation de la responsabilité écologique. On peut donc parler d'une tendance à l'ubérisation socio-écologique.¹¹

À cause de la manière dont elles sont mises en œuvre, le risque est de voir la notion même de taxes écologiques remise en question : le choix de l'assiette de calcul de ces taxes (carbone envoyé dans l'atmosphère, pollutions...) n'engage en rien l'affectation de leur produit. La politique macronienne échoue sur les deux points. Dans le budget 2019, seuls 7,279 milliards sont affectés au soutien à la transition énergétique. C'est ainsi que le principe du pollueur payeur rencontre ses limites : d'une part, après avoir payé, le pollueur peut se sentir exonéré d'un effort en faveur d'une moindre pollution ; d'autre part, s'il réussit en tant que producteur à transférer le paiement sur un agent situé en aval tel que le consommateur, l'injustice est d'autant plus flagrante qu'elle touche les revenus faibles. D'où l'idée d'utiliser des taxes pour récompenser celui qui agit en faveur de la dépollution.

3. Les conditions de taxes écologiques pertinentes

À rebours de la conception gouvernementale, deux séries de conditions doivent être impérativement remplies pour mettre en place une fiscalité écologique cohérente : il faut qu'elle soit juste et qu'elle s'inscrive dans un processus de transformation complète du système productif.

Une fiscalité juste

Les exonérations de taxes portant sur l'utilisation de kérosène, de fioul lourd, de gazole professionnel, le transport routier, aérien et maritime, les taxis, ne sont plus admissibles. Il en est de même des subventions ou des financements bénéficiant toujours aux extractions de combustibles fossiles. Les entreprises doivent payer le coût de leurs émissions polluantes. Cependant, il faut se garder de l'illusion que cela n'impacterait pas les consommateurs, parce que toutes les entreprises répercutent dans leurs prix l'ensemble de leurs coûts, et cela avec d'autant plus de facilité qu'elles sont en situation de monopole ou de quasi-monopole. Au final, donc, les consommateurs paient tous les coûts, dont les taxes. Mais le pari est de contraindre ou d'inciter les entreprises à mettre en œuvre de nouveaux processus productifs plus économes et plus propres qui, à terme, diminueraient leurs coûts.

Jusqu'ici, les primes à la conversion de véhicules, le chèque énergie, la prime transport, le chèque carburant ont davantage profité aux ménages aisés qu'aux ménages pauvres et ne permettent pas à ceux-ci de réduire leur dépendance à l'égard des énergies fossiles. Afin de compenser le fait que les prix sont finalement à la charge du consommateur, les mesures d'aides aux ménages pour faciliter leur mobilité ou rénover leur logement pourraient être dégressives en fonction des revenus. À titre d'exemple, la Fondation Terra Nova a proposé de

¹⁰ Par exemple, Jean-Charles Hourcade et Emmanuel Combet, *Fiscalité carbone et finance climat, Un contrat social pour notre temps*, Les Petits matins/Institut Veblen, 2017.

¹¹ Avec une approche voisine, Alain Lipietz parle d'ubérisation sociale, dans « Écologie politique des gilets jaunes », *Politix*, n° 1532, 20 décembre 2018.

verser une « prime de transition écologique » à la moitié des ménages les plus modestes, qui serait dégressive de 500 à 100 € par an, pour un coût total de 5,7 milliards d'euros pour 19 millions de foyers fiscaux.¹²

Une telle fiscalité juste socialement s'oppose à la proposition d'une « carte carbone » dont le principe fut proposé au Royaume-Uni par David Flemming et Mayer Hillman¹³. L'idée est d'accorder à chaque individu un quota annuel de droits d'émission de gaz à effet de serre. La quantité distribuée diminuerait progressivement dans le temps. L'écueil de cette proposition est de créer un marché où les individus pourraient échanger leurs droits, à l'instar de ce qu'il se passe sur le marché européen s'adressant aux entreprises. Le risque d'accroissement des inégalités serait renforcé.

La transformation complète du système productif

Le vice fondamental des politiques gouvernementales en matière d'écologie est de ne pas engager une véritable transformation des structures productives qui est seule capable, à moyen et long terme, d'enraciner la modification des comportements individuels et d'en faire comprendre la nécessité. Cette reconversion du système productif passe par la priorité donnée aux transports collectifs de proximité pour « des mobilités alternatives à la voiture »¹⁴, la construction de bâtiments et logements à basse consommation énergétique ou à énergie positive et l'isolation des anciens bâtiments et logements, la transformation du modèle agricole et agro-alimentaire dans le sens de l'agro-biologie, la durabilité et la qualité des produits industriels. Évidemment, on touche là au cœur même de la logique du système. C'est dire que la remise en cause du profit comme boussole de la société est en jeu. La réflexion sur le financement de la transition sociale et écologique est inséparable de celle du contenu de celle-ci ; autrement dit, il ne s'agit plus de faire des paris sur la croissance économique future, mais de faire évoluer l'appareil productif. L'utilisation des taxes écologiques pour contribuer à orienter l'investissement représente alors un enjeu très important.

Le premier ministre Édouard Philippe a tenté une dernière manœuvre de manipulation : « vous voulez moins d'impôt, il faudra donc baisser les dépenses publiques ». Le mouvement social lui a répondu par avance : « nous voulons des services publics de qualité, ce n'est pas négociable ». La dépense publique correspond en effet pour une grande part à la contrepartie du travail productif de services non marchands ayant une vraie valeur économique ajoutée. Finissons-en donc avec l'idée que le secteur public non marchand parasite le secteur marchand, il borne seulement l'espace de valorisation du capital.¹⁵

Le plus grave danger serait que le gouvernement, acculé par un mouvement social inédit par sa forme et sa détermination, en profite pour renvoyer aux calendes grecques toute perspective visant à rendre socialement possible l'indispensable transition écologique, dont des taxes bien orientées seraient un des moyens. On sait que le coût de l'énergie fossile

¹² Antoine Guillou, « Pour une fiscalité écologique et équitable, De la nécessité de créer une "prime de transition écologique" », Note de Terra Nova, 12 novembre 2018, http://tnova.fr/system/contents/files/000/001/668/original/Terra-Nova_Note-Prime-transition-ecologique_121118.pdf?1542972450.

¹³ David Flemming, « Tradable Quotas : Using Information Technology to Cap National carbone missions », *European Environment*, n° 7(5), septembre-octobre 1997, p. 139-148. Mayer Hillman with Tina Fawcett and Sudir Chellah Rajan, *How We Can Save the Planet*, New York, Thomas Dunne Books, 2007. Pour une présentation résumée, Mathilde Szuba, « Quotas individuels de carbone, rationnement et responsabilité », Momentum Institut, Séminaire du 15 juin 2012, <http://www.institutmomentum.org/wp-content/uploads/2013/10/Quotas-individuels-de-carbone.pdf>.

¹⁴ Benjamin Dessus, « Sauver le soldat taxe carbone ou élargir le débat ? », *Alternatives économiques* (le titre d'*Alternatives économiques* est « Comment sauver le soldat taxe carbone »), 10 décembre 2018, <https://www.alternatives-economiques.fr/sauver-soldat-taxe-carbone/00087339>.

¹⁵ Voir Jean-Marie Harribey, *La richesse, la valeur et l'inestimable*, op. cit.

progressera et, de façon globale, la transition sociale et écologique a un coût et il sera croissant.¹⁶ Il s'agit alors de le répartir justement, et non pas de jeter le discrédit *a priori* sur toute taxe écologique et au-delà sur toute fiscalité. À l'intérieur d'un pays, et à l'échelle internationale, un prix du carbone ne peut pas être unique à cause des inégalités sociales et des inégalités de développement.¹⁷

Les chiffres des taxes environnementales

La contribution climat énergie, dite « taxe carbone », adoptée en 2014, est une modalité de calcul des trois taxes intérieures de consommation de produits énergétiques (TICPE essentiellement pour les carburants pétroliers, mais elle porte aussi sur les produits énergétiques non fossiles comme les bio-carburants), de gaz et de charbon, proportionnelle au contenu de CO₂ de chacun d'eux.¹⁸

Taxes	2017	2018
Taxe carbone	30,5 €/tCO ₂ 6,4 Mds€	44,6 €/tCO ₂ 9,1 Mds€
TICPE	31 Mds€	36,7 Mds€
Total des trois taxes	33 Mds€	39 Mds€
Dépenses fiscales brutes	6 Mds	6,9 Mds€

L'ensemble des taxes environnementales s'élève à 63 milliards € en 2018. En 2015, a été créé un Compte d'affectation spécial « transition énergétique » vers lequel, en 2017, furent dirigés 7,2 milliards provenant de la TICPE, soit un peu moins du quart de la TICPE destiné à financer les énergies renouvelables, mais contrevenant au principe de non-affectation des recettes du budget. Une partie du reste de la TICPE est affectée à des exonérations d'autres impôts : en 2016, 3 milliards € pour le CICE, 1 milliard € pour alléger le taux de TVA pour travaux de rénovation énergétique accomplis par les ménages.

Il est prévu de porter le prix de la tonne de CO₂ à 55 € en 2019, 65,4 € en 2020, 75,8 € en 2021 et 86,20 € en 2022.¹⁹

À côté des taxes sur les consommations énergétiques, les taxes sur le service électricité représentent 8 milliards, la taxe générale sur les activités polluantes n'occupe que 700 millions d'euros dans le projet de budget 2019.

La part de la TICPE restituée par l'État aux collectivités locales était de 12 milliards en 2016 et représentait 9 % des recettes de celles-ci.²⁰

La France se situe à un niveau un peu plus faible de taxes environnementales (2,4 % de son PIB) que la moyenne dans l'Union européenne.

¹⁶ Dans une note récente, Patrick Artus affirme « Malheureusement, la transition énergétique nécessitera un prix du carbone encore plus élevé en France et en Europe », *Flash Économie*, n° 1324, 21 novembre 2018, <http://tankona.free.fr/flas181324.pdf>. Mais il n'envisage jamais les conditions sociales de cette augmentation.

¹⁷ Pour un complément, voir Jean-Marie Harribey, « Comment financer la transition écologique ? Contribution pour des temps qui s'annoncent chauds », Note pour les Économistes atterrés, octobre 2018, <http://harribey.u-bordeaux4.fr/travaux/soutenabilite/arlesienne-financement.pdf>.

¹⁸ Les chiffres du tableau sont tirés de Lucile Rogissart, Sébastien Postic, Julia Grimault, « La Contribution climat énergie en France : fonctionnement, revenus et exonérations », I4CE, octobre 2018, https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2018/10/Contribution-Climat-Energie-en-France-_VF2-4.pdf.

¹⁹ Rappel : 3,667 tonnes de CO₂ contiennent 1 tonne de carbone ou 1 tonne de CO₂ = 0,2727 tonne C.

²⁰ CESE, « Pour une réforme globale de la fiscalité locale », Avis présenté par Jean-Karl Deschamps et Didier Gardinal. 17 avril 2018, *Journal officiel de la République française*, https://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2018/2018_11_responsabilite_fiscale.pdf.