

Pour une fiscalité écologique et équitable

De la nécessité de créer une "Prime de transition écologique"

Synthèse

Antoine Guillou,
*coordonnateur du pôle
énergie et climat de
Terra Nova*

et un expert du pôle

12 novembre 2018

La charge des dépenses d'énergie s'est alourdie pour les ménages ces derniers mois, au point de provoquer un mécontentement croissant et un débat politique sur le malaise des ménages modestes. Le signal prix doit inciter les consommateurs à adopter progressivement des habitudes plus économes en énergie. Mais, outre les changements de comportement, baisser sa consommation d'énergie requiert souvent des investissements pour changer de système de chauffage, isoler sa maison, changer de voiture si l'on n'a pas accès aux transports publics... que les ménages modestes sont rarement à même de financer. Comment éviter que ces derniers soient confrontés à la double peine de devoir payer plus cher une énergie plus difficile à économiser, au moins à court-terme ?

Ne nous trompons pas de débat : la hausse de la fiscalité écologique est nécessaire pour inciter au changement des comportements de tous. Mais afin de ne pas entraîner une baisse du niveau de vie des ménages modestes, elle doit être accompagnée de mesures de redistribution pour que la répartition des efforts soit plus juste et mieux acceptée.

Nous proposons la création d'une « Prime de Transition Ecologique » : prenant la forme d'un crédit d'impôt, elle serait versée automatiquement aux 50 % des ménages français (foyers fiscaux) les plus modestes (soit 19 millions de foyers), avec un montant moyen de près de 300 € dès 2019, soit une dépense totale de 5,7 Mds d'euros.

La caractéristique clé de cette Prime serait d'être versée sans aucune autre condition qu'un critère de revenu. Pour ne pas enfermer les ménages dans une dépendance aux énergies fossiles, il faut en effet absolument éviter les fausses solutions consistant à diminuer les incitations à la transition écologique créées par la fiscalité carbone, ce qui se produit quand on lie les mesures d'accompagnement aux dépenses de chauffage ou à l'achat d'un véhicule.

Pour introduire un dispositif progressif, nous proposons d'attribuer une Prime de 500 euros pour les foyers fiscaux du premier décile, de 400 euros pour ceux du deuxième décile, de 300 euros pour ceux du troisième, de 200 pour ceux du quatrième et 100 pour ceux du cinquième.

1. LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE EST UN OUTIL INDISPENSABLE À LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE, MAIS LES MÉNAGES MODESTES DOIVENT BÉNÉFICIER DE MESURES DE REDISTRIBUTION

La fiscalité écologique est un outil très efficace pour mettre un prix sur la pollution, qu'elle soit locale (les émissions des véhicules diesel) ou globale (les émissions de gaz à effet de serre responsables du changement climatique), et ainsi inciter à adopter des modes de consommation moins polluants. Cela peut passer par le changement des habitudes (prendre le vélo au lieu de la voiture pour les courts trajets) ou l'investissement dans des équipements adaptés (isoler son logement et utiliser une pompe à chaleur fonctionnant à l'électricité plutôt qu'une chaudière au fioul ou au gaz). Ce signal prix est nécessaire, et fonctionne. Dans le cas des voitures diesel par exemple, ses effets ont été très rapides : leur part est passée de 70% des ventes de véhicules particuliers neufs en 2011 à moins de 40% en 2018. La fiscalité écologique est ainsi un outil indispensable dans la lutte contre le changement climatique, dont la France, pays hôte des accords de Paris, ne pourra se passer pour remplir les objectifs qu'elle s'est elle-même fixée, et sur lesquels elle s'est par ailleurs engagée au niveau international.

La principale composante (en montant) de la fiscalité écologique en France est la Contribution Climat Energie (ou « taxe carbone »), qui est restée jusqu'ici relativement peu controversée dans la mesure où elle avait été instaurée en 2014 dans un contexte de prix du pétrole bas, et qu'elle avait fait l'objet d'assez peu de débats lors de sa création.

Taxe carbone, fiscalité sur les carburants... de quoi parle-t-on ?

Instaurée en 2014, la « taxe carbone » a pour nom officiel la « Contribution Climat Energie » (CCE). Elle ne constitue d'ailleurs pas une taxe en tant que telle, mais un supplément aux trois taxes intérieures de consommation (TIC) sur les énergies fossiles (carburants pétroliers, gaz, charbon) qui existaient déjà.

En 2017, les recettes de la taxe carbone, alors fixée à 30,5€/tCO₂, se sont élevées à 6,4 milliards d'euros (sur un total de 33 milliards de recettes pour les trois taxes de consommation sur les énergies fossiles¹ – hors TVA - réparties entre l'Etat et les collectivités locales). En 2018, la taxe carbone a augmenté à 44,6 €/tCO₂, pour des revenus annuels qui devraient atteindre 9,1 milliards d'euros. La loi de finances pour 2018 a également prévu de poursuivre la hausse de la taxe carbone pour atteindre 86,20 EUR/tCO₂ en 2022².

¹ Dont 31 milliards pour la seule TICPE, la taxe sur les carburants pétroliers.

² Voir I4CE, "La Contribution Climat Energie en France : fonctionnement, revenus et exonérations", Octobre 2018 https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2018/10/Contribution-Climat-Energie-en-France-_VF2-4.pdf

A ces revenus de la taxe carbone s'ajoutent ceux de l'alignement progressif, au nom de la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution atmosphérique, de la fiscalité diesel sur celle de l'essence pour atteindre une convergence en 2021. Sans prendre en compte les effets volume (c'est-à-dire une possible baisse de la consommation de diesel) ce seul rattrapage (en dehors de la taxe carbone ou des variations de TVA) est évalué à 4 Mds d'euros par an en année pleine à partir de 2022, par rapport à une situation où le différentiel fiscal aurait été maintenu.

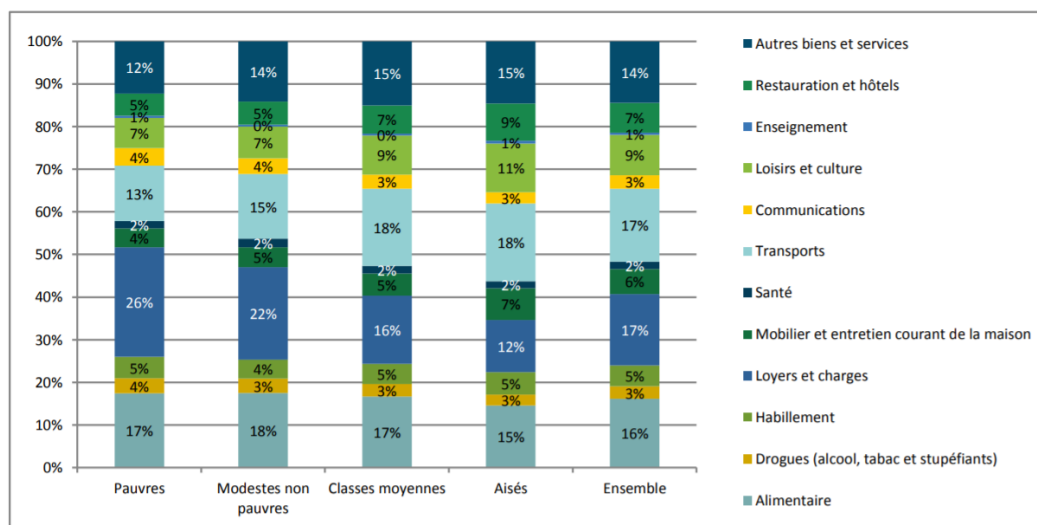
Tel n'est plus le cas : la hausse des prix des carburants (avant tout due au prix du pétrole sur les marchés mondiaux, le prix du baril ayant augmenté de plus de 40% entre l'été 2017 et septembre 2018³) a remis brutalement le sujet de la fiscalité écologique au centre du débat politique, révélant une tension entre la lutte contre la pollution d'une part et le pouvoir d'achat d'autre part.

Il est légitime que la fiscalité écologique impacte les dépenses des ménages, c'est même son but. Elle vise à refléter les coûts des choix de consommation de chacun, et ainsi à orienter les comportements et les investissements : elle doit donc être acquittée par tous.

Cependant, parce qu'elle s'applique avant tout aux biens de consommation, la fiscalité écologique représente une faible part du budget des ménages les plus aisés et, au contraire, pèse davantage, en proportion, sur le budget des ménages les plus modestes. Les postes de consommation ayant un impact fort sur le réchauffement climatique – transports et logement en premier lieu - sont aussi ceux sur lesquels les dépenses des ménages sont les plus contraintes.

Contrairement aux ménages aisés, qui ont la possibilité de faire des choix pour réduire leurs consommations d'énergies fossiles, et donc le coût pour eux de la fiscalité écologique, les ménages les plus modestes sont souvent ceux qui sont les moins en capacité de faire les investissements nécessaires (achat d'un véhicule moins consommateur de carburants voire d'un véhicule électrique, isolation de leur logement...).

³ En dollars, le taux de change euros/dollars ayant marginalement amorti la hausse en euros. L'incertitude sur les mouvements futurs du prix du baril demeure par ailleurs forte, avec des risques à la hausse élevés. Voir Chaire Economie du Climat, Projet de loi de finances 2019 : taxe carbone, l'heure de vérité, Novembre 2018 <https://www.chaireeconomieduclimat.org/wp-content/uploads/2018/11/2018-04-POLICY-BRIEF-2.pdf>



Lecture > En 2011, l'alimentation (à domicile et hors boissons alcoolisées : catégorie « alimentaire ») représente 17 % du total de la consommation des ménages pauvres.

Champ > France métropolitaine, ménages ordinaires dont le revenu déclaré au fisc est positif et dont la personne de référence n'est pas étudiante.

Source > Insee, enquête Budget de Famille 2011.

Figure 1: Poids de chacun des postes de consommation dans le budget total des ménages

Sans la mise en œuvre d'un plan ambitieux de redistribution des revenus de la fiscalité écologique à destination des ménages les plus modestes, on prendrait ainsi le risque d'accroître fortement la division de la société, d'accroître les inégalités et de créer des ségrégations de fait. On prendrait ainsi le risque de rendre la transition écologique impopulaire auprès d'un nombre important de nos concitoyens, alors qu'elle est tellement urgente et nécessaire.

2. LES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT ACTUELLES, SOIT BÉNÉFICIENT AVANT TOUT AUX PLUS AISÉS, SOIT ENFERMENT LES MÉNAGES MODESTES DANS UNE DÉPENDANCE AUX ÉNERGIES FOSSILES

Pour que la fiscalité écologique soit juste, il faut des mesures de redistribution à destination des entreprises et des ménages, et en particulier des ménages les plus modestes. Or jusqu'ici l'Etat a surtout mis en place des mesures qui bénéficient principalement aux entreprises (notamment en finançant le CICE⁴, qui fait plus que compenser la hausse de la fiscalité carbone pour les entreprises et permet un basculement des taxes sur le travail vers les taxes sur la pollution) et aux ménages aisés (taux réduits de TVA et crédit d'impôt pour

⁴ Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

les travaux de rénovation énergétique, prime à l'achat de véhicules électriques, barème kilométrique dans le cadre de la prise en compte des frais réels lors l'imposition sur le revenu...), ou alors qui tendent à enfermer les ménages modestes dans une dépendance aux énergies fossiles (prime à la conversion, chèque énergie...).

Les pistes avancées jusqu'ici dans le débat public (renforcement du chèque énergie, de la prime à la conversion, prime transport ou chèque carburant...) nous semblent souffrir des mêmes biais : elles sont soit largement insuffisantes en volume, soit insuffisamment ciblées sur les ménages modestes, voire iraient complètement à l'encontre de la transition écologique et du but même de la fiscalité carbone.

En plus des investissements nécessaires à la transition écologique (infrastructures de transport public et lutte contre l'étalement urbain, rénovation massive des bâtiments...), il est donc urgent de réformer les nombreux dispositifs actuels, et de mettre en place un mécanisme de redistribution à destination des ménages les plus modestes, à la fois bien plus significatif en volume et non contradictoire avec l'objectif de réduction des consommations d'énergies fossiles.

3. UNE PRIME DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE POUR MAINTENIR LE POUVOIR D'ACHAT DES PLUS MODESTES SANS RÉDUIRE LES INCITATIONS À LA DIMINUTION DES DÉPENSES D'ÉNERGIE

Nous proposons la création d'une « Prime de Transition Ecologique » : prenant la forme d'un crédit d'impôt, elle serait versée automatiquement aux 50 % des ménages français (foyers fiscaux) les plus modestes (soit 19 millions de foyers), avec un montant moyen de près de 300 € dès 2019, soit une dépense totale de 5,7 Mds d'euros.

La caractéristique clé de cette Prime serait d'être versée chaque année de manière pérenne et sans aucune autre condition qu'un critère de revenu. Pour ne pas enfermer les ménages dans une dépendance aux énergies fossiles, il faut en effet absolument éviter de diminuer les incitations à la transition écologique créées par la fiscalité carbone en liant les mesures d'accompagnement aux dépenses d'énergie.

La Prime Transition Ecologique permettrait ainsi de soutenir le pouvoir d'achat des plus modestes tout en maintenant les incitations à diminuer les dépenses d'énergie et les émissions de gaz à effet de serre :

Les ménages qui font face à des dépenses d'énergie contraintes à court-terme pourront ainsi les assumer sans que la fiscalité écologique n'entame leur pouvoir d'achat. A moyen et long-terme, ils sont cependant toujours incités à diminuer leurs dépenses d'énergie pour réduire le coût de la fiscalité carbone tout en continuant à bénéficier de la même Prime Transition Ecologique.

Les ménages qui ont au contraire la possibilité de réduire leurs consommations d'énergie fossile pourront utiliser la Prime à la fois pour leurs dépenses de mobilité alternatives (transports publics, vélo...) et, grâce aux économies réalisées, pour augmenter leur pouvoir d'achat.

Le concept de la Prime Transition Ecologique est loin d'être utopique : le même principe est ainsi au cœur du projet de taxe carbone que le gouvernement de Justin Trudeau veut mettre en place au Canada⁵.

4. COMMENT FINANCER LA « PRIME TRANSITION ECOLOGIQUE » POUR LES MÉNAGES ?

Nous proposons de réallouer dès 2019 les éléments budgétaires suivants :

Revenus supplémentaires de la fiscalité carbone et de la convergence diesel/essence en 2019 : 2,9 Mds € (carburants) + 700 M€ (gaz naturel) = 3,6 Mds €

Nous proposons d'affecter l'ensemble des revenus supplémentaires de 2019 (y compris ceux payés par les entreprises) au financement de la « Prime Transition Ecologique », car nous considérons que le CICE (financé par les hausses passées de la taxe carbone) représente déjà une compensation très conséquente pour les entreprises. En revanche, nous n'intégrons pas les revenus liés à la réduction (indispensable) de la niche fiscale sur le gazole non routier (1 Md €), car nous estimons légitime de les utiliser pour accompagner les entreprises concernées (le gouvernement devrait d'ailleurs appliquer la même logique pour supprimer l'ensemble des niches fiscales sur les carburants et les consommations d'énergies fossiles).

⁵ <https://www.vox.com/energy-and-environment/2018/10/24/18017726/canada-trudeau-election-carbon-tax-dividends>

Nous ne comptons pas non plus sur les revenus des hausses passées de fiscalité carbone car nous considérons que ceux-ci financent des dépenses supplémentaires justifiées – au moins dans une certaine mesure - du point de vue de la transition écologique (notamment le financement des énergies renouvelables), ou permettant de compenser la hausse pour les entreprises et les ménages (mais essentiellement aisés, comme décrit plus haut).

Budget du chèque énergie : 800 M€

La « Prime Transition Ecologique » remplacera le chèque énergie. Elle représentera un montant moyen plus important, et sera versée à beaucoup plus de ménages (seulement 3,7 millions de ménages sont éligibles au chèque énergie aujourd'hui).

En outre, la Prime sera beaucoup plus facilement utilisable que le chèque énergie, car elle sera directement et automatiquement versée aux ménages, de façon à minimiser le non-recours. Enfin, la Prime sera moins contre-incitative au regard des objectifs de transition écologique que le chèque énergie, qui reste principalement utilisé pour payer les dépenses de chauffage (il peut également en théorie servir à investir dans l'efficacité énergétique, mais son montant est généralement trop faible pour cela).

Budget de la prime à la conversion : 600 M€

La prime à la conversion, qui bénéficie aux ménages qui mettent au rebut un vieux véhicule pour acheter un véhicule thermique ou électrique (y compris deux-roues) n'est pas entièrement ciblée sur les ménages modestes, même s'ils bénéficient de taux bonifiés. En outre, la prime peut avoir un effet inflationniste sur le prix des véhicules et ainsi être potentiellement captée par les constructeurs automobiles, voire inciter à l'achat de véhicules – y compris diesel – qui restent très polluants⁶, sans apporter aucun avantage à ceux qui souhaiteraient (et en auraient la possibilité) par exemple abandonner la voiture au profit du vélo ou des transports en commun.

⁶ https://abonnes.lemonde.fr/pollution/article/2018/11/09/la-prime-a-la-conversion-un-leurre-pour-en-finir-avec-les-voitures-polluantes_5381006_1652666.html?xtmc=prime_conversion&xtcr=2

Economies sur les subventions aux énergies renouvelables en 2017 et 2018 dues à la hausse des prix de l'électricité sur les marchés de gros : 700 M€

Des prix de gros de l'électricité en 2017 et 2018 plus élevés qu'anticipé initialement (notamment en 2018 sous l'effet de la hausse des quotas de CO2 sur le marché européen d'échanges de quotas), ont réduit le coût du soutien public aux énergies renouvelables électriques, qui représente la différence entre les prix garantis aux producteurs d'énergies renouvelables et le prix sur les marchés de gros.

Total du budget 2019 pour la « Prime Transition Ecologique » : 5,7 milliards d'euros

En plus de ces montants, le gouvernement pourrait dégager des financements supplémentaires en réformant des dispositifs aujourd'hui contraires à la transition écologique et bénéficiant principalement aux ménages aisés (par exemple, le soutien aux chaudières gaz au sein du Crédit d'Impôt Transition Ecologique, le barème kilométrique des frais réels lors du calcul de l'impôt sur le revenu...), ainsi qu'en augmentant le malus automobile sur les véhicules les plus émetteurs (SUV, grosses cylindrées...).

En 2020, la Prime de Transition Ecologique pourrait être doublée, soit un montant moyen de 600€ par foyer, grâce à la hausse prévue de la taxe carbone et à la poursuite de la convergence entre la fiscalité du diesel et de l'essence, mais aussi par exemple grâce à la fin du remboursement de la dette de financement des énergies renouvelables accumulée jusqu'en 2013.

Répartition de la « Prime Transition Ecologique »

Le scénario le plus simple consisterait en un montant forfaitaire, indépendamment des revenus, avec une contrainte sur le revenu fiscal maximum du foyer concerné (par exemple : revenu fiscal de référence plaçant le foyer dans les 5 premiers déciles de la population). Cela conduirait à une prime d'un peu plus de 300 € pour 19 millions de foyers fiscaux en 2019.

Il serait néanmoins souhaitable d'introduire une progressivité afin de (i) limiter le coin fiscal à mesure que l'on s'approche du minimum imposable et (ii) d'aider au mieux les ménages les plus modestes. En première approche, une progressivité linéaire par décile pourrait conduire à attribuer une Prime de 500 euros pour les foyers fiscaux du premier décile, de 400 euros pour ceux du deuxième décile, de 300 euros pour ceux du troisième, de 200 pour ceux du quatrième et 100 pour ceux du cinquième.

Décile	Revenu annuel moyen disponible par ménage (2015)	Montant de la Prime Transition Ecologique	Augmentation du revenu annuel moyen disponible
D1	10 030 €	500 €	5%
D2	15 630 €	400 €	2,6%
D3	19 280 €	300 €	1,6%
D4	23 210 €	200 €	0,9%
D5	27 680 €	100 €	0,4 %

Figure 2: Illustration d'un scénario de répartition de la Prime Transition Ecologique et de son impact sur le revenu annuel moyen disponible par décile. Source : INSEE-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, enquête revenus fiscaux et sociaux 2015