

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

Wojtek Kalinowski commence par introduire le cycle Forum des Transitions sur les enjeux et débats de la transition écologique. Ce partenariat Institut Veblen – CERES a pour objectif de s'orienter vers des problématiques et des réponses concrètes pour échapper du cadre académique et théorique classique des débats sur la transition. La fiscalité, thème de cette séance, est un exemple de telle question pratique : il s'agira ici d'injecter des propositions fiscales dans un débat sur la manière dont la fiscalité peut et doit *transformer* la société alors qu'il existe clairement un manque de volonté politique et des contradictions face à l'urgence socio-écologique.

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, en pratique, par les exemples de la Colombie-Britannique¹ et de la Suède² dont les taxes carbonées comportent un système de reversement dégressif.

De manière plus générale, **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 de purement

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

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

amputer les budgets. S'appuyant sur une étude d'I4CE, il analyse le cas français où le besoin d'investissement est estimé à 25-30 Mds €/an³, soit environ 1,5 % du PIB. Cela ramène à un nouvel aspect de la fiscalité : le financement de ces investissements. Rappelant que les inégalités de patrimoine sont particulièrement exacerbées en France, il considère que la modernisation de l'impôt sur le patrimoine est une question obligatoire dans ce financement. **Wojtek Kalinowski** rappelle alors l'analyse de Guillaume Alègre⁴ à ce sujet et pose la question d'une part de la suffisance de ces ressources et d'autre part de l'impact sur la cohésion sociale de cet impôt. **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 pour les classes moyennes trop injuste.

Interrogée sur le passé et l'avenir de la taxe carbone, en particulier des actions de l'État, **Anne Bringault** affirme que la puissance publique doit nécessairement agir pour soulager les plus précaires qui vivent le changement climatique comme une fatalité. En effet, ils sont confrontés à une triple peine : plus grande sensibilité aux événements climatiques extrêmes dont le changement climatique accentue la gravité et la fréquence, plus grande fragilité face aux mesures climatiques, plus faible accès aux solutions – investissements du type voiturette électrique, isolation du logement. Sous cet angle là, la *lutte contre la précarité* devient la priorité, mais les analyses du RAC (Réseau Action Climat) montrent que les mesures gouvernementales sont inadaptées⁵ : les aides aux carburants indifférenciées profitent plus aux ménages aisés et leur envoient un mauvais signal-prix, la multiplication des chèques (énergie, carburant, alimentaire ...) rend l'aide illisible ; le RAC suggère une hausse des bas salaires et des minima sociaux qui s'adresseraient de toute façon au même public.

Anne Bringault rebondit ensuite sur la question des investissements dans les alternatives qui manquent le plus pour les ménages précaires : l'accès à la mobilité, il doit se faire également par le ferroviaire et la rénovation énergétique, il faut viser le 0 reste à charge pour ces ménages qui ne disposent d'aucune autres possibilités. En s'appuyant toujours sur le rapport du RAC, elle ajoute que le financement de ces investissements peut être fortement pris en charge par la réduction des *dépenses néfastes* de l'État : bouclier tarifaire, exonérations sur les dépenses fiscales ... La stratégie

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.

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 dépenses néfastes pour le climat et l'environnement*, disponible à <https://reseauactionclimat.org/publications/2023-panorama-des-defenses-nefastes-pour-le-climat-et-lenvironnement/>.

est claire, pour chaque niche fiscale, observer, dialoguer et fixer un plan de sortie pour mettre en cohérence le budget de l'État avec les objectifs climatiques.

Wojtek Kalinowski redirige le débat en interrogeant **Christian de Perthuis** sur la taxe carbone. Celui-ci apporte plusieurs éléments de réponse et réagit à des propositions mentionnées précédemment :

- En 2013, le ministère des finances a ignoré la proposition de *redistribution dégressive* de la taxe carbone lorsqu'il présidait le Comité pour la Fiscalité Écologique⁶. Si l'aspect vertical de cette redistribution ne pose aucun problème, il faut cependant s'interroger sur les problèmes liés à la compensation des inégalités territoriales – distance au centre ville – qui pourraient engendrer des incitations indésirables.
- **Christian de Perthuis** a proposé aux dernières élections présidentielles une réforme générale de la fiscalité – à l'image de la Suède – pour remettre sur la table la taxe carbone : d'une part, un revenu universel avec une composante énergétique progressant au même rythme que la taxe et 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.
- Dans la pratique, ce qu'on peut faire actuellement, c'est 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. Sur les superprofits, dans une chronique des Échos⁷, **Christian de Perthuis** propose une taxe pour redistribuer les bénéfices engendrés par les fournisseurs d'énergies fossiles grâce à l'envolée des prix conséquente à la guerre en Ukraine – ils équivalent, selon ses calculs, à une taxe carbone de 1000€/tCO₂ mais dont les recettes restent dans les mains des grandes compagnies.
- 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 la transition agroécologique. Donnant l'exemple d'une forêt tropicale, il affirme que c'est une question très différente : la gestion d'un point de vue purement comptable d'un écosystème aboutirait à une aberration environnementale car on ne prend pas en compte les services écosystémiques. Il suggère alors qu'il faut explorer la question de la tarification de ces systèmes afin de les intégrer dans les incitations économiques existantes, qui manquent encore trop de leviers dans ce domaine.

6 **De Perthuis, C.** (2013). Travaux du comité pour la fiscalité écologique – Rapport d'étape, p.15 par exemple. Accessible à <https://www.vie-publique.fr/rapport/33414-travaux-du-comite-pour-la-fiscalite-ecologique-rapport-detape>

7 **De Perthuis, C.** (2022). Crise énergétique : la bonne façon de taxer les superprofits, *Les Échos* (27 septembre 2022).

- Enfin, **Christian de Perthuis** apporte un nouveau point de vue sur le financement de la transition. Selon lui, la limiter au financement des investissements est extrêmement réducteur car en pratique, c'est le *désinvestissement* qui représente le coût le plus compliqué. En effet, il en 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 fossiles⁸. Mais c'est quelque chose qu'on ne sait pas encore bien faire : par exemple, la reconversion de l'industrie semble être l'angle mort des politiques publiques. Christian de Perthuis souligne l'importance de la question en rappelant l'engagement récent pris en marge du G20 d'investir 20 Mds USD dans la reconversion de l'industrie carbonée (charbon) en Indonésie⁹.

Wojtek Kalinowski relance le débat en relevant qu'une particularité fondamentale de la taxe carbone suédoise qui est si souvent évoquée dans ce débat est la pratique de la *fongibilité* budgétaire qui fut mise en place après une tentative naïve de compenser la taxe par la diminution des coûts marginaux du travail, échouant à cause de la disparition progressive des recettes de la taxe carbone.

Christian de Perthuis, interrogé sur l'existence d'une discussion à ce sujet en France, rappelle que le rapport sur la contribution climat énergie (CCE) de Michel Rocard¹⁰ remis au gouvernement au 2009 pour lequel il était rapporteur proposait une « tuyauterie » spécifique qui serait un peu distincte du budget de l'État ce qui a provoqué sa *censure* par le Conseil constitutionnel¹¹. Il indique que cela explique le choix de mouler dans la discipline budgétaire la taxe carbone en 2013 en en faisant 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 favorite serait d'inclure un revenu minimum d'existence comportant une partie énergétique augmentant avec le prix du CO₂. **Anne Bringault** rappelle que le RAC avait plaidoyé auprès de Bercy pour les ménages bloqués en anticipation des gilets jaunes, puisque la Commission nationale du débat public avait pointé les risques d'impopularité de la mesure quelques mois avant le début de la crise¹². Le ministère avait répondu

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

9 Voir la déclaration conjointe de l'Indonésie et du « Groupe des partenaires internationaux » (GPI) du 15 novembre 2022, accessible à https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/statement_22_6892

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

11 Conseil 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.

12 Commission nationale du débat public (2018). *Compte-rendu du débat public sur la Programmation Pluriannuelle de l'Énergie*, pp. 75-78.

qu'ils compenseraient par une baisse des coûts du travail – mesure malheureusement illisible pour le commun des français. Puis, sur l'affectabilité des recettes, elle précise que le bouclier tarifaire en est un exemple puisque cette année il est partiellement financé par les superprofits des énergies renouvelables¹³. **Lucas Chancel** rapporte que les enquêtes auprès de citoyens révèlent que les critères principaux d'acceptation de la taxe carbone sont son *affectabilité*, soit dans les énergies renouvelables soit dans la compensation des ménages¹⁴. **Mathilde Dupré** revenant sur la question des superprofits des énergies renouvelables souligne le paradoxe de la situation où ces profits issus du renouvelable vont financer un bouclier tarifaire sur les énergies fossiles. Puis, reprenant la discussion en cours, elle fait une remarque général sur la perception de la révolte fiscale des gilets jaunes. Celle-ci aurait été interprétée comme un « ras-le-bol fiscal » général – une érosion du consentement à l'impôt – alors que leurs revendications étaient finalement précises et justifiées : taxe carbone plus juste, des services publics plus performants et le rétablissement de l'ISF.

Mathilde Dupré s'exprime maintenant sur 2 sujets auxquels elle a contribué :

- 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 fiscaux selon l'étude principale sur le sujet¹⁵, soit 22 % des recettes de l'impôt sur les sociétés en France¹⁶. Alors que l'OCDE a annoncé un accord ambitieux fixant un impôt minimum de 15 % aux multinationales à partir 2023¹⁷, il reste encore beaucoup à faire et il ne faut rien lâcher dans ce dossier sensible.
- À l'ère de la *sobriété*, **Mathilde Dupré** a participé à une étude collaborative avec l'association *Communication et démocratie* sur la publicité en France¹⁸ qui pointe les problèmes inhérents à ce secteur ; parmi ces derniers, l'investissement massif des entreprises dans la communication commerciale – c'est-à-dire des messages d'incitation à la consommation – dont le montant faramineux, 30 Mds €, est même supérieur aux dépenses de R&D. De surcroît, elle signale que ces dépenses sont très concentrées, et dans des domaines qui se démarquent par l'incertitude sur leur utilité sociale. Parallèlement, c'est un secteur très peu sujet aux taxes – environ 2,5 % des dépenses actuellement – dont le rapport

13 Bruno Le Maire chiffre à 29 Mds € la contribution au bouclier tarifaire de 45 Mds €, voir à <https://www.gouvernement.fr/actualite/conference-de-presse-sur-la-situation-energetique>.

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

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

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

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

18 **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>

propose l'augmentation, pour créer un signal-prix ainsi qu'une recette supplémentaire temporaire. D'autres propositions l'accompagnent : interdiction de la publicité pour les produits très polluants, encadrement du greenwashing.

Wojtek Kalinowski reprend la parole pour exprimer sa satisfaction de voir le débat s'ouvrir à un spectre plus large que la taxe carbone ; en particulier, avec un bel exemple ici de transformation du mode de vie par l'impôt. Puis, il résume le débat jusqu'ici : la taxe carbone semble enterrée politiquement et il y a des idées communes à tous les intervenant.e.s mais dont la mise en œuvre politique pose problème. En réaction, il relance le débat en interrogeant **Christian de Perthuis** sur un glissement possible vers le système de *quotas*, rappelant au passage le prix de la tCO₂ en France : 46€.

Christian de Perthuis revient sur le système d'échanges européen SEQE-UE, en cours de réforme¹⁹, 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 car la réalisation des objectifs européens de réduction des émissions pour 2020 en 2013 avait permis de garder un prix très bas²⁰.
- Un objectif d'*élargissement* du scope : le SEQE-UE régule déjà l'industrie lourde et tous les acteurs de l'énergie mais prévoit d'être étendu aux émissions liées aux bâtiments et aux transports – même internationaux – ce qui permettrait de couvrir la quasi totalité des émissions fossiles²¹.

Cet élargissement pose la question de la redistribution. Un projet de fonds social européen, le Fonds social pour le climat est en projet²² mais se heurte à la souveraineté des États membres puisque la redistribution sociale relève de la subsidiarité dans l'Union européenne

- Un objectif de *décarbonation* de l'industrie. Souvent laissé de côté par rapport au transport, alors que c'est le deuxième poste mondial d'émissions devant celui-ci et derrière l'énergie et donc un objectif capital. Avant la réforme actuelle du SEQE-UE, les quotas étaient fournis gratuitement – faisant d'eux la première subvention fossile, devant même le bouclier tarifaire. Il s'agit désormais de les passer aux enchères²³. Cela risque de poser des problèmes de compétitivité aux frontières qui seraient réglés par le nouveau mécanisme de

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

20 Voir l'explication détaillée de **Christian de Perthuis** à <https://christiandeperthuis.fr/q-comme-quota-de-co2/>.

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

22 *Ibid.*, II. C. 1. b), p. 53.

23 *Ibid.*, II. A. 2., pp. 43-44.

prélèvement²⁴ 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 d’incitation à la délocalisation et de détournement du prélèvement à l’importation sur les produits transformés²⁵.

Lucas Chancel relève 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, qui nécessitait son calcul, mais son instauration a finalement permis la création des outils statistiques permettant le calcul requis.

Puis, revenant sur la question des investissements étrangers, **Lucas Chancel** rappelle l’immensité des chiffres sur les besoins d’investissements dans les pays du Sud global, 200 Mds USD/an contre 100 Mds USD/an annoncés et 30 Mds USD/an effectifs. Dans un contexte de réforme historique – la plus importante depuis une centaine d’années²⁶ – de la fiscalité mondiale avec une *flat tax* de 15 % sur les multinationales, il déplore que ces pays ne perçoivent quasiment rien de cette taxe, citant un papier de **Mathilde Dupré**²⁷. La grande équation fiscale du financement de ces investissements comprend selon lui un choix entre l’utilisation de ces profits ou une TVA supplémentaire adressée aux classes moyennes et supérieures.

Christian de Perthuis ajoute que la solution à l’accentuation des transferts se trouve dans la *création* de recettes supplémentaire, comme la taxe sur les multinationales. Mais il pense que le moyen le plus efficace est la taxation carbone internationale redistribuée, dont le débat est déjà directement posé en Europe avec le mécanisme de taxation aux frontières. Pour lui, 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 la non-taxation du carbone sur les grands processus industriels et le bas prix du gaz.

Mathilde Dupré, en référence à son propre papier cité précédemment, précise le fonctionnement du nouvel accord de l’OCDE. Celui-ci semble privilégier avant tout les pays sièges de multinationales – ce qui ne l’étonne pas car les négociations autour de l’accord ont eu lieu à l’initiative des pays de l’OCDE, « club de *pays riches* ». Mais elle rappelle que la plupart des

24 *Ibid.*, II. B., pp. 47-50.

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

26 L’intervenant évoque probablement les modèles de conventions élaborés par la Société des Nations en 1928 établissant notamment le principe d’« établissement stable ».

27 Dupré, M., Rehinder, L. (2022). Refonder les règles fiscales internationales. *L’Économie politique* (2022)96, pp.59-69.

activités de ces multinationales ont lieu dans les pays en développement. L'accord devrait alors façonner des règles justes 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, abordant le mécanisme de taxation aux frontières de l'UE, Mathilde Dupré soutient que les recettes ne devraient pas aller au budget de l'UE – ce qui est l'ambition de tous les partisans du fédéralisme européen. En effet, ces recettes sanctionnent des processus de production pas suffisamment décarbonés, la logique finale de l'instrument est donc la redistribution à 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*.