



Basculer la fiscalité carbone sur les entreprises les plus polluantes et jusqu'ici largement exonérées

Le débat autour de la fiscalité carbone sur les carburants s'est focalisé sur son caractère injuste envers les ménages les plus pauvres, aggravant les inégalités existantes. Très peu à propos de son efficacité pour réduire la consommation de carburants, qui est pourtant plus que discutable. Quant à la fiscalité carbone portant sur les entreprises, elle a quasiment été éludée du débat – hormis dans sa composante kérosène et fioul lourd. Pourtant, les quelques 1400 sites industriels et polluants du pays sont complètement exonérés de la fiscalité carbone qui pèse sur la consommation des carburants, que les ménages, artisans et petites entreprises paient.

Les entreprises polluantes et soumises au marché carbone européen profitent en effet d'un prix de la tonne carbone bien plus faible et de facilités auxquels les ménages, artisans et petites entreprises n'ont pas accès : les plus gros pollueurs du pays sont en fait très faiblement concernés par la fiscalité carbone, la plupart d'entre eux recevant l'essentiel – et voire même la totalité – de leurs quotas d'émissions gratuitement. Alors que le principe « pollueur-payeur » est appliqué aux ménages, artisans et petites entreprises c'est le principe « pollueur-payé » qui prédomine lorsqu'il s'agit des entreprises les plus polluantes.

Inefficace, au moins à court terme, injuste socialement, la fiscalité carbone est donc également à géométrie variable et rompt le principe d'égalité de traitement. Raison pour laquelle cette note propose un basculement de la fiscalité carbone sur les entreprises les plus polluantes et, *a minima*, un moratoire sur toute nouvelle augmentation de la fiscalité carbone en direction des ménages, artisans et petites entreprises, le temps que soit mise en œuvre une politique fiscale redistributive permettant de a) réduire les inégalités b) réduire l'empreinte écologique des plus riches et des entreprises les plus polluantes c) développer les alternatives au tout-voiture et à l'étalement urbain.

Note rédigée par **Maxime Combes**,
Dominique Plihon, Aurélie Trouvé

france.attac.org - attacfr@attac.org
novembre 2018

Du côté des ménages : la fiscalité carbone est inefficace et profondément inégalitaire

1/ La taxe carbone est inefficace à court terme

Pris pour acquis dans le débat public, l'argument selon lequel l'augmentation des prix des carburants permet de modifier le comportement des consommateurs, notamment à court-terme, et de faire baisser la quantité de carburants consommée, est en réalité très discutable. Les études montrent en effet que l'élasticité-prix des ménages aux carburants à court terme est comprise entre -0,1 et -0,35¹. Obtenir une baisse de consommation d'au moins 10 % – et potentiellement 35% – et ainsi avoir un effet non nul en matière de lutte contre le réchauffement climatique nécessite donc un doublement des prix des carburants à court terme. A ce stade, il est prévu de relever la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) de 0,23 €/L pour le gazole d'ici à 2022, et de 0,115€/L pour le sans-plomb. Soit une hausse des prix comprise entre 7 et 15 % par rapport aux prix actuels : la baisse prévisible de la consommation de carburants devrait donc se limiter à quelques pour cents. On notera qu'entre 2007 et 2013, qui correspondent au maximum et au minimum de consommation de carburants de ces dernières années, les prix des carburants ont augmenté d'environ 30% (avec une forte baisse en 2009). Leur consommation n'a baissé, malgré la crise économique et la reprise atone constatée, que de 7%, soit peu. A court-terme, le niveau de consommation des carburants est donc peu sensible à l'évolution des prix. La consommation est très largement contrainte².

2/ La taxe carbone est sans effet sur le mode de vie des plus riches

Bien que limité, l'impact de l'augmentation des prix sur la consommation est fortement différencié en fonction des ménages : alors que les 10% des ménages les plus riches font trois fois plus de kilomètres que les 10% les plus pauvres, on calcule qu'ils réduisent bien moins leur consommation, en cas d'augmentation des prix, que les ménages pauvres³. Le signal-prix fonctionne très mal pour les ménages qui peuvent faire face à l'envolée des prix et leurs comportements sont très peu modifiés⁴. Puisque les plus riches réduisent bien moins leur consommation en cas de hausse des prix, leur mode de vie extrêmement polluant est donc largement épargné par la fiscalité carbone.

3/ La taxe carbone est injuste et inégalitaire

Les ménages pauvres motorisés, dotés en moyenne de véhicules plus anciens et moins efficaces, sont les plus touchés par la taxe carbone : les 20% des ménages les plus pauvres consacrent plus de 7,5% de leur budget aux carburants, contre moins de 4% pour les 10% les plus riches⁵. C'est la double peine pour les ménages les plus pauvres, plus exposés à l'augmentation des prix des carburants et disposant de moins de moyens pour la supporter et/ou la possibilité de changer de véhicule ou de chaudière.

4/ Les primes à la conversion permettent-elles de résorber les inégalités ? De réduire les besoins en carburants ?

Une prime à la conversion d'un maximum de 2000 euros pour tous les consommateurs existe déjà – et une surprime jusqu'à 4000 euros a été annoncée pour 2019 pour les 20% les plus pauvres. Un million de primes de conversion sont envisagées, soit à peine 11,5% des 8,7 millions de véhicules polluants présents sur le territoire. Par ailleurs, les 250 000 primes de conversion déjà versées à ce jour ont servi à acheter

¹ Nous nous appuyons ici sur les travaux de Lucile Calvet et François Marical, Consommation de carburant : effets des prix à court et long terme par type de population, Economie et Statistique n°446, 2011

² Nous préférons ne pas retenir les évaluations de l'élasticité-prix à long terme pour deux raisons : a) beaucoup trop de paramètres en jeu et d'incertitudes sur les résultats ; b) mener des politiques écologiques efficaces à long-terme implique que ce qui est fait à court-terme soit efficace et faisable : il n'est pas possible d'enjamber le présent comme s'il ne comptait pas. Ni d'un point de vue économique, ni, surtout, d'un point de vue social et politique.

³ ibid

⁴ En France, les très riches émettent 40 fois plus de carbone que les pauvres, mais les pauvres paient plus de 4 fois plus de taxe carbone en % de leurs revenus !, Jean Gadrey, Alternatives Economiques, <https://blogs.alternatives-economiques.fr/gadrey/2018/11/20/en-france-les-tres-riches-emettent-40-fois-plus-de-carbone-que-les-pauvres-mais-les-pauvres-es-paient-plus-de-4-fois-plus-de-taxe-carbone-en-de-leurs-revenus>

⁵ Carburants : qui sont les perdants ?, Matthieu Chassignet, Alternatives Economiques, <https://www.alternatives-economiques.fr/carburants-perdants/00086957>

93% de véhicules thermiques (dont 47 % de diesel) et 7% de véhicules hybrides ou électriques⁶. Soit autant de ménages qui restent fortement dépendants des carburants fossiles et de leurs prix. Enfin, la surprime de 4000 euros concerne des personnes dont le niveau de vie est inférieur à 12 550 euros par an, ayant donc une faible capacité à acheter des voitures hybrides ou électriques dont le prix d'achat neuf peut atteindre deux fois leur revenu annuel.

Du côté des entreprises : les sites les plus polluants sont le plus souvent exonérés, et même subventionnés pour polluer

Les cas d'exonération pour le kérosène et le fioul lourd ont été largement commentés. Ce n'est pourtant que la partie émergée de l'iceberg. L'essentiel des sites industriels et des entreprises les plus émettrices de gaz à effet de serre en France sont exonérés de la taxe carbone payée par les ménages. Soit parce qu'ils le sont en raison des niches fiscales existantes et confirmées chaque année par les lois de finance successives (kérosène, fioul lourd, taxis, transport routier et autres exonérations sur le gazole professionnel). Soit parce que les presque 1400 sites industriels les plus polluants du pays sont exonérés de la taxe carbone et soumis au marché carbone européen.

Or, le marché carbone européen offre des conditions bien plus avantageuses à ces sites industriels que la taxe carbone qui pèse sur la consommation des ménages, artisans et petites entreprises. En tenant compte de leurs émissions passées, le mécanisme européen leur assigne des quotas d'émissions. Jusqu'en 2012, la quasi-totalité de ces quotas ont été attribués gratuitement : les industriels n'ont eu à acheter des quotas – et donc à payer une taxe carbone – que pour couvrir leurs émissions dépassant les quotas initialement attribués, soit une toute petite partie, et le plus souvent à un prix dérisoire (souvent en-dessous de 7 € la tonne). Un peu comme si chaque ménage ne payait la taxe carbone que pour une infime part du carburant qu'il consomme durant l'année.

Depuis le début de la phase 2 du marché carbone européen (2013-2020), une partie de ces quotas est désormais vendue aux enchères, toujours à un faible prix. Outre le faible montant constaté, et les secteurs industriels soumis à la concurrence internationale et au risque de fuite carbone⁷ reçoivent encore l'essentiel de leurs permis gratuitement : sidérurgie, raffinage, ciment, papier, aviation, etc. Ce sont bien souvent les secteurs les plus polluants. En France, les émissions industrielles en 2016 (52,8 Mt CO₂ eq) – hors génération d'électricité – ont été couvertes à 104 % par des quotas gratuits : prise globalement, l'industrie française n'a donc payé aucune taxe carbone jusqu'à cette date puisqu'elle a même reçu des quotas pour des émissions inexistantes. Les entreprises ont pu vendre sur le marché ces quotas surnuméraires et empocher des profits substantiels, qui peuvent s'apparenter à des subventions publiques. Si ce taux est tombé à 97,4 % en 2017, et devrait continuer à baisser légèrement et progressivement les prochaines années, des quotas gratuits et des subventions, à hauteur de 200 milliards d'euros au niveau européen, seront encore distribués jusqu'en 2030⁸.

⁶ Prime à la conversion : le diesel est gagnant, https://www.francetvinfo.fr/economie/transports/prix-des-carburants/prime-a-la-conversion-le-diesel-est-gagnant_3027989.html

⁷ Cas où des entreprises transfèreraient leurs productions dans un pays où la taxation du carbone serait inexistante ou moins élevée. La Commission européenne a établi une liste des secteurs et sous-secteurs exposés aux fuites de carbone, qui s'applique de 2015 à 2019. Cette liste est critiquée pour être bien trop large. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32014D0746>

⁸ Réforme du marché carbone : 200 milliards d'euros supplémentaires pour les pollueurs, <https://france.attac.org/actus-et-medias/salle-de-presse/article/reforme-du-marche-carbone-200-milliards-d-euros-supplementaires-pour-les>

Sur le marché carbone européen, le principe est donc celui du « pollueur – payé ». Deux exemples⁹:

1. Total, le 19ème plus gros émetteur de GES au monde entre 1988 et 2015¹⁰. Pour ses raffineries (Normandie, Donges, Feyzin, Gonfreville, GrandPuits), Total a reçu gratuitement 71% des quotas dont elle avait besoin en 2017 (78 % en 2016), soit environ 25 millions € chaque année pour avoir le droit de polluer ; la multinationale n'a du déboursier qu'environ 10 millions € (respectivement 7 millions €) pour les quotas manquants.

2. Arcelor Mittal dont les sites trustent les premières places du classement des sites les plus émetteurs de GES du pays. Pour sa branche « Atlantique et Lorraine » (Dunkerque, Florange, Basse-Indre, Desvres, Mardyck, Montataire, Mouzon) Arcelor Mittal a reçu en 2016 et 2017 plus de quotas gratuits qu'elle n'en a eu besoin, pour un total de 89 millions € sur les deux années, dont 12 millions € équivalents à des subventions pouvant directement alimenter ses profits.

Résumé

En termes de fiscalité carbone, les sites industriels et plus polluants du pays sont donc :

- exonérés de la taxe carbone payée par les ménages ;
- soumis au marché carbone européen mais ils obtiennent la plupart de leurs quotas gratuitement, soit l'équivalent d'une subvention déguisée ;
- contraints d'acheter une part infime de quotas à un prix dérisoire ;
- et pour certains d'entre eux, amenés à profiter des revenus issus de la vente de quotas supérieurs à leurs émissions ;

Les conséquences, nombreuses, sont fâcheuses :

- une très faible incitation financière à réduire les émissions industrielles ;
- une subvention massive pour des secteurs fortement émetteurs de GES ;
- un important manque à gagner pour les finances publiques : si l'ensemble des permis avaient été mis aux enchères de 2008 à 2014, le Trésor Public aurait pu recouvrer plus de 10 milliards d'euros¹¹ ;
- les émissions des installations françaises soumises au marché carbone ont augmenté de 1,5% en 2016 ;
- les défaillances du marché carbone européen devraient conduire l'UE à émettre 2 milliards de tonnes de CO2 de plus que ce qui a été promis lors de la COP21¹²

L'application de la fiscalité écologique génère de très fortes inégalités entre ménages et industries polluantes

On constate donc une très forte injustice sur la façon dont la fiscalité carbone est appliquée aux ménages, artisans et petites entreprises d'un côté et aux entreprises les plus polluantes de l'autre.

A plusieurs niveaux :

- **l'assiette** : là où les ménages paient la taxe carbone sur chaque litre de carburant acheté – et donc chaque tonne de carbone relâchée – les sites industriels les plus polluants n'en paient qu'une infime partie, recevant gratuitement la plupart de leurs quotas ;
- **le taux** : là où les ménages ont du régler une taxe carbone de 22€ la tonne en 2016 et 30,5 € en 2017, les sites industriels ont payé leurs quotas supplémentaires environ 5 € la tonne, soit 4 et 6 fois moins chers ; si le prix du quota sur le marché carbone a augmenté en 2018 pour atteindre environ 17 €, c'est encore plus de 3 fois moins cher que le prix de la tonne carbone appliqué aux ménages, soit 44,6 € la tonne ; et il n'y a aucune raison, compte-tenu des défaillances structurelles sur le marché carbone européen, que le prix du quota atteigne 86,5 € en 2022, prix de la tonne carbone fixée par la Loi de finance 2018 pour les ménages ;
- les industriels sont de fait subventionnés par l'obtention de quotas gratuits là où les ménages, notamment pauvres, les artisans et les petites entreprises sont faiblement soutenus.

⁹ Tous les calculs sont effectués sur la base d'un prix moyen de 5 euros la tonne, soit un prix légèrement supérieur au prix moyen généralement constaté.

¹⁰ Responsable de 0,7 % des émissions mondiales de GES en 2015 et de 0,9 % pour la période 1998-2015, Total affiche aussi, pour la seule année 2015, des émissions représentant l'équivalent de plus des deux tiers de l'ensemble de celles de la France (311 mégatonnes en équivalent de CO2 contre 463 pour la France) - https://www.lemonde.fr/climat/article/2018/10/23/le-groupe-total-interpelle-sur-sa-responsabilite-en-matiere-de-changement-climatique_5373325_1652612.html ¹¹ Carbon leakage myth buster, Carbon Trade Watch, March 2016, http://archive.carbonmarketwatch.org/wp-content/uploads/2016/03/Carbon-leakage-myth-buster_France_WEB-1.pdf

¹² EU set to emit 2bn tonnes more CO2 than Paris climate pledge, The Guardian, February 2016, <https://www.theguardian.com/environment/2016/feb/29/eu-set-to-emit-2bn-tonnes-more-co2-than-paris-climate-pledge>

Nos propositions

Compte-tenu des inégalités et injustices décrites dans cette note, et compte-tenu de l'inefficacité à court-terme de la taxe carbone sur la consommation et des primes de conversion, nous proposons de basculer la fiscalité carbone sur les sites industriels les plus polluants du pays, afin :

- d'abandonner le principe du « pollueur-payé » et faire appliquer le principe du pollueur-payeur là où il ne s'applique pas aujourd'hui, ou insuffisamment, c'est-à-dire dans les activités des entreprises privées les plus polluantes ;
- d'inciter les industriels à réduire massivement leurs émissions de gaz à effet de serre sur chacun des sites industriels concernés, la plupart ayant jusqu'ici rechigné à investir et innover suffisamment pour réduire au maximum leurs émissions ;
- de renforcer l'attractivité fiscale des activités les plus respectueuses de l'environnement et du climat en rendant plus coûteuses les activités les plus polluantes ;
- de récupérer rapidement d'importantes capacités d'investissement public dans la transition énergétique.

Comment faire ?

La proposition comporte quatre volets :

1. supprimer le plus rapidement possible – et progressivement en cas exceptionnel – **toutes les exonérations de taxes** ; la loi de finances 2019 doit transcrire cette exigence en commençant par la suppression des exonérations de taxe sur le kérosène utilisé pour les vols intérieurs et sur le fioul lourd ;

2. instaurer unilatéralement et immédiatement une taxe carbone complémentaire pour l'ensemble des sites industriels français soumis au marché carbone européen afin que chaque tonne de carbone relâchée soit taxée au niveau fixé par la trajectoire carbone, c'est-à-dire à 44,6 €/t en 2018 et 55 €/t en 2019, puis 86,2€/t en 2022 ; cette initiative unilatérale est possible et a déjà été expérimentée par le Royaume-Uni qui a introduit en 2013 une sorte de prix plancher carbone unilatéral sur la production d'électricité, à environ 25 € la tonne – en plus du quota exigible sur le marché carbone européen.

3. remplacer le marché carbone européen par une fiscalité carbone réellement efficace et dissuasive : le marché carbone est si dysfonctionnel, instable et spéculatif qu'il ne peut être réformé pour le rendre efficace¹³ ; il est temps de mettre fin au principe du « pollueur-payé » : plus aucun quota ne doit être délivré gratuitement, à très brève échéance ; le produit intégral de la vente aux enchères des quotas doit être consacré au financement de la transition écologique et notamment de la rénovation thermique de l'habitat ; le marché

carbone doit-être progressivement transformé en une taxe carbone sur les industries polluantes avec un quota annuel d'émissions à ne pas dépasser, sans possibilité d'obtenir de quotas supplémentaires ; ce quota maximum doit par ailleurs décroître rapidement pour être cohérent avec les objectifs de 1,5°C et 2°C fixés par l'Accord de Paris ;

4. instaurer un moratoire sur toute nouvelle augmentation de la fiscalité carbone en direction des ménages le temps de la mise en œuvre d'une politique fiscale redistributive permettant de a) réduire les inégalités b) réduire l'empreinte écologique des plus riches c) développer les alternatives au tout-voiture et à l'étalement urbain¹⁴ ; c'est à ces conditions que des taxes sur la consommation des carburants pourraient avoir un effet significatif en termes de réduction de la consommation.

¹³ Voir nos publications à ce sujet :

27 février 2013, Il est temps de mettre fin au marché du carbone européen, <https://france.attaq.org/actus-et-medias/le-flux/articles/il-est-temps-de-mettre-fin-au-marche-du-carbone-europeen>

16 avril 2013, Un nouveau rapport déconstruit les mythes du marché carbone européen, <https://france.attaq.org/actus-et-medias/salle-de-presse/articles/un-nouveau-rapport-deconstruit-les-mythes-du-marche-carbone-europeen>

¹⁴ Un budget bien plus conséquent devrait être investi pour des transports en commun denses, peu chers et propres, dans la rénovation des logements et dans des services publics de proximité, ainsi que plus largement dans la relocalisation des activités, permettant également de créer des centaines de milliers d'emplois supplémentaires comme l'explique le rapport « Un million d'emplois climat », 2017, par Alternatiba, Attac France, Collectif Roosevelt, Confédération Paysanne, Fédération syndicale unitaire, Les Amis de la Terre, Mouvement national des chômeurs et précaires, Réseau Action Climat, Union syndicale Solidaires, <https://france.attaq.org/nos-publications/notes-et-rapports/article/rapport-un-million-d-emplois-climat>