



AVIS

Avis III/67/2023

16 novembre 2023

Taxe CO2 et crédit d'impôt CO2

relatif au

Projet de loi portant modification

1° de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu ;

2° de la loi modifiée du 17 décembre 2010 fixant les droits d'accise et les taxes assimilées sur les produits énergétiques, l'électricité, les produits de tabacs manufacturés, l'alcool et les boissons alcooliques

Projet de règlement grand-ducal modifiant le règlement grand-ducal modifié du 17 décembre 2010 fixant les taux applicables en matière de droits d'accise autonomes sur les produits énergétiques

Par lettre du 4 août 2023, Madame Yuriko Backes, ministre des Finances, a soumis pour avis le projet de loi et le projet de règlement grand-ducal sous rubrique.

Objet des projets sous rubrique

1. Le projet de loi soumis pour avis porte modification i) de la loi fixant les droits d'accise et taxes assimilées portant entre autres sur les produits énergétiques et ii) de la loi sur l'impôt sur le revenu (LIR). Le projet de règlement grand-ducal (RGD) modifie le RGD en vigueur qui met en application les dispositions de la loi fixant les droits d'accises.

2. Pour rappel, le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC) a été mis à jour par le Conseil de gouvernement le 21 juillet 2023. Celui-ci prévoit la hausse continue du prix du dioxyde de carbone de 5 euros chaque année, qui passera à 35 euros par tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2024 jusqu'à 45 euros en 2026.

3. La hausse de 5 euros la tonne au 1^{er} janvier 2024 entraîne une hausse du droit d'accise autonome dit « taxe CO₂ », fonction des coefficients de conversion respectifs, de 1,2 cents pour un litre de diesel et de 1 cent pour le litre d'essence sans plomb¹. Ces modifications sont introduites par le projet de RGD qui fixe le niveau des droits d'accises applicables. Les auteurs du projet estiment que l'impact budgétaire de cette nouvelle hausse de la taxe carbone sera neutre, l'augmentation des taux d'accises étant compensée par la perte sur les volumes vendus. Nonobstant, ils soulignent que, en vertu du PNEC, les recettes générées resteront affectées, pour moitié, à des mesures de protection du climat et de transition énergétique et, pour l'autre moitié, aux mesures de compensation sociale de la taxe en faveur des ménages modestes.

4. La loi sur les accises est, elle, modifiée pour donner la base légale aux évolutions de la taxe carbone d'ici à 2026. En augmentant ainsi les taux maximaux de taxe carbone autorisés sur les prix des produits énergétiques, elle permet également au Luxembourg de répondre aux attentes européennes sur la question du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), dit ETS en anglais, qui a été modifié en 2023.

5. Le projet de loi modifie également les tout récents articles de la LIR portant introduction du nouveau crédit d'impôt dit CO₂ (CICO₂), en en réhaussant le montant de 24 euros afin d'obtenir un montant plein de 168 euros à partir du 1^{er} janvier 2024.

6. Pour rappel, la loi du 5 juillet 2023 a introduit ce CICO₂ à la suite de l'accord du Comité de coordination tripartite du 3 mars 2023. Ce nouveau crédit d'impôt vise à compenser les effets sociaux de la taxe carbone. Son montant est déduit des impôts sur le revenu des personnes physiques, voire est crédité à celles-ci pour autant que leur revenu salarial brut variant de 936 euros (à partir de 300 euros en cas de pension) jusqu'à un revenu de 40.000 euros par an (3.333 euros par mois). Ce nouveau crédit d'impôt, à l'instar du crédit d'impôt salarié (CIS), est ensuite réduit progressivement jusqu'à un salaire brut de 80.000 euros par an (6.666 euros/mois), au-delà duquel il n'est plus dû.

Nouveau CI-CO ₂ en fonction du revenu brut											
Mensuel	78	939	3333	3750	4167	4583	5000	5417	5833	6250	6667
Annuel	936	11265	40000	45000	50000	55000	60000	65000	70000	75000	80000
CI-CO ₂	168	168	168	147	126	105	84	63	42	21	0

7. Les auteurs anticipent une diminution des recettes de 10 millions d'euros pour 2024 et les années suivantes, découlant de ce relèvement de la valeur du CICO₂.

¹ À noter que sont exonérés de la taxe CO₂ l'utilisation des produits énergétiques dans le cadre d'activités couvertes par le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE), dit ETS en anglais, ainsi que les biocarburants et bioliquides utilisés à l'état pur.

Avis de la CSL

8. La Chambre des salariés acte que le gouvernement a accédé à sa demande d'aligner le nouveau crédit d'impôt relatif à la taxe carbone, reposant sur une partie du CIS qui y était dédiée, sur l'évolution réelle du prix de la tonne de dioxyde de carbone. Ce crédit d'impôt doit en effet valoir 168 euros à partir du 1^{er} janvier 2024, alors que le montant retenu actuellement dans la LIR ne correspondait qu'avec retard au montant d'un CICO₂ pour l'année 2023.

9. Notre Chambre se félicite donc de ce relèvement de la valeur du CICO₂. Pour contrecarrer les effets à moyen terme des ajustements du prix du carbone et afin d'éviter de telles tergiversations, la CSL propose de nouveau de lier automatiquement le système de compensation sociale aux augmentations futures de la taxe CO₂.

10. Cela étant, des problèmes cruciaux doivent encore être résolus.

11. On se souviendra d'abord que la neutralisation de la taxe carbone dans l'échelle mobile des salaires est survenue sans concertation sociale, contre l'avis de la représentation institutionnelle des salariés. L'exemple contraire en 2020, juste avant la taxe carbone, celui de la gratuité complète des transports publics, introduite avec la même finalité, ne fut pourtant pas neutralisé. La CSL demande son intégration au système de l'échelle mobile afin de ne pas pénaliser davantage le pouvoir monétaire des salaires.

12. Ajoutons que les ménages les moins aisés sont généralement davantage affectés par une imposition indirecte (accises, TVA) relativement à leurs revenus que les ménages du haut de l'échelle, ces derniers étant en outre de plus gros émetteurs du fait de leur consommation plus importante. Il est évident que les capacités d'adaptation à court terme diffèrent fortement et risquent ainsi de dynamiser l'effet inégalitaire de cette taxe carbone. La dichotomie qui est introduite entre la subvention de l'investissement dans les technologies par le biais du Fonds « climat et énergie » et l'allocation de revenus strictement compensatoires aux plus nécessiteux fait courir le risque de maintenir ces derniers captifs de technologies non conformes et coûteuses. Les subventions versées au titre du Fonds « climat et énergie » en faveur de solutions climatiques ne profiteront probablement qu'aux ménages à la surface financière suffisante pour mener à bien la rénovation de leur logement et procéder à l'installation de technologies adaptées à la transition écologique. Par le biais des subventions à leur mutation écologique, cette catégorie de ménages se verrait ainsi attribuer la partie de la taxe carbone qu'elle ne s'est pas vu redistribuer préalablement.

13. Notre Chambre rappelle par ailleurs d'autres observations par elle récemment formulées : on peut estimer qu'en fin de l'année 2024, à structure de salaires constante, quelque 30% des salariés bénéficieront d'un CICO₂ plein du fait de leur salaire brut, autour de 40% se situeront dans la partie dégressive du CI et à peu près 30% n'en profiteront pas du tout. Ces proportions ne sont toutefois pas stables et évoluent au fil des tranches indiciaires compensant l'inflation.

14. Outre la perte de la valeur d'un crédit d'impôt (CICO₂ ou CIS, par exemple) la non-adaptation des seuils de revenu permettant de profiter des CI représente un problème majeur : si l'on n'adapte pas (automatiquement) les seuils d'éligibilité aux CI, l'on réduit de facto le nombre de potentiels bénéficiaires en raison de l'inflation.

15. En effet, une personne qui dispose d'un salaire brut légèrement inférieur au seuil prescrit pour pouvoir prétendre au crédit d'impôt risque de le perdre (au moins en partie) avec un déclenchement d'une tranche indiciaire. Cette personne verrait ainsi son crédit d'impôt diminuer (alors qu'elle n'a nullement profité d'une augmentation réelle de son salaire) par le simple fait qu'une tranche indiciaire est venu combler une perte de pouvoir d'achat.

16. On peut évaluer que, lorsque le CIS a été reformé en 2017, environ 43% des salariés disposaient d'un revenu leur permettant de bénéficier du montant complet du crédit d'impôt (600€) et à peu près 37% des salariés percevaient un revenu ouvrant droit à un CI partiel. Toutefois, en raison de l'inflation continue et des tranches indiciaires qui ont été déclenchées, la part de la population ayant un salaire annuel inférieur à 40.000€, respectivement à 80.000€ a baissé d'une année à l'autre de sorte que de moins en moins de salariés en place profitent du CIS, sans que leur salaire n'ait réellement augmenté. Ainsi, par le simple fait de l'indexation des salaires, cette même population avec un même revenu brut réel ne profitera du CIS complet qu'à environ 32% des cas et d'un CIS partiel à quelque 39% des cas à partir de la fin de l'année prochaine.

17. En d'autres mots, lorsque le CIS a été reformé, il a été conçu pour que plus ou moins 80% des salariés en bénéficient au moins partiellement et qu'environ 43% en bénéficient pleinement. Pourtant, sept ans après la réforme, sans aucun changement structurel des salaires, mais à cause de l'inflation qui a rendu nécessaire leur revalorisation nominale, ce ne sont plus que quelque 70% des salariés qui profitent du CIS, et moins d'un tiers qui en jouisse pleinement.

18. Se pose donc, à nouveau, la question de la neutralité fiscale face à l'inflation. Si l'on adapte le niveau du crédit d'impôt, sans adapter les seuils d'éligibilité à l'inflation, on peut certes maintenir un niveau réel constant de crédit d'impôt, mais le cercle des bénéficiaires en est réduit. En adaptant les seuils d'éligibilité des crédits d'impôts, sans pour autant revaloriser leur montant, l'on maintient constant le cercle de bénéficiaires comparativement au niveau réel du salaire, mais le niveau réel du crédit d'impôt baisse.

19. À terme, ce phénomène se produira inmanquablement aussi au niveau du CICO₂, et il convient donc de pouvoir déjà se mettre en situation de le parer : seule une adaptation simultanée et automatique du niveau des crédits d'impôt ainsi que de leurs seuils d'accessibilité peut garantir la neutralité fiscale de la hausse administrée des taxes ou/et de l'inflation ; il s'impose qu'à niveau de salaire égal, l'avantage fiscal reste égal.

20. C'est d'ailleurs une problématique qu'ont explicitement reconnue les pouvoirs publics lorsqu'ils ont adapté le seuil d'éligibilité au crédit d'impôt salaire minimum : les fourchettes de revenu ouvrant droit à ce CISSM ont été modifiées par la loi budgétaire pour l'exercice 2023 afin de s'assurer que les salariés qui perçoivent un revenu équivalent au salaire social minimum qualifié puissent continuer à recevoir leur fraction du CISSM, sans quoi ces derniers auraient tout simplement été exclus du bénéfice de ce CISSM partiel du fait de la hausse continue, ici, du SSM.

Luxembourg, le 16 novembre 2023

Pour la Chambre des salariés,



Sylvain HOFFMANN
Directeur



Nora BACK
Présidente

L'avis a été adopté à l'unanimité.