



CHAMBRE DES SALARIES
LUXEMBOURG

Note de la CSL sur le
***Plan national intégré en matière
d'énergie et de climat***
(2021-2030)

Luxembourg, le 25 mars 2020

Table des matières

1. Le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (2021-2030) (PNEC).....	4
1.1. Des objectifs ambitieux.....	4
1.2. La transition écologique et la justice sociale – deux sujets absolument indissociables.....	4
1.3. La fiscalité environnementale au Luxembourg.....	5
1.4. Pour une taxe carbone socialement acceptable.....	8
1.5. Un modèle de taxe carbone proposé par le PNEC qui risque de rompre la cohésion sociale.....	10
1.6. Les modifications proposées par la Chambre des salariés.....	10
2. Les aides écologiques.....	12
2.1. Construire un système d'aides écologiques PRIME House plus juste et plus efficace.....	12
2.2. Les propositions de la CSL en matières d'aides écologiques dans le cadre du programme PRIME House.....	14
3. L'incohérence entre la politique économique et monétaire internationale et les efforts en matière écologique.....	15
3.1. Les Accords commerciaux internationaux : quelle légitimité par rapport aux politiques environnementales ?.....	15
3.2. Comment prendre en compte le coût environnemental du commerce intercontinental ?.....	15
3.3. Pour un retour vers une production plus locale.....	16
3.4. Pour une règle d'or des investissements en faveur de la transition écologique.....	16
4. Le PNEC, les transports publics et l'aménagement du territoire.....	17
4.1. Les transports publics.....	17
4.2. L'avis de la CSL, du 20 novembre 2019, relatif au projet de budget pour 2020.....	18
4.3. Quelques considérations en rapport avec l'aménagement du territoire en général.....	22
Annexe.....	23
Littérature.....	34

Sommaire des Graphiques et des Tableaux

Graphique 1 : revenus des taxes environnementales en Europe (2018).....	6
Graphique 2 : évolution de la taxation environnementale en proportion du PIB (en %, 1995-2018)..	7
Graphique 3 : dépenses nationales pour la protection de l'environnement (2016).....	8
Graphique 4 : pourcentage de la population totale vivant dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol (Luxembourg, 2009-2017).....	12
Graphique 5 : évolution de l'incapacité des ménages à maintenir une température adéquate dans le logement en fonction du revenu équivalent médian (2007-2017, en % de la population).....	13
Graphique 6 ; évolution des investissements environnementaux et climatiques (2019-2023, en millions d'euros).....	18
Graphique 7 : répartition des investissements environnementaux et climatiques en 2020.....	19
Graphique 8 : écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds du rail (2011-2023).....	21
Graphique 9 : dépenses et droits d'accise sur le carburant moyens par décile avant réforme.....	25
Graphique 10 : incidence des droits d'accise sur les carburants.....	26
Graphique 11 : variations des taxes (TVA et accises) payées sur les carburants après la hausse des taxes.....	27
Graphique 12 : variation incidence des taxes payées sur les carburants après la hausse des taxes..	28

Graphique 13 : impact moyen de l'allocation et de la hausse des taxes sur le revenu disponible du ménage (consommation constante)	29
Graphique 14 : barème du crédit d'impôt mobilité par composition du foyer en fonction du revenu imposable ajusté (politique hypothétique)	31
Graphique 15 : impact moyen du crédit d'impôt mobilité et de la hausse des taxes sur le revenu disponible du ménage (consommation constante)	32
Graphique 16 : impact net moyen du transfert forfaitaire, du crédit d'impôt mobilité et de la hausse des taxes pour des sous-groupe de ménages (consommation constante)	33
Tableau 1 : répartition des prévisions d'investissements environnementaux et climatiques en 2020	20
Tableau 2 : évolution des prévisions d'investissements environnementaux et climatiques en 2020	21
Tableau 3 : montant annuel en euros du crédit d'impôt mobilité (politique hypothétique)	30

1. Le Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (2021-2030) (PNEC)

Le projet actuel du Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (2021-2030) (PNEC), adopté par le Conseil de gouvernement en date du 7 février 2020, est rendu accessible au public du 12 février 2020 jusqu'au 29 mars 2020 inclus. Par le document suivant, la Chambre des salariés (CSL) profite de cette occasion pour transmettre quelques observations et suggestions concernant la PNEC et la future politique en matière de transition écologique au ministère de l'Environnement, du climat et du développement durable.

Or, il ne s'agit ici ni de commenter en détail, ni de critiquer chaque proposition qui fait partie de la version actuelle du PNEC de manière séparée. La présente note se limite à traiter quelques piliers principaux qui semblent être, aux yeux de la CSL, incontournables et à la base d'une politique écologique en matière d'énergie et de climat qui sera acceptée par la plus grande majorité possible de la société luxembourgeoise et ceci tout en étant apte à réaliser les objectifs écologiques ambitieux qui ont été fixés par le PNEC.

1.1. Des objectifs ambitieux

Les États s'engagent de plus en plus pour une réduction des émissions de gaz à effet de serre comme l'illustre l'Accord de Paris signé en 2016 par 195 pays. Cet accord vise à contenir, à l'horizon 2100, le réchauffement climatique à 2°C voire 1,5°C par rapport à l'ère préindustrielle. Dans le cadre du PNEC, le Luxembourg s'est fixé comme objectif une réduction de 55% des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 2005, une part de 25% des énergies renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie, ainsi qu'une amélioration de l'efficacité énergétique de 40-44% par rapport à l'évolution de référence du modèle EU-Primes (2007). Un moyen, parmi d'autres, d'atteindre cet objectif consiste dans la modification des comportements des entreprises et des ménages concernant les activités polluantes.

Avant de traiter les différents piliers qui sont, pour la CSL, la condition sine qua non d'une transition écologique efficace et fructueuse, notre Chambre tient à mettre en avance qu'elle est absolument consciente de la crise climatique imminente qui menace notre civilisation et que, par conséquent, elle souscrit pleinement à une décarbonisation accélérée de notre société. Ainsi, la CSL salue les objectifs écologiques ambitieux fixés par le PNEC et ceci d'autant plus que les objectifs reflètent les conclusions d'études scientifiques de multiples institutions, dont, notamment, le Intergovernmental panel on climate change (IPCC).

Cela dit, face aux méthodes utilisées pour dynamiser cette décarbonisation et la transition écologique, la CSL tient à faire les remarques et propositions suivantes.

1.2. La transition écologique et la justice sociale – deux sujets absolument indissociables

Aux yeux de la CSL, l'écologie et la justice sociale sont deux volets indissociables. Afin de réussir dans la lutte contre le réchauffement climatique et afin de réaliser les objectifs ambitieux en matière écologique tels qu'ils sont fixés par le PNEC, il est fortement important de mobiliser l'intégralité de la société et d'avoir le soutien du plus grand nombre de citoyens. Par conséquent, toute mesure politique qui risque de provoquer une injustice sociale et d'augmenter les inégalités – qui sont d'ailleurs déjà bien développées et en hausse continue depuis des années – est un obstacle à la réalisation des objectifs et doit être évitée à tout prix.

Ceci dit, la CSL constate et soutient pleinement le fait que certaines notions soulignant l'importance d'une transition écologique socialement juste ont été intégrées dans le PNEC, dont, entre autre :

- 1) «*Eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Reform der Besteuerung des Energie- und Ressourcenverbrauchs ist deren **Sozialverträglichkeit.***»¹
- 2) «***Die sozialverträgliche Umsetzung des CO2-Preises wird durch eine gezielte Verwendung der Einnahmen gewährleistet. Für das Jahr 2021 kann man auf Basis der jetzt bekannten Daten mit Einnahmen von ungefähr 150 Millionen Euro ausgehen. Diese werden in einem ausgewogenen Maß*** („d'une manière équilibrée“) *für konkrete Klimaschutzmaßnahmen und gezielte soziale Entlastungen über fiskalische (z. B. Steuerkredit) **und soziale Maßnahmen im Sinne der sozialen Gerechtigkeit*** („équité sociale“) *für Haushalte mit geringem Einkommen verwendet.* »²

Notons d'abords que la notion de « Sozialverträglichkeit » est insuffisante. La CSL demande la « soziale Gerechtigkeit ». Toute mesure politique doit être socialement juste, ce qui veut dire dans le cadre de la fiscalité écologique que les coûts doivent être distribués de manière équitable par rapport au pouvoir d'achat des contribuables.

La CSL est convaincue que la transition écologique peut seulement réussir si les coûts et les contributions sont payés de manière équitable, relativement aux moyens disponibles, par tous les citoyens de notre société. Il faut, à tout prix, assurer les besoins en énergie indispensables à chacun, éviter toute sorte de précarité énergétique, et garantir le droit à la mobilité à chacun. Une transition écologique inéquitable, en particulier dans une société comme le Luxembourg où le sentiment d'inégalité est en pleine croissance – crise du droit au logement, taux de risque de pauvreté élevé, coefficient de GINI en augmentation –, risque de générer des mouvements comme celui des « gilets jaunes » en France, qui a débuté sur la question des taxes environnementales injustes.

1.3. La fiscalité environnementale au Luxembourg

La fiscalité environnementale est un des outils qui est de plus en plus utilisé pour inclure le coût environnemental dans le prix d'un produit ou d'un service et de dynamiser de manière accélérée, en parallèle, une modification du comportement et des habitudes de consommation des citoyens, afin de lutter contre les enjeux écologiques comme, entre autre, le réchauffement et la crise climatique. La fiscalité environnementale « (...) est définie par le règlement 691/2011 de l'Union européenne (UE) comme « *une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement* » (la TVA sur les produits ou services soumis à une taxe environnementale n'est pas incluse). »³ La réflexion se trouvant à la base de la fiscalité environnementale est donc le principe du « pollueur-payeur ». Il s'agit d'inclure le coût environnemental (et social) dans le prix du bien dont la production a un impact négatif sur l'environnement.

Notons d'ailleurs qu'aux yeux de la CSL, cette approche de définir la valeur de chaque service, produit, ou ressource à travers la notion d'un prix purement « monétaire », et, en conséquence, la théorie du « vrai prix » ou du « juste prix », est, quant-à-elle, déjà regrettable. Est-il possible de définir la valeur réelle de chaque produit pour la société à travers un prix monétaire ? Est-ce que chaque service doit être profitable ? Cette approche équivaut à la soumission à la marchandisation de tous les produits, services et de toutes les ressources alors que c'est justement la soumission aux impératifs de l'économie marchande capitaliste qui est un des fondements de la crise écologique.

« L'objectif, en plus de compenser le coût sur l'environnement, est d'inciter le consommateur à diminuer sa consommation du bien/service taxé. L'ensemble des pays membres de l'UE y recourent mais dans une proportion qui varie d'un pays à l'autre. La taxation environnementale regroupe des taxes telles que

¹ Ministère de l'Énergie et de l'aménagement du territoire et Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, « Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans für Luxemburg für den Zeitraum 2021-2030 », 7 février 2020, 83.

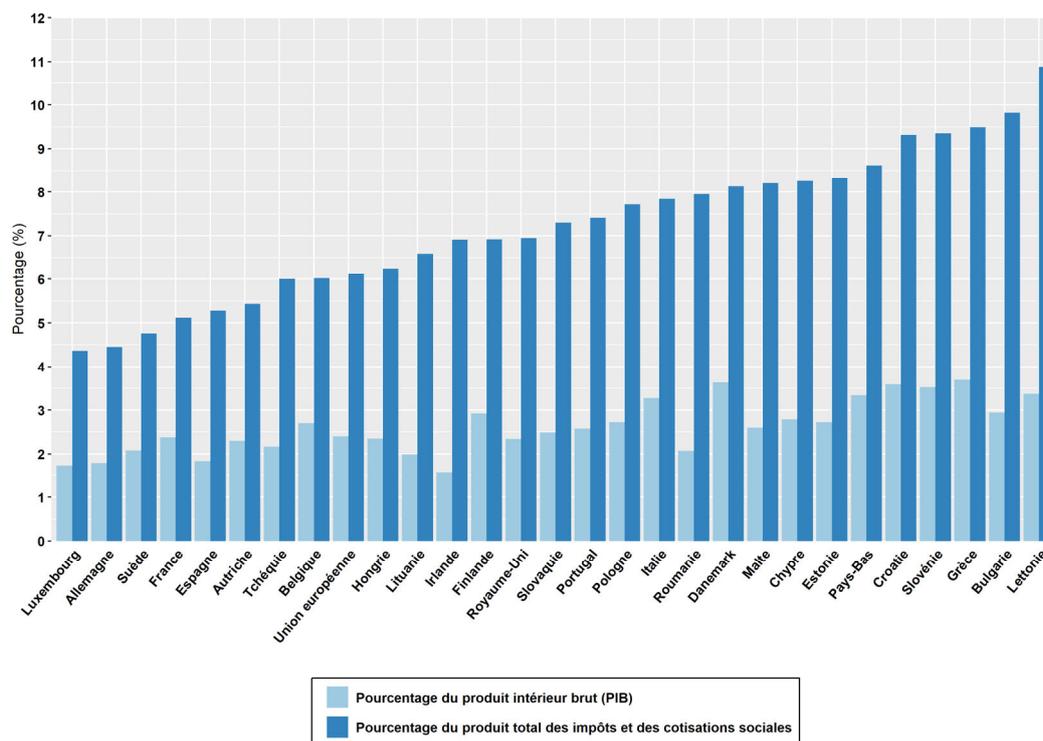
² Ministère de l'Énergie et de l'aménagement du territoire et Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, 61.

³ Vincent Vergnat, Conchita D'Ambrosio, et Philippe Liégeois, « La fiscalité écologique au Luxembourg : quels effets redistributifs » (Luxembourg, s. d.), 4.

les droits d'accise sur les produits énergétiques, les taxes de prélèvement d'eau et rejet des eaux usées ou encore les taxes sur les véhicules automoteurs.⁴ D'après le Graphique ci-dessous, 6,1% des recettes fiscales dans l'UE proviennent de la taxation environnementale soit 2,4% du PIB. Le Luxembourg est en-deçà du niveau européen et se caractérise même par le niveau le plus faible de l'UE en 2018 en proportion des recettes fiscales avec 4,4% et est avant dernier concernant la part dans le PIB (après l'Irlande). Le Luxembourg était pourtant au-delà de la moyenne européenne entre 1995 et 2010. »⁵

Comme montré par le graphique 2, tandis que la part des taxes environnementales dans le PIB a stagné depuis le début des années 2000 dans les pays voisins ainsi qu'en moyenne dans les États-membres de l'UE, elle a connu une trajectoire baissière au Luxembourg. Or, ce constat semble étonnant vu les défis écologiques qui sont de plus en plus thématiques par la société ainsi que par les responsables politiques. Pour le Luxembourg, dont le fonctionnement de l'économie et la constitution de l'emploi salarié diffèrent amplement de ceux de la majorité des autres États en Europe, il existe différentes approches pour expliquer ce phénomène. « Comme expliqué par Pourquoiier et Vicard (2017)⁶ la baisse de la part des taxes environnementales dans le PIB pourrait s'expliquer par la consommation d'énergie qui croît moins vite que le PIB, les accises qui ne sont pas indexées sur l'inflation et le parc automobile qui repose de plus en plus sur le diesel qui est moins fortement taxé. »⁷ Pour le Luxembourg, pourrait également jouer le fait que les taxes environnementales sont souvent payées par les résidents ; les frontaliers les payent dans leur pays de résidence, mais contribuent toutefois au PIB, ce qui diminue automatiquement le rapport entre ces taxes et le PIB. (Le même phénomène joue en rapportant ces taxes aux cotisations sociales et autres recettes fiscales)

Graphique 1 : revenus des taxes environnementales en Europe (2018)



Source : Eurostat ; Graphique : Note « La fiscalité au Luxembourg »

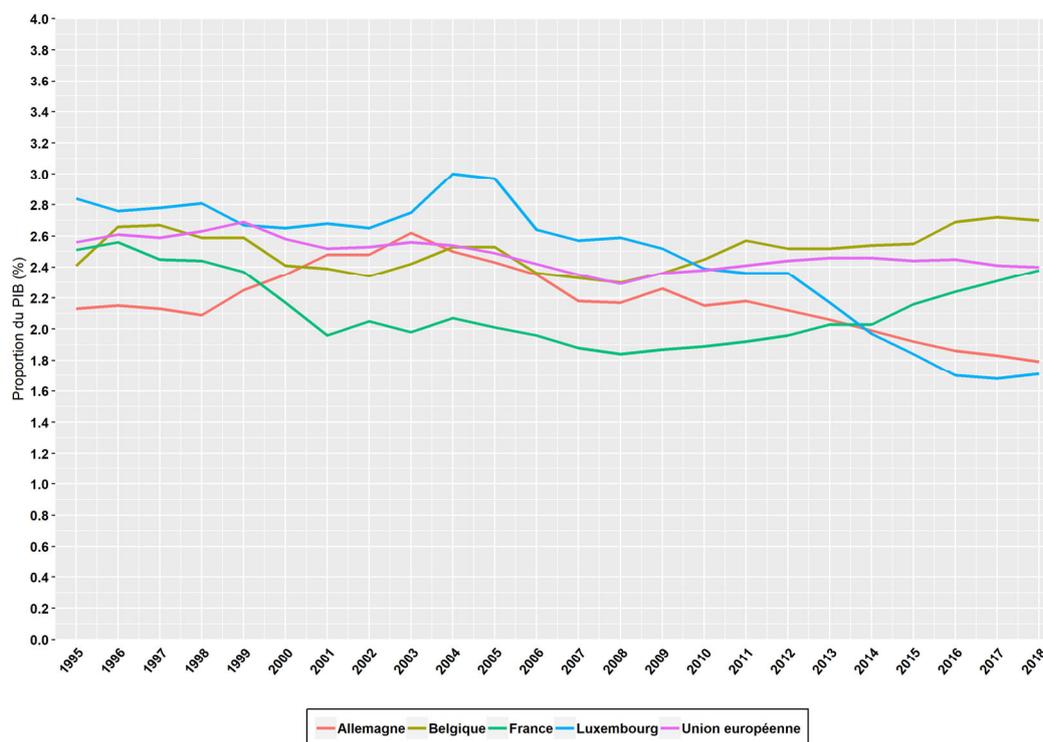
⁴ Un droit d'accise est une taxe sur la consommation de certains produits. Cette taxe est indépendante de la TVA, ainsi, au Luxembourg, le tabac, l'alcool et les produits énergétiques sont à la fois soumis à la TVA et aux droits d'accise.

⁵ Vergnat, D'Ambrosio, et Liégeois, « La fiscalité écologique au Luxembourg : quels effets redistributifs », 4-5.

⁶ F.X. Pourquoiier et A. Vicard, *Fiscalité environnementale. Un état des lieux* (Paris: Ministère de l'environnement, 2017), 133.

⁷ Vergnat, D'Ambrosio, et Liégeois, « La fiscalité écologique au Luxembourg : quels effets redistributifs », 5.

Graphique 2 : évolution de la taxation environnementale en proportion du PIB (en %, 1995-2018)



Source : Eurostat ; Graphique : Note « La fiscalité au Luxembourg »

Il existe différentes approches pour dépenser les recettes générées par la fiscalité environnementale. Notons d'abord que le choix de l'utilisation de ces recettes est très important et aura, lors de la lutte contre le réchauffement climatique, non seulement un impact important sur la réalisation des objectifs en matières environnementales et écologiques, mais aussi sur l'acceptabilité de la fiscalité environnementale par la société, et donc, en conséquence, sur le degré de mobilisation et de participation du public.

« Les recettes générées par les taxes environnementales peuvent être utilisées pour financer la protection de l'environnement. Cette dernière consiste à « prévenir, réduire ou éliminer la pollution ou toute autre forme de dégradation de l'environnement »⁸. Il est à noter que les taxes environnementales ne sont pas forcément dédiées au financement de la protection de l'environnement. Ainsi, les dépenses des administrations publiques pour la protection de l'environnement, selon la définition des comptes de dépenses de protection de l'environnement, sont en-deçà du niveau des recettes des taxes environnementales (cela s'observe sur tous les pays disponibles sur le graphique Graphique 3 et ne représentent, en 2016, que 0,2% du PIB au Luxembourg ; un taux proche de celui observé en Allemagne ou en Autriche. Cependant, dans ces deux derniers pays, les autres acteurs de l'économie investissent également dans la protection de l'environnement ce qui est moins le cas au Luxembourg.⁹ Ainsi, en prenant en compte l'ensemble de l'économie, le Luxembourg est avec l'Irlande et le Royaume-Uni l'un des pays qui consacre la part du PIB la plus faible pour la protection de l'environnement. »¹⁰

⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/environment/environmental-protection>

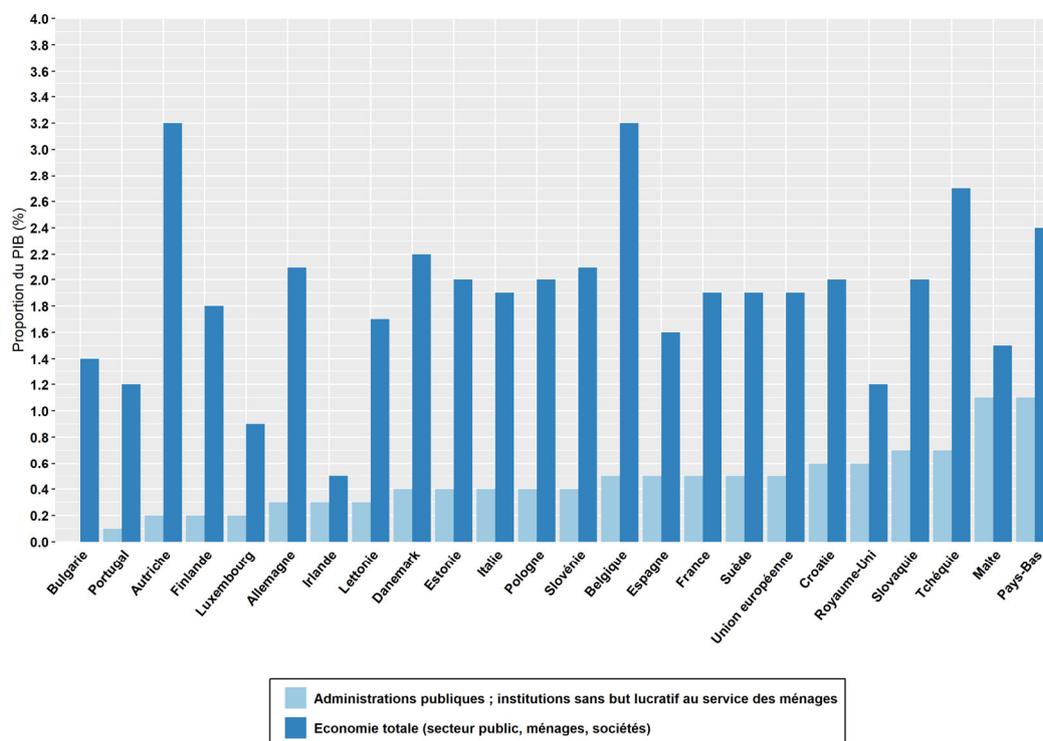
⁹ Les autres acteurs de l'économie comme les entreprises privées et les ménages effectuent des dépenses pour la protection de l'environnement via le recours à des services de gestion des déchets, à des services de construction, entretien et réparation qui protègent l'environnement, les dépenses en recherche et développement environnementale ou en investissant dans des équipements moins polluants... Les autres acteurs de l'économie incluent également les producteurs spécialisés dont la mission principale est la protection de l'environnement.

¹⁰ Vergnat, D'Ambrosio, et Liégeois, « La fiscalité écologique au Luxembourg : quels effets redistributifs », 6.

Vu le niveau des taxes environnementales au Luxembourg qui est inférieur en % du PIB à la moyenne européenne, et vu les objectifs ambitieux tels qu'ils sont fixés par le projet du PNEC sous avis, l'augmentation des taxes environnementales (ou l'introduction de nouvelles taxes) semble, à première vue, un moyen apte à accélérer la transition écologique et à encourager les ménages à changer leurs habitudes de consommation. Cependant, la modélisation des taxes, ainsi que l'utilisation des recettes qui en proviennent, ont un impact important sur la justice sociale, sur le développement des inégalités, sur l'acceptabilité des réformes fiscales, et, finalement, sur l'efficacité de la fiscalité environnementale en général.

En conséquence, notre Chambre tient à faire – dans le cadre des chapitres suivants – quelques remarques qu'elle juge indispensables pour construire une fiscalité environnementale qui aura succès et qui nous rapprochera de nos objectifs ambitieux.

Graphique 3 : dépenses nationales pour la protection de l'environnement (2016)



Source : Eurostat, comptes de la dépense de protection de l'environnement ; Graphique : Note « La fiscalité au Luxembourg »

Note : les comptes de la dépense de protection de l'environnement englobent les ressources consacrées à l'utilisation des services de protection de l'environnement ainsi qu'aux investissements dans ce domaine par des agents économiques résidents. Les transferts nets versés au reste du monde au titre de la protection de l'environnement sont également inclus.

1.4. Pour une taxe carbone socialement acceptable

D'abord, la CSL tient à signaler qu'elle rejette, en général, toute introduction de nouvelles taxes indirectes, ainsi que l'augmentation non ciblée de telles taxes actuellement déjà en vigueur – taxe sur la valeur ajoutée (TVA), les accises sur les carburants, ou une future taxe carbone. Ces taxes agissent par définition de manière régressive – l'impact sur le budget ou le pouvoir d'achat des ménages décroît avec le niveau de vie (ou le revenu disponible) et risque, en plus, de toucher davantage les ménages qui sont contraints dans leurs comportements (majoritairement les ménages plus modestes). Pour le Luxembourg, un pays où les inégalités en matière de revenu ont récemment amplement augmenté (voir coefficient GINI) et où un étalement urbain important et le manque d'infrastructures de transport public dans certaines régions forcent de nombreux ménages à utiliser la voiture comme moyen de transport

principal, il est évident que les capacités d'adaptation à court terme diffèrent fortement et risquent ainsi de dynamiser l'effet inégalitaire d'une future taxe carbone. Il en est d'ailleurs le même dans le cadre de rénovations énergétiques et durables de bâtiments résidentiels. Tandis que les ménages aisés ont souvent accès aux moyens financiers requis pour financer telles rénovations, les ménages modestes n'ont guère cette possibilité (même en incluant les subventions étatiques), pour adopter un comportement écoresponsable.

Ainsi, de telles taxes ne peuvent, en absence de mesures de compensation, pas être construites d'une manière socialement juste et équitable. Même si les dépenses en taxe carbone (ou accises/TVA) augmentent en valeur absolue avec le niveau de revenu, elles augmentent moins vite que ce dernier, ce qui provoque sa nature régressive. « *Les ménages modestes sont les plus affectés par la taxe carbone relativement à leur revenu ; les écarts d'impacts entre niveaux de vie sont importants.* »¹¹ Ainsi, elles risquent toujours de distribuer la pression fiscale d'une manière inéquitable au détriment des ménages moins aisés. Une étude détaillée sur les effets redistributifs de la fiscalité environnementale au Luxembourg, qui a été produite par l'Université du Luxembourg et le Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER), sera publiée dans le cadre du prochain Panorama social de la CSL (un extrait se trouve en Annexe 2)).

Par conséquent, il est indispensable de garantir simultanément l'efficacité écologique, la justice sociale et l'acceptabilité politique de la fiscalité environnementale, et notamment, de la taxe carbone. Vu la forte régressivité de la fiscalité environnementale, il est indispensable de prévoir des mécanismes d'accompagnement et de compensation, afin d'éviter que la réforme échoue et engendre une rupture de la cohésion sociale.

Ceci dit, notre Chambre s'est également rendue compte que la taxe carbone semble être de plus en plus la fiscalité adoptée par la majorité des États-membres de l'UE et qu'il est fortement improbable que le Luxembourg opte à court ou moyen terme pour un autre système. Ainsi, au lieu de se refuser intégralement et à tout prix à la taxe carbone, la CSL estime qu'il est dans le cadre du PNEC plus utile de proposer ci-dessous certaines modifications précises, afin d'améliorer l'acceptabilité sociale d'une future taxe carbone en évitant une augmentation des inégalités à travers une taxe profondément injuste, qui mettra forcément en danger la cohésion et la paix sociale, ainsi que l'efficacité de la taxe elle-même.

Qui plus est, on risque de manière générale que la fiscalité environnementale et, notamment, la taxe carbone et les accises sur les carburants, apparaisse et soit vécue par la société comme une taxe supplémentaire qui, pire encore, est plutôt motivée par des considérations budgétaires que pour donner un prix-signal efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et contrer le réchauffement climatique. Aux yeux de notre Chambre, la réforme future doit éviter à **tout prix** qu'elle soit interprétée par la société – et surtout par les ménages plus modestes – comme moyen pour augmenter le budget de l'État et des communes. Notons dans ce contexte que de nombreuses autres pistes existent pour se procurer les moyens budgétaires nécessaires pour mener une politique environnementale ambitieuse en matières d'investissements infrastructurels, à l'instar d'une imposition plus forte du patrimoine et des revenus élevés, ou encore du recours à l'endettement public.

Notons d'ailleurs que ceci n'est pas une revendication qui est uniquement promue par notre Chambre. Tout au contraire, plusieurs conseils constitués d'experts économiques et écologiques dans les pays voisins ont à maintes occasions souligné l'indissociabilité de la justice sociale et de la politique écologique, ainsi que l'importance d'un modèle qui prévoit que l'intégralité des recettes y relatives soient utilisées pour financer des mesures de compensation bien ciblées.

Le Conseil d'analyse économique français a décrit les conditions qui garantiraient le succès d'une taxe carbone comme suit : « *Le défi est donc d'en proposer des modifications profondes pour construire un dispositif efficace et juste. L'efficacité requiert que le signal-prix soit sauvegardé et la justice requiert que le partage des coûts des mesures environnementales soit équitable.* »¹²

Dans son rapport spécial de juillet 2019 – préparé sur demande du gouvernement fédéral de l'Allemagne, le **Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung**

¹¹ Éloi Laurent et Audrey Berry, « Taxe carbone, le retour, à quelles conditions? », Sciences Po OFCE Working Paper (Paris: OFCE, 2019), 10.

¹² Conseil d'analyse économique, « Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe », Les notes du conseil d'analyse économique (Paris, mars 2019), 1.

a conclu : « *L'objectif de la tarification du CO2 est avant tout de réduire les émissions de CO2 de manière efficace, **mais pas de générer des recettes fiscales supplémentaires.** Afin d'accroître l'acceptation par le public de la tarification du CO2, les recettes qui en résultent devraient être redistribuées, et ce de manière socialement équilibrée. Selon la conception, les gens seront facturés ou soulagés à des degrés divers en fonction de leur consommation nette de CO2 (traduction)* ». ¹³

1.5. Un modèle de taxe carbone proposé par le PNEC qui risque de rompre la cohésion sociale

En suivant la formule prévue actuellement par le PNEC en matière de taxe carbone qui prévoit pour le moment que les recettes en provenance de la taxe carbone soient utilisées en partie pour financer des investissements écologiques, le gouvernement risque qu'au Luxembourg aussi, la fiscalité environnementale apparaisse comme taxe supplémentaire qui engendre des recettes budgétaires additionnelles tout en augmentant davantage la pression fiscale sur les ménages.

Ainsi, le PNEC stipule que les recettes de ladite taxe « *seront utilisés de manière **équilibrée pour des mesures concrètes de protection du climat et des mesures d'aides sociales ciblées par le biais de mesures fiscales (par exemple, un crédit d'impôt) et sociales dans le sens de la justice sociale ("équité sociale") pour les ménages à faibles revenus.** »* ¹⁴ et, en plus, que « *l'accord de coalition stipule que les recettes provenant d'une augmentation des taxes sur l'énergie serviront à financer les efforts sociaux nécessaires pour provoquer un changement écologique (traduction)(...)* » ¹⁵

Or, c'est exactement cette approche qui risque que la taxe carbone soit interprétée comme taxe supplémentaire motivée plutôt par des considérations budgétaires que par le besoin d'un instrument qui sert comme incitatif à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Même si les recettes budgétaires seront par après utilisées pour des investissements écologiques, le seul fait que la neutralité budgétaire ne soit pas assurée risque de provoquer la suspicion du public quant à l'objet réel de taxe, ce qui pourrait engendrer un refus public par rapport à la taxe carbone. Ce rejet sociétal risque d'ailleurs d'être dynamisé du fait qu'une telle taxe apparaît « *comme injuste, notamment vis-à-vis des ménages les moins aisés et de ceux qui ont peu de possibilités de substitution, par exemple, sur leurs moyens de transport.* » ¹⁶

Pour cette raison, la CSL propose des modifications ponctuelles du modèle de taxe carbone du PNEC afin de garantir les deux vecteurs principaux d'un renforcement de l'acceptabilité de toute fiscalité environnementale qui sont la neutralité budgétaire et la non-régressivité.

1.6. Les modifications proposées par la Chambre des salariés

Proposition 1 :

Notre Chambre a remarqué que le modèle de taxe carbone prévu n'a pas encore été officiellement concrétisé et communiqué au public. Or, faute de précisions de la part des ministères responsables, un certain scepticisme par rapport à la taxe carbone et à l'augmentation des accises sur les carburants, voire même un rejet intégral de la fiscalité environnementale indirecte, sont déjà aujourd'hui en train

¹³ «Das Ziel der Co2-Bepreisung besteht primär darin, die CO2-Emissionen auf effiziente Weise zu reduzieren, nicht jedoch darin, zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren. Um in der Bevölkerung die Akzeptanz für die Co2-Preisierung zu erhöhen, sollten die daraus erwachsenden Einnahmen zurückverteilt und dies sozial ausgewogen gestaltet werden. Je nach Ausgestaltung werden Personen abhängig von ihrem CO2-Verbrauch netto unterschiedlich stark be- oder entlastet.» : Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, « Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik », Sondergutachten (Wiesbaden, juillet 2019), 7.

¹⁴ « Diese werden in einem ausgewogenen Maß („d'une manière équilibrée“) für konkrete Klimaschutzmaßnahmen und gezielte soziale Entlastungen über fiskalische (z. B. Steuerkredit) und soziale Maßnahmen im Sinne der sozialen Gerechtigkeit („équité sociale“) für Haushalte mit geringem Einkommen verwendet. » : Ministère de l'Énergie et de l'aménagement du territoire et Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, « PNEC », 61.

¹⁵ « in diesem Sinne hält die Koalitionsvereinbarung fest, dass mit den Einnahmen aus einer Erhöhung der Energiesteuern die gesellschaftlichen Anstrengungen finanziert werden, die erforderlich sind, um den ökologischen Wandel zu schaffen » : Ministère de l'Énergie et de l'aménagement du territoire et Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, 83.

¹⁶ Conseil d'analyse économique, « Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe », 1.

d'être propagés par une partie de plus en plus importante de la société. Afin d'éviter un échec de la taxe carbone, **la CSL revendique que le gouvernement concrétise aussitôt que possible son modèle d'une taxe carbone juste**. En plus, **le gouvernement devra lancer une campagne d'information ambitieuse**, afin d'expliquer les enjeux, l'effet incitatif, le fonctionnement, les mécanismes ainsi que les mesures de compensation au public, pour améliorer l'acceptabilité de la réforme et pour éviter des mouvements politiques comme celui des « gilets jaunes ».

Proposition 2 :

Comme évoqué ci-dessus, il est fortement important d'éviter que la taxe carbone soit rejetée à cause de la suspicion du public quant à l'objet de la taxe. La question de son équité et l'envergure des mesures de compensation sont les facteurs qui détermineront finalement le succès de la réforme. La version actuelle du PNEC propose que les recettes soient utilisées « *de manière équilibrée* » pour financer des investissements et des mesures de compensation. **Or, pour garantir la neutralité budgétaire totale de la taxe carbone et pour diminuer, voire même inverser, l'effet régressif le plus que possible, notre Chambre revendique que les recettes en provenance de la taxe carbone soient utilisées intégralement, à 100%, pour financer des mesures de compensation – décroissant en valeur avec les revenus – pour les ménages moins aisés, qui sont touchés le plus par la fiscalité environnementale à travers, par exemple, un crédit d'impôt ou des paiements directs.**

Les ressources nécessaires pour financer les investissements écologiques devront être perçues ailleurs. Il y a pleines de possibilités – augmentation de l'imposition du capital, augmentation de l'imposition des hauts revenus, taxation de comportements anti-écologiques absolument irresponsables, recours à l'endettement, etc.

Proposition 3 :

Afin de redresser l'impact régressif de la taxe carbone, les effets distributifs des différents modèles de taxe carbone sur les ménages et en particulier son impact sur la précarité énergétique doivent être évalués avant que le système de compensation soit défini. Pour le moment, le PNEC propose « *des mesures d'aides sociales ciblées par le biais de mesures fiscales (par exemple, un crédit d'impôt) et sociales dans le sens de la justice sociale ("équité sociale") pour les ménages à faibles revenus.* »¹⁷ Mais quelle est la définition de « ménages à faibles revenus ? ». Le premier décile ? Les déciles 1 à 3 ? Ou 1 à 5 ? Afin d'éviter des effets distributifs injustes, l'impact de la taxe carbone sur le pouvoir d'achat des ménages, et d'ailleurs aussi celui de l'augmentation conséquente des accises sur les carburants, doit être simulé en fonction de différents critères essentiels, comme, entre autre, leur revenu, leur localisation, les disparités géographiques, leurs équipements, la performance énergétique de leur résidence, etc.

Aux yeux de la CSL, en matière de justice, il ne faut pas seulement se limiter aux revenus très bas, comme par exemple au D1. Tout au contraire, le but doit être un modèle qui réduit au maximum le nombre de ménages perdants de la réforme, tout en gardant l'effet incitatif de la taxe intact. En redistribuant l'intégralité des recettes, il est possible de réduire les pertes, voire même augmenter le pouvoir d'achat de plusieurs déciles de ménages, tout en atteignant une réduction conséquente des émissions de gaz à effet de serre.

Dans son avis sur le budget de l'État 2020, la CSL a proposé dans ce contexte la création d'un crédit d'impôt mobilité (Cf. annexe 1)).

Proposition 4 :

La CSL se pose en général des questions sur le niveau de la taxe carbone par tonne de CO² émise. Selon le consensus des études scientifiques sur l'effet incitatif de la fiscalité environnementale, la grande majorité des experts sont d'accord que le niveau choisi devrait être amplement supérieur à 20€/tonne. Vu l'élasticité-prix¹⁸ élevée de certains produits et services, un taux de 20€/tonne ne suffit pas pour avoir un impact réel sur le comportement des citoyens. Grâce au modèle proposé ci-

¹⁷ Ministère de l'Énergie et de l'aménagement du territoire et Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable, « PNEC », 83.

¹⁸ L'élasticité-prix mesure la sensibilité des consommateurs à une variation du prix. Plus concrètement, elle mesure la variation relative de la quantité consommée d'un bien suite à une variation relative du prix de ce bien.

dessus, on pourrait choisir un taux plus élevé et accélérer ainsi la transition, tout en protégeant le pouvoir d'achat des ménages modestes.

Évidemment, la CSL est bien consciente que des questions de compétitivité internationale en rapport avec le niveau de la taxe carbone choisi se posent. Or, différents pays en Europe – la Suisse et la Suède sont des cas exemplaires – ont démontré qu'il est bien possible d'introduire une fiscalité environnementale amplement plus ambitieuse, tout en restant compétitif au niveau international.

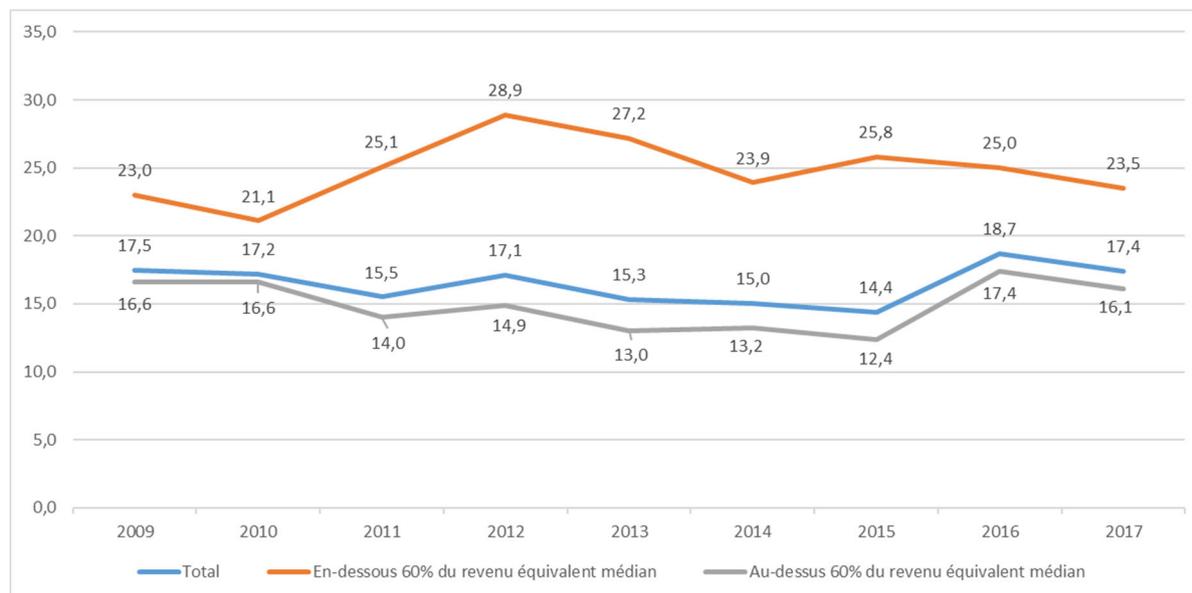
2. Les aides écologiques

2.1. Construire un système d'aides écologiques PRIME House plus juste et plus efficace

Vu les objectifs ambitieux en matière de gains en efficacité énergétique entre 40 et 44% jusqu'en 2030 (en comparaison avec le scénario de référence EU-Primes 2007), il sera indispensable de promouvoir davantage la rénovation énergétique et durable des bâtiments résidentiels, la promotion des énergies renouvelables, ainsi que la conversion des équipements énergivores les plus polluants à travers, entre autre, le programme de soutien PRIME House. L'augmentation conséquente du prix de l'énergie stimulée par des instruments comme la taxe carbone risque d'impacter l'accès aux besoins en énergie et de dynamiser la précarité énergétique¹⁹.

Or, les ménages les plus concernés par cette évolution seront évidemment les ménages les moins aisés qui vivent souvent dans les logements les moins efficaces qui nécessitent plus d'énergie pour être chauffés, et qui ont moins de capacités à investir pour rénover, par manque de ressources financières. Les données d'Eurostat figurant dans le graphique suivant étayent ces considérations. « *La précarité énergétique constitue ainsi un problème social qui légitime l'intervention politique.* »²⁰

Graphique 4 : pourcentage de la population totale vivant dans un logement ayant soit des fuites dans la toiture, soit des murs, sols ou fondations humides, soit de la pourriture dans l'encadrement des fenêtres ou au sol (Luxembourg, 2009-2017)



Source : Eurostat - enquête EU-SILC ; Graphique : CSL

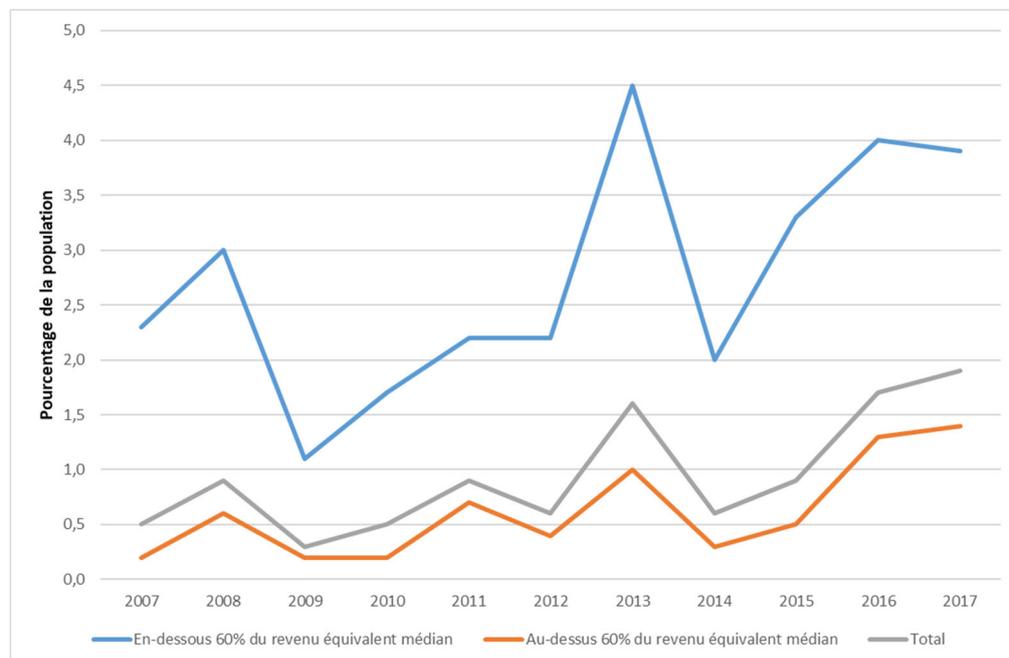
¹⁹ Si le Luxembourg dispose d'une législation qui permet d'affirmer qu'aucune coupure énergétique ne peut avoir lieu en raison d'un manque de moyens financiers, il ne reste pas moins que la précarité énergétique est bien présente et que l'aide d'urgence versée par les offices sociaux, tout comme l'AVC, ne sont versées que sur demande des éventuels bénéficiaires. Il s'agit d'une démarche à faire auprès d'une institution étatique, avec tous les aspects décourageants qui peuvent en découler.

²⁰ Laurent et Berry, « Taxe carbone, le retour, à quelles conditions? », 8.

Les personnes vivant en situation de précarité sont surreprésentées dans les logements moins confortables en termes d'humidité, et donc plus énergivores.

Dans le même ordre d'idées, les personnes vivant sous le seuil de pauvreté et ayant une incapacité à maintenir une température adéquate dans le logement sont surreprésentées. En 2017, près de 2% de la population se trouve dans l'incapacité d'avoir une température adéquate dans son logement. Ce pourcentage peut paraître bas mais depuis 10 ans, on observe une tendance à la hausse de personnes en difficulté de gestion de température ; les plus pauvres étant les plus touchés comme le montre le graphique suivant.

Graphique 5 : évolution de l'incapacité des ménages à maintenir une température adéquate dans le logement en fonction du revenu équivalent médian (2007-2017, en % de la population)



Source : Eurostat- EU-SILC ; Graphique : CSL

Ce qui montre bien qu'au Luxembourg aussi la précarité énergétique constitue un problème social qui légitime l'intervention politique. Évidemment, certaines primes à la rénovation existent, mais d'une part elles ne concernent de prime abord que les propriétaires, et d'autre part, on peut s'interroger sur la capacité des propriétaires aux revenus modestes à entreprendre de telles initiatives, étant donné que la part restant à payer peut constituer un fardeau impossible à financer. Il serait nécessaire de conditionner l'accès aux différentes aides selon des critères sociaux en faveur des ménages les plus démunis.

En conséquence, il est important de créer des subventions étatiques mieux ciblées pour donner aux ménages aux revenus modestes également la possibilité d'effectuer les rénovations ou les acquisitions nécessaires. Or, la CSL constate que les aides du programme PRIME House sont nullement ciblées ; tout au contraire, les aides sont forfaitaires et les mêmes pour tous les ménages.

2.2. Les propositions de la CSL en matières d'aides écologiques dans le cadre du programme PRIME House

Dans ce contexte, notre Chambre revendique certaines modifications des subventions actuelles :

Proposition 1 :

Afin de réaliser les objectifs en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique, il est important de faciliter l'accès aux moyens d'aide en général et cela plus spécifiquement pour les propriétaires à faible revenu et aux liquidités limitées, pour qui un préfinancement est très dissuasif. Ainsi, la CSL demande la prise en charge directe du paiement des factures, sur base de la présentation de devis, jusqu'à concurrence des subventions allouées, épargnant ainsi aux ménages la charge du préfinancement intégral. Cette manière de procéder aurait l'avantage de garantir un investissement utile et efficace des subventions étatiques accordées et, parallèlement, d'en faire bénéficier le contribuable à ressources faibles de manière équitable et dans la même mesure que tout autre requérant.

Proposition 2 :

Pour le moment, les aides écologiques sont les mêmes pour tout le monde. Cependant, d'une part, il est probable que les propriétaires aux revenus élevés pourraient financer la rénovation énergétique de leurs propriétés immobilières – qui devrait devenir d'un point de vue financier de plus en plus attractive à cause de la croissance du prix de l'énergie dynamisée par la fiscalité environnementale – sans les subventions étatiques. D'autre part, on peut généralement s'interroger sur la capacité des propriétaires moins aisés à financer la rénovation énergétique et durable de leur résidence, et ceci même en profitant des subventions étatiques actuelles.

En conséquence, notre Chambre estime que, afin de réaliser les objectifs en matière d'amélioration de la performance énergétique du parc résidentiel au Luxembourg, le gouvernement devrait envisager de réformer les aides écologiques en intégrant un certain coefficient social qui engendrait des versements/aides majorés en fonction du revenu du ménage concerné. Dans ce contexte, il serait d'ailleurs important de faire une évaluation des ménages en fonction de leur situation socio-économique qui ont bénéficié, jusqu'ici, des aides écologiques.

Proposition 3 :

Les prêts climatiques à taux réduit et à taux zéro sont évidemment des instruments aptes à préfinancer et à stimuler le volume en rénovations écologiques et durables effectuées. Cependant, en ce qui concerne le prêt à taux zéro qui est seulement accordé aux ménages respectant certaines conditions socio-économiques et dont le but est de soulager financièrement les ménages moins aisés, les statistiques récentes ont montré que cet instrument n'a été, jusqu'ici, guère utilisé. Ainsi, suite à une interpellation du député David Wagner, le ministre responsable, Henri Kox, a répondu que, depuis 2017, quelque 1.800 prêts climatiques PRIME House ont été accordés, tandis qu'il y avait 133 demandes pour un prêt climatique à taux réduit entre janvier 2017 et fin janvier 2020, contre seulement 20 demandes de prêt climatique à taux zéro.

Or, il existe différentes approches pour expliquer ce phénomène. On pourrait suggérer que les ménages aux revenus plus élevés sont souvent mieux informés et profitent ainsi plus de cet instrument. Mais, il est au moins aussi probable que les ménages qui sont éligibles pour un prêt climatique à taux zéro n'ont de toute façon pas la capacité financière requise pour financer telles rénovations. Donc même avec un prêt à taux zéro, il faut toujours rembourser le prêt. Cette approche supporterait l'hypothèse que les coûts de rénovation, même en prenant en compte les subventions étatiques accordées, constituent une barrière financière insurmontable pour beaucoup de ménages et risquent ainsi de freiner le progrès en matières de gains en efficacité énergétique du parc résidentiel.

En vue d'une allocation optimale des aides et des prêts climatiques, et notamment celui à taux zéro, la CSL demande une politique d'information plus active de la part des services publics, qui ne consisterait pas seulement dans la publication des instructions générales sur les dispositifs d'aides, mais qui, dans la mesure du possible, rendrait individuellement les bénéficiaires potentiels attentifs aux prestations auxquelles ils peuvent prétendre et qui motiverait et renseignerait différents groupes-cibles de propriétaires de logements envisageant une rénovation.

3. L'incohérence entre la politique économique et monétaire internationale et les efforts en matière écologique

La CSL constate qu'une majorité des mesures présentées dans le PNEC, comme, par exemple, la taxe carbone, transfèrent la responsabilité d'adopter un comportement écologique au consommateur. Tandis que le consommateur joue évidemment un rôle important dans la transition écologique, il y a certains produits, certains modes de vie, ou certains modes de production qui devraient tout simplement être interdits par la législation. En plus, et pire encore, certains facteurs, comme notamment la politique économique et monétaire internationale, font signe d'une certaine hypocrisie face aux enjeux environnementaux des prochaines décennies.

3.1. Les Accords commerciaux internationaux : quelle légitimité par rapport aux politiques environnementales ?

Les Accords commerciaux internationaux sont un instrument dont la nécessité n'a pas été remise, jusqu'ici, au moins par les responsables politiques et des économistes libéraux, en question. Ainsi, des accords comme CETA ou l'UE-Mercosur sont promus par les institutions politiques de l'UE sans prendre en compte le fait que l'essor du commerce intercontinental accélère davantage le réchauffement climatique.

Même si les Accords contiennent des chapitres consacrés au développement durable et notamment au respect des normes sociales et environnementales, le seul fait que ces accords dissocient les lieux de production et de consommation et augmentent inévitablement le volume de transports intercontinentaux de marchandises et, par conséquent, les émissions de gaz à effet de serre, contredit les efforts qui doivent être faits dans le cadre de la crise climatique.

La croissance du commerce mondial entraîne donc une hausse des émissions de gaz à effet de serre. C'est la contribution directe du commerce aux émissions. Or, ces dernières ne sont pas prises en compte dans le calcul des émissions de chaque pays.

Il existe deux approches différentes par rapport à cette problématique. Soit on développe un système qui prend en compte le coût environnemental dans le calcul du prix final des produits, soit on repense intégralement nos habitudes de consommation et le commerce intercontinental.

3.2. Comment prendre en compte le coût environnemental du commerce intercontinental ?

Pour que la libéralisation du commerce produise des effets positifs sans porter préjudice à l'environnement, il faut tarifier les émissions générées par le transport international de marchandises. Il faut intégrer le coût environnemental au commerce.

Imaginons que l'on mette en place un droit de douane uniforme et généralisé dans le monde pour éviter que la croissance de l'économie internationale entraîne une augmentation du commerce et donc des émissions de gaz à effet de serre. Pour stopper la hausse du commerce mondial d'ici à 2030, il faudrait progressivement augmenter les droits de douane jusqu'à 17 %, soit un triplement en moyenne. Le coût en termes de PIB serait considérable et cela n'abaisserait les émissions de gaz à effet de serre que de 3,5 %. Cela poserait aussi des problèmes en matière de sécurité alimentaire, car de nombreux pays dépendent des importations de produits agricoles. La solution la plus efficace serait donc de taxer le carbone, mais l'intégration des enjeux climatiques dans la régulation des transports internationaux est difficile.

Comment intégrer l'enjeu climatique dans les échanges commerciaux ?

Si un groupe de pays décide de poursuivre des objectifs ambitieux en matière de climat et de taxer ses émissions de carbone – une situation dont on se rapproche en UE vu la multiplication du nombre d’États-membres qui ont déjà, ou visent d’introduire une taxe carbone –, leurs efforts pourraient être annihilés par le jeu du commerce international. Les industries fortement émettrices, comme les cimenteries, délocaliseraient leurs usines dans des pays qui n’ont pas de politique climatique. Ce qui ne ferait que déplacer le problème ailleurs. Il faut donc imaginer autre chose.

Une première méthode, a priori séduisante, est la **taxe de compensation aux frontières**. Les pays qui taxent leurs émissions pourraient aussi taxer les importations de biens en fonction du carbone émis au cours de leur production. Cela réglerait les problèmes de perte de compétitivité de leurs industries. Un premier problème doit être toutefois réglé : comment calculer la teneur en carbone d’un bien ? Difficile, d’autant qu’il faudrait tenir compte des chaînes de valeur mondiales. Surtout, cet ajustement aux frontières risque d’être rejeté par l’Organisation mondiale du commerce (OMC) au motif qu’il est discriminatoire.

Quelle serait l’alternative ?

Une manière de contourner cet obstacle serait de **former un club de pays** poursuivant les mêmes objectifs de réduction de gaz à effet de serre et s’engageant au-delà de l’accord de Paris. Ils taxeraient tous les biens en provenance des pays ne partageant pas cet engagement avec un droit de douane modéré, et pas seulement les biens les plus chargés en carbone. Il suffirait à ces pays d’ajuster leurs objectifs climatiques pour rejoindre le club et échapper à la taxe. Le produit de la taxe pourrait être utilisé pour financer le transfert de technologies propres vers les pays les moins avancés. L’OMC l’autoriserait sans doute car elle prévoit une exception environnementale pour les droits de douane qui poursuivent un objectif légitime, transparent et non discriminatoire.

3.3. Pour un retour vers une production plus locale

Pour aller encore plus loin, on devrait se demander si un tel niveau de transports intercontinentaux est vraiment nécessaire ou s’il est plutôt nocif au développement d’une économie soutenable et écologique.

Est-ce qu’on a vraiment besoin de toutes ces marchandises pour mener une vie heureuse et pour conserver notre niveau de vie ? Ou ne vaudrait-il pas mieux réduire le commerce intercontinental le plus que possible et retourner vers une production plus locale ?

Aux yeux de notre Chambre, il faudrait au moins prendre en considération de développer une autre approche par rapport au commerce et à la consommation. Il est d’une grande importance de repenser nos habitudes de consommation afin d’avoir une chance réelle dans la lutte contre le réchauffement climatique. **Défendre et signer des Accords commerciaux à tout prix équivaut finalement à se soumettre au primat de la libéralisation du commerce international et de la croissance économique sur toute autre finalité écologique et sociale. Une telle politique économique est inacceptable vu les défis environnementaux et sociaux majeurs auxquels notre société fait face au 21^{ème} siècle.**²¹

3.4. Pour une règle d’or des investissements en faveur de la transition écologique

Vu la crise climatique imminente, une transition écologique accélérée doit être lancée par le gouvernement à travers des investissements publics ambitieux.

²¹ Notons d’ailleurs que la crise du coronavirus qui menace actuellement notre société, mais aussi les tensions diplomatiques et commerciales entre les États-Unis et la Chine, ou encore, celles au Moyen-Orient, ont mis en évidence les désavantages du commerce hyperlibéralisé et intercontinental, ainsi que ceux des chaînes de production mondiales. Dans ce contexte, on devrait envisager de repenser le commerce international et la globalisation tout en promouvant des chaînes de production plus locales (ou intra-européennes).

Dans ce contexte, il importe de rappeler que la situation budgétaire actuelle est tellement favorable que le gouvernement aurait bien les moyens pour des investissements supplémentaires. Un solde légèrement négatif de l'Administration centrale au futur (besoin en financement) ne devrait pas du tout être interprété comme un danger budgétaire et ainsi empêcher la modernisation des infrastructures et l'expansion de l'État-providence, mais plutôt comme preuve des investissements faits pour assurer le développement économique, écologique et social futur. **Vu la situation économique mondiale actuelle qui est marquée par les tensions commerciales, un recul de la croissance économique, et un fort besoin en investissements publiques pour stimuler la transition écologique, le dogme de la « Schwarze Null » est absolument à rejeter.**

Toutefois, depuis l'introduction du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en 2005 avec le but d'éviter, entre autre, des déficits excessifs de la part des États-membres de l'UE, la limitation du déficit budgétaire à -3% du PIB et le fameux solde structurel, dont la fiabilité a été critiquée par la CSL à maintes reprises, limitent la marge de manœuvre du Luxembourg, et des États-membres en général.

Or, vu l'urgence climatique, un assouplissement de la politique budgétaire est indispensable. Dans ce contexte, notre Chambre revendique que le gouvernement soutienne l'introduction d'une règle d'or qui définit que les investissements infrastructurels écologiques ne soient pas pris en compte dans le calcul du déficit budgétaire dans le cadre du PSC.

4. Le PNEC, les transports publics et l'aménagement du territoire

Le PNEC comprend les mesures pour atteindre les objectifs nationaux dans 5 secteurs, dont les transports publics. Pour la CSL, le droit à la mobilité – indispensable à la fois pour la vie privée que pour le travail – doit être protégé au vu de l'augmentation du prix de l'énergie. Il en est de même pour le choix du moyen de transport le plus approprié aux besoins individuels de chaque citoyen.

Afin d'assurer ce droit, il est indispensable de lancer une campagne d'investissements publiques dans les infrastructures en général, et notamment, celles liées au transport public, qui est de loin le moyen de transport le plus efficace d'un point de vue de ressources et d'énergie. La CSL est convaincue que l'électromobilité individuelle – même en présence des gains importants en efficacité énergétique qui sont envisageables à moyen terme par rapport aux voitures traditionnelles – ne suffira jamais pour réaliser les objectifs écologiques. Une voiture restera toujours inefficace, à la fois à cause des besoins en matériaux/ressources qui sont nécessaires pour sa construction et à cause de son bilan désastreux en matière d'efficacité énergétique. Un revirement massif et immédiat vers les transports publics est le seul moyen pour rendre notre mobilité plus soutenable et plus écologique. En attendant, les personnes qui sont actuellement contraintes de recourir à la mobilité individuelle, par manque d'une offre en transports publics adéquate, ne doivent pas être pénalisées par une politique visant à simplement renchérir les déplacements en voiture privée.

4.1. Les transports publics

La CSL salue la gratuité des transports publics en vigueur depuis le 29 février 2020. Toutefois, notre Chambre s'est posé plusieurs questions sur cette réforme, notamment sur la préservation des emplois, la fermeture des guichets pénalisant l'offre de renseignements aux voyageurs, ou encore le risque d'une augmentation à moyen ou à long terme de la sous-traitance en substituant des agents de sécurité privés aux accompagnateurs de train par exemple.

Par ailleurs, la CSL a estimé qu'il serait opportun d'étendre la gratuité des transports publics par route et par rail au premier arrêt et à la première gare se situant après la frontière luxembourgeoise. Cette mesure rendrait, d'une part, le transport public plus attractif et, d'autre part, permettrait de désengorger les parkings des gares luxembourgeoises qui, pour la plupart, ont déjà besoin d'agrandissements. Une concertation avec les autorités des pays frontaliers serait bien entendu nécessaire, y compris pour établir des synergies pour la réalisation ou l'extension de parkings dans les localités frontalières. Une autre piste intéressante proposée a été celle de la reconnaissance commune de la validité d'un titre de

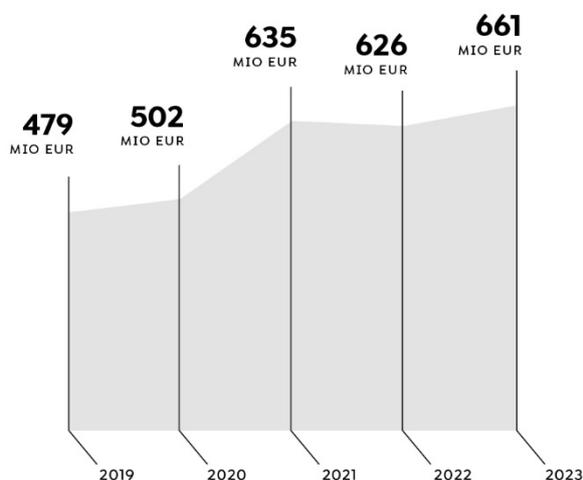
transport transfrontalier pour tous les modes de transport. Ainsi, un usager en possession d'un ticket de bus aller-retour entre Luxembourg et Trèves pourrait effectuer son voyage retour en train.

En guise de conclusion, notre Chambre a tenu à souligner que l'objectif de la politique des transports publics devrait être de garantir le droit au transport public à toutes les personnes vivant et travaillant dans notre pays. L'organisation des transports publics doit répondre à cet objectif par des moyens adéquats, notamment financiers.

4.2. L'avis de la CSL, du 20 novembre 2019, relatif au projet de budget pour 2020

Précisément, à propos de moyens financiers, une partie des investissements projetés par le projet de budget pour 2020 et la programmation financière pour 2019 à 2023 sont catégorisés par le gouvernement comme « investissements environnementaux et climatiques ».

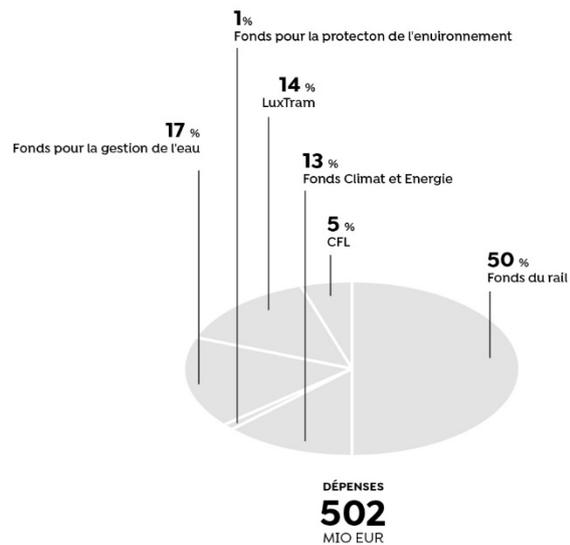
Graphique 6 ; évolution des investissements environnementaux et climatiques (2019-2023, en millions d'euros)



Source : présentation du projet de budget pour 2020 à la Chambre des députés

Selon les chiffres annoncés par le ministre des Finances, ces investissements s'élèvent en 2020 à environ 500 millions d'euros et augmenteront d'ici 2023 à 661 millions d'euros, soit environ 23 % des dépenses d'investissement totales. Ces dépenses sont pour leur très grande majorité (environ 80 %) effectuées à partir des fonds spéciaux de l'État, selon cette clé de répartition :

Graphique 7 : répartition des investissements environnementaux et climatiques en 2020



Source : présentation du projet de budget pour 2020 à la Chambre des députés

Les dépenses, recettes et avoirs des fonds spéciaux n'affichent cependant pas de déviations notables par rapport aux projets de budget des années précédentes. La question se pose de savoir s'il s'agit là d'efforts supplémentaires consentis afin de contribuer, dans une juste mesure et en tenant compte de l'impact qu'un petit pays peut avoir en la matière, à la lutte contre le changement climatique. Ou si, au contraire, il s'agit d'une simple requalification de dépenses déjà prévues de longue date regroupées sous une nouvelle étiquette « investissements environnementaux et climatiques ».

Tableau 1 : répartition des prévisions d'investissements environnementaux et climatiques en 2020

50% (251 mio.)	Fonds du rail	Dépenses d'investissement	
		Frais d'études	
17% (86 mio.)	Fonds pour la gestion de l'eau	Dépenses générales	
		Dépenses selon l'article 65 de la loi relative à l'eau	
		Renaturation des eaux	
		Protection contre les inondations	
		Etudes et recherches	
14% (67 mio.)	Luxtram	Service public de tram assuré par Luxtram (section 20.2, art. 31.021)	
		Participation aux frais de fonctionnement de Luxtram (section 20.2, art. 41.011)	
		Participation de l'État aux frais d'investissement liés aux lignes entre	la Gare centrale et le Circuit de la Foire internationale à Kirchberg (section 50.2, art. 61.010)
			la Gare centrale et la Cloche d'Or (section 50.2, art. 61.011)
			le Circuit de la Foire internationale à Kirchberg et l'aéroport du Findel (section 50.2, art. 61.012)
13% (67 mio.)	Fonds climat et énergie	Dépenses en faveur du climat	Crédits d'émission
			Mesures nationales
			Financement climatique international
		Énergie	Mécanismes de compensation
			Mesures de coopération
5% (25 mio.)	CFL (aucune information quant à la nature exacte des dépenses n'a pu être trouvée)		
1% (5 mio.)	Fonds pour la protection de l'environnement	Pacte climat - financement de projets	
		Nature	

Source : Projet de budget pour 2020 et calculs CSL

À noter que la plupart des dépenses que l'on peut qualifier d'investissements environnementaux et climatiques sont liées de façon plus ou moins directe à la protection de l'environnement et à la préservation du climat, elles ne constituent pas toutes un véritable investissement. En effet, la rémunération du service public du tram assuré par une société anonyme (même si elle est à capitaux publics) ne correspond nullement à la définition d'investissement.

Par ailleurs, les projets de budget des années passées prévoient des montants similaires, voire même supérieurs, pour l'année 2020 :

Tableau 2 : évolution des prévisions d'investissements environnementaux et climatiques en 2020

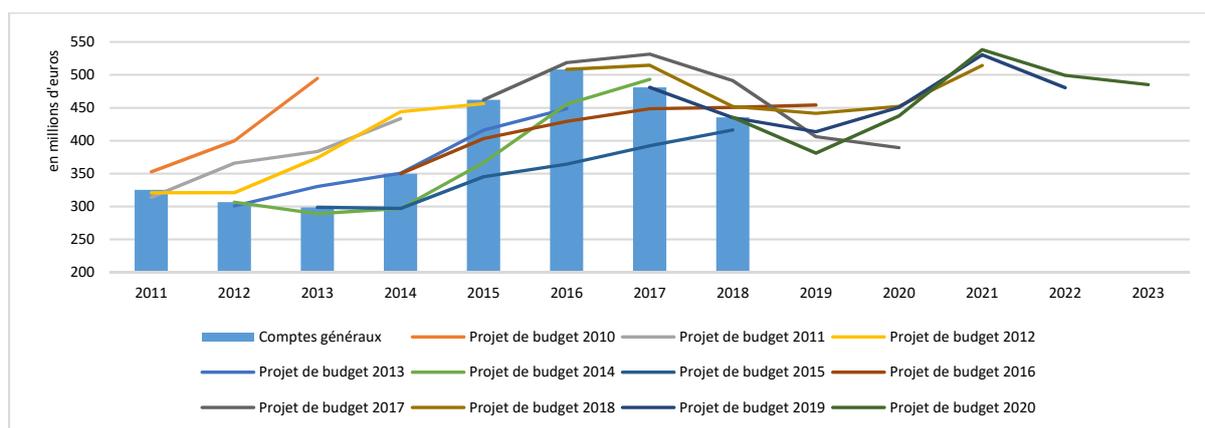
	PB 2018	PB 2019	PB 2020
Fonds du rail	282,44	274,29	251,35
Fonds pour la gestion de l'eau	87,03	86,89	86,16
Luxtram	102,82	57,41	67,78
Fonds climat et énergie	75,6	58,1	67,2
CFL	?		25
Fonds pour la protection de l'environnement	3,60	3,60	5,44
Total des estimations	547,89	480,28	502,93

Source : Calculs CSL d'après les projets de budget pour 2018 à 2020

De façon générale, la politique d'investissement environnementale et climatique proposée par le gouvernement paraît très peu ambitieuse au regard des défis à surmonter et des marges de manœuvre budgétaires qui pourraient être déployées à cet égard.

Si l'on s'intéresse aux investissements en infrastructure opérés à partir des fonds spéciaux de l'État, force est de constater que la réalité est bien souvent moins reluisante que les annonces faites. Ainsi, à titre d'exemple, le projet de budget pour 2011 prévoyait une forte hausse des dépenses en matière ferroviaire, les dépenses devant passer de 314 millions d'euros en 2011 à presque 434 millions en 2014. Cependant, selon les comptes généraux des années respectives, les investissements ne sont passés que de 325 millions en 2011 à 350 millions en 2014. Au total, sur ces années, ce sont environ 180 millions d'euros de moins que prévu qui ont été dépensés par le fonds du rail.

Graphique 8 : écarts entre niveaux d'investissement (dépenses ajustées) annoncés et réalisés par le fonds du rail (2011-2023)



Sources : comptes généraux pour 2010 à 2018 et Projets de budget pour 2010 à 2020 ; Graphique : CSL

Par ailleurs, force est de constater que – les temps de démarrage des grands projets d'infrastructure étant parfois excessivement longs et l'accroissement des besoins en la matière tellement rapide – les investissements publics, notamment en matière de transport (grande voirie, transports publics) ou de logement, restent bien en deçà des besoins une fois qu'ils sont finalement réalisés.

4.3. Quelques considérations en rapport avec l'aménagement du territoire en général

Étant convaincue que, afin d'être capable de générer une transition vers une société plus soutenable et écologique, le futur aménagement du territoire et une politique écologique ambitieuse sont deux volets qui doivent se compléter eux-mêmes, et qui doivent, en conséquence, être pensés et développés de manière coordonnée, notre Chambre tient à faire quelques remarques en rapport avec ce sujet. Afin de réaliser les objectifs en matière écologique prévus par le PNEC, il est indispensable de promouvoir une politique d'aménagement du territoire qui permet de rendre notre société et son fonctionnement plus efficaces et qui est compatible avec le développement des infrastructures nécessaires pour réaliser lesdites objectifs.

Le parc résidentiel du Luxembourg est marqué par un important étalement urbain – selon la méthode de calcul de l'OCDE, parmi tous ses États-membres, l'étalement urbain est le plus prononcé au Luxembourg.²² Or, comme déjà évoqué dans le chapitre ci-dessus, la CSL est convaincue que la mobilité individuelle – qui est aujourd'hui largement le moyen de transport le plus répandu au Luxembourg – n'est, et ne sera jamais, assez efficace pour réaliser les objectifs écologiques à moyen terme. Il est ainsi indispensable de lancer une campagne d'investissements publics dans les transports communs et de garantir autant que possible le droit au transport public aux citoyens du Luxembourg (et aux frontaliers). Ceci dit, il est évident que l'important étalement urbain limite à la fois l'efficacité du transport public et la possibilité d'assurer ce droit à la mobilité à chacun.

En conséquence, dès maintenant, chaque projet immobilier doit être évalué en fonction de sa situation géographique et des possibilités de le connecter au réseau du transport public. Même si on se trouve actuellement au Luxembourg au milieu d'une crise du droit au logement, entamer des constructions à n'importe quel endroit sans évaluer les conséquences en matière de trafic, de soutenabilité et de densité ne sert pas la cause, mais peut, au contraire, même être nocif à l'évolution de notre société en général. Créer des zones résidentielles densifiées dans l'espace urbain et périurbain et à proximité des nœuds du réseau de transport public, et notamment, du réseau ferroviaire déjà en existence, constitue la clé de voûte d'une transition écologique accélérée et efficace du secteur du transport.

Vu l'évolution dynamique de l'économie et de l'emploi salarié au Luxembourg et en prenant en compte le nombre de frontaliers qui est en pleine croissance depuis des décennies, une approche nationale – au moins en matière de transport – n'est plus suffisante et apte à réaliser une transition écologique de ce secteur. Tout au contraire, des projets de coopération transnationale dans toute la Grande Région sont la seule méthode pour limiter la mobilité individuelle et pour développer un réseau performant de transport public au-delà des frontières nationales. Afin de réaliser les objectifs écologiques à la fois au niveau national et au niveau européen, les différents responsables politiques de la Grande Région doivent remplacer la concurrence intrarégionale par une coopération transfrontalière ambitieuse.

* * *

De manière générale, la CSL note que le PNEC comprend de nombreuses annonces sans prévoir de mesures concrètes, notamment en ce qui concerne le volet social et fiscal. Par ailleurs, il est souvent fait référence à des dispositifs sociaux existants qui sont déjà actuellement insuffisants comme le montre la montée continue des inégalités ; des mesures relevant du droit du travail à l'instar du télétravail sont également invoquées. De nombreux subsides existants (énergies renouvelables ; utilisation rationnelle de l'énergie, voitures électriques) ne sont pas soumis à des critères sociaux.

Pour ces raisons, la CSL estime que les organisations syndicales doivent impérativement être consultées lors de l'élaboration des mesures concrètes de mise en œuvre du PNEC.

La CSL renvoie par ailleurs à ses remarques élaborées dans son avis relatif à la loi « climat ».

²² OCDE, *Études économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*, Editions OCDE (Paris, 2019), 94.

Annexe

1. La réforme du système des frais de déplacement proposée par la Chambre des salariés

La transformation des frais de déplacement, jusqu'à présent considérés comme frais d'obtention, en un crédit d'impôt mobilité (CIMOB) peut être un instrument utile afin de contrebalancer les effets régressifs d'une hausse éventuelle des accises sur les carburants en vue de réduire les émissions de CO₂.

Les frais de déplacement en bref

Les frais de déplacement, qui sont des frais d'obtention, sont déduits des revenus provenant d'une occupation salariée pour en établir le revenu net. Les frais d'obtention sont des dépenses faites en vue d'acquiescer, d'assurer et de conserver les recettes, dans notre cas, le salaire.

Pour calculer les frais de déplacement forfaitaires, l'éloignement se mesure actuellement en unités d'éloignement à 99 euros par an, exprimant les distances kilométriques en ligne droite entre les diverses communes du domicile et du ou des lieux de travail, sans tenir compte du moyen de locomotion. Les quatre premières unités à 99 euros (396 euros au total) ne sont pas à prendre en compte pour déterminer l'impôt. La déduction forfaitaire maximale est égale à 26 unités d'éloignement à 99 euros ou 2 574 euros par an. Pour l'année 2012 comprise, une déduction forfaitaire de 396 euros était intégrée au tarif du barème sur les salaires et ce minimum n'était pas déduit du salaire brut pour le calcul de l'impôt retenu à la source suivant le barème sur les salaires. Ce minimum n'était donc pas visiblement inscrit sur une fiche de retenue d'impôt principale ou sur le certificat de salaire principal y relatif.

Le « déchet fiscal » lié aux frais de déplacement a été évalué à 115 millions euros pour l'année 2016 par le Conseil économique et social (CES) dans son avis du 22 novembre 2018 sur l'analyse des données fiscales.

Face à une augmentation future des droits d'accise sur les carburants, il est important de ne pas léser les salariés qui sont obligés de se déplacer en voiture, à défaut d'une offre convenable et efficiente, riche et fluide (bien que gratuite) de transports en commun, surtout si ces travailleurs perçoivent des salaires faibles.

Un simple *tax shift* qui consisterait en une augmentation des taxes et autres impôts indirects au profit d'une réduction générale de l'imposition sur le revenu et sur les fortunes serait inacceptable d'un point de vue social.

C'est pourquoi notre Chambre propose qu'un nouveau crédit d'impôt mobilité (CIMOB) fasse utilement son apparition dans l'arsenal des mesures de compensation et d'équité sociale. Il est en effet urgent de combiner progrès social et environnemental, surtout en raison du fait que le poids des dépenses énergétiques est certainement plus important dans le revenu des ménages du bas de l'échelle. Il convient par conséquent de réfléchir à comment combiner défense du climat et des personnes socialement moins bien lotis, condition sine qua non d'une réussite et de l'acceptation par le plus grand nombre.

À l'heure actuelle, un contribuable touchant un salaire annuel de 15 000 euros peut déjà pleinement bénéficier de l'abattement pour frais de déplacement, dans la mesure où il réduit sa cote d'impôt à 0 en raison de l'abattement maximum de 2 574 euros (classe 1). Si sa ristourne fiscale en valeur absolue est de 225 EUR (hors impôt de solidarité), elle correspond à 1,5% de son imposable.

D'un autre côté, un contribuable salarié (classe 1) touchant un salaire imposable de 80 000 euros réalise un gain fiscal de 1 014 euros en raison de l'imposition au taux marginal de 39%, soit une réduction de 1,3%. Le gain fiscal maximal est de 1.092 euros au titre de l'abattement pour frais de déplacement (soit une réduction p. ex. de 0,47% par rapport à un imposable de 220.000 EUR). Afin de garder la logique de la distance kilométrique entre lieu du travail et résidence, le montant de 99 EUR par kilomètre serait à adapter au taux de 39%, qui est le taux marginal maximal « normal » intervenant au revenu imposable de 45.897 EUR.

Le crédit d'impôt mobilité (CIMOB) s'élèverait alors à 39 euros (0,39 x 99, arrondi) par unité kilométrique.

En procédant ainsi, pour les salariés imposés en classe 1 touchant plus de 49 500 euros et bénéficiant actuellement de la déduction maximale des frais de déplacement (2 574 euros), il n'y aurait guère de changement, alors que tous ceux qui touchent un salaire inférieur bénéficieront d'une augmentation de leur revenu disponible pouvant atteindre 1 014 euros.

Notre Chambre demande encore d'améliorer le système en adaptant le crédit d'impôt à l'inflation. En effet, le forfait frais de déplacement de 99 euros n'a plus été adapté depuis longtemps.

Revalorisée à 172 euros, l'unité d'éloignement convertie et créditée à taux maximal de 39% vaudrait donc 67 euros le kilomètre/an, plutôt que 39 euros actuellement. Il conviendrait également d'augmenter le nombre d'unités d'éloignement au-delà de 26, car, comme le Statec l'a montré (op. cit.), la dépense de carburants est plus importante pour les ménages des cantons périphériques (et a fortiori frontaliers), la consommation augmentant avec l'éloignement de la ville de Luxembourg ; en moyenne sur 2018, les ménages résidents du canton de Wiltz qui possèdent au moins une voiture dépensent 1,7 fois plus pour le carburant lié au transport individuel (1.675 euros) que les résidents de Luxembourg ville (985 euros). En termes relatifs, si la part du revenu disponible destinée aux carburants est de 2,7% pour les habitants du canton de Wiltz, contre seulement 1,3% pour ceux de Luxembourg ville, il faut également recouper cette situation avec le fait que les quintiles inférieurs de revenus subissent également davantage la pression des dépenses de carburants (2,8% du revenu disponible pour Q1 contre 1,2% en Q5).

2. Extrait des effets redistributifs de la fiscalité écologique au Luxembourg du Luxembourg institute for socio-economic research (LISER)

La note ci-dessous est un extrait de l'étude « La fiscalité écologique au Luxembourg : quels effets redistributifs »²³ de Vincent Vergnat^{24,25}, Conchita D'Ambrosio²⁴ et Philippe Liégeois²⁵. La CSL, le LISER et l'Université du Luxembourg travaillent collectivement sur un projet qui vise à mieux comprendre les composants du revenu des ménages luxembourgeois. En particulier, ce projet vise à intégrer la taxation indirecte (telle que la TVA et les droits d'accise) et les transferts sociaux en nature. Cet encadré a recours aux améliorations du modèle de microsimulation EUROMOD réalisé dans le cadre du projet.²⁶

Taxes environnementales au Luxembourg : quels impacts sur les ménages ?²⁷

Note méthodologique : nous utilisons pour cette analyse un modèle de microsimulation appelé EUROMOD (voir panorama social 2019, page 50-56, pour une présentation détaillée). Le modèle EUROMOD est basé sur les données issues de l'European Union - Statistics on Income and Living Conditions 2016 (EU-SILC). Cependant, ces données ne contiennent pas d'informations sur les dépenses de consommation nécessaires à la simulation des taxes environnementales sur la consommation de biens et services polluants. Nous avons donc imputé les dépenses de consommation dans la base EU-SILC 2016 en utilisant les informations fournies dans l'Enquête sur le Budget des Ménages (EBM).²⁸ Le modèle repose donc sur des hypothèses et n'offre qu'une vue simplifiée de la réalité mais il permet d'enrichir le débat en offrant un ordre d'idée des effets d'une réforme même s'il ne permet pas une évaluation complète de la réforme.

²³ L'étude sera publiée dans son intégralité dans le cadre du Panorama social 2020 de la Chambre des salariés : Vergnat, D'Ambrosio, et Liégeois, « La fiscalité écologique au Luxembourg : quels effets redistributifs ».

²⁴ Université du Luxembourg

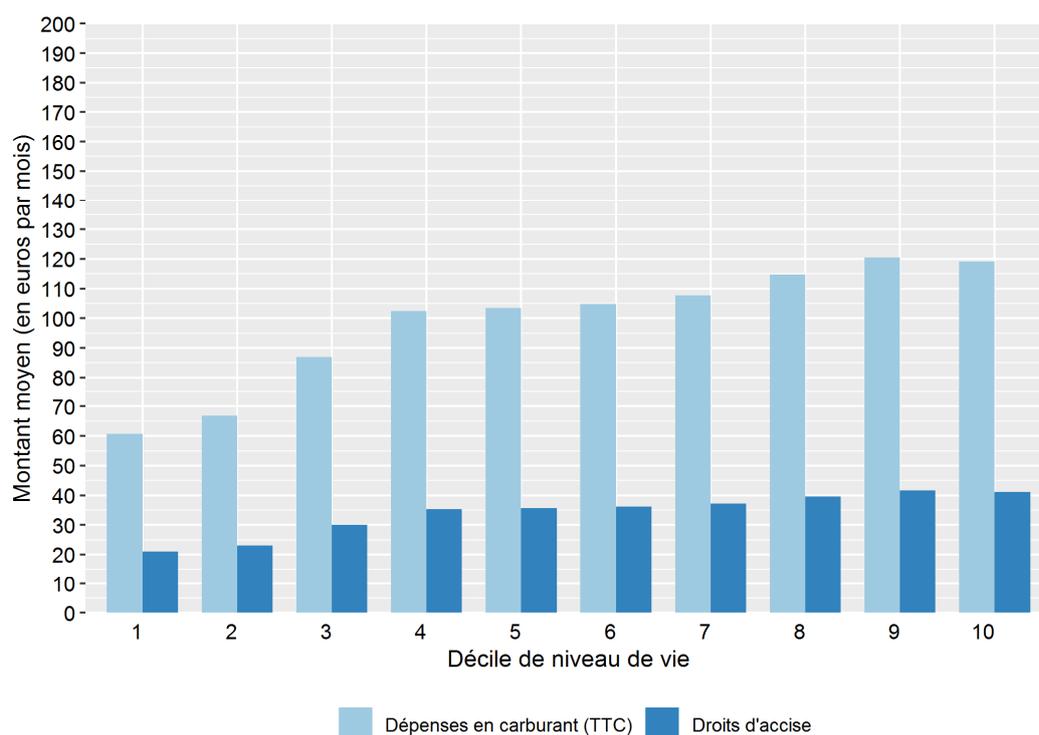
²⁵ Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

²⁶ Pour plus d'informations sur EUROMOD, se référer à <https://www.euromod.ac.uk/>. Le projet EUROMOD est soutenu par le programme de l'Union Européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI).

²⁷ Les opinions exprimées ainsi que les arguments employés sont ceux des auteurs et ne représentent pas nécessairement ceux de la Chambre des salariés.

²⁸ Les données ont été fournies par le STATEC et EUROSTAT.

Graphique 9 : dépenses et droits d'accise sur le carburant moyens par décile avant réforme



Note : les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages.

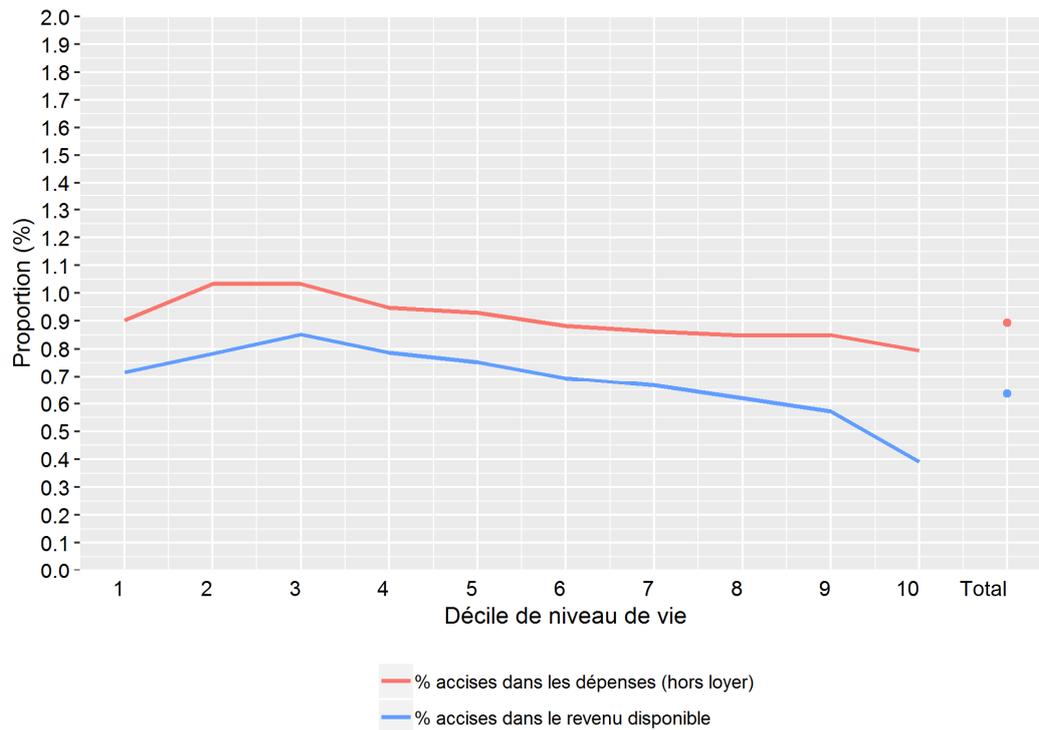
Source : EUROMOD+, basées sur EU-SILC (2016) et EBM (2015). Le revenu disponible est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2018 et les dépenses de consommation sont imputées.

En 2019, le gouvernement luxembourgeois a augmenté les droits d'accise sur le diesel et l'essence (1 centime par litre d'essence et 2 centimes par litre de diesel) et prévoit une nouvelle hausse en 2020 (entre 1 et 3 centimes par litre d'essence et entre 3 et 5 centimes par litre de diesel). Au total sur ces deux années, en utilisant les hausses maximum, les droits d'accise sur l'essence augmentent de 4 centimes par litre et ceux du diesel de 7 centimes par litre.²⁹ En utilisant les informations sur le système socio-fiscal 2018 et ces nouvelles taxes, nous allons mesurer le coût de ces réformes sur les ménages. De plus, une réforme des droits d'accise a également un impact sur la TVA qui va être payée. En effet, la TVA se calcule sur le prix du bien incluant les droits d'accise. À prix de vente HT constant, si les droits d'accise augmentent, le prix pré-TVA va augmenter et la TVA payée également. Il est donc important d'inclure également les variations de TVA induites par la réforme.

Le Graphique 9 présente la consommation de carburant effectuée par les ménages avant les réformes en fonction du décile de niveau de vie. Les 10% des ménages les plus pauvres dépensent en moyenne 61 euros par mois pour le carburant (coût total du carburant incluant les droits d'accise et la TVA) contre plus de 110 euros pour les 30% des ménages les plus riches. Cela s'explique en partie par le fait que moins de 80% des ménages des 2 premiers déciles possèdent une voiture contre plus de 95% pour les 30% les plus riches. **Par conséquent, les droits d'accise payés sont également croissants avec le niveau de vie. Par contre, bien que le montant total de taxe payé par les ménages les plus riches soit plus élevé, ce sont les ménages dans les 6 premiers déciles qui ont une charge fiscale plus élevée. En effet, d'après le Graphique 10, la part des droits d'accise dans le revenu disponible passe de 0,71% dans le 1^{er} décile à 0,85% dans le décile 3 et à 0,39% dans le dernier décile.**

²⁹ Le Luxembourg prévoit également la mise en place d'une taxe carbone dès 2021. Ce type de taxe vise à taxer les biens et services en fonction des quantités de CO₂ émises. L'assiette de cette taxe est donc plus large que les seuls carburants. Au moment de l'écriture de cet encadré, les montants par litre d'essence et diesel n'est cependant pas connue.

Graphique 10 : incidence des droits d'accise sur les carburants

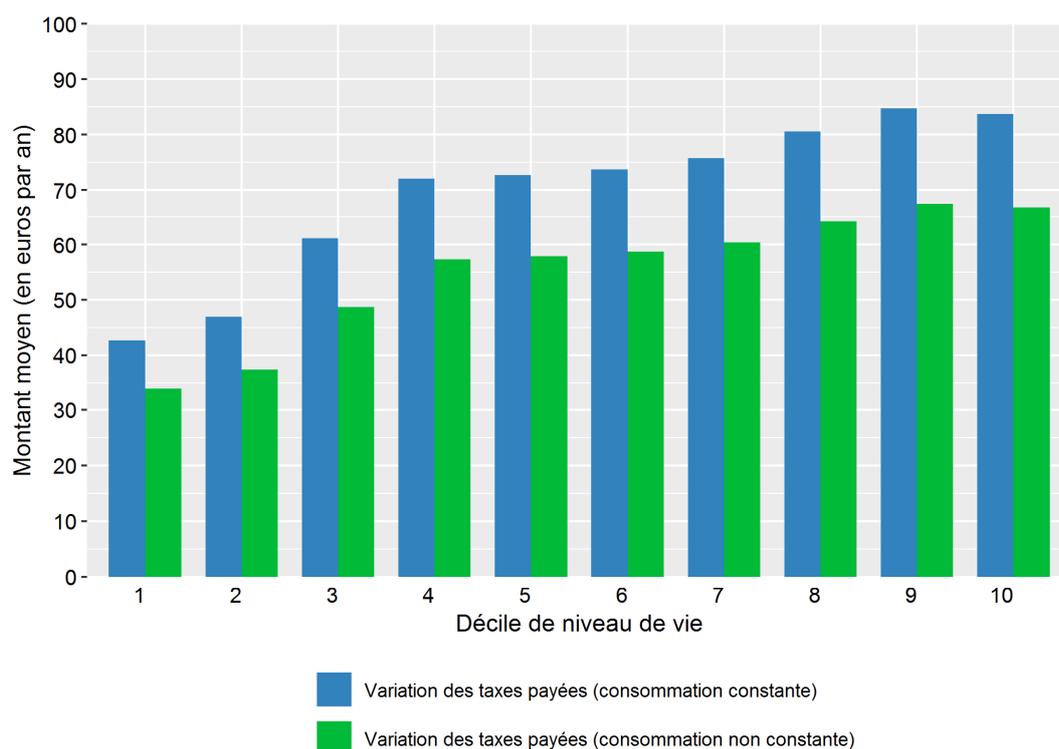


Note : les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages.

Source : EUROMOD+, basées sur EU-SILC (2016) et EBM (2015). Le revenu disponible est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2018 et les dépenses de consommation sont imputées.

Parfois, l'incidence des taxes sur la consommation plutôt que sur le revenu est utilisée car elle semble plus représentative du niveau de vie de long terme. En effet, les revenus peuvent varier d'une période à l'autre alors que la consommation est plus stable, les ménages ayant recours à l'emprunt ou l'épargne pour lisser la consommation dans le temps. **Cependant, même en considérant l'incidence des droits d'accise en fonction des dépenses de consommation totales hors loyer, la régressivité des droits d'accise sur le carburant persiste même si elle est moins importante. Les taxes sur les carburants ne semblent donc pas très justes car elles touchent, en proportion du revenu, plus fortement les plus démunis.**

Graphique 11 : variations des taxes (TVA et accises) payées sur les carburants après la hausse des taxes



Note : les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages.

Source : EUROMOD+, basées sur EU-SILC (2016) et EBM (2015). Le revenu disponible est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2018 et les dépenses de consommation sont imputées.

Nous allons maintenant étudier comment va évoluer le taux d'effort des ménages en appliquant une hausse des droits d'accise (par rapport à 2018) de 7 centimes pour le diesel et de 4 centimes pour l'essence, en considérant le reste du système socio-fiscal invariant et que la population reste identique. Nous supposons que la hausse des taxes est supportée uniquement par les consommateurs, cela signifie que les producteurs vont répercuter la totalité de la hausse des taxes sur le prix de vente. Il faut d'ailleurs noter qu'au Luxembourg, il existe un contrat de programme entre l'Etat et les distributeurs de produit pétroliers qui détermine un prix maxima de vente des produits pétroliers. Nous émettons deux hypothèses concernant les quantités consommées : dans un premier cas les quantités ne changent pas, ce qui est plausible à court terme et dans un second cas, que la consommation de carburant diminue en utilisant une élasticité-prix de -0.45, valeur de l'élasticité sur les carburants estimée par Douenne (2019) pour la France.^{30,31,32} D'après nos simulations, l'augmentation des droits d'accise sur les carburants va induire une augmentation des taxes payées (TVA et droits d'accise) d'en moyenne 69,4 euros par an et par ménage résident dans le cas d'une consommation constante contre 55,3 euros par an en cas d'une réduction de la consommation (Graphique 11). Il est possible que l'élasticité-prix pour le carburant des ménages luxembourgeois soit différente de celle des ménages français. De plus, l'élasticité-prix est considérée ici indépendante du niveau de vie, mais il est possible d'observer des différences de sensibilité aux variations des prix selon le niveau de vie du ménage ou encore du lieu d'habitation. Aussi, une estimation détaillée de ces élasticités pour le Luxembourg, sortant du cadre de

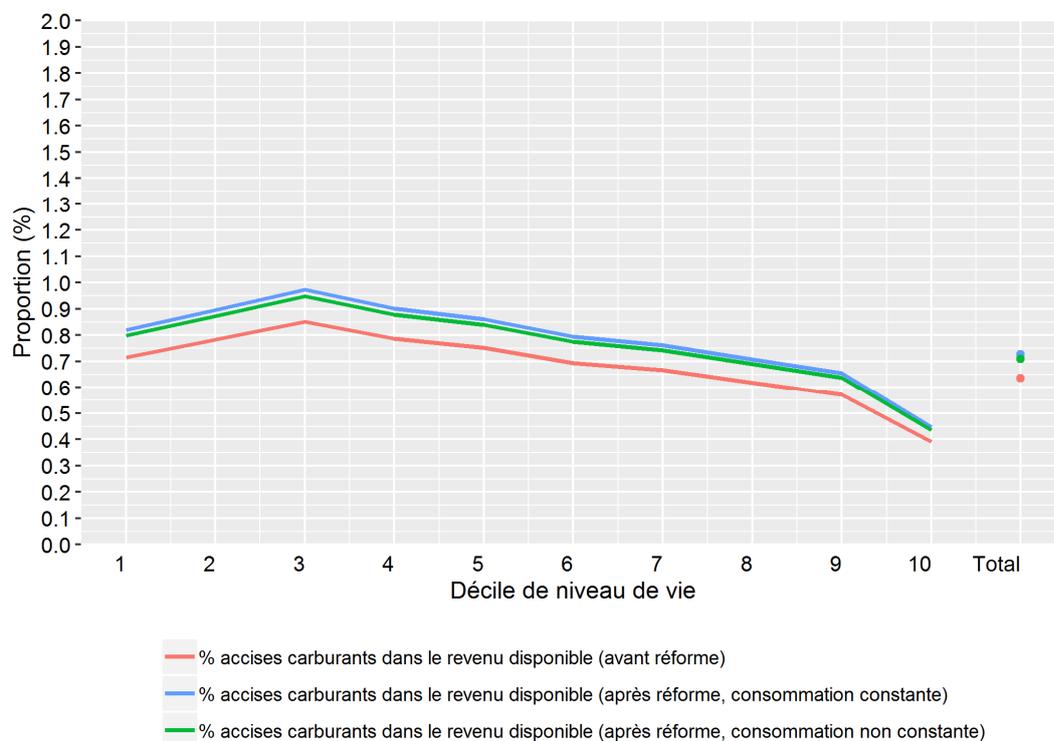
³⁰ L'élasticité-prix mesure la sensibilité des consommateurs à une variation du prix. Plus concrètement, elle mesure la variation relative de la quantité consommée d'un bien suite à une variation relative du prix de ce bien.

³¹ Douenne (2019), « Les effets de la fiscalité écologique sur le pouvoir d'achat des ménages : simulation de plusieurs scénarios de redistribution », Focus du CAE, n°030-2019

³² Le choix de la valeur de l'élasticité-prix est fortement contrainte par le modèle EUROMOD+ dû à la nécessité d'une cohérence globale entre tous les postes de dépenses (les modifications de consommation sont de telle sorte que la structure globale de la consommation ne change pas). Pour la partie avec consommation non constante, nous nous écartons de cette approche pour imposer une élasticité-prix de -0.45 dans le souci de nous rapprocher de la réalité des comportements observés. Cependant, comme nous nous concentrons sur un poste de dépense unique (le carburant) il nous semble acceptable pour cette analyse prospective de nous écarter de la méthode standard.

cet encadré, devrait faire l'objet de travaux pour mieux comprendre l'incidence exacte sur la consommation de la hausse des taxes.

Graphique 12 : variation incidence des taxes payées sur les carburants après la hausse des taxes



Note : les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages.

Source : EUROMOD+, basées sur EU-SILC (2016) et EBM (2015). Le revenu disponible est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2018 et les dépenses de consommation sont imputées.

Le Graphique 12 illustre la variation de l'incidence de la taxe (en proportion du revenu disponible). **Nous observons que l'augmentation du poids de la taxe est plus importante chez les moins riches quelle que soit l'hypothèse sur la consommation de carburant même si la prise en compte des variations de comportement de consommation semble limiter plus fortement la hausse chez les moins aisés.** Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat prévoit que l'utilisation des recettes sur la tarification du CO₂ servent à financer « la transition écologique et énergétique » mais également « une aide sociale ciblée » pour respecter l'équité sociale. **Nous entamons donc, dans la fin de cet encadré, des pistes de réflexions sur ces mesures sociales.**

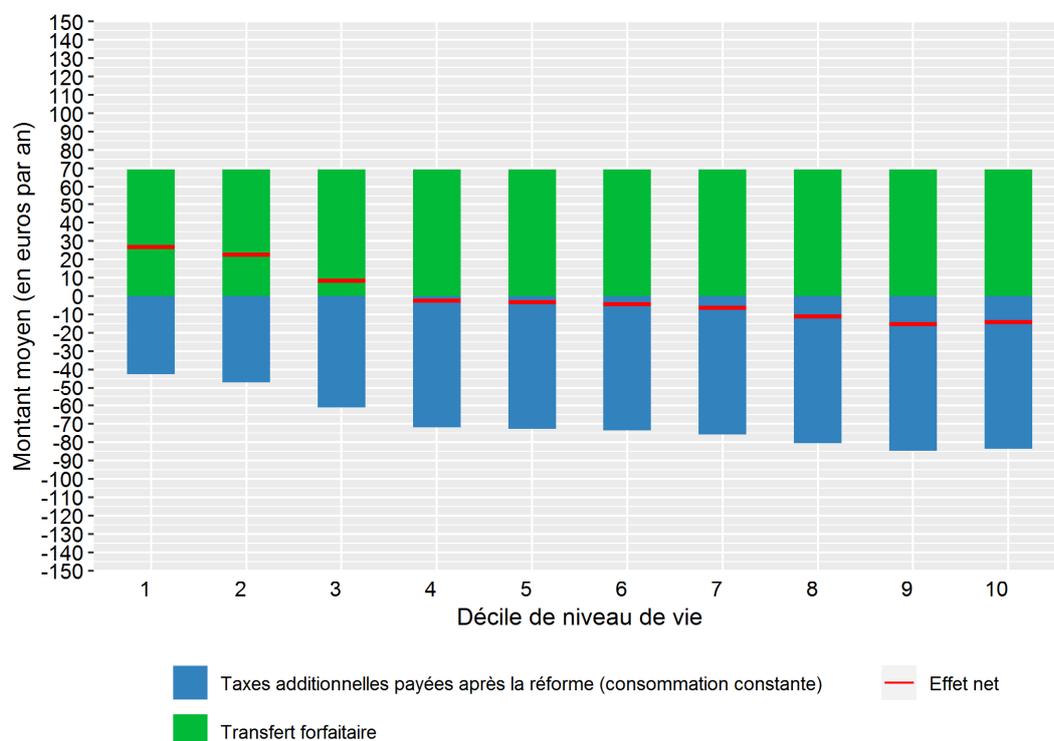
La gratuité des transports, mise en place en mars 2020, est certainement une avancée importante pour l'environnement et semble bénéficier en moyenne aux plus modestes selon une étude du STATEC (2019) même si une partie des ménages modestes (par exemple, les bénéficiaires du REVIS/RMG) était déjà bénéficiaire du transport gratuit avant cette date.³³ **Cependant, certains ménages n'ont pas d'alternatives en transport public pour effectuer leurs trajets quotidiens et donc la mise en place de la gratuité des transports ne permet pas de compenser la hausse des taxes pour tous les ménages. Une véritable mesure de compensation monétaire est donc une piste complémentaire à explorer.**

Tout d'abord, étudions un exemple simple : accompagnons la hausse des taxes d'une politique d'allocation forfaitaire universelle qui vise à compenser les ménages résidents. Dans ce cas, l'Etat redistribue à chaque ménage résident une allocation de 69,4 euros par an (valeur correspondant à la hausse des taxes moyenne par ménage résident estimée par le modèle avec consommation

³³ Schmit C. et Haas, T. (2019) : « Gratuité du transport public et hausse des accises : impact sur les dépenses des ménages », regards n°17, 08/2019, STATEC

constante).³⁴ Le Graphique 13 montre qu'en moyenne les ménages des trois premiers déciles vont être gagnants (le solde étant positif), l'allocation de 69,4 euros compensant plus que la hausse moyenne des taxes. A l'inverse, les ménages des autres déciles vont être en moyenne perdants, l'allocation ne va pas compenser la hausse moyenne des taxes même si l'effet global semble quasiment neutre pour les ménages des déciles 4 et 5. Ainsi, le gain moyen de la réforme est plus élevé pour les ménages les moins aisés. **Pendant, ce type de réforme néglige un point essentiel : l'hétérogénéité horizontale.** Certains ménages dans le premier décile vont avoir une consommation importante en carburant et donc l'allocation ne permettra pas de compenser la hausse des taxes. De même, certains ménages riches vont consommer peu et l'allocation va plus que compenser la hausse des taxes. Ainsi, la réforme globale (hausse des taxes et mise en place d'une allocation compensatoire) peut créer des perdants dans les premiers déciles alors qu'il y aura des gagnants dans les déciles élevés. Ainsi, ce type de politique, bien qu'en moyenne bénéficiant aux moins aisés, est peu ciblée sur les plus modestes pour lesquels le poids des taxes sur les carburants est plus important.

Graphique 13 : impact moyen de l'allocation et de la hausse des taxes sur le revenu disponible du ménage (consommation constante)



Note : les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages. Les barres rouges correspondent à l'effet net pour chaque décile, c'est-à-dire, transfert perçu moins taxes additionnelles payées.

Source : EUROMOD+, basées sur EU-SILC (2016) et EBM (2015). Le revenu disponible est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2018 et les dépenses de consommation sont imputées.

Une politique permettant de limiter le nombre de perdants dans les premiers déciles pourrait consister à créer un crédit d'impôt « mobilité » ou un transfert social sous conditions de ressources. Nous nous concentrons ici sur un crédit d'impôt qui viserait à compenser la hausse des taxes sur les carburants pour les ménages les plus modestes afin de ne pas pénaliser les ménages modestes qui, pour des raisons diverses, n'ont pas la possibilité d'utiliser un mode de transport alternatif. De plus, une possibilité est que ce crédit d'impôt ne soit pas dépendant de la possession d'une voiture à essence ou diesel.

³⁴ Ce calcul résulte de la prise en compte des seuls effets *directs* de la réforme à un instant t (modification des taxes payées suite à la hausse des taxes). Les effets de « second ordre » tels que les variations de comportements de consommation de carburants, de l'offre de travail ou des variations du prix de vente Hors-Taxes par les producteurs sont négligés à ce stade de l'analyse.

Cela permettra à aux ménages sans voiture de percevoir ce crédit d'impôt pour les récompenser d'utiliser un mode de transport alternatif. Enfin, pour les ménages modestes qui ont la possibilité d'utiliser un transport alternatif, ils auront, en plus du crédit d'impôt, la possibilité de limiter la hausse des taxes en réduisant leur consommation de carburant. Ce coup de pouce, complétant celui de l'abattement pour mobilité durable mis en place en 2017, pourrait améliorer les incitations à adopter un mode de transport alternatif.³⁵

Nous testons, dans cet encadré, un scénario tout à fait hypothétique, choisi parmi la multitude des scénarios de crédit d'impôt pouvant exister. En effet, c'est aux décideurs politiques que revient la tâche d'émettre un choix sur la structure de la compensation. **Dans cet encadré, la structure de du crédit d'impôt et les seuils d'éligibilité ont été choisis arbitrairement afin que les montants distribués via le crédit d'impôt soient égaux aux recettes fiscales additionnelles engendrées par la réforme.** Nous décidons de faire dépendre le crédit d'impôt du nombre de personnes dans le foyer fiscal et du revenu imposable ajusté. Le tableau 1 présente le montant annuel du crédit d'impôt « mobilité » pour un adulte seul.³⁶ Les données indiquent un niveau de consommation pour les carburants qui s'élève avec le nombre d'adultes et d'enfants dans le ménage. La moyenne des dépenses en carburant augmente d'autant plus que la personne supplémentaire dans le ménage est un adulte. Ainsi, pour prendre en compte la croissance des besoins en mobilité avec la taille de la famille, nous considérons que la présence d'un adulte supplémentaire dans le foyer fiscal va augmenter de 50% le montant du crédit d'impôt et que chaque enfant de moins de 18 ans va augmenter le montant du crédit de 30%. Le montant du crédit d'impôt mobilité va donc dépendre du revenu et de la composition du ménage. Le Graphique 14 : barème du crédit d'impôt mobilité par composition du foyer en fonction du revenu imposable ajusté (politique hypothétique) illustre l'évolution de la valeur du crédit d'impôt pour différentes compositions familiales. Ainsi, les foyers fiscaux plus grands percevront un montant plus important et le point de sortie, c'est-à-dire, le niveau de revenu à partir duquel le foyer fiscal n'est plus éligible, va également augmenter avec la taille du ménage.

Tableau 3 : montant annuel en euros du crédit d'impôt mobilité (politique hypothétique)

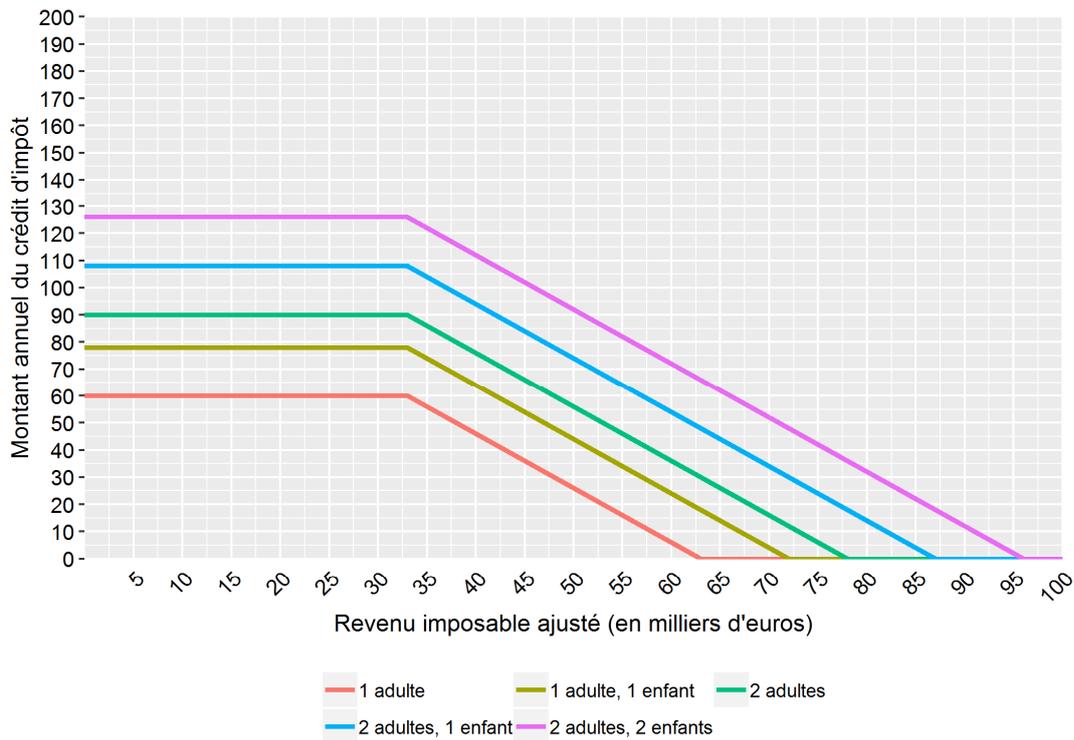
Revenu imposable ajusté	<33000	>33000
aaCrédit pour un adulte seul	60	$60 - (\text{Revenu imposable ajusté} - 33000) \times 0.002^*$

*Si le résultat est négatif, alors la valeur du crédit d'impôt est nul.

³⁵ L'abattement pour mobilité durable, est un abattement d'impôt pour l'achat d'un véhicule neuf n'émettant pas ou peu d'émissions de CO₂ ou pour l'achat d'un vélo neuf ou d'un cycle à pédalage assisté neuf.

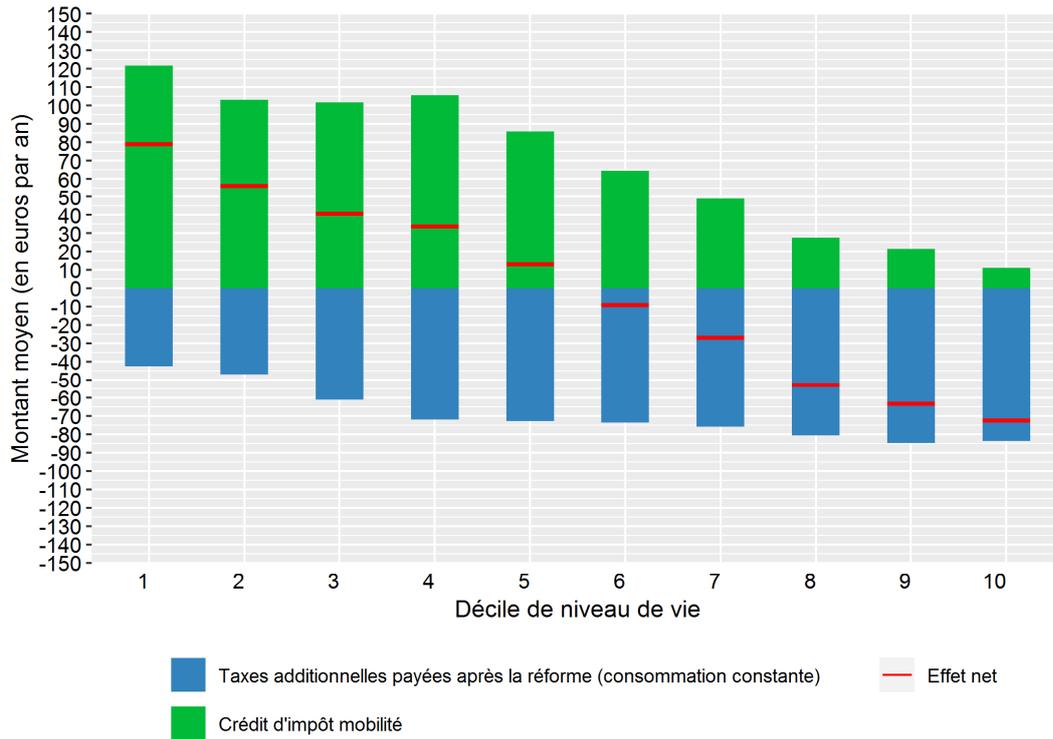
³⁶ Nous avons paramétré le crédit d'impôt de telle sorte que l'ensemble des taxes supplémentaires payées par les ménages résidents soient entièrement redistribué via le crédit d'impôt sous l'hypothèse que la consommation est constante. Ainsi, une variation de la consommation va entraîner une variation des taxes payées et les paramètres du crédit devraient également être modifiés.

Graphique 14 : barème du crédit d'impôt mobilité par composition du foyer en fonction du revenu imposable ajusté (politique hypothétique)



D'après le graphique 13, cette politique augmenterait le revenu disponible des ménages du premier décile de 122 euros par an contre 11 euros dans le dernier décile. Le montant moyen de la compensation dans le premier décile est quasiment deux fois plus important que dans le cadre de l'allocation forfaitaire (cf. graphique Graphique 13). **Le crédit d'impôt est donc plus généreux pour les ménages les moins aisés. Contrairement au scénario du transfert forfaitaire, ce ne sont plus les 3 premiers déciles qui sont gagnants mais les 5 premiers. Un montant plus élevé de compensation dans les premiers déciles permet de mieux prendre un compte l'hétérogénéité horizontale et de limiter le nombre de ménages dont le montant du crédit d'impôt ne compenserait pas totalement la hausse des taxes.** Par contre, contrairement aux transferts forfaitaires, les ménages les plus aisés perçoivent un montant très faible, voire nul pour la quasi-totalité des ménages du dernier décile, et vont donc supporter pleinement la hausse des taxes. Les décideurs politiques peuvent également faire le choix d'un crédit d'impôt dont le montant décroît moins avec le revenu pour également limiter le nombre de perdants dans des déciles plus élevés mais à budget constant, cela suppose de diminuer les montant alloués aux plus modestes.

Graphique 15 : impact moyen du crédit d'impôt mobilité et de la hausse des taxes sur le revenu disponible du ménage (consommation constante)

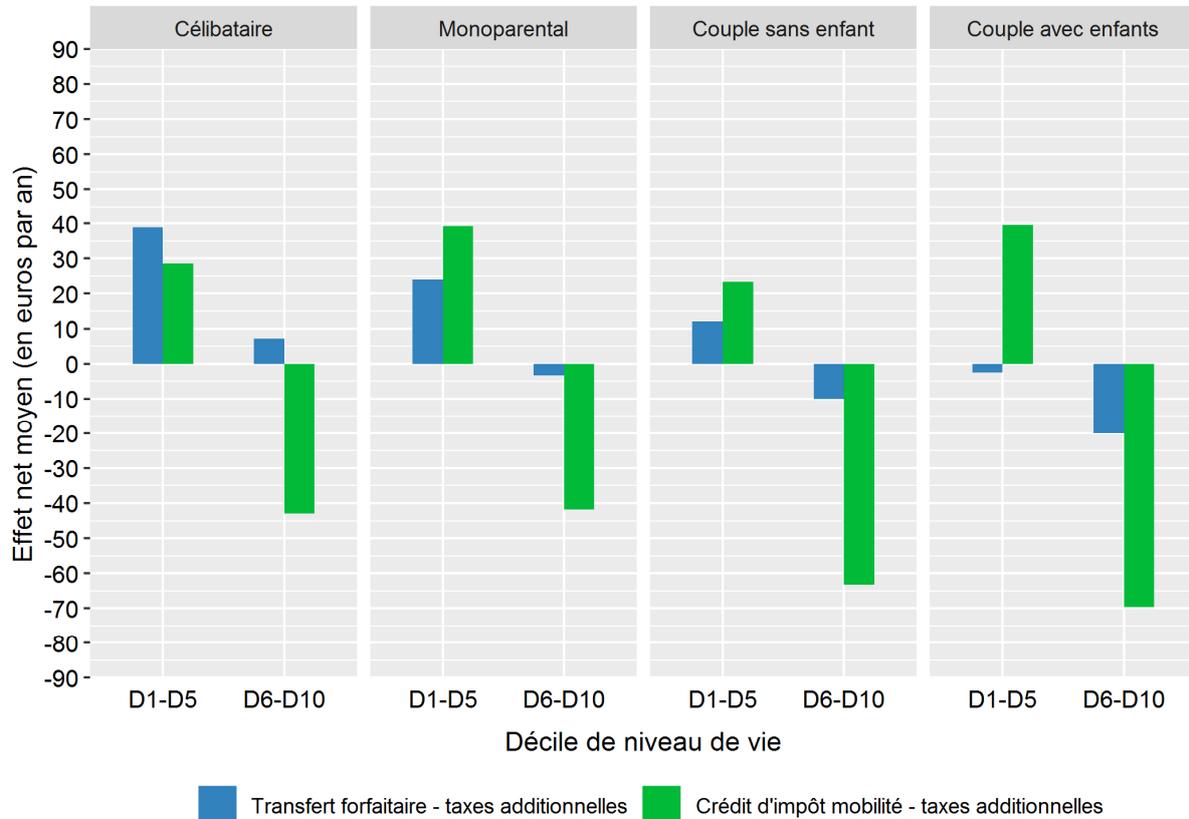


Note : les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages. Les barres rouges correspondent à l'effet net pour chaque décile, c'est-à-dire, transfert perçu moins taxes additionnelles payées.

Source : EUROMOD+, basées sur EU-SILC (2016) et EBM (2015). Le revenu disponible est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2018 et les dépenses de consommation sont imputées.

Le graphique Graphique 16 analyse l'effet net moyen de la réforme, dans le cadre de consommation constante et pour les deux compensations étudiées dans l'encadré, pour différents sous-groupes, non exhaustifs, de ménages. Il s'agit ici des célibataires vivant seuls, les monoparentaux (adulte seul vivant avec un ou plusieurs enfants mineurs), les couples sans enfants et les couples vivant avec un ou plusieurs enfants mineurs. Nous décomposons l'impact de la réforme en fonction du niveau de vie, à savoir, les ménages appartenant aux 5 premiers déciles et ceux appartenant aux 5 déciles supérieurs. Etant donné la consommation moyenne de carburant pour ces groupes de ménages, le transfert forfaitaire permet de compenser les célibataires, les monoparentaux et les couples sans enfants appartenant aux 5 premiers déciles. Cependant, le transfert forfaitaire ne permet pas, en moyenne, de compenser la hausse des taxes sur les carburants pour les couples avec des enfants. De plus, il permet de compenser la hausse des taxes pour les célibataires appartenant au décile 6 à 10. Le passage à un crédit d'impôt dépendant du revenu et de la structure du ménage permet d'améliorer le niveau de la compensation pour les ménages appartenant à des déciles faibles. C'est particulièrement le cas pour les monoparentaux et les couples avec ou sans enfants qui obtiennent un niveau de compensation plus important. L'effet net de la hausse des taxes, après crédit d'impôt, va ainsi reposer, en moyenne, sur les ménages les plus aisés et ce quelle que soit la structure du ménage.

Graphique 16 : impact net moyen du transfert forfaitaire, du crédit d'impôt mobilité et de la hausse des taxes pour des sous-groupe de ménages (consommation constante)



Note : les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages.

Source : EUROMOD+, basées sur EU-SILC (2016) et EBM (2015). Le revenu disponible est simulé en utilisant le système socio-fiscal de 2018 et les dépenses de consommation sont imputées.

Cet encadré, basé sur un exercice exploratoire de microsimulation, ne propose que des pistes de réflexions sur les mesures permettant de compenser les ménages pour la hausse des taxes sur les carburants. Bien d'autres mesures pourraient être envisagées. Par exemple, une refonte des frais de déplacement (déductibles des revenus nets imposables) pour un crédit d'impôt « mobilité » comme proposé par la Chambre des Salariés du Luxembourg dans l'avis III/29/2019 pourrait être envisagé. Ainsi, les distances entre le lieu de travail et d'habitation pourraient servir à calculer le crédit d'impôt. Des critères liés à la situation géographique pourraient également être utilisés afin de prendre en compte que certains secteurs sont moins bien desservis que d'autres en transport en commun. La sensibilité des consommateurs au prix des carburants au niveau du Grand-Duché devrait également faire l'objet de travaux afin de mieux appréhender les effets des réformes sur les droits d'accise et de mieux anticiper les recettes que cela peut engendrer pour l'Etat. L'analyse de la sensibilité des consommateurs par rapport au prix des carburants permettrait également d'évaluer l'efficacité de la hausse des taxes en matière de réduction des gaz à effet de serre.

Littérature

- Conseil d'analyse économique. « Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe ». Les notes du conseil d'analyse économique. Paris, mars 2019.
- Laurent, Éloi, et Audrey Berry. « Taxe carbone, le retour, à quelles conditions ? » Sciences Po OFCE Working Paper. Paris: OFCE, 2019.
- Ministère de l'Énergie et de l'aménagement du territoire, et Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement durable. « Entwurf des integrierten nationalen Energie- und Klimaplans für Luxemburg für den Zeitraum 2021-2030 », 7 février 2020.
- OCDE. *Etudes économiques de l'OCDE : Luxembourg 2019*. Editions OCDE. Paris, 2019.
- Pourquier, F.X., et A. Vicard. *Fiscalité environnementale. Un état des lieux*. Paris: Ministère de l'environnement, 2017.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. « Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik ». Sondergutachten. Wiesbaden, juillet 2019.
- Vergnat, Vincent, Conchita D'Ambrosio, et Philippe Liégeois. « La fiscalité écologique au Luxembourg : quels effets redistributifs ». Luxembourg, s. d.