

Pour que le «pollueur-payeur» ne devienne pas l'«entrepreneur-payeur»

Par Carlo Thelen *

A défaut d'une modification du système de l'indexation des salaires à travers l'introduction d'un panier durable de l'indice des prix à la consommation préalablement à l'application de taxes écologiques du type taxe CO₂, le gouvernement accepterait une incitation perverse au maintien des habitudes de consommation et compromettrait ainsi la crédibilité de l'action politique dans le domaine de la réduction des émissions et du principe pollueur-payeur.

À la suite de l'adoption par le Conseil du Gouvernement du Plan National Intégré en matière d'Énergie et de Climat (PNEC) le 6 décembre dernier, ainsi que du cadre général relatif au climat présenté dans le Projet de loi relative au climat le 29 novembre précédant, l'année 2020 sera résolument tournée vers les mesures climatiques.

Trois grandes ambitions sont poursuivies à l'horizon 2030: réduire de 55 % les émissions de gaz à effet de serre, atteindre 40 à 44 % d'efficacité énergétique et parvenir à 25 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie finale brute. Le tout s'inscrivant dans l'objectif 2050 d'atteindre le «zéro émissions nettes». Je me réjouis de ces mesures pro-environnement et des objectifs énergétiques ambitieux sous-jacents. Mais, à moins de donner au marché une chance réelle d'innover et aux entreprises une chance de s'adapter, je m'interroge quant au réalisme des mesures prescrites et quant aux contraintes qu'elles représenteront le cas échéant pour les entreprises dans les années à venir.

Les deux nouveaux textes proposent un cadre devant permettre d'atteindre des objectifs sectoriels (et a fortiori globaux) dans cinq grands domaines: «Industrie de l'énergie, et manufacturières, construction», «Transports», «Bâtiments résidentiels et tertiaires», «Agriculture et Sylviculture» et «Traitement des déchets et des eaux usées». Globalement, je salue la présence de sous-objectifs et les possibilités de compensations prévues. Il est nécessaire que les objectifs soient clairs et compréhensibles pour tous. Tout comme il importe de fixer des cadres juridique, économique et financier adéquats pour que les entreprises et industries concernées puissent évoluer dans un environnement propice à l'atteinte de ces objectifs.

Attention néanmoins à laisser aux différents secteurs la flexibilité nécessaire quant à la manière dont ils souhaitent atteindre leurs cibles. En d'autres termes, l'Etat doit fixer des objectifs, un cadre incitateur, une gouvernance climatique et des mesures d'accompagnement pour inciter le marché à évoluer vers la décarbonisation. Mais l'Etat doit s'abstenir de «micro-manager» les mesures à prendre dans chaque secteur et laisser une



«Les premières mesures, qui visent à réduire la vente de carburant sur le territoire luxembourgeois, déplacent les émissions de l'autre côté de la frontière.»

Photo: Guy Wolff

grande place à l'innovation, à l'expertise et à l'agilité des entreprises.

En effet, des innovations et technologies sont susceptibles d'émerger à moyen et long terme, qui seront sans doute plus efficaces que les technologies existantes à ce jour. Or celles-ci n'étant pas encore connues, il est trop tôt pour prévoir si telle ou telle technologie s'imposera ou non. Il est bien trop risqué de parier dès à présent sur une technologie X pour un secteur Y, pour ensuite constater que de meilleures solutions, plus propres, plus efficaces et/ou moins coûteuses émergent. Un exemple parfait pour illustrer ce propos est l'opposition électrique versus hydrogène dans le secteur de l'automobile.

Je souhaite également porter l'attention sur le fait que les mesures prises par le Gouvernement doivent aller dans le sens d'une véritable réduction des

Je m'interroge quant au réalisme des mesures prescrites et quant aux contraintes qu'elles représenteront le cas échéant pour les entreprises dans les années à venir.

émissions de gaz à effet de serre et non d'une simple délocalisation. Les premières mesures, qui visent à réduire la vente de carburant sur le territoire luxembourgeois, déplacent les émissions de l'autre côté de la frontière. Or, le carbone ne s'arrête pas aux frontières. Il ne s'agit donc pas de mettre en œuvre des mesures qui réduisent uniquement les émissions locales et qui grevent unilatéralement nos équilibres financiers, voire sociaux, sans pour autant contribuer à la décarbonisation dans son ensemble.

Parmi les mesures qui pourraient ainsi être optimisées, voyons celle de la hausse des droits d'accises sur les carburants. Ceux-ci sont subdivisés en trois composantes: (1) l'accise autonome, (2) l'accise autonome additionnelle dite «contribution sociale» (qui alimente le Fonds pour l'emploi) et (3) l'accise autonome additionnelle «contribution changement climatique».

Il faut savoir que depuis 2006, les modifications des accises autonomes additionnelles (composantes 2 et 3) sont neutralisées dans l'échelle mobile des salaires (EMS), c'est à dire qu'elles ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'indice des prix à la consommation nationale (IPCND) servant à l'indexation des salaires au niveau de la vie.¹

Le 1^{er} mai 2019, une hausse des accises est entrée en vigueur. Les 2 centimes d'augmentation par litre appliqués au Diesel ont été répercutés, d'une part, via une augmentation de 1 centime/litre sur l'accise autonome (1), et, d'autre part, via une augmentation de 1 centime/litre sur l'accise autonome additionnelle (3). Seule la seconde hausse a été neutralisée sur l'EMS et affectée au Fonds Climat et Énergie afin de servir

aux investissements climatiques et à la transition écologique. La première a été affectée au Budget de l'Etat².

Dans un contexte de réduction des émissions globales, un tel mécanisme va à l'encontre de la volonté de désinciter à la consommation de produits fossiles. En effet, il ne fait guère de sens de neutraliser la hausse du prix d'un produit pour lequel nous souhaitons voir une baisse de consommation en répercutant ladite hausse de prix dans l'échelle mobile des salaires et en accélérant ainsi l'échéance de leur indexation. Les entreprises sont ainsi grevées davantage à travers le système de l'EMS et la hausse de prix qui résulte des mesures climatiques est compensée en faveur des consommateurs-salariés.

En perspective des hausses futures des accises, il semble plus judicieux de les appliquer uniquement sur l'accise autonome additionnelle (3), permettant ainsi de ne pas affecter l'IPCND, et par la même occasion de renflouer le Fonds Climat et Énergie. Tout impôt, taxe ou redevance qui s'apparente à l'application du principe du pollueur-payeur (par exemple la taxation du CO₂ émis, la tarification de l'eau au prix véritable ou encore des redevances en hausse pour des déchets ménagers non-triés) doit être neutralisé intégralement de l'échelle mobile des salaires, au risque de perdre complètement son effet incitateur.

Favoriser la santé publique

Nous proposons d'aller encore plus loin en modifiant l'IPCND de sorte à favoriser également la santé publique. Notre voisin belge avec son «indice-santé» est un exemple en la matière. Depuis 1994, son panier de l'indice des prix à la consommation exclut les boissons alcoolisées, le tabac et les carburants. Il s'avère que cet indice respecterait davantage les orientations des politiques climatiques et de santé publique souhaitées en désincitant à la consommation de produits fossiles, tabac ou alcool.

Le «panier durable» que nous proposons serait donc un panier dont tous les produits fossiles, nocifs pour la santé ou pour lesquels le principe du pollueur-payeur pourrait s'appliquer seraient exclus, pour générer un «Indice des Prix à la Consommation Nationale durable (IPCND)». La Chambre de Commerce publiera prochainement un document, revenant de manière plus détaillée sur cette proposition phare en ce début d'année 2020. Il est en effet certain que ce système serait plus juste et cohérent d'un point de vue économique et environnemental. De plus, de nombreux produits que nous souhaitons retirer du panier sont issus de matières premières cotées sur des marchés internationaux. Nos entreprises n'ont donc aucune possibilité d'influer sur leurs

prix. Les hausses afférentes s'imposent à elles comme à leurs concurrents belges, français et allemands, avec la différence que le système d'indice luxembourgeois provoque une «double peine»: la hausse du coût des matières premières et la hausse induite du coût salarial via le système d'indexation.

Pour clôturer ces réflexions parlons de la taxe carbone. L'idée d'introduire une telle taxe semble per se assez cohérente avec la direction à prendre pour respecter les accords de Paris sur le Climat. D'autant plus que, selon les économistes du Fonds Monétaire International, si l'on appliquait globalement (G20) une taxe carbone de l'ordre de 70 dollars/tonne de CO₂ émise d'ici à 2030, on pourrait financer la transition mondiale vers les énergies renouvelables³. Evidemment, chaque taxation du carbone doit aller de pair avec une baisse concomitante de la charge fiscale, par exemple sur le revenu, le patrimoine ou encore la consommation. Et surtout, le produit de la taxe carbone doit être affecté au financement et à l'accompagnement de la transition écologique et être accompagné de mesures sociales ciblées pour les plus vulnérables.

Par ailleurs, pour les entreprises, il apparaît que l'effet d'une nouvelle taxe, surtout si elle était unilatérale, pourrait avoir un effet désastreux. Le principe du pollueur-payeur est tout à fait louable, mais il faut pouvoir donner une chance à l'économie luxembourgeoise, et ses quelque 40.000 PME, de s'adapter. Il n'est pas anodin de changer radicalement et en (trop) peu de temps des bases taxables appliquées pendant des décennies. En suivant l'exemple suisse, un éventuel «dividende citoyen» pourrait également être envisagé. J'entends par cela une restitution d'une partie du produit du rendement de la taxe carbone aux citoyens et entreprises. Ce type de mesure pourrait s'avérer réellement incitatif à consommer moins de produits fossiles.

Optimiser les initiatives et mesures d'aujourd'hui en vue d'une économie plus juste et verte demain, est donc aussi une question de volonté et de bons choix politiques.

* L'auteur est Directeur général de la Chambre de Commerce www.carlothelenblog.lu

1 Loi du 27 juin 2006 adaptant certaines modalités d'application de l'échelle mobile des salaires et des traitements; chapitre 2 Neutralisation de certaines taxes, accises, redevances et autres contributions dans l'indice des prix à la consommation publié sur la base 100 au 1^{er} janvier 1948.

2 Un traitement similaire a été appliqué en ce qui concerne la hausse des accises sur l'essence, qui était de 1 centime/litre.

3 Voir l'article du Spiegel ci-après: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/co2-steuer-so-loesen-wir-unser-klimaproblem-a-1262670.html>.