



CHAMBRE DES SALAIRES
LUXEMBOURG

N°1 - MAI 2020

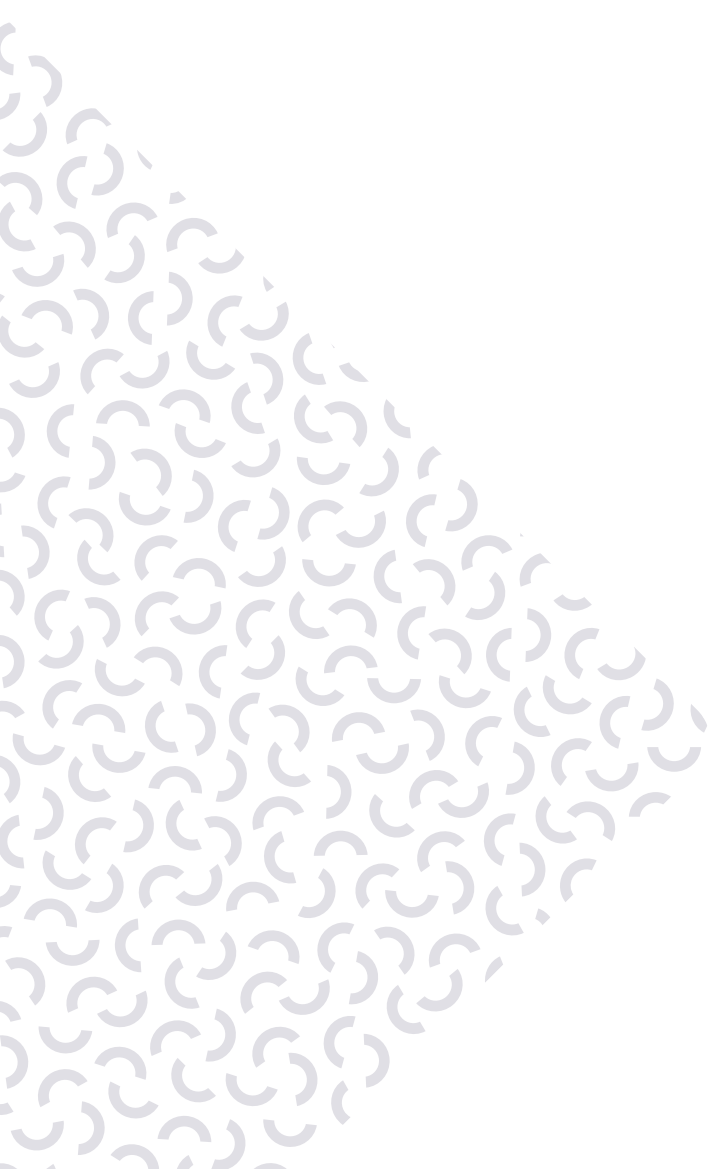
dialogue

ANALYSE

PANORAMA SOCIAL 2020



www.csl.lu



IMPRESSUM

ÉDITEUR

Chambre des salariés (siège)
18 rue Auguste Lumière
L-1950 Luxembourg
B.P. 1263
L-1012 Luxembourg
T +352 27 494 200
F +352 27 494 250
www.csl.lu
csl@csl.lu

Nora Back, présidente
Sylvain Hoffmann, directeur

DISTRIBUTION

Librairie « Um Fieldgen »
3 rue Glesener
L-1631 Luxembourg
T +352 48 88 93
F +352 40 46 22
www.libuf.lu
libuf@pt.lu

IMPRESSION

Imprimerie Centrale

ISBN : 978-2-919888-95-5

LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE AU LUXEMBOURG : QUELS EFFETS REDISTRIBUTIFS ?

Par Vincent Vergnat ¹⁹, ²⁰, Conchita D'Ambrosio ¹⁹ et Philippe Liégeois ²⁰

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

La Chambre des salariés du Luxembourg (CSL), le Luxembourg Institute of Socio-economic Research (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 ²¹.

L'environnement, un enjeu majeur du XXI^e siècle

La lutte contre le réchauffement climatique est devenue une préoccupation majeure dans la société. D'après l'Eurobaromètre 2019 sur le changement climatique, 76% des résidents luxembourgeois considèrent que le changement climatique est actuellement un problème très sérieux. Par ailleurs, 81% d'entre eux déclarent effectuer des actions pour lutter contre le changement climatique. Les États s'engagent de plus en plus fortement pour une réduction des émissions de CO₂ 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 pré-industrielle. Dans le cadre du plan national intégré en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030, 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. Un moyen, parmi d'autres, d'atteindre cet objectif consiste à modifier les comportements des entreprises et des ménages concernant les activités polluantes ²².

Bien qu'en baisse par rapport au niveau de 2008, le Luxembourg reste le pays de l'Union Européenne qui émet le plus de gaz à effet de serre par personne (16,7 tonnes par personne contre 8,8 au niveau européen en 2018) (cf. graphique 1). La plupart des émissions proviennent de l'activité économique (82% du total au Luxembourg en 2018). Au Luxembourg, 45% des émissions totales proviennent du transport aérien, 14% de l'industrie manufacturière (métallurgie et minéraux non métalliques, principalement) et 7,5% de l'agriculture. En négligeant le transport aérien, la position du Luxembourg concernant les émissions par personne est meilleure (16^e sur 28) mais reste au-delà du niveau de l'Union Européenne ²³.

En se concentrant uniquement sur les gaz à effet de serre émanant de l'activité des ménages résidents, nous observons que le Luxembourg est également le dernier du classement avec une émission par tête de 3,0 tonnes contre 1,8 au niveau de l'UE. Ainsi, le transport des ménages résidents et le chauffage engendrent une émission de gaz à effet de serre de respectivement 1,2 et 1,8 tonne par personne (contre 1,0 et 0,8 dans l'UE). Le Luxembourg est ainsi classé 24^e sur 28 concernant le transport des ménages et a l'émission par tête la plus élevée concernant le chauffage. D'ailleurs, d'après une étude récente du STATEC, 26% des ménages résidents se chauffent au mazout ²⁴. Il est cependant à noter que le Luxembourg a connu une baisse importante de l'émission de gaz à effet de serre par tête résultante de l'activité des ménages sur la période 2008-2018 (cf. graphique 2).

¹⁹ Université du Luxembourg

²⁰ Luxembourg Institute of Socio-Economic Research (LISER)

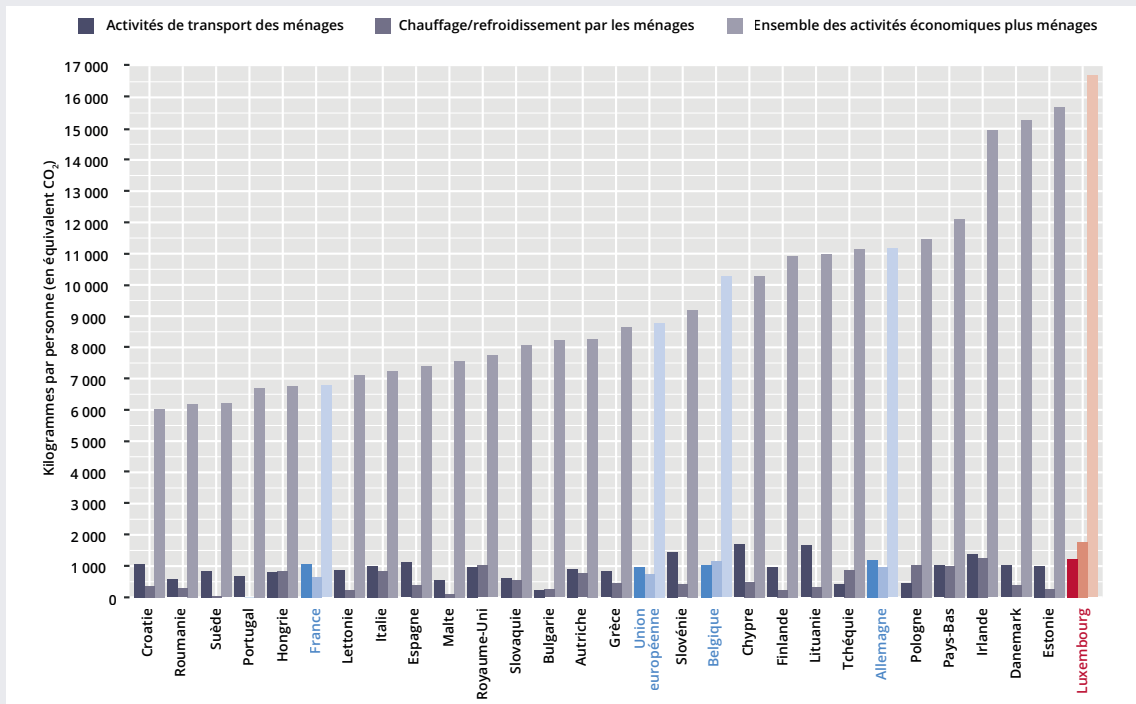
²¹ Pour plus d'informations sur EUROMOD, se référer à <https://www.euromod.ac.uk/>. Le projet EUROMOD est soutenu par le programme de l'Union Européenne pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI).

²² Cet encadré ne se focalise que sur les ménages résidents.

²³ Comme les comptes d'émissions atmosphériques sont basés sur le principe de résidence, toutes les émissions émises par une compagnie aérienne résidente au Luxembourg vont être attribuée au Luxembourg même si le trajet a entièrement lieu en dehors du Luxembourg. Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat est, par contre, basé sur le concept de territoire (émissions sur le territoire national). L'atteinte des objectifs nationaux de réduction des émissions ne peut donc pas être réalisée, par exemple, en taxant uniquement le kérosène ou en délocalisant les compagnies aériennes car le poids du transport aérien est moins élevé dans la définition basée sur le territoire. Nous avons cependant décidé de nous baser sur les comptes d'émissions atmosphériques pour mesurer les émissions de gaz à effet de serre car notre étude se focalise sur les ménages résidents.

²⁴ Salagean I. (2019) : « Les dépenses de carburant ponctionnent davantage le budget des plus démunis », Regards n°16, 08/2019, STATEC

Graphique 1 : Émission de gaz à effet de serre par personne en Europe, 2018

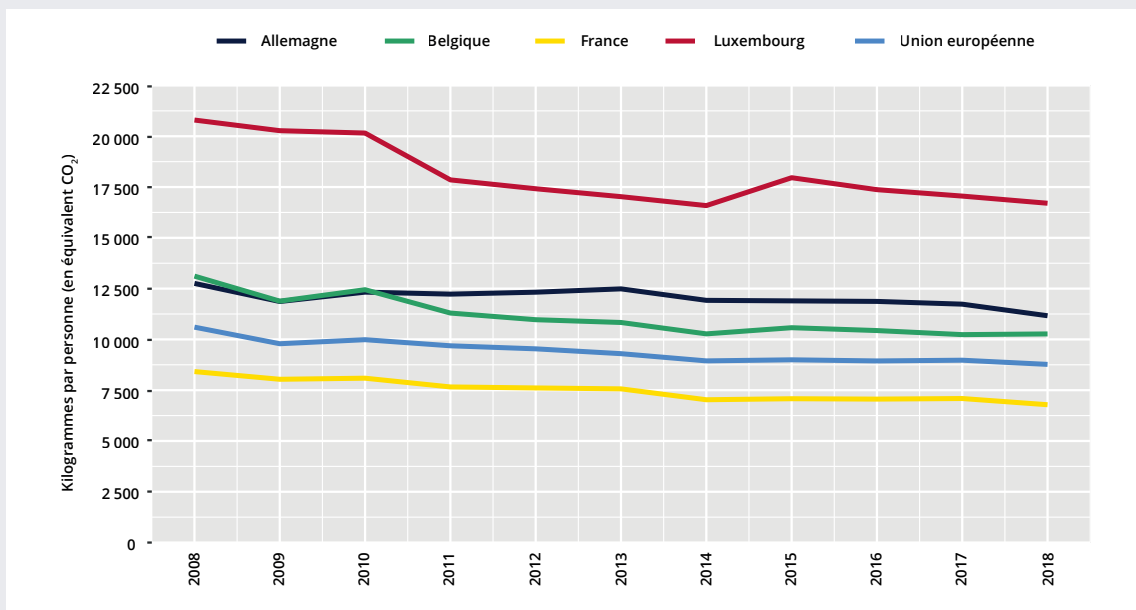


Note : Les comptes d'émissions atmosphériques sont basés sur le principe de résidence, les émissions sont attribuées au pays dont l'émetteur de la pollution est résident.

Source : Eurostat, comptes d'émissions atmosphériques (ensemble des activités productives et ménages)

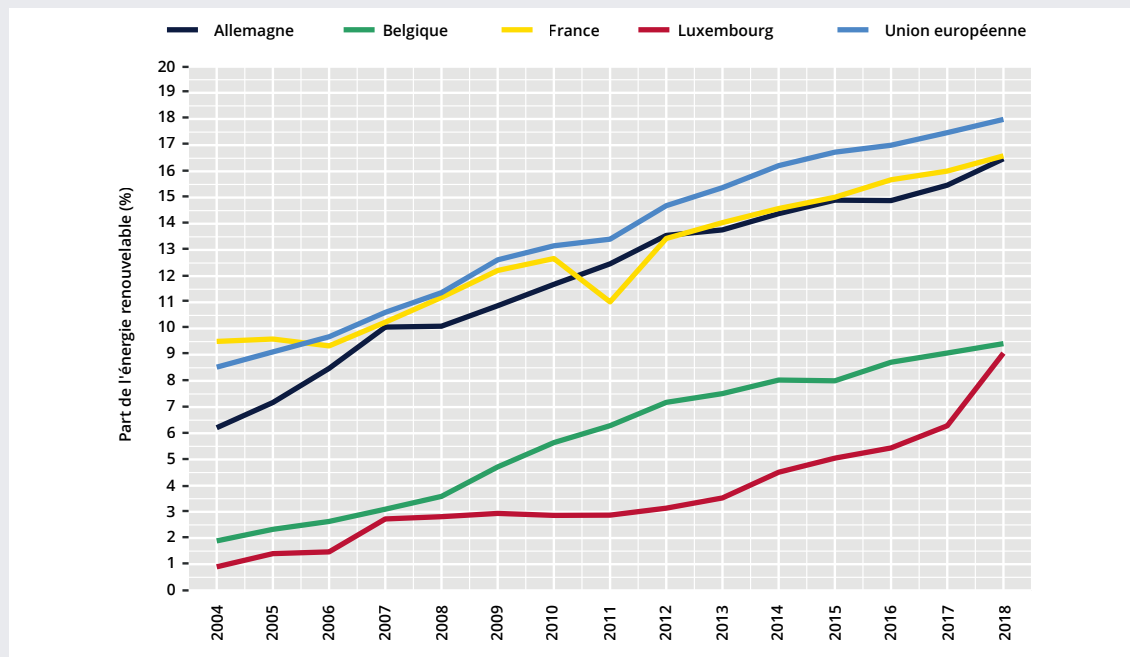
Le Luxembourg est également le pays de l'Union Européenne qui a le nombre de voitures par habitant le plus élevé (670 voitures particulières pour 1000 habitants en 2017, Eurostat). Ce résultat, bien qu'influencé par les frontaliers utilisant des voitures immatriculées au Luxembourg, montre quand même l'importance de la voiture pour ce pays. Ces voitures, pour la majorité, reposent sur des combustibles fossiles, à savoir, 62% des véhicules qui sont immatriculés au Luxembourg en 2017 sont au diesel, 37% à l'essence (dont les véhicules hybrides) et moins de 1% fonctionnent à l'aide d'énergies alternatives.

Graphique 2 : Évolution de l'émission de gaz à effet de serre issue de l'activité des ménages (2008-2018)



Source : Eurostat

Graphique 3 : Part des énergies de sources renouvelables (2004-2018)



Source : Eurostat

La part de l'énergie renouvelable au Luxembourg, bien qu'en constante augmentation, de 0,9% en 2004 à 9,1% en 2018, reste en deçà de la part observée en moyenne dans l'Union Européenne ou dans les pays voisins du Luxembourg (cf. graphique 3). L'ensemble de ces éléments montrent que, bien que d'importants progrès aient été faits, des marges existent, au Luxembourg, pour atteindre une plus grande neutralité écologique.

La taxation environnementale : un outil de plus en plus usité

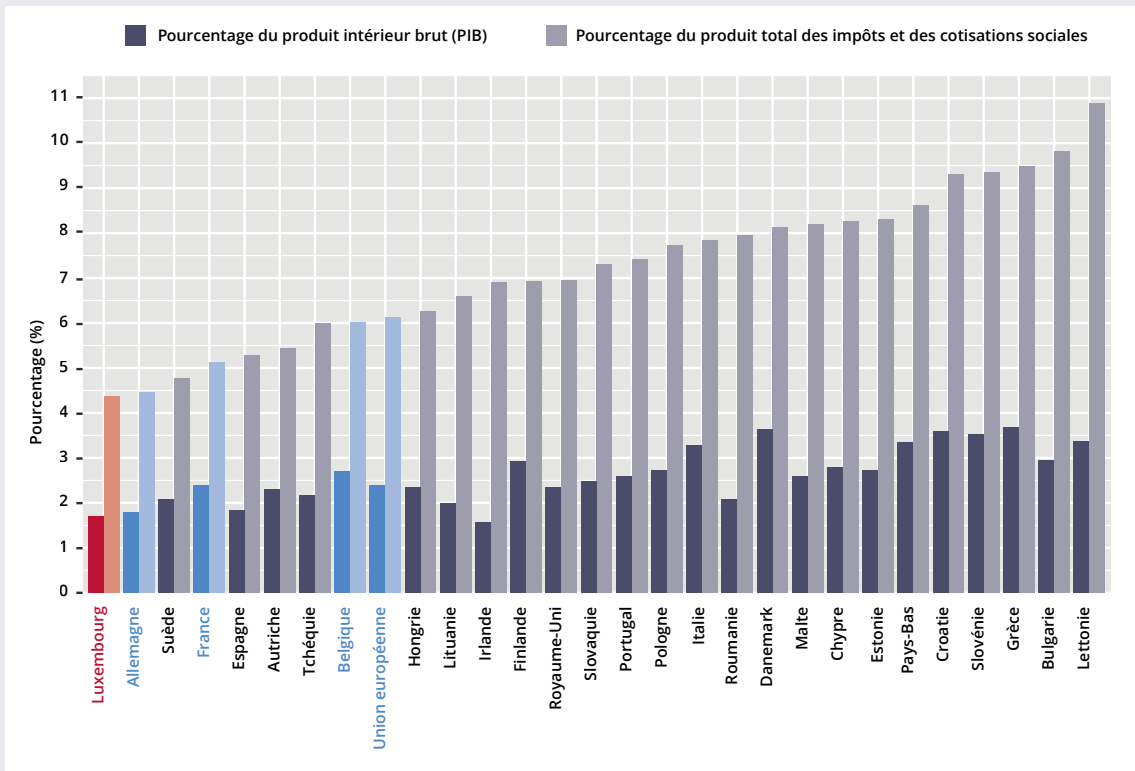
Un des outils qui est de plus en plus utilisé pour faire face aux enjeux écologiques est la taxation environnementale. Cette dernière est définie par le règlement 691/2011 de l'Union Européenne comme « une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque 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). En d'autres termes, elle vise à inclure le coût environnemental et social dans le prix du bien ou service qui impacte négativement l'environnement : le principe du « pollueur-payeur ». 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'Union Européenne y ont recours mais dans une proportion qui varie d'un pays à l'autre. La taxation environnementale regroupe des taxes telles que 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 automoteurs²⁵. D'après le graphique 4, 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 (cf. graphique 5).

Comme expliqué par Pourquoier et Vicard (2017)²⁶, 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.

²⁵ 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.

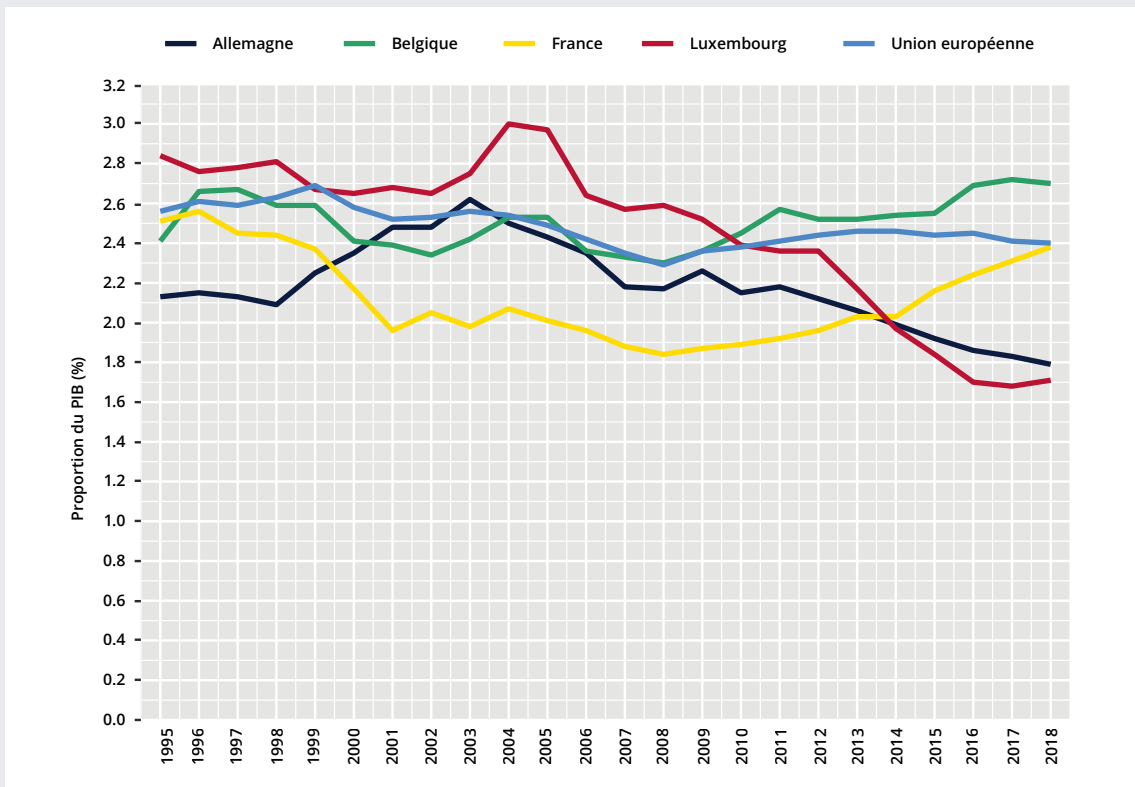
²⁶ Pourquoier F.X., Vicard A. (2017), *Fiscalité environnementale Un état des lieux*, Paris : Ministère de l'environnement, 2017 - 133 p.

Graphique 4 : Revenus des taxes environnementales en Europe (2018)



Source : Eurostat

Graphique 5 : Évolution de la taxation environnementale (1995-2018)

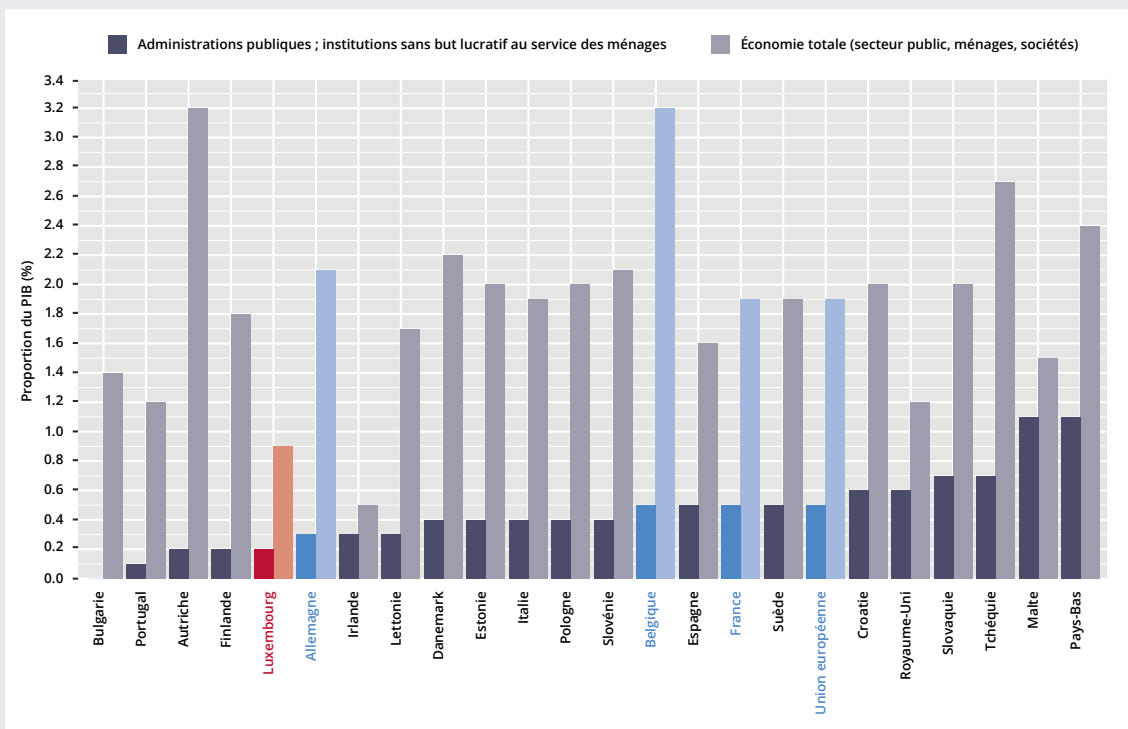


Source : Eurostat

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 »²⁷. 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) 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 Luxembourg²⁸. 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.

Les résultats environnementaux médiocres au Luxembourg ainsi que le niveau des taxes environnementales inférieur à la moyenne européenne peut laisser envisager un scénario d'augmentation des taxes environnementales. Ces dernières pourraient ainsi permettre d'encourager les ménages à changer leur mode de consommation. Cependant, pour être efficace et atteindre les objectifs environnementaux, le montant de la taxe doit être correctement défini. En effet, si une taxe est trop faible relativement au prix du bien alors elle risque de n'entraîner aucune modification significative des comportements. À l'inverse, un montant de taxe trop élevé peut générer des effets négatifs sur l'activité et la compétitivité de l'économie, voire même entraîner une délocalisation de la production dans un pays où le système productif est plus polluant encore.

Graphique 6 : Dépenses nationales pour la protection de l'environnement (2016)



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.

Source : Eurostat, comptes de la dépense de protection de l'environnement

²⁷ <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/environment/environmental-protection>

²⁸ 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.

Comme exposé par Pourquier et Vicard (2017), les recettes générées par les taxes environnementales peuvent être utilisées de différentes façons. Par exemple, elles peuvent être utilisées pour financer la protection et l'amélioration de l'environnement, pour diminuer le déficit public ou pour réduire d'autres impôts afin de relancer l'économie et obtenir un « double dividende » : gain écologique et économique. Enfin, ces recettes peuvent également être utilisées pour compenser le poids des taxes environnementales en redistribuant les recettes aux entreprises ou ménages affectés par la taxe (via, par exemple, des transferts monétaires ou des subventions). En effet, l'absence de compensation, en particulier dans une société où le sentiment d'inégalité croît, peut générer un rejet de la taxe environnementale comme l'illustre la récente crise des « gilets jaunes » en France qui a débutée sur la question des taxes environnementales avant de s'étendre à d'autres domaines. Il est également nécessaire de mettre en place une montée en charge progressive de la taxe (mais suffisamment rapide pour être crédible) pour laisser aux entreprises et aux ménages le temps de s'adapter. Des investissements dans les alternatives doivent aussi être réalisés en amont. Nous effectuons, dans la suite de cet encadré, un exercice exploratoire visant à analyser l'effet distributif d'une taxe environnementale « compensée », c'est-à-dire où une partie des recettes est redistribuée aux ménages.

Taxes environnementales au Luxembourg : quels impacts sur les ménages ?

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 litre²⁹. 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.

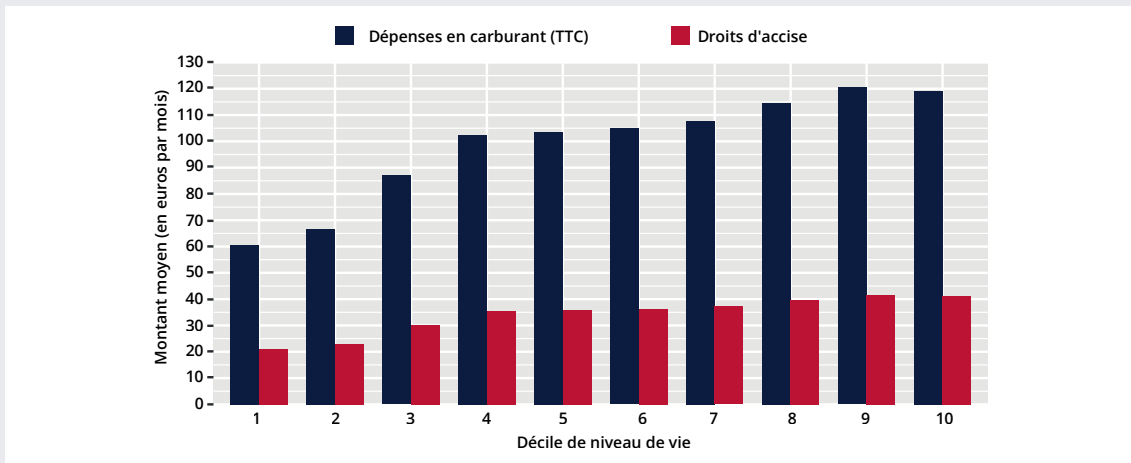
Note méthodologique

Nous utilisons pour cette analyse un modèle de microsimulation appelé EUROMOD (voir *Panorama social 2019*, pages 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)³⁰. 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.

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.

³⁰ Les données ont été fournies par le STATEC et EUROSTAT.

Graphique 7 : Dépenses et droits d'accise sur le carburant moyens par décile avant réforme

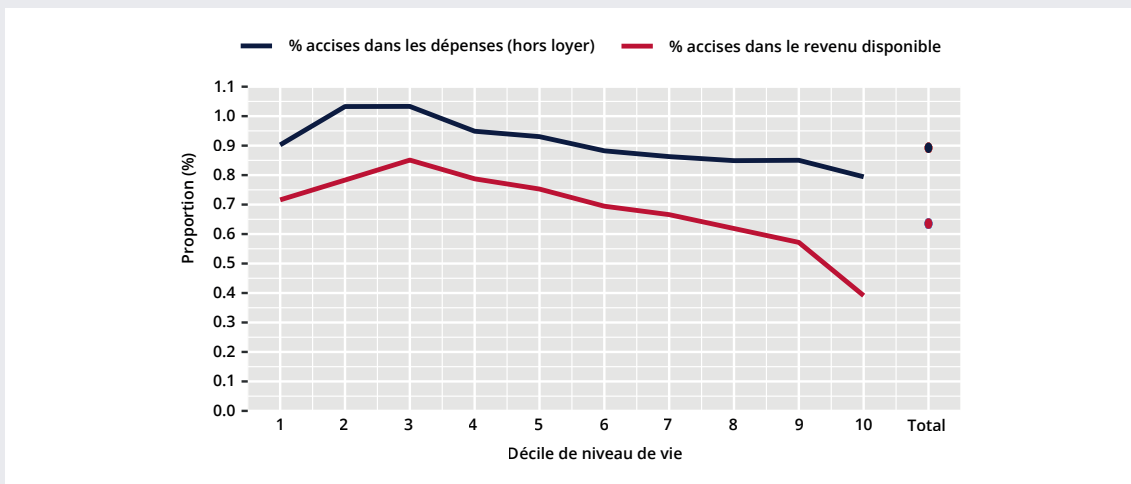


Note : Les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages.

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.

Le graphique 7 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 8, 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.

Graphique 8 : Incidence des droits d'accise sur les carburants

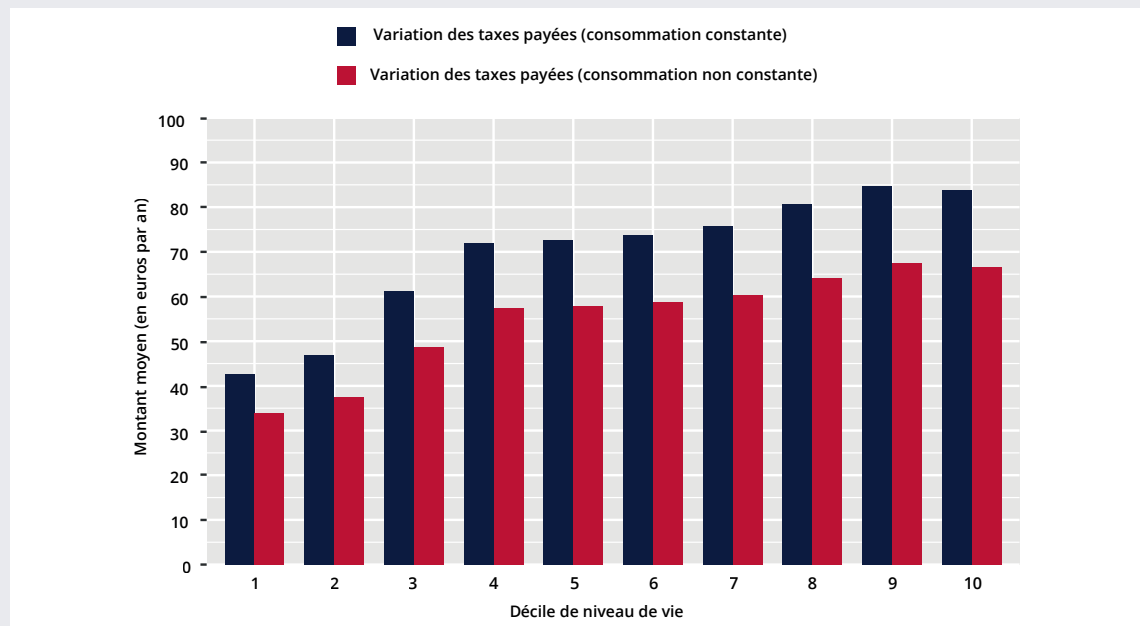


Note : Les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages.

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 9 : 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'État 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.^{31, 32, 33} 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 9).

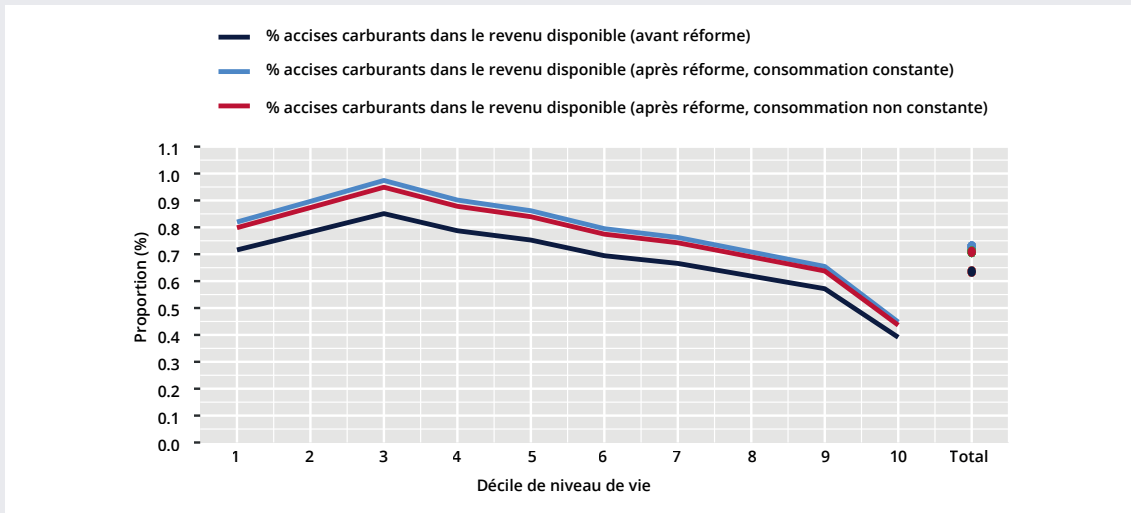
³¹ L'élasticité-prix mesure la sensibilité des consommateurs à une variation du prix. Plus concrètement, elle mesure la variation relative de la quantité consommée d'un bien suite à une variation relative du prix de ce bien.

³² 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

³³ 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.

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

Graphique 10 : 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 10 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 date³⁴. 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'État 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 constante)³⁵. Le graphique 11 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. À 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. Cependant, ce type de réforme néglige un point essentiel :

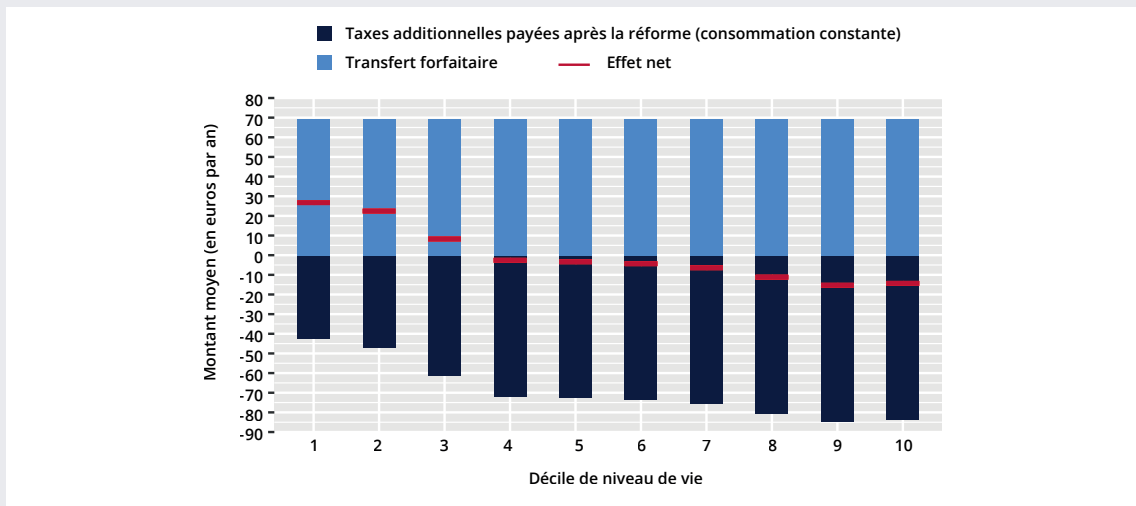
³⁴ Schmit C. et Haas, T. (2019) : « Gratuité du transport public et hausse des accises : impact sur les dépenses des ménages », regards n°17, 08/2019, STATEC

³⁵ 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.

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 11 : 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. Cela permettra 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 ³⁶.

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 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. ³⁷ Les données indiquent un niveau de consommation pour les carburants qui s'élève avec le nombre d'adultes et d'enfants dans le ménage.

³⁶ 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.

³⁷ Nous avons paramétré le crédit d'impôt de telle sorte que l'ensemble des taxes supplémentaires payées par les ménages résidents soit 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.

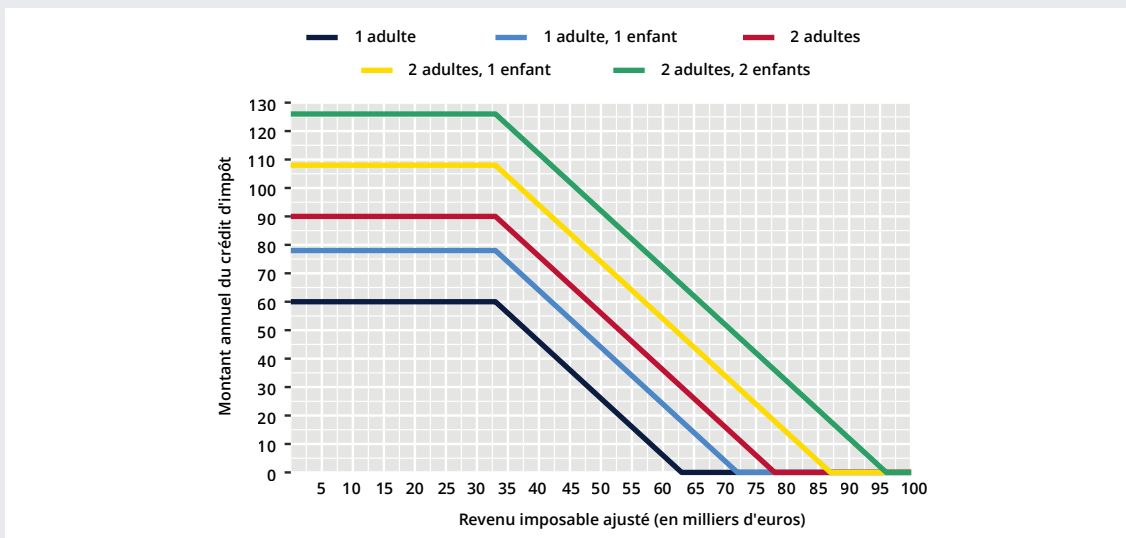
La moyenne des dépenses en carburant augmente d'autant plus que la personne supplémentaire dans le ménage est un adulte. Ainsi, pour prendre en compte la croissance des besoins en mobilité avec la taille de la famille, nous considérons que la présence d'un adulte supplémentaire dans le foyer fiscal va 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 12 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 1 : Montant annuel en euros du crédit d'impôt mobilité (politique hypothétique)

Revenu imposable ajusté	<33 000	>33 000
Crédit pour un adulte seul	60	$60 - (\text{Revenu imposable ajusté} - 33\,000) \times 0,002^*$

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

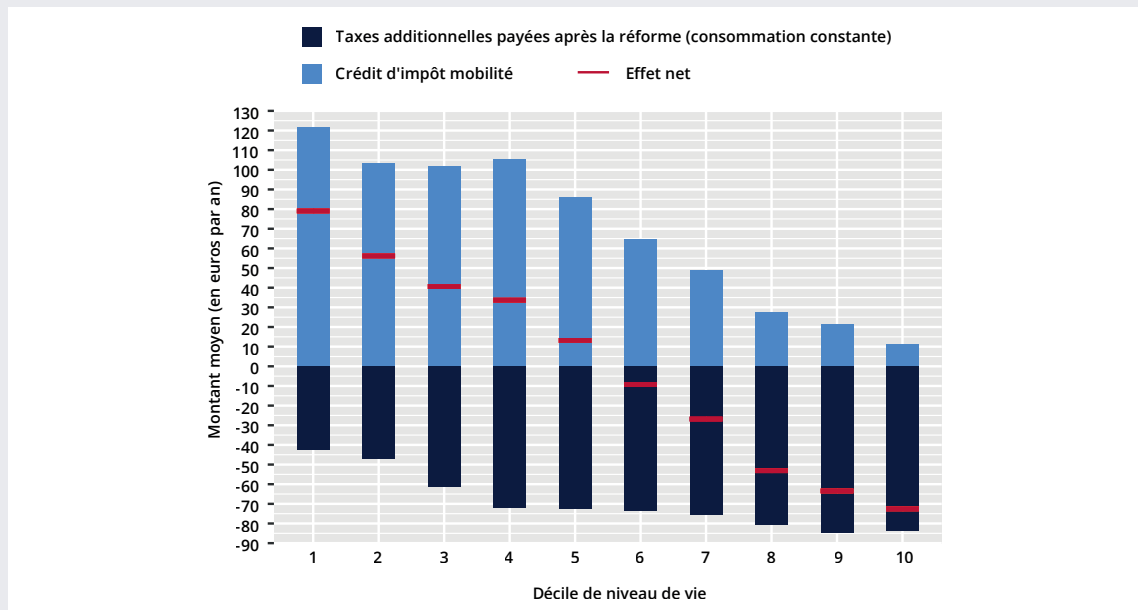
Graphique 12 : Barème du crédit d'impôt mobilité par composition du foyer en fonction du revenu imposable ajusté (politique hypothétique)



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.

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 11). 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 en 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 montants alloués aux plus modestes.

Graphique 13 : Impact moyen du crédit d'impôt mobilité et de la hausse des taxes sur le revenu disponible du ménage (consommation constante)

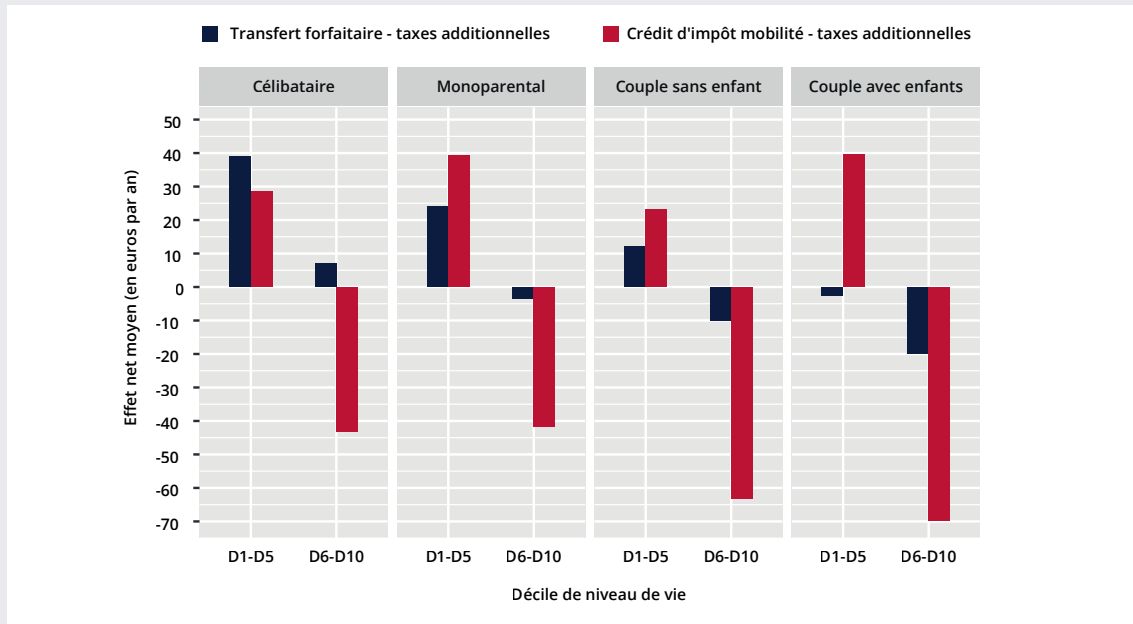


Note : Les déciles sont construits à l'aide du revenu disponible équivalent (échelle modifiée de l'OCDE) du ménage ; chaque décile comprend un nombre identique de ménages. Les barres rouges correspondent à l'effet net pour chaque décile, c'est-à-dire, transfert perçu moins taxes additionnelles payées.

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 14 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. Étant 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 14 : 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'État. 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.