

La fiscalité écologique : Un des instruments les plus puissants, en économie de marché, pour changer les comportements.

Mots clés associés : politiques nationales et européennes | carbone | énergie | fiscalité | impôt

Résumé

Longtemps considérée comme un instrument uniquement destiné à financer les besoins de dépenses de l'Etat et des Collectivités Publiques, la fiscalité est aujourd'hui reconnue, en raison du signal-prix qu'elle adresse à ceux qui la supportent, comme un puissant moteur de modification des comportements individuels et collectifs. A ce titre, elle est un outil fondamental des politiques environnementales. La **fiscalité écologique** est, notamment, particulièrement bien adaptée à la lutte contre l'effet de serre et à la maîtrise des consommations d'énergie, à la condition de la manier sans se départir de ses bons principes d'usage, et sans oublier le pragmatisme nécessaire à son succès.

Auteurs

Wahl Thierry

Inspecteur général des finances

Ancien directeur général de l'administration, des finances et des affaires internationales au ministère chargé de l'environnement

Texte

*Cet article est le premier d'une série sur la fiscalité, outil du développement durable. Il traite d'un aspect particulier qu'est la **fiscalité écologique**, encore peu mise en œuvre en France. D'autres aspects comme les implications sociales de la fiscalité seront abordés ultérieurement.*

Le Comité de lecture de l'Encyclopédie

Introduction :

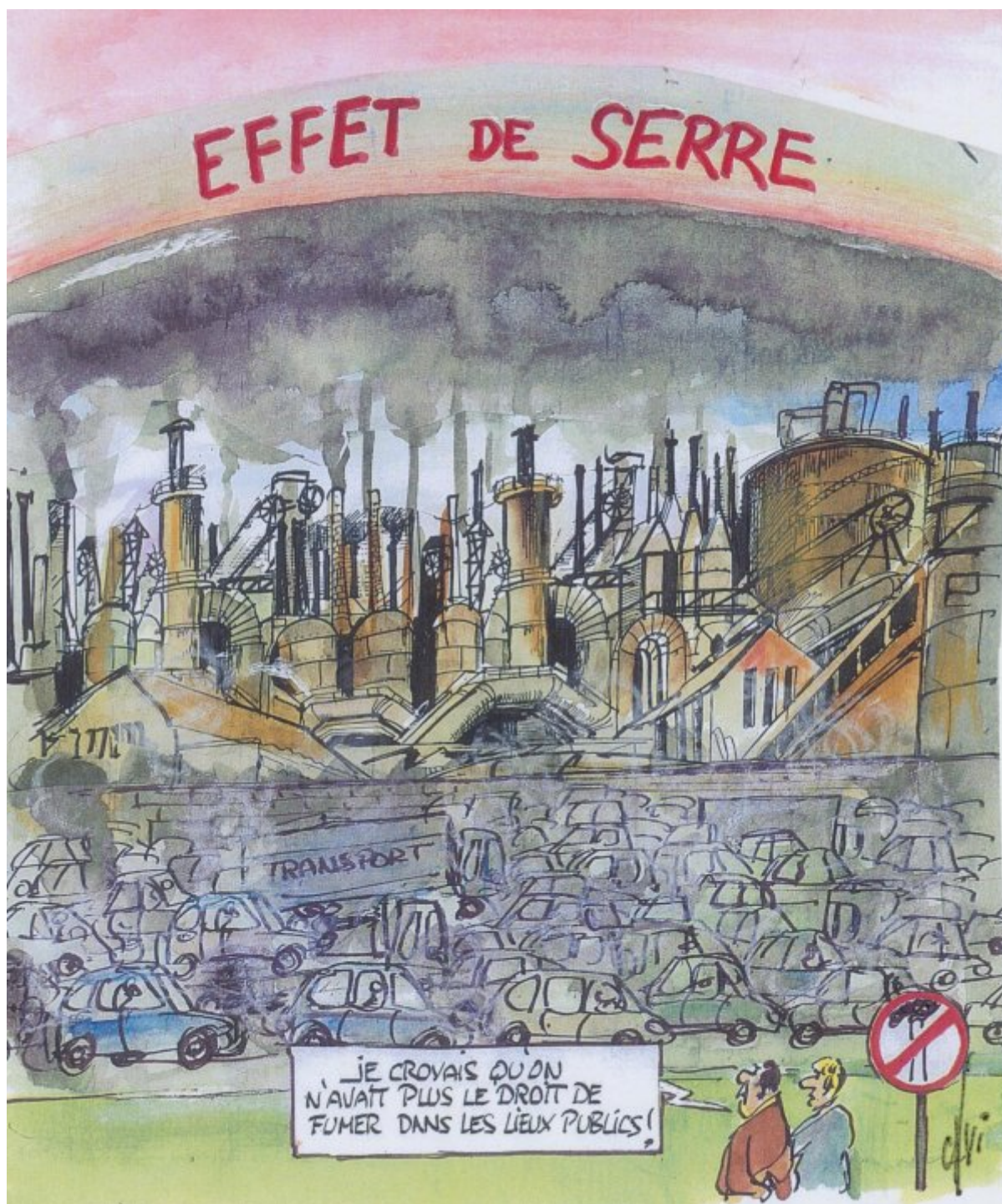
L'utilisation de la fiscalité dans les politiques environnementales, afin de réduire la pollution et les impacts environnementaux liés aux activités économiques et aux modes de consommation, s'est fortement développée dans les pays de l'OCDE durant les années 1990. Cette tendance, amorcée dans les pays d'Europe du Nord, complète la batterie d'outils plus classiques (règlement, subventions, incitations, ...) ; elle initie un mouvement d'intégration de différents outils basés sur le marché (instruments tarifaires, marchés de permis d'émission, crédits d'impôts) et rompt avec la conception commune du rôle de la fiscalité. La fiscalité écologique représente, en moyenne, 2,6 % du PIB des pays de l'union européenne ; ce taux est de 2,3 % en France ; il culmine à 6 % au Danemark.

La fiscalité écologique est aujourd'hui un enjeu majeur, au moins dans le débat, dans le cadre de la lutte contre le changement climatique : la fiscalité « carbone » ou « carbone-énergie » est considérée comme un instrument fondamental pour réduire les émissions de carbone et maîtriser les consommations d'énergie.

La fiscalité a, en effet, traditionnellement, deux objectifs :

- **Le premier** est l'objectif de sens commun : il correspond à ce que l'on entend par le mot « impôt » et est un objectif de financement. Il s'agit, à travers un prélèvement obligatoire, de trouver les ressources nécessaires au financement de dépenses publiques. De ce point de vue, le meilleur impôt est celui dont l'assiette est large et le taux faible. Cet impôt rapporte beaucoup et est, souvent, indolore pour le contribuable.
- **Le second objectif consiste à donner à l'impôt la mission de corriger les distorsions des systèmes de prix**, notamment lorsque la formation des prix ne prend pas en compte les externalités [1], positives ou négatives, qui apparaissent à l'occasion de la production de tel bien ou service. L'impôt est alors efficace, quel que soit son rendement (c'est-à-dire les recettes qu'il génère), dès lors que son niveau est suffisant pour adresser au producteur le signal souhaité.

C'est l'effet-prix (ou complément de prix) tenu par l'impôt, théorisé, au milieu du XX^e siècle, par l'économiste britannique Pigou. Ce second objectif donne ainsi, à l'impôt, un rôle incitatif. Le plus souvent, son efficacité tient à une base étroite et des taux élevés. Pour être efficace, cet impôt ne doit pas être indolore : on voit qu'il a tout pour déplaire, a priori, aux fiscalistes chargés d'alimenter le budget de l'Etat !



1.

La fiscalité écologique : passer d'une fiscalité de financement à une fiscalité incitative.

La fiscalité écologique se situe clairement du côté du second objectif. Son efficacité tient, en effet, à ce qu'elle peut, en modifiant les prix relatifs, contribuer à changer les comportements des agents économiques. La fiscalité écologique est l'expression la plus aboutie du principe pollueur-payeur.

Au cours de sa préhistoire, la fiscalité écologique était constituée -et l'est encore pour une large part, notamment en France- de taxes de financement : en substitut à des ressources publiques insuffisantes ou en substitut à une insuffisante volonté de prélever les ressources nécessaires sur le budget de l'Etat, des taxes sectorielles chargées de financer les besoins desdits secteurs ont été créées : redevances des agences de l'eau, taxe sur la mise en décharge, taxe sur les aéronefs, etc...

répondent à cette logique.

L'émergence des sujets globaux -au premier chef celui de l'effet de serre- a remis à l'ordre du jour la question des taxes pigouviennes et, en particulier, celle de la taxation du carbone. Depuis désormais plus de vingt ans, le débat politique, de façon cyclique, porte sur la création de taxes « carbone » ; au-delà du seul carbone, il porte sur la nécessité de donner un rôle incitatif à un certain nombre de taxes de financement (réforme des redevances perçues au profit des agences de l'eau, par exemple).

Ce débat est d'autant plus prégnant que, contrairement à la définition traditionnelle, il peut y avoir des taxes pigouviennes à assiette large : c'est, bien sûr, le cas des énergies fossiles ; à cet égard, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est, par son montant, le premier impôt écologique.

Par ailleurs, ce débat est souvent couplé à celui sur le poids des prélèvements obligatoires, notamment dans des économies à fort taux de chômage où le poids de la masse salariale est considéré comme un frein à l'emploi. Ce débat trouve alors un habillage confortable : à prélèvements globalement constants, il s'agit de réduire les prélèvements sur les ressources abondantes et renouvelables -le travail- et d'accroître les prélèvements sur les ressources rares (ou à avenir réduit), polluantes et non renouvelables -les énergies fossiles-. C'est ce que l'on appelle le double dividende de la fiscalité écologique : le dividende pour l'emploi, le dividende pour l'environnement.

La fiscalité écologique, un instrument majeur dans le cadre d'un usage combiné de l'ensemble des instruments publics de protection de l'environnement.

Les instruments des politiques de protection de l'environnement sont traditionnellement classés au sein de deux grandes familles [2] : Les instruments normatifs (réglementation, interdiction, fixation de seuils, etc..) ; les instruments économiques (fiscalité, permis négociables, subventions, crédit d'impôts). A ces deux grandes familles, il convient naturellement d'y adjoindre d'une part les efforts de recherche-développement, d'autre part les politiques d'information et d'association du public.

Au sein de ces grandes familles, la mise en œuvre d'une politique de fiscalité écologique relève du plus grand pragmatisme : la fiscalité, aussi puissante soit-elle comme instrument, ne peut, à elle seule, suffire à réduire les émissions polluantes ou les impacts négatifs sur l'environnement. Il convient, en réalité, d'utiliser chacun des instruments de politiques publiques disponibles là où chacun d'entre eux est le plus efficace et de combiner, de façon astucieuse, les effets possibles de ces instruments.

L'interdiction (par exemple, des produits dangereux), la réglementation ou la fixation de normes (par exemple, pour encadrer les comportements), la tarification ou les marchés de permis d'émission, l'incitation (par exemple, à travers un soutien actif aux efforts de recherche-développement (R&D)) ont leur efficacité propre. Il ne s'agit pas d'abandonner un instrument pour un autre, mais de combiner ces instruments en fonction de leur efficacité respective et combinée.

Mais si la fiscalité a un coût évident pour celui qui la supporte, l'interdiction ou la réglementation ont également un coût, certes masqué mais qui n'est pas forcément moins important : le coût de l'adaptation de l'agent économique aux nouvelles règles.

Par exemple, l'abaissement du seuil de concentration des nitrates dans l'eau de consommation décidé par l'union européenne a conduit de nombreux opérateurs d'eau à mettre en place de nouvelles installations de traitement pour leur permettre de respecter ces nouveaux seuils : ces installations ont un coût, payé *in fine* par le consommateur.

Ce coût est souvent élevé ; il l'est d'autant plus pour la collectivité que, contrairement à une fiscalité adaptée qui permet de réduire à la source les impacts négatifs sur l'environnement en contraignant les « pollueurs » à modifier leur façon de faire, cet effort n'agit que de façon curative ; il est sans impact préventif. Les effets de la pollution sont traités, mais le niveau initial de la pollution demeure. La charge de l'effort est ainsi transférée de l'émetteur au consommateur.

Fiscalité incitative et marchés de permis : de vrais faux-jumeaux.

Fiscalité incitative et marchés de permis d'émission relèvent de la même catégorie : celle des instruments de marché qui consistent à utiliser le prix pour obtenir l'effet recherché.

La fiscalité incitative consiste à fixer un prix suffisamment élevé pour décourager les comportements non vertueux et obtenir, *in fine*, une réduction des quantités émises de produits polluants ; il s'agit donc de fixer, *ex ante*, un prix pour atteindre un objectif quantitatif.

Les marchés de permis consistent à fixer, a priori, les quantités cibles d'émission de produits polluants -c'est-à-dire à en organiser la rareté-, le jeu du marché conduisant alors à un prix d'équilibre ; il s'agit donc de fixer, *ex ante*, la quantité.

Toutes choses égales par ailleurs, à objectif identifié de lutte contre la pollution, les deux instruments ont une efficacité équivalente : dans les deux cas, quantités d'objectif et prix d'équilibre sont censés être identiques.

En réalité, les choses sont plus complexes : l'efficacité des marchés de permis tient bien à une vraie volonté d'organiser la rareté. Or, on l'a vu, cette volonté est souvent défaillante : l'allocation des quotas de carbone, en Europe, a été si généreuse que le marché européen de permis n'a, à ce jour, pas d'efficacité particulière -indépendamment des effets de la crise économique, le prix du carbone s'est effondré en Europe, ce qui constitue le plus mauvais signal que l'on pouvait adresser !-.

Le prix observé sur le marché européen du carbone est de quelques euros la tonne et n'a jamais dépassé les 30 euros : pour tenir un rôle incitatif minimal, ce prix ne devrait pas se situer en-dessous de 45 à 50 euros et croître, progressivement, vers au moins 100 € la tonne dans le moyen terme.

Par ailleurs, contrairement à ce qu'il est couramment imaginé pour les instruments de marchés, les marchés de permis coûtent très chers, en coûts administratifs et de gestion, si on souhaite en contrôler l'efficacité.

Quant à la fiscalité, elle est, traditionnellement, d'une acceptation sociale limitée ; en outre, son efficacité tient à la difficulté de fixer, *ex ante*, sans trop se tromper, le prix d'équilibre, c'est-à-dire le prix qui aura les effets souhaités en matière de réduction des émissions polluantes sans rater sa cible -taxe trop faible- ou « sans tuer trop vite le malade » -taxe trop forte-.

La mise en œuvre de la fiscalité écologique : quelques principes simples pour une mise en œuvre efficace

Aussi, une fiscalité écologique efficace doit-elle répondre à quelques enjeux simples.

Le premier enjeu est celui de la volonté de principe, la volonté politique : utiliser la fiscalité pour améliorer l'environnement. Cela va, a priori, de soi, mais c'est souvent là que le bât blesse. L'histoire de la fiscalité « carbone » au cours des vingt dernières années, en France, en témoigne abondamment : souvent annoncée, jamais mise en œuvre.

Le second enjeu, lié au premier, est l'enjeu de clarté : ne pas vouloir, sous le bon prétexte d'en faciliter l'acceptation sociale, fixer deux objectifs à la fiscalité environnementale, celui, d'une part, de protéger l'environnement, celui, d'autre part, de réparer les conséquences sociales de la fiscalité environnementale. Chacun a en tête les formes de « chantage à l'emploi » ou à la pénalisation des populations les plus modestes lorsque tel ou tel gouvernement a souhaité renforcer la fiscalité environnementale.

S'il s'agit, sous prétexte d'en combattre les effets sociaux négatifs, de restituer aux pollueurs, sous la forme de subventions financées par l'impôt environnemental, les prélèvements effectués, alors on échouera à la fois sur le plan environnemental et sur le plan social ; **on ne peut donner deux objectifs à la fois, l'un social, l'autre environnemental, à un même instrument, sous peine de manquer l'un et l'autre de ces deux objectifs.**

En revanche, il va de soi que les conséquences sociales de la fiscalité environnementale doivent être traitées soigneusement, mais par l'usage d'autres instruments à vocation sociale (réduction d'autres prélèvements ou augmentation de la prime pour l'emploi, réduction tarifaire des transports publics, chèques transport en milieu rural, éco-subventions en matière agricole, création d'un fonds de réduction de la précarité énergétique, incitations à la mise en place de plans de déplacement d'entreprise, etc...).

Le troisième enjeu consiste, dès lors que l'engagement de principe constitue l'horizon politique incontournable, à faire preuve de pragmatisme dans sa mise en œuvre. Mieux vaut un instrument qui monte progressivement en puissance selon une trajectoire calendaire pré-établie qu'un instrument, parfait dans ses effets environnementaux dès sa création, mais impossible à mettre en œuvre en raison du rejet social qu'il suscite.

Un exemple réussi : la réforme de la fiscalité des déchets ménagers.

A cet égard, l'exemple de la fiscalité conduite en matière de déchets ménagers en 1999 est, sans doute, un des exemples les plus aboutis en matière de fiscalité écologique. En 1998, il avait été en effet fait le constat que, six ans après la loi Royal de 1992 et quatre ans avant l'échéance de 2002 qu'elle avait fixée, l'objectif de fin de mise en décharge des déchets ménagers et de développement accéléré de filières de tri sélectif serait loin d'être atteint, malgré le poids des financements publics annuels affectés à l'ADEME et distribués par cette dernière, pour ce faire, sous la forme de subventions aux collectivités locales.

Aussi, la loi de finances pour 1999 a-t-elle pris une double mesure : d'abord, au sein de la toute nouvelle taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), le taux de sa composante « taxe sur la mise en décharge » a été doublé ; parallèlement, la TVA applicable à la seule collecte des déchets destinés à un traitement de tri sélectif a été réduite de 19,6 % à 5,5 %.

Par la combinaison, dans le même espace temps, de ces deux mesures, le gouvernement a ainsi adressé un signal clair et répété aux acteurs concernés : « *nous entendons décourager la mise en décharge ; nous entendons encourager le tri sélectif* ». Le président d'alors de l'AMF, Jacques Péliard, reconnaissait ainsi l'efficacité redoutable de cette double mesure fiscale : « *En 1999, Dominique Voynet [a fait] passer une mesure qui réduit la TVA à 5,5 % pour toutes les opérations de collectes de tri. [Avec l'augmentation de la taxe sur la mise en décharge], nous avons constaté deux effets : la taxe a pénalisé une pratique de mise en décharge que la loi a voulu réserver aux seuls déchets ultimes, le barème qui encourage les actions de tri. Cela a permis d'enclencher une véritable politique de la gestion des déchets ménagers par le tri* ».

Ces mesures sont exemplaires de la fiscalité écologique et de son efficacité, en tant qu'elles accréditent que c'est bien le signal-prix (augmentation dans un cas, réduction dans l'autre) qui a été efficace et non le rendement de l'une ou l'autre des taxes en cause.

Un contre exemple : la suppression de la vignette.

A contrario, les réductions massives d'impôt décidées en 2000, portant sur un grand nombre d'impôts, ont été à la fois inefficaces politiquement -les mesures se sont cannibalisées et n'ont donc pas été appréciées par l'opinion- et néfastes pour l'environnement : la suppression de la vignette automobile a, pour beaucoup, marqué un coup d'arrêt à la réforme écologique de la fiscalité, après son renouveau en 1997.

Ce coup d'arrêt a été d'autant plus dommageable que, conformément à la liberté donnée par le droit communautaire, une réforme de la vignette était alors en préparation et visait à donner un contenu « CO² » significatif aux barèmes de cette taxe !.

A cet égard, les acteurs économiques ont besoin de signaux clairs, fixant des objectifs de long terme. C'est la condition de leur capacité d'adaptation aux nouvelles règles. La fiscalité écologique est d'autant plus efficace si elle ne subit pas, loi de finances après loi de finances, des « coups d'accordéon » qui brouillent les intentions des pouvoirs publics.

Quatre approches et trois principes pour relancer la fiscalité écologique.

Il est ainsi possible de donner quatre approches complémentaires à une relance de la fiscalité écologique :

1. Eliminer les distorsions nuisibles à l'environnement. Cela concerne, bien sûr, les éléments d'impôts négatifs que constituent nombre de subventions dommageables à l'environnement : subventions à l'agriculture au premier chef, subventions à la route (l'automobiliste ou le camionneur est le seul usager des transports qui ne paye pas -ou qui paye peu- ses infrastructures), subventions à l'énergie -en particulier dans le domaine nucléaire- ;
2. Restructurer les taxes existantes dans un sens favorable à l'environnement. Cela aurait pu être le cas de la vignette (cf supra). Cela aurait du être le cas des redevances perçues par les agences de l'eau, dans le cadre de la loi sur l'eau, afin de glisser du principe « pollueur-mutualisé » ou « pollueur-payé » vers le principe pollueur-payeur. Et cela doit, bien évidemment, être le cas de la taxation de l'énergie ;
3. Introduire de nouvelles taxes ;
4. Réduire la taxation des produits ou des prestations favorables à la protection de l'environnement.

Dans tous les cas, trois principes doivent être affichés :

- Celui de la neutralité fiscale d'ensemble : la création ou l'augmentation d'un impôt doit s'accompagner de la réduction ou de la suppression d'un autre impôt ;
- Celui de l'accompagnement social : les effets négatifs, sur le plan social, d'une fiscalité écologique additionnelle, doivent être traités par des mesures adaptées mais distinctes (cf supra) ;
- Et, bien sûr, celui de la clarté de l'objectif : il convient d'afficher, dès le départ, ce que l'on souhaite, pourquoi on le fait et ce que sera l'évolution, dans le temps, de la mesure.

Le cas particulier de la fiscalité de l'énergie ou comment gérer un paradoxe majeur

L'énergie -et sa fiscalité- résume assez bien tout le paradoxe français, voire la schizophrénie française, s'agissant non seulement de l'impôt -l'impôt est toujours trop élevé !- mais aussi de l'automobile. Tout le monde convient que les transports, avec le secteur résidentiel, sont, de loin, le secteur le plus préoccupant, à la fois en terme d'émissions de polluants locaux mais aussi, bien sûr, en matière d'émissions globales (dioxyde de carbone et effet de serre).

Et pourtant tout le monde est spontanément réticent à examiner la question sous l'angle du prix -il y a déjà trop d'impôts et la voiture coûte trop cher-. Et pourtant tous les économistes savent bien qu'en la matière le prix -ou le complément de prix fixé par la fiscalité- est l'instrument le plus puissant pour modifier les comportements individuels et collectifs et favoriser la recherche d'alternatives innovantes (modes de transports, énergies alternatives, urbanisme et politique de l'habitat, etc...).

Par ailleurs, l'ensemble des études sociologiques en matière d'environnement montrent que chacun d'entre nous est prêt à faire un « geste » pour l'environnement dès lors qu'on est assuré que le voisin fera le même geste : il ne saurait y avoir de modification de comportements individuels significative et durable sans qu'il n'y ait d'incitations fortes à des modifications de comportements collectifs. L'environnement est le royaume du « cavalier libre ». Seules la réglementation et la fiscalité, car elles s'imposent à tous dans les mêmes conditions, en fournissent les réponses appropriées.

Ce paradoxe est particulièrement étonnant lorsque l'on examine l'évolution du poids de l'énergie dans la consommation des ménages, sur longue période.

Au cours des trente dernières années, la part des carburants et des combustibles a très significativement diminué dans la consommation des ménages [3] : de 5,7 % en 1978, elle atteint un pic oscillant autour de 6 % lors de la première moitié des années 80, au moment du plein effet du second choc pétrolier ; cette part est redescendue très sensiblement dès 1986 (contre-choc pétrolier) pour s'établir, dès lors, au cours des vingt années qui suivent, autour de 4 %. Elle est remontée faiblement, en 2005, passant à 4,4 % contre 4,1 % en 2004 et s'est à peu près stabilisée depuis. Parallèlement, les dépenses de télécommunications des ménages sont passées de 1,3 % à 3,4 % ! De même, l'ensemble de la fiscalité spécifique aux voitures particulières représentait 4,8 % des prélèvements obligatoires et n'en représente plus que 3,7 % aujourd'hui.

Ce paradoxe résume la difficulté de la réforme : il faut d'abord vaincre l'illusion qui pèse, chez les ménages, sur le poids des dépenses d'énergie et d'automobiles pour espérer mettre en œuvre, avec succès, une fiscalité efficace sur le carbone.

Bref, la fiscalité écologique est, en quelque sorte, une histoire de « bâton » et de « carottes » astucieusement déclinée.

Notes

[1] Les économistes désignent par « externalité » ou « effet externe » le fait que l'activité de production ou de consommation d'un agent affecte le bien-être d'un autre sans qu'aucun des deux reçoive ou paye une compensation pour cet effet. Une externalité présente ainsi deux traits

caractéristiques. D'une part, elle concerne un effet secondaire, une retombée extérieure d'une activité principale de production ou de consommation. D'autre part, l'interaction entre l'émetteur et le récepteur de cet effet ne s'accompagne d'aucune contrepartie marchande.

Une externalité peut être positive ou négative selon que sa conséquence sur le bien-être est favorable ou défavorable. La pollution sous toutes ses formes est un exemple typique d'externalité négative : lorsqu'une usine rejette des déchets dans l'environnement, elle inflige, sans contrepartie, une nuisance aux habitants de la région. L'encombrement dû à la circulation automobile est un exemple d'externalité négative réciproque : chaque automobiliste est à la fois gêneur et gêné, émetteur et récepteur. (Définition : Encyclopédie Universalis).

[2] Certains rajoutent une troisième famille : celle des « accords volontaires ». Mais leur efficacité est source de débat

[3] Source : INSEE - Comptes nationaux

Bibliographie

- Olivier Godard - *La fiscalité écologique* in Cahiers Français (La documentation française) - *Fiscalité et revenus* n° 343 (mars-avril 2008).
- Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution *Climat et Energie*, présidées par Michel Rocard, ancien Premier ministre - 28 juillet 2009.
- Sir Nicholas Stern - *The Stern Review report : the Economics of Climate Change* - London, HM Treasury (2006).
- Fiscalité de l'environnement - Alain Lipietz ; Dominique Bureau et Jean-Charles Hourcade ; Olivier Godard et Claude Henry - rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) - juillet 1998

Sur Internet

* Fiscalité écologique - site du ministère chargé du développement durable
{[->www.developpement-durable.gouv.fr/-Fiscalite-ecologique-.html]}