

PAR HENRI LAMOTTE



économiste, chef de mission au Contrôle général économique et financier du ministère de l'Économie et des Finances

Fiscalité environnementale : un bilan en demi-teinte

Contrairement aux idées reçues, le poids de la fiscalité environnementale en France est en décroissance depuis quinze ans. Malgré des réformes ponctuelles au cours des dernières décennies, les résultats sont décevants aux yeux des économistes. Pourtant, la fiscalité pourrait être mieux utilisée pour accroître l'efficacité des politiques environnementales et restructurer le système des prélèvements obligatoires.

REPÈRES

Par sa décision du 28 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution le projet de taxe carbone figurant dans le projet de loi de finances pour 2010 pour rupture d'égalité devant les charges publiques. Dix ans après l'annulation du projet de taxe CO₂/énergie de 2000, cette décision amène à s'interroger sur l'évolution de la fiscalité environnementale en France au cours des vingt dernières années, alors que plusieurs pays européens, notamment les pays d'Europe du Nord, ont entrepris d'importantes « réformes fiscales vertes » depuis le début des années 1990.

Un poids décroissant

Selon les dernières données disponibles d'Eurostat (2011), la fiscalité environnementale représente en France, en 2009, 40 Md€, soit 2,1 % du PIB et 5 % des prélèvements obligatoires. Sur la base de ces mêmes données, le poids de la fiscalité environnementale s'est réduit au cours des quinze dernières années puisque, en 1995, la fiscalité environnementale en France représentait 2,8 % du PIB et 6,4 % des prélèvements obligatoires. Au regard du poids de la fiscalité environnementale dans le PIB, la France occupe un modeste vingt et unième rang dans l'Union européenne à Vingt-

Distinction arbitraire

Les redevances pour services rendus ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires et ne sont pas retracées dans la fiscalité environnementale : c'est le cas par exemple de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères, des redevances pour prélèvement et assainissement recouvrées par les agences de bassin et des péages d'infrastructures. Cette limite au champ de la fiscalité environnementale apparaît assez contestable d'un point de vue économique car la distinction entre prélèvement obligatoire et redevance a peu de justification économique.

Sept. Par rapport à la moyenne pondérée de l'Union européenne, le ratio des recettes environnementales rapportées au PIB est inférieur de 0,3 point. Cette situation est récente puisque, en 1995, la France se situait au niveau de la moyenne de l'Union européenne.

Des indicateurs présentant de nombreuses limites

Rapporter la fiscalité environnementale au PIB ou aux prélèvements obligatoires induit certains biais. Le premier tient à la définition même de la fiscalité environnementale. Pour les économistes, la notion de fiscalité environnementale ne devrait guère faire débat. Elle se définit exclusivement par son assiette : une taxe environnementale est un prélèvement dont l'assiette est une unité physique (ou un substitut proche) qui a un impact négatif et avéré sur l'environnement.

En second lieu, la fiscalité environnementale est constituée par les recettes collectées et n'inclut pas les crédits d'impôt (comme le crédit d'impôt pour le développement durable) ou les systèmes de bonus-malus (automobile). Cette définition donne donc une image réductrice de l'utilisation environnementale de la fiscalité.

Au regard du poids de la fiscalité environnementale dans le PIB, la France occupe un modeste 21^e rang dans l'Union européenne

Enfin, le ratio de la fiscalité environnementale rapporté au PIB ne traduit que le poids moyen des recettes rapporté au PIB. À titre d'exemple, les recettes de la fiscalité sur l'énergie en France entre 1995 et 2009 se sont réduites de 2,0 à 1,5 % du PIB, soit un allègement apparent de 25 %. Toutefois, ce ratio surestime l'allègement réel de la taxation de l'énergie en France. L'analyse des taux implicites de taxation de l'énergie (rapportant les taxes sur l'énergie à la consommation d'énergie) montre que la taxation de l'énergie s'est réduite en France de 19 euros par TEP entre 1995 et 2009, soit un allègement de 10 % seulement. Cette évolution s'explique notamment par l'absence de revalorisation des taux de la TIPP et par la poursuite de la diésélisation du parc automobile engendrant une baisse de la taxation effective des carburants en France.

Seul le taux marginal peut modifier les comportements

En outre, les ratios ne dépendent que du taux moyen d'imposition et ne prennent pas en compte, par définition, le taux marginal de taxation qui seul importe pour modifier les comportements. Un même niveau de recettes fiscales environnementales peut être obtenu avec des taux marginaux d'imposition très différents.

Enfin, le ratio du poids de la fiscalité environnementale dans les prélèvements obligatoires ne donne d'information que sur la structure des prélèvements obligatoires ; il ne doit pas être utilisé comme un indicateur de l'utilisation de la fiscalité environnementale pour modifier les comportements puisqu'il est affecté directement par le poids des prélèvements obligatoires.

Une logique de financement plus que d'incitation

Le modèle français obéit plus à une logique de financement de dépenses environnementales qu'à une logique incitative. On ne constate pas d'évolution très notable sur ce point au cours des vingt dernières années, et les tentatives faites pour passer à une logique d'incitation à la modification des comportements n'ont pas toujours été couronnées de succès. La fiscalité environnementale en France est fortement marquée par sa finalité, le financement de dépenses environnementales. Cette

Une exception notable

La fiscalité énergétique, et notamment la taxe intérieure sur les produits pétroliers, fait figure d'exception en France car elle n'a jamais été affectée au financement d'une dépense environnementale, mais elle a bien un impact sur les comportements. Il est du reste symptomatique qu'elle ne soit pas, dans le débat public, considérée comme une « écotaxe » pour cette raison.

utilisation est tellement prégnante qu'elle influe même sur la conception de la fiscalité environnementale en France : une taxe sera considérée dans le débat public comme une taxe « environnementale » ou une « écotaxe » si elle sert à financer une dépense environnementale, et cela indépendamment de son assiette.

Grenelle de l'environnement

Le Grenelle de l'environnement ne rompt pas totalement avec cette logique, puisqu'un document du ministère de l'Écologie mélange les deux approches en soulignant parmi les principes qui ont guidé la réforme de la fiscalité environnementale l'incitativité (il s'agit d'encourager les comportements vertueux) et l'affectation intégrale du produit de la fiscalité environnementale au financement des mesures du Grenelle de l'environnement : en quelque sorte, « le Grenelle finance le Grenelle ».

Changer les comportements

Passer d'une logique de financement à une logique d'incitation à la modification des comportements est difficile en France. Plusieurs exemples illustrent ces difficultés. En 2000, le projet de TGAP énergie portait sur les consommations d'énergie de toutes les entreprises de plus de 100 TEP par an. L'agriculture et la sylviculture étaient exonérées. Des taux réduits étaient introduits pour les entreprises intensives en énergie. Le projet a été jugé inconstitutionnel par le Conseil constitutionnel pour rupture d'égalité devant l'impôt, car les exonérations ne pouvaient être justifiées par l'objectif de lutte contre le changement climatique. ➤



**Le Grenelle
finance
le Grenelle**

Décision critiquable

La décision du Conseil constitutionnel concernant la taxe carbone ignore que, même alloués gratuitement, les permis d'émission négociables ont bien pour effet d'accroître le « coût marginal » des émissions de CO₂. De ce fait, l'assujettissement à la taxe carbone de ces entreprises se serait traduit par un « coût marginal » du CO₂ émis en France plus élevé que dans le reste de l'Union européenne, engendrant donc une perte d'efficacité économique du marché européen de permis.

En outre, l'assujettissement à la taxe carbone des entreprises intégrées dans le marché européen de permis n'aurait eu aucun bénéfice environnemental puisque les moindres émissions de CO₂ en France auraient permis aux entreprises françaises de vendre les permis disponibles à d'autres entreprises sur le marché européen.

- Dix ans plus tard, le gouvernement propose un nouveau projet de taxe carbone à la suite d'une longue concertation engagée durant le Grenelle de l'environnement et prolongée par une conférence d'experts présidée par Michel Rocard. La taxe carbone porte sur les consommations d'énergie fossile des ménages et des entreprises, à l'exception de celles qui sont assujetties au marché européen de permis négociables. Le dispositif est censuré par le Conseil constitutionnel pour rupture d'égalité devant les charges publiques.

Transports routiers

En matière de transports, le niveau de taxation du transport routier ne couvre que très imparfaitement l'ensemble des effets externes engendrés par celui-ci (insécurité, pollution locale, usage des infrastructures, congestion, pollution locale, changement climatique). C'est tout particulièrement le cas en milieu urbain du fait de l'absence en France d'instruments spécifiques de tarification de la congestion (péage urbain).

Mais c'est également le cas pour le transport interurbain (sauf pour les véhicules particuliers à essence si on valorise la rareté de l'infrastructure au coût de congestion).

Réduire la sous-tarification

Le péage kilométrique pour les poids lourds permettra de supprimer (ou de réduire) cette sous-tarification, mais il n'en est pas de même pour les véhicules particuliers gazole du fait du niveau trop faible de la TIPP sur le gazole des particuliers.

Le projet de 1999 visant à réduire par étapes l'écart de taxation entre l'essence et le gazole a été abandonné au bout d'un an.

Des progrès notables

Pour tenter de répondre aux recommandations de l'OCDE de 2005, plusieurs réformes importantes ont été introduites ou le seront à brève échéance, notamment à la suite du Grenelle de l'environnement : l'introduction entre 2006 et 2008 de taxes sur la pollution d'origine agricole ; le relèvement à partir de 2009 des taux de la TGAP sur la mise en décharge des déchets, sur les matériaux d'extraction, sur les poussières en suspension ainsi que l'extension de la TGAP aux déchets incinérés ; l'introduction d'un péage routier kilométrique pour les poids lourds utilisant le réseau national non concédé ainsi que les routes départementales et communales susceptibles de subir un report de trafic (12 000 km environ) ; à plus moyen terme, la révision de la directive Eurovignette pourrait permettre de réviser les péages routiers pour intégrer les externalités de pollution locale (NO_x, SO_x...) et de bruit et de tenir compte de la congestion alors que la directive actuelle ne permet que de tenir compte du coût des infrastructures de transport.

Permis négociables

L'innovation fondamentale introduite dans la politique environnementale en matière d'instruments économiques ne repose pas sur l'instrument fiscal : c'est la création en 2005 du marché européen de permis d'émission négociables de CO₂. Ce marché permet de soumettre à un prix unique au niveau européen les entreprises du secteur industriel et électrique (représentant environ 50 % des émissions de CO₂ dans l'Union européenne).

Le gouvernement propose un nouveau projet de taxe carbone



Double échec

Deux projets répondant à la stratégie de double dividende ont été censurés par le Conseil constitutionnel : le projet de TGAP/énergie de 2000 qui permettait de financer une partie des allègements de charge sur les bas salaires mis en place dans le cadre de la réduction du temps de travail (le solde étant financé par une surtaxe d'IS : la contribution sociale sur les bénéficiaires) ; le projet de taxe carbone de 2009 devait également se faire à prélèvements constants : la fraction de la taxe payée par les ménages devait être compensée par un versement forfaitaire mais la part payée par les entreprises devait servir à financer – du moins en partie – la réforme de la taxe professionnelle.

Tarifier tous les trafics

Les nouveaux péages kilométriques applicables aux poids lourds présentent le double avantage d'être modulable en fonction du lieu et de l'heure et de tarifier tous les trafics de poids lourds, et pas seulement ceux qui font leur plein en France, contrairement à la TIPP.

Stratégies de double dividende

En dépit des avancées enregistrées dans le cadre du Grenelle de l'environnement, le recours à la fiscalité environnementale n'a pas permis de restructurer le système de prélèvements obligatoires. Il existe trois stratégies possibles d'utilisation des recettes publiques engendrées par un alourdissement de la fiscalité environnementale : financer un surcroît de dépenses en faveur de l'environnement (thèse environnementaliste) ; compenser les assujettis par des transferts forfaitaires sans nuire à l'efficacité environnementale de la taxe (thèse du réalisme politique) ; recycler les recettes des écotaxes pour baisser d'autres prélèvements obligatoires afin de restructurer le système de prélèvements obligatoires afin de stimuler la croissance et l'emploi. Cette stratégie est dite de double dividende : au premier dividende lié à l'efficacité-coût supérieure des instruments économiques par rapport aux normes, s'ajoute un second dividende de nature macroéconomique.

Gains macroéconomiques

La Direction générale du trésor et de la politique économique a évalué à partir du modèle MESANGE les effets macroéconomiques d'un financement par la taxe carbone de plusieurs schémas de baisse de prélèvements obligatoires. Pour une taxe carbone conventionnellement fixée à 0,5 point de PIB, les gains engendrés par la restructuration du système de prélèvements obligatoires étaient de l'ordre de 0,4 à 0,6 point de PIB à long terme.

Un bilan en demi-teinte

Au total, en vingt ans, la fiscalité environnementale n'a pas connu d'évolution majeure mais seulement des réformes assez ponctuelles. Elle occupe une place modeste dans le PIB et les prélèvements obligatoires. Elle est plus faible que la moyenne des pays européens. Elle s'inscrit beaucoup plus dans une logique de financement que dans une logique incitative ; elle n'a pas été utilisée pour restructurer à la marge le système de prélèvements obligatoires pour engendrer un second dividende de nature macroéconomique.

Pas de « commission verte »

Au total, le bilan reste un peu décevant pour les économistes. À deux reprises en dix ans, le Conseil constitutionnel n'a pas permis au gouvernement d'introduire une taxe carbone comme dans huit autres pays européens. En déclarant non conforme à la Constitution le projet de taxe carbone du PLF 2010, le Conseil constitutionnel a également empêché de fait la mise en place de la « commission verte » prévue dans le dispositif.

Une nouvelle gouvernance

Or, comme le soulignait à juste titre l'OCDE en 2005, les réformes fiscales vertes ne peuvent réussir sans un modèle de gouvernance adapté et fondé notamment sur les *green tax commissions* mises en place en Norvège (1990), aux Pays-Bas (1995) ou en Suède (1997).

L'essentiel des progrès enregistrés dans l'utilisation des instruments économiques dans les politiques environnementales est à mettre à l'actif de l'instrument alternatif, celui des marchés de permis négociables, qui a connu un développement récent très rapide depuis 2005 avec le marché des permis d'émission de CO₂. ■



**Il faut adapter
la fiscalité
verte**