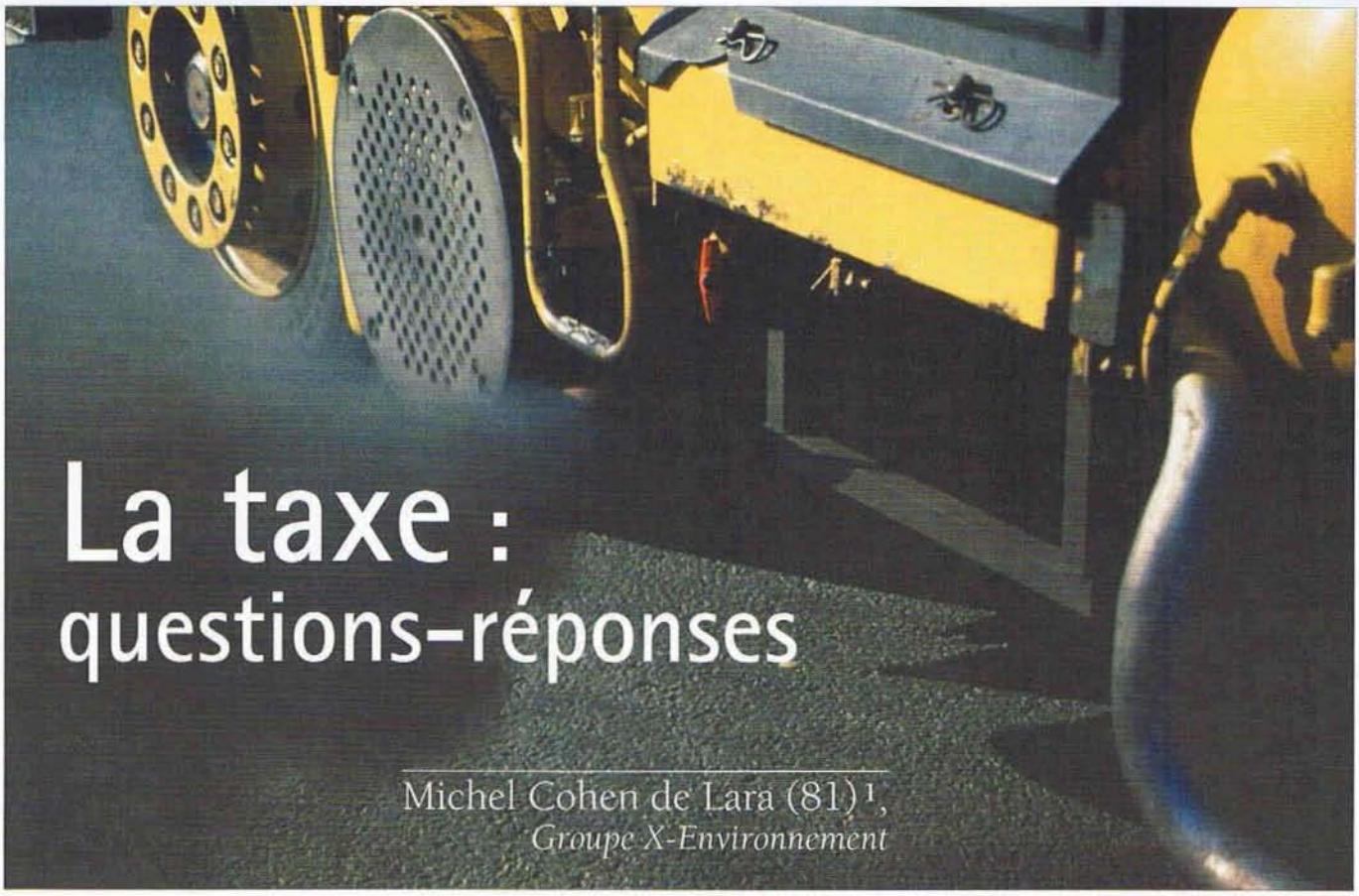

© R. BOURGUET/ADEME

La taxe : questions-réponses

Michel Cohen de Lara (81)[1],
Groupe X-Environnement

ENVIRONNEMENT ET FISCALITÉ

Commencez par dire qu'il faut prendre des mesures de protection de l'environnement. Tout le monde applaudit !
Ajoutez qu'il faut appliquer le principe pollueur-payeur. Là, vous commencez à sentir une certaine gêne...
Concluez sur la nécessité de taxer un certain nombre de biens ou d'usages. Ça y est ! En un clin d'œil, vous avez fait l'unanimité contre vous (même si vous précisez que toute hausse doit s'accompagner d'une baisse pour ne pas alourdir la pression fiscale globale).

Eh oui, à la différence d'autres modes d'action public – réglementation, investissement, information, subventions – la taxe souffre d'être un instrument aux effets immédiats fort visibles, et elle est alors souvent jugée de manière expéditive. Nous allons tenter ici d'en faire une défense et illustration sous forme de questions-réponses, ce qui est l'occasion de renvoyer à des articles de ce numéro spécial pour des approfondissements.

Qu'entend-on par "fiscalité environnementale" ?

Selon la définition donnée par l'OCDE, on appelle "fiscalité environnementale" les impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant, ou plus généralement par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables.

Ainsi, l'intention environnementale n'est pas nécessaire pour qualifier la fiscalité environnementale au sens OCDE. À ce titre, la TIPP (Taxe intérieure sur les produits pétroliers) relève de la fiscalité environnementale.

De même, une taxe environnementale n'est pas nécessairement peu élevée et destinée à financer des mesures de protection de l'environnement. On peut plus précisément distinguer les "écotaxes" (taxes indirectes sur les produits) des taxes environnementales existantes, comme les redevances sur l'eau ou les taxes sur les déchets. Ces dernières sont en effet levées pour financer des travaux précis comme l'épuration des eaux ou le traitement des déchets avant mise en décharge : elles se rajoutent donc à l'ensemble des prélèvements publics. Proportionnelles aux travaux à financer, elles sont d'un montant insuffisant pour se traduire par un signal-prix influençant les comportements. Les écotaxes sont au contraire destinées à lancer un signal-prix (comme les taxes sur le

tabac par exemple). Leur utilisation n'est pas affectée à un usage précis; elles participent donc au financement public général. L'idée de neutralité budgétaire souvent avancée qui les sous-tend garantit, du moins en principe, qu'elles seront compensées par une baisse équivalente des autres prélèvements. Le niveau des taxes incitatives peut être de plusieurs fois supérieur à celui des taxes affectées[2].

"L'usage de l'environnement" doit-il être gratuit ?

Un pollueur profite d'un milieu naturel (comme réceptacle des pollutions par exemple) au détriment des autres usagers qui seront privés de leur usage ou subiront un dommage. Or, pour être économiquement efficace, tout entrepreneur doit assumer et répercuter dans ses prix l'ensemble de ses coûts de production. Il est donc légitime que le pollueur paye pour l'usage d'une ressource naturelle, facteur de production au même titre que le capital, le travail, l'énergie.

En outre, si la capacité d'absorption d'un milieu est limitée (plafonnement des émissions de gaz à effet de serre)[3], alors il faut réguler son usage et les prix sont une forme possible de régulation.

Une taxe environnementale est-elle un "droit à polluer" ?

En parlant d'une taxe comme d'un "droit à polluer", d'aucuns critiquent son caractère "amoral" comme mode d'intervention public pour protéger l'environnement. Mais cette question des droits n'est pas propre à la taxe.

La réglementation reconnaît tout autant le "droit à polluer dans une certaine mesure" (plafonnée) que la taxe, sauf quand elle interdit purement et simplement un usage ou une technique. L'alternative n'est pas entre "droits à polluer", qui seraient le mal, et "absence de droits à polluer" (renvoyant à une impossible interdiction générale de la pollution), qui serait le bien, mais entre différentes combinaisons de droits entre différentes sortes d'utilisateurs. En effet, ce qu'on appelle "pollution" est un usage privatif de l'environnement qui, par la consommation-destruction qu'il implique, vient en concurrence avec d'autres usages, dont certains peuvent être collectifs et ne pas impliquer d'altération de l'environnement. Le problème est de trouver la procédure par laquelle peut le mieux s'arbitrer cette concurrence de consommations et d'usages différents. La répartition de droits aux différents types d'acteurs concernés s'inscrit dans cette perspective.

Si on a affaire à des polluants toxiques, alors il est clair qu'une interdiction se justifie et qu'une taxe n'est pas adaptée. Toutefois, la question est tout autre dans le cas où un certain niveau de pollution est tolérable. Il s'agit là, pour la puissance publique, de déterminer ce niveau, puis les moyens à mettre en œuvre pour qu'il ne soit pas dépassé. À ce titre, la fixation d'un seuil est bien un "droit à polluer", ou plus précisément un "droit à émettre une quantité limitée de pollution". La taxe et la réglementation apparaissent alors comme des instruments au service d'un même objectif de contingentement de la pollution.

Pour ne parler que de la taxe, avant son instauration, tout pollueur s'arrogeait le droit de "faire usage de l'environnement" sans contrepartie pour les pollués. La taxe apparaît alors comme une responsabilisation du pollueur qui doit assumer les coûts qu'il inflige à la société ("internalisation des effets externes") et est ainsi incité à réduire sa pollution.

La réglementation est-elle plus adaptée que la taxation ?

La taxe et la réglementation ont chacune leur champ d'application privilégié, avec leurs avantages et leurs défauts respectifs [1].

La taxe a l'avantage d'égaliser le coût marginal des efforts de protection de l'environnement, en mobilisant l'information au plus près des agents, le tout à coût minimal. Les mesures réglementaires n'ont *a priori* pas de telles qualités[4].

En outre, le maniement du seul instrument réglementaire peut être contre-productif. Ainsi, une baisse des consommations unitaires des véhicules irait à l'encontre d'un objectif visé de réduction des émissions de gaz carbonique si elle n'était pas accompagnée d'une hausse de la fiscalité sur les carburants. En effet, à fiscalité inchangée, cette baisse conduira à une diminution du coût du véhicule-kilomètre et, par élasticité des trafics au prix, à une hausse des trafics qui peut absorber les gains attendus. En plus, après renouvellement du parc, on se trouverait dans la situation ingérable de forts trafics, de bas prix de la route, de possibilités limitées de futures baisses des consommations unitaires alors même que les engagements de réduction de gaz à effet de serre seront vraisemblablement plus contraignants qu'avant le renouvellement du parc.

La fiscalité environnementale aurait-elle nécessairement un caractère régressif ?

Le traditionnel "contre-argument" du caractère nécessairement régressif d'une fiscalité environnementale relève souvent bien plus de la rhétorique que de l'analyse des faits, qui révèle des situations contrastées[5]. Ainsi, il apparaît que la consommation de carburants est sensiblement proportionnelle au revenu, et qu'une hausse de la TIPP n'aurait donc pas de caractère régressif. En revanche, une hausse des combustibles destinés au chauffage pèserait effectivement plutôt sur les bas revenus, ce qui doit suggérer des mesures compensatoires.

Il est frappant de voir que les questions de répartition sociale sont assez systématiquement soulevées à l'annonce de projets de mesures environnementales. Mais, problèmes d'en-

vironnement ou pas, ces questions doivent trouver des réponses appropriées par le biais de politiques sociales. L'environnement ne doit pas faire les frais de leur insuffisance.

Il faudrait aussi examiner les effets redistributifs et régressifs du système actuel de prélèvements obligatoires. Ainsi, les charges sur les bas salaires, en décourageant l'embauche de gens peu qualifiés, ont sans doute un effet régressif.

Les mesures réglementaires pour lutter contre la pollution ont souvent des effets régressifs plus marqués que les mesures tarifaires... mais ces effets sont moins visibles. Quelles sont les conséquences sociales comparées de la décision de ne laisser circuler les jours de pollution que des véhicules peu polluants (c'est-à-dire récents et chers), et de la décision d'instaurer un péage urbain (à travers le stationnement par exemple) dont les recettes financeraient des modes alternatifs pour tous ?

Enfin, un éventuel effet régressif peut être compensé par une redistribution appropriée (forfaitaire, baisse d'autres prélèvements obligatoires, etc.) du produit de la taxe [6].

La fiscalité environnementale peut-elle contribuer à lever des recettes significatives ?

On avance souvent que les assiettes de la fiscalité environnementale sont insuffisantes pour fournir des recettes significatives à l'État. Avec la définition de l'OCDE, cette affirmation doit être relativisée.

Loi de finances 1997 (révisée)	Recettes fiscales brutes (en millions de francs)
Impôt sur le revenu	290 000 MF
Impôts sur les sociétés	203 100 MF
Autres impôts directs	128 301 MF
Enregistrement et timbre	91 850 MF
Produits de douane	161 300 MF
Taxe sur la valeur ajoutée	753 000 MF
Autres impôts indirects	43 500 MF
Recettes fiscales brutes (total)	1 671 051 MF

Dans ce tableau, les produits des Douanes sont constitués essentiellement de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui représente donc un montant significatif du budget de l'État.

Voici des ordres de grandeur de recettes potentielles dans le cas de la circulation routière. Les péages autoroutiers procurent des recettes de 26,5 milliards de francs (qui ne sont pas versées au budget général). L'évaluation d'une généralisation du stationnement payant – sur la base des prix du marché actuels, dans les agglomérations de province de plus de 100 000 habitants – conduit à des recettes potentielles de l'ordre de 40 milliards de francs (30 pour les seules villes-centre, 25 pour les déplacements liés au travail), alors que les recettes actuelles sont de l'ordre de 1 milliard de francs [2].

À l'avenir, on peut envisager une évolution des taxes environnementales – souvent faibles et affectées – vers des taxes plus lourdes et non affectées en application du principe pollueur-payeur. Ceci devrait conduire à l'apparition ou à l'alourdissement de taxes sur les engrais, l'eau, les emballages, etc., permettant des baisses d'autres prélèvements obligatoires (charges sur le travail).

La fiscalité environnementale va-t-elle à l'encontre du principe budgétaire de neutralité fiscale ?

Le souhait des fiscalistes est qu'une taxe doit alimenter le budget de manière neutre. Il apparaît toutefois qu'aucun prélèvement n'est neutre, c'est-à-dire sans effets sur les choix des agents économiques. En outre, en présence d'externalités (notamment d'environnement), c'est précisément la correction des insuffisances du marché au moyen de taxes internalisantes qui permet de se rapprocher d'une "meilleure" neutralité [3].

L'assiette d'une taxe environnementale est-elle nécessairement en diminution ? Et la recette fiscale en baisse ?

Les spécialistes de la fiscalité craignent ce qu'ils appellent "l'évaporation de la matière imposable". C'est vrai... le risque de diminution de l'assiette est réel mais aucunement propre à la fiscalité environnementale ; il est valable pour tous les prélèvements obligatoires d'un niveau élevé. Il est clair notamment que les charges sur le travail découragent l'embauche et réduisent donc l'assiette des cotisations sociales... De même, les droits de mutation découragent les transactions immobilières.

La fiscalité écologique vise effectivement à diminuer la consommation de certains produits, mais, dans la plupart des cas, pas à la supprimer. Si des produits toxiques peuvent être purement et simplement interdits, pour d'autres comme les ressources fossiles, l'enjeu est d'étaler la consommation dans le temps, ou de la limiter, pas de l'empêcher complètement. Avec la prise en compte de cette dimension temporelle, il est possible de réconcilier les préoccupations des fiscalistes (stabilité des recettes) et celles des écologistes (baisse de certaines consommations).

En effet, la réduction de l'assiette peut être compensée par une hausse progressive de la taxe. Le cas des carburants n'est pas une utopie : depuis 1993, le Royaume-Uni a annoncé et procédé à une hausse de 5 % par an en termes réels des taux d'accises (depuis 1997, cette hausse est de 6 %). On notera qu'une hausse progressive sur une ressource rare et non renouvelable (énergies fossiles...) est conforme à la règle de Hotelling qui énonce que son prix doit croître à un taux égal au taux d'actualisation.

Ainsi, s'il peut y avoir, à court terme, contradiction entre objectifs budgétaires et environnementaux compte tenu des rigidités, elle peut toutefois s'atténuer à terme. Et s'il y a des contradictions apparentes, il y

a également des synergies : ainsi, une fiscalité assise sur l'énergie a le mérite d'être simple et facile à recouvrer.

Enfin, la stabilité des recettes est un objectif qu'on peut en partie discuter, car des rentrées fiscales en baisse n'ont rien d'anormal si elles s'accompagnent de dépenses publiques en baisse. Ainsi, une hausse de la taxe intérieure sur les produits pétroliers s'accompagne d'une contraction de la demande de transport et donc d'infrastructures coûteuses, alors qu'un impôt assis sur les salaires a tendance à contracter l'emploi et à nécessiter des dépenses publiques accrues.

Les taxes sur l'énergie sont-elles un risque pour la compétitivité ?

Si un alourdissement de la fiscalité sur l'énergie peut devenir un handicap en termes de compétitivité pour un nombre limité d'entreprises[7], il faut aussi examiner les effets des charges actuelles assises sur le travail.

Une taxe progressive sur l'énergie a l'avantage d'être prévisible et en phase avec l'activité économique car elle pèse relativement moins sur les entreprises en période de faible activité que ne le font les charges sur le travail qui sont contracycliques. En effet, le travail est un facteur "inerte" au sens où on ne licencie pas à la légère. Or, en phase de faible activité économique, les charges sur le travail pèsent lourd. C'est pourquoi il paraît intéressant d'imposer plutôt un facteur "flexible" comme l'énergie (possibilité de substitutions et d'économies), dont la consommation par l'entreprise suit le même rythme que l'activité économique.

Enfin, une réforme fiscale verte aurait des impacts positifs sur la productivité et la compétitivité à long terme : "nouvelle frontière technologique"; développement riche en emploi par rééquilibrage prix des ressources rares/coût du travail ; diminution des prélèvements obligatoires et des besoins d'assurance par freinage de la croissance des coûts sociaux (de pollution, de santé, mais aussi d'indemnisation chômage). ■

PRINCIPES (ENVIRONNEMENTAUX) QUI JUSTIFIENT DES INSTRUMENTS (ÉCONOMIQUES)

L'article 1, I, de la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement énonce plusieurs principes dont :

- "l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs" ;
- "le principe pollueur-payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur."

Ces principes justifient une intervention économique, notamment par le biais de la fiscalité.

Le principe pollueur-payeur : le coût comme signal-prix

Le principe pollueur-payeur a une double fonction :

- couverture comptable des coûts ("les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci") ;
- signal-prix envoyé au pollueur ("les frais [...] doivent être supportés par le pollueur").

Il justifie ainsi l'intégration des effets externes, notamment par le biais de taxes sur les pollutions.

L'efficacité du signal-prix doit se mesurer à différentes échelles de temps : efficience statique et efficience dynamique [4]. Par exemple, si les déplacements motorisés urbains assumaient la totalité de leurs coûts, le signal-prix pourrait avoir un effet immédiat (éventuellement limité à court terme) en réduisant la circulation routière ; il pourrait aussi, après adaptation, susciter des modifications de comportements dans certaines niches, comme celle des déplacements courts qui pourraient devenir attractifs par d'autres modes (marche, vélo...), voire à plus long terme des modifications dans la répartition spatiale des activités.

Le développement durable : la tarification progressive de l'usage de ressources non renouvelables

Conformément à l'objectif de développement durable, il faut éviter des ruptures et des crises coûteuses aux générations futures. Ceci justifie une tarification progressive de l'usage de ressources naturelles non renouvelables pour infléchir progressivement les comportements en ce sens. D'un point de vue économique, il s'agit ici d'anticiper sur la règle de Hotelling qui prévoit, sous des hypothèses économiques standard, l'augmentation (au taux d'actualisation) du prix d'une ressource rare au fur et à mesure de sa diminution. En effet, cette règle n'est pas toujours prise spontanément en compte par les marchés en raison de leurs imperfections.

Bibliographie

[1] Commissariat général du Plan, *L'économie face à l'écologie*, La Découverte/La Documentation française, 1993.

[2] Jean-Pierre Orfeuil, *Énergie, environnement, fiscalité, déplacements quotidiens*, Inrets, décembre 1993.

[3] Jean-Philippe Barde, *Économie et politique de l'environnement*, 2e édition, PUF, Paris, 1992.

[4] OCDE, *Écotaxes et réforme fiscale verte*, éditions de l'OCDE, 1997.

1 - L'auteur tient à remercier Olivier Godard, Jean-Charles Hourcade et Yves Martin pour de nombreuses discussions sur ce thème.

2 - Voir l'article d'Yves Martin.

3 - Voir les articles de Jean-Charles Hourcade et de Cédric Philibert.

4 - Voir l'article d'Olivier Godard.

5 - Voir l'article de Jean-Philippe Barde.

6 - Voir l'article d'Yves Martin.

7 - Voir l'article de Pierre-Noël Giraud et Alain Nadaï.