

Les instruments fiscaux en débat

La fiscalité écologique

Présente dans le débat public depuis les années 90, la fiscalité écologique n'a pour l'instant débouché, en France, sur aucun projet à la fois concret et ambitieux. Sa part dans le PIB reste inférieure à la moyenne européenne et a régressé au cours des dix dernières années.

Hausse potentielle du taux de prélèvements obligatoires, frein à la compétitivité de certains secteurs, difficultés à maintenir le produit de taxes à visée incitative dont la base est destinée à s'étioler... , les écotaxes suscitent de nombreuses réticences.

Pourtant, comme nous l'explique Olivier Godard, elles présentent de multiples opportunités, en termes de qualité environnementale mais aussi d'efficacité économique. Substituée à une partie des prélèvements pesant sur le travail, la fiscalité écologique peut permettre de dégager jusqu'à cinq « dividendes ».

C. F.

En France, on a longtemps confié le rôle de l'Arlésienne à la fiscalité écologique. Les économistes en vantent les avantages depuis plusieurs décennies pour assurer l'internalisation des coûts externes environnementaux et la gestion des nouvelles raretés non marchandes. Le débat public en a été saisi depuis longtemps, mais la concrétisation s'est fait attendre. Les projets sérieux de taxe sur le carbone, en France et en Europe, remontent au début des années 90 (1), sans jamais avoir abouti. Il en a été ainsi du projet visant à étendre la TGAP (2) aux consommations intermédiaires d'énergie, censuré par le Conseil constitutionnel en décembre 2000.

Dans la réalité de la pratique française, les mesures financières, fiscales et parafiscales ont principalement une visée budgétaire et très secondairement une visée

incitative, comme l'illustre le système des agences de l'eau, où les redevances prélevées sont calibrées en fonction des besoins budgétaires d'un programme d'aides. Ces mesures étaient abordées comme les moyens financiers d'accompagner une magistrature technique exercée par les administrations sur l'activité des entreprises, des collectivités territoriales ou des ménages, et non comme des instruments susceptibles de jouer sur les prix, laissant aux agents décentralisés la liberté de trouver les meilleures réponses aux signaux économiques ainsi donnés.

Les 48 milliards d'euros que le Conseil des impôts a repérés (Conseil des impôts, 2005) dans le périmètre d'une fiscalité liée à l'environnement, – l'équivalent, en ordre de grandeur, de la facture énergétique extérieure de la France –, sont donc assez trompeurs du point de vue de la signification économique des dispositifs en place (3). Que recouvre donc ce que la statistique dénomme fiscalité écologique ? À quelles tâches peut-on la relier ?

Il y a fiscalité et fiscalité...

Un accord international a émergé sur une définition statistique extensive de la fiscalité écologique. Sont considérées comme relevant de cette catégorie les mesures fiscales ayant un impact, recherché ou non, sur l'environnement. Elles comprennent les taxes, les redevances et différentes mesures fiscales dérogatoires, y compris les « taxes négatives » : allègements, exonérations et crédits d'impôts favorables à l'environnement, comme ceux pour l'isolation de l'habitat. La taxe professionnelle et la TVA, même quand des taux réduits sont accordés à certains produits ou certaines activités (4), n'entrent généralement pas

(1) On pouvait lire dans la revue *L'Expansion* du 21 mai 1992 un article de H. Constanty sur « la bataille du CO₂ » dont le chapeau annonçait : « Bruxelles a failli accoucher d'une écotaxe à la veille du sommet de Rio. Mais les industriels européens refusent d'être les seuls à payer ».

(2) Taxe générale sur les activités polluantes, créée en janvier 1999 par regroupement de taxes parafiscales existantes sur diverses assiettes : la mise en décharge de déchets ménagers, le stockage et l'élimination de déchets industriels spéciaux, la consommation d'huiles, la pollution industrielle de l'air (hors enjeu climatique) et le bruit généré par le trafic aérien.

(3) La valeur des importations de pétrole, gaz et charbon, nette de la valeur des exportations d'électricité, s'est montée à 46,2 milliards d'euros en 2006 ; voir DGEMP, *Rapport 2006 – Énergies et matières premières*, Paris, MEDAD, 2007.

(4) Exemple : l'instauration en 1999 d'une TVA à taux réduit (5,5 %) pour les activités de collecte des déchets ménagers à condition que les collectivités locales responsables aient passé une convention avec l'entreprise Eco-emballages sur un programme de collecte sélective et de tri des déchets en vue de leur valorisation. Cette mesure est incitative pour les communes, mais fait supporter aux contribuables un fardeau fiscal supplémentaire annuel d'environ 150 millions d'euros – les impôts ainsi abandonnés doivent être trouvés ailleurs – au lieu de l'imputer aux entreprises responsables, d'après la loi, de la fin de vie de leurs produits (producteurs de matériaux, emballeurs, grande distribution). Une telle réduction de TVA est assimilable à une subvention indirecte aux entreprises et donc à un transfert de revenu des contribuables vers les entreprises.

La fiscalité écologique en France

État des lieux

Le volume de la fiscalité écologique en pourcentage du PIB a diminué d'environ 15 % entre 1999 (2,8 %) et 2005 (2,4 %). La France se situe en dessous de la moyenne européenne (2,8 %), à un niveau bien inférieur à celui du Danemark (5,8 %) ou des Pays-Bas (4 %).

Dans cette enveloppe, on trouve des mesures fiscales à l'ampleur et aux statuts disparates. Les taxes et redevances perçues dans le secteur de l'eau s'élevaient à 1,7 milliard d'euros en 2006, soit un peu moins que la fiscalité sur les cartes grises, tandis que les taxes et redevances sur les ordures ménagères représentaient environ 5 milliards d'euros la même année. La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), opportunément intégrée à la fiscalité écologique, représentait 26 milliards d'euros en 2006 tandis que la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ne dépassait pas les 500 millions (*).

La loi de finances rectificative pour 2006 a incorporé différentes mesures de fiscalité écologique. En voici quelques exemples :

- possibilité offerte aux collectivités locales, pour une durée de cinq ans, d'exonérer de taxe foncière les propriétés bâties « économes en énergie » ;
- mise en place d'une taxe sur le charbon au taux de 1,19 euro par mégawattheure (MWh) ; cela correspond au coût moyen des dommages liés aux émissions de polluants locaux ;
- revalorisation du barème de la TGAP en fonction de l'inflation constatée depuis 1999 (augmentation moyenne de 12 %).

(* Les statistiques sont issues de Marini P. (2007), tome II.

Un exemple de projet avorté, la TGAP-énergie

Élaboré par le gouvernement Jospin dans le contexte du financement des 35 heures, ce projet fut stoppé net en décembre 2000 par la censure du Conseil constitutionnel pour deux motifs : certaines dispositions ne correspondaient pas à l'objet affiché – l'électricité, y compris nucléaire, avait été comprise dans le périmètre d'application de la taxe, au titre de la promotion de l'efficacité énergétique et de la maîtrise de la demande, en sus de la lutte contre l'effet de serre – ; la conception de cette taxe portait atteinte au principe d'égalité devant l'impôt, sans justification au regard des objectifs d'intérêt général poursuivis : les grandes entreprises consommant de l'énergie de façon intensive (plus de 132 grammes équivalent pétrole (gep) par 1 000 euros de valeur ajoutée) ne devaient payer la taxe que sur l'augmentation de leurs émissions et pouvaient bénéficier de différents abattements en prenant des engagements volontaires de réduction de leurs émissions.

Le socle de la taxe applicable à chaque produit énergétique était son contenu en carbone. Le taux de référence approchait 11 euros la tonne de dioxyde de carbone (CO₂). Pour l'électricité, le montant était de 2 euros par mégawattheure (MWh). Les entreprises dont les consommations étaient inférieures à 100 tonnes équivalent pétrole (tep) par an étaient exonérées.

Olivier Godard

dans le périmètre statistique de la fiscalité écologique. Le point de vue économique conduit à vouloir distinguer dans cet ensemble des mesures qui mettent en jeu des mécanismes très différents.

Les redevances

Les redevances sont des paiements versés à une entité publique qui ont une contrepartie identifiée pour le payeur. Elles s'assimilent au paiement du prix d'un bien ou d'un service. On a ainsi affaire à une redevance pour la collecte de déchets ménagers lorsque le montant payé par les habitants dépend de la quantité de déchets remis à la collecte. Le lien entre le service rendu et le paiement a un rôle économique d'incitation à recourir de façon mesurée au service rendu, par exemple à maîtriser les quantités de déchets.

Les taxes à finalité budgétaire

Les taxes à finalité budgétaire sont des prélèvements obligatoires au bénéfice d'une collectivité, de l'État ou de fonds spécifiques, sans contrepartie directe et spécifique identifiable pour le contribuable. Certes, celui qui s'acquitte d'un impôt sait que ce prélèvement a *in fine* une contrepartie générale sous la forme du financement de services publics dont il peut être le bénéficiaire, mais sans lien entre le montant payé et le bénéfice éventuel obtenu.

Un des traits caractéristiques de ce type de taxe est de préférer une large assiette à laquelle se trouve appliqué un taux relativement bas. Cela se justifie par le double souci de rendre l'impôt acceptable et de ne pas biaiser les choix des agents économiques, ce que permet au mieux une taxation générale du type de la TVA, ou des taxes à taux suffisamment bas sur des biens faisant

l'objet d'une demande assez inélastique. C'est ainsi que les carburants sont longtemps apparus comme la « vache à lait fiscale » idéale : l'assiette est large et des taux non négligeables de taxation n'ont pas dénaturé les choix des agents, même si, sur la longue durée, les effets en ont été sensibles pour l'efficacité énergétique des véhicules.

Les taxes à finalité incitative

Les taxes à but incitatif (5) sont conçues pour corriger l'écart entre les choix spontanés des agents et les préférences collectives définies et portées par l'État ou une collectivité. Il s'agit ici, non de rechercher l'absence d'influence de l'impôt sur les comportements, mais au contraire de provoquer leur infléchissement dans un sens souhaité par la collectivité, en faisant jouer à la taxation le rôle d'un adjuvant aux prix dans la régulation économique. Le but premier n'étant pas de collecter de nouvelles ressources fiscales, ce type de taxe s'éloigne du concept classique d'impôt. Les taux doivent être ici beaucoup plus élevés, puisqu'il

Les taxes sur les carburants : quelle efficacité pratique ?

Dans le domaine de l'énergie, en particulier pour les carburants, on dit souvent l'approche fiscale inefficace comme instrument incitatif du fait de la faible élasticité-prix de la demande : relever les taxes n'aurait pas d'effet sur les comportements. Les effets demeurent limités, sans être nuls à court terme. Les économistes des transports trouvent une élasticité aux environs de -0,6 ou -0,7 à plus long terme (7-10 ans) (1) en intégrant les divers changements induits de façon indirecte, par exemple les déplacements de priorité des constructeurs automobiles dans la conception des nouveaux modèles.

En France, la création d'un taux différencié, d'une part entre le supercarburant plombé et le carburant sans plomb, en 1989, et d'autre part entre *fuel oil* lourd à haute teneur en soufre et le *fuel* à basse teneur en soufre, a permis une diminution de plus de moitié du volume de consommation de chacun des deux types de carburant les plus polluants et donc les plus taxés.

Olivier Godard

(1) Voir T. Litman, *Transportation Elasticities - How Prices and Other Factors Affect Travel Behavior*, Victoria Transport Policy Institute (Canada), 2006.

s'agit de modifier les comportements en retenant une assiette en lien direct avec les atteintes à l'environnement visées. De ce fait, l'assiette est souvent beaucoup plus restreinte. Moins les comportements et les demandes à infléchir sont élastiques, plus les niveaux de taxation doivent être élevés. Ce profil s'oppose terme à terme à celui de la taxation à finalité budgétaire,

ce qui rend délicat, mais pas impossible, toute stratégie qui poursuivrait simultanément les deux buts.

Une taxation à deux têtes est-elle viable ?

Cet état des lieux soulève deux questions : dans quelles conditions une même taxe pourrait-elle concilier les dimensions incitative et budgétaire ? Que faire de l'argent collecté par une taxe à but incitatif ? En dépit d'une tension incontestable, une conciliation est envisageable entre les deux finalités. Les domaines qui s'y prêtent le mieux sont ceux où des réorientations structurelles doivent être induites sur une période longue et où l'objectif n'est pas de mettre fin à une consommation donnée ou à l'usage d'une technique, mais de parvenir à un équilibre dynamique dans l'emploi de certaines ressources. C'est le cas des transports et de l'énergie : la maîtrise des consommations d'énergie ou des flux de transports en fonction de leurs impacts environnementaux en fournit le motif incitatif, tout en permettant un objectif budgétaire car les carburants et les autres usages de l'énergie représentent une assiette très large où se jouent des masses financières importantes.

Comme le notaient P. Criqui et A. Grandjean (6), si la France se mettait sur la voie de réaliser le facteur quatre en 2050 (7), il lui faudrait songer aux menaces que représenterait pour les finances publiques la contraction forte de l'assiette de la TIPP, si celle-ci n'était pas compensée par une augmentation symétrique du taux de taxation. L'élévation directe (*via* la création d'une taxe carbone) ou indirecte (*via* la TIPP et autres taxes sur l'énergie) du taux sur les émissions de carbone se trouverait alors justifiée par l'objectif à atteindre, mais aussi par le besoin, dans le cadre de la trajectoire menant à cet objectif, d'éviter l'appauvrissement de l'État. En postulant un doublement du PIB et une division par trois de la quantité de carburants fossiles soumis à la TIPP par rapport à 2005, le maintien de la recette fiscale en pourcentage du PIB impliquerait une multiplication par six du montant actuel de la TIPP par litre de carburant d'ici 2050.

Les réponses possibles à la question de l'utilisation du produit de la taxe sont de plusieurs sortes. En mettant de côté le cas où les masses fiscales seraient

(5) Le terme « incitatif » est souvent l'objet d'un malentendu. Là où les économistes veulent signifier une taxe qui, par l'élévation des prix, provoque un changement de comportement et stimule l'innovation, nombre d'acteurs veulent entendre aides, subventions et allègements fiscaux...

(6) P. Criqui et A. Grandjean, « Pour une taxe de lutte contre le changement climatique », *TELOS*, 26 juin 2006. http://www.telos-eu.com/fr/article/pour_une_taxe_de_lutte_contre_le_changement_clim

(7) Cette expression signifie que les émissions de gaz à effet de serre du pays en 2050 devraient être ramenées à 25 % de ce qu'elles étaient en 1990, soit l'équivalent des émissions du seul secteur industriel, hors électricité, de cette année de référence.

juste conservées par la combinaison des taux et des assiettes, il existe quatre grandes possibilités pour l'emploi des ressources procurées par une nouvelle taxe écologique :

- **la restitution de l'argent à ceux qui ont payé la taxe**, en utilisant un critère de restitution neutre par rapport au problème environnemental (par exemple la valeur ajoutée) ;

- **le financement de mesures d'aides ou de compensation** ciblées sur les populations à faibles revenus, afin d'assurer un partage plus équitable des coûts imposés par la politique environnementale ;

- **l'affectation du produit de la fiscalité écologique au financement de programmes environnementaux particuliers**, comme la réhabilitation énergétique de l'habitat existant. Cette formule présente l'inconvénient de créer des incitations contradictoires : ses bénéficiaires ont en effet intérêt à ce que l'assiette ne diminue pas et pourraient peser sur la détermination du taux, faisant progressivement basculer la taxe de sa vocation incitative première vers un but budgétaire ;

- **l'affectation du produit fiscal au budget général de l'État**. Si les ressources en jeu représentent une masse importante, les pouvoirs publics disposent de marges fiscales pour redéployer la fiscalité générale en diminuant les impôts et charges les plus distorsifs pour une stratégie de développement durable du pays. Par exemple, la fiscalisation d'une partie des charges salariales et leur compensation par le produit d'une taxe carbone permettrait d'envisager une baisse du coût global du travail payé par les entreprises. C'est ainsi que fut introduit le thème controversé des stratégies de double dividende d'une réforme fiscale écologique (Bureau *et al.*, 1998). Là aussi, il convient de veiller à ce que l'usage budgétaire ne vienne pas corrompre la fonction incitative.

Double, triple, ... quintuple dividende

Les réserves suscitées par les écotaxes

La proposition centrale d'un basculement des prélèvements obligatoires des biens (le travail, l'activité, les biens de consommation) vers les maux (la destruction de ressources naturelles, les nuisances et pollutions) paraît empreinte de bon sens. Qui pourrait contester qu'il vaille mieux taxer les maux écologiques que les biens économiques, plutôt que l'inverse, si l'on veut réduire les premiers et développer les seconds ? Les effets, sur la longue durée, d'une assiette de prélèvements obligatoires tolérant les atteintes à l'environnement mais élevant fortement le coût global du travail, a contribué d'un côté au chômage structurel – cela fait trente ans que la France ne le surmonte pas – et de l'autre à

l'amplification des problèmes environnementaux. D'où l'idée de réorienter l'économie et la fiscalité en fonction des trois paramètres « environnement », « emploi » et « compétitivité ».

Pourtant, rares sont en France ceux qui ont manifesté de l'enthousiasme pour cette stratégie. La plupart des acteurs et des experts se sont laissé convaincre, sans doute un peu trop vite, qu'elle n'avait guère de contenu et n'en valait pas la chandelle, voire que des effets pervers en résulteraient. Avec des modèles supposant l'économie à son optimum et assimilant le chômage à un loisir choisi, certains n'ont pas trouvé de gains à réformer la fiscalité ou se sont attelés à comparer les effets d'une écotaxe, non à la situation fiscale de départ, mais à ce qui serait à leurs yeux une réforme fiscale idéale pour la croissance (un nouvel abaissement de l'impôt sur les bénéfices des entreprises) ; cette analyse laisse de côté aussi bien la question écologique que la question sociale. La possibilité d'une baisse du coût du travail a également été remise en question : ayant à payer les nouvelles taxes, les salariés feraient en sorte d'en compenser l'effet par une augmentation de leurs salaires, de façon à restaurer leur pouvoir d'achat ; cet argument ignore d'une part que la nouvelle écotaxe ne serait pas seulement payée par les salariés mais par tous les consommateurs, et d'autre part que la dynamique salariale serait invitée à la sagesse du fait des conditions internationales de concurrence. Enfin, les projets d'écotaxe suscitent des craintes pour le progrès de la productivité, au moment où l'un des enjeux est de projeter l'économie française dans une économie de la connaissance ; la baisse du coût du travail peut en effet réduire l'incitation à développer du progrès technique. Cependant, la productivité à prendre en compte désormais n'est pas seulement celle du travail, mais tout autant celle de l'énergie et des autres ressources naturelles : il est plus urgent pour le pays de diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre que de multiplier par quatre la productivité du travail ; ce n'est pas moins d'innovation, mais une innovation au contenu différent qui est attendue.

Du côté syndical, la réticence s'est enracinée dans un autre fond d'idées. Comme le coût du travail est aussi le revenu du travail – les cotisations versées n'étant globalement qu'un salaire différé –, son niveau trop élevé et ses conséquences négatives sur l'emploi et l'activité du pays sont contestés. Le projet se heurte également à un attachement au fonctionnement paritaire de l'assurance sociale, contre sa prise en charge par l'État à travers la fiscalisation de la couverture sociale.

Les associations de protection de l'environnement, quant à elles, demandent généralement que le produit des taxes écologiques, dont elles soutiennent l'instauration, soit affecté au financement d'actions de protection de l'environnement, au nom des besoins pressants en ce domaine, mais aussi de la « lisibilité » et de l'acceptabilité des nouvelles taxes ; le but est également de mettre ces ressources à l'abri des humeurs politiques susceptibles d'affecter les lois de finances.

Les multiples avantages à exploiter

Face à toutes ces réserves, il convient d'abord de définir avec clarté la situation de référence, puis de préciser que ce ne sont pas deux mais plusieurs dividendes qui pourraient être avantageusement recherchés avec une réforme bien conçue :

- le premier dividende est le plus important et constitue la justification première de la mesure : c'est le **résultat environnemental** attendu de la modification des comportements induite par une taxation incitative ;

- le deuxième dividende trouve sa source dans l'**efficacité économique** (minimisation des coûts) **procuré par le recours à un instrument économique** (taxe incitative ou marché de permis) pour atteindre l'objectif environnemental, en lieu et place d'une accumulation de mesures réglementaires diverses ou d'allègements fiscaux disparates, sources de nombreux effets d'aubaine pour les bénéficiaires ;

- le troisième dividende peut être recherché dans les **réductions des distorsions ou freins au développement durable** résultant de la structure fiscale en place, qui trouverait dans une écotaxe les moyens de se redéployer ; ce dividende-là est à la mesure de l'imperfection de la fiscalité existante au regard des objectifs d'une croissance écologiquement saine ; il comprend par exemple une atténuation des effets de cycle : en abaissant le coût global du travail, il est moins difficile aux entreprises de supporter les périodes de basses eaux sans faire de l'emploi une variable d'ajustement (8) ;

- un quatrième dividende tiendrait à la **modération future des demandes de dépenses publiques à financer par l'impôt**, soit pour atténuer des situations sociales devenues insupportables, soit pour compenser des dommages environnementaux. L'argument est particulièrement sensible dans le domaine de l'aménagement du territoire et des infrastructures de transport face à la dispersion de l'habitat induite par l'envolée des prix du foncier et de l'immobilier dans les centres urbains ;

- en modérant la demande pour l'énergie fossile et en favorisant le recours à d'autres types d'énergie, un cinquième dividende résiderait dans la **réduction de la dépendance énergétique du pays** et dans la contribution – modeste, si les autres pays n'adoptent pas une démarche parallèle – à la détente des marchés de l'énergie fossile et à la maîtrise de la facture énergétique du pays.

Il y a donc au moins cinq bonnes raisons de considérer avec attention une stratégie de « double dividende » associée à l'introduction d'une écotaxe sur le carbone, comme complément de cet autre instrument économique qu'est le marché de quotas de CO₂ pour les secteurs industriels grands émetteurs. Les pays européens qui ont réalisé des réformes fiscales écologiques, comme la Suède, l'Allemagne et le Royaume-Uni, ont adopté une stratégie de double dividende en compensant les nouvelles écotaxes par des baisses d'impôts ou de charges sur les salaires (Conseil des impôts, 2005).

Un aperçu sur les expériences étrangères

L'Europe a connu deux vagues de développement de la fiscalité écologique : la première au début des années 90 en Europe du Nord, en Finlande, Norvège, Suède en particulier ; la seconde à la fin de cette même décennie au Royaume Uni et en Allemagne. À titre d'exemples, prenons les cas suédois et britannique (Bureau et Mougeot, 2004 ; Conseil des impôts, 2005 ; Smith *et al.*, 2003).

En Suède

La Suède a réalisé en 1991 une réforme fiscale écologique d'ensemble provoquant un redéploiement de 6 % de la masse des impôts. Les nouvelles taxes étaient compensées par une baisse des impôts sur le revenu et sur les bénéfices des sociétés, laissant inchangé le taux de prélèvements obligatoires. Les nouvelles assiettes fiscales comprenaient les combustibles fossiles, le dioxyde de carbone (CO₂), le soufre, les oxydes d'azote (NO_x), l'électricité, les emballages de boissons, le trafic aérien national, les véhicules, les engrais, les pesticides, l'énergie hydroélectrique et l'énergie nucléaire, les graviers et les piles/batteries. La réforme comportait en particulier trois taxes : une sur le dioxyde de soufre (SO₂), une sur les NO_x et une sur le CO₂. La taxe sur les NO_x avait été fixée à un niveau très incitatif : 4 400 euros par tonne émise par les installations de combustion. Elle s'accompagnait d'une redistribution du produit fiscal aux intéressés au *pro rata* de leur production d'énergie. Celle sur le SO₂ avait un emploi budgétaire. Les émissions de SO₂ et de NO_x ont diminué respectivement de 87 % et 35 % entre 1980 et 1999. La taxe sur le CO₂ avait été fixée en 1991 à 27 euros par tonne, montant qui était doublé en 2001 avant qu'une certaine baisse ne soit consentie. Cependant, diverses exonérations et abattements ont été introduits pour la production électrique et les entreprises exposées à la concurrence internationale. En 2005, les recettes de ces écotaxes suédoises (énergie, CO₂, transport, autres) représentaient 2,9 % (9) du PIB.

Au Royaume-Uni

Ce pays a introduit en 2001 une *climate change levy* sur les activités industrielles et commerciales et le secteur public, à l'exclusion des usages domestiques, des transports et de la production électrique. Elle rapportait annuellement environ 1,35 milliard d'euros.

(8) Voir K. Helioui K. (1998), « Double dividende d'une écotaxe en présence d'aléas conjoncturels et de rigidités de l'emploi », Nogent sur Marne, CIREN, 13 mai.
<http://www.centre-cired.fr/perso/helioui/Articles%20rediges/Flexib.pdf>

(9) Cf. Marini P. (2007), tome II.

Un abattement de 80 % était possible pour les entreprises des secteurs industriels intensifs en énergie s'ils négociaient un « engagement climatique » avec le ministère de l'Environnement (DEFRA). Mentionnons aussi des taxes sur les décharges (10 euros la tonne mise en décharge en 1996, taux doublé en 2004) et sur les granulats. L'argent collecté a été affecté à une réduction des cotisations patronales sur les salaires et à des investissements pour l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables. En parallèle

collectif d'atteinte d'un objectif environnemental sans restreindre la liberté économique. Certaines d'entre elles ont un potentiel permettant d'envisager une réforme fiscale. Ce serait le cas en France d'une fiscalité assise sur les émissions de gaz à effet de serre, principalement attribuables aux transports, à l'habitat et à l'agriculture. Au lieu de faire de la protection de l'environnement une préoccupation extérieure rajoutée en bout de chaîne, les écotaxes la placeraient au cœur de deux institutions

Les idées du Grenelle de l'environnement

Engagé pendant l'été 2007, le processus de concertation du Grenelle de l'environnement s'est avancé sur le terrain de la fiscalité écologique. La plupart des propositions de taxation n'ont pas pu faire l'objet d'un consensus entre les parties. De plus, devant être étudiées ultérieurement dans le cadre d'une remise à plat d'ensemble de la fiscalité, elles ne sont pas allées très avant dans leur formulation. En voici un rapide tour d'horizon.

Le bâtiment : aides fiscales, sous la forme de crédits à taux réduits et de crédits d'impôts pour la construction à basse consommation et pour les actions de rénovation énergétique des bâtiments anciens.

Les transports aériens : étude d'une taxation du trafic intérieur lorsqu'existe une alternative ferroviaire de même qualité.

Les transports par route : création à partir de 2010 d'une éco-redevance kilométrique pour les poids lourds sur le réseau routier non concédé, avec affectation au financement des infrastructures ferroviaires ; pour les nouveaux véhicules, instauration d'une éco-pastille annuelle modulée sur leurs émissions de polluants (dont CO₂ et particules), avec un système de bonus/malus annuel ; création d'une prime à la casse des véhicules de plus de quinze ans.

L'énergie : affichage d'un « prix carbone » ou « prix écologique » des produits, reflets de leur cycle de vie, d'ici fin 2010 ; mise en place de mécanismes économiques pour donner un prix au carbone à travers la création d'une contribution climat-énergie mise en œuvre sous le principe de neutralité fiscale.

L'eau : suppression des aides à taux plein et des primes de bon fonctionnement pour les collectivités qui n'auront pas établi de conventions avec une agence de l'eau ; mise à disposition de prêts bonifiés pour les communes de taille moyenne devant engager des investissements de mise en conformité (pour 2 millions d'euros).

L'agriculture : doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique dès 2008.

Les déchets : encouragement à l'emploi d'une tarification incitative par les communes pour les ordures ménagères et les déchets banals ; taxation spécifique des producteurs pour les déchets toxiques dispersés, au nom du principe de responsabilité élargie du producteur ; augmentation de la TGAP sur les déchets stockés et incinérés.

Olivier Godard

a été éliminé, dès fin 1994, le différentiel de taxation entre gazole et supercarburant. À noter l'utilisation de dispositifs de différenciation fiscale de type « malus-bonus » entre les carburants verts (alternatifs et à bas profil en soufre) et les autres, et entre les véhicules en fonction de leur puissance. Enfin, la ville de Londres a instauré en 2003 un péage pour l'accès au cœur de la ville qui coûtait, à cette date, 7 euros la journée. Les 174 millions d'euros de recettes annuelles financent l'investissement dans les transports de la ville.

*
* *

Aux yeux de nombreux économistes, le recours à des taxes incitatives permet de réduire le coût

essentiels pour la régulation de notre société : l'impôt, base financière de la communauté nationale, attribut essentiel de l'exercice de la citoyenneté dans une démocratie ; le mécanisme des prix, base d'une économie de marché orientée par les conditions de l'échange.

Créant un contexte économique favorable au déploiement efficace d'actions complémentaires comme la recherche technologique ou la maîtrise de l'énergie, qui souffrent souvent de devoir lutter à contre-courant des incitations émanant du marché, ne visant qu'à modifier le jeu des incitations données par les prix, les taxes incitatives peuvent s'accompagner d'un principe de *neutralité budgétaire*. Il serait alors envisageable de réduire d'autres impôts ou prélèvements obligatoires particulièrement distorsifs pour l'emploi et la compétitivité. Introduites de manière progressive et

prévisible (10), elles introduiraient un élément de sécurité dans l'environnement économique futur des entreprises : à la différence d'autres instruments (normes, permis négociables), une écotaxe permet de connaître *ex ante*, pour chaque unité produite, le montant de la taxe à payer et le niveau maximal d'effort économique associé.

Cependant, c'est un régime fiscal dans son ensemble qu'il faut considérer : pas seulement le niveau instantané des taxes mais leur évolution à moyen et long terme ; pas seulement la recherche de l'équilibre des masses financières, mais celle de l'incitation à la marge ajustée aux possibilités d'action des agents et aux techniques disponibles ; pas seulement l'addition de nouvelles taxes, mais d'abord la remise en cause des nombreuses dispositions existantes (subventions, exonérations) qui ont un effet inverse à celui visé ; pas seulement les taxes seules, mais les taxes accompagnées de mesures complémentaires susceptibles d'améliorer la réponse aux prix (recherche et développement, information et démonstration, réformes réglementaires pour lever les rigidités institutionnelles injustifiées, investissements publics).

La première priorité pour la France est d'introduire un prix pour le carbone dans toute l'économie, avec des taxes ou des marchés de quotas. Dans d'autres domaines comme la protection des espaces ou des ressources naturelles, il s'agit d'abord de s'attaquer aux subventions et autres dispositions fiscales qui contribuent activement à la dégradation environnementale.

Jusqu'à présent, la France a peiné politiquement ou juridiquement à mettre en place des politiques de développement durable enracinées économiquement, comme l'a illustré le triste épisode de la censure de la TGAP-énergie en 2000 (cf. encadré p. 00). Formons le vœu, pour l'intérêt du pays, que le Grenelle de l'environnement soit le tremplin permettant à la France de rattraper son retard en ce domaine devenu essentiel.

Olivier Godard,
Directeur de recherche au CNRS,
Département Humanités et Sciences sociales,
École polytechnique,
Courriel : olivier.godard@shs.polytechnique.fr

(10) Un débat a été introduit par H. Prévot (« Pour un impôt carbone juste », *Les Échos*, 15 octobre 2007) sur le fait de savoir si la prévisibilité devait viser l'évolution d'une taxe carbone ou celle des prix de l'énergie, qui dépend des événements affectant la scène internationale de l'énergie. H. Prévot penchait pour la seconde solution, faisant d'une taxe carbone une variable d'ajustement par rapport à un prix cible. Cependant J.-C. Hourcade voyait dans cette suggestion une incitation donnée aux pays producteurs de carbone fossile de provoquer la hausse des prix de leur or noir puisque le niveau de la demande leur serait garanti par l'État des pays consommateurs, ces derniers consentant par avance à s'appauvrir en compensant toute hausse des cours par la baisse de leur fiscalité... Cf. J.-C. Hourcade (2007), « La taxe carbone : pour ne pas disqualifier une idée d'avenir », *Notes et Arguments* n° 4-2007, Nogent sur Marne, CIREN, novembre.
<http://www.centre-cired.fr/forum/IMG/pdf/CIREDPN-200704.pdf>

**Fiscalité
et
revenus**
Cahiers français
n° 343

Les instruments
fiscaux
en débat

7

Pour en savoir plus

Agence européenne de l'environnement (2000), *Récents développements dans l'utilisation des écotaxes au sein de l'Union européenne*. Copenhague, novembre

Bureau D. et Mugeot M. (2004), *Politiques environnementales et compétitivité*, Rapport du CAE n° 54, Paris, La Documentation française.

Bureau D., Godard O., Henry C., Hourcade J.-C., Lipietz A. (1998), *Fiscalité de l'environnement*, Rapport du CAE n° 8, Paris, La Documentation française.

Conseil des impôts (2005), *Fiscalité et environnement*, XXIII^e Rapport au Président de la République, Paris.

Landau J.-P. (président) (2007), *Rapport du groupe sur les instruments économiques du développement durable*, Paris, MINEFE et MEDAD, juillet.

Marini P. (2007), *Quels changements d'assiette pour les prélèvements fiscaux et sociaux ?*, Rapport d'information au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, n° 60, tomes I et II, Paris, Sénat, 25 octobre.

OCDE (1997), *Écotaxes et réforme fiscale verte*, Paris, OCDE.

Smith S., Caicedo E. et Berger A., (2003), *Écotaxes : quels enseignements ?*, Paris, IDDRI, coll. « Idées pour le débat ».