

PAUL NOMIDÈS

sommaire

Introduction6

1 La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement8

1.1 Les outils disponibles	8
1.1.1 Les outils de sensibilisation	9
1.1.2 Les outils réglementaires	10
1.1.3 Les outils économiques	11
1.2 Avantages et limites de l'instrument fiscal	13
1.2.1 L'application du principe pollueur-payeur	13
1.2.2 L'effet incitatif de la taxe	17
1.2.3 L'argument du "double dividende"	19
1.3 Conclusion : les conditions d'efficacité d'une taxe écologique	22

2 Un contexte international favorable24

2.1 Une obligation de résultat	24
2.1.1 Un enjeu écologique mondial	24
2.1.2 Les engagements de Kyoto	26
2.2 Le contexte européen	27

2.3 Les expériences étrangères	29
2.3.1 Une éco-fiscalité ambitieuse : l'expérience suédoise	30
2.3.2 Les autres expériences européennes	31

3 Quelles perspectives pour la fiscalité écologique en France ?.....34

3.1 Panorama de la fiscalité écologique en France	34
3.1.1 Des redevances environnementales à la TGAP	34
3.1.2 Les changements induits par la TGAP	40
3.1.3 Les limites de la TGAP	42
3.2 Quel avenir pour la fiscalité écologique en France ? ...	43
3.2.1 Donner la priorité aux objectifs environnementaux	43
3.2.2 Faire de la fiscalité écologique un atout pour la compétitivité des entreprises	44
3.2.3 Privilégier les approches européennes	46

Conclusion.....48

Bibliographie52

Introduction

L'intervention de l'État en faveur de la préservation de l'environnement est une pratique déjà ancienne et très largement répandue sur la planète. L'utilisation de la fiscalité comme instrument de cette intervention est en revanche une pratique plus récente.

La France a joué un rôle de pionnier dans ce domaine, en introduisant dès 1964 des redevances environnementales sur l'eau. Au fil des ans, d'autres redevances sur les déchets ou le bruit notamment sont venues s'ajouter. La France, pourtant, a pris aujourd'hui quelques retards sur ses principaux partenaires. Si la loi de finances pour 1999 a introduit une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui modernise les redevances existantes, la France reste le seul grand pays d'Europe qui ne se soit pas encore doté d'une vraie fiscalité écologique de l'énergie.

Il faut toutefois rendre justice à nos gouvernants : un projet a bien vu le jour en 2000 et a même été voté au Parlement. Mais ce texte s'est heurté à la censure du Conseil constitutionnel, et le projet n'a pas été repris.

À la veille d'échéances qui devraient rouvrir le débat dans ce domaine, on s'attachera ici à l'examen des raisons théoriques qui conduisent à utiliser la fiscalité comme instrument d'une politique de l'environnement. Après une analyse du cadre international, notamment européen, et

des expériences étrangères, on tentera alors de mieux décrypter les enjeux de l'introduction d'une taxe écologique en France et de tracer des perspectives.

1 La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement

Pourquoi une fiscalité écologique ? Bien qu'elle soit très en vogue, l'idée d'utiliser l'instrument fiscal à des fins de protection de l'environnement ne va pas de soi. Les instruments de politique environnementale à la disposition des pouvoirs publics sont multiples. Parmi ces outils, la fiscalité offre de nombreux avantages, mais son efficacité est subordonnée à certaines conditions.

1.1 Les outils disponibles

Les politiques publiques de protection de l'environnement peuvent viser aussi bien la maîtrise des pollutions de l'air, de l'eau, les risques nucléaires, la sauvegarde des plantes et des animaux, la lutte contre le bruit, ou encore le traitement des déchets. D'après une enquête menée par le CREDOC⁽¹⁾ en 1997 sur les "conditions de vie et aspirations des Français", la demande sociale porte prioritairement sur l'air et l'eau, bien avant les autres sources de nuisance.

À la diversité des nuisances répond une diversité d'instruments d'intervention permettant aux pouvoirs publics de mieux réguler l'usage

des ressources naturelles. Ces instruments se classent en trois grandes catégories : les instruments de sensibilisation, les instruments réglementaires et les instruments économiques.

Outils de sensibilisation	Information Contractualisation
Outils réglementaires	Interdiction Norme
Outils économiques	Taxation Subvention Quotas négociables

Si les outils économiques recueillent les faveurs de nombreux experts internationaux, il est difficile de conclure d'emblée à la supériorité d'un instrument sur un autre : chaque nuisance appelle une réponse adaptée, à la fois quant aux modalités de sa prévention et quant à l'échelon d'intervention des pouvoirs publics.

1.1.1 Les outils de sensibilisation

Les formes d'intervention les moins contraignantes ont la particularité de ne pas être le monopole des pouvoirs publics. Elles sont donc très largement utilisées par les associations spécialisées, ou même par certains industriels qui font de leur engagement en faveur de la préservation de l'environnement un argument commercial⁽²⁾.

L'information, destinée à sensibiliser les consommateurs, prend diverses formes : campagnes de sensibilisation, labels écologiques... Elle est un outil à privilégier lorsque :

⁽²⁾ On a même vu récemment apparaître des fonds commun de placement "vert" qui s'engagent à n'investir que dans des sociétés respectueuses de l'environnement.

⁽¹⁾ Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

1

La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement

- l'effet recherché dépend du comportement d'un nombre important d'acteurs ;
- la mesure des dommages causés à l'environnement est difficile à appréhender ;
- la mise en place d'un instrument réglementaire ou économique est impossible ou difficile car le contrôle et la sanction des manquements ne peuvent être assurés de manière efficace. Un bon exemple est la dégradation des paysages ou de la mer par les déchets domestiques.

La contractualisation est un outil moins utilisé, dont l'efficacité repose sur la seule confiance des parties. Les conventions internationales relèvent de la contractualisation entre États. Mais la contractualisation peut s'accompagner de sanctions indirectes : suppression d'une subvention publique ou encore dégradation d'image pour une entreprise.

1.1.2 Les outils réglementaires

À l'opposé des instruments de sensibilisation, les pouvoirs publics peuvent recourir à la contrainte par l'usage de la réglementation. L'encadrement normatif est toujours une forme d'interdiction, qui peut être complète ou seulement partielle. Dans ce deuxième cas, on parle alors de normalisation.

L'interdiction pure et simple est adaptée lorsque l'atteinte à l'environnement produit des effets irréversibles et intolérables. Cela peut concerner l'utilisation de produits chimiques dangereux, ou leur rejet "sauvage", comme, par exemple, les dégazages à proximité des côtes.

La normalisation admet l'usage d'une ressource naturelle dans une certaine limite ou selon des modalités bien balisées. La norme peut ainsi imposer le recours à certaines technologies ou processus industriels.

Pour être efficace, la réglementation doit être assortie de sanctions réellement dissuasives, ce qui n'est pas toujours le cas : l'interdiction de klaxonner en ville en est un bon exemple. La capacité de disposer d'un dispositif de contrôle et de sanction efficace pourra être un élément déterminant dans le choix d'un outil, ou de ses modalités d'application. Elle n'est toutefois pas propre à l'approche réglementaire : cette dimension existe aussi dans les approches économiques (choix de l'assiette d'une taxe par exemple).

1.1.3 Les outils économiques

Les outils économiques offrent une voie médiane entre les deux premiers types d'instruments, usant à la fois de la contrainte et de l'incitation. Ils introduisent une régulation monétaire à finalité incitative, qui peut prendre plusieurs formes :

■ **La subvention**, instrument traditionnel d'intervention économique, consiste pour les pouvoirs publics à partager les coûts de réduction de la pollution avec le pollueur. À ce titre, elle est peu en phase avec le principe "pollueur-payeur". Mais elle est assez efficace et reste largement répandue, notamment sous la forme indirecte d'exemptions ou de réductions d'impôts.

■ **Les permis d'émission** ou quotas négociables⁽³⁾ peuvent être attribués gratuitement ou encore mis aux enchères. Dans le premier

⁽³⁾ Les quotas non négociables (quotas laitiers européens par exemple) ne sont pas des outils économiques mais une forme particulière de normalisation.

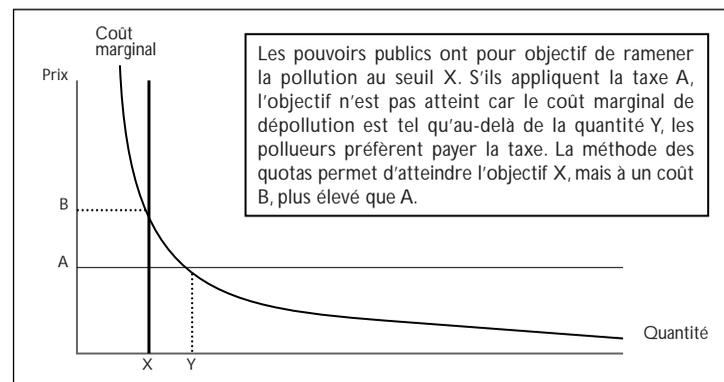
1

La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement

cas, les pouvoirs publics consacrent la rente du pollueur -correspondant à l'utilisation gratuite d'une ressource naturelle- en lui permettant de la céder. C'est ce qu'il fera si ses coûts de dépollution sont inférieurs au prix de cession du permis sur le marché. Dans le second cas, l'attribution des quotas est une forme particulière de taxation, dont le montant résulte du processus d'enchères. Dans un marché parfait, ce montant correspond au coût de réduction de la pollution par le pollueur disposant de la technologie de dépollution la moins efficace.

■ **La taxation** peut prendre également des formes très différentes. Avant de l'examiner plus en détail, notons seulement à ce stade que la différence fondamentale entre la démarche des quotas et la taxation est que l'une agit sur les quantités et l'autre sur les prix.

Dans un contexte où les pouvoirs publics ne connaissent pas précisément les coûts de dépollution, les quotas permettent de fixer une quantité de pollution à atteindre, et de l'atteindre au meilleur coût possible. Mais les pouvoirs publics ne connaissent pas a priori le coût final, qui pourra éventuellement être très élevé si l'objectif est ambitieux. Inversement, la taxe fixe d'emblée un coût économique maximal de la politique publique : si la taxe n'a aucun effet sur la pollution, ce coût sera égal au produit de l'assiette par le taux. Si la taxe parvient à inciter les opérateurs à réduire leur pollution, c'est que leurs coûts de dépollution sont inférieurs au montant de la taxe.



1.2 Avantages et limites de l'instrument fiscal

L'usage de l'instrument fiscal à des fins écologiques se voit prêter de nombreuses vertus : application du principe pollueur-payeur, effet incitatif, impact macro-économique favorable (qualifié le plus souvent de "second dividende"). Ces bénéfices ne sont toutefois pas sans limites.

1.2.1 L'application du principe pollueur-payeur

Les atteintes à l'environnement engendrent des coûts indirects. Ces coûts ne sont pas supportés par le pollueur, ils sont "externalisés" : la facture est payée par quelqu'un d'autre. La pollution de l'air, par exemple, provoque une augmentation de l'asthme, et donc des soins de santé payés par la collectivité. Cette pollution accélère également la dégradation des immeubles, et grève, sous forme de frais de ravale-ment, le budget de personnes privées

1

La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement

Cette idée fonde le **principe du pollueur-payeur** et la taxation écologique, dont la paternité est attribuée à l'économiste anglais Arthur C. Pigou (*Economics of welfare*, 1920). L'usage des ressources naturelles est gratuit, alors même que cet usage génère des coûts pour autrui. Les prix payés par les consommateurs n'incluent pas ces coûts "externes" : ils donnent des signaux incorrects, et faussent l'équilibre du marché. Ils encouragent ainsi la consommation de ressources naturelles au-delà du niveau optimal d'efficacité économique. **La taxe écologique permet d'intégrer les coûts externes dans les prix et de rapprocher les coûts supportés par le pollueur des coûts réels pour la société.**

Cette "internalisation" des coûts externes rétablit la vérité des prix et fait payer au pollueur le prix de la ressource qu'il utilise. Elle conduit à une réallocation des ressources dans l'économie conforme à l'équilibre du marché. Cette réallocation peut être douloureuse, notamment dans sa dimension planétaire et intergénérationnelle⁽⁴⁾.

Définition du principe "pollueur-payeur" (Déclaration de Rio, 1992)

"Les autorités nationales doivent s'efforcer de promouvoir l'internalisation des coûts environnementaux et l'utilisation d'instruments économiques en prenant en compte l'approche que le pollueur doit, en principe, supporter le coût de la pollution, en respectant l'intérêt public et sans causer de distorsion pour le commerce et les investissements internationaux".

⁽⁴⁾ Ce qui la rend souvent difficilement acceptable : les pays du Sud polluent plutôt plus que ceux du Nord et la réallocation se fait à leur détriment. De même, accepter de renoncer à une jouissance immédiate au profit des générations à venir est difficile.

Séduisante dans son principe, la démarche d'internalisation des externalités est cependant critiquée, car elle se heurte à plusieurs limites ou difficultés pratiques. Ces critiques sont inégalement pertinentes.

■ **L'estimation de la valeur économique des externalités est difficile.** L'Agence européenne de l'environnement s'est risquée à cet exercice, qui aboutit, avec beaucoup de réserves méthodologiques, aux données suivantes : les coûts externes pour les secteurs des transports représenteraient environ 5,5 % du PIB de l'Union Européenne. Les coûts externes de l'agriculture ont été estimés pour l'Union à 13,7 milliards d'euros par an. On voit bien pourtant les limites de l'exercice et la difficulté de calibrer le rendement d'une taxe écologique sur la base de telles analyses.

■ **Le coût des externalités ne doit pas nécessairement peser sur le seul pollueur.** Un certain nombre de nuisances naissent en effet de la cohabitation entre le pollueur et sa "victime". Un aéroport sans riverains ne crée pas de nuisance en soi, au contraire : c'est de la coexistence du riverain et de l'aéroport que naît la nuisance. Dès lors, il est légitime que le prix de la réduction ou de la disparition de la nuisance soit partagé. Cette analyse est assez pertinente, mais ne concerne de fait qu'un nombre limité de nuisances.

■ **La taxation menace la compétitivité des entreprises.** La meilleure réponse à cette critique est que la taxation devrait être au mieux mondiale, a minima européenne. Toutefois, les inégalités de traitement fiscal en

1

La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement

général ne sont ni nouvelles, ni prêtes de disparaître. Les entreprises ont toujours su s'accommoder, dès lors que la taxation a une contrepartie sous forme de dépenses publiques. La réponse peut également venir d'un système d'exonération des exportations et de taxation des importations, sur le modèle de la TVA.

■ **Il serait irresponsable d'alourdir le poids des prélèvements obligatoires.** Cette critique repose sur une idée fautive : l'approche par les externalités a précisément le mérite de rendre explicites des coûts souvent indirects et mal appréhendés. Les pollueurs bénéficient d'une rente de situation, tirée de l'usage gratuit de la ressource naturelle. L'intervention publique, loin de générer une augmentation de charges, produira seulement une réallocation de cette rente : à la hausse du prélèvement répondra une économie pour les budgets, publics ou privés, qui financent les effets de la pollution. Le jeu est donc à somme nulle.

Deux exemples de limitation des effets de la taxation écologique sur la compétitivité des entreprises

En *Allemagne*, la taxation sur l'énergie a permis de financer d'importantes baisses sur les cotisations sociales (second dividende). Pour ne pas trop pénaliser les entreprises ayant de fortes consommations d'énergie, il est toutefois prévu un système de remises pour les entreprises dont la taxe sur l'énergie serait de 20% supérieure aux économies réalisées sur les charges sociales.

En *Finlande*, un mécanisme de taxation des importations d'énergie a été mis en place en 1994 pour éviter une concurrence déloyale des entreprises locales, soumises à taxation. Mais la taxe locale était différenciée selon l'origine de l'énergie, pour favoriser les sources moins polluantes, alors que le taux pour les importations était fixe, en raison des difficultés à identifier la source de l'énergie importée. Ce système a, dès lors, été condamné par la Cour de Justice des Communautés Européennes en 1998, car il introduisait une rupture d'égalité.

1.2.2 L'effet incitatif de la taxe

La taxe vise à réduire la consommation d'une ressource naturelle en augmentant son prix. Ce mécanisme d'incitation permet de modifier les comportements de manière optimum, en mobilisant par le jeu du marché une information qui manque aux autorités dans l'approche réglementaire : l'information sur les coûts réels et les techniques de dépollution de chaque agent.

La recherche d'une modification des comportements apparaît comme une alternative à la recherche d'une couverture des externalités, dont la mesure est le plus souvent -on l'a vu- très délicate. La taxe ne vise plus alors à "réparer" le dommage causé à l'environnement, mais à le prévenir en incorporant dans les prix un signal incitant les agents économiques à recourir à des pratiques plus économes en ressources naturelles.

1

La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement

La taxe peut cibler les consommateurs, avec pour but d'orienter leurs choix vers des produits moins polluants. Elle peut conduire les producteurs à réviser leurs recettes de fabrication à l'aune de la modification de leurs coûts relatifs de production. Les taxes vont ainsi inciter à rechercher de nouvelles techniques moins polluantes, à l'inverse des réglementations qui imposent une technique ou ne présentent plus d'incitations lorsque que la norme définie a été atteinte.

La contribution de la fiscalité écologique au progrès technique et à l'innovation se manifeste par des exemples concrets. La taxation des gaz CFC (chlorofluorocarbones) aux États-Unis a encouragé le développement de substituts chimiques. La taxe différenciée sur le carburant a permis l'émergence de nouveaux produits moins polluants comme le gaz de pétrole liquéfié (GPL), le gaz naturel véhicules (GNV) ou l'aquazole.

Les études menées par l'OCDE sur ces questions montrent que l'effet de promotion de l'innovation sera d'autant plus fort que les "signaux-prix" créés par la taxe sont progressifs et prévisibles sur les longues périodes de planification que requiert l'industrie. D'autre part, les innovations encouragées par les taxes peuvent aussi permettre d'améliorer la compétitivité.

Le bon fonctionnement de ce modèle est toutefois soumis à une condition essentielle : l'existence de solutions alternatives pour le pollueur. Pour que le prix ait une influence sur un comportement -les économistes parlent d'élasticité-prix d'un marché- il faut que

les consommateurs ne soient pas tributaires du produit taxé et disposent de solutions alternatives. Si, par exemple, l'utilisation des voitures est taxée en l'absence de solutions alternatives (comme le transport public ou le déplacement à vélo), l'augmentation du prix de l'essence par une taxe écologique aura un effet très restreint.

1.2.3 L'argument du "double dividende"

La théorie du double dividende est un argument fort avancé en faveur de la taxe écologique ; certains experts s'appuient même sur cette théorie pour réclamer une réforme ambitieuse des systèmes fiscaux. Son principe est toutefois encore largement controversé.

Tax bads, not goods

Le premier dividende induit par la fiscalité écologique renvoie à son caractère incitatif : la fiscalité est un moyen efficace et efficient de réduction des nuisances.

Le second dividende est le bénéfice tiré par la collectivité des recettes budgétaires générées par la taxe. Ce ne sont pas les recettes en elles-mêmes qui créent le second dividende : tous les impôts génèrent des recettes. **La fiscalité écologique permet, à un niveau de prélèvements obligatoires inchangé, de réorienter la structure des prélèvements vers une forme plus favorable au bien-être collectif.** Le produit d'une taxe sur le CO₂ peut, par exemple, financer des baisses de charges sociales sur les bas salaires. Elle produit donc un effet macro-économique favorable à l'emploi.

1

La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement

Cette idée a été popularisée aux États-Unis par les associations écologistes sous la forme d'un slogan très parlant : "tax bads, not goods". Certaines, notamment Greenpeace, y ont vu la possibilité de fonder un nouvel équilibre pour les prélèvements obligatoires et ont appelé à la mise en œuvre d'une "réforme fiscale écologique" consistant à des transferts de charge très significatifs.

Le problème de l'affectation

La théorie du second dividende suppose une affectation du produit de la taxe écologique à une dépense autre que la protection de l'environnement. Les premières taxes environnementales, notamment en France, ont été conçues comme le moyen de reconstituer la ressource affectée par le pollueur-contributeur : la taxe finance la remise en état de l'environnement.

Outre le fait qu'une telle "remise en l'état" est loin d'être toujours possible -la pollution de l'air en est un bon exemple- ce principe d'affectation se heurte à deux limites :

- la compensation des effets de la pollution par le produit de la taxe pérennise le modèle de production incriminé au lieu de le combattre. Le pollueur n'est plus réellement le payeur net car c'est lui qui tire le bénéfice du produit de la taxation, annulant, du même coup, l'effet incitatif de la taxe.
- la ressource tirée de la taxe peut être utilisée dans un autre domaine, où sa contribution au bien-être collectif peut éventuellement être plus importante. On retrouve là le fondement du principe d'unité budgétaire.

Une théorie contestée

Des nombreux débats autour de cette idée de "second dividende", on retiendra quelques-unes des critiques les plus récurrentes :

■ **Le produit d'une taxe écologique a vocation à disparaître** ; dans ces conditions, il est difficile de lui attribuer une part importante du financement des dépenses publiques. La disparition du produit de la taxe est en soi une bonne nouvelle : la taxe atteint avec l'extinction de son assiette son objectif de disparition de la nuisance. Si le produit de la taxe a été affecté à la dépollution, la recette perd son utilité dans le même temps. Si, en revanche, il finance d'autres dépenses publiques, cela pose une sérieuse difficulté. La nature incitative de la taxation écologique n'est pas adaptée aux exigences du financement de l'État.

■ **Les expériences menées n'ont pas permis de valider cette théorie**. Il est vrai qu'aucune expérience de réforme fiscale écologique de grande ampleur, même dans les pays du Nord de l'Europe, n'est venue réellement confirmer la thèse du double dividende. L'impact de la réforme suédoise de 1992 (voir plus loin) a été analysé par plusieurs économistes qui n'ont pu mettre à jour un effet macro-économique positif évident.

■ **L'affectation au budget général serait une "confiscation" des ressources environnementales**, qui sont monnayées pour le financement d'autres politiques publiques. Le produit de la taxe représente une forme d'achat par le pollueur d'un droit à polluer. Ce produit est utilisé à des fins non environnementales. Bien

1

La fiscalité, un instrument efficace au service de l'environnement

qu'il soit la traduction monétaire d'une dégradation de l'environnement, il n'est pas illégitime que ce produit finance des interventions publiques destinées à améliorer également le bien-être. Le Parlement peut estimer que la contribution au bien-être de la dépense de ce produit sera plus forte dans d'autres secteurs que celui de l'environnement. C'est le fondement du "juste retour" cher aux industriels n'est guère plus recevable, dès lors qu'il a pour effet de neutraliser l'effet incitatif de la taxe.

De fait, les sommes prélevées par le biais de la taxe écologique sont en général modestes. L'Agence européenne pour l'environnement estimait ainsi que les taxes sur les ressources naturelles, dont toutes n'ont pas une finalité écologique, représentaient 6,71 % des recettes fiscales des pays de l'UE en 1997 (contre 5,84 en 1980). L'impact en termes, par exemple, de baisse des charges sociales est à la mesure de la modestie des sommes en jeu. L'effet macro-économique positif sera probable⁽⁵⁾, mais à due proportion de la réallocation des prélèvements.

On peut conclure que le second dividende n'est pas en soi une raison suffisante pour utiliser l'instrument fiscal, au vu de ses effets limités. Mais la pertinence d'une affectation au budget général demeure.

1.3 Conclusion : les conditions d'efficacité d'une taxe écologique

L'efficacité d'une taxe écologique est soumise à certaines conditions :

- l'élasticité-prix du marché visé, c'est-à-dire l'existence de solutions alternatives à l'usage du produit taxé ;
- une taxation à un niveau le plus large possible s'agissant de productions soumises à la concurrence internationale. À défaut de solutions mondiales, la voie européenne doit être privilégiée ;
- l'affectation au budget général, non pas pour financer une réforme fiscale ambitieuse, mais simplement pour garantir l'efficacité de l'incitation et une utilisation optimale des deniers publics.

À l'inverse, les outils réglementaires -interdictions ou normes- peuvent offrir une réponse adaptée lorsque les effets de la pollution sont irréparables ou particulièrement dangereux, et lorsque les modalités ou les techniques d'évitement de ces pollutions sont homogènes, ce qui suppose un nombre réduit de pollueurs employant des procédés polluants de même nature.

À l'expérience, les différents outils sont le plus souvent utilisés de manière combinée. Ainsi, l'élimination des gaz CFC s'est faite aux États-Unis en deux temps : taxation à partir de 1990, à un niveau chaque année plus élevé, afin de favoriser l'émergence de technologies alternatives. Ce processus a permis d'aboutir en 1996 à une interdiction totale à moindres coûts.

⁽⁵⁾ Une étude menée par la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris, en utilisant le modèle économétrique européen HERMES-Link, analyse l'impact que pourrait avoir le projet communautaire, présenté en 1995, de taxation du pétrole à hauteur de 10 \$ le baril, introduite progressivement. Le coût du travail serait baissé de 3 %, permettant la création de 840 000 emplois et une baisse de 9% des émissions de CO₂ à l'échelle de l'Union.

2 Un contexte international favorable

2.1 Une obligation de résultat

La mise en place d'une fiscalité écologique en France s'inscrit dans un contexte favorable, fruit de ses engagements internationaux et de l'activisme de la Commission européenne dans ce domaine, ainsi que du développement de telles taxes par nos principaux partenaires.

2.1.1 Un enjeu écologique mondial

La prise de conscience à l'échelle mondiale de la nécessité de développer des modèles de croissance plus économes en ressources naturelles a des facteurs scientifiques. Elle est d'abord le fruit de recherches ayant permis depuis une trentaine d'années d'identifier des risques majeurs à l'échelon planétaire, dont la résolution passe nécessairement par une action à l'échelle de la menace.

Elle est aussi politique et doit beaucoup au succès planétaire du concept de "développement durable", popularisé par le rapport publié en 1987 par l'ancien Premier ministre suédois, Madame Gro Harlem Bruntland. Ce concept,

mieux traduit par la notion de développement soutenable (sustainable en anglais), définit un mode de développement économique qui permet de satisfaire les exigences du présent sans compromettre les possibilités pour les générations futures de satisfaire leurs propres besoins. Dans un contexte de ressources naturelles limitées, seule la régulation de l'utilisation de ces ressources permet le développement durable.

La première de ces menaces identifiées concernait la couche d'ozone, mise en péril par les émissions de gaz CFC. Signé en 1987, le protocole de Montréal a permis de maîtriser ces émissions.

En 1988, le Programme des Nations Unies pour l'environnement et l'Organisation météorologique mondiale créaient un groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). Son premier rapport, publié en 1990, concluait à un risque de réchauffement de la planète par le biais d'un "effet de serre" dont l'origine est à rechercher essentiellement dans la diffusion de CO₂ dans l'atmosphère⁽⁶⁾.

Le "sommet de la Terre" de Rio en 1992 allait permettre la signature d'une convention cadre dans laquelle les parties prenaient l'engagement de stabiliser l'émission de gaz à effet de serre, dont le niveau en 2000 doit être équivalent à celui de 1990. Dépourvue de mécanismes contraignants, cette convention n'a pas été respectée. Les émissions américaines -le quart des émissions planétaires- dépassaient en 2000 de 12 % leur niveau de 1990...

⁽⁶⁾ La teneur de l'atmosphère en CO₂ aurait ainsi crû de 25 % par rapport à 1850 sous l'effet des émissions liées à la consommation de combustibles fossiles et à la consommation d'énergie combinées à la réduction des captations par la biomasse liée à la déforestation.

2

Un contexte international favorable

Sous la pression du second rapport du GIEC, publié en 1995, nettement plus affirmatif que le premier sur la réalité du risque⁽⁷⁾, un protocole bien plus contraignant a été adopté à Kyoto en décembre 1997.

2.1.2 Les engagements de Kyoto

À Kyoto, où se tenait en décembre 1997 une conférence de suivi de la convention de 1992, l'Union européenne a signé un protocole l'engageant à réduire de 8 % sur la période 2008-2012 ses émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Les États-Unis se sont engagés sur une baisse de 7 % et le Japon de 6 %. La dénonciation par le président américain George W. Bush des engagements pris par son prédécesseur n'ont pas conduit à ce stade les autres signataires à revenir sur leur signature.

L'Union européenne ayant engagé à Kyoto la communauté des États qui la compose, l'objectif commun de 8 % a été décliné entre les 15 pays de l'Union par un accord de "partage des charges". Un peu en avance sur ses partenaires, avec un faible niveau d'émission par habitant - grâce au poids de l'énergie nucléaire - la France s'est vue attribuer une simple obligation de stabilité. Cette stabilisation en valeur absolue correspond à une diminution par rapport au PIB. Au niveau communautaire, la Commission estime que la réduction réelle demandée, eu égard à la croissance estimée du PIB, serait de 14 %.

Le protocole mentionne la possibilité pour les parties signataires d'instituer un marché de

⁽⁷⁾ Le GIEC a publié en février 2001 un rapport plus alarmiste encore, déclinant les effets potentiels du réchauffement climatique au XXI^e siècle : fonte de glaciers, famines, épidémies, inondations, disparition de terres arables.

Déclinaison européenne du protocole de Kyoto

	A	B	DK	FI	FR	GE	GR	IRL	IT	L	NL	P	SP	SW	UK
Part des émissions UE (1990)	1,7	3,2	1,7	1,7	14,7	27,7	2,4	1,3	12,5	0,3	4,8	1,6	7,0	1,6	17,9
Émission par tête (1990-T eq CO ₂)	9,2	13,7	13,7	14,2	11,0	14,7	9,9	16,0	9,5	34,7	13,5	7,0	7,6	7,9	13,3
Objectif (% de variation)	-13	-7,5	-21	0	0	-21	25	13	-6,5	-28	-6	27	15	4	-12,5

permis d'émission. Ainsi, une partie, ayant dépassé l'objectif qui lui est assigné, pourrait céder cet excédent à une autre partie. Cette dernière aura ainsi acheté le droit de déduire de son propre objectif l'excédent acquis.

Il prévoit également la possibilité de mise en œuvre conjointe, qui permet à un État de financer des travaux de dépollution dans d'autres États. Reposant comme pour les permis d'émission sur l'idée d'optimisation des investissements en fonction des coûts marginaux, ce concept doit permettre à des pays développés de financer l'adoption de technologies plus propres par des pays en voie de développement⁽⁸⁾.

Au-delà, chaque partie a toute latitude pour choisir les instruments permettant de parvenir à l'objectif.

2.2 Le contexte européen

Au niveau européen, les engagements pris à Kyoto ont réactualisé la perspective d'instauration d'une taxation commune ou, du moins, coordonnée des sources d'énergie polluantes.

⁽⁸⁾ Un article publié par Les Echos en novembre 2001 estime les coûts de réduction des émissions de CO₂ en Europe centrale et orientale à 10 euros par tonne, contre 20 à 50 euros en France.

2

Un contexte international favorable

Dès 1975, le Conseil européen adoptait une recommandation relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics dans le domaine de l'environnement. Était fait référence au principe pollueur-payeur et à la nécessité de parvenir à une harmonisation communautaire pour éviter les distorsions de concurrence. Mais le débat ne fut vraiment lancé qu'après la déclaration de Dublin, lors du Conseil du 26 juin 1990, qui affirme la nécessité de préférer les instruments économiques aux instruments réglementaires en matière de prévention de la pollution.

Certains projets de directives ont abouti : c'est le cas notamment du régime des accises sur les huiles minérales fixé par deux directives du 19 octobre 1992, qui définissent le champ et encadrent les taux d'accises sur ces produits. En revanche, sur la taxation de l'énergie, qui est à la fois le champ le plus ambitieux et le plus adapté à une harmonisation communautaire, deux premiers projets présentés par la Commission en 1992 puis 1995 devaient échouer ; la matière fiscale est soumise à la règle de l'unanimité, qui rend difficile l'adoption de normes communautaires.

La reconnaissance par le Traité d'Amsterdam des exigences de protection de l'environnement comme un objectif essentiel de l'Union⁽⁹⁾ et l'engagement de Kyoto ont donné un nouveau souffle aux projets communautaires. **Les discussions sur le projet de cadre commun à la taxation des produits énergétiques, présenté le 17 mars 1997 par la Commission, ont connu quelques avancées.** Il est notamment établi que cette taxa-

⁽⁹⁾ Le nouvel article 6 du TCE intégrant le traité d'Amsterdam dispose que "les exigences de la protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable".

tion retiendra des dispositifs d'allègement pour les entreprises fortement consommatrices d'énergie. Il reste que des blocages importants persistent, certains pays faisant le lien entre cette directive et la libéralisation du marché de l'électricité, d'autres contestant l'application d'une telle taxation aux ménages. La discussion sur les taux n'est pas engagée.

Pour être complet, notons aussi la tendance récente de la Commission d'utiliser le droit communautaire de la concurrence comme instrument d'intervention fiscal. Dans le domaine écologique, une récente intervention de la Commission, provisoirement suspendue, visait ainsi à condamner les réductions fiscales sur le gazole accordées par certains pays - la France, l'Italie et les Pays-Bas - aux transporteurs routiers.

Même si la perspective de conclusion sur cette directive demeure éloignée, elle aura précipité l'adoption d'une taxe écologique sur l'énergie par les principaux États européens.

2.3 Les expériences étrangères

Depuis une vingtaine d'année, de nombreux experts et organisations internationales - notamment l'OCDE - ont milité en faveur du développement de l'usage de la fiscalité aux fins écologiques. L'expérience suédoise mérite une attention particulière, car la Suède est le seul pays ayant tenté une véritable mise en œuvre d'une "réforme fiscale écologique". On exami-

2

Un contexte international favorable

nera ensuite rapidement les systèmes de taxation de l'énergie mis en place par nos principaux partenaires.

2.3.1 Une éco-fiscalité ambitieuse : l'expérience suédoise

D'une manière générale, les pays nordiques ont été les premiers à expérimenter la fiscalité écologique et demeurent ceux qui ont été le plus loin dans cette voie. L'expérience suédoise est révélatrice.

Au cours des années 1970, les économistes suédois se sont penchés sur les moyens de réduire les pluies acides, dont les dégâts ne cessaient de s'aggraver en dépit de multiples réglementations et appels au sens civique. Ils préconisèrent le recours aux outils économiques, et plus spécifiquement à la taxation. Ces recommandations restèrent sans lendemain, face à la méfiance d'une administration habituée aux outils réglementaires, et une opinion publique réticente à l'idée de "vendre" la dégradation de l'environnement.

Aux élections de 1988, les Verts proposèrent que le produit de cette taxe écologique, fixée à un niveau élevé pour avoir des effets réellement incitatifs, soit affecté à une diminution de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cette idée devint tout de suite très populaire et conduisit la majorité social-démocrate élue à adopter, en 1991, une réforme ambitieuse, introduisant un transfert d'assiette des prélèvements obligatoires pour un montant de 6 % du PIB. Le dispositif introduisait une taxe sur les combustibles

fossiles, le CO₂, le soufre, l'électricité, les emballages de boissons, le trafic aérien national, les véhicules, les engrais, les pesticides, ainsi qu'une taxe pour les producteurs sur l'énergie hydroélectrique et l'énergie nucléaire, le gravier et les piles/batteries.

L'effet environnemental a été incontestable. Un rapport d'évaluation du Parlement suédois estimait que l'utilisation totale de l'énergie en Suède a été pratiquement constante au cours de la période 1974-1994 malgré l'augmentation du PIB d'environ 43 % (prix fixes) sur la même période. En revanche, aucun consensus n'a pu être établi parmi les économistes sur les bénéfices macro-économiques tirés du "second dividende".

2.3.2 Les autres expériences européennes

La taxation de l'énergie est le principal enjeu de la fiscalité écologique aujourd'hui : c'est tout à la fois le champ du protocole de Kyoto, le dossier communautaire le plus brûlant, le secteur le plus exposé aux risques d'une distorsion de la compétition internationale et le principal chantier pour la fiscalité écologique en France. On examinera donc l'état des lieux chez nos principaux partenaires commerciaux européens⁽¹⁰⁾.

■ **L'Allemagne** a introduit en 1999 une taxation de la plupart des consommations d'énergie (électricité, gaz, carburants et fioul, mais pas le charbon). Les usages tant industriels que domestiques sont concernés. Le produit de la taxe, un peu moins de 5,8 milliards d'euros, est affecté à une baisse des cotisations sociales

⁽¹⁰⁾ Les États-Unis ne peuvent pas vraiment servir de référence : la taxation écologique est le fait des États fédérés, avec donc des situations très contrastées, et des distorsions fiscales dont les États américains s'accommodent (ces distorsions concernent d'ailleurs toute la fiscalité, pas seulement écologique). Les États-Unis sont surtout exemplaires pour leur expérience du système d'échange des droits à polluer pour les émissions de SO₂.

2

Un contexte international favorable

équivalent à 0,8 point de PIB. Les entreprises dont la taxe excède de 20 % l'économie générée par la baisse des cotisations sociales voient leur taxe plafonnée.

■ **la Grande-Bretagne** a développé une "taxe sur les changements climatiques", depuis avril 2001, qui concerne l'électricité, le charbon et le gaz, ce qui exonère les carburants et le fioul. Ce dispositif ne concerne que l'agriculture, l'industrie, les secteurs tertiaires et publics, ce qui exclut les usages domestiques et les transports. Le produit attendu d'environ 2,3 milliards d'euros finance à la fois des baisses de cotisations sociales (0,5 point de PIB) et des aides aux énergies renouvelables. Les industries intensives en énergie (dont la part des coûts énergétiques sur l'ensemble de leurs coûts est importante) peuvent échapper à la taxation en signant des engagements d'amélioration de leur efficacité énergétique avec l'administration.

■ **l'Italie** a lancé, en 1999, un programme d'introduction progressive d'une fiscalité écologique sur l'énergie. La "taxe sur le carbone" concerne les carburants, le gaz et les fiouls, qu'ils soient d'usage industriel ou domestique. L'électricité et le charbon ne sont pas concernés. Le produit attendu à partir de 2005, un peu plus de 6 milliards d'euros, financera une indemnisation des transporteurs routiers et des baisses de cotisations sociales.

■ **les Pays-Bas** ont introduit, en 1996, une fiscalité spécifique sur l'électricité et le gaz, dont les taux ont été récemment doublés. Son produit attendu de 1,5 milliard d'euros sera affecté pour 0,3 milliard d'euros à des aides aux énergies

renouvelables, le solde finançant des baisses de cotisations sociales des entreprises. Les ménages bénéficient de réductions d'impôts sur le revenu calculées pour neutraliser le surcroît de charge. Par ailleurs, la taxe n'est pas due au-delà d'un certain volume de consommation correspondant à un usage industriel intensif.

De ce bref panorama, on retiendra une certaine hétérogénéité de l'assiette et des taux de taxation. On retrouve, en revanche, dans la plupart des États le souci de ménager les secteurs à forte consommation d'énergie et d'affecter le produit de la taxe à des baisses de cotisations sociales.

État de la fiscalité écologique dans les principaux pays de l'Union européenne

	France	Allemagne	Grande-Bretagne	Italie	Pays-Bas
Taxes sur l'énergie					
Année de création de la taxe	Projet avorté en 2000	1999	2001	1999-2005	1996
Produits taxés		E, G, Ca, F	E, Ch, G	Ca, G, F	E, Ga
Recettes attendues		5,8 MdE	2,3 MdE	6 MdE (en 2005)	1,5 MdE
Affectation à la baisse de CS		Oui	Oui, partiel	Oui, partiel	Oui, partiel
Plafonnement pour les usages intensifs		Oui	Oui, si signature d'un engagement	Oui.	Oui
Taxation de l'usage domestique		Oui	Non	Oui	Non (neutralisation de la taxe)
Autres taxes écologiques	<ul style="list-style-type: none"> • transports • rejets dans l'eau • déchets finaux • bruit des avions • huiles lubrifiantes • oxydes de soufre et de sodium 	<ul style="list-style-type: none"> • transports • rejets dans l'eau • déchets dangereux 	<ul style="list-style-type: none"> • transports • rejets dans l'eau • déchets finaux • sacs plastiques • oxydes de soufre et de sodium 	<ul style="list-style-type: none"> • transports • rejets dans l'eau • déchets finaux • emballages minéraux • piles 	<ul style="list-style-type: none"> • transports • rejets dans l'eau • bruit des avions • huiles lubrifiantes

E : électricité G : Gaz Ca : Carburant F : Fioul Ch : Charbon

3 Quelles perspectives pour la fiscalité écologique en France ?

Les éléments théoriques et comparatifs qui précèdent donnent une idée assez précise de ce que devrait être une “bonne” fiscalité écologique. Mais la France ne part pas de rien et il convient donc de regarder ce qu’est la fiscalité écologique en France aujourd’hui pour déterminer ce qu’elle pourrait être demain.

3.1 Panorama de la fiscalité écologique en France

La taxation de certaines nuisances ne date pas de l’entrée en vigueur de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes en 1999 : la France a même été longtemps à l’avant-garde dans ce domaine. Dès lors, la question de la fiscalité écologique se pose autant en termes d’introduction d’une nouvelle taxe qu’en termes de réforme des taxes existantes.

3.1.1 Des redevances environnementales à la TGAP

Les redevances environnementales

Les redevances sur l’eau furent les premières redevances environnementales instituées, au profit des agences de bassin, par un décret du 14 septembre 1966. Ce texte prévoit que des redevances peuvent être réclamées aux personnes qui contribuent à la détérioration de la qualité de l’eau, qui appellent des prélèvements sur la ressource en eau ou qui modifient le régime des eaux sur tout ou partie du bassin. Ces redevances voient leur assiette et leur taux fixés par chacune des six agences de bassin qui couvrent le territoire national, ce qui a conduit le Conseil Constitutionnel (décision n° 82-124 L du 23 juin 1982) à mettre en cause leur conformité à la constitution.

Leur mode de calcul est assez complexe : une redevance pollution est assise sur les rejets, mesurés au regard de neuf paramètres, avec la possibilité pour les maîtres d’ouvrages qui se sont dotés d’un dispositif de réduction des rejets toxiques d’obtenir une prime qui vient en déduction de la taxe brute. L’usage est lui taxé selon des modalités différentes selon qu’il est industriel ou domestique, modalités qui mêlent l’évaluation forfaitaire, des possibilités d’abattement et des taux différenciés selon le type d’usage.

Au bilan, le dispositif est extrêmement complexe et fort peu transparent. Retenons toutefois deux caractéristiques fortes :

- le produit de la taxe est affecté aux dépenses de dépollution engagées par les agences de l’eau, et son taux est fixé en fonction du niveau de ces dépenses ;

3

Quelles perspectives pour la fiscalité écologique en France ?

■ une étude du Commissariat au plan⁽¹¹⁾ a permis d'estimer que la pollution de l'eau est financée à 80 % par les ménages, 19 % par les industriels et 1 % par les agriculteurs. On est loin du principe pollueur-payeur.

Plus récemment ont été instituées :

■ une **taxe sur la pollution atmosphérique**, créée par décret du 7 juin 1985. Due par tout exploitant d'une installation classée soumise à autorisation dont la puissance thermique maximale dépasse certains seuils fixés par décret, elle vise les oxydes de soufre et d'azote et leurs dérivés ainsi que l'acide chlorhydrique, certains solvants et hydrocarbures ;

■ une **taxe sur les huiles de base**, par décret du 14 mars 1986, qui s'inscrit depuis 1992 dans un cadre communautaire. Elle est due par toute personne qui livre ou met à la consommation des lubrifiants susceptibles de produire des huiles usagées ;

■ des **taxes sur les déchets**, instaurées par la loi du 13 juillet 1992 pour les déchets ménagers et assimilés et par la loi du 2 février 1995 pour les déchets industriels. Elles sont affectées au Fonds de modernisation de la gestion des déchets géré par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ;

■ une **taxe d'atténuation des nuisances sonores aéroportuaires** a été mise en place par la loi sur le bruit du 31 décembre 1992. Le produit de cette taxe était affecté aux dépenses d'atténuation des nuisances sonores pour les riverains.

⁽¹¹⁾ Étude citée par Caroline London, Fiscalité écologique : un vent de réforme, Petites Affiches n°256, déc 1999

L'introduction de la TGAP

Le 23 juin 1998, la députée Nicole Bricq déposait à l'Assemblée Nationale un rapport d'information sur la fiscalité écologique préconisant un certain nombre de réformes. Elle y dénonçait notamment la sédimentation de mesures ponctuelles sans cohérence globale et le caractère trop peu incitatif des taxes existantes. Plus généralement, elle regrettait la trop faible prise en compte de la dimension environnementale dans le système fiscal français. Bien que ses propositions n'aient pas été reprises par le gouvernement, elles ont permis de nourrir le débat qui allait conduire à l'adoption de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) par l'article 45 de la loi de finances pour 1999.

La TGAP a consisté dans un premier temps en l'abrogation de cinq taxes pré-existantes (taxes sur la pollution atmosphérique, le stockage des déchets ménagers, les déchets industriels spéciaux, les huiles de base et les nuisances sonores) autrefois affectées à l'ADEME. **Reprenant exactement l'assiette des anciennes taxes, l'originalité de la TGAP vient de l'affectation de son produit au budget général de l'État.** L'ADEME bénéficie, en contrepartie, de subventions d'un montant égal au produit des taxes, produit dont la pérennité est garantie par des contrats pluriannuels conclus avec l'État.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a étendu le champ d'application de la TGAP aux lessives, aux grains minéraux naturels, aux produits antiparasitaires à usage agricole et aux installations classées dangereuses ou polluantes.

3

Quelles perspectives pour la fiscalité écologique en France ?

Le projet gouvernemental prévoyait en 1999 une extension progressive de la TGAP au secteur de l'eau et de l'énergie. De fait, ces deux extensions ont été reportées *sine die* :

■ **s'agissant de l'eau**, parce que le projet aurait conduit à d'importantes modifications du fonctionnement de la politique de l'eau, au travers des agences de bassin dont le financement est assuré par une redevance ad hoc. **L'évolution du dispositif a donc été renvoyée au projet de loi sur l'eau, présenté en Conseil des ministres le 27 juin 2001.** Cette loi répond à un certain nombre d'insuffisances : elle rend en partie au Parlement ses compétences pour le vote des redevances⁽¹²⁾, simplifie le système des primes, introduit une taxation des excédents d'azote agricoles. L'affectation des recettes au profit des agences est toutefois maintenue.

■ **s'agissant des consommations intermédiaires d'énergie**, un projet d'extension a été présenté par le gouvernement dans la loi de finances rectificative pour 2000 après une phase de concertation avec les professionnels. Il concernait aussi bien l'électricité que le gaz naturel, les fiouls, le GPL et le charbon et ses dérivés. **Le projet s'est heurté à la censure du Conseil constitutionnel⁽¹³⁾.** Le Conseil a en effet estimé que le dispositif prévu pour limiter la taxation des entreprises intensives en énergie introduisait une rupture d'égalité devant les charges publiques : il aurait pu conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait

contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère. Le projet n'a pas été repris.

Les autres dispositifs fiscaux

Pour être complet, le panorama de la fiscalité écologique en France doit intégrer la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et les dispositifs d'incitation.

De loin la plus importante par les recettes qu'elle génère -23 milliards d'euros en 2001, soit 9,4% des recettes de l'État- **la TIPP a été historiquement créée dans un objectif purement budgétaire, conduisant à une taxation anti-écologique** : elle favorise le gazole dont la pollution par particules fines est considérée comme bien plus nocive que la pollution générée par l'essence. La France se distingue, au sein de l'Union européenne, par un écart d'imposition très important entre le gazole et l'essence sans plomb : cet écart était en 1998 de 0,22 € par litre, pour une moyenne communautaire constatée en la matière de 0,14 € par litre.

Cette taxe a toutefois récemment évolué vers une meilleure prise en compte de la dimension environnementale : la loi de finances pour 1999 a mis en place un plan de rattrapage de l'écart de taxation entre le gazole et le supercarburant sans plomb. Ce plan s'est traduit par une augmentation du tarif de la TIPP applicable au gazole, réduisant l'écart de taxation à 0,20 euro par litre en 2001. Dans le même temps, la taxe applicable aux carburants propres -GPL, GNV et aquazole- a été abaissée au niveau minimal permis par la

⁽¹²⁾ Le Parlement votera l'assiette et les fourchettes de taux au sein desquelles les agences pourront déterminer la redevance.

⁽¹³⁾ Décision n° 2000-441 DC - 28 décembre 2000

3

Quelles perspectives pour la fiscalité écologique en France ?

réglementation communautaire.

D'autre part, il faut tenir compte des multiples dispositifs d'incitation fiscaux aux économies d'énergie ou à l'utilisation de technologies propres. Sont utilisés plusieurs types d'outils :

■ **les crédits d'impôts**, par exemple, le crédit d'impôt pour acquisition d'un véhicule "propre" (1 524,49 € pour l'acquisition d'un véhicule neuf fonctionnant au GPL) ou encore le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en dispositif de production d'énergie utilisant une source renouvelable (éoliennes, panneaux ou capteurs solaires, installations hydroélectriques individuelles...);

■ **des dispositifs d'amortissement exceptionnel** pour les investissements des entreprises destinés à économiser l'énergie ou à lutter contre la pollution ;

■ **des baisses ciblées de TVA**, par application du taux réduit, par exemple, aux prestations de collecte et de tri sélectif des déchets ménagers et de traitement de ces déchets.

3.1.2 Les changements induits par la TGAP

De tous ces dispositifs, la TGAP est l'impôt qui a le plus marqué les esprits, et ce pour plusieurs raisons.

D'abord parce que la TGAP se veut être une taxe écologique unifiée, permettant d'identifier plus clairement au sein du dispositif fiscal fran-

çais la part de la fiscalité affichant un objectif strictement écologique.

De fait, il s'agit bien d'un affichage car la TGAP n'est en définitive qu'une dénomination générique pour des taxes qui restent multiples et dont l'assiette n'a pas été modifiée. L'idée d'une taxe unique est un mythe : à la multiplicité des nuisances -air, eau, bruit, déchets...- répondra toujours une multiplicité de taxes, ou du moins d'assiettes.

Ensuite, la TGAP rompt avec le principe d'affectation des recettes qui présidait aux redevances que la TGAP intègre. L'État affiche son intention de financer des baisses de cotisations sociales avec ces recettes et plus précisément les exonérations qui accompagnent le passage aux 35 heures. C'est à la fois la principale innovation de cette taxe et le point le plus contesté par les opérateurs économiques.

L'objectif de cet affichage était de présenter un rééquilibrage de la fiscalité au profit de l'emploi et au détriment des nuisances. Au vu du tableau ci-dessous, qui présente les recettes de la TGAP en 2000, on voit que ce rééquilibrage

Assiette	Recettes (en M €)
Pollution atmosphérique	26,68
Huiles et lubrifiants	25,46
Décollage d'aéronefs	10,37
Déchets ménagers et assimilés	226,39
Déchets industriels et spéciaux	25,76
Lessives	75,27
Pesticides	18,29
Granulats	16,62
Installations classées	19,82
Total	441,95

3

Quelles perspectives pour la fiscalité écologique en France ?

reste très modeste. Les recettes totales s'élevaient à environ 442 millions d'euros, soit 0,18 % des recettes de l'État.

3.1.3 Les limites de la TGAP

Bien que la TGAP constitue une étape majeure dans l'introduction en France d'une fiscalité écologique moderne, on peut relever quelques insuffisances :

■ **la TGAP n'a pas modifié l'assiette des taxes existantes**, qui est à la fois complexe et conçue plus dans la perspective d'une prise en charge des coûts de dépollution qu'une véritable incitation à dépolluer : la recherche d'un effet incitatif n'a pas prévalu.

■ **les modalités d'affectation de la taxe sont insatisfaisantes** : l'ADEME s'est vue garantir des ressources à la mesure du produit de la taxe, ressources qui paraissent excessives au vu des excédents de l'ADEME⁽¹⁴⁾. Par ailleurs, l'affichage politique du financement des baisses de cotisations sociales liées aux 35 heures par la TGAP est assez contre-productif compte tenu des polémiques autour de ce financement.

■ **Deux chantiers essentiels restent ouverts** :

- la loi sur **l'eau** ne sera probablement pas examinée avant la fin de la législature
- aucune taxation de **l'énergie** n'a été introduite. Or, c'est le seul domaine important pour lequel il s'agissait d'introduire une taxation nouvelle. **La France est désormais en retard sur ses princi-**

paux partenaires qui ont tous anticipé l'arrivée d'une législation communautaire dans ce domaine. Ce chantier est sans conteste une priorité.

3.2 Quel avenir pour la fiscalité écologique en France ?

Au regard des réflexions qui précèdent, on peut fixer quelques principes pour guider les évolutions souhaitables de la fiscalité écologique en France et au premier chef la taxation de l'énergie.

3.2.1 Donner la priorité aux objectifs environnementaux

La fiscalité écologique a généré de nombreux débats, autour de l'idée d'en faire un levier pour une réforme ambitieuse du système fiscal. Une approche plus modeste et centrée sur les objectifs environnementaux paraît plus réaliste, même s'il importe de rechercher les méthodes les plus adaptées aux besoins économiques.

Renoncer au grand soir fiscal. L'idée d'une grande réforme fiscale écologique est impraticable, ne serait-ce que parce qu'une véritable taxe écologique n'a pas vocation à générer des ressources budgétaires mais à changer les comportements. Une taxe efficace ne doit à terme générer aucune recette et ne peut dès lors assurer la pérennité du financement des dépenses publiques.

Affecter le produit de la taxe au budget général. L'affectation du produit d'une taxe

⁽¹⁴⁾ A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances 2002 au Sénat, le rapporteur Philippe Adnot rappelle que l'ADEME n'a consommé que 20% des crédits disponibles en 2000.

3

Quelles perspectives pour la fiscalité écologique en France ?

écologique aux travaux de dépollution répond au problème de sa pérennité : à l'extinction de l'assiette répond l'extinction du besoin de financement public. Mais l'aspect incitatif de la taxe est alors affaibli. L'efficacité de la taxe commande de fixer les taux en fonction de la réactivité des acteurs au signal prix adressé par le nouveau coût TTC (toutes taxes comprises) de la ressource, et non pas en fonction d'un objectif de recettes. Elle commande également d'affecter le produit à la dépense publique la plus profitable pour le bien-être collectif.

Ne pas utiliser la taxation comme instrument exclusif. La fiscalité n'est pas l'alpha et l'oméga de la politique de l'environnement. D'abord parce que d'autres instruments peuvent être plus appropriés. Le système des quotas négociables offre des perspectives intéressantes, notamment au plan européen, lorsque les conditions de sa mise en œuvre sont réunies. La taxation est inadaptée lorsque le marché n'est pas élastique au prix, c'est-à-dire quand les agents n'ont pas d'alternatives valables à l'utilisation du produit taxé. Ensuite, parce que les différents instruments peuvent être utilisés de manière combinée. Le passage par des accords volontaires peut ainsi constituer une première étape vers une taxation (exemple du "*climate change levy*" britannique). La taxation peut faciliter la mise en œuvre à terme d'une réglementation (exemple des CFC américains). Le recours à l'instrument fiscal doit être pensé dans le cadre d'une réflexion globale sur la politique de l'environnement.

3.2.2 Faire de la fiscalité écologique un atout pour la compétitivité des entreprises

Les réticences exprimées par les industriels face à la fiscalité écologique sont légitimes et ne pas en tenir compte peut affecter leur compétitivité et l'emploi.

Alléger les prélèvements obligatoires.

Les transferts entre certaines catégories sociales sont la conséquence incontournable de l'application du principe pollueur-payeur. Certains seront donc plus lourdement taxés, du moins tant qu'ils n'auront pas modifié leur comportement. Mais à un niveau macro-économique, il importe que le prélèvement supplémentaire induit par la taxe se traduise par l'allègement d'autres prélèvements, de préférence les plus pénalisants comme les charges sociales. Ceci facilitera l'acceptation de la taxe.

La contrepartie sous forme d'allègement de charges présente un autre avantage : il facilite l'introduction d'un mécanisme de plafonnement de la taxe pour les entreprises intensives en énergie. Or, c'est sur ce point qu'avait achoppé le projet gouvernemental en décembre 2000. Sur le modèle allemand, la taxe pourrait ne plus être exigible lorsque l'écart entre la taxation supplémentaire et l'allègement de charges dépasse un certain seuil.

Favoriser l'innovation par une introduction progressive de la taxe.

L'incitation à la recherche est l'un des principaux mérites de la fiscalité écologique. Pour permettre à cet effet de jouer à plein, il est préférable d'introduire la taxation progressivement, par une hausse régulière des taux. Sur le modèle américain de taxation des gaz CFC, ou plus récemment sur le modèle italien de taxation de l'énergie, cette

3

Quelles perspectives pour la fiscalité écologique en France ?

approche progressive laisse aux entreprises le temps de s'adapter à l'inflation de leurs coûts et de développer les programmes de recherche nécessaires à l'introduction de solutions plus économes en ressources naturelles.

3.2.3 Privilégier les approches européennes

In fine, les craintes les plus fortes des entreprises portent sur la concurrence de pays soumis à de moindres contraintes. Cette difficulté appelle deux réponses :

Rechercher une harmonisation la plus large possible. Dans les domaines où les nuisances ont un impact sur l'avenir de l'ensemble de la planète, comme les gaz à effet de serre, l'harmonisation des politiques à l'échelle mondiale reste un idéal à atteindre. Il serait logique que face à des menaces communes, les États adoptent des réponses harmonisées et placent l'ensemble de leurs entreprises dans ces conditions de concurrence équitables.

En pratique, c'est d'abord au niveau européen que doit être recherchée une solution, avant de voir l'Europe porter son modèle sur la scène mondiale. Au sein de l'Union européenne, la plupart des États ont adopté une fiscalité de l'énergie, mais les divergences restent fortes sur l'assiette de cette taxe et sur les taux pratiqués. Le recours à des mécanismes de coopération renforcée pourrait ouvrir la voie d'une harmonisation en cas de blocages persistants, à condition que le nombre de participants soit assez large. De même, l'harmonisation se fera plus facilement par une approche pas à pas, en

définissant par exemple des fourchettes de taux larges avant de les réduire progressivement.

Lorsque la taxe n'est pas harmonisée, recourir à un mécanisme de compensation. La compensation offre une alternative raisonnable et immédiate à une harmonisation dont on voit bien qu'elle ne peut se concevoir qu'à plus lointaine échéance et d'abord dans un espace géographique limité. À l'image de la tentative finlandaise précitée, ou du système existant pour la TVA, la compensation prend la forme d'une exonération d'impôt pour les produits destinés à l'export et d'une imposition des produits d'importation. L'effet de la différence de taxation sur la compétitivité des entreprises est alors neutralisé. Ces mécanismes peuvent être assez complexes à mettre en œuvre : si la taxe est modulée en fonction de la source de l'énergie, ce qui est souhaitable pour encourager les sources les moins polluantes, ils nécessitent d'identifier la source de l'énergie importée. Mais ces difficultés sont surmontables.

Conclusion

La création de la TGAP, en 1999, n'a constitué qu'une première étape vers l'introduction d'une fiscalité écologique en France. Étape modeste en pratique car elle a surtout repris, sous un vocable commun, des taxes ou redevances existantes. Sa seule véritable innovation aura été de rompre avec les principes d'affectation préexistants, en affectant le produit de la TGAP au budget général de l'État.

L'engagement de la France à maintenir ses émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990, la perspective d'un cadre européen à la fiscalité de l'énergie et les initiatives prises par nos principaux partenaires doivent nous inciter à aller plus loin. La France doit, à son tour, se doter dans les années qui viennent d'une taxe sur l'énergie.

Cette taxe aura nécessairement des effets redistributifs, au détriment des activités les plus polluantes. À trop vouloir les neutraliser, on risque d'ôter toute efficacité à la taxe, en détruisant ses effets incitatifs. Il vaut mieux, dans ce contexte, privilégier les mécanismes qui permettent de défendre la compétitivité des entreprises et favoriser l'acceptation de la taxe. D'abord, en introduisant cette taxe progressivement pour lisser les effets de redistribution et favoriser l'innovation. Ensuite, en affichant clairement les bénéfices de cette taxation, par une affectation de son produit à la baisse d'autres prélèvements.

Mais que peut-on attendre au plan européen ?

La présidence a échoué depuis quelques semaines à un pays, l'Espagne, farouchement opposé au projet européen de taxation de l'énergie. La Grande-Bretagne, bien qu'ayant elle-même introduit une telle fiscalité, reste également opposée au projet européen, pour des raisons aussi bien techniques (elle s'oppose à la taxation des ménages), que par cohérence avec les réserves de principe qu'elle oppose à toute harmonisation européenne dans le domaine de la fiscalité. On ne peut également exclure que le refus des Américains et des Australiens d'appliquer le protocole de Tokyo, douche l'enthousiasme européen, surtout si le Japon, encore hésitant, venait à rejoindre le camp américain. Si l'introduction d'une taxation écologique dans les principaux pays européens ouvre incontestablement la voie d'une harmonisation à long terme, on a vu que les assiettes choisies sont très hétérogènes, sans même parler des taux. Dans un domaine couvert par l'unanimité, le chemin de l'harmonisation est encore long.

Faut-il, pour autant, renoncer à toute ambition européenne à brève échéance ? Pas nécessairement. Il existe entre les Européens un point de convergence : le souci de ne pas introduire de distorsion de concurrence et de protéger la compétitivité des entreprises. Ainsi, le seul progrès significatif des négociations sur le projet actuel est le consensus dégagé en faveur de la limitation des effets de la taxe sur les entreprises fortement consommatrices d'énergie, exposées à la concurrence internationale. Ce souci partagé de la concurrence

loyale et de la compétitivité de nos entreprises peut être un puissant levier d'action.

L'expérience de la TVA est à cet égard instructive : face aux difficultés d'une harmonisation rapide de l'assiette et des taux, la Commission a su renoncer à son objectif ambitieux de régime définitif au profit d'un régime dit "transitoire". À défaut de supprimer les différences de taxation, ce régime transitoire en neutralise les inconvénients.

De la même manière, l'adoption rapide d'un cadre européen à la fiscalité de l'énergie passe probablement par une révision à la baisse des ambitions du projet, au profit d'une approche pas à pas. La conclusion rapide d'un accord dans le domaine de la taxation de l'énergie sur la base d'un système inspiré des mêmes principes que la TVA paraît envisageable. Les exportations seraient exonérées de taxe, les importations seraient soumises à la taxe nationale, mettant ainsi l'ensemble des compétiteurs sur un pied d'égalité.

Dans un deuxième temps seulement, les travaux pourraient se concentrer sur l'harmonisation des assiettes et des taux avec, là aussi, une approche progressive : harmonisation des assiettes, produit par produit, définition de fourchettes de taux que l'on réduit par étapes. Au terme de ce processus, dont l'objectif est de simplifier les échanges en mettant le commerce intra-européen sur le même plan que le commerce au sein des États, le système d'ajustement des conditions de taxation serait reporté aux frontières extérieures de la Communauté, pour placer les entreprises euro-

péennes sur un pied d'égalité avec leurs concurrentes mondiales. En attendant une harmonisation à l'échelle planétaire...

Bibliographie

- N. Bricq
Rapport d'information sur la fiscalité écologique, Assemblée Nationale n° 1000, juin 1998
- M. Brunet,
Fiscalité environnementale : se limiter à encourager l'écologie et l'innovation
Rapport de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris, 1999
- D. Bureau, O. Godart, J-C. Hourcade, C. Henry, A. Lipietz,
Fiscalité de l'environnement, Conseil d'Analyse Economique, La documentation française, 1998
- M. Cohen de Lara,
La taxe : questions-réponses, La Jaune et la Rouge, avril 1998
- C. Henry et L. Tubiana,
Préserver l'environnement : taxes ou permis à polluer, Problèmes économiques n° 2710, avril 2001
- C. London,
Protection de l'environnement : les instruments économiques et fiscaux, Droit de l'environnement n° 93, novembre 2001
- C. London,
Fiscalité écologique : un vent de réforme, Petites Affiches n° 256, décembre 1999
- Agence européenne pour l'environnement,
Récents développements sur l'utilisation des écotaxes dans l'Union européenne, novembre 2001.
- **Livre Blanc sur les modalités de l'extension de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises**, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, juillet 1999
- OCDE,
Stratégies de mise en œuvre des taxes environnementales, OCDE, 1996

Reconnue d'utilité publique par décret en date du 18 février 1992, la **Fondation Robert Schuman** a pour mission de :

- promouvoir l'idéal européen ;
- soutenir tous ceux qui œuvrent pour la démocratie en Europe et dans le monde ;
- contribuer, par tous les moyens, au débat européen et à l'évolution de l'Union ;
- établir des liens et des coopérations avec toutes les institutions qui poursuivent les mêmes buts ;
- favoriser l'étude de la pensée européenne par l'attribution de bourses, le développement de programmes de recherche et le soutien aux publications qui concernent la construction européenne, son passé et son avenir.

29, bd Raspail - 75007 Paris
Tél. : 33 1 53 63 83 00
Fax : 33 1 53 63 83 01
www.robert-schuman.org

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN
p.joannin@robert-schuman.org

Achévé d'imprimer en février 2002