

## **Document de travail sur la fiscalité environnementale**

Le souci de protéger l'environnement a connu un essor récent dans nos sociétés. Les Nations unies se sont ainsi réunies pour évoquer l'impact environnemental de l'activité humaine au début des années 70. La notion de développement durable n'a été officiellement popularisée qu'à partir du rapport Brundtland, en 1987. Mais c'est le sommet de la terre de Rio qui, en 1992, a paru révéler la prise de conscience de la part de la communauté internationale des enjeux liés au réchauffement climatique notamment.

L'environnement est, par nature, un bien public. Le rôle des politiques publiques, qui est de penser à long terme, est donc essentiel dans sa préservation. Elles ont historiquement tout d'abord privilégié la voie réglementaire, notamment au sein de l'Union européenne. Cette voie réglementaire doit en principe identifier les objectifs et les limites à ne pas dépasser. Le souci de la protection de l'environnement ne semble pas être celui des entreprises qui, de leur côté, considèrent que la réglementation environnementale est avant tout une source de coûts qu'elles s'efforcent de minimiser au nom de leur compétitivité. Les politiques environnementales se développent donc très timidement, avec la volonté de ne pas affecter la sacro-sainte croissance économique.

Au cours des années 80 et 90, les responsables politiques et, dans une certaine mesure, les entreprises, ont commencé à s'intéresser à une nouvelle approche des enjeux environnementaux par un recours à des instruments économiques. On peut citer ainsi la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), les permis d'émission négociables les accords volontaires et différents instruments d'incitation financière (subventions incitant modifier les comportements, pénalités). Ces instruments visent à modifier les comportements sur le principe du pollueur payeur notamment. Ces projets se sont appuyés sur la critique radicale de l'approche réglementaire dénoncée pour son inefficacité. Ainsi, une série de dix études menées sur le contrôle de l'air aux Etats Unis entre 1974 et 1980 ont montré que les instruments économiques atteignaient le même objectif que la réglementation pour un coût inférieur (10 à 15 fois moindre).

Bien entendu, les politiques publiques en faveur de l'environnement ne peuvent se réduire à la seule fiscalité, fut-elle aussi ciblée et particulière. La précision s'impose, tant il est vrai que le débat sur les politiques en faveur de l'environnement est complexe. Mais l'actualité de la fiscalité environnementale montre toute l'utilité d'en débattre. Nous reviendrons sur les grands enjeux environnementaux avant de situer les principaux contours de la fiscalité écologique.

### ***Environnement : rapide tour d'horizon des enjeux actuels***

S'il est délicat de lister de manière exhaustive les divers enjeux environnementaux, largement entrecroisés, on peut en revanche illustrer en quelques grandes questions la nécessité de préserver l'environnement.

#### ***L'énergie***

Depuis 1900, la consommation d'énergie de l'humanité a été multipliée par 30 et par 150 depuis 1850. On estime à 20 % de l'énergie consommée par l'humanité la part qui ne porte pas atteinte au climat futur : c'est le cas du bois (10 % de l'énergie consommée) qui absorbe le CO<sub>2</sub> si, toutefois, on ne brûle pas davantage que ce que l'on consomme, ce qui n'est actuellement pas le cas à l'échelle mondiale. Au sein des 80 % restants portant atteinte au climat futur, le pétrole représente 34 % de l'énergie consommée, le charbon 24 % et le gaz dit « naturel » 21 %. Le gaz est un peu moins « sale » puisqu'il représente environ 20 % des émissions de CO<sub>2</sub> contre 40 % pour le pétrole et autant pour le charbon (données 2004).

Les énergies renouvelables représentent, quant à elles, une infime part du total de l'énergie consommée : l'éolien fournit 0,05 % de l'énergie planétaire, les biocarburants 0,01 %, le solaire thermique 0,05 % et le solaire photovoltaïque 0,01%. La géothermie en représente 0,5% et constitue, après le bois (10 %) et les barrages (5%), la source renouvelable la plus utilisée. On rappellera pour mémoire quels sont les grands indicateurs de la consommation d'énergie en France : pétrole 38%, nucléaire 31 %, gaz 14 %, charbon, bois et hydroélectricité 5 à 6 % chacun (données 2005).

Les découvertes de gisements de pétrole sont en baisse rapide depuis les années 60. Ainsi, 70 % de la production actuelle de pétrole provient de champs découverts il y a plus de 50 ans et 80 % de champs découverts il y a plus de 45 ans<sup>1</sup>. La question des réserves de pétrole est donc clairement posée. On peut en dégager trois catégories : le pétrole connu extrait et consommé, les réserves prouvées (ce qui n'est pas exploité mais dont l'existence a été prouvée, par exemple le pétrole restant dans les champs exploités) et les réserves probables (pétrole découvert mais non exploité, pétrole non découvert mais dont les géologues savent par leurs méthodes de recoupement qu'il sera découvert plus tard). Or, aujourd'hui, l'essentiel de ce qui reste à extraire se situe dans les réserves prouvées, les réserves probables diminuant.

Un constat circule avec insistance : si la consommation d'énergie continue d'augmenter de 2 % par an (rythme actuel), il faudra moins d'un siècle pour brûlé tout ce qui peut l'être en gaz, pétrole et charbon... La question de l'accès à l'énergie et, plus largement, du mode de développement fondé sur les énergies, est donc centrale.

### *L'eau*

En matière d'eau, 1 milliard d'Hommes n'a pas accès à l'eau, 2,6 milliards vivent sans système d'évacuation des eaux usées et 25.000 meurent chaque jour faute d'eau. Par ailleurs, les réserves mondiales par habitant diminuent : 16.800 m<sup>3</sup> en 1950, 7.300 en 2000 et 4.800 en 2005. Cette baisse s'effectue sur fond de forte urbanisation : on dénombrait 3 villes de plus de 10 millions d'habitants en 1950, 21 aujourd'hui, et il devrait y en avoir 50 en 2025 dont 45 dans les pays en voie de développement, ce qui accroît l'importance de la question de l'accès à l'eau potable.

Le coût de l'objectif du millénaire s'élève à 9 à 30 milliards de dollars pour financer les investissements nécessaires (soit 5 % de ce que consacrent les gouvernements américains et européens à leur agriculture). Parmi les problèmes, l'agriculture : 73 % de l'eau douce est assurée par elle, 21 % par l'industrie et 6 % par les usages domestiques. Il faut par exemple 4.500 litres d'eau pour produire un kilo de riz, et 40 % de l'alimentation mondiale est produite par un système d'agriculture irriguée. Or, 20 à 60 % de l'eau prélevée par ces systèmes s'évaporent. Par ailleurs, concernant le traitement des eaux usées, dans les pays en voie de développement, 40 à 60 % de l'eau est perdue du fait d'infrastructures défectueuses. Rappelons également que 82 % de la population africaine a des difficultés d'approvisionnement en eau contre 35 % d'américains, que la consommation quotidienne en eau est de 300 à 600 litres pour les européens mais de 10 à 40 en Afrique. Renforcer l'aide publique au développement en faveur des programmes de collecte et de gestion de l'eau, repenser l'agriculture et mieux gérer l'existant sont des enjeux urgents et essentiels.

### *Quel rôle pour l'impôt dans la défense de l'environnement ?*

Dresser un tel constat impose comme une nécessité vitale pour l'humanité de se donner les moyens de repenser l'impact de son activité sur l'environnement. L'impôt peut-il y jouer un rôle ? Avant d'évoquer les grands thèmes de la fiscalité dite « écologique », il convient de revenir sur les grands objectifs de l'impôt.

### *Les objectifs traditionnels de l'impôt peuvent-ils être écologiques ?*

La fiscalité peut-elle ou non jouer un rôle dans le cadre d'un modèle de développement plus écologique ? Pour le savoir, il faut repartir de la fonction de l'impôt dans notre société. Historiquement, celle-ci est triple : financer l'action publique, corriger les inégalités et inciter à modifier certains comportements.

Reconsidérer le mode de développement nécessite des ressources pour une action publique véritablement favorable à l'environnement. En ce sens, on peut parfaitement jouer de nombreux impôts existants. En effet, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés ou la taxe sur la valeur ajoutée, pour ne parler que des plus connus, peuvent ainsi dégager des ressources qui, par suite, seront utilisées dans le cadre d'une action publique plus écologique. C'est donc en premier lieu la politique budgétaire qui doit, en quelque sorte, être « verdie ».

---

<sup>1</sup> Données tirées de l'ouvrage de Grandjean et Jancovici, *Le plein s'il vous plaît !*, Editions du Seuil, Paris, 2006.

La correction des inégalités doit demeurer également être un objectif central de l'impôt. C'est une priorité sociale. Certes, elle ne semble pas directement liée à la préoccupation écologique. Pourtant, il est établi que les inégalités sociales et les inégalités environnementales sont fortement liées. C'est particulièrement vrai entre pays riches et pays pauvres, devant l'accès à l'énergie ou à l'eau par exemple. Mais ça l'est également au sein de chaque pays. Ainsi, les maladies dues à la pollution ou à d'autres formes de nuisances sont plus élevées dans les milieux modestes (notamment en raison des conditions de vie au travail) que dans les milieux aisés. Corriger les inégalités de revenus et de patrimoine permet ainsi d'atteindre deux objectifs : dégager des ressources grâce aux impôts progressifs et éviter une contribution trop forte des plus pauvres.

Enfin, l'impôt peut également avoir pour objectif d'inciter et de modifier certains comportements. En la matière, on pense spontanément à la taxation du pollueur. C'est notamment sur cette base que se sont élaborées les projets d'écotaxes telles que la taxe sur le carbone, la taxe sur le transport... Ces trois grands objectifs de l'impôt peuvent parfaitement s'inscrire dans le cadre d'une politique publique tournée vers l'environnement.

### *Evolution récente de la fiscalité écologique*

L'essor de ce qu'il est convenu de nommer les éco-taxes date des années 90. Cette fiscalité s'est développée là également sur le principe du pollueur payeur. Dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le volume de recettes provenant des éco-taxes a progressé de 50% entre 1989 et le milieu des années 90. L'OCDE mesure les impôts qui s'appliquent à l'énergie notamment, sans toutefois les mettre en rapport avec leur objectif. Ces impôts sont instaurés par les Etats sans qu'une dynamique supranationale ne soit impulsée, alors que la défense de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique dépasse le cadre des frontières. Pis, les égoïsmes des Etats, enfoncés dans la compétition économique, empêchent l'adoption de telles mesures : ainsi, au niveau de l'Union européenne, le projet d'une taxe sur l'énergie et les émissions de carbone a dû être abandonnée faute d'unanimité. Le projet d'une taxe sur le changement climatique est toujours suspendu à la volonté politique partagée des Etats.

La fiscalité écologique est souvent considérée comme un instrument économique potentiellement efficace. Cependant, dans l'ensemble, si cette forme particulière de fiscalité progresse, elle reste faible au regard des autres impôts : dans l'Union européenne, elle représentait 5,84 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 1980, 6,19% en 1990 et 6,71 % en 1997. Mais surtout, il n'existe que peu d'études publiques qui dressent le bilan des écotaxes ainsi créées au nom de l'environnement.

Plusieurs exemples européens peuvent être avancés : dans les pays nordiques, l'application du principe pollueur/payeur (en Norvège ; création d'une taxe sur la CO2 instaurée en 1991, en Suède ; réduction d'impôt sur le revenu compensée par de nouvelles taxes sur le CO2 – élargissement de la TVA notamment -) et la recherche d'un transfert de la fiscalité sur le travail vers une fiscalité environnementale s'est effectué sans augmenter le niveau général d'imposition, avec une effort de sensibilisation et de responsabilisation de l'opinion. Au Danemark, la hausse de la taxation des énergies et l'instauration de taxes sur le CO2 se sont accompagnés d'une baisse des taux marginaux de l'IR.

La définition même de la fiscalité écologique n'est pas précisément arrêtée. Pour l'OCDE et l'UE, c'est la fiscalité pesant sur les produits, services et équipements qui ont un effet potentiel ou avéré sur le comportement environnemental des agents (TGAP, redevances multiples, crédits et réductions d'impôts). Sur la base de cette approche, on en dénombre 70 en France pour un rendement total de 42,8 milliards d'euros en 2001 (soit 2% du PIB et 5 % des recettes fiscales totales), dont 12,8 milliards de redevances (parmi lesquelles l'eau, 9) et 23,4 milliards d'euros de TIPP. Concernant les mesures dites « positives » (incitations fiscales), on en dénombre 19 (IR, IS, TVA, enregistrement, impôts locaux) pour un coût faible (la plupart des mesures ont un coût qui n'est pas estimé).

### *Débat sur les finalités de la fiscalité écologique*

#### *La fiscalité écologique en théorie ou la consécration du principe « pollueur/payeur »*

La fiscalité écologique se veut essentiellement incitative et vise à modifier les comportements. Il s'agit alors d'internaliser les externalités de consommation (bruit, pollution, déchets) et de production (émission de gaz

polluants, pollution des cours d'eau...) nombreuses, aux effets variés (sociaux, environnementaux, mais diffuses également dans le temps) et très difficilement mesurables avec précision. La fiscalité environnementale et l'internalisation des coûts « monétarisent » donc l'environnement mais ne résolvent pas le fait que, dans nos sociétés, les indicateurs financiers et monétaires n'ont pas la place subordonnée qu'ils devraient avoir par rapport aux indicateurs humains, écologiques et anthropologiques.

Ainsi, les pollutions engendrées par les énergies fossiles constituent autant de coûts cachés : destruction des sites d'extraction, pollution de l'air dans les lieux d'extraction, pollution marine liée au dégazage en mer et aux fuites d'extraction, pollution atmosphérique due aux centrales thermiques (pluies acides), destruction des espaces naturels liée à la construction de pipe line et des routes pour faire rouler les voitures, effet de serre, disparitions d'espèces animales, modification environnementale pouvant éloigner les touristes ou l'activité humaine, déstabilisation sociale (guerres, régimes totalitaires...), les exemples sont nombreux.

On mesure donc toute la difficulté de définir une assiette et un taux adapté aux écotaxes mais, également, toute l'utilité d'en avoir une approche aux fondamentaux solides et non soumise aux variations des effets de mode. Pour qu'une taxe soit effectivement écologique, il est impératif que l'assiette et le taux soient en rapport direct avec l'objectif recherché. Dans le cas d'une pollution à réduire, ceci suppose notamment que les agents économiques soient informés des coûts marginaux de dépollution, et qu'il existe une réelle possibilité de parvenir à une dépollution efficace. En l'absence d'une telle alternative, le contribuable est captif de la taxe et l'effet nul sur l'environnement.

#### *Double dividende.*

Cette approche est bornée par l'obsession de la sauvegarde de la compétitivité et par le verrou politique de la stabilisation des prélèvements obligatoires. Pour répondre à la demande sociale (protéger l'environnement), le discours dominant s'appuie sur la théorie du double dividende. Le principe du double dividende (augmentation de la fiscalité sur l'environnement et allègement de la fiscalité sur le travail, recherché en GB, au Danemark, en Suède, aux Pays Bas) a été avancé sur fond de réticence ambiante devant la création de nouveaux impôts, d'où l'objectif de stabiliser le niveau global de prélèvements obligatoires et la proposition d'affecter les recettes supplémentaires dégagées par les écotaxes à d'autres catégories de prélèvements.

La théorie du double dividende se traduit donc par la création d'écotaxes en contrepartie d'un allègement de la fiscalité sur le travail. Concrètement, cette approche vise à baisser les cotisations sociales ou à alléger l'imposition des entreprises et à mettre en place une écotaxe à niveau global de prélèvements obligatoires constant. Mais une telle opération soulève deux problèmes. Elle reviendrait tout d'abord à imposer plus lourdement les ménages puisqu'il s'agit de baisser les « coûts » de l'entreprise par la création d'une taxe incorporée dans le prix payé par les ménages à la consommation. Elle aboutirait également à substituer à une source de financement publique pérenne (la taxe professionnelle ou les cotisations sociales par exemple) une source de financement temporaire et donc à mettre, à terme, le financement de l'action publique sous pression.

#### *Problème de l'affectation.*

Certains pays ont créé une « commission verte » chargée de percevoir et d'utiliser le produit des écotaxes. Une telle structure est présentée comme devant favoriser le consentement à « l'impôt vert ». En France, l'affectation des ressources dégagées par cette fiscalité à un budget distinct de celui de l'Etat est en principe contraire aux règles budgétaires. Elle peut cependant rendre la taxe mieux acceptée, tout en permettant de dégager des recettes pour une politique environnementale spécifique.

On peut se demander si la priorité environnementale ne doit cependant pas demeurer partie intégrante des débats politiques donc de la décision du parlement, de sorte qu'elle ne relève pas d'un fond spécifique (nécessité d'un débat sur les écotaxes durant les discussions portant sur les PLF) temporaire.

Car l'affectation rentre également en contradiction entre le destin d'une écotaxe qui est de voir son assiette, donc son rendement, baisser. Si l'élasticité/prix est élevée la taxe est efficace et les recettes baissent, si l'élasticité est faible, la taxe est peu efficace mais les recettes sont pérennes.

### *Réduction de la pauvreté.*

La fiscalité écologique peut également permettre d'obtenir des recettes budgétaires tout en contribuant à atteindre des objectifs environnementaux, à savoir réduire la pauvreté absolue et inverser la tendance à la perte de ressources environnementales.

Elle peut donc contribuer à réduire la pauvreté en aidant à faire face aux problèmes environnementaux directement (contamination de l'eau, pollution de l'air...) ou non (ressources supplémentaires finançant des programmes d'assainissement de l'eau, investissement dans la santé et d'éducation...). Cela doit être le but de ressources fiscales internationales, et qui peut par ailleurs s'effectuer par une tarification des ressources naturelles (taxes d'exploitation de forêts par exemple), par réforme de taxes sur les produits/subventions en faveur des pays pauvres, par l'instauration de redevances de pollution...

### *Taxation des énergies :*

Après 2 siècles d'énergie abondante s'ouvre une période où l'énergie sera de plus en plus rare. Certaines énergies sont épuisables (charbon, gaz, pétrole) d'autres non (soleil, vent). Il y a d'énormes différences de consommation d'énergie : 1 tonne équivalent pétrole par an pour les chinois, 4 pour les européens et 8 pour les américains. Ce changement s'effectue sur fond de changement climatique.

Le rôle de l'impôt en matière de taxation des énergies est multiple : il peut soit inciter à utiliser d'autres formes d'énergies, soit anticiper une hausse inévitable des énergies fossiles. Cette forme particulière de fiscalité écologique s'inscrit néanmoins dans un profond changement de mode de développement<sup>2</sup>.

En théorie, la taxation des énergies présente plusieurs caractéristiques :

- garantie que l'effort sera collectif et non dépendant du bon vouloir des individus,
- permet d'anticiper la manière choisie une diminution de la consommation qui s'imposera à terme. On peut ainsi étaler sur 15 ou 20 ans la hausse du coût de l'énergie,
- une taxation permettrait de se préparer à la baisse des ressources énergétiques en favorisant grâce aux ressources dégagées, l'investissement dans : l'isolation des logements (les habitations consomment 25 % des hydrocarbures), les transports publics, la recherche dans le domaine de l'environnement, et en modifiant globalement les comportements, sans heurts et tensions sociales, ou du moins en les minimisant par rapport à un choc énergétique brutal,
- les énergies renouvelables pourraient également prendre une part plus importante,
- il y aurait certes des perdants (chauffeurs routiers par exemple...) qui l'auraient été de toute manière, mais de manière non maîtrisée ni préparée : la reconversion des secteurs touchés seraient plus « gérable »,
- plus globalement, la démocratie et la solidarité y gagneraient, de même que le développement des pays pauvres, car les tensions autour de l'énergie vont se développer,
- les recettes ainsi dégagées par la hausse « artificielle » (provoquée par la taxation) des énergies pourraient financer diverses politiques publiques axées sur l'environnement, l'aide au développement, la reconversion des secteurs touchés par la hausse des prix de l'énergie...
- la taxe doit en priorité être assise sur les émissions de CO<sub>2</sub> et sur toutes les énergies fossiles (pour une même taxation par kilo d'émission de CO<sub>2</sub>).

### *Quelle fiscalité écologique demain ?*

Le premier rôle de la fiscalité doit être de dégager des ressources pour une politique publique qui soit menée avec le souci de préserver l'environnement et de réduire les inégalités sociales et environnementales. Parmi les impôts traditionnels, des aménagements peuvent être prévus en faveur de produits ou d'opérations favorables à l'environnement : modulation de la TVA, effets d'assiette à l'impôt sur les sociétés, TIPP moins favorable à la pollution, mesures incitatives à l'impôt sur le revenu, fiscalité en matière d'enlèvement des ordures ménagères... Par suite, la question de la création d'écotaxes doit être abordée prudemment, en étudiant ses effets et en ciblant clairement ses objectifs, donc ses caractéristiques.

---

<sup>2</sup> Voir Grandejan et Jancovivi, déjà cité.