

Intervention Vincent Drezet, SNUI

La fiscalité écologique suscite un grand intérêt et une grande prudence chez les fiscalistes. Intérêt, car l'enjeu est immense et la cause est juste. Prudence, pour ne pas dire méfiance, car si la fiscalité peut beaucoup, elle ne peut pas tout : la fiscalité écologique s'insère dans la politique fiscale elle-même insérée dans la politique budgétaire, elle-même insérée dans la politique économique, elle-même insérée dans le champ des politiques publiques, elles-mêmes insérées, pourrait-on dire, dans un mode de développement. Il faut donc éviter deux écueils : celui du mythe de la « solution miracle », car la fiscalité écologique n'est qu'un des instruments au service de l'environnement, et celui du détournement par la pensée dominante, nous y reviendrons. Mais s'agissant d'une « juste cause », il est intéressant de voir que l'impôt, instrument collectif par excellence, peut être re-légitimé grâce aux enjeux environnementaux. A l'heure du « moins d'impôt », il est encourageant de voir que l'on peut favoriser le consentement à l'impôt et l'action publique grâce à ce thème porteur. Les fondements de l'impôt sont en effet aujourd'hui profondément remis en cause : l'impôt a pour objectif de financer l'action publique, mais celle-ci est profondément contestée au profit du jeu du marché, il doit également corriger les inégalités, mais celles-ci sont de plus en plus considérées comme naturelles, et il doit également inciter à modifier les comportements, mais les incitations fiscales ont pris la forme de « niches fiscales » coûteuses et injustes.

Une taxe est considérée comme « environnementale » lorsque « son assiette est une unité physique qui a un effet avéré et négatif sur l'environnement ». Telle est la définition de la fiscalité écologique, également nommée fiscalité environnementale, qu'il nous faut poser avant de dresser un rapide constat sur cette forme de fiscalité particulière en France et de soulever les principaux points de débats qui sont posés à son sujet.

Rapide état des lieux de la fiscalité environnementale en France

La fiscalité environnementale représente 2,1 % du PIB en France en 2004 (diminution de 21% entre 1999 et 2004 du fait de la suppression de la vignette et de la croissance des moteurs « diesel » dans le parc automobile) contre 2,9 % en Europe (diminution de 6,5 % entre 1999 et 2004). Les taxes dites « environnementales » ont un rendement budgétaire d'un peu plus de 35 milliards d'euros par an en moyenne dont : 25 milliards de TIPP, 1,7 milliard de taxes sur l'eau, 1,6 milliard de taxes sur immatriculation et mise en circulation, 1,7 milliard de taxe sur électricité, 1 milliard de taxe sur les primes d'assurance automobile, 500 millions de taxes sur concessions d'autoroutes, 463 millions de TGAP... Outre le faible niveau apparent de la fiscalité « environnementale » en France, il est frappant de voir que cette fiscalité n'est, en réalité, pas écologique. En effet, la TIPP, qui représente l'essentiel de cette fiscalité, n'a pas pour objectif de modifier les comportements dans un sens plus écologique, mais simplement de procurer des recettes. De plus, elle taxe moins les plus polluants... De la même façon, les redevances sur l'eau ne sont que le paiement d'un service fourni en contrepartie, et ne sont pas à proprement parler des taxes environnementales. La fiscalité environnementale peut également prendre la forme de mesures incitatives (réductions d'impôts...) mais elles sont peu nombreuses et leur effet n'est pas évalué. Dresser le constat de la fiscalité environnementale amène à la conclusion, certes sans doute un peu schématique, que la fiscalité écologique n'existe pour ainsi dire pas en France et qu'elle est difficile à mettre en oeuvre en Europe, en témoigne le débat sur la mise en place soit d'une taxe carbone prônée par la France car elle ne concerne pas le nucléaire, soit d'une taxe sur le contenu énergétique

que d'autres pays demandent pour, précisément, imposer aussi le nucléaire. Ceci nous conduit à poser sereinement le débat qui entoure les fondements et les objectifs de la fiscalité écologique.

Quel débat sur la fiscalité écologique ?

*Le principe du « pollueur/payeur »*

La fiscalité écologique se veut en théorie 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 et aux effets variés (sociaux, environnementaux, mais également diffusés dans le temps). En pratique cependant, il est difficile de mesurer avec précision le coût de ces externalités. Or, pour qu'une taxe soit effectivement écologique, il est impératif que l'assiette et le taux soient en rapport direct avec l'objectif recherché. Prenons l'exemple d'une usine qui, par ses rejets, pollue une rivière située à proximité. S'il existe un coût de dépollution, alors la taxe doit lui être supérieure, mais encore faut-il que la dépollution soit possible et « évaluable ». On le voit, une fiscalité écologique est donc nécessairement complexe à mettre en oeuvre et multiforme.

*Double dividende.*

En théorie, le double dividende permet de rechercher deux effets positifs grâce à l'application d'une seule mesure fiscale, au cas particulier de favoriser l'emploi tout en protégeant l'environnement. Mais cette approche est aujourd'hui détournée et conduit de fait à imposer plus lourdement les ménages puisqu'il s'agit de baisser les « coûts » de l'entreprise par des allègements de cotisations sociales notamment, et de créer en contrepartie une ou plusieurs taxe(s) incorporée(s) dans le prix payé par les ménages à la consommation. Le problème est le suivant. Soit une écotaxe créée en remplacement de cotisations sociales est efficace, mais on aboutit alors à substituer à une source de financement public pérenne une source de financement qui diminue (en théorie, l'assiette d'une écotaxe est « biodégradable », puisque les écotaxes sont sensées ne rien rapporter à terme si l'objectif de corriger le comportement du pollueur visé est atteint) ce qui met donc, à terme, le financement de l'action publique sous pression. Soit l'écotaxe génère des recettes durables mais n'a pas d'effet sur le plan écologique, ce qui revient à un simple transfert d'imposition au détriment des consommateurs et au profit des bases mobiles qui bénéficient des allègements (entreprises notamment).

*L'affectation des recettes*

La question de l'affectation des recettes doit également être débattue. En effet, si le principe d'unité budgétaire veut que les recettes de la fiscalité écologique soient versées au budget de l'Etat (c'est alors la représentation nationale qui décide de l'utilisation des recettes), certains préconisent qu'elles soient affectées à des fonds exclusivement consacrés à des dépenses en faveur d'actions écologiques. Certains pays ont ainsi créé une « commission verte » chargée de percevoir et d'affecter le produit des écotaxes à des dépenses en faveur de l'environnement exclusivement. Ce point de débat est important. En France, si l'affectation des ressources à un budget distinct de celui de l'Etat est contraire aux règles budgétaires, elle peut cependant favoriser l'acceptation de l'écotaxe, tout en permettant de dégager des recettes pour une politique environnementale spécifique. De la même manière, une écotaxe européenne affectée

à une action européenne en faveur de l'environnement pourrait favoriser l'émergence d'un lien entre le citoyen et l'Europe.

Quelle fiscalité écologique demain ?

Aborder la question de la fiscalité écologique impose donc de débattre de ces différents points. Mais surtout, il faut avoir conscience que la fiscalité écologique n'est pas déconnectée de la fiscalité en général ni de la politique budgétaire ni des politiques économiques et sociales, bien au contraire. Il nous faut ainsi la concevoir comme partie intégrante d'un système fiscal qu'il faut globalement rééquilibrer en le rendant plus progressif, ce qui permet notamment d'envisager une fiscalité qui réduise les inégalités, sociales et environnementales, lesquelles sont étroitement liées. Ceci permet également d'éviter de surimposer les classes modestes et moyennes. Au plan international, cette fiscalité, plus juste et plus écologique, doit également intégrer la question de l'aide au développement, afin de réduire les inégalités entre les pays pauvres et les pays riches (les inégalités sociales et environnementales sont en effet étroitement liées). Mais il nous faut surtout l'intégrer dans un mode de développement et des politiques publiques qui soient réellement menés en faveur de l'environnement.