

Fiscalité et environnement

« L'Etat étudiera la création d'une contribution climat-énergie en vue d'encourager les comportements sobres en carbone et en énergie. Cette contribution aurait pour objet d'intégrer les effets des émissions de gaz à effet de serre dans les systèmes de prix par la taxation des consommations d'énergies fossiles. Elle serait strictement compensée par une réduction des autres prélèvements obligatoires, de façon à préserver le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises. Le gouvernement présentera au Parlement une analyse de l'opportunité et des modalités techniques de cette contribution avant le 31 décembre 2008. » (projet de loi)

« En matière de fiscalité l'engagement sur la création d'une taxe "climat-énergie" a comme contre partie l'allègement annoncé de la taxation du travail dans le cadre de la révision générale des prélèvements obligatoires. Cela pose problème et montre que le gouvernement continue à opposer l'environnemental et le social répondant ainsi aux préoccupations du MEDEF. » (communiqué FSU)

Les deux épigraphes posent bien les problèmes de la fiscalité écologique : à quoi sert-elle et quels problèmes pose-t-elle ? L'idée de départ est bien d'intégrer les coûts de la pollution dans les calculs des agents économiques de façon à intégrer la préoccupation environnementale ; mais les modalités pratiques peuvent être complexes ou politiquement délicates.

On peut s'interroger sur le point de savoir si la fiscalité est la meilleure arme pour améliorer la protection de l'environnement. Mais il faut aussi se poser la question des conséquences de la fiscalité écologique sur l'économie.

1. A quoi sert une fiscalité écologique ?

Les économistes analysent la pollution comme une « externalité » négative, c'est-à-dire comme un coût non pris en compte dans les coûts de production et les prix. Une taxe d'un niveau égal au coût de la pollution pour la collectivité accroît les coûts et les prix pour les amener à un niveau correct.

La taxation est donc une politique efficace, en ce sens qu'elle incite les agents à polluer moins sans perturber trop les mécanismes du marché :

- les consommateurs réduisent leur demande de biens ou services polluants (par exemple, en matière de lutte contre le réchauffement global, une taxe sur les émissions de CO₂ augmenterait le coût d'usage d'un 4x4, ce qui pourrait en freiner les ventes).
- Les entreprises essayent de réduire la pollution associée à leur production (par exemple, les compagnies aériennes achètent des avions consommant moins, la téléconférence est privilégiée, etc...).

La fiscalité peut aussi être utilisée pour favoriser les comportements ou les productions jugés désirables. Ainsi, la défiscalisation des dépenses d'isolation thermique ou la fiscalité différentielle appliquée aux voitures selon leurs émissions de carbone incitent aux économies d'énergie. De même, les avantages fiscaux consentis à la production d'énergie éolienne ont fait du Danemark, qui est pourtant un pays de petite taille, le leader mondial de la production d'éoliennes.

Un avantage de la fiscalité est de fonctionner comme une incitation, donc de manière relativement souple (par rapport à la réglementation, notamment, qui autorise ou interdit sans trop de nuances). Elle suppose néanmoins un appareil de contrôle.

Une écotaxe pourrait aussi avoir pour finalité de fournir des fonds afin de réaliser des investissements

écologiques, dans le domaine des transports ou de la recherche par exemple.

2. Une écotaxe serait-elle efficace ?

Pour commencer, il faut rappeler que la fiscalité ne peut tout résoudre. Si une menace sur l'environnement est un impératif catégorique, il ne faut pas taxer mais réglementer. Par exemple, face au risque de disparition de certaines espèces, l'interdiction de la chasse et du commerce est nécessaire ; la taxe ne suffit pas. D'autre part, il faut proposer des alternatives aux modes de production et de consommation polluants ; sans quoi la taxe n'a guère d'effet dissuasif, au moins à court terme.

Une question très difficile est de savoir à quel niveau fixer les taxes. L'expérience historique n'est pas très encourageante. Selon une étude britannique, la taxation de l'essence est à peu près égale à l'ensemble des coûts environnementaux générés par son utilisation, mais c'est plus par chance que par calcul. La situation est moins bonne pour les taxes sur l'eau dans la plupart des pays développés. Une étude de l'OCDE montre que le montant de ces taxes est généralement très inférieur au coût de la pollution, ce qui veut dire qu'il demeure rentable de polluer. L'étude révèle que le montant des taxes est généralement calculé de façon à ce que les taxes couvrent les dépenses de fonctionnement des agences de bassin et sont sans rapport avec le coût effectif de la pollution, tel qu'on peut l'estimer. Autrement dit, la préoccupation des administrations s'occupant de gestion de l'eau est leur propre fonctionnement plus que l'intérêt général.

Cet exemple illustre les problèmes que pose la taxation lorsque l'Etat est soumis à l'action des groupes de pression et incite parfois à lui préférer les permis d'émission, émis par l'Etat, mais gérés sur un marché. En théorie, le mécanisme des permis d'émission a certains avantages. Par exemple, si l'Etat souhaite réduire le niveau de la pollution, il lui suffit de racheter des permis ou de diminuer leur nombre lors de la prochaine phase d'allocation. Par ailleurs, la taxe incite les entreprises à ne pas dépasser individuellement un certain niveau d'émissions polluantes, alors que les permis incitent chacune à polluer le moins possible, car elle peut revendre ses permis. De même, lorsque la pollution augmente, le prix des permis, donc le coût pour l'entreprise, augmente automatiquement.

Mais les permis ne sont pas faciles à gérer. Sur le marché européen du carbone, par exemple, les allocations ont été fixées à un niveau beaucoup trop élevé, ce qui a entraîné une baisse des prix telle que les entreprises qui avaient fait des efforts se sont senties flouées. Il semble donc préférable de jouer sur la complémentarité des deux instruments plutôt que les opposer, la taxation étant plus intéressante dans certains cas.

3. Comment surmonter les difficultés posées par l'écotaxe ?

Le premier problème que soulèverait une taxe climat ou une taxe carbone est son impact sur le pouvoir d'achat.

Comme le montrent bien les mouvements actuels, les personnes touchées par une hausse du prix de l'énergie ont souvent de faibles ressources et n'ont pas d'alternative à l'émission de carbone. Il est évident que la conjoncture marquée par un pétrole cher se prête mal à l'ajout d'une taxe supplémentaire.

Ceci dit, un intérêt d'une taxe carbone est de frapper également toutes les émissions, y compris le kérosène des avions, actuellement détaxé, ou le carburant agricole, actuellement moins taxé. Dans le cas de l'essence, on peut imaginer qu'elle se substituerait partiellement à la TIPP plutôt que de s'y ajouter et n'entraînerait donc pas une hausse de prix de l'essence. L'autre difficulté est l'impact possible de la taxation sur la compétitivité des entreprises installées en France. Une hausse du niveau général des prélèvements pourrait être néfaste à l'activité et à l'emploi. Le gouvernement estime que l'écotaxe devrait être compensée par la baisse d'autres impôts. Encore faudrait-il savoir lesquels.

L'idée évoquée par l'OCDE d'une baisse des cotisations sociales, signifiant que la protection sociale serait partiellement financée par l'écotaxe, serait très dangereuse et doit être combattue.

Mais l'impact d'une hausse des impôts pourrait être neutralisé par un «

mécanisme d'ajustement aux frontières pour lutter contre le dumping écologique » évoqué par le projet de loi d'orientation C'est une piste intéressante. Même si une opposition de l'OMC n'est pas impossible, les négociations commerciales multilatérales se focalisent de plus en plus souvent sur les normes sociales (travail des enfants) et environnementales, l'argument étant qu'il ne serait pas juste qu'un pays perde des parts de marché parce qu'il lutte contre une menace qui concerne tout le monde, alors que les « mauvais élèves » seraient au contraire avantagés dans la compétition internationale. Il serait donc sans doute possible de taxer les produits venant de pays dépourvus de taxe carbone sans encourir de condamnation devant l'OMC.

Par contre, il est peu envisageable de procéder ainsi à l'intérieur de l'Union européenne, d'autant que le mécanisme d'ajustement ne peut jouer qu'aux frontières de l'Union. Ce qui conduit à souhaiter une écotaxe européenne, comme l'avait proposée Jacques Delors il y a une vingtaine d'années. Les problèmes de compétitivité seraient réglés et l'écotaxe pourrait alimenter le budget européen conséquent que nécessite l'intégration des nouveaux Etats membres et les programmes de recherche sur les économies d'énergie.

L'écotaxe est donc une bonne idée, surtout si elle est mise en oeuvre au niveau européen. Pour réussir, elle doit ne souffrir aucune exception et être révisable fréquemment en fonction des niveaux de pollution constatés.

Note d'Arnaud Parienty 16/6/2008

Groupe SNES EcoSoc -