



LES TAXES ENVIRONNEMENTALES : UN INSTRUMENT D'INCITATION OU DE FINANCEMENT ?

JEAN-PHILIPPE BARDE *
BORIS COURNEDE **

Avec la montée en puissance des politiques de l'environnement, il devient crucial que les mesures mises en œuvre combinent efficacité environnementale et efficacité économique. Cela est notamment le cas pour les actions de lutte contre le changement climatique qui concernent - voire remettent en question - les politiques énergétiques et de transports. En l'occurrence, les « mécanismes de flexibilité » prévus par le Protocole de Kyoto ont précisément pour objet d'introduire une logique économique destinée à répondre à cette exigence d'efficacité. Grâce à leur potentiel d'efficacité statique et dynamique, les « instruments économiques » pour la protection de l'environnement (taxes, redevances, permis négociables...) se sont considérablement développés dans les pays industrialisés. La dernière décennie a notamment connu une utilisation croissante des taxes environnementales dans tous les pays de l'OCDE. À l'aube des années 2000, le recours à des permis négociables, jusqu'alors une approche essentiellement américaine, semble gagner du terrain en Europe (OCDE, à paraître) : si l'allocation initiale des permis est effectuée par vente (et non par attribution gratuite), il s'agit d'une approche quasi fiscale.

QU'EST-CE QU'UNE TAXE ENVIRONNEMENTALE ?

La taxe environnementale (voir définition plus bas) constitue un instrument idéal pour injecter dans le marché des signaux appropriés destinés à internaliser les externalités. On peut, par exemple, taxer des produits polluants tels que les pesticides, les engrais, les carburants ou

* Chef de la Division des politiques nationales de la Direction de l'environnement de l'OCDE.

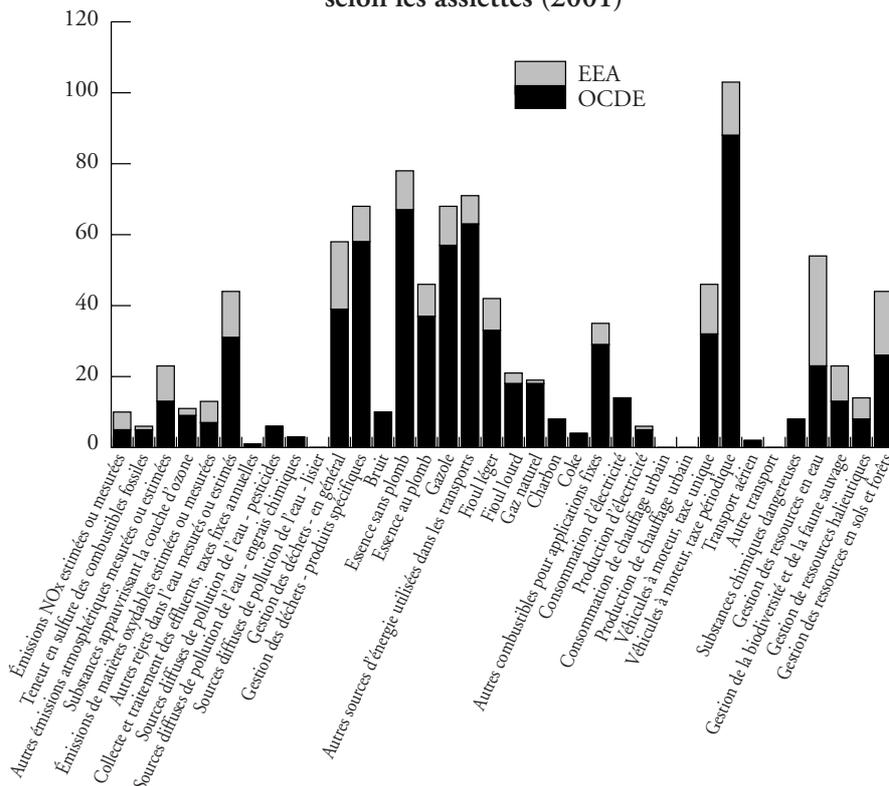
** Economiste au Département des affaires économiques de l'OCDE.

Les opinions exprimées dans cet article sont propres aux auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'OCDE.



des émissions polluantes (SO_x, NO_x, CO₂, les déversements dans les eaux, diverses catégories de déchets...). À l'optimum, le taux de la taxe devrait refléter le coût marginal du dommage qui résulte de l'utilisation du produit taxé ou qui est occasionné par les émissions polluantes (voir graphique n° 4). En pratique, il est souvent difficile de mettre en place une taxe *first best* qui satisfasse ce critère d'optimalité, notamment parce que l'évaluation économique des dommages à l'environnement est complexe, parfois incertaine. À défaut la taxe peut néanmoins efficacement remplir des objectifs de *second best*, à savoir : d'une part, une situation de moindre coût par égalisation à la marge des coûts de réduction des émissions (efficacité statique) ; d'autre part, une incitation permanente à la réduction des émissions et au progrès technique (efficacité dynamique)¹.

Graphique n°1
Nombre de prélèvements (taxes et redevances)
selon les assiettes (2001)



* EEA recouvre les taxes et redevances en vigueur dans les pays non membres de l'OCDE, candidats à l'accès à l'Agence européenne de l'environnement.

Source : base de données OCDE.

Le concept de « taxes reliée à l'environnement », retenu pour la base de données OCDE², repose sur deux notions fondamentales³. En premier lieu, on a retenu la définition des taxes selon la classification des « statistiques de dépenses publiques » de l'OCDE, à savoir « des versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques. Les impôts n'ont pas de contrepartie en ce sens que, normalement, les prestations fournies par les administrations au contribuable ne sont pas proportionnelles à ces versements ». En deuxième lieu, ni la dénomination, ni l'objet explicite d'une taxe donnée ne suffisent à classer une taxe sous la catégorie « environnementale » : le critère pertinent est l'effet potentiel de la taxe sur l'environnement. Par exemple, les taxes énergétiques sont ainsi classées sous la catégorie de « taxe reliée à l'environnement » parce que leur impact potentiel sur les émissions polluantes est significatif. La base de données OCDE retient donc essentiellement les assiettes fiscales relatives à l'environnement (énergie transports...). On a donc adopté ici une approche fondamentalement économique focalisée sur l'effet prix de la taxe dont l'efficacité environnementale dépend des élasticités-prix. Une conséquence importante est que, outre les taxes environnementales « classiques » (telles que les taxes sur les émissions, sur les déchets, les lubrifiants, les pesticides, engrais, emballages...), l'ensemble des taxes sur l'énergie et les transports sont incluses. Toutes ces taxes se trouvent donc regroupées sous la dénomination de « taxes reliées à l'environnement ».

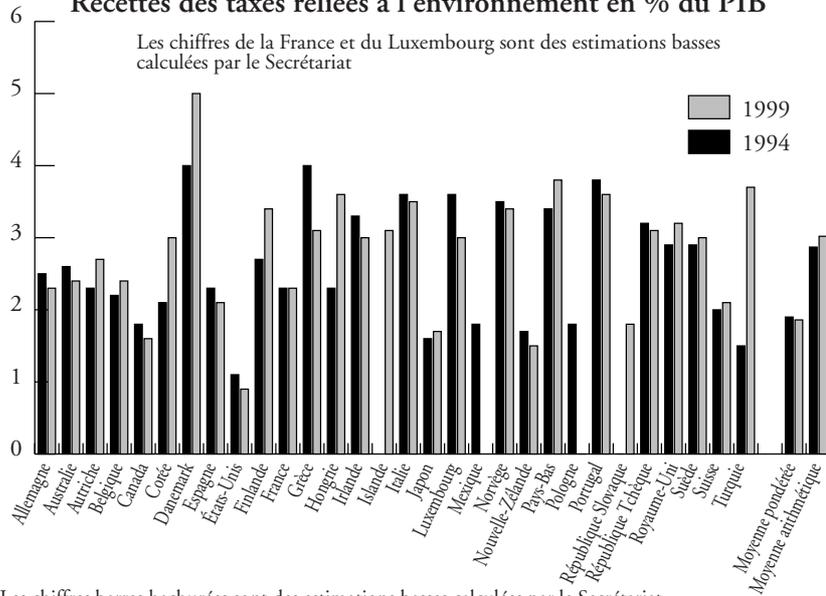
La base de données révèle une très grande variété de taxes (graphique n° 1).

Les recettes des taxes reliées à l'environnement (à l'exclusion des redevances) dans les pays de l'OCDE varient de 2 à 3 % du PIB (graphique n° 2) et en moyenne représentent 7 % du total des recettes fiscales.

Quoiqu'il existe une grande variété de taxes, les recettes des taxes liées aux carburants et aux véhicules à moteurs représentent plus de 90 % du total des recettes des taxes reliées à l'environnement. Il en découle que la quasi-totalité de la charge fiscale environnementale est supportée par les ménages ; par exemple, les fiouls lourds, la production et la consommation d'électricité, le charbon, les émissions de polluants atmosphériques représentent une faible part des recettes (graphique n° 3). Ceci s'explique, notamment par les innombrables dispositions fiscales dérogatoires dont bénéficie le secteur productif, notamment au moyen d'exemptions, rabais et recyclage interne des recettes des taxes énergétiques⁴. La base de données OCDE recense quelques 1 000 cas de dispositions fiscales de cet ordre. Le secteur industriel s'oppose en général fortement aux taxes environnementales au motif de risque de perte de compétitivité, avec quelque succès manifestement...

Graphique n° 2

Recettes des taxes liées à l'environnement en % du PIB

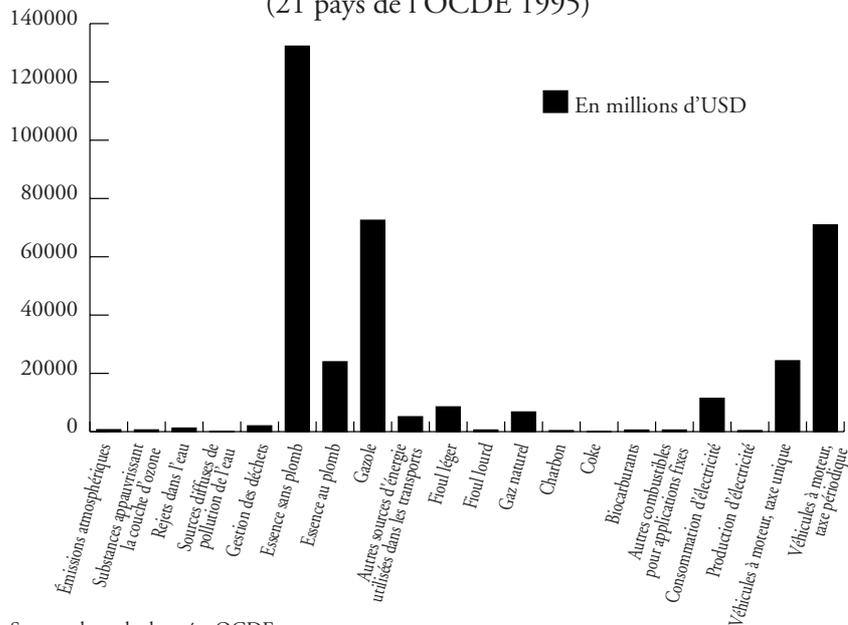


Les chiffres barres hachurées sont des estimations basses calculées par le Secrétariat
 Source : Base de données OCDE.

10

Graphique n° 3

Recettes des taxes environnementales par type d'assiette
 (21 pays de l'OCDE 1995)



Source : base de données OCDE.

*LES RÉFORMES FISCALES « VERTES »
DANS LES PAYS DE L'OCDE*

La plupart des pays de l'OCDE ont entrepris d'importantes réformes fiscales générales consistant essentiellement : 1- à réduire les taux d'imposition des tranches de revenu les plus élevées (qui ont diminué en moyenne de plus de 10 points de pourcentage entre 1986 et 1997), ainsi que les impôts sur les sociétés (baisse identique sur la même période) ; 2- à élargir la base imposable ; 3- enfin à donner un poids plus important aux taxes sur la consommation, notamment la TVA. Ces réformes ouvrent une excellente opportunité pour un « verdissement » de la fiscalité, en particulier en permettant de donner une dimension environnementale aux taxes sur la consommation (par exemple les carburants).

Ces réformes fiscales vertes présentent quatre caractéristiques essentielles que l'on se bornera ici à mentionner brièvement.

1. Une élimination des distorsions fiscales nuisibles à l'environnement. Par exemple, les subventions à l'agriculture, estimées à 310 Md\$ en 2001 dans les pays de l'OCDE, soit 1,3 % du PIB ; certaines de ces aides peuvent entraîner une utilisation excessive des engrais ou pesticides, ou une agriculture intensive polluante... Dans le domaine de l'énergie, les subventions au charbon, combustible le plus polluant, s'élevaient à 6,1 Md\$ dans cinq pays de l'OCDE en 1998. On pourrait citer aussi l'eau à usage agricole, les pêcheries, certaines industries... Il y a également les dispositions fiscales nuisibles à l'environnement telles que la sous taxation du diesel, l'exemption fiscale du transport aérien...

2. Une restructuration des taxes existantes dans un sens favorable à l'environnement. En l'occurrence, il s'agit de modifier les prix relatifs en taxant davantage les produits et les activités les plus polluants. On peut ainsi envisager une refonte des taxes sur l'énergie existantes et/ou l'instauration de nouvelles taxes écologiques. Par exemple, dans la plupart des pays de l'OCDE, les taxes sur l'essence représentent plus de 50 % du prix à la pompe. Il existe donc une importante marge de manœuvre pour restructurer ces taxes de façon à ce qu'elles s'appliquent entre autres à la teneur en plomb et en soufre, ainsi que l'ont déjà fait les pays nordiques et les Pays-Bas. L'impact environnemental de telles mesures sera fonction à la fois du poids fiscal total pesant sur les carburants taxés et de l'existence de produits de substitution. Ainsi, la plupart des pays de l'OCDE ont instauré un différentiel de taxe entre l'essence plombée et sans plomb. Il en est résulté une disparition de ce carburant dans la quasi-totalité des pays de l'OCDE.

3. Introduire de nouvelles taxes environnementales. Il peut s'agir de taxes sur les émissions (par exemple sur les polluants atmosphériques ou la pollution de l'eau) ou de taxes sur les produits, beaucoup plus répandues (voir graphiques n° 1 et 3).

4. Les réformes fiscales vertes sont généralement mises en œuvre dans un contexte de neutralité budgétaire, c'est-à-dire à pression fiscale constante : les nouvelles taxes environnementales viennent compenser la réduction d'autres taxes préexistantes. Plusieurs pays ont compensé l'introduction de nouvelles taxes environnementales (notamment sur le carbone) par une réduction des charges sociales des employeurs. Un des objectifs de cette approche est l'obtention d'un « double dividende » en termes de réduction des émissions et de baisse du chômage, grâce à la baisse des charges pesant sur le travail⁵. Les résultats des réformes fiscales vertes restent à évaluer.

Si l'on peut dire que la totalité des pays de l'OCDE ont, peu ou prou, introduit des taxes environnementales, seul un nombre relativement limité ont mis en œuvre des réformes fiscales vertes d'envergure. Les pionniers (Danemark, Finlande, Suède, Norvège, Pays-Bas) ont profondément remanié leur fiscalité dans un sens favorable à l'environnement dès le début des années 1990 ; ces réformes, toujours en évolution, ont d'ores et déjà atteint une certaine maturité. Plus tardivement, à la fin des années 1990, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie et la France (avec un coup d'arrêt en 2000) ont emboîté le pas. Dans tous les cas, on assiste essentiellement à un remaniement et une augmentation des taxes sur l'énergie et les transports (plus l'introduction de nouvelles taxes sur les déchets et autres produits), compensée par une réduction du coïnc fiscal⁶ sur le travail (en général, baisse des cotisations sociales des employeurs).

12

Encadré n° 1

Quelques exemples de réformes fiscales vertes dans les pays de l'OCDE⁷

La *Finlande* a été le premier pays à appliquer une taxe sur le carbone en 1990, suivie par un « verdissement » progressif du système fiscal. D'un modeste taux initial de 4,1 €/tC, la taxe n'a cessé d'augmenter pour atteindre 62,9 € en 1998. De nombreuses autres taxes ont été introduites, sur les véhicules à moteur, les emballages, les déchets... La charge fiscale correspondante est compensée par une baisse des impôts sur le revenu et des cotisations sociales des employeurs.

La *Norvège* a introduit une taxe sur le CO₂ des produits pétroliers en 1991 (0,06 €/litre), ensuite étendue au charbon et au coke à usage énergétique. En 1999, la taxe a été étendue à certains secteurs initialement exemptés (flotte de commerce de la mer du Nord, transport aérien domestique et transports de fret côtier) et un système de permis négociables applicable aux autres secteurs industriels exemptés (métaux, industrie chimique, cimenteries, raffineries de

pétrole gaz domestique, pêcheries) est à l'étude. En 2002, la taxe sur le CO₂ couvre 64 % du total des émissions du pays. D'autres taxes sur le SO₂, les emballages... sont appliquées. En raison de la bonne situation de l'emploi, la recherche du « double dividende » n'est pas d'actualité ; une partie de ces taxes sont compensées par une baisse de l'impôt sur le revenu.

En *Suède*, une importante réforme fiscale a été mise en œuvre en 1991, dans une optique de stricte neutralité fiscale : taxe sur le CO₂ (27 € par tonne). L'industrie bénéficiait d'une baisse de moitié de la taxe générale sur l'énergie, puis en 1993, d'une exemption totale et d'une réduction de 75 % de la taxe sur le CO₂, pour des raisons de compétitivité. En 1997, cette réduction est passée à 50 %. D'autres taxes sur le soufre (SEK 30 par kg), le NO_x et autres produits sont appliqués.

Au *Danemark*, la taxe sur le contenu en carbone des combustibles est appliquée depuis 1992 et le système fiscal énergétique ne cesse d'évoluer depuis. L'objectif est d'obtenir une réduction des émissions de CO₂ de 20 % sur la période 1988-2005 au moyen de cette taxe. La neutralité fiscale est obtenue au moyen d'un système complexe de « recyclage » des recettes sous forme d'aides aux économies d'énergie et une baisse des cotisations sociales des employeurs.

Aux *Pays-Bas*, le « General Environmental Provision Act » de 1988 a introduit une « taxe générale sur les combustibles », ainsi que de nombreuses autres taxes sur les déchets, les lubrifiants... Appliquée depuis 1996, une « Energy Regulating Tax » sur les petits utilisateurs d'énergie (ménages, commerce et artisanat, bureaux) est entièrement recyclée sous forme de baisse des cotisations sociales des employeurs et pour l'aide aux économies d'énergie. De nombreuses autres taxes environnementales sont en vigueur.

La *France* a entrepris une restructuration des taxes et redevances environnementales en 1999 par l'instauration de la « Taxe générale sur les activités polluantes » consistant notamment à regrouper et à transformer en taxe les redevances jusque là perçues et gérées par l'Agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie (Ademe), sur les déchets, les huiles de graissages et le bruit. La TGAP est perçue par le Ministère des Finances qui verse en contrepartie une dotation budgétaire à l'Ademe. Un projet identique, prévu pour les Agence de l'eau, n'a pas abouti, non plus que l'instauration d'une taxe sur l'énergie à usage industriel, rejetée par le Conseil constitutionnel en 2000. Par ailleurs, le rattrapage progressif du prix du gazole, par rapport au prix de l'essence a été également stoppé.

En *Allemagne*, une réforme fiscale verte a débuté en 1999, conco-

mitante avec une importante refonte du système fiscal d'ensemble. Cette fiscalité verte s'applique essentiellement à l'énergie, avec pour objectif une réduction des émissions de CO₂ de 25 % en 2005 (par rapport au niveau 1990). Le renforcement de la fiscalité énergétique est compensé par une baisse du coin fiscal sur le travail (contributions sociales des employeurs et des salariés), dans une optique de « double dividende ».

En 1999, l'*Italie* a entrepris une restructuration de la fiscalité énergétique en fonction de la teneur en carbone des combustibles et carburants avec une baisse de la fiscalité du travail. Toutefois, l'augmentation prévue des taxes sur la période 1999-2005 (7 % sur l'essence, 12 % sur le diesel, 42 % sur le charbon, 2 % sur le gaz naturel) a été suspendue en 2000.

Le *Royaume-Uni* a mis en place une importante batterie de taxes environnementales, notamment : une augmentation annuelle de 5-6 % des carburants de 1993 à 1999 (« Road Fuel Duty Escalator »), une taxe CO₂ sur l'utilisation d'énergie par l'industrie et le secteur public en avril 2001 (« Climate Change Levy »). Depuis 2002, les firmes peuvent opter pour un système de permis d'émission négociables, à la place de la taxe. Les recettes des taxes environnementales sont affectées à une réduction des cotisations sociales des employeurs, et des aides aux investissements en économie d'énergie et énergies renouvelables.

De ce rapide panorama des taxes liées à l'environnement et des réformes fiscales vertes, on peut souligner un certain nombre de caractéristiques et de questions :

- on assiste à une « instrumentalisation » croissante des systèmes fiscaux à des fins de protection de l'environnement et, dans une optique plus large, comme instruments du développement durable ;
- les réformes fiscales vertes poursuivent des objectifs multiples : un ajustement structurel des économies (par réduction des distorsions fiscales) ; un objectif incitatif, par le biais des mécanismes de marché ; un objectif socio-économique (parfois) en voulant influencer sur le marché du travail (le « double dividende ») ; quelques fois un objectif fiscal par recherche de recettes supplémentaires ;
- le « paradoxe » fiscal de la taxe environnementale est que son revenu devrait théoriquement disparaître ou considérablement diminuer si elle s'avère pleinement efficace (voir infra) ;
- enfin, les fonctions fiscales proprement dites de la taxe et sa fonction environnementale sont souvent mélangées dans la pratique, ce qui est source d'ambiguïtés politiques et d'inefficacité économique si le produit de la taxe est réinjecté pour aider les secteurs soumis à la taxe.



*L'affectation : une idée séduisante
dans un contexte marqué par le scepticisme à l'égard de l'impôt*

Les principales taxes environnementales sont avant tout des impôts

À l'instar de tout impôt, les taxes environnementales produisent des recettes fiscales. Les statistiques indiquées plus haut l'illustrent avec netteté : la majeure partie des recettes procurées par les taxes liées à l'environnement provient de taxes qui ont été introduites pour des raisons de financement. Il n'en reste pas moins que ces taxes présentent des vertus incitatives qui leur permettent d'être qualifiées d'environnementales. On a vu que, dans plusieurs pays de l'OCDE, nombre de taxes environnementales instaurées afin de procurer des recettes font l'objet d'un réexamen ou sont restructurées afin de renforcer leur capacité à encourager des comportements favorables pour l'environnement. Dans tous les pays, les accises appliquées aux carburants ont pour vocation initiale de contribuer au financement des dépenses publiques. Les débats actuels du Conseil de l'UE sur le rééquilibrage entre les fiscalités du gazole et de l'essence illustrent l'évolution de ce prélèvement : pures ressources fiscales à leur instauration, les taxes sur les carburants routiers sont désormais considérées aussi comme des instruments d'incitation. Le potentiel d'incitation est réel : par exemple, même si certaines élasticités prix de la demande d'essence sont faibles dans le court terme (-0,15 à -0,28), d'autres estimations indiquent des valeurs plus élevées (-0,51 à -1,07) ; ces élasticités sont plus élevées dans le long terme (-0,23 à -1,05) (OCDE, 2000).

Le rejet de l'impôt favorise le recours à l'affectation

Par rejet de l'impôt, le corps social se montre souvent réticent à la mise en place de prélèvements nouveaux qui viennent alimenter le budget général. Étant malgré tout un impôt, une taxe environnementale à visée incitative se heurte à une telle opposition. Aux États-Unis, par exemple, l'hostilité de l'opinion à tout renchérissement des déplacements a limité le niveau des taxes sur les carburants. Les autorités ont dû se contenter d'une taxe affectée dont le produit est réservé à l'entretien et au développement du réseau. Dans certains pays d'Europe, les camionneurs ont vite fait de bloquer les routes, face à tout projet d'alourdissement de la fiscalité, notamment des carburants.

Sur le plan politique, l'affectation est une réponse commode à cette crainte. Lorsqu'une taxe est introduite pour pénaliser économiquement des comportements nuisibles, utiliser son produit pour financer la résorption de cette nuisance rassure les électeurs sur les intentions du législateur. Le contribuable peut se dire « qu' il s'agit bien de lutter



contre la pollution et non de lever des fonds » et le vérifier. Cet argument a été théorisé par certains auteurs qui voient dans l'affectation une manière de faciliter la surveillance de l'usage des ressources prélevées par ceux qui acquittent le prélèvement (Dhillon et Perroni, 2001). Dans le même état d'esprit, d'autres auteurs considèrent que l'affectation renforce la pérennité de l'engagement des autorités publiques dans la lutte contre la pollution considérée (Marsiliani et Renström, 2000). Cela étant, l'affectation peut prendre des formes diverses : versement à des fonds « dédiés » (par exemple pour les équipements de traitement des eaux), recyclage des recettes sous forme de subventions directes aux dépenses de protection de l'environnement, dégrèvements fiscaux (amortissement accéléré des équipements de lutte contre la pollution)...

L'« impôt biodégradable » serait-il l'outil idéal pour l'environnement ?

Auprès de l'opinion publique et des décideurs, ces arguments favorables à l'affectation se sont cristallisés dans un discours sur ce que l'on pourrait appeler l'« auto-extinction » des taxes environnementales affectées. Il peut être résumé de la manière suivante : si un problème d'environnement se présente, taxons la pollution et affectons les recettes à la réduction de la pollution. De cette manière, les recettes de la taxe servent à financer la contraction de son assiette. *In fine*, il n'y plus ni pollution, ni prélèvement, ni dépense publique, à la plus grande satisfaction du protecteur de l'environnement comme du contribuable.

En résumé, la taxe environnementale affectée serait tout l'opposé de l'impôt traditionnel. Ce dernier s'efforce de collecter le plus de fonds possible avec le plus de discrétion et surtout de neutralité possible, sans trop réduire l'assiette - « en minimisant les distorsions » dirait l'économiste. De son côté, la taxe environnementale affectée a pour vocation de tuer deux fois son assiette : en pénalisant la pollution et en finançant sa résorption.

Notons néanmoins qu'en pratique, peu de taxes ou de prélèvements parafiscaux affectés reliés à l'environnement cherchent vraiment à éradiquer leur propre assiette⁸, si tant est qu'elles le puissent réellement, en raison de taux peu élevés. Il s'agit plus souvent de la contenir, ou tout simplement de procurer des recettes, contrairement au discours sur la taxe qui s'autodétruit en réglant le problème de pollution. Les exemples sont innombrables, mais il est possible de mentionner en ce sens les « Points verts » français et allemand sur les emballages, la taxe *Superfund* américaine, les redevances françaises sur l'eau...

*Incitation et affectation :
deux objectifs bien distincts et en trompe-l'œil*

Peu probante, la pratique fournit des exemples de contradiction entre ces objectifs

L'affectation des taxes environnementales est une pratique courante dont les résultats demeurent pour le moins mitigés. La taxe française sur la mise en décharge qui a été instaurée en avril 1993 fournit à cet égard un exemple ordinaire des insuffisances rencontrées dans de très nombreux cas. Cet instrument a été établi afin de décourager la mise en décharge en augmentant son coût et de faciliter le développement de filières alternatives (recyclage, incinération) tout en contribuant à leur financement. Apparemment, un instrument de ce type concilie l'incitation, en pénalisant la mise en décharge, et le financement, en employant les fonds récoltés pour financer des filières jugées préférables pour l'environnement. Cette taxe sur la mise en décharge est néanmoins révélatrice d'une incompatibilité entre ces deux objectifs d'incitation et de financement. En effet, les recettes de cette taxe se sont progressivement amenuisées avec le raffermissement des restrictions qui s'appliquent à la mise en décharge. Rappelons que depuis le 1^{er} juillet 2002 seuls les déchets dits « ultimes » peuvent en principe être mis en décharge. De leur côté, les filières de recyclage et d'incinération s'appuient sur des équipements collectifs coûteux. Elles requièrent un financement public dans la durée, qui ne peut plus être assuré par la taxe sur la mise en décharge, ce qui a conduit à abandonner l'affectation. Le prélèvement demeure, mais sa forme juridique a changé et son produit est versé au budget général. De son côté, le financement des filières de remplacement bénéficie de subventions qui sont alimentées par le budget général. La taxe affectée « biodégradable » est inadaptée parce que le traitement des déchets requerra un financement pérenne, même après que la transition de la mise en décharge vers l'incinération et le recyclage aura été achevée⁹. Remarquons toutefois que l'on est ici en présence d'un cas où c'est la combinaison même des différents instruments politiques utilisés (taxes et réglementation) qui rend finalement la taxe inappropriée.

Au-delà des exemples, des raisons plus profondes s'opposent à la concomitance des objectifs d'incitation et de financement.

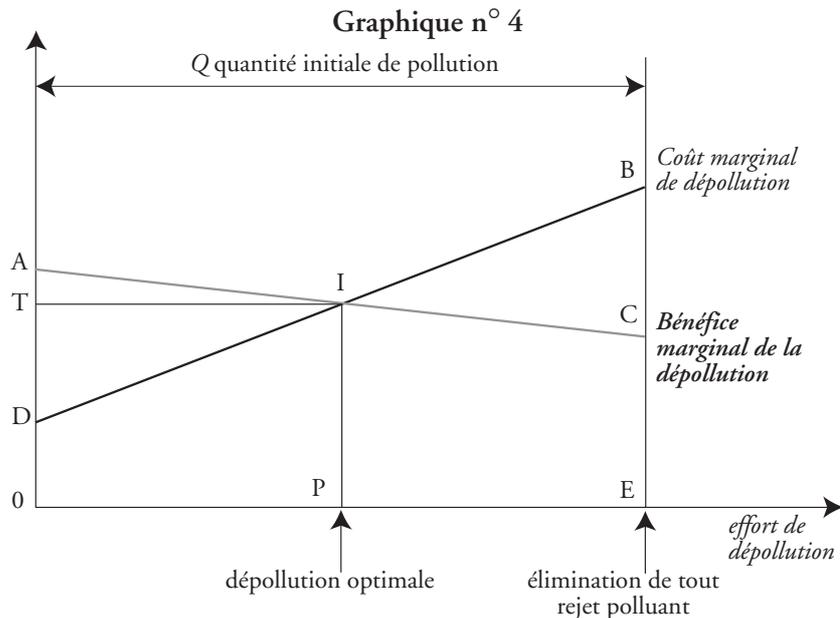
D'une manière générale, les objectifs de financement et d'incitation ne sont pas interchangeables et ils ne peuvent à la vérité concorder que par accident. Cette situation peut se résumer schématiquement à l'aide du graphique ci-dessous. Celui-ci représente une situation stylisée dans laquelle une quantité initiale de pollution Q peut être réduite pour un coût marginal croissant. Réduire la pollution apporte des avantages monétaires (réduction de dépenses de santé par exemple si l'on pense à

un problème de pollution atmosphérique). Les bénéfices marginaux de la dépollution sont figurés par la courbe AC sur le graphique.

Dans la situation représentée sur le graphique, l'arbitrage optimal de la collectivité entre les coûts et les avantages de la dépollution consiste à réduire la pollution d'une quantité égale à l'abscisse du point I où la courbe de coût marginal rencontre celle de bénéfice marginal. Dans ces conditions, le coût total des investissements de dépollution est égal à l'aire du trapèze $ODIP$.

D'un autre côté, une taxe incitative optimale sera fixée à un niveau égal à l'ordonnée du point I . Les recettes de cette taxe seront donc égales à l'aire du rectangle $OTIP$.

Il apparaît aussitôt que le besoin de financement et les recettes d'une taxe optimale ne coïncident pas. Plus précisément, les recettes de la taxe seront en général strictement supérieures aux investissements nécessaires pour réduire la pollution. La différence est égale à la surface du triangle DIT et donc strictement positive (d'aucuns interprètent cette recette sur les émissions résiduelles comme un paiement en contrepartie de la rente d'utilisation de l'environnement).



On comprend mieux, dans ces conditions, pourquoi les industriels, d'une part, s'opposent vigoureusement à la fiscalité environnementale (à laquelle ils préfèrent les accords volontaires ou des permis d'émissions avec distribution initiale gratuite), et, d'autre part, sont si désireux que les taxes environnementales soient affectées aux investissements de dépollution (*I want my money back*).



Pour prendre un exemple français, ceci peut être rapproché du phénomène d'appropriation des redevances de pollution versées aux Agences de l'eau par les principaux pollueurs, qui a fini par conduire à une logique de « pollueurs-sociétaires » (Commissariat Général du Plan, 1997). Grâce à leur forte présence dans les comités de bassin, qui décident les programmes d'investissement, les plus gros redevables sont parvenus à faire en sorte qu'une part significative des aides à l'investissement leur reviennent.

D'une façon générale, l'acceptabilité politique de la taxe peut également être renforcée par diverses formes de recyclage des recettes, sous forme d'aides aux investissements, par exemple, dans le domaine énergétique (voir supra).

En outre, réserver le produit d'une taxe environnementale au financement de la dépollution contrevient de manière directe au principe pollueur-payeur, adopté par le Conseil de l'OCDE en 1972, et qui stipule que « le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux susdites mesures [de prévention et de lutte contre la pollution] ».

D'une manière plus conforme au principe pollueur-payeur, une autre justification de l'affectation pourrait être tentée en s'efforçant de suivre un principe d'indemnisation. Plusieurs formulations peuvent être envisagées pour un principe d'indemnisation. La version qui sera retenue ici préconise que les responsables de la pollution transfèrent aux victimes un montant égal au dommage total de la pollution¹⁰. Il s'agirait de réserver les recettes de la taxe à l'indemnisation des personnes victimes de la pollution. Si la légitimité d'une telle approche ne saurait être contestée, elle se heurte toutefois au constat que les recettes de la taxe n'ont aucune raison d'être égales au dommage occasionné par la pollution. À l'optimum, le dommage engendré par la pollution résiduelle présente une valeur qui est égale à l'aire du trapèze *PICE*. Les recettes de la taxe sont égales à la surface du rectangle *OTIP*. Toute égalité entre ces deux quantités ne peut être que fortuite. La compensation des dommages par l'affectation des recettes procurées par une taxe sur la pollution est économiquement inefficace. Soit la taxe est calculée pour produire des recettes égales au total des dommages et le taux appliqué s'écarte de l'optimum ; soit le taux optimal est retenu et le montant des recettes ne correspond pas alors au besoin financier (mais inefficace économiquement) de compensation du dommage résiduel à l'optimum. Il n'en demeure pas moins un problème d'équité qui peut légitimer l'indemnisation des victimes de la pollution, auquel cas il est préférable de faire appel au budget général de l'État.

En résumé, ni le financement de la dépollution ni l'indemnisation des victimes de la pollution ne permettent de justifier l'affectation des taxes environnementales. En général, affectation et financement sont



contradictoires dans le sens où les niveaux correspondants de taxation sont différents. La raison fondamentale en est simple : il est en général impossible d'atteindre deux objectifs distincts avec un seul instrument.

De plus, l'affectation est un procédé inefficace de gestion des fonds publics, et l'environnement ne fait pas exception, bien au contraire

D'une manière générale, l'affectation met à mal à la fois l'orthodoxie fiscale de la « neutralité » et l'efficacité économique. En effet, en compartimentant les dépenses publiques, le procédé d'affectation interdit aux pouvoirs publics d'égaliser le rendement marginal des différentes actions qu'ils entreprennent. Cela se traduit par un poids mort en termes d'efficacité économique de la dépense publique.

L'environnement n'a aucune raison de faire exception à cette règle générale, bien au contraire. Les taxes environnementales se traduisent le plus souvent *in fine* par une augmentation des prix à la consommation (ce qui est souhaitable pour donner le signal prix recherché). Cet effet peut s'opérer directement, lorsque la taxe s'applique directement à un comportement de consommation préjudiciable à l'environnement (taxation des carburants routiers par exemple). Il se produit aussi indirectement lorsque les taxes environnementales frappent des biens intermédiaires ou renchérissement la production. En fin de compte, la taxe environnementale réduit le pouvoir d'achat des ménages¹¹ à moins que la redistribution des recettes ne vienne compenser le renchérissement des biens de consommation. En général, les pouvoirs publics souhaitent limiter ce phénomène pour différentes raisons. Cela peut recouvrir des préoccupations redistributives lorsque l'augmentation des prix concerne des biens dont la proportion dans les paniers de consommation est d'autant plus élevée que les ménages sont modestes. Il est certain que les effets potentiellement régressifs des taxes environnementales, et surtout les craintes de perte de compétitivité internationale constituent actuellement les deux principaux obstacles à un plus large recours à ces taxes. Il peut s'agir aussi d'éviter que ne s'amorce la dangereuse boucle prix-salaires. Pour lutter contre ces effets secondaires de la taxation environnementale, les gouvernements ont besoin de ressources. Et l'affectation les prive des ressources liées à ces taxes en les réservant au financement des actions de dépollution, c'est-à-dire à la préservation des profits des entreprises polluantes.

Soulignons que l'affectation des recettes d'une taxe environnementale qui, par ailleurs serait suffisamment incitative pour atteindre les objectifs fixés, serait source d'inefficacité économique, notamment par surinvestissement. C'est ce qui s'est passé parfois aux Pays-Bas, où des redevances de pollution des eaux très élevées avaient à la fois un fort effet



incitatif et dont les recettes réinvesties dans l'épuration venaient financer une surcapacité.

Enfin, l'affectation crée et pérennise des rigidités lorsque les habitudes bureaucratiques et les intérêts privés (« droits acquis ») s'opposent à toute remise en question du système, alors même qu'il devient inefficace ou superflu, lorsque les objectifs sont atteints et/ou que les priorités ont changé. Le coût administratif de ces systèmes peut aussi s'avérer élevé.

Il ne faut pas rejeter un certain pragmatisme : dans certaines circonstances, l'affectation peut aider à mettre en place des mesures d'urgence et de transition (par exemple les fonds environnementaux dans les économies en transition) destinées notamment à financer des politiques de « rattrapage » des pollutions accumulées, à financer des dépenses de recherche développement dans le domaine de la lutte contre la pollution, ou à faciliter à court-moyen terme la transition vers une réelle réforme fiscale verte. Mais si l'affectation constitue un procédé commode pour renforcer l'acceptabilité politiques des taxes, cette pratique risque d'être contre productive à terme. D'une façon générale, l'affectation des taxes environnementales n'est souhaitable ni sur le plan des finances publiques, ni sur le plan économique et peut même s'avérer négative pour l'environnement.

NOTES

1. Ces propriétés des instruments économiques sont amplement développées dans la littérature d'économie de l'environnement par exemple, Barde (1992), Beaumais et Chiroleu-Assouline (2002), OCDE (2001).
2. <http://www.oecd.org/env/tax-database>
3. Cette base de données a été élaborée en concertation avec Eurostat et l'AIE ; elle est développée et mise à jour par l'OCDE et gratuitement consultable sur le web. La base de données a été récemment étendue pour couvrir également les redevances (pour service rendu). La base a été également élargie pour inclure des données relatives à des pays non membres de l'OCDE et candidats à l'accession à l'Agence européenne de l'environnement.
4. Suivant les méthodes qui sont employées, ces rabais entraînent des conséquences très différentes en ce qui concerne l'efficacité économique de la taxe. À titre d'illustration, deux cas peuvent être considérés. D'un côté, si la taxe est plafonnée pour chaque entreprise à un montant donné (un certain pourcentage de la valeur ajoutée par exemple), les entreprises jouissant du plafonnement n'auront aucune incitation marginale à réduire leurs rejets polluants. À l'inverse, si les entreprises visées bénéficient d'un abattement à la base mais paient la taxe à taux plein sur les émissions excédant le niveau de l'abattement, alors l'effet incitatif de la taxe est pleinement maintenu et son efficacité demeure entière.
5. La portée du double dividende en terme d'emplois est limitée par l'effet direct des taxes environnementales sur les prix et donc les salaires. Une baisse de charges ne réduit pas le chômage de la même manière lorsqu'elle accompagne l'introduction d'une taxe environnementale et lorsqu'elle est effectuée en réduisant la pression fiscale. Le débat théorique fait état des plus grandes réserves sur la réalité du double dividende, mais il reste à faire des évaluations empiriques *ex post* des expériences en cours.

6. Le coin fiscal désigne différence entre ce que paie l'employeur sous forme de salaire et de charges sociales et la rémunération dont le salarié dispose, une fois déduits les impôts et les cotisations de sécurité sociale
7. Pour une description détaillée voir OCDE (2001) et Barde et Braathen (2002).
8. Il n'y a d'ailleurs pas lieu de rechercher systématiquement l'élimination complète des rejets qui occasionnent une pollution. En général, l'arbitrage entre les avantages procurés par un meilleur état de l'environnement et les coûts de la dépollution conduit à préconiser un effort optimal de dépollution qui ne correspond pas à la recherche de la pollution zéro.
9. Dans ce cas la taxe peut être interprétée comme un outil de transition vers une réglementation nouvelle.
10. Cette formulation du principe d'indemnisation est particulièrement satisfaisant du point de vue de l'équité. Il s'agit avant tout d'une référence théorique dont la mise en pratique réclamerait toutefois des ajustements.
11. D'un point de vue économique, à l'optimum, les mesures de protection de l'environnement maximisent le bien-être ; en l'occurrence, une baisse du revenu réel des ménages est compensée par un coût social réduit, grâce à une meilleure qualité de l'environnement.

BIBLIOGRAPHIE

- BARDE Jean-Philippe (1992), *Economie et politique de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris.
- BARDE Jean-Philippe et BRAATHEN Nils-Axel (2002), « Environmentally Related Levies » préparé pour la « Conference on Excise Taxation », la Haye, 11-12 avril 2002.
- BEAUMAIS Olivier et CHIROLEU-ASSOULINE Mireille (2002), *Économie de l'environnement*, Ed. Bréal, Rosny.
- COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN (1997), *Évaluation du dispositif des agences de l'eau : rapport au Gouvernement*, La Documentation Française, Paris.
- DHILLON Amrita et Carlo PERRONI (2001) « Tax earmarking and grass-roots accountability », *Economics Letters*, vol. 72, pages 99 à 106.
- MARSILIANI Laura et Thomas RENTRÖM (2000) « Time inconsistency in environmental policy : tax earmarking as a commitment solution » *The Economic Journal*, pages C123 à C138.
- OCDE (2000), « Behavioral Responses to Environmentally Related Taxes » OCDE, Paris
- OCDE (2001), « Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE, problèmes et stratégies », OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître), « Implementing Domestic Tradable Permits : Recent Developments and Future Challenges », OCDE, Paris.