

Note sur la fiscalité écologique

Jean-Marie Harribey

2011

pour les publications d'Attac et de la Fondation Copernic sur la fiscalité¹

La gravité de la crise globale qui touche l'ensemble de l'humanité s'explique notamment par la dimension écologique de cette crise : le réchauffement climatique, l'épuisement des ressources, la chute de la biodiversité, l'accumulation de déchets et les multiples pollutions de l'eau, de l'air et des sols sont le résultat d'un mode de développement dont le capitalisme a été porteur depuis deux siècles et qui se heurte aujourd'hui aux limites physiques de la planète. Parmi les procédures imaginées pour réduire cette fracture écologique mais dont la mise en place est pour l'instant restée très insuffisante, ou même inexistante en beaucoup d'endroits, figure la fiscalité écologique. En apparence simple dans son principe, la fiscalité écologique n'est pas sans poser des problèmes et soulever des craintes et des oppositions. C'est sans doute parce qu'elle n'est pas exempte de contradictions potentielles et que sa mise en œuvre suppose des conditions impératives.

1. Le principe de la fiscalité écologique

La fiscalité écologique, dite aussi fiscalité de l'environnement, peut être entendue en deux sens. D'une part, lorsque la fiscalité a pour assiette l'utilisation de la nature ou les dégâts occasionnés à celle-ci. D'autre part, lorsque le produit d'une fiscalité ayant une assiette quelconque est utilisé pour orienter l'activité, les investissements et la consommation, ou pour réparer des dégâts. Les deux formes peuvent être combinées. Mais, en réalité, au sens strict, il vaut mieux réserver l'appellation de fiscalité au premier aspect. S'il y a parfois hésitation ou confusion, c'est que la fiscalité peut avoir pour finalités d'inciter à modifier les comportements dans un sens moins néfaste pour l'environnement, ou bien de trouver de nouvelles sources de recettes fiscales, ou encore de réduire les inégalités, les trois objectifs traditionnels de toute fiscalité progressiste.

Les justifications théoriques

En laissant croire en leur abondance illimitée, l'économie capitaliste puise sans retenue sur les ressources fournies par la nature, soit gratuitement, soit en reportant sur la société les coûts qui ne sont pas intégrés dans les prix de marché. Ainsi, se crée un écart entre les coûts collectifs globaux et les seuls coûts privés pris en compte par les entreprises. C'est ce qui justifie la mise en place de taxes pour combler cet écart et faire ainsi payer par les producteurs et/ou les consommateurs les coûts ignorés jusque-là et considérés comme des « externalités ». Même certains économistes libéraux, à l'instar de Pigou au début du XX^e siècle qui formula le premier l'idée des écotaxes comme moyen d'instaurer le principe de pollueur-payeur, en convenaient depuis longtemps. Mais au moins deux difficultés théoriques surgissent aussitôt lorsqu'on veut « réinternaliser » les effets externes.²

La première porte sur la manière d'évaluer le coût réel des dégâts et autres pollutions pour fixer le niveau de la taxe susceptible de pallier l'absence de prix de marché. En théorie, la taxe doit être fixée au niveau du coût marginal d'une pollution supplémentaire. Mais comment évaluer le coût de la dégradation des nappes phréatiques par les élevages industriels

¹ ATTAC, *15 idées reçues sur la fiscalité*, Paris, LLL, 2012 ; Fondation Copernic, *Un impôt juste pour une société juste*, Paris, Syllepse, 2012.

² Pour un approfondissement technique, voir R. Passet, *L'économie et le vivant*, 2^e éd., Paris, Economica, 1996 ; J.M. Harribey, *L'économie économe, Le développement soutenable par la réduction du temps de travail*, Paris, L'Harmattan, 1997 ; A. Lipietz, « Economie politique des écotaxes », dans Conseil d'analyse économique, *Fiscalité de l'environnement*, Paris, La Documentation française, Rapport n° 8, 1998, p. 9-39.

ou celui de l'enfouissement des déchets nucléaires pour des siècles ou millénaires ? Il n'existe aucune méthode satisfaisante et les critères économiques ne sont pas opératoires.

La seconde difficulté vient du fait que, au sein de l'approche libérale de l'environnement, la fiscalité écologique entre en concurrence avec une autre méthode d'internalisation : l'attribution de droits de propriété ou d'usage sur l'environnement, négociables sur un marché. C'est cette dernière qui a été choisie dans le cadre du Protocole de Kyoto (1997) pour réduire au plan mondial les émissions de gaz à effet de serre, et qui a été mise en œuvre en Europe depuis 2005, au motif déclaré que l'efficacité serait meilleure car le marché permettrait de réduire les émissions au moindre coût pour le monde entier. Or rien n'est moins sûr. Le cas du réchauffement climatique est à cet égard révélateur. Le réchauffement étant dû à la concentration des gaz à effet de serre, c'est-à-dire au stock accumulé dans l'atmosphère qui varie peu à court terme, les coûts marginaux d'abattement augmentent plus vite que les coûts marginaux des dommages. Dans un cas comme celui-là, la taxe est plus efficace que les permis d'émission négociables. Pourtant, elle a été refusée au niveau international, la préférence ayant été donnée à l'émergence d'une finance carbone.

La place de l'intervention publique

À première vue, tout oppose la fiscalité écologique et les permis d'émission. Or, dans le cas d'une taxe écologique, la régulation est confiée au prix, et le marché ajuste ensuite les quantités. Dans le cas des permis d'émission, la régulation est assurée par la fixation de la quantité de pollution à ne pas dépasser, et le marché ajuste les prix en conséquence. Dans les deux cas, des mécanismes de marché interviennent dans un cadre réglementaire. En effet, l'entrée en action de ces mécanismes de marché est impossible sans intervention de l'État. Un choix politique *a priori* sur la norme écologiquement et socialement souhaitable doit être effectué, directement pour les droits qui seront échangés, ou indirectement pour fixer le bon niveau de la taxe. Si le cours du quota « tonne de carbone » s'est effondré sur le marché quelques mois après sa mise en place par l'Union européenne, c'est parce que la quantité de quotas d'émission était bien trop grande. Au contraire, plus les normes pour la mise en circulation des permis seraient particulièrement sévères, moins ledit marché serait un vrai marché puisque l'un des côtés de celui-ci (la quantité) serait choisi de telle sorte que la volonté politique primerait sur toute considération marchande.

En d'autres termes, les normes, les taxes et les permis appartiennent à des registres différents mais dont il ne faut pas cacher qu'ils relèvent de l'action collective : il n'y a pas de taxes sans normes pour définir le bon niveau de celles-ci, de façon à faire payer le prix de la pollution ; il n'y a pas non plus de permis d'émissions sans normes pour définir la quantité à ne pas dépasser. La norme se différencie nettement de la taxe et du permis dans le cas où elle est une interdiction pure et simple. Mais, même là, s'il y a des sanctions prévues pour violation de l'interdiction, on va retrouver l'idée d'une taxe sous forme de pénalité après avoir constaté que la quantité de pollution autorisée a été dépassée. Cela doit inciter à cerner les contradictions auxquelles doit faire face une fiscalité écologique et les conditions pour les surmonter.

2. Les conditions d'une fiscalité écologique

Alors que la crise écologique est patente, on comprend dans quelle direction veulent aller les politiques néolibérales. Tout le discours dominant consiste à délégitimer les procédures d'ordre réglementaire, c'est-à-dire celles qui préfèrent imposer des obligations (de ne pas polluer, de réduire certaines consommations de matières, d'interdire certaines substances ou certains procédés de production, ou au contraire d'imposer des nouveaux procédés...). Ainsi, faudrait-il écarter le plus possible une « logique de contrainte » pour

laisser le marché agir : « La réglementation a comme défaut majeur d'un point de vue économique son application uniforme à tous les agents, sans tenir compte des différences de coûts de dépollution entre entreprises. Elle reste indispensable pour des pollutions jugées particulièrement dangereuses pour la santé (cf. interdiction de commercialiser et d'utiliser de l'amiante), ou des cas de risques d'effets irréversibles et/ou très importants. »³

Dans une optique radicalement différente, afin d'assurer la justice sociale et réussir la reconversion écologique, l'important est de mettre la politique à la barre parce que le marché est incapable de déterminer une norme autre que celle de la rentabilité et une répartition autre que celle qui avantage les plus riches. Lorsque la norme souhaitée par la société a été démocratiquement décidée, il reste à orienter la répartition de manière juste. Pour cela, on peut jouer sur les prix *et* sur les quantités. Mais si la fiscalité écologique se contentait d'être un supplément de prix, elle ne serait pas plus juste que des quotas finissant dans les caisses des acteurs économiques les plus riches. Elle doit être intégrée dans le cadre d'une fiscalité entièrement rénovée, notamment sur la base de la progressivité.

Première condition : la fiscalité écologique ne doit pas être neutre

Plus une fiscalité dont l'assiette est environnementale est efficace en termes de transformation des processus de production et de consommation, plus elle a tendance à raréfier sa base même. C'est d'ailleurs le propre de toute fiscalité à vocation incitative, comme par exemple une taxe sur les transactions financières internationales qui vise à faire reculer drastiquement la spéculation et... en même temps le produit de cette taxe. Cet apparent paradoxe ne doit pas être vu comme une contradiction empêchant d'adopter de telles fiscalités, mais comme une raison supplémentaire d'intégrer la fiscalité écologique dans une profonde réforme fiscale d'ensemble.

À cet égard, il faut refuser toute réforme dans une optique de neutralité fiscale, les taxes écologiques se substituant à d'autres recettes fiscales ou, pire, se substituant aux cotisations sociales finançant la protection sociale, ainsi que le réclame le Medef. Alors que les besoins en matière d'environnement s'ajoutent aux autres besoins sociaux, la neutralité fiscale s'inscrit dans une politique globale de restriction de l'action publique. C'est ainsi que la réforme de la fiscalité environnementale menée par le gouvernement Fillon en 2010 dans le cadre du Grenelle de l'environnement entend obéir au principe suivant : « la réforme a été construite de façon à ce que, sur trois ans, l'accroissement des recettes fiscales soit exactement compensé par l'augmentation des aides fiscales »⁴.

Deuxième condition : la justice fiscale

Discuter des objectifs d'une fiscalité écologique ne peut être séparé de la question de savoir sur qui et sur quoi elle repose. On y retrouve la plupart des caractères de la fiscalité en général.

Puisque les entreprises répercutent sur les prix des biens et services la totalité de leurs coûts, tant ceux dont elles ont la maîtrise que ceux dont la prise en charge leur serait imposée, les consommateurs ne sont-ils pas finalement toujours en dernier ressort les « pollueurs-payeurs », les entreprises n'étant que des intermédiaires ? Oui et non.

L'introduction d'un paiement pour sanctionner la pollution par exemple n'a pas exactement le même effet selon qu'il intervient à un moment ou à un autre du cycle

³ C. Wendling, « Les instruments économiques au service des politiques environnementales », *Trésor-éco*, Direction générale du Trésor et de la Politique économique, n° 19, septembre 2007, http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Tresor-Eco19-Instruments_economiques_pour_politiques_environnementales_-_septembre_2007.pdf.

⁴ « 2010, la fiscalité environnementale prend son essor », http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/La_fiscalite_environnementale_2010_light-2.pdf.

production-consommation. Il s'agit du même problème que celui qui naîtrait si l'on basculait d'un financement de la protection sociale par des cotisations sociales à un financement par l'impôt. Au total, c'est toujours le consommateur-contribuable-cotisant qui « paie ». Mais l'éventuel basculement du financement de la protection sociale ou, ici, une fiscalité écologique prélevée au niveau des entreprises ou au niveau des ménages ne sont jamais homothétiques au regard de la répartition des revenus, c'est-à-dire des rapports sociaux. En effet, des écotaxes pèsent sur la consommation et ne sont donc pas redistributives.

Il est donc impératif que la mise en place d'une fiscalité écologique soit accompagnée d'une politique redistributive des revenus. C'est l'absence d'une telle politique qui explique le rejet massif du projet de « taxe carbone » de Nicolas Sarkozy en 2009. Ce projet fermait ostensiblement les yeux sur les conséquences du renchérissement des coûts de transport des couches sociales pauvres, dont l'habitat est très éloigné des centres villes ou des lieux de travail. Si le gouvernement voulait soit reporter cyniquement le poids de l'ajustement écologique sur les plus pauvres, soit tuer pour un bon bout de temps l'idée d'une fiscalité écologique, il a parfaitement réussi son coup.

L'accompagnement social d'une fiscalité écologique ne se limite pas à la question monétaire. Une transformation de l'urbanisme, une aide à l'amélioration des logements (si nécessaire sous conditions de ressources), une politique empêchant la spéculation foncière et le développement des transports collectifs sont indispensables pour faire en sorte que la charge de l'ajustement écologique pèse d'abord sur les classes privilégiées. De fil en aiguille, on prend la mesure du fait que la question écologique est une question éminemment sociale qui rejoint la problématique générale de transformation des rapports sociaux, notamment en ce qui concerne les finalités du travail et donc de l'activité productive, ou bien le problème foncier qui renvoie à celui de la propriété, ce qui montre que la fiscalité écologique doit être mise en cohérence avec la fiscalité sur les revenus et sur le patrimoine.

Certains dispositifs fiscaux sont venus s'ajouter au cours des années récentes mais qui se sont révélés peu écologiques ou peu sociaux. Ainsi, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui a été introduite en 1999 est d'un faible impact (environ 500 millions d'euros par an).⁵ Il existe aussi des formes de crédits d'impôt, par exemple pour aider à l'installation d'équipements plus sobres, mais dont le principal défaut est de se diriger vers les catégories sociales aisées, à même de projeter de renouveler leur habitation. Et, durant une courte période (du 1^{er} octobre 2000 au 21 juillet 2002), le gouvernement français avait introduit une « TIPP flottante » dont le principe était de diminuer la TIPP lorsque le prix de base des produits pétroliers montait et de l'augmenter dans le cas inverse. La tendance à la hausse du prix du pétrole avait conduit à la suppression de ce caractère flottant car cela raréfiait durablement les recettes fiscales.

Troisième condition : l'harmonisation internationale

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) est la principale taxe de type environnemental prélevée en France. Elle représentait 15,875 milliards d'euros en 2009, soit 4,5 % des recettes fiscales brutes de l'État, et 14,078 milliards dans la loi de finances 2011,

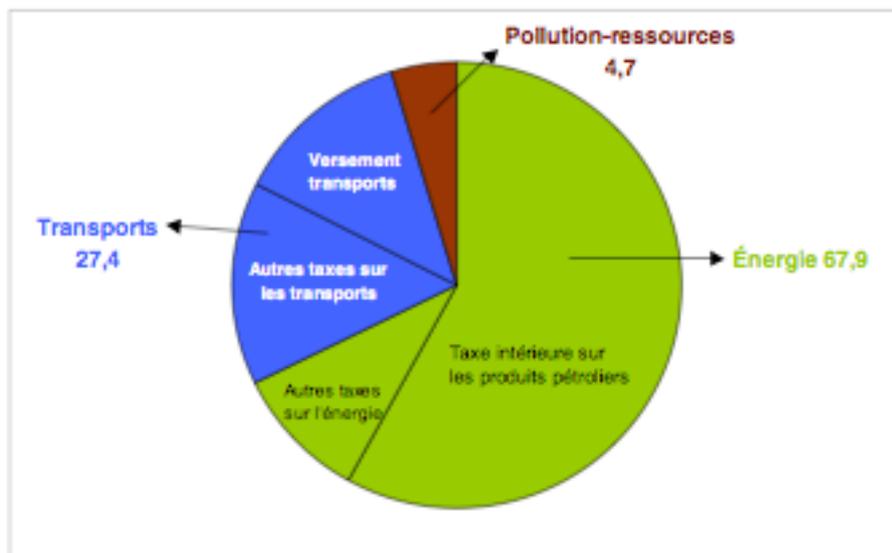
⁵ La TGAP comprend huit composantes :

- 1 - le stockage et l'élimination des déchets ;
- 2 - l'émission dans l'atmosphère de substances polluantes ;
- 3 - le décollage d'aéronefs sur les aéroports recevant du trafic public ;
- 4 - la production d'huile usagée ;
- 5 - les préparations pour lessives et les produits adoucissants et assouplissants pour le linge ;
- 6 - les matériaux d'extraction ;
- 7 - les produits antiparasitaires à usage agricole et les produits assimilés ;
- 8 - l'autorisation d'exploitation et l'exploitation des établissements industriels et commerciaux qui présentent des risques particuliers pour l'environnement.

soit 4 % des recettes brutes. L'ensemble des taxes environnementales représente 2 % du PIB et a été plutôt en diminution au cours des dernières années.

La TIPP n'est pas exempte de défauts, notamment elle ne s'applique pas à la consommation de gaz, de charbon et d'électricité d'origine nucléaire.

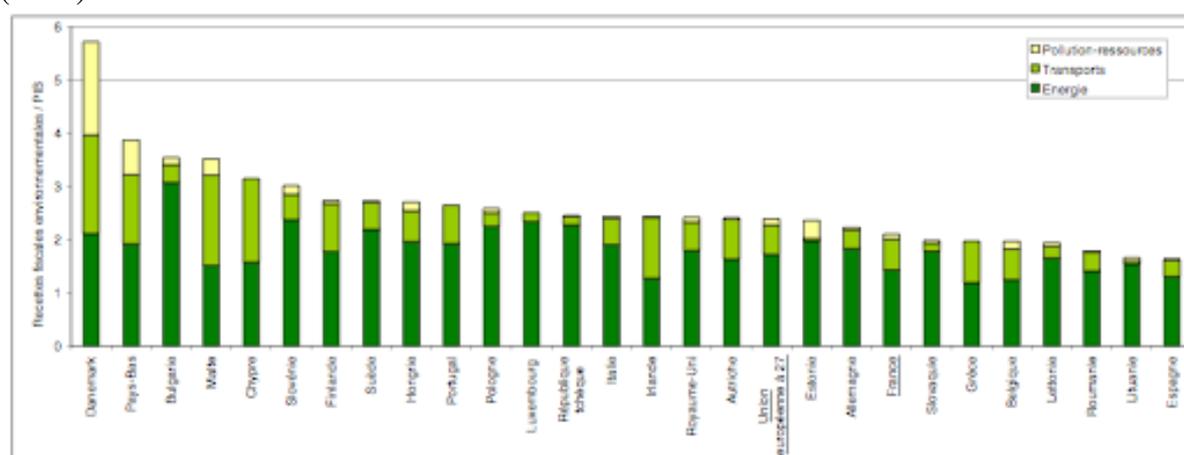
Répartition des taxes environnementales en France en 2008 (en %)



Source : Commissariat général du développement durable, « Les taxes environnementales en 2008 », *Chiffres & statistiques*, n° 204, avril 2011, http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/fileadmin/documents/Produits_editoriaux/Publications/Chiffres_et_statistiques/2011/Chiffres%20et%20stats%202004%20-%20Taxes%20environnementales%202008.

La liste des produits servant d'assiette est fixée par l'Union européenne.⁶ Il ressort que la décennie 2000 a été marquée par l'érosion des taxes sur l'énergie par rapport au PIB au sein de l'Union européenne.

Part des recettes fiscales environnementales dans le PIB en 2008 dans l'Union européenne (en %)

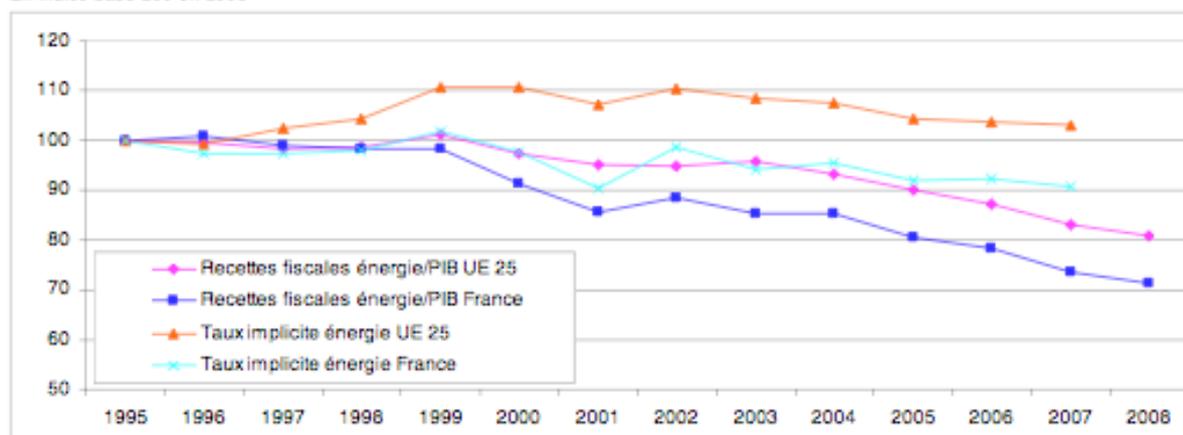


Source : Commissariat général du développement durable, « Les taxes environnementales en 2008 », *op. cit.*

⁶ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 « restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité », http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg=FR&numdoc=32003L0096&model=guichett.

Évolution du poids des taxes sur l'énergie par rapport au PIB et à la consommation d'énergie

En indice base 100 en 1995



Source : Commissariat général du développement durable, « Les taxes environnementales en 2008 », *op. cit.*

3. Propositions pour une fiscalité écologique renouvelée

Pour arriver à dépasser ses contradictions potentielles, il est très important d'intégrer la fiscalité écologique dans une fiscalité réformée autour de la progressivité (voir autres chapitres) et de la concevoir avec des assiettes multiples⁷.

La base de la fiscalité écologique

Parmi les assiettes possibles et nécessaires :

- taxe sur l'utilisation de l'énergie ;
- taxe sur le transport ;
- taxe sur le type de véhicule ;
- taxe sur l'utilisation de l'eau ;
- taxe sur l'empreinte écologique des produits ;
- taxe sur les déchets ;
- etc.

Chacune de ces taxes devra être différenciée en fonction des utilisations. Par exemple, l'usage de l'eau pour boire et celui pour remplir la piscine privée ne doivent pas être taxés également.

Ces taxes ne doivent pas se substituer à celles dont l'assiette aurait une relation moins étroite avec l'écologie, par exemple les taxes sur les transactions de change et autres transactions financières, ou encore les impôts sur les bénéfices consolidés des multinationales, mais dont les recettes iraient à des réalisations de protection ou de réparation de l'environnement.

La fiscalité écologique préférable aux droits de douane

La mise en place d'une fiscalité écologique s'intègre dans une régulation mondiale de l'environnement, notamment dans le cadre de la lutte contre le réchauffement climatique. Elle dépasse donc le cadre national. Elle est préférable à l'instauration de droits de douane à

⁷ Ne pas confondre la multiplicité des *assiettes* possibles et l'unicité de la *source* sur laquelle est effectué le prélèvement, à savoir la valeur ajoutée, c'est-à-dire en fin de compte le travail humain.

l'encontre de marchandises produites dans de mauvaises conditions sociales et environnementales. En effet, au lieu d'imposer des droits de douane de manière unilatérale sur les seules importations, la fiscalité écologique peut être appliquée aux produits nationaux et étrangers. Par exemple, une taxe au kilomètre de produit transporté s'appliquerait aux transports des marchandises à travers le monde, d'où qu'elles viennent.

La fiscalité écologique pour le bien commun

La fiscalité écologique ne se substitue pas à une action à la source des pollutions ou de l'utilisation des ressources. La priorité revient à une action pour prévenir les dégradations et organiser les économies de toutes sortes, notamment d'énergie. La réglementation et les normes contraignantes, assorties de contrôles et sanctions, les politiques de reconversion en matière industrielle, agricole, de transport... sont indispensables. La fiscalité doit accompagner l'ensemble de ces politiques et non pas se contenter de donner un supplément de prix aux usages de la nature.

En définitive, la mise en place d'une fiscalité écologique novatrice s'inscrit dans une politique de défense et de développement des biens communs qui, à l'échelle mondiale, doit constituer une composante essentielle des taxes globales.