

L'économie politique des taxes liées à l'environnement

Comment les pouvoirs publics se servent-ils des taxes liées à l'environnement ?

Qu'en est-il des « perdants » ?

Quels sont les effets observés sur la répartition des revenus ?

Quel est le niveau des coûts administratifs ?

Les taxes liées à l'environnement sont-elles politiquement acceptables ?

Comment associer les taxes liées à l'environnement à d'autres mesures ?

Quelles sont les perspectives ?

Pour plus d'informations

Références

Où nous contacter ?

Introduction

La préservation de l'environnement figure parmi les priorités des gouvernements comme de la société. Les pouvoirs publics des pays de l'OCDE se servent de divers instruments pour modifier les comportements préjudiciables à l'environnement, et les taxes ont apporté la preuve de leur utilité dans ce domaine. Elles répondent de manière efficace, sur le plan économique, aux objectifs environnementaux visés – réduire les émissions d'un polluant particulier par exemple – et offrent une certaine marge de manœuvre aux parties prenantes contraintes de s'adapter. La réglementation directe des activités polluantes, par l'adoption de limites maximales des niveaux d'émission de polluants par exemple, exige une mise en application immédiate, quels que soient les coûts comparatifs encourus par les différentes entreprises et les personnes touchées, et peut se révéler plus difficile à mettre en œuvre et plus coûteuse pour certaines que pour d'autres. Les taxes liées à l'environnement offrent une plus grande marge de manœuvre aux parties touchées, qui peuvent disposer de temps pour effectuer les changements nécessaires, de sorte qu'elles ne paieront plus de taxe par la suite. Une taxe sur les activités ou les produits polluants permet ainsi à ceux qui sont en mesure de réduire leurs émissions pour un coût modeste de le faire immédiatement, tandis que ceux qui doivent faire face à des dépenses plus importantes pour y parvenir paient la taxe en prenant le temps de procéder aux ajustements technologiques nécessaires. En conséquence, l'économie dans son ensemble atteint le même objectif environnemental pour un coût moindre que celui qui résulterait de l'application de la réglementation directe. Cependant, si cette solution est globalement efficace pour l'économie, elle risque de rencontrer l'opposition de certaines entreprises ou branches d'activité qui s'estiment « perdantes » dans l'opération. Pour que de telles taxes jouent un rôle utile, les pouvoirs publics doivent répondre aux préoccupations concernant leurs effets négatifs sur la compétitivité sectorielle et sur la distribution des revenus. Cette Synthèse étudie l'économie politique des taxes liées à l'environnement et l'usage que peuvent en faire les gouvernements, en association avec d'autres instruments, pour atteindre leurs objectifs en matière d'environnement. ■

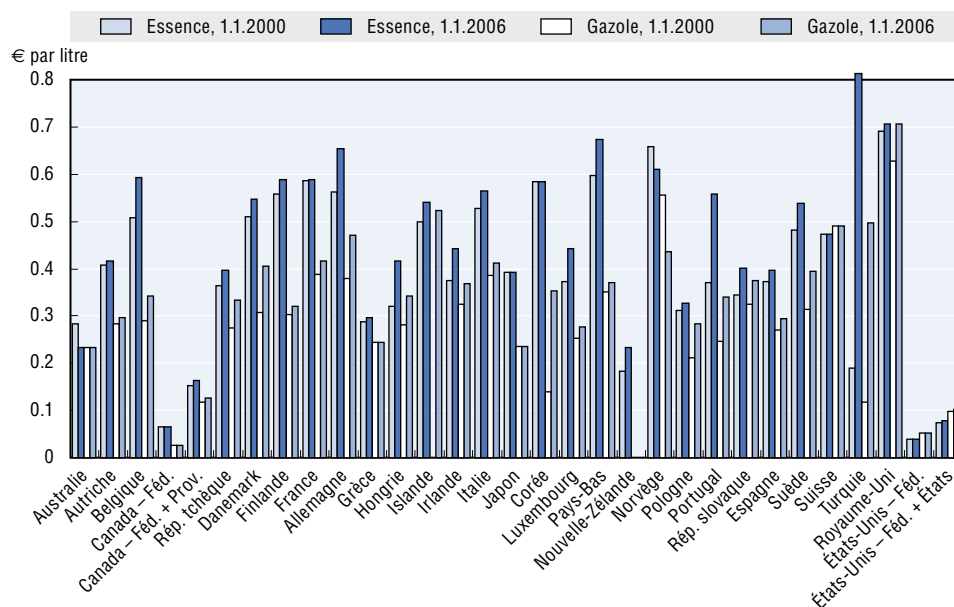
Comment les pouvoirs publics se servent-ils des taxes liées à l'environnement ?

Ces dix dernières années, le nombre de taxes liées à l'environnement s'est accru régulièrement dans les pays de l'OCDE. Une base de données gérée conjointement par l'OCDE et l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) en répertorie 375 environ dans les pays de l'OCDE (auxquelles s'ajoutent d'autres mesures, notamment quelque 250 redevances et droits environnementaux). Elle inclut les secteurs de l'énergie et des transports et diverses taxes et droits liés aux émissions mesurées ou estimées. Les taxes sur les véhicules automobiles et les carburants qu'ils consomment représentent 90 % des recettes résultant des taxes liées à l'environnement. Le Graphique 1 montre que les taxes appliquées sur l'essence et le gazole varient fortement entre les pays de l'OCDE.

Le produit des taxes liées à l'environnement représente entre 2 et 2.5 % du produit intérieur brut (PIB). Cependant, le montant des recettes prélevées ne constitue pas un indicateur précis des effets observés sur l'environnement. Les taxes et droits mis en place peuvent en effet déclencher des changements radicaux de comportements se traduisant par une diminution des activités polluantes, tout en aboutissant à un faible niveau de recettes car la base fiscale diminue.

Il ne fait pas de doute que de nombreuses taxes environnementales contribuent à l'amélioration de l'environnement. Leur augmentation se traduit par une hausse des prix qui a pour effet de réduire la demande de produits préjudiciables à l'environnement. La consommation de carburant a ainsi fortement baissé ces dernières années, par suite de la hausse des prix du brut et des taxes sur le carburant. Certains pays qui se servent de la teneur en soufre du carburant pour fixer le niveau de la taxe ont observé une diminution sensible des émissions de dioxyde de soufre (SO₂). En Irlande, l'adoption d'une taxe sur les sacs en plastique a eu rapidement l'effet recherché, qui était de réduire fortement l'utilisation de tels sacs : les magasins ont cessé de les donner gratuitement à leurs clients, et leur prix élevé a encouragé les consommateurs à se tourner vers des sacs réutilisables. ■

Graphique 1.
TAXES APPLIQUÉES SUR L'ESSENCE SANS PLOMB ET LE GAZOLE DANS LES PAYS MEMBRES DE L'OCDE
1.1.2000 et 1.1.2006



Qu'en est-il des « perdants » ?

Les taxes liées à l'environnement peuvent être efficaces mais les pouvoirs publics doivent, en les appliquant, tenir compte des préoccupations concernant leurs effets négatifs éventuels sur la compétitivité de certains secteurs, en particulier des secteurs à forte intensité énergétique ou orientés vers l'exportation, et sur les personnes ou les ménages. Pour répondre à ces préoccupations, les gouvernements des pays de l'OCDE accordent souvent des exemptions de taxes – plus de 1 150 exemptions sont ainsi en vigueur à l'heure actuelle, de même que plusieurs centaines de mécanismes de restitution et autres dispositions d'allègement fiscal. Ces exemptions tendent en général à réduire l'efficacité de la protection de l'environnement assurée par les taxes, ainsi que l'efficacité économique de l'application des objectifs des politiques environnementales. Comment les gouvernements peuvent-ils éliminer, ou du moins limiter, ces exemptions tout en tenant compte des inquiétudes qui touchent certaines industries et certaines personnes plus que d'autres ?

Chaque entreprise doit faire face à la concurrence au niveau *national* et au niveau *international*, et une taxe liée à l'environnement peut affecter sa compétitivité aux deux niveaux si ses concurrents ne sont pas soumis à une taxe équivalente. Une entreprise soumise à la pression de la concurrence se préoccupe peu de savoir si celle-ci provient de producteurs nationaux ou étrangers. Les effets observés sur la compétitivité *intérieure* n'influeront cependant que dans une faible mesure sur la production nationale globale. La question est plus complexe au niveau international. Et même si les responsables des politiques ont de bonnes raisons de faire passer les effets macroéconomiques des politiques environnementales avant les effets sectoriels, ils tendent plutôt, *en pratique*, à se préoccuper davantage des « perdants » éventuels de la réforme. L'accent est donc mis ici sur les *conséquences pour la compétitivité internationale au niveau sectoriel*.

Si les taxes sur l'énergie ou le carbone destinées à réduire les émissions de gaz à effet de serre ne sont appliquées que dans un nombre limité de pays, elles risquent d'avoir des effets négatifs sur la compétitivité internationale de certains secteurs de ces pays. C'est ce qu'ont démontré des études de cas concernant des taxes hypothétiques appliquées à des émissions de CO₂ dans les secteurs de l'acier et du ciment, tous deux très consommateurs d'énergie, dans les pays membres de l'OCDE. Cependant, cela ne signifie pas automatiquement que les pouvoirs publics doivent proposer des exemptions systématiques ; il existe des moyens de limiter les effets de ces mesures sur la compétitivité des secteurs touchés sans réduire sensiblement les incitations environnementales.

Ces études de cas permettent de tirer plusieurs conclusions :

- Les entreprises d'un secteur donné *ne seront pas* touchées de la même manière par l'adoption de taxes liés à l'environnement car elles n'utilisent pas les mêmes combinaisons de moyens de production et produisent des émissions de nature différente.
- Il est important de tenir compte des ajustements possibles sur les *marchés connexes* lorsqu'on s'intéresse aux effets d'une politique donnée dans un secteur particulier. On peut s'attendre à ce qu'une partie de la charge fiscale initiale exercée sur un secteur soit transmise aux fournisseurs d'intrants ou aux consommateurs.
- Si les pays de l'OCDE appliquaient tous une taxe destinée à lutter contre le changement climatique, *des réductions globales importantes des émissions de carbone pourraient être obtenues*, même s'il se produisait certaines « fuites de carbone », par exemple un accroissement des émissions dans d'autres pays.

- Plus les pays qui prennent des mesures similaires sont nombreux, plus les effets sur la compétitivité sectorielle sont limités. À titre *d'exemple*, l'étude de cas réalisée dans le secteur de la sidérurgie montre qu'une taxe sur le carbone s'appliquant dans l'ensemble de la zone de l'OCDE ferait baisser la production d'acier du Japon de 9 % environ, alors qu'une taxe adoptée unilatéralement au Japon y entraînerait un recul de près de 18 % de la production d'acier. Les différences d'impact sont particulièrement importantes pour les grandes entreprises sidérurgiques à forte intensité énergétique utilisant des convertisseurs d'oxygène.
- Il est possible de surmonter en grande partie les effets négatifs sur la compétitivité sectorielle en réinvestissant (en partie) les recettes fiscales obtenues au profit des secteurs les plus affectés. La manière dont s'effectue ce transfert influe de façon différente selon les entreprises. Cependant, une telle approche risque aussi d'atténuer l'efficacité de la taxe sur le plan de l'environnement. ■

Quels sont les effets observés sur la répartition des revenus ?

La plupart des études montrent que les taxes liées à l'environnement, en particulier les taxes sur l'énergie, peuvent avoir un effet régressif direct sur la répartition du revenu des ménages. Les ménages modestes consacrent en effet une plus forte proportion de leurs revenus au chauffage, par exemple, que leurs voisins plus aisés, de sorte qu'une taxe qui fait monter le prix de l'énergie utilisée par les ménages a plus de répercussions sur les familles modestes. Les gouvernements disposent de plusieurs solutions pour atténuer ou supprimer cet effet, mais certaines réduisent plus que d'autres l'efficacité de la mesure pour l'environnement.

Les mesures d'atténuation, comme l'exemption ou l'abaissement des taxes à verser par les ménages modestes, réduisent l'efficacité environnementale des taxes. Les pouvoirs publics devraient prendre des mesures directes de *compensation* pour répondre aux préoccupations des ménages modestes, par le biais par exemple des systèmes de *sécurité sociale* et des systèmes *fiscaux*. Cette solution permettrait de maintenir le signal donné par la taxe au niveau des prix, en réduisant ses effets négatifs sur les ménages modestes.

Les pouvoirs publics peuvent alléger la pression dans le cadre du système d'impôt sur le revenu des personnes, par exemple par un accroissement des abattements personnels ou par des crédits d'impôts. Pour les personnes qui paient peu d'impôts ou pas du tout, il peut être préférable de prévoir des *transferts monétaires*.

Dans certains cas, les considérations de redistribution ne sont pas du tout prises en compte, ou ne le sont qu'à un stade tardif du processus d'élaboration des politiques, et font alors l'objet d'un traitement plus ponctuel. Il peut en résulter une forte opposition et un manque d'efficacité des mesures environnementales, d'où des coûts plus élevés qu'ils ne devraient l'être pour la société. ■

Quel est le niveau des coûts administratifs ?

Il est possible de concevoir à l'appui des politiques environnementales des instruments économiques dont les coûts administratifs soient relativement faibles. Certaines taxes sur les produits pétroliers sont ainsi prélevées sur un nombre limité de raffineries et de dépôts de pétrole, de sorte qu'elles sont relativement faciles à administrer et à mettre en application. Plusieurs exemples montrent aussi que les coûts administratifs de systèmes couvrant un grand nombre de contribuables peuvent être maintenus à des niveaux relativement bas. En Irlande, par exemple, des milliers de détaillants assurent la collecte de la taxe mise en place sur les sacs en plastique, mais les coûts administratifs

correspondants restent faibles car cette taxe est intégrée au système de collecte de la taxe sur la valeur ajoutée (voir encadré 1).

Cependant, ces instruments économiques comportent souvent de nombreuses dispositions spéciales qui font monter leurs coûts administratifs. Celles-ci répondent souvent à des objectifs sans relation avec l'environnement, comme la compétitivité ou la redistribution du revenu. Des arbitrages peuvent donc s'établir entre l'ampleur des coûts administratifs et l'instauration d'un dispositif « équitable » ou « politiquement acceptable ». ■

Les taxes liées à l'environnement sont-elles politiquement acceptables ?

Un instrument économique, comme les taxes liées à l'environnement, semble d'autant mieux accepté par le grand public que celui-ci est sensibilisé au problème environnemental traité et conscient de l'importance de la contribution apportée par l'instrument en question à la résolution du problème. Il est de toute évidence souhaitable de « préparer le terrain » en présentant au public des informations correctes et ciblées sur les causes et les répercussions des problèmes environnementaux avant d'adopter des taxes pour y remédier.

En outre, un tel instrument est d'autant mieux accepté qu'il paraît « équitable ». Ce caractère d'équité est souvent associé aux effets supposés de l'instrument sur la compétitivité au niveau sectoriel et/ou sur les ménages modestes.

Les pouvoirs publics disposent de plusieurs solutions pour aborder la question de la compétitivité, tout en maintenant des incitations à la marge pour que les entreprises réduisent leurs émissions.

Le moment choisi pour créer une taxe est déterminant – une réforme fiscale qui semble impossible à mettre en œuvre à un moment donné peut devenir applicable par la suite lorsque les circonstances sont plus favorables. On peut aussi envisager une mise en place progressive qui atténue les conséquences immédiates sur

Encadré 1.

LA TAXE SUR LES SACS EN PLASTIQUE EN IRLANDE

En 2002, l'Irlande a créé une taxe sur les sacs en plastique d'un montant de 0.15 EUR par sac. Cette mesure a entraîné une baisse de plus de 90 % de l'utilisation de sacs en plastique, d'où une réduction considérable des problèmes de déchet.

Sur le plan administratif, on avait d'abord pensé qu'il serait plus efficace de prélever la taxe auprès des producteurs et importateurs de sacs en plastique, de façon à limiter le nombre de points de collecte.

Cependant, les producteurs irlandais concernés ont fait valoir que la taxe envisagée représenterait 1 500 % environ du prix hors taxe des sacs, d'où un risque de contrebande. Sur le plan de l'environnement, il a aussi été soutenu que le prélèvement de la taxe au point de vente était plus susceptible de dissuader les consommateurs d'utiliser des sacs en plastique.

Ces objections, entre autres arguments, expliquent que la taxe soit en définitive prélevée à 5 000 points de vente environ. Chaque détaillant doit en répercuter le montant total sur ses clients – et les autorités locales veillent à ce qu'ils le fassent.

Pour limiter les coûts administratifs de cette mesure, l'administration douanière et fiscale du pays (Irish Office of the Revenue Commissioners) a trouvé une solution consistant à intégrer le recouvrement de cette taxe à celui de la TVA. Il en est résulté un coût de démarrage de 1.2 million d'EUR et des coûts administratifs annuels de l'ordre de 350 000 EUR. Le surcoût administratif pris en charge par les détaillants semble largement compensé par les économies réalisées sur les achats de sacs de caisse et les ventes supplémentaires de sacs poubelle.

le plan des coûts et peut inciter les entreprises à adopter des procédés plus « propres » pour éviter la taxe, ce qui correspond à l'objectif recherché pour l'environnement.

L'application de nouvelles taxes dans un système fiscal à large assiette et leur adoption dans le cadre de réformes fiscales plus générales peut aussi faciliter leur acceptation politique, et donc leur mise en œuvre.

En général, on peut renforcer l'adhésion du public par une compréhension commune du problème visé, de ses causes, de ses effets et des impacts des instruments susceptibles d'y remédier. On peut parvenir à cette compréhension commune en invitant les parties prenantes à prendre part à la formulation des politiques, par une concertation formelle élargie et/ou une participation aux groupes de travail chargés de concevoir de nouveaux instruments. La communication entre les parties prenantes peut passer par des « commissions fiscales vertes », incluant la participation des ministères concernés, des organisations professionnelles, des syndicats et des organisations de défense de l'environnement. ■

Comment associer les taxes liées à l'environnement à d'autres mesures ?

Les gouvernements peuvent utiliser d'autres instruments que les taxes pour répondre à un objectif environnemental, tels que réglementations, échanges de droits d'émission, approches volontaires, ou des instruments d'information comme l'étiquetage. En pratique, les taxes liées à l'environnement ne sont pas utilisées seules – elles sont souvent associées à un ou plusieurs instruments réglementaires par exemple. La simple existence de telles combinaisons de mesures ne fournit cependant pas la preuve de leur efficacité sur le plan environnemental et économique.

Pour que l'instrument mis en place soit appliqué efficacement sur le plan environnemental et économique, il faut d'abord *bien comprendre le problème environnemental à régler*. Une taxe peut par exemple avoir une efficacité raisonnable en réduisant l'utilisation d'un certain type de produit, et le choix entre différentes variétés de produits, mais risque d'être moins utile pour déterminer *comment, quand et où* un produit donné est utilisé. D'autres instruments peuvent aussi être nécessaires.

Dans d'autres cas, en revanche, il semble qu'on ait défini plus d'objectifs environnementaux que nécessaire. Dans le domaine de la gestion des déchets, par exemple, des objectifs spécifiques de recyclage de produits tels que les emballages ont été fixés dans de nombreux pays de l'OCDE, sans qu'il ait été clairement établi au préalable que le type de produit ciblé représentait une menace plus grave que d'autres pour l'environnement.

Une deuxième condition de l'efficacité des politiques est de *bien comprendre les relations qui existent avec d'autres domaines de l'action publique* – notamment les politiques énergétiques, agricoles et de transports. Les instruments utilisés dans ces domaines peuvent avoir des effets directs sur l'environnement, mais aussi sur l'efficacité des instruments de politique environnementale. Les investissements effectués dans le secteur des transports publics peuvent réduire la circulation automobile, et, partant, la pollution atmosphérique, le bruit, etc. Ils peuvent aussi renforcer les effets positifs sur l'environnement d'éventuelles hausses des taxes sur les carburants automobiles, en permettant aux ménages et aux entreprises, face à la hausse des prix, d'abandonner les véhicules privés au profit des transports en commun.

La troisième condition est de *bien comprendre les interactions entre les différents instruments* utilisés conjointement. Plusieurs instruments peuvent agir sur les taxes liées à l'environnement, et réciproquement, de diverses manières :

- Un système d'étiquetage peut contribuer à accroître l'efficacité d'une taxe en *donnant des informations plus complètes* aux utilisateurs sur les caractéristiques des différents produits auxquels elle s'applique, par exemple le rendement énergétique des appareils. La sensibilité-prix de la demande du produit s'en trouve alors accrue.
- La combinaison d'une taxe et d'une approche volontaire peut *renforcer* « l'acceptabilité politique » de la première – en limitant les effets négatifs sur la compétitivité du secteur – mais au prix d'une efficacité environnementale réduite ou d'un accroissement de la charge économique qui pèse sur les autres acteurs économiques.
- L'association d'une taxe et d'un système de permis négociables *peut contribuer à limiter l'incertitude concernant les coûts de mise en conformité* – par comparaison avec un système de permis appliqué isolément. D'un autre côté, une telle combinaison peut *accroître l'incertitude relative à l'efficacité environnementale* – à moins que d'autres dispositions ne soient mises en place.
- L'application simultanée d'un dispositif réglementaire et d'une taxe liée à l'environnement *risque de restreindre inutilement la marge de manœuvre* qu'une taxe laisse aux pollueurs pour adopter des solutions de réduction de la pollution d'un bon rapport coût-efficacité. ■

Quelles sont les perspectives ?

Ces dix dernières années, l'utilisation de taxes liées à l'environnement a progressé régulièrement dans les pays de l'OCDE. Plusieurs pays ont mis en œuvre des réformes fiscales « vertes » complètes ou des « combinaisons d'instruments » de politique environnementale dans lesquels les taxes jouent un rôle essentiel. Tous les pays membres de l'OCDE appliquent plusieurs taxes liées à l'environnement. L'expérience acquise au cours des dernières décennies montre que ces taxes peuvent jouer un rôle efficace à l'appui des politiques environnementales.

L'efficacité environnementale et l'efficacité économique des taxes liées à l'environnement appliquées dans les pays de l'OCDE pourraient cependant être améliorées si les exemptions et les autres dispositions spéciales en vigueur étaient abandonnées progressivement, et si le niveau des taxes correspondait mieux à l'ampleur des impacts environnementaux négatifs auxquels il faut faire face. ■

Pour plus d'informations

Pour toute information complémentaire sur les travaux de l'OCDE concernant les taxes liées à l'environnement, veuillez prendre contact avec Nils Axel Braathen, de la Direction de l'environnement de l'OCDE, tél. : +33 (0) 1 45 24 76 97, e-mail : Nils-Axel.Braathen@oecd.org, ou avec Chris Heady du Centre de politique et d'administration fiscales de l'OCDE, tél. : +33 (0) 1 45 24 93 22, e-mail : Christopher.Heady@oecd.org.

Références

D'autres informations sur la publication **L'économie politique des taxes liées à l'environnement** figure sur le site www.oecd.org/env/taxes/politicaconomy. ISBN 92-64-02554-5, 219 pages, € 28.

Les documents de référence utilisés pour la préparation de cet ouvrage figurent pour la plupart sur www.oecd.org/env/taxes.

La base de données sur les taxes liées à l'environnement et les autres instruments de politique environnementale peut être consultée : www.oecd.org/env/policies/database.

Les publications de l'OCDE sont en vente sur notre librairie en ligne :
www.oecd.org/librairie

Les publications et les bases de données statistiques de l'OCDE sont aussi disponibles sur notre bibliothèque en ligne : www.SourceOCDE.org

Où nous contacter ?

SIÈGE DE L'OCDE DE PARIS

2, rue André-Pascal
75775 PARIS Cedex 16
Tél. : (33) 01 45 24 81 67
Fax : (33) 01 45 24 19 50
E-mail : sales@oecd.org
Internet : www.oecd.org

ALLEMAGNE

Centre de l'OCDE de Berlin
Schumannstrasse 10
D-10117 BERLIN
Tél. : (49-30) 288 8353
Fax : (49-30) 288 83545
E-mail :
berlin.contact@oecd.org
Internet : www.oecd.org/deutschland

ÉTATS-UNIS

Centre de l'OCDE
de Washington
2001 L Street N.W., Suite 650
WASHINGTON DC 20036-4922
Tél. : (1-202) 785 6323
Fax : (1-202) 785 0350
E-mail : washington.contact@oecd.org
Internet : www.oecdwash.org
Toll free : (1-800) 456 6323

JAPON

Centre de l'OCDE de Tokyo
Nippon Press Center Bldg
2-2-1 Uchisaiwaicho,
Chiyoda-ku
TOKYO 100-0011
Tél. : (81-3) 5532 0021
Fax : (81-3) 5532 0035
E-mail : center@oecdtokyo.org
Internet : www.oecdtokyo.org

MEXIQUE

Centre de l'OCDE du Mexique
Av. Presidente Mazaryk 526
Colonia: Polanco
C.P. 11560 MEXICO, D.F.
Tél. : (00 52 55) 9138 6233
Fax : (00 52 55) 5280 0480
E-mail :
mexico.contact@oecd.org
Internet :
www.oecd.org/centrodemexico

Les Synthèses de l'OCDE sont préparées par la Division des relations publiques de la Direction des relations publiques et de la communication. Elles sont publiées sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.