

Non classifié

ENV/EPOC(2002)10/FINAL



Organisation de Coopération et de Développement Economiques
Organisation for Economic Co-operation and Development

13-Nov-2002

Français - Or. Anglais

**DIRECTION DE L'ENVIRONNEMENT
COMITE DES POLITIQUES D'ENVIRONNEMENT**

**ENV/EPOC(2002)10/FINAL
Non classifié**

**PROJET DE COMPTE RENDU SUCCINCT DU DIALOGUE ENTRE L'EPOC ET LES ACTEURS
INTÉRESSÉS**

22 mai 2002

Personne à contacter : Helen Mountford, Direction de l'environnement. Tél : +33 (0)1 45 24 79 13 ;
mél : helen.mountford@oecd.org

**JT00135069
TA 14901 - 21.08.2002 - 26.09.2002**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine
Complete document available on OLIS in its original format

Français - Or. Anglais

Point 1 de l'ordre du jour. Accueil et prise de contact

1. La Présidente de l'EPOC, Mme Helena Cízkova, souhaite la bienvenue aux participants au dialogue, qui réunit des représentants des entreprises, des syndicats et des ONG de défense de l'environnement, ainsi que des délégués de l'EPOC et les membres du Bureau. Elle fait observer que cette réunion marque une avancée importante dans le dialogue entre l'EPOC et les acteurs concernés, avec la tenue d'une session allongée (session d'une demi-journée en lieu et place d'un déjeuner de travail) et une plus large participation de la part de l'EPOC (tous les délégués étant conviés au lieu des seuls membres du Bureau). Elle signale que ces deux nouveautés dans les modalités d'organisation du dialogue ont été proposées par l'EPOC, lors des discussions qu'il a tenues en novembre 2001 sur son examen par le Comité exécutif.

2. Mme Cízkova souligne que les points de discussion inscrits à l'ordre du jour [ENV/EPOC(2002)7] ont été déterminés en concertation avec les représentants des acteurs concernés et que la séance spéciale sur les taxes environnementales a été proposée à l'occasion du dialogue avec les acteurs intéressés de novembre 2001.

Point 2 de l'ordre du jour. Séance spéciale sur les taxes environnementales

3. Mme Cízkova attire l'attention des participants sur l'ouvrage *Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE. Problèmes et stratégies*, publié récemment par l'OCDE, et sur la Synthèse consacrée à cet ouvrage qui est mise à leur disposition dans la salle et sur le site Web de l'OCDE. Elle donne la parole à MM. Jean-Philippe Barde et Nils Axel Braathen, du **Secrétariat de l'OCDE**, qui présentent les travaux de l'OCDE sur les taxes liées à l'environnement. M. Barde explique que les pays de l'OCDE recourent de plus en plus aux taxes environnementales, et que le produit de ces dernières représente aujourd'hui entre 2 % et 3 % du PIB et environ 7 % des recettes fiscales totales. Le produit des taxes environnementales provient à 90 % de taxes liées aux transports. Il expose les lignes d'action envisageables pour rendre la fiscalité plus écologique : suppression ou restructuration des dispositions fiscales existantes qui sont préjudiciables à l'environnement ; refonte des taxes en vigueur ; instauration de nouvelles taxes ; réforme fiscale d'ensemble par opposition à des modifications au coup par coup. Il évoque deux grands obstacles à la mise en œuvre de réformes fiscales écologiques :

- (i) les inquiétudes à propos des possibles effets redistributifs négatifs de taxes (incidences sur la dépense des ménages, sur le coût des biens de consommation ou sur l'emploi/les salaires), et
- (ii) la crainte de répercussions défavorables sur la compétitivité sectorielle.

4. Tout en soulignant que les effets régressifs des taxes liées à l'environnement sont d'après les indications disponibles limités, M. Barde décrit les mesures envisageables pour atténuer ces effets ou pour les contrebalancer, que ce soit par des paiements forfaitaires ou par un redéploiement fiscal qui allège la fiscalité d'autres matières imposables (par exemple, le revenu). En ce qui concerne la compétitivité, il insiste sur la nécessité d'envisager non seulement les effets sur une entreprise ou un secteur particulier (qui peuvent être défavorables), mais aussi les effets sur l'économie dans son ensemble (qui peuvent être favorables du fait d'une efficacité accrue), et de comparer les incidences des taxes environnementales à celles d'autres moyens d'action. Il note qu'en raison de ces préoccupations, les taxes environnementales en vigueur dans les pays de l'OCDE s'accompagnent aujourd'hui de nombreuses exemptions¹, et évoque d'autres mesures possibles qui n'auraient pas pour effet de diminuer l'efficacité environnementale de ces taxes. Parmi ces mesures, il y a une meilleure intégration des taxes environnementales dans le cadre de réformes globales de la fiscalité, l'annonce précoce des mesures fiscales et le relèvement progressif des

1. Voir la base de données conjointe OCDE/UE sur les impôts liés à l'environnement [www.oecd.org/env/tax-database/] pour une liste de ces taxes et des exemptions prévues.

taxes, la suppression graduelle des exemptions, le remplacement des exonérations totales par des structures à plusieurs taux, et le réacheminement des recettes fiscales vers les secteurs imposés tout en préservant les incitations marginales. M. Barde signale que les travaux en cours dans le cadre de la Session conjointe des experts sur la fiscalité et l'environnement de l'OCDE consistent à analyser de manière plus approfondie les effets des taxes environnementales (notamment les taxes sur l'énergie) sur la compétitivité et à promouvoir un dialogue multilatéral sur la réforme fiscale écologique.

5. Mme Cízkova donne la parole aux intervenants représentant les **ONG de défense de l'environnement**, à savoir M. John Hontelez du Bureau européen de l'environnement (BEE) et M. Yannis Paleoncrassas de l'ONG grecque Elliniki Etairia (membre du BEE). M. Hontelez expose les grandes lignes d'une campagne lancée récemment par le BEE sur le thème « Faire les bons choix pour l'environnement à l'aide des prix : la réforme environnementale de la fiscalité en Europe », qui préconise :

- le transfert additionnel de 10 % des recettes fiscales totales de la fiscalité sur le travail vers la fiscalité environnementale d'ici à 2010, au niveau européen et à celui des Etats membres ;
- la suppression ou la réforme de toutes les subventions nocives à l'environnement d'ici à 2005 ;
- des mesures pour prévenir tout impact social négatif de ces réformes ;
- des politiques d'économies d'énergie et d'efficacité énergétique ; et
- des incitations financières pour la protection de l'environnement.

6. M. Paleoncrassas met l'accent sur les aspects positifs de la réforme fiscale écologique dans un contexte d'incidence budgétaire neutre, avec notamment des avantages pour l'environnement, une efficacité économique accrue, une expansion des industries vertes et un chômage moindre. Il insiste sur la nécessité d'envisager la réforme fiscale écologique comme un ensemble qui englobe la restructuration des taxes existantes, l'instauration de nouveaux prélèvements fiscaux et la réforme des programmes de subvention. Il estime qu'en règle générale, la réforme fiscale écologique devrait se traduire au niveau national par une compétitivité accrue. Sous l'influence des incitations fiscales créées en faveur de la réduction des pressions sur l'environnement, on peut tabler sur certains effets de substitution entre différents produits et procédés (par exemple, au détriment des secteurs et produits à forte intensité énergétique dans le cas des taxes sur l'énergie). En ce qui concerne les préoccupations au sujet de la compétitivité, il propose de maintenir un cadre de neutralité budgétaire en utilisant les recettes des taxes environnementales pour financer l'abaissement des coûts de main-d'œuvre, ce qui peut engendrer un « double dividende ». Il évoque l'exemple de la réforme fiscale écologique en Allemagne, dont la première phase a permis de compenser une réduction de 1.9 % des cotisations sociales par le produit des taxes environnementales.

7. Pour assurer une transition en douceur, M. Paleoncrassas préconise une introduction progressive des réformes fiscales écologiques, des mesures spécifiques pour atténuer les incidences sur la compétitivité (remboursements d'impôts transitoires pour les secteurs touchés, programmes régionaux, etc.), ainsi que l'harmonisation de ces réformes au niveau de l'UE et, si possible, sur le plan international. En ce qui concerne les préoccupations quant à la répartition des revenus, il suggère d'ajuster les tranches du barème de l'impôt sur le revenu pour compenser les éventuels effets, de faire porter l'essentiel des allègements de cotisations sociales sur les tranches inférieures de revenu et de répartir de façon égale ces allègements entre les employeurs et les salariés. Tout en soulignant qu'on ne dispose pas d'éléments d'appréciation complets, il cite divers exemples de réformes fiscales écologiques qui ont eu ou devraient avoir un effet net positif sur l'emploi.

8. M. Han Kogels, responsable de la fiscalité indirecte chez Shell International, présente un exposé au nom du **Comité consultatif économique et industriel** (BIAC). Il attire l'attention sur le document de discussion préparé par le BIAC sur ce sujet et sur le diagramme illustrant la procédure d'essai employée

par la Commission néerlandaise des écotaxes pour évaluer les taxes environnementales. M. Kogels souligne que l'objectif global devrait être le maintien de la qualité de l'environnement dans un contexte de développement durable. A cette fin, il convient de recourir à des instruments judicieux et rationnels qui permettent de s'attaquer à la pollution de façon efficace et économe et de concilier les impératifs environnementaux avec les impératifs sociaux et économiques. Différents moyens d'action sont envisageables, mais M. Kogels recommande d'opter pour des instruments économiques (taxes, permis d'émission négociables, systèmes de consigne, accords volontaires ou négociés) qui :

- modifient dans un sens favorable les coûts et les avantages à long terme des décisions prises par les entreprises ;
- favorisent le recours à des produits et procédés écologiquement rationnels ;
- fonctionnent dans le cadre du libre jeu du marché ; et
- permettent aux entreprises et aux consommateurs de s'adapter aux signaux du marché.

9. Il estime que les écotaxes peuvent augmenter les coûts des entreprises et d'autres sans forcément engendrer des avantages mesurables pour l'environnement. Il est d'avis que d'autres instruments économiques devraient être envisagés afin d'améliorer la transparence et l'efficacité. Pour lui, si les écotaxes peuvent paraître séduisantes en théorie, elles sont susceptibles d'avoir des conséquences indésirables en déplaçant les incidences négatives sur l'environnement vers d'autres pays, régions, secteurs ou segments de la chaîne de production. Dès lors que les taxes sont suffisamment élevées, elles peuvent nuire à la viabilité économique des entreprises et secteurs d'activité et faire supporter aux segments défavorisés de la société des coûts inévitables. Il y a aussi un risque qu'elles soient détournées de leur but pour servir à générer des recettes fiscales lorsqu'elles s'appliquent à des biens inélastiques. M. Kogels recommande qu'au lieu de faire appel aux seules taxes environnementales, on recoure à une panoplie d'instruments et que les besoins soient examinés pour chaque cas particulier. De manière générale, il estime que les instruments économiques devraient être conçus sur la base : de données complètes et d'informations scientifiques fiables ; d'une analyse coûts-avantages ; et d'une analyse des incertitudes, des interactions entre les politiques et des autres mesures possibles. Ces instruments devraient se substituer à des réglementations et être transparents et compatibles avec les règles de l'économie de marché. Pour M. Kogels, les recettes devraient être employées pour la protection de l'environnement, restituées aux secteurs concernés ou reversées à la population dans son ensemble. Il préconise l'application d'une procédure d'essai inspirée de celle utilisée par la Commission néerlandaise des écotaxes pour évaluer les instruments potentiels.

10. Intervenant au nom de la **Commission syndicale consultative** (TUAC), M. Lucien Royer attire l'attention des participants sur une réunion du Programme Travailleurs/Employeurs de l'OCDE qui a été consacrée en octobre 2001 aux pratiques fiscales dommageables et autres questions fiscales, au cours de laquelle la TUAC avait présenté une analyse du rapport de l'OCDE sur les taxes liées à l'environnement. La TUAC s'était déclarée favorable au rapport et avait constaté que l'analyse économique classique surestimait les charges que les écotaxes font peser sur la production et le travail, mais elle avait estimé que la question n'avait pas été pleinement traitée dans la perspective du développement durable. M. Royer souligne qu'il peut bien souvent être nécessaire d'offrir une compensation aux travailleurs touchés. Cela étant, compte tenu de l'ampleur de certains problèmes – tels que le changement climatique –, il est clair que les taxes environnementales seules ne permettront pas d'atteindre les objectifs requis et qu'il faut une volonté politique plus forte. Ces taxes doivent donc être combinées à d'autres instruments, tels que les accords volontaires.

11. Faisant référence aux résultats de la réunion sur le changement climatique et l'emploi tenue en octobre 2001 dans le cadre du Programme Travailleurs/Employeurs, M. Royer souligne que la réforme des politiques continue de se heurter à des obstacles importants et que si les taxes sur l'énergie peuvent de manière générale avoir un effet net positif pour les travailleurs, des analyses plus approfondies s'imposent.

Il fait valoir que répondre aux préoccupations sociales suscitées par les taxes environnementales constitue le moyen le plus constructif de favoriser l'adhésion du public. Il insiste sur la nécessité de multiplier les évaluations a posteriori des taxes environnementales, mais estime que ces évaluations devraient s'inscrire pleinement dans la perspective du développement durable – en examinant les effets économiques, sociaux et environnementaux –, de façon à explorer les possibilités de « triple dividende ».

12. Une **discussion** animée et diversifiée s'engage à l'issue des exposés. Des délégués soulignent qu'il importe de faire accepter les taxes environnementales par le public, notamment au travers de conférences et d'autres manifestations axées sur l'information destinées à faire prendre conscience de leurs effets. Les représentants des ONG de défense de l'environnement et la TUAC partagent ce point de vue, mais font valoir que les responsables politiques doivent donner le ton en militant en faveur des taxes environnementales et ne pas céder aux pressions exercées par ceux qui veulent en être largement exonérés. Des délégués estiment que s'il existe aujourd'hui de nombreuses exemptions fiscales et que la volonté politique de les supprimer fait défaut, c'est aussi parce qu'il subsiste entre les pouvoirs publics et l'industrie une forte asymétrie de l'information.

13. Les représentants des entreprises insistent sur la nécessité de maintenir des incitations adéquates en faveur de l'innovation et du développement technologique, et de veiller à ce que la fiscalité ne comprime pas les ressources financières disponibles pour soutenir ces activités. Ils soulignent que même lorsqu'elles bénéficient d'exemptions fiscales, les entreprises participent bien souvent par d'autres moyens, tels que les accords volontaires, à la lutte contre les problèmes. Le Secrétariat fait valoir qu'il existe des situations où la fiscalité est plus efficace que les réglementations contraignantes, et que les taxes doivent être envisagées dans le cadre d'une vaste panoplie de mesures. Il insiste sur la nécessité de systèmes d'évaluation intégrés pour suivre l'efficacité et l'impact des taxes et faire en sorte qu'elles soient mieux acceptées, attirant l'attention sur le rôle important que jouent à cet égard les commissions des écotaxes dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

14. **Mme Cízkova** résume les principales conclusions de la discussion, en particulier :

- les taxes constituent un instrument important de la politique de l'environnement, mais elles doivent être considérées comme s'inscrivant dans le cadre d'une panoplie de mesures ;
- leurs incidences sur la compétitivité et la répartition des revenus doivent faire l'objet de travaux analytiques plus approfondis ; et
- il est nécessaire de sensibiliser le public et de susciter son adhésion aux taxes environnementales, et la constitution de partenariats entre les pouvoirs publics et les parties concernées pourrait permettre d'œuvrer plus efficacement dans ce sens.

Point 3 de l'ordre du jour. Autres thèmes traités par l'EPOC

(i) Programme de travail sur l'environnement et budget pour 2003-2004

15. La discussion sur ce point s'ouvre sur l'intervention d'un représentant du **BIAC**, qui souligne que le projet de Programme de travail et budget (PTB) est très complet et que les récentes réalisations qui sont décrites dans le document de synthèse sont remarquables. Le BIAC se félicite du projet de travaux sur les panoplies de mesures et estime que les instruments doivent être évalués du point de vue de leur efficacité et de leurs incidences sociales et économiques. Il affirme son intérêt pour une participation active au projet d'élaboration d'un nouveau manuel sur l'analyse coûts-avantages. S'agissant des travaux sur le découplage, le BIAC insiste sur la nécessité de mettre davantage l'accent sur l'action en faveur de l'innovation. Il appuie l'activité sur l'environnement, la santé et la sécurité, notamment en ce qui concerne l'harmonisation des politiques et le partage de la charge de travail en vue de maintenir les coûts pour les entreprises et les pouvoirs publics à un bas niveau.

16. Les **ONG de défense de l'environnement** estiment que les travaux proposés sur les crédits à l'exportation et l'environnement sont insuffisants et qu'il conviendrait de créer un groupe conjoint de représentants de l'EPOC et du Groupe sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation pour travailler sur cette question. Le Secrétariat signale qu'il s'agit non de faire double emploi avec les travaux du Groupe sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation, mais de compléter ces travaux. Il insiste sur le fait que des progrès sont réalisés sur ce dossier, que des représentants des acteurs intéressés ont précédemment participé à des consultations avec le Groupe sur les crédits et garanties de crédit à l'exportation, et qu'il en ira de même lors de la prochaine consultation à la fin du mois de juin.

(ii) Indicateurs du découplage des pressions environnementales et de la croissance économique

17. La discussion sur ce point s'ouvre sur l'intervention d'un représentant des **ONG de défense de l'environnement**, qui se félicite des travaux conduits jusqu'à présent et s'enquiert des étapes suivantes. Il insiste sur la nécessité de pousser la réflexion au-delà des questions de découplage absolu ou relatif pour déterminer des niveaux de découplage « suffisants ». Le Secrétariat explique que cette première étape des travaux, qui répond à une demande figurant dans le Communiqué de la réunion ministérielle de 2001, est à présent achevée, et que l'EPOC examinera dans quelle mesure elle peut être approfondie à l'avenir, notamment à l'appui des Examens des performances environnementales.

(iii) Prise en compte des aspects sociaux dans les travaux de l'OCDE sur le développement durable, à l'occasion et à la suite du Sommet mondial pour le développement durable.

18. La discussion sur ce point s'ouvre sur l'intervention d'un représentant de la **TUAC**, qui fait valoir que les aspects sociaux du développement durable ne transparaissent pas bien dans les travaux de l'OCDE sur le développement durable, même si un certain nombre d'aspects supplémentaires ont trouvé un écho dans la Stratégie de l'environnement et dans le nouveau rapport de l'Organisation au Sommet mondial pour le développement durable. Il insiste sur la nécessité d'engager un débat cohérent pour définir les aspects sociaux du développement durable et de mieux en tenir compte dans l'ensemble des travaux nouveaux de l'OCDE sur le développement durable – y compris les examens du développement durable du Comité EDR et les activités du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales. Il propose l'organisation d'une réunion entre les institutions compétentes (OCDE, Banque mondiale, OIT) et les groupes d'acteurs concernés (TUAC, BIAC, ONG de défense de l'environnement) pour faire avancer ce dossier.

Point 4 de l'ordre du jour. Conclusions

19. Mme Cízkova indique que les échanges de vues sur les différents points de l'ordre du jour seront portés à la connaissance de l'EPOC par un membre du Bureau, à l'occasion de l'examen des points correspondants de l'ordre du jour de l'EPOC, et qu'elle-même rendra compte des discussions qui ont eu lieu dans le cadre de la séance spéciale sur les taxes environnementales.

20. M. Barde invite les participants à assister le 27 juin à Berlin à une conférence sur la « réforme fiscale verte », qui sera organisée conjointement par l'OCDE et le Ministère fédéral allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire.