

## L'ECONOMIE POLITIQUE DES TAXES LIEES A L'ENVIRONNEMENT

### RÉSUMÉ

#### ***Les taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE***

L'expérience de ces dernières décennies a démontré que les taxes liées à l'environnement peuvent être des instruments efficaces et efficients de la politique d'environnement. Elles transmettent un signal de prix qui contribue à garantir que les pollueurs tiennent compte du coût de la pollution pour l'environnement au moment de prendre leurs décisions de production et de consommation. Nombre de taxes liées à l'environnement concourent à des améliorations de l'environnement en suscitant des hausses de prix qui réduisent la demande des produits nocifs concernés.

Tous les pays membres de l'OCDE appliquent plusieurs taxes liées à l'environnement. Une base de données gérée conjointement par l'OCDE et par l'Agence européenne pour l'environnement (AEE) recense à l'heure actuelle environ 375 taxes de ce type dans les pays membres, à quoi s'ajoutent quelque 250 droits et redevances liés à l'environnement. Le produit de ces taxes représente 2-2.5 % du PIB. Environ 90 % des recettes proviennent des taxes sur les carburants et les véhicules à moteur, tandis que beaucoup d'autres taxes n'ont pas pour but principal de dégager des recettes.

Toutefois, on pourrait améliorer encore l'efficacité environnementale et l'efficacité économique des taxes liées à l'environnement en réduisant les exemptions et les autres dispositions spéciales en vigueur. Mais cela risquerait, dans une certaine mesure, d'entrer en conflit avec les deux principales préoccupations politiques qui font obstacle actuellement à une application plus générale de taux d'imposition reflétant intégralement les impacts néfastes sur l'environnement de divers produits et services : la peur de voir s'éroder la compétitivité sectorielle et la crainte d'effets négatifs sur la répartition du revenu. Ces deux préoccupations sont donc au cœur du présent rapport.

#### ***Mise en œuvre des taxes liées à l'environnement***

Lors de la mise en œuvre de taxes liées à l'environnement, les objectifs de la mesure prise doivent être clairement énoncés dès le départ. La décision d'adopter une mesure particulière n'interviendra qu'à l'issue d'une analyse minutieuse de toutes les autres actions envisageables pour atteindre les objectifs visés. Cela passe par une étude approfondie des coûts et avantages de chaque approche et par une évaluation des pratiques en vigueur afin d'apprécier les mérites relatifs des différentes mesures. Il s'avère souvent utile d'intégrer les taxes liées à l'environnement dans un train de mesures comportant par exemple des réglementations contraignantes, des permis négociables et des approches volontaires.

#### ***Compétitivité internationale***

L'un des principaux obstacles à la mise en œuvre des taxes liées à l'environnement est souvent la crainte d'une érosion de la compétitivité internationale des secteurs les plus polluants, souvent très gourmands en énergie. Jusqu'ici, les taxes liées à l'environnement ne semblent pas avoir notablement érodé la compétitivité de tel ou tel secteur. Toutefois, ce constat s'explique en partie par le fait que les pays qui appliquent des taxes de ce type ont prévu des exonérations totales ou partielles pour les industries à forte intensité énergétique. La base de données OCDE/AEE révèle d'ailleurs que les taxes liées à l'environnement frappent presque exclusivement les ménages et le secteur des transports. Ces exemptions nuisent à l'efficacité de la dépollution et vont à l'encontre du principe pollueur-payeur.

Depuis l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, la plupart des pays de l'OCDE sont soumis à des obligations juridiquement contraignantes et chiffrées de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Il en est déjà résulté de nouvelles initiatives dans plusieurs pays de l'OCDE : ainsi, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005, les États membres de l'UE appliquent un système d'échange de droits d'émission de CO<sub>2</sub>, avec obligation pour certaines industries de détenir des quotas d'émission pour leurs rejets de CO<sub>2</sub>.

Des simulations sur modèle montrent que le recours à des instruments économiques pour réduire les émissions de gaz à effet de serre peut effectivement avoir des effets négatifs sur la compétitivité internationale de *certain*s secteurs industriels, surtout quand ces instruments ne sont pas appliqués de manière globale. C'est ce qu'ont démontré par exemple des études de cas sur la sidérurgie et l'industrie du ciment. Toutefois, ces deux études révèlent qu'en dépit de certains « transferts » de carbone, on peut obtenir une réduction substantielle des émissions mondiales de carbone.

Des mesures unilatérales prises par telle région ou tel pays peuvent entraîner des baisses de production sensiblement plus fortes dans les pays et secteurs concernés. Plus nombreux sont les pays qui mettent en place des politiques similaires, plus limités sont les effets sur la compétitivité sectorielle.

Les études de cas ont analysé quelques moyens de limiter la charge pour les entreprises touchées, tout en maintenant les incitations à dépolluer. Une solution consisterait à recycler (partiellement) le produit des taxes au profit des entreprises touchées. Selon les études de cas, le recyclage des recettes *atténuerait* les réductions mondiales des émissions dans le secteur en question. En d'autres termes, préserver la compétitivité en recyclant les recettes au profit des secteurs touchés risque d'affaiblir l'efficacité environnementale du dispositif dans son ensemble. Ce rapport examine aussi le recours à des ajustements fiscaux aux frontières pour atténuer les effets des taxes sur la compétitivité.

Le rapport décrit également des études de cas ex post sur la mise en œuvre de taxes liées à l'environnement, et relève les enseignements que l'on peut en tirer du point de vue de l'économie politique. En particulier, les décideurs publics devraient évaluer correctement les pressions sur la compétitivité et prendre des mesures en conséquence. Les pays devraient aussi s'efforcer de fixer des bases d'imposition aussi larges que possible pour que les réductions des émissions aient un bon rapport coût-efficacité. En adoptant des bases d'imposition étendues et en inscrivant les taxes dans une stratégie de réforme de grande envergure, on pourrait rendre les prélèvements plus aisément acceptables par les parties affectées. Cette stratégie a été appliquée dans de nombreux pays qui ont mis en œuvre des réformes fiscales « vertes ».

### ***Répartition du revenu***

Les effets distributifs de la politique d'environnement sont au centre des débats. La plupart des études montrent que les taxes liées à l'environnement, et plus particulièrement les taxes sur l'énergie, peuvent avoir un effet régressif sur la répartition du revenu des ménages. Toutefois, une évaluation complète des effets de l'imposition de taxes environnementales sur la répartition du revenu devrait aussi prendre en compte les effets indirects des hausses de prix des produits taxés, les effets de l'utilisation des recettes fiscales environnementales et/ou des mesures de compensation, ou encore la répartition des avantages environnementaux résultant de la taxe.

Les mesures d'atténuation, notamment les exemptions ou les réductions de taux des taxes liées à l'environnement, peuvent amoindrir l'efficacité environnementale des taxes. Les pouvoirs publics doivent rechercher d'autres mesures plus directes s'ils veulent indemniser les ménages à faible revenu. Des mesures compensatoires, consistant à réduire d'autres impôts ou à agir par le biais du système de sécurité sociale, permettent de préserver le signal de prix transmis par la taxe tout en atténuant l'impact négatif de celle-ci sur les ménages défavorisés.

Les effets régressifs de l'application de taxes environnementales sont souvent adoucis en utilisant les recettes obtenues pour abaisser d'autres prélèvements, notamment l'impôt sur le revenu. Ces allègements fiscaux peuvent être ciblés sur les groupes à faible revenu. Dans certains cas, l'aspect redistributif a été totalement négligé, ou il ne s'est manifesté que tardivement et a été traité d'une manière plus spécifique. Cette situation pourrait engendrer une vive opposition empêchant la mise en œuvre efficace des mesures environnementales, et il en résulterait des coûts excessifs pour la collectivité. Pour que les objectifs de redistribution soient dûment pris en compte, les pays membres devraient envisager d'intégrer dans le processus décisionnel des mécanismes assurant une analyse explicite des effets sur la répartition du revenu.

### ***Utilisation des recettes fiscales***

Le produit des taxes environnementales peut être utilisé pour raffermir le solde budgétaire, financer un accroissement des dépenses ou réduire d'autres prélèvements. Plusieurs pays de l'OCDE ont atténué la pression fiscale sur le travail, en réduisant les coûts de main-d'œuvre non salariaux par un allègement des cotisations sociales patronales. Cette mesure peut aussi réduire les pertes d'efficacité qui accompagnent généralement le recouvrement des recettes fiscales, si les impôts allégés engendrent plus de distorsions que les taxes liées à l'environnement qui sont mises en place. Un aspect très controversé de l'utilisation du produit des taxes environnementales est le transfert de la pression fiscale du travail aux activités polluantes dans l'espoir que cet allègement stimulera l'effort de travail et contribuera ainsi à accroître l'emploi, tout en améliorant la protection de l'environnement (hypothèse du « double dividende »). Une distinction est souvent établie entre l'hypothèse du double dividende fort et celle du double dividende faible. Selon l'hypothèse du double dividende faible, le recyclage des recettes sous forme d'une réduction des impôts ayant des effets de distorsion induit un accroissement de bien-être par rapport à un recyclage sous forme de paiements forfaitaires. Selon l'hypothèse forte, la substitution d'une taxe environnementale à un impôt représentatif ayant des effets de distorsion engendre un gain de bien-être. L'hypothèse du double dividende faible n'est pas contestée, mais celle du dividende fort suscite la controverse.

Les recettes fiscales sont parfois affectées à des dépenses spécifiques, dans certains cas à des fins environnementales. Toutefois, la préaffectation risque d'aller à l'encontre du principe pollueur-payeur. De plus, comme le mécanisme d'affectation détermine par avance l'utilisation des recettes, il peut faire obstacle à une réévaluation ou à des modifications ultérieures des programmes fiscaux et de dépenses. C'est pourquoi il faut repenser régulièrement la justification économique et environnementale des mesures d'affectation pour éviter des dépenses inefficaces qui ne seraient pas normalement financées par les recettes fiscales générales.

### ***Coûts administratifs***

Les taxes liées à l'environnement peuvent être conçues de telle façon que les coûts administratifs soient relativement bas. A titre d'exemple, les taxes sur les produits pétroliers sont perçues sur un nombre limité de raffineries et de dépôts de pétrole, et elles sont relativement simples à administrer et à mettre en œuvre. Par ailleurs, plusieurs exemples montrent qu'il est réellement possible de maintenir à un niveau relativement faible les coûts administratifs d'un système couvrant un grand nombre de contribuables.

Cependant, de nombreux instruments économiques utilisés pour la politique d'environnement comportent plusieurs dispositions spéciales qui alourdissent les coûts administratifs. Ces mécanismes, notamment les exemptions, sont souvent mis en place à des fins non environnementales, pour répondre à des préoccupations de compétitivité ou de répartition du revenu. Apparemment, il y a souvent une corrélation entre l'ampleur des coûts administratifs et les mesures destinées à créer un dispositif « juste » ou « politiquement acceptable ». En conséquence, les caractéristiques des taxes liées à l'environnement qui correspondent à des coûts administratifs faibles s'accordent souvent avec des caractéristiques associées à une forte efficacité économique.

### ***Sensibilisation de l'opinion publique***

L'adhésion du public est cruciale pour réussir la mise en place des taxes liées à l'environnement.

L'acceptation d'un instrument économique par l'ensemble de la collectivité semble dépendre du degré de sensibilité au problème écologique que cet instrument est censé résoudre. D'une manière générale, on pourrait renforcer l'acceptation politique en instaurant une convergence de vues sur le problème en question, ses causes, ses effets, et les répercussions des mesures correctrices éventuelles. Cette convergence peut être obtenue en fournissant des informations exactes et ciblées sur les questions écologiques en jeu. Autre solution : associer les parties prenantes à l'élaboration des mesures, par exemple au travers de larges consultations formelles et/ou dans le cadre de comités ou de groupes de travail chargés de préparer de nouveaux instruments d'action.

***Les taxes liées à l'environnement utilisées en association avec d'autres instruments***

Dans la pratique, il est rare que les taxes liées à l'environnement soient appliquées tout à fait isolément. Elles s'ajoutent souvent à des dispositifs réglementaires, par exemple. L'association d'une taxe avec d'autres types d'instruments peut offrir des avantages écologiques et/ou économiques. Une taxe peut s'avérer relativement efficace pour influencer sur le volume total de la consommation d'un type de produit donné et sur le choix entre différentes variétés de produits, mais elle pourrait — notamment en raison de problèmes de contrôle et de mise en application — se montrer moins adaptée pour réguler les *modalités*, le *moment*, le *lieu*, etc. d'utilisation d'un produit déterminé. Par conséquent, d'autres instruments peuvent en tout état de cause se révéler nécessaires.

En revanche, il semble souvent que l'on a défini un trop grand nombre d'objectifs environnementaux. C'est peut-être le cas dans le secteur des déchets où, par exemple, des objectifs de recyclage spécifiques pour de nombreux produits ou flux de déchets ont été fixés dans beaucoup de pays de l'OCDE, souvent en l'absence d'études démontrant clairement que les flux de déchets retenus représentent une plus grande menace pour l'environnement que d'autres flux de déchets. En outre, les objectifs adoptés pour la mise en décharge de déchets biodégradables devraient faire l'objet d'analyses coûts-avantages plus approfondies.