

Les écotaxes en Europe

Quels paramètres de politique économique pour éclairer le débat ?

Alfred Pfaller

Les conditions de la mise en place d'une fiscalité écologique ont changé depuis les années 90 et les premières mesures visant à son instauration. Aujourd'hui, nous mesurons différemment ses conséquences sur l'environnement et son coût pour les économies nationales.

Le cadre du débat a également changé. Alors que l'idée d'un découragement économique des comportements anti-écologiques a gagné du terrain, la réforme fiscale écologique n'est plus la priorité de la diplomatie environnementale internationale.

La comparaison des écotaxes mises en place dans l'UE montre que les Etats n'ont pas adopté une approche harmonisée sur la question. Globalement, le transfert de l'assiette fiscale du facteur travail vers le facteur environnement reste très limité.

La croissance durable ne peut voir le jour que dans le cadre d'un projet écologique d'ensemble qui intègre les questions de l'énergie et de l'évolution du climat. La mise au point d'une écotaxe compatible avec les préoccupations sociales peut constituer l'un des volets d'un tel projet.

Alfred Pfaller a étudié la sociologie et l'économie. Il a été pendant dix ans rédacteur en chef de la revue *Internationale Politik und Gesellschaft*, puis représentant de la Fondation Friedrich Ebert en Roumanie et en Moldavie. Il travaille aujourd'hui comme conseiller politique et social indépendant.

Introduction

Depuis que la politique s'intéresse aux craintes que suscite l'exploitation excessive de l'atmosphère, de l'eau et du sol issue de nos modes de vie et de production industrielle, une panoplie d'instruments diversifiés a été élaborée pour inciter les producteurs et les consommateurs à ménager davantage l'environnement dans l'avenir. Les éléments moteurs de cette évolution furent :

- Un débat théorique intense sur les mesures d'incitation économiques susceptibles de faire évoluer les comportements des producteurs et des consommateurs dans la bonne direction ;
- Le travail de pionnier de quelques pays dans la mise en place d'instruments destinés à influencer sur ces comportements.

Dès le départ, cette évolution est aussi un sujet de préoccupation par rapport à la compétitivité : On craignait que les incitations à une économie plus écologique ne renchérissent trop les productions nationales par rapport aux produits importés de pays moins regardants sur les questions d'environnement. Cette crainte donna lieu à des analyses très diverses, tant au plan de la théorie économique que dans la pratique des pays pionniers. L'Allemagne, en particulier, mita sur les marchés d'avenir "verts", qui devaient donner aux précurseurs du virage énergétique des avantages compétitifs significatifs. Au total, les craintes pour la compétitivité constituèrent tout de même un frein considérable à la mise en place de mesures incitatives à un plus grand respect de l'environnement. Les incertitudes vis-à-vis de la croissance économique et du revenu réel de la population constituèrent un autre frein, même si, sur ce point également, des réflexions sérieuses furent menées pour déterminer les moyens d'endiguer ces craintes.

Au départ, les problèmes environnementaux de nature régionale (comme la protection des eaux et le dépérissement des forêts) étaient au premier plan. Puis la crainte croissante du changement climatique induit par les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) finit par attirer peu à peu l'attention sur un problème qui ne pouvait être maîtrisé que par une action à l'échelle mondiale. Dans le débat sur les instruments capables d'imposer des modes de production et de consommation plus écologiques, l'échelon supranational a donc conquis aujourd'hui un rôle pré-

pondérant. Les réflexions menées dans chaque pays suivent pour l'essentiel ce qui a été décidé ou ce qui est sur le point de l'être dans les instances internationales. Concernant certains volets importants de la protection de l'environnement, l'Union européenne a adopté des règles qui non seulement engagent les Etats membres, mais définissent aussi des paramètres auxquels doivent se référer les instruments de politique de l'environnement relevant de la compétence nationale.

Aujourd'hui, les conditions de la mise en place de taxes environnementales, dites écotaxes, sont différentes des années 1990 - tant au plan des répercussions sur l'environnement que du point de vue de leur coût macro-économique (prix, compétitivité, revenu). S'agissant du volet de la protection de l'environnement, la réduction des émissions de dioxyde de carbone dans l'atmosphère est devenue aujourd'hui une priorité. En la matière, l'Union européenne a pris l'initiative, en fixant une limite obligatoire du total des émissions des industries "les plus polluantes", en particulier les centrales électriques. A chaque émission de CO₂ correspondent des certificats d'émission, qui sont attribués gratuitement dans un premier temps, mais qui doivent ensuite être achetés et peuvent faire l'objet d'un commerce. Ainsi s'est créé un nouveau contexte pour la mise en place de taxes nationales sur l'énergie, cette nouvelle situation redéfinissant les avantages et les inconvénients des divers instruments et de leurs règles dérogatoires.

Le commerce des droits d'émission, nom couramment donné au schéma de limitation obligatoire des plafonds d'émission, touche un volet important de la production de CO₂, mais ne s'attaque pas du tout à cette source de pollution tout aussi centrale qu'est la circulation automobile. Certes, l'UE prescrit en la matière des seuils toujours plus ambitieux, gradués en fonction de la taille des moteurs. Cependant, des incitations économiques supplémentaires sont toujours nécessaires pour limiter la consommation des automobiles (des voitures plus petites, moins d'automobilité). C'est un domaine qui aujourd'hui relève encore entièrement des compétences nationales.

Très tôt, le débat sur le renchérissement de la consommation d'énergie par le truchement de l'écotaxe a mis en avant l'idée du "double dividende". Ainsi, l'intérêt de l'écotaxe n'est pas seulement d'inciter à un com-

portement plus respectueux de l'environnement, mais aussi de financer la baisse d'autres impôts, et de pouvoir ainsi favoriser la création d'emplois, voire la croissance économique. Cette notion de "double dividende" est très discutée entre les économistes, mais il semble que les bénéfices en termes d'emploi (et, le cas échéant, de croissance économique) ne représentent pas une motivation politique suffisante pour lancer une réforme fiscale, et constituent tout au plus un argument complémentaire de la motivation écologique. L'écotaxe semblant être d'un intérêt relatif par rapport à d'autres instruments de politique environnementale, on ne décèle aucun véritable projet politique sérieux visant à réduire efficacement la fiscalité sur le travail (et éventuellement sur les revenus), et à faire de l'écotaxe une source de recettes fiscales alternatives réellement importante pour les Etats.

La structure même du débat sur la réforme fiscale écologique a évolué. D'une part, l'idée de rendre les comportements polluants moins attrayants a progressé dans une grande partie de l'Europe. D'autre part, la peur d'une catastrophe climatique imminente a amplifié tout à la fois l'urgence et la portée du débat. Aujourd'hui, la question posée est celle d'un tournant énergétique mondial – qui apparaît de plus en plus urgent. L'objectif politique n'est plus de faire évoluer les comportements pour produire des effets difficilement quantifiables, mais de parvenir à des réductions quantifiées des émissions de CO₂ à l'échelle mondiale. La réforme fiscale écologique s'est trouvée reléguée dans l'ombre de la diplomatie environnementale internationale et du débat sur les instruments qu'elle est censée utiliser. L'instrument de la fiscalité n'est plus au premier plan car il ne garantit pas la réalisation d'objectifs quantifiés auxquels on attribue une importance considérable.

De plus, tout tournant écologique constitue une entreprise politique extrêmement complexe, qui, par-delà le consensus général sur les principes, rencontre de vives résistances dès lors que les choses se précisent. La tendance actuelle consiste donc à concentrer les énergies politiques sur les objectifs prioritaires et à davantage négliger les objectifs secondaires. Certes, une fiscalité écologique peut contribuer à la lutte contre les catastrophes climatiques, qui est une priorité politique, mais d'autres "fronts" se sont ouverts et sont devenus plus importants. Le combat

pour la poursuite d'une réforme fiscale écologique s'est vu privé d'une partie de son énergie politique.

Les écotaxes et leurs alternatives

Les prélèvements obligatoires ne sont pas le seul levier dont on dispose pour rendre la production et la consommation plus respectueuses de l'environnement. D'autres possibilités existent : les subventions, les interdictions et les obligations, la pression politique sur les entreprises ou sur les citoyens pour les inciter à adopter un comportement plus écologique, et le cas échéant les y contraindre. Ces approches peuvent être combinées à un système de taxes mais constituent aussi des alternatives en tant que telles. A l'échelon européen, on note l'importance particulière de l'approche évoquée plus haut, et qui consiste, par le recours à l'interdiction d'émettre plus qu'une quantité donnée de CO₂, à créer un privilège pour lequel pourra ensuite s'établir un prix de marché et dont la vente (sous forme d'enchères) fournira des revenus aux pouvoirs publics, même s'il ne s'agit pas de recettes fiscales au sens traditionnel du terme.

Les divers leviers qui permettent d'agir sur la consommation et la production dans l'intérêt de l'environnement ont tous leurs avantages et leurs inconvénients, et aussi leurs limites d'application.

Les impôts prélevés sur les productions et les consommations polluantes créent une incitation économique à limiter ces comportements polluants (par exemple, l'utilisation de carburants fossiles pour la mobilité ou pour produire de l'électricité) et le cas échéant à passer à des solutions de substitution (le vélo, les transports en commun, ou les sources d'énergie alternatives). Le degré de bénéfice environnemental que permet un taux d'imposition donné dépend de circonstances peu prévisibles, sur lesquelles l'influence du pouvoir politique est souvent limitée, à savoir :

- L'importance de la consommation mise en cause (par exemple la conduite d'une voiture spacieuse et rapide, ou le chauffage de pièces inutilisées dans les immeubles) pour les groupes de personnes concernées ;
- Le revenu des personnes, qui détermine le seuil à partir duquel le maintien du

mode de consommation en cause n'est plus tenable ;

- Le coût des solutions alternatives plus respectueuses de l'environnement (par exemple les transports en commun ou le recours aux énergies éolienne et solaire).

Le calcul économique n'est donc pas le seul en œuvre. Lorsque les personnes sont très attachées à leur mode de consommation, l'impôt écologique a peu d'effet incitatif et correspond davantage à une sanction réduisant le revenu réel. Il est aussi "inégalitaire" au sens propre dans la mesure où il conduit surtout à un changement de comportement (contraint) chez ceux dont les revenus ne permettent pas de maintenir leur mode de consommation antérieur. Les instruments fiscaux portent en particulier sur les consommateurs marginaux, que l'augmentation du prix écarte pratiquement du marché.

Les impôts ne sont pas seulement des instruments de pilotage, ils représentent aussi - quelque soit leur objectif immédiat - des sources de revenus pour les pouvoirs publics. En tant que tels, ils créent des marges de manœuvre fiscales qui peuvent permettre de diminuer d'autres prélèvements, de financer des dépenses publiques supplémentaires (en période de disette fiscale, de maintenir certaines dépenses). D'un autre côté, l'impact positif de l'impôt sur les recettes publiques faiblit à mesure que la consommation des combustibles fossiles taxés diminue. En d'autres termes : plus le "premier dividende" (l'effet environnemental) est fort, plus le "second dividende" (la baisse de la fiscalité pesant sur le facteur travail) sera faible.

D'autre part, installer des alternatives moins polluantes (comme par exemple les énergies éolienne et solaire ou les transports en commun) ou en diminuer les coûts permet aussi d'influer sur le prix à partir duquel le consommateur final ou le producteur, qui est exposé à une concurrence sur les prix, changera son comportement. Les subventions en sont le principal moyen - tant pour la mise à disposition immédiate de ces solutions alternatives que pour le développement des possibilités qui s'y rattachent. D'abord, les subventions ne pèsent pas sur le consommateur, mais sur le contribuable (parce qu'elles sont financées soit par une hausse des impôts, soit par la diminution d'autres dépenses publiques). Si l'on veut par exemple réduire la consommation totale d'énergie, les sub-

ventions ne constituent un outil approprié que si elles permettent de réduire suffisamment les coûts que supporte le consommateur pour réduire sa consommation (typiquement : les frais d'isolation thermique des immeubles, l'utilisation de moteurs plus efficaces ou des transports en commun, qui ont une meilleure performante énergétique).

Les effets des subventions et de la fiscalité peuvent également se conforter mutuellement (avec d'un côté, par exemple, l'augmentation du prix de l'essence, du fioul domestique, du charbon ou des émissions de CO₂ qu'ils génèrent, et de l'autre la diminution du prix des transports en commun ou les énergies solaire et éolienne). Elles peuvent également s'inscrire dans une stratégie fiscale globale visant à induire des modes de fonctionnement économique plus écologiques dès lors que les recettes des écotaxes sont utilisées pour financer les alternatives moins polluantes.

La subvention est aussi un instrument de pilotage plus "égalitaire" que l'impôt, car à l'inverse de celui-ci, elle ne repose pas sur le consommateur marginal. Ses coûts (hausse d'impôt ou baisse d'autres dépenses publiques) peuvent, s'il existe une volonté politique, être imputés de manière ciblée aux acteurs les plus forts économiquement.

Le signal-prix que génèrent les subventions constitue néanmoins une ingérence plus forte que l'impôt dans le fonctionnement du marché. Les subventions privilégient certaines alternatives par rapport au comportement polluant et ne laisse pas au marché le choix des alternatives les plus économiques. Dès lors, le risque encouru est de promouvoir des alternatives énergétiques qui n'ont pas d'avenir sur le marché ou qui peuvent un jour "tomber en disgrâce" politique (comme l'énergie nucléaire). Au contraire, l'impôt privilégie sans discrimination toutes les alternatives qui ne lui sont pas assujetties. Puisqu'il laisse davantage de marge de manœuvre au marché dans le choix d'alternatives non polluantes, il est peut-être plus efficace que les subventions, qui orientent l'initiative des entreprises - y compris en matière de recherche et développement - dans une direction susceptible de se révéler mauvaise à long terme. Cependant, on peut bien sûr reconnaître aux subventions le mérite de bénéficier à des technologies auxquelles la "politique industrielle" des pouvoirs publics n'avait pas pensé auparavant.

Le système des aides ciblées a surtout l'avantage d'offrir une plus grande sécurité à la planification à long terme des alternatives techniques non polluantes, qui impliquent souvent des investissements structurels considérables.

Les interdictions et les obligations demeurent les instruments d'intervention publique les plus efficaces en termes d'effet sur l'environnement et de clarté des paramètres imposés à la mise au point de technologies moins polluantes. Elles imposent des limites quantitatives en fonction d'objectifs environnementaux d'ordre supérieur, confient au marché à la fois la détermination d'un nouveau prix reflétant la rareté du produit et, à partir de ce signal-prix, le développement de modes de consommation et de production alternatifs. Le prix de la rareté, s'il est très élevé, peut constituer un problème dans la mesure où il entraînerait d'importantes pertes de compétitivité sur les prix pour les producteurs nationaux et une baisse du niveau de vie des couches de population aux revenus les plus modestes. Il conviendra, pour pleinement tenir compte de ce risque, de n'imposer que progressivement les contingentements quantitatifs et de les renforcer par étapes.

En tout cas, les interdictions et les obligations ne doivent pas être perçues comme des interventions extérieures au marché, et donc inefficaces. On peut les considérer comme une mise en lumière de pénuries réelles des biens environnementaux (une atmosphère sans impact sur le climat, des cours d'eau capables de se régénérer eux-mêmes, la diversité des espèces, etc...). En cela, elles permettent la constitution d'un prix de rareté qui n'aurait pas vu le jour autrement, parce que les biens concernés, dont personne ne peut revendiquer la propriété, donnent l'illusion qu'ils sont disponibles à l'infini. Même les acteurs qui ont tout à fait conscience du caractère fini de ces biens sont contraints par la concurrence à se comporter de façon irresponsable à leur égard.

L'utilisation des biens environnementaux étant limitée en quantité, une clé de répartition est nécessaire pour déterminer la quantité pouvant être utilisée par chacun. Le mode de répartition le plus évident au plan économique s'appuie sur le prix de rareté que doit déterminer le marché (comme le prévoit l'UE pour la mise aux enchères des droits d'émission de CO₂). Le prix de marché permet une répartition aussi efficace que possible, en l'occurrence au profit de celui

qui utilisera le droit d'émission de la manière la plus rentable.

Toutefois, la répartition des droits d'utilisation par le prix de rareté ne se contente pas d'exclure ceux pour qui ces droits ont une valeur moindre ou qui les utiliseraient de manière moins rentable. Elle en prive aussi ceux qui n'en ont pas les moyens. Une telle approche est potentiellement aussi "inégalitaire" que l'écotaxe en ceci qu'elle peut concerner un droit d'utilisation censé être aujourd'hui accessible à tous les citoyens, mais dont seuls les plus fortunés peuvent disposer. C'est une réalité notamment en matière de mobilité automobile. En l'espèce, une répartition par rationnement est plus "sociale". Elle pourrait par exemple se faire par l'attribution de bons d'achat donnant à chaque citoyen un droit limité en quantité qui pourraient faire l'objet d'un commerce au même titre que les droits d'émission.

Les interdictions et les obligations ne prennent pas toujours la forme de limites quantitatives à ne pas dépasser. Elles peuvent, tout simplement, interdire certains types de comportements nocifs pour l'environnement (interdiction des CFC dans les réfrigérateurs, fermeture des centres des villes à la circulation automobile, ferroutage imposé aux poids lourds, cylindrée maximale pour les moteurs, limites de vitesses imposées). De telles entraves à la liberté de comportement peuvent considérablement soulager l'environnement dès lors qu'elles ne sont pas contrecarrées par des réactions de contournement. Ces interdictions peuvent avoir des coûts conséquents pour certains groupes (les constructeurs automobiles par exemple) qui verraient leurs marchés se réduire. Pour d'autres, comme les services de ferroutage ou les entreprises de taxi, elles feraient naître de nouvelles perspectives.

Les divers instruments de réduction des modes de production et de consommation polluants peuvent dans une large mesure être intervertis et combinés entre eux. D'une façon générale, la mise en œuvre de certains instruments rend moins impératif le recours à certains autres. Les écotaxes se trouvent elles aussi en concurrence avec les autres outils visant à imposer des fonctionnements moins polluants.

Le développement des écotaxes dans les pays européens

Au Danemark

Le Danemark fait partie des pionniers en matière de réforme fiscale écologique. Au début des années 1990, il a mis en place une taxe sur le CO₂ en complément d'un dispositif de taxe sur l'énergie qui existait depuis déjà un certain temps. En outre, la consommation d'électricité a été assujettie à une taxe spécifique comportant deux volets, l'un sur la consommation électrique en général, l'autre sur le CO₂. Dès l'origine, deux principes ont guidé cette fiscalité :

- Les recettes fiscales générées sont restituées au secteur privé sous forme d'allègement d'autres charges fiscales et sociales, de sorte que pour chaque catégorie d'acteurs (les ménages, les entreprises) la restitution compense précisément l'impact spécifique de l'écotaxe.
- Les éventuels désavantages compétitifs touchant l'industrie sont amortis par des règles dérogatoires généreuses mais assez complexes. Elles bénéficient particulièrement aux industries très énergivores.

Depuis la mise en place de cette fiscalité, les taux et les assiettes ont été modifiés à plusieurs reprises. S'y sont également ajoutées des taxes sur d'autres éléments de pollution (eau, eaux usées, déchets de plastique). Mises bout à bout, ces modifications n'ont toutefois entraîné qu'une hausse modeste de la fiscalité sur les modes de production polluants. En particulier, l'industrie a conservé des régimes dérogatoires généreux. Par rapport au reste de l'Europe, le Danemark se place néanmoins loin devant les autres pays, tant pour la part de la fiscalité écologique dans le produit intérieur brut (PIB) que pour l'augmentation de cette part.

Un aspect remarquable de la pratique danoise est le lien entre les écotaxes et les incitations positives à accroître l'efficacité énergétique (subventions aux investissements)

En Finlande

La Finlande a été le premier pays d'Europe à mettre en place une taxe sur le dioxyde de carbone. Comme ailleurs, il existait déjà en Finlande une fiscalité sur l'énergie. Depuis sa mise en place en 1990, le taux d'imposition

sur la composante carbone des sources d'énergie a été progressivement multiplié par vingt par rapport à sa valeur initiale.

Outre la taxe sur le CO₂, la Finlande s'est également dotée d'un prélèvement obligatoire sur la mise en décharge des déchets.

A la différence de la plupart des autres pays, la réforme fiscale écologique finlandaise n'a pas été conçue pour être neutre en termes de recettes. Au contraire, l'écotaxe s'inscrivait plutôt dans un projet global d'allègement de la fiscalité pesant sur le facteur travail et sur les ménages.

Contrairement à d'autres pays, la Finlande n'accorde pas non plus à son industrie de généreux régimes d'exonération de l'écotaxe et se montre même extrêmement économe en la matière. L'industrie du papier, particulièrement importante pour le pays et grande consommatrice d'énergie, récupère tout de même une partie de la taxe sur le CO₂ dont elle s'acquitte.

En Grande-Bretagne

Au cours des années 1990, la Grande-Bretagne a engagé un processus visant à taxer la pollution. Il se concentre sur les énergies fossiles mais il existe aussi une taxe sur la mise en décharge des déchets. S'agissant du volet principal portant sur les "énergies fossiles", la part du lion revient à la fiscalité sur les carburants. Par la suite s'est ajoutée une "taxe de changement climatique" prélevée sur toute utilisation commerciale d'énergie fossile, que ce soit sous forme d'électricité ou de carburant. Pendant quelques années, il existait aussi une taxe sur l'électricité. Globalement, le poids de la fiscalité écologique a un peu augmenté au cours des années 1990 (pour atteindre environ trois pour cent du PIB en l'an 2000) et s'est nettement réduit depuis.

La Grande-Bretagne a envisagé un transfert de fiscalité du facteur travail vers le facteur environnement, mais sans que la mise en œuvre de cette idée atteignent des dimensions susceptibles d'avoir un impact macroéconomique. A ce jour, on ne peut pas parler d'une réforme fiscale écologique digne de ce nom.

En ce qui concerne les aménagements aux profits des entreprises énergivores, la Grande-Bretagne reste plus fidèle à l'objectif environnemental de l'écotaxe que quelques

autres pays, comme par exemple l'Allemagne. Certes, quelques entreprises parmi les grosses consommatrices d'énergie (mais qui constituent un groupe nettement plus restreint qu'en Allemagne) bénéficient d'allègements généreux, mais ceux-ci sont liés à la condition stricte que soient entrepris des investissements destinés à améliorer leur performance énergétique.

Aux Pays-Bas

Les Pays-Bas ont commencé à la fin des années 1980 à transformer leurs taxes environnementales diverses en un système d'incitations fiscales centré sur l'énergie. Ce système était relativement complexe dès le départ et établissait des distinctions selon les types d'énergie, leur utilisation et les quantités consommées. Jusqu'à aujourd'hui, l'objectif est de ne pas taxer jusqu'à un certain niveau de consommation et de concentrer l'imposition sur le niveau supérieur. Toutefois, cette démarche s'avère difficile à gérer sur le plan administratif. La fiscalité écologique néerlandaise a subi plusieurs modifications au cours des vingt dernières années, en tenant notamment de plus en plus compte du bilan carbone. A partir de 1999, toutes les taxes sur l'énergie ont été indexées automatiquement sur l'évolution générale des prix.

Aux Pays-Bas, on a également respecté le principe de redistribution de la charge fiscale, la fiscalité écologique permettant la baisse d'autres impôts. Pour restituer à la société les recettes fiscales nouvelles, le fisc néerlandais s'est surtout appuyé sur le relèvement des seuils d'exonération. Néanmoins, l'effet d'allègement de ce "recyclage fiscal" a été largement occulté par d'autres mesures plus fortes. Tandis que le poids de la fiscalité écologique a légèrement augmenté au fil des années, passant d'environ trois à quatre pour cent du PIB (chiffre qui reste relativement élevé par rapport à l'ensemble de l'Europe), la fiscalité du travail est passée dans le même temps de près de 26 % à environ 18%.

Dans un souci de compétitivité, les Pays-Bas ont eux-aussi accordé de généreuses conditions particulières aux entreprises, de sorte que l'effet de cette fiscalité sur les prix, censée inciter à réduire les émissions de CO₂ de la grande industrie, est resté assez faible. Cependant, l'Etat a convenu avec les entreprises des secteurs très consommateurs d'énergie de lancer des programmes

d'investissement destinés à accroître leur efficacité énergétique de manière significative. Eu égard aux mécanismes corporatistes néerlandais qui tendent au consensus, il semble que ce mode d'influence politique directe ait été plus efficace que ne l'aurait été le détour par des signaux-prix anonymes. Bien entendu, on peut supposer que les perspectives d'un renchérissement des émissions de CO₂, inéluctable à long terme, a contribué à faire comprendre que les investissements dans l'efficacité énergétique étaient rentables.

En Suède

La Suède a commencé tôt à taxer la pollution de l'environnement en diminuant parallèlement les impôts directs. Ce dernier objectif était hautement prioritaire au plan politique, indépendamment de la nécessité de limiter les processus économiques polluants. Sa poursuite a pris des dimensions allant bien au-delà de la réforme fiscale écologique au sens strict. On peut dire que la réforme fiscale écologique s'est inscrite dans un projet plus vaste de refonte de la fiscalité. C'est dans ce cadre que la fiscalité pesant sur le facteur travail est passée d'une valeur extrême de 36 pour cent du PIB à 31 pour cent (ce qui reste élevé par rapport à la moyenne européenne), tandis que les taxes environnementales ont stagné plus ou moins autour de trois pour cent.

Pour autant, beaucoup de choses ont changé sur le front des écotaxes. A partir de 1991, les taxes sur l'énergie se sont de plus en plus converties en taxes sur les émissions de polluants (et notamment, mais pas seulement, sur le dioxyde de carbone). Ces taxes sur les polluants se sont constamment développées tandis que les taxes sur l'énergie étaient pour partie revues à la baisse. Alors que les écotaxes supportées par les ménages augmentaient implacablement, l'attitude vis-à-vis des entreprises fut plus changeante. Sur certaines périodes, les écotaxes ont accru le poids total de la fiscalité tandis qu'elles le diminuaient sur d'autres périodes. Cela s'explique par des modifications répétées des taux d'imposition, de l'évolution des matières qui sont à la source de ces taxes (types d'énergie et part des émissions de polluants) et des abattements et exonérations consentis. Toutefois, globalement, la Suède s'est elle-aussi beaucoup attachée à ne pas mettre à mal la compétitivité de ses productions énergivores. Comme c'est le cas

dans quelques autres pays, le gouvernement suédois fait néanmoins pression sur l'industrie pour qu'elle investisse dans l'efficacité énergétique. Dans certains cas, les exonérations d'écotaxes sont conditionnées à de tels investissements.

En Allemagne

L'Allemagne fait elle-aussi partie des pionniers européens en matière de réforme fiscale écologique, même si elle a effectivement mis en œuvre la réforme près d'une décennie après les Scandinaves. L'idée fondamentale de cette réforme fiscale était de transférer la charge de l'impôt du facteur travail vers le facteur environnement, en se concentrant avant tout sur la consommation d'énergie polluante. Comme ailleurs, cette idée de base s'est déclinée en un système complexe de divers prélèvements, taux et assiettes. Et comme d'autres, ce système a aussi subi des modifications régulières, même s'il ne s'en dégage qu'une augmentation très modérée du poids de la fiscalité écologique. En ce qui concerne le poids total des diverses écotaxes sur les énergies fossiles et l'électricité, l'Allemagne est plutôt en bas de tableau parmi les pays ayant mené à bien une réforme fiscale écologique.

Les allègements consentis à l'industrie et à l'agriculture locales, qui, selon un schéma complexe, ont été instaurés pour ménager leur compétitivité, sont assez significatifs. En la matière, on n'a pas constaté jusqu'ici une volonté d'appliquer de manière stricte le principe pollueur-payeur. A la différence du Danemark ou de la Grande-Bretagne, les taux d'imposition fortement réduits sont accordés à l'ensemble des productions à caractère commercial, ainsi qu'à l'agriculture, la sylviculture et la pisciculture, et sans tenir compte du degré d'intensité de leur consommation d'énergie. Toutefois, le calcul des allègements de charges sociales des entreprises en fonction de leur charge fiscale écologique tient compte de cette intensité.

En Allemagne, on ne cherche pas à ce que les avantages et les inconvénients de la réforme fiscale écologique se répartissent de façon à ne pas peser davantage sur certains acteurs économiques. Ce sont surtout les ménages qui en supportent la charge, tandis que l'industrie bénéficie à plein des allègements, mais n'est concernée que modérément par les écotaxes, du fait de l'application de taux réduits.

Même si les calculs économétriques semblent indiquer que la réforme fiscale écologique a entraîné non seulement une diminution des émissions de CO₂ mais aussi une détente sur le marché du travail, il convient de rester prudent sur l'analyse de ces résultats. En effet, les évolutions finalement plutôt modestes de la fiscalité ont eu lieu dans le contexte de mesures radicales prises tant sur le front du CO₂ que sur celui de l'emploi. Le marché du travail a été réformé en profondeur sur certains aspects par les "lois Hartz", et si ces réformes ont un impact positif sur les chiffres de l'emploi dans la crise grave que nous traversons, elles engendrent aussi une inquiétante polarisation de la société, à travers le développement des emplois "précaires". Pour lutter contre les émissions de CO₂, l'Allemagne s'est par ailleurs engagée dans une stratégie de promotion des énergies alternatives sans équivalent dans les autres pays.

La transformation écologique de la société industrielle, l'objectif déclaré des gouvernements allemands depuis 1998, a beaucoup progressé grâce au schéma de garantie d'accès au marché accordée aux énergies alternatives. Ce dispositif, dont les coûts à court terme sont supportés en partie par les consommateurs d'électricité et en partie par l'ensemble des contribuables, a entraîné un essor considérable des énergies éolienne et solaire. C'est devenu l'un des principaux moteurs du développement exponentiel de la demande mondiale d'éolien et de solaire, et cela a fait de l'Allemagne l'un des leaders sur le marché du savoir-faire et des équipements pour ces types de production d'énergie (même si elle est de plus en plus bousculée par la concurrence chinoise). Les économies d'énergie, qui sont pour le moment la principale source de réduction des émissions de CO₂, ont non seulement été portées par les incitations négatives que constituent le renchérissement de l'énergie, mais aussi par des incitations positives (subventions) et des règles contraignantes.

Il faut également noter que le renchérissement parfois considérable des carburants automobiles ainsi que du fioul domestique et du gaz naturel est dû pour une part importante aux marchés pétroliers et est mal perçu dans l'espace politique.

Cette image négative du rôle des marchés à l'appui du projet de réduction des émissions de CO₂ montre les limites politiques étroites qui s'imposent à la transformation écolo-

gique si elle souhaite s'appuyer pour une part essentielle sur des niveaux de prix de l'énergie visiblement élevés. D'un autre côté, il faut reconnaître que les progrès accomplis depuis des années dans le domaine de l'efficacité énergétique n'auraient pas vu le jour sans la perspective d'une augmentation constante des prix de l'énergie.

Comment les choses peuvent-elles évoluer ?

La comparaison entre les réformes fiscales écologiques entreprises en Europe ne fait pas apparaître beaucoup d'éléments susceptibles de faire école en tant que bonnes pratiques pour d'autres pays. Quelques pays sont allés un peu plus loin que d'autres, mais au final, le glissement de la charge de l'impôt du facteur travail (ou encore du facteur capital et du revenu des ménages) vers le facteur environnement reste très mesuré dans tous les pays. C'est encore au Danemark et aux Pays-Bas qu'on a été le plus courageux en la matière. En ce qui concerne la baisse de la fiscalité sur le facteur travail, les Pays-Bas (partis d'un niveau "normal") et la Suède (partie d'un niveau très élevé) ont eu beaucoup de succès, même si cette réussite n'était pas due à une réforme fiscale écologique, mais plutôt à une réforme plus générale.

Dans tous les pays évoqués, les craintes pour la compétitivité des productions nationales très consommatrices d'énergie se sont révélées être un frein important à l'emploi déterminé de la fiscalité écologique. A cela s'est ajouté un autre frein : la crainte des conséquences sociales d'un renchérissement impitoyable de l'électricité, du chauffage et des carburants.

Le regard sur les divers pays européens montre pourtant aussi que la lutte pour un fonctionnement économique plus respectueux de l'environnement n'est pas menée prioritairement sur le front de la fiscalité écologique. Des progrès plus significatifs ont été obtenus sur trois autres fronts :

- L'amélioration de l'efficacité énergétique dans la production, surtout poussée par une pression politique directe sur les entreprises et les secteurs économiques, sachant qu'en la matière, le durcissement de la fiscalité écologique était bien l'un des moyens de pression. Mais la perspective générale d'une hausse des

prix de l'énergie (même sans augmentation drastique de la fiscalité) a vraisemblablement joué un rôle au moins aussi important.

- Le programme allemand de promotion des énergies propres leur a facilité l'accès au marché, bien avant que les signaux-prix générés par l'écotaxe ne puissent produire d'effet mesurable. Il a accéléré de manière significative le processus de conversion aux énergies renouvelables, considéré comme inéluctable à long terme. C'est notamment vrai de l'incitation créée par la demande de développement technologique dans les domaines concernés, accrue de manière artificielle au départ.
- L'initiative européenne liant les émissions de CO₂ de la grande industrie à des droits - qui se raréfient au fil du temps - a soumis une grande partie de la consommation d'énergie fossile (mais pas la consommation de carburant) à un régime dont l'effet est nettement plus direct que celui d'un signal-prix obtenu par le biais d'une écotaxe.

La conjonction de ces trois facteurs n'a pas pour autant rendu obsolète le développement des écotaxes, puisqu'il ne s'agit pas simplement d'augmenter les taux d'imposition pour accroître la pression et amener à une réduction des émissions de CO₂ dans l'atmosphère ; Il s'agit plutôt :

- de rendre plus acceptable au plan politique le renchérissement continu de l'énergie ;
- de doter la contrainte fiscale acceptable d'un effet incitatif le plus important possible, grâce à des abattements sous conditions ;
- de développer des moyens de pression et des incitations pour soutenir les efforts, jusqu'ici plutôt infructueux, pour faire adopter des conventions internationales qui enlèvent tout fondement à l'argument de la compétitivité, et pour amener les "récalcitrants à l'écotaxe" à coopérer.

Pour le premier objectif, la pratique néerlandaise des abattements jusqu'à un certain seuil, qui permet d'atténuer les effets du renchérissement de l'énergie pour les ménages

les plus modestes, constitue une démarche intéressante.

Pour le deuxième objectif, on peut s'appuyer sur la pratique déjà très répandue qui consiste à récompenser par des allègements fiscaux l'augmentation de l'efficacité énergétique. Il conviendra également d'étudier la pertinence d'une extension de cet instrument.

Le troisième point relève moins d'une ébauche de solution concrète que d'une orientation à donner à la réflexion. En matière d'écotaxes, jusqu'à présent, le principe de base de toute négociation, do-ut-des (je donne pour que tu donnes), apparaît très clairement dans son volet "tu donnes" (approbation des écotaxes), mais moins dans son volet "je donne" (nous les pionniers européens de l'écotaxe, en Allemagne, aux Pays-Bas, en Suède, etc., que pouvons-nous offrir pour donner à d'autres l'envie de nous rejoindre ?). La réalisation de cet objectif incombe directement à la diplomatie environnementale internationale.

On a présenté la réforme fiscale écologique en faisant miroiter la perspective d'un double dividende. Si l'on dresse un premier bilan de cette fiscalité à travers l'Europe, on constate qu'elle a généré un dividende fiscal certes modéré, mais non négligeable. Les recettes des écotaxes ont créé dans certains pays les marges de manœuvre nécessaires pour réduire d'autres prélèvements ou éviter d'autres hausses d'impôt. Quant à savoir dans quelle mesure la diminution très modeste des charges sur les salaires, ou le ralentissement de leur augmentation, financés dans certains pays par les recettes des écotaxes, ont créé des emplois, il est difficile d'en juger étant donné les évolutions bien plus fortes entraînées par les autres mesures prises en matière de coût du travail.

Le "premier" dividende environnemental est attesté par toute une série de calculs économétriques. Mais ces progrès sont graduels et d'un ordre de grandeur insuffisant pour répondre aux défis environnementaux, en particulier pour ralentir le changement climatique et ses conséquences catastrophiques. Même les projections les plus audacieuses de durcissement et de développement des taxes sur l'énergie et le dioxyde de carbone ne parviennent pas, loin s'en faut, à atteindre la dimension nécessaire. La conclusion est claire : l'essentiel de l'effort à fournir pour parvenir à un virage énergétique ne

peut pas reposer sur l'écotaxe sous peine de n'intervenir que bien trop tard. Qu'on le veuille ou non, l'impôt ne peut jouer qu'un rôle secondaire dans la lutte contre la catastrophe du changement climatique. Mais cela pose une question : quelle énergie politique faut-il investir pour réaliser ce tour de force que constitueraient les augmentations et les extensions des écotaxes ? Les batailles politiques à mener pour l'environnement doivent se décider sur d'autres fronts.

Une écotaxe socialement compatible?

Nous avons à plusieurs reprises évoqué les conséquences sociales d'un renchérissement de l'énergie, qu'il soit imputable à la fiscalité ou à d'autres facteurs. L'impact social des mesures à prendre a été l'un des motifs avancés, même si c'était à titre secondaire, pour ne procéder aux renchérissements des consommations d'énergie polluantes que par petits pas et reporter sine die l'objectif premier de la protection de l'environnement. Nous avons également montré que l'emploi du signal-prix pour faire évoluer les modes de consommation constituait une approche plutôt inégalitaire, puisque les consommateurs les plus modestes étaient les plus durement touchés. Les solutions qui visent à une sorte de rationnement de la consommation (limitation de la cylindrée des voitures, limitations de vitesse, centres villes sans voiture, obligation d'isolation thermique des bâtiments, etc.) et le financement par l'impôt des subventions aux alternatives moins polluantes sont plus égalitaires.

Néanmoins, les écotaxes peuvent aussi être conçues de façon socialement acceptable. Le moyen le plus évident consiste à accorder des abattements d'écotaxe pour les individus ou les foyers fiscaux jusqu'à un certain niveau de consommation de base. Les Pays-Bas s'y sont essayés. Mais l'idée s'est avérée très compliquée à mettre en place sans une surcharge disproportionnée de travail administratif. Les bons d'achats - négociables - accessibles à prix réduit auprès des autorités pour une quantité donnée de carburant ou d'électricité pourraient être une solution envisageable.

Une autre solution, vraisemblablement préférable du point de vue de l'interventionnisme de l'Etat, consiste à rééquilibrer la charge fiscale par l'impôt sur le revenu. Une partie de la charge fiscale supplémentaire engendrée par l'écotaxe pour les personnes ou les

ménages à bas revenus peut être compensée par un relèvement des abattements applicables aux impôts sur les salaires et les revenus, en fonction d'un profil de consommation-type ou jugé "approprié". Pour atteindre les plus bas revenus, on pourrait même imaginer un crédit d'impôt versé par l'administration fiscale aux contribuables, un impôt négatif sur le revenu, en quelque sorte. De telles mesures de compensation fiscale dissiperaient toutes les réticences que peuvent poser, d'un point de vue social, les renchérissements importants de l'énergie à des fins environnementales. Elles anéantiraient du même coup l'alibi égalitaire mis en avant pour justifier les hésitations de la politique environnementale à employer l'arme du prix.

Toutefois, la création d'outils de compensation fiscale nécessite un effort politique non négligeable. Il n'en vaut la peine que s'il s'inscrit dans un projet environnemental global, qui accorde une place importante aux stratégies fiscales ou de hausse des prix. Nous avons montré plus haut que le rôle de l'écotaxe est aujourd'hui très relatif. De ce point de vue et jusqu'à nouvel ordre, la question de son caractère socialement compatible est un sujet secondaire et un objectif politique mineur.

Annexe

Les écotaxes dans une sélection de pays européens

Pays	Rendement relatif de l'écotaxe	Allègement pour les entreprises énergivores	Abattements fiscaux compensatoires	Effet incitatif pour la lutte contre le changement climatique	Mesures supplémentaires
Danemark	élevé	généreux	par secteur selon la charge fiscale	modéré	Incitations en faveur de l'efficacité énergétique
Finlande	modéré	restrictif	supérieurs à la charge fiscale de l'écotaxe	relativement élevé	-
Royaume-Uni	faible	restrictif	faibles	faible	Incitations en faveur de l'efficacité énergétique
Pays-Bas	modéré	généreux	contexte de baisse général des impôts, emploi des abattements à la base	faible	consommation de base exonérée, incitations en faveur de l'efficacité énergétique
Suède	modéré	généreux	contexte de réduction générale de la fiscalité directe (remplacée par des impôts indirects)	faible	Incitations en faveur de l'efficacité énergétique
Allemagne	faible	très généreux	surtout pour les entreprises, peu pour les ménages	faible	promotion générale des énergies renouvelables

L'opinion exprimée dans cette analyse n'engage pas la position de la FES

Responsable de la publication :
Peter Gey, directeur du bureau parisien de la FES