



Respire

Cahiers de Respire déjà parus :

- N° 1 – L'enjeu décisif de l'EPR (2004)
- N° 2 – De la charte de l'environnement
... à l'application concrète des droits (2004)
- N° 3 – Le développement durable
un enjeu essentiel pour la gauche (2005)

Pour nous joindre

et (ou) commander/acheter les cahiers de Respire :

- Adresse : Assemblée nationale G. Perrin-Gallard
101, rue de l'université – 75007 PARIS
- Téléphone : 05 49 77 29 40
- Site internet : <http://www.association-respire.org>
- Mèl : contact@association-respire.org

Imprimé sur papier recyclé – L'Arbre Aux Papiers 02 43 85 31 20

Les cahiers de RESPIRE

Pour une fiscalité écologique

Prix : 5 euros

N° 4
Juin 2006

Sommaire

PRÉAMBULE

I – L'enjeu politique du débat sur la fiscalité écologique

II – Pour une réflexion d'ensemble sur la place des politiques fiscales dans les politiques environnementales

- 1 – Les différents rôles de la fiscalité écologique
- 2 – Les règles de comparaison de projets
- 3 – L'amélioration de la prise en compte du développement durable par les mécanismes de marché

III – L'utilisation des trois principaux instruments : les mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, la réglementation et la fiscalité

- 1 – Les mécanismes de flexibilité
- 2 – La réglementation
- 3 – La fiscalité
- 4 – Les incitations publiques

IV – Les priorités en matière de fiscalité environnementale

- 1 – La première priorité : une taxation de l'énergie à contre-cycle pour maîtriser les consommations et lutter contre le changement climatique
- 2 – La deuxième priorité : adapter les modalités des fiscalités sur les hydrocarbures au principe pollueur-payeur
- 3 – La troisième priorité : la fiscalité au service d'une plus grande sincérité des prix

Qui sommes-nous ?

Pour une fiscalité écologique

Préambule

Dans les années soixante-dix, la mise en place des premières politiques environnementales s'est accompagnée d'une phase de justification de l'organisation fiscale existante, notamment la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP). Il s'agissait alors d'invoquer l'environnement pour accroître sensiblement une fiscalité inévitablement contestée.

Dans un second temps, ont été créées des taxations nouvelles directement justifiées par des raisons environnementales, au rythme de l'adoption de lois thématiques (eau, déchets, protection des espaces, pollution de l'air, énergie, ...). Ces instruments fiscaux étaient hétérogènes par leur champ d'application, par leur niveau comme par leur mécanisme (taxes fiscales ou parafiscales, adoptées lors de votes au Parlement ou simplement décidées par décret) et par l'affectation ou non de la recette obtenue en vue de dépenses environnementales ou son reversement au budget général de l'État.

En dehors de la fiscalité sur l'énergie, le système de prélèvement le plus ancien et le plus important est celui assurant le financement des agences de l'eau. Il s'apparente à une mutualisation, le volume des redevances sur l'eau étant ajusté en fonction des investissements à consentir pour réduire les pollutions. Initialement, le niveau des taxes devait être fortement modulé en fonction de la gravité de la pollution et avoir ainsi un fort pouvoir dissuasif. Son niveau a été en fait homogénéisé pour en faciliter l'acceptation, ce qui a contribué à le priver de son caractère incitatif initial. Avec le temps, un réel effet pervers s'est même manifesté : les acteurs du système n'ont que peu d'intérêt à réduire les consommations d'eau sous peine de voir les flux financiers se réduire.

Durant les années quatre-vingt-dix, trois débats sont venus alimenter l'idée d'une homogénéisation des multiples fiscalités environnementales :

- un technique, impulsé par Bercy : éliminer les taxes affectées jugées facteur de rigidité budgétaire et d'insuffisante rigueur de gestion ;
- un autre consistant à faire de la fiscalité un instrument incitatif

orientant les comportements des acteurs économiques et pas seulement une source de financement de l'État, la mise en place de la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) s'apparentant clairement de cette recherche de cohérence en opérant un regroupement des taxes hétérogènes en un instrument unique et en y incorporant de nouvelles accises ;

• et un dernier plus spécifique visant à instaurer un outil puissant, l'écotaxe sur le carbone, pour infléchir les politiques énergétiques et lutter contre l'effet de serre, inspiré par la conférence de Rio de 1992.

Le débat français sur la mise en œuvre du Protocole de Kyoto a été marqué par une mise en opposition de différents instruments. Chacun peut aisément percevoir les logiques idéologiques et les intérêts d'acteurs qui ont conduit à cet antagonisme. Au bout du compte, notre pays ne s'est pas engagé suffisamment ni dans la mise en œuvre des mécanismes de flexibilité, ni dans l'adaptation de sa fiscalité, ni dans un soutien par le biais de subventions. D'autres pays ont suivi une démarche opposée en se dotant dans des délais réduits d'une panoplie complète incluant les instruments majeurs que sont les accords volontaires, les mécanismes de flexibilité, la fiscalité, la réglementation et les financements publics.

Nous estimons que le contexte est aujourd'hui favorable à la reprise du débat sur les instruments des politiques environnementales et leur nécessaire articulation. Il est indispensable que ce sujet soit au cœur des débats à venir lors des prochaines échéances électorales :

- en France, la réforme budgétaire (LOLF) préconise de donner la priorité à une approche par mission déclinée elle-même en programmes ; l'adossement à la Constitution d'une charte de l'environnement élargi le champ du possible ;

- dans l'Union Européenne, les avancées de certains membres (Royaume-Uni ou Allemagne notamment) offrent des exemples de politiques nationales volontaristes et efficaces ;

- l'accord au sein du comité européen ECO FIN sur les taux minimaux de taxation énergétique a enfin été conclu, en 2004 ;

- la multiplication des mécanismes dits de marché (quotas échangeables, certificats verts et blancs) renforce le panel des instruments ;

- et surtout, la prise de conscience des défis majeurs que constituent les changements climatiques et l'enrichissement, et, à moyen terme, l'épuisement des ressources pétrolières, oblige dorénavant à agir.

I – L'enjeu politique du débat sur la fiscalité écologique

C'est à l'initiative de la Gauche que le débat, à partir de 1997, a dépassé sa sphère confidentielle.

Il s'agissait dans le principe de déplacer la fiscalité du travail vers la consommation de ressources rares et l'émission de polluants. Dans une période de chômage structurel et de compétition internationale croissante, une proposition logique a été de détacher le travail, qui constitue une ressource trop réduite par rapport au nombre d'actifs, et de taxer la pollution, qu'il faut au contraire rendre rare.

Ce débat a émergé au plan européen en même temps que la préoccupation de l'effet de serre autour de la conférence de Rio de 1992. Face à l'impulsion des pays nordiques et de l'Allemagne, l'administration française s'est cependant montrée longtemps hostile.

Ce n'est qu'à partir de 1998 qu'il commence à être pris en compte, par exemple par la création de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Cette nouvelle ressource est affectée au financement des 35 heures.

a) La TGAP a été fortement critiquée dès sa mise en place.

Les acteurs économiques, qui avaient accepté la mise en place au fil des années de taxations ponctuelles, se sont élevés contre le danger à la fois de leur généralisation et d'une perte d'influence dans la gestion des taxes des représentants des activités taxées.

Le ministère des finances a rapidement alimenté les pires craintes en démasquant son appétit financier et sa préférence à traiter les questions environnementales en provoquant des recettes et en se dégageant des politiques entraînant des dépenses.

D'un point de vue technique, le choix d'une taxation reposant sur une assiette très réduite a focalisé sa portée sur quelques acteurs industriels, prompts à mobiliser à l'encontre de la réforme les élus et les partenaires sociaux.

Le transfert de la TGAP au budget de l'État en renonçant à tout dispositif d'affectation a coalisé des oppositions normalement antagonistes :

– Les défenseurs de l'environnement ont craint que l'État se contente

d'augmenter ses recettes et abandonne les politiques incitatives¹ ;
– le patronat s'est opposé à un soutien à la mise en place des 35 heures, qu'il rejetait, par les politiques environnementales ;

– la droite parlementaire s'est également opposée à l'extension de la TGAP à l'énergie et a obtenu sa remise en cause par le Conseil Constitutionnel après un vote positif du Parlement fin 2001.

L'absence de tout lien entre la politique fiscale et les incitations environnementales a ainsi coalisé les oppositions et affaibli les soutiens.

b) Pour nous, les leçons doivent être tirées de ces difficultés :

– S'il était légitime d'abandonner le principe de l'affectation automatique, il aurait été possible de créer un fonds global consacré à l'environnement alimenté par une partie de la TGAP.

– Plus fondamentalement, la constitution d'une fiscalité environnementale nécessite une planification sur longue période. L'adoption de mesures au coup par coup à la fois mécontente ceux qui trouvent les mesures dérisoires et inquiète ceux sur lesquelles elles pèsent. La montée en puissance d'une taxation des activités polluantes doit être progressive et graduelle, si l'on veut que les activités à l'origine des pollutions soient contraintes à se transformer sans pour autant devenir sinistrées.

– Cet épisode a mis en lumière la très faible culture économique dans le débat sur l'environnement. Le ministère en charge de l'environnement a essentiellement une culture juridique (protéger l'environnement par des interdictions et des réglementations). Pendant 25 ans d'existence, il n'a pas développé de compétence économique. Un premier changement a été

1 – On pourra remarquer que les opposants les plus véhéments à la TGAP des partis de droite (Jacques Pélissard, Philippe Richert, Jacques Oudin...) étaient justement en faveur d'une fiscalité environnementale mais craignaient qu'à la première occasion Bercy ne garde les recettes et supprime les dépenses. Ce qui s'est passé lors de l'arrivée du gouvernement Raffarin leur a malheureusement donné raison. En matière de détournement, le cas le plus scandaleux reste le volet déchet de la TGAP car cette recette est maintenue, alors que les aides de l'Ademe aux collectivités locales qui paient la taxe ont été supprimées. Et lorsque Roselyne Bachelot a proposé une décentralisation de la politique des déchets vers les départements pour 2005, c'est en suggérant que si ceux-ci voulaient restaurer des aides aux collectivités locales, ils devraient lever une nouvelle taxe !

opéré par la mise en place en 2000 d'une direction en charge des questions économiques.

Dans ce contexte, la mise en œuvre d'une fiscalité environnementale a été dominée par la recherche de recettes budgétaires, sans prise en compte sérieuse des effets de levier sur les comportements et sur les choix technologiques et des impacts sur les coûts.

c) Depuis le retour de la droite aux responsabilités en 2002, les politiques fiscales environnementales ont été obérées en particulier par la volonté de baisser les prélèvements obligatoires.

En clair, il ne faut pas d'impôt nouveau ou de hausse des impôts, et il faut diminuer les interventions financières de l'État. La seule marge d'action restante consiste ainsi à engager des baisses d'impôts sélectives².

Du fait de la priorité donnée à la baisse des impôts, les gouvernements Raffarin et Villepin ont renoncé à toute réforme de fond. Leurs seuls choix ont consisté à augmenter certaines taxes (hausse de la fiscalité sur le tabac et de la TIPP sur le diesel), tout en acceptant diverses exonérations fiscales en faveur de produits jugés favorables à l'environnement.

Très rapidement les budgets du ministère de l'écologie et de l'agence pour l'environnement et la maîtrise de l'énergie (Ademe) ont été fortement réduits. Il en a été de même de certaines politiques gérées par des ministères techniques et qui concourent à la politique environnementale (budgets de recherche, soutien aux transports collectifs...).

L'engagement de la droite en faveur de l'environnement consiste ainsi à s'approprier le thème générique du développement durable, à invoquer une amélioration des comportements individuels et à fuir la réalité économique des enjeux. Sur une longue période, le résultat de cette politique se limite au cadre juridique (protection des sites, loi de 76 créant les études d'impact, loi Barnier et la charte de l'environnement adossée à la constitution). Le bilan des mesures fiscales et des politiques incitatives mises en œuvre par les gouvernements de droite est extrêmement réduit.

2 – Mais leur négociation très difficile entre ministères et les groupes de pression concernés aboutit à des arbitrages qui le plus souvent en réduisent fortement l'efficacité réelle.

II – Pour une réflexion d'ensemble sur la place des politiques fiscales dans les politiques environnementales

1 – Les différents rôles de la fiscalité écologique

Derrière la formulation générique de « fiscalité écologique », des situations différentes sont à distinguer. La mise en place de nouveaux instruments fiscaux liés à l'environnement suppose une clarification du débat.

Différents cas sont à distinguer :

- Certaines fiscalités visent à mutualiser les capacités financières pour permettre les investissements dans des technologies performantes : dépollution des eaux, gestion des déchets...
- D'autres fiscalités ont pour rôle de dissuader certaines pratiques négatives (pollution de l'air, tabagisme, vitesse excessive au volant).
- L'effet de serre appartient à une catégorie à part puisqu'il s'agit de prendre en charge le long terme.

La place à accorder à la fiscalité dépend concrètement des situations d'application. Il faut se garder d'un usage excessif de la fiscalité quand le jeu des acteurs économiques peut obtenir le même résultat. À l'inverse, la fiscalité s'avère indispensable pour agir sur certains comportements ou promouvoir des technologies plus efficaces.

Ainsi, dans le cas de l'effet de serre, le nombre des acteurs concernés inclut toutes les entreprises, les collectivités et tous les individus. Par rapport aux autres domaines de l'environnement, il ne peut pas être combattu par une simple action en aval des consommations d'énergie mais implique au contraire d'intervenir au cœur des procédés et dans quasiment tous les choix d'équipements, avec des coûts très élevés.

Les instruments de politiques publiques possèdent des champs d'application et de pertinence très variables. De même, ils peuvent avoir des effets pervers. Il convient donc de construire une approche avec les priorités suivantes, énumérées de façon non hiérarchisée :

- Parmi les instruments financiers, faire en sorte que les prix soient les plus sincères possibles, c'est-à-dire intégrant les coûts des impacts environnementaux. Cela va de pair avec des normes comptables plus claires concernant notamment les provisions à constituer.

• Réguler le fonctionnement du marché par la création de mécanismes tels que les quotas échangeables (qui ne concernent toutefois que les importants acteurs industriels) et des systèmes de certificats, dès lors que ces mécanismes n'exonèrent pas les principaux pollueurs de tout effort domestique et de modification de leurs modes de production et de consommation.

• Utiliser la réglementation pour évacuer du marché les technologies obsolètes et tirer vers le haut les pratiques professionnelles et les comportements individuels.

• Utiliser la fiscalité pour internaliser les coûts externes, introduire dans le marché une plus grande vérité des prix et disposer des capacités financières indispensables pour conduire les politiques environnementales.

• Compléter ce dispositif par des aides et des programmes d'investissement publics pour faciliter l'adaptation des acteurs et déclencher des actions là où les instruments précédents s'avèrent impuissants.

Tous ces mécanismes impliquent un accompagnement continu à quatre niveaux :

• un effort de recherche-développement et de dissémination des technologies ;

• des actions d'information pour infléchir les comportements et des actions de formation en direction des professionnels ;

• une plus grande mobilisation des acteurs au niveau territorial ;

• le bon usage de la réglementation, pour plafonner, interdire ou tracer la voie.

Tous les mécanismes présentent des avantages et des inconvénients et surtout des domaines d'intervention privilégiés. Il faut donc les identifier et chercher à combiner les instruments pour neutraliser les effets défavorables.

2 - Les règles de comparaison de projets

Qu'ils soient publics ou privés, les choix entre des solutions diverses sont élaborés à partir de règles implicites de fait défavorables à l'environnement : absence de prise en compte des impacts des pollutions, des dégradations environnementales irréversibles, de l'épuisement des ressources et priorité à la rentabilité de court terme.

Dès lors, les choix penchent en faveur des projets les moins lourds en investissements, quitte à être coûteux en fonctionnement (sachant de plus que la recherche de taux élevés de rentabilité interne se traduit par un poids minoré des dépenses ultérieures de fonctionnement).

Pour amener chacun à mieux tenir compte des impacts environnementaux, l'État doit élaborer des règles de comparaison de projets avec :

• La prise en compte d'un taux d'actualisation bas ne prélevant pas à l'excès des ressources économiques sur les générations futures pour ce qui concerne l'impact des pollutions (pour les impacts à très long terme, le taux d'actualisation tend vers le taux de croissance économique moyen).

• Un taux de dérive des prix des ressources épuisables : énergie, matières premières ou de ressources dont la qualité ne peut être assurée que par des investissements nouveaux à engager (eau).

• La détermination d'une valeur implicite du carbone à intégrer dans les prix.

Ces règles pourraient être dans un premier temps proposées à titre expérimental, ensuite étendues comme condition pour bénéficier de financements publics puis enfin généralisées à l'ensemble des acteurs économiques. Bien évidemment un accord européen réduirait les disparités dans les activités internationales.

3 - L'amélioration de la prise en compte du développement durable par les mécanismes de marché

La lutte contre l'effet de serre suppose notamment que soit améliorée sa prise en compte par le marché.

• Il convient à cette fin de développer des produits bancaires adaptés (prêts longs, fonds de garantie, apports en haut de bilan). L'efficacité des investissements environnementaux n'implique guère d'incertitude ou de risque, mais la faible rentabilité à court terme de beaucoup d'entre eux rend nécessaire d'avoir accès à des taux d'intérêt bas.

• On peut envisager la mise en place d'un produit bancaire bonifié dans un cadre européen (comme le Fonds Européen d'Investissement) pour les investissements lourds de développement durable.

• Les acteurs économiques sont bien évidemment dans la nécessité de trouver un compromis entre leur stratégie industrielle et économique

d'une part, et la réalisation de progrès en matière d'efficacité énergétique et environnementale d'autre part.

La conclusion d'accords volontaires est souvent préférée à des contraintes réglementaires. Cette voie peut être utilement développée sous la forme d'accords d'entreprises ou surtout d'accords de branches dès lors que les engagements signés ne sont pas qu'un simple enregistrement d'une évolution tendancielle.

La limite de cet instrument réside dans la disparité de situations qu'il peut engendrer puisque toutes les entreprises n'ont pas le même niveau d'efforts (ce qui conduit à tirer les engagements vers le bas).

L'expérience montre une efficacité faible, ces engagements volontaires servant souvent avant tout à alimenter les politiques de communication et à éloigner la perspective de décisions de l'État (réglementation, taxation).

III – L'utilisation des trois principaux instruments : les mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto, la réglementation et la fiscalité

1 – Les mécanismes de flexibilité

a) Le principe

Ces mécanismes combinent une intervention publique très directive, le respect de quotas fixés par l'administration sous peine de sanctions lourdes, et une intégration souple à travers un principe d'échangeabilité. Ils sont donc de nature hybride, intervention réglementaire forte par la mise en place de quotas impératifs à respecter et rôle des mouvements financiers s'opérant dans le marché.

Ces mécanismes présentent d'emblée les atouts suivants :

- trouver un financement en dehors de l'appel aux budgets publics;
- réduire les impacts des imperfections dans la répartition des efforts à réaliser par les entreprises grâce aux capacités d'échanges;
- permettre de lever les réductions d'émission au plus bas coût dans l'économie;

- adopter progressivement un prix du carbone émis.

Deux types de mécanismes de flexibilité ont été créés par le Protocole de Kyoto : les permis négociables (entre États) et les mécanismes de

financement de projets (mise en œuvre conjointe destinée aux pays en transition et mécanisme de développement propre destiné aux pays en développement).

L'adoption de la directive européenne sur les quotas échangeables concernant six branches de l'industrie lourde en constitue aujourd'hui la première application de grande ampleur³. Elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2005.

Dans un contexte où ils ne souhaitent pas modifier leur mode de vie, les États-Unis ont préféré l'innovation technologique à des mécanismes de régulation tels qu'en ouvre le protocole de Kyoto.

Posons la question de fond : pourquoi recourir à des permis négociables ? La réalité est que les États n'ont pas les capacités financières de soutenir tous les investissements qui seront nécessaires pour endiguer la dégradation du climat. Il faut donc orienter et mobiliser les capacités financières du secteur privé. C'est ce que permet la fixation par l'État de quotas échangeables.

Sur le plan théorique, le mécanisme de permis négociables et la fiscalité incitative relèvent de mêmes principes, mis en œuvre de façon inversée : dans le premier cas, on fixe ex ante le niveau des quantités souhaitées en les réduisant progressivement dans la durée et le marché s'établit alors à un prix d'équilibre reflétant la rareté (régulation par les quantités) ; dans le second cas, on fixe ex ante un prix d'équilibre, reflétant la rareté probable, pour arriver aux quantités souhaitées (régulation par les prix). Dans ce second cas, la fiscalité joue le rôle d'un complément de prix.

b) Ces mécanismes présentent en revanche de très grosses difficultés de mise en œuvre :

• Ils ne concernent que le secteur de la production d'énergie et l'industrie lourde (soit autour de 20% de la totalité des émissions nationales).

• L'absence des États-Unis risque de tirer vers le bas la valeur du carbone compte tenu du volume de « hot air » de la Russie et des autres pays en transition.

³ – Le PNAQ (Plan national d'allocation de quotas) adopté par le gouvernement en mai 2004 a été rejeté par la Commission en septembre 2004 compte tenu du trop petit nombre d'établissements qui y étaient soumis.

• Lorsque les quotas fixés se révèlent trop laxistes, ces mécanismes présentent les mêmes inconvénients que les accords volontaires : la faiblesse des progrès à réaliser peut se traduire par un nombre réduit d'acquéreurs et donc une valeur faible du carbone, ce qui n'incite alors personne à investir au-delà des travaux déjà programmés. C'est ce qui s'est passé dans plusieurs plans nationaux d'allocation de quotas présentés par les États-membres. Chaque pays entend ainsi éviter de généraliser ses entreprises nationales par un régime plus contraignant que celui instauré par ses concurrents, d'où un dumping à la baisse. La chute ample et brutale enregistrée récemment sur la bourse des certificats visant à respecter les engagements de Kyoto est significative de l'insincérité des évaluations faites par les industriels. Cette situation justifierait selon nous d'en venir à une détermination des quotas au niveau communautaire.

• Ces mécanismes présentent des exigences très fortes de suivi des projets (enregistrement des transactions, monitoring de la réalité des émissions évitées, contrôle des transactions et sanctions des fraudes...). Il en résultera un coût élevé de transaction.

• En conséquence, ces dispositifs exigeront probablement près de 10 ans pour se stabiliser (incertitudes sur la validation des transactions, délimitation des bonnes technologies éligibles, parade aux tentatives de fraude, réglage du niveau d'effort pertinent, stabilisation des mouvements erratiques de la valeur du carbone).

c) L'application de ces mécanismes à d'autres domaines de l'environnement

Le mécanisme mis en place dès 1992 du dispositif Éco Emballage est de fait assez proche, mais, la multiplication des filières dédiées (emballages, pneus, courriers non adressés) conduit à faire payer le consommateur plutôt que le contribuable ou les entreprises. Cela revient finalement à exonérer celles-ci d'une taxation qu'elles ne maîtriseraient pas.

Ce transfert de la charge des pollutions vers les consommateurs, c'est-à-dire vers l'aval, fait perdre toute efficacité vers l'amont quant à l'orientation de la conception des biens mis en vente. Ces prises en charge ne peuvent donc être un principe suffisant d'action, même si elles ont une utilité transitoire.

d) Les certificats verts

Les certificats verts sont des mécanismes de marché destinés à soutenir le développement des énergies renouvelables. Les mécanismes classiques d'aide à l'investissement sur fonds publics sont inadaptés pour un développement massif tandis qu'un soutien par les tarifs d'achat s'avère trop rigide sur longue période. Le débat s'est donc orienté au plan européen vers une régulation par les quantités. Il s'agit alors d'imposer aux distributeurs d'électricité une quantité minimale d'électricité d'origine renouvelable.

Cela revient à segmenter un marché particulier à ces énergies dans le marché global de l'électricité actuellement libéralisé. Un jeu de l'offre et de la demande dégradera un prix de cette électricité verte. Après saturation des capacités hydrauliques, un tel mécanisme sera surtout favorable à l'éolien. Il aura peu d'effets immédiats sur les filières en développement aux coûts encore élevés (photovoltaïque, géothermie profonde...)⁴.

e) Les certificats d'économie d'énergie

Un mécanisme supplémentaire est possible sur le même concept dit de « cap and trade » (de fixation de plafond d'émission et d'échangeabilité des investissements).

Les certificats d'économie d'énergie en cours de mise en place s'adressent à des relais et visent à massifier des actions de faible taille unitaire. Ces relais peuvent être des vendeurs d'énergie de réseau, des acteurs institutionnels (collectivités publiques, organismes de logement social, des acteurs professionnels privés concentrés (grande distribution, délégataires de services publics, compagnies de transport)). Ces certificats peuvent être créés dès lors qu'il y a économie d'énergie ou utilisation d'énergie renouvelable. Ils pourront bénéficier à toute personne morale ainsi qu'aux collectivités locales et à l'État ; ces personnes morales pourront aussi être des associations regroupant des particuliers.

4 - Ce type de mécanisme ne peut fonctionner que sur un marché présentant déjà un certain volume. Il est donc indispensable d'utiliser auparavant d'autres instruments. Avec le recul, il s'avère que tous les pays ayant développé fortement les renouvelables pour la production d'électricité y sont parvenus avec un soutien initial par les prix (tarif d'achat garanti). Il est donc indispensable de maintenir le système actuel instauré sous le gouvernement Jospin jusqu'à ce que le marché décolle réellement puis de le remplacer par un mécanisme de certificats verts européen.

Ces certificats, inscrits dans un registre national pour éviter les doubles comptes, présentent les mêmes difficultés de mise en œuvre que les mécanismes de flexibilité du Protocole de Kyoto (lourdeur administrative), mais avec deux avantages nouveaux : d'une part, ces relais peuvent faire bénéficier de certificats des acteurs de taille modeste (jusqu'au ménage), d'autre part, confinés dans le marché national, ils échappent aux incertitudes majeures liées au Protocole de Kyoto et aux risques de fraude.

Ce mécanisme est le premier qui motive les producteurs (d'énergie, peut-être à terme d'eau, d'emballages...), à ne pas chercher à accroître leur chiffre d'affaires, donc leurs ventes, mais à les inciter à faire maîtriser les consommations par leurs clients. On glisse ainsi d'un intérêt des entreprises à la quantité de produits vendus à un système fondé sur la qualité du service rendu.

Mais ces instruments ne peuvent suffire. Se situer dans une économie de marché ne signifie pas accepter la domination du marché. L'environnement requiert précisément de s'inscrire dans le long terme, ce dont le marché est incapable. Les instruments du type mécanisme de marché doivent être utilisés afin de soulager la pression sur les finances publiques, si sollicitées. Mais non seulement ces instruments ne peuvent satisfaire aux attentes d'intérêt général, mais ils ne peuvent pas non plus trouver leur efficacité sans des interventions publiques complémentaires (réglementation, recherche, formation, incitations et fiscalité).

2 – La réglementation

Cette composante traditionnelle et forte de l'action publique, particulièrement en France, mérite quelques remarques qui en limitent la portée.

- La mise en place d'une réglementation au plan international réduit les distorsions de concurrence mais présente l'inconvénient de n'être pas facilement modulable.
- La réglementation s'avère paralysante dans les domaines à évolution forte et rapide (changements technologiques, variabilité économique...).
- Son efficacité est plus grande pour interdire des pratiques dépassées que pour inciter à l'innovation.
- La multiplication des réglementations et leur complexité tendent à réduire l'efficacité de leur application (surtout quand l'État et les

collectivités ne peuvent assurer un contrôle effectif et sanctionner leur non-application).

- De plus en plus, l'efficacité de la loi ou de la réglementation dépend en réalité du niveau d'adhésion. L'acceptation a priori de l'autorité publique se révèle décliner avec l'élévation du niveau de formation et l'accroissement de l'autonomie individuelle.

La réglementation ne peut plus se suffire à elle-même et doit donc de plus en plus s'insérer dans un ensemble d'instruments.

Les interdictions constituent une composante du champ général de la réglementation :

- Elles peuvent viser à sortir du marché les produits aux plus mauvaises performances dès lors que la recherche, puis les labels ont fait émerger des produits de meilleure qualité et que ceux-ci ont conquis des parts importantes de marché.

- Les interdictions doivent aussi porter sur les comportements d'usage, elles ont une fonction protectrice quand elles visent des produits dangereux.

Le plafonnement (des émissions, des rejets, de la consommation...) appartient à la même catégorie.

3 – La fiscalité

a) Les trois objectifs possibles de la fiscalité écologique

• Punir et dissuader.

Cela revient à appliquer une taxation élevée (de type amende) à un petit nombre de cas, pour dissuader les responsables de comportements aux conséquences jugées graves (ex : émission de polluants toxiques, tabagisme).

Son instauration et son calibrage ont souvent fait suite à des décisions de justice. La condamnation du coupable d'une pollution clairement identifiable et mesurable se banalise sous la forme d'une tarification généralisée de la prise en charge d'un dommage dès qu'il est constaté par l'administration.

Si cet usage de la fiscalité « criminalise » des dérives, il est souvent impopulaire. Son usage extensif est donc souvent limité. C'est la raison pour laquelle cette forme de fiscalité a été rationalisée sous la forme du

concept pollueur-payeur et de taxes affectées, le retour financier pour encourager les bonnes pratiques compensant la sévérité de l'amende. Mais cet encouragement à de « bonnes pratiques » a souvent conduit à des dérives (transformation du principe pollueur payeur en principe de financement mutualisé des pollueurs, voire de pollueur-payé).

Il n'en demeure pas moins que, à l'instar de la fiscalité « complétement de prix », cette fonction de la fiscalité peut avoir une efficacité forte, en conduisant à une modification significative des comportements. Pour cette même raison, il présente le risque d'achever le malade. Le patronat ne manque d'ailleurs pas de relever que les industries les plus polluantes sont souvent celles qui sont les plus confrontées à des difficultés économiques et menacées par des concurrents établis dans des pays aux règles environnementales et sociales plus laxistes. En réalité, le « malade » meurt alors le plus souvent à la fois de ses difficultés sociales et économiques et de ses conséquences environnementales (l'exemple de Métal-Europe est un des plus significatifs). La question est alors non pas de moins « dissuader » sur le plan environnemental, mais de mieux anticiper les conséquences sociales et environnementales du comportement des agents économiques en cause.

• **Rapporter (pour les finances publiques).**

Le mécanisme est ici l'inverse du précédent : un niveau de taxe faible est acquitté par le plus grand nombre possible d'assujettis. L'importance de la recette est d'autant plus facile à obtenir que la dose est indolore. La culpabilité collective vis-à-vis de la pollution peut facilement être exploitée pour justifier l'impôt.

L'inconvénient de ce type de taxation, en dehors de se traduire par une hausse des prélèvements obligatoires, est de n'être pas incitatif pour modifier les pratiques parce que unitairement faible.

La tolérance et l'impact sur les comportements de ce type de fiscalité sont très variables d'un secteur à l'autre. L'industrie y est très sensible du fait de la concurrence, alors que, dans les transports, l'acceptation d'un niveau élevé de fiscalité a été fortement exploitée par les états, sans pour autant infléchir suffisamment les habitudes.

• **Inciter à la vertu et décourager les comportements néfastes, en exprimant la totalité des coûts réels par les prix.**

La taxation essaie alors de traduire le plus fidèlement possible des coûts externes (impacts sur la santé et sur l'environnement) qui le plus

souvent sont en final à la charge des budgets publics (État, collectivités locales) et pas à celle des acteurs économiques (avec au surplus un décalage de temps variable). Les externalités sont, en effet, toujours payées par quelqu'un : lorsqu'elles ne sont pas intégrées dans les prix, elles sont alors prises en charge par la collectivité, par les générations présentes comme par, le plus souvent, les générations futures.

La mise en place d'un tel principe est évidemment difficile : les impacts environnementaux à long terme sont difficilement quantifiables tandis que leur transcription économique peut faire l'objet de polémiques sans fin. Mais il n'y a jamais eu en France d'effort coordonné d'analyse des externalités environnementales⁵. Mieux vaudrait pourtant une transcription impartiale dans les prix que l'absence totale actuelle.

La mise en place d'une internalisation des dégâts dans les prix doit donc être graduelle et si possible engagée au plan européen.

La nature de cet usage de la fiscalité est aussi hybride. Elle s'apparente à l'intervention réglementaire traditionnelle mais n'en est pas moins un instrument de marché. Une plus grande sincérité des prix améliore la qualité des choix des acteurs économiques et donc se traduit globalement par une réduction des coûts.

*

Le débat sur l'instauration d'une taxation est souvent passé de l'une à l'autre de ces trois formes jusqu'à introduire une confusion complète.

Nous prenons fermement position pour donner une priorité à la dernière utilisation de la fiscalité, là où c'est possible, sans exclure la première fonction, là où celle-ci est nécessaire. Il s'agit là d'un usage de la fiscalité qui améliore le fonctionnement du marché puisqu'il permet une plus grande vérité des prix.

Quand il est retenu de développer la fiscalité au-delà de cette internalisation des coûts en recourant à des amendes davantage punitives, il conviendrait de respecter un principe de neutralité fiscale (des déductions fiscales pour les comportements vertueux compensant les amendes).

Au plan global, les principes fondateurs de la TGAP restent valables. Dans l'objectif de réduire la consommation de ressources épuisables et la pollution, il est tout à fait légitime que le produit de la

5 - Les efforts partiels engagés concernent les transports, l'énergie et l'agriculture.

fiscalité environnementale croisse en volume financier. Le calibrage des différentes composantes de la TCGAP pourrait aussi davantage être calculé en fonction des externalités (déchets, polluants atmosphériques, produits phytosanitaires).

b) Les déductions fiscales

Dans de nombreux cas, la fiscalité héritée de l'histoire vient pénaliser des comportements vertueux par rapport aux autres. Il convient donc de redresser ces situations par des réductions ou des crédits d'impôt.

Deux exemples parmi d'autres :

- les tarifications des péages autoroutiers sans lien avec les différences de responsabilité de dégradation des chaussées par les camions et les voitures,
- l'absence de récupération de TVA sur les investissements en faveur des énergies renouvelables par les ménages.

Naturellement, une combinaison astucieuse de la fiscalité « complément de prix » ou de la fiscalité punitive et de la déduction (réduction) fiscale permet à la fois d'accroître l'acceptabilité sociale de la fiscalité environnementale et d'accroître son efficacité.

Ceci peut être illustré par le choix fait en 1999 en matière de déchets ménagers : la taxe sur la mise en décharge a alors été doublée, signal adressé par les pouvoirs publics de dissuader ce mode de traitement des déchets ; en sens inverse, la TVA sur la collecte sélective des déchets a été réduite de 19,6 % à 5,5 %, signal adressé par les pouvoirs publics d'encourager ce mode de collecte. Cette combinaison s'est traduite, très rapidement, par une accentuation marquée de l'action des collectivités locales en faveur de la collecte sélective.

c) La TVA

L'intériorisation des impacts environnementaux par une modulation de la TVA serait un mécanisme de large portée, par une différenciation des taux entre produits ou services en fonction des impacts environnementaux.

Deux raisons rendent cette voie en réalité très délicate à emprunter. Le mécanisme de la TVA ne retient que trois taux qui ne permettent pas un réglage fin. Comme les gammes de produits évoluent constamment et que les prestations rendues sont difficilement comparables, ce genre de dispositif est souvent contestable et surtout rapidement obsolète. D'ailleurs les services fiscaux savent bien que plus une fiscalité exige un réglage fin, plus elle est facile à détourner.

La fixation de la TVA est en outre de compétence communautaire. Le passage à l'euro a renforcé l'exigence d'harmonisation. La modulation des taux par secteur se révèle souvent obérée par les marchandages auxquels elle donne lieu entre États membres. On peut donc penser que la stabilité des taux l'emportera sur leur diversification.

L'utilisation de la TVA pour pointer des priorités environnementales est donc limitée à quelques usages facilement différenciables et stables (exemple : application du taux bas pour les matériels valorisant les énergies renouvelables, matériaux d'isolation, équipements de dépollution, collecte sélective des déchets - cf. supra). Elle ne peut servir à marquer des préférences vers certains produits au sein de gammes complexes d'équipements. Seules les accises pourront parfois être dosées dans ce but.

d) Les accises

C'est certainement l'outil le plus facile à manier.

• L'intérêt des accises

Les accises permettent à la fois des réglages fins, des mécanismes d'affectation et une comptabilité transparente. Elles constituent ainsi un vecteur privilégié pour internaliser les coûts environnementaux.

On se concentrera dans les exemples choisis sur le secteur des transports pour lequel les autres instruments (mécanismes de flexibilité ou certificats) sont insuffisants ou inopérants.

Le secteur des transports présente une triple vulnérabilité : une dépendance à 95 % du pétrole importé, une contribution massive à la pollution de l'air et une responsabilité croissante dans l'effet de serre. Or la crise financière des États se traduit par une réduction des investissements dans les infrastructures de transports.

L'engagement des pouvoirs publics est déterminant dans trois domaines :

— le renforcement de la densité et de la qualité de l'offre de transport collectif en ville,

— l'accroissement de la desserte ferroviaire pour les passagers (concurrencer les lignes aériennes intérieures européennes par un maillage de type TGV),

— la création d'une armature européenne pour le fret en alternative à la route : voie d'eau et cabotage pour des trafics lents et ferroviaires pour les trafics rapides (avec des axes à grande vitesse).

L'un des obstacles à ces développements découle des dettes historiques (prise en charge des retraites et amortissement d'investissements lourds).

La fiscalité sur l'énergie doit donc être mise à contribution pour dégager une capacité d'investissement dans le domaine des transports, en particulier au plan européen. Cette décision pourrait intervenir dans une logique de grand programme d'investissement communautaire, probablement en marge du respect du pacte de stabilité.

• Une uniformisation du niveau de la fiscalité sur l'essence et le diesel

Il y a plusieurs décennies les fiscalités de l'essence et du gazole étaient clairement distinctes : l'essence concernait les véhicules particuliers et le gazole les véhicules professionnels. Mais ce décalage de fiscalité entre le gazole et l'essence est de plus en plus injustifié au fur et à mesure que les voitures diesel concurrencent les voitures essence à tous les niveaux de gamme. Comment justifier que certains automobilistes paient via la TIPP leur contribution à la construction des routes et d'autres pas ?

Au plan environnemental, la moindre pollution par les véhicules à essence s'efface. Il reste au bénéfice de celle-ci moins d'émissions de soufre et d'oxydes d'azote. Mais le véhicule diesel est plus économe en pétrole et contribue moins à l'effet de serre et, s'il est équipé de filtre à particules, va maintenant émettre moins de poussières que celui à essence. L'environnement ne peut donc être légitimement invoqué pour justifier des écarts de fiscalité.

Il conviendrait donc d'en revenir à l'esprit initial. Tant qu'une harmonisation fiscale européenne n'intervient pas pour éviter les distorsions de concurrence, la fiscalité plus faible du gazole devrait être réservée aux seuls usages professionnels.

• Une fiscalité des carburants à contre-cycle

Cette question est de nouveau d'actualité car les prix du pétrole ont retrouvé en terme réel leur niveau de la période 73-85 des chocs pétroliers. Les causes en sont durables : forte demande des pays émergents, insuffisance des capacités d'extraction, de transport et de raffinage, instabilité du Moyen Orient. Dans ce siècle le prix du baril restera élevé mais avec des oscillations de forte amplitude.

La TIPP est actuellement une accise fixe qui vient s'ajouter au cours du brut et au coût du raffinage. La TVA calculée sur cette base peut en revanche amplifier la fiscalité, ce qui a justifié le mécanisme dit de TIPP flottante, supprimé depuis par le gouvernement Raffarin. Au demeurant, cette mesure conjoncturelle ne peut tenir lieu de politique.

Nous y préférons un vrai mécanisme à contre-cycle, qui permette de faire varier autour d'une valeur moyenne la TIPP pour amortir l'effet du cours du pétrole sur les professions et les populations les plus fragiles. De fait, la fiscalité en période de haut prix du baril de pétrole est souvent écriée sous la pression des professionnels. Ce qui est en jeu pour l'avenir, c'est d'éviter une érosion fiscale générale en cas de baisse des prix. L'adoption d'un mécanisme à contre-cycle se justifie pour maintenir une fiscalité écologique surtout utile quand les cours sont bas. Il faut notamment que les efforts de développement des transports collectifs et d'économie d'énergie ne se voient pas ruinés par une baisse forte mais conjoncturelle du prix payé par le consommateur.

• Avantages et inconvénients

Une valeur pivot de la fiscalité, si elle se généralisait, pousserait les pays producteurs à en tenir compte pour capter une partie de la rente au détriment des recettes fiscales des états consommateurs. Cet argument est réel et interdit une compensation totale des fluctuations pour en revenir à des prix administrés. Mais l'inverse est également vrai : les bas des prix des énergies dans les pays consommateurs favorisent la captation du potentiel fiscal par les pays producteurs de pétrole.

Si les pays consommateurs n'ont pas mis en place une fiscalité qui leur permette de réduire leur dépendance pétrolière, le choc qu'ils auront à encaisser en cas de hausse des prix devient double : dégradation de leur balance des paiements et obligation dans un contexte défavorable de mobiliser des financements pour engager des investissements permettant

progressivement de réduire cette dépendance. L'expérience des chocs pétroliers des années soixante-dix montre d'ailleurs que le temps de réponse des pays est supérieur à 10 ans.

Les hausses brusques frappent les acteurs les plus fragiles (petites entreprises de transport, familles à revenu modeste). Dès lors, les États adoptent souvent de fait des mesures de compensation. Au-delà du niveau des prix, le caractère erratique et l'importance des variations ont eux-mêmes un effet perturbateur donc un coût.

• Assurer le financement des politiques de l'énergie et des transports en bas de cycle

Quand les prix des énergies sont élevés, les investissements de maîtrise de l'énergie sont engagés par les acteurs en fonction des signaux du marché et donc avec peu de besoins d'argent public. À l'inverse, quand les cours sont au plus bas, les comportements gaspilleurs reprennent le dessus et seule l'intervention publique assure la continuité des efforts de maîtrise de l'énergie. Ainsi, le Danemark a décidé lors du contre-choc pétrolier une fiscalité à contre-cycle, il est devenu depuis un leader mondial de l'éolien et de la cogénération.

De même, quand les prix du transport routier baissent, cela rend encore plus difficile les projets de développement des transports collectifs et de transfert modal. La période de bas prix du pétrole de 1985 à 2000 s'est caractérisée également par un endettement croissant de la SNCF et de RFF et des transports collectifs urbains. Un complément de ressources fiscales, quand la route est encore plus compétitive, permettra une poursuite des investissements et une amélioration de la qualité de service.

Une fiscalité à contre-cycle n'est décidable qu'en haut de cycle mais produit des effets bénéfiques en bas de cycle.

• Un cas de différenciation des niveaux de fiscalité, le mécanisme dit de « bonus-malus » les véhicules

L'outil fiscal peut être utilisé par la différenciation des taux avec une neutralité fiscale globale. Cette modulation n'est envisageable que pour les accises.

Un exemple est procuré par le projet d'une modulation de la fiscalité sur l'achat des véhicules. Une taxation additionnelle au-delà de la TVA peut ainsi être instaurée sur les véhicules les plus consommateurs de carburants et les plus émetteurs de gaz à effet de serre pour dissuader leur achat.

Symétriquement une prime pourrait être instaurée pour réduire le prix des véhicules les plus performants. Le mécanisme peut être conçu pour que les sorties et rentrées d'argent se compensent.

Ce mécanisme aurait l'intérêt de faire prendre en compte dans la relation directe du vendeur automobile et son client, un autre point de vue, celui de l'intérêt collectif. Il agit au moment décisif de l'achat plutôt qu'en pénalisant l'usage. Il est de ce point de vue préférable à la vignette (retenue pour le système entré en vigueur depuis peu) ou à la hausse de la TIPP.

Ce type de dispositif ne présente qu'un inconvénient : la délicatesse du réglage et la nécessité de son évolution progressive, d'où l'importance des concertations engagées très en amont.

• La fiscalité sur le kérosène

L'aviation civile bénéficie d'une distorsion de concurrence puisqu'elle échappe à toute fiscalité. Or elle engendre des consommations massives de pétrole et des pollutions importantes (bruit, pollution de l'air, effet de serre). La croissance du trafic aérien à un rythme proche de 5 % par an pose un problème préoccupant⁶.

Il faut donc viser la mise en place uniforme d'une taxation du kérosène dans le cadre de l'organisation de l'aviation civile (OACI).

Pour le moment, compte tenu de l'opposition farouche des États-Unis, deux décisions peuvent être prises :

- sa mise en place au sein de l'Union Européenne,
- sa mise en place sans attendre par la France pour ses liaisons intérieures ou avec tout pays qui y consentirait.

La création dans la loi de finances pour 2006 d'une taxation additionnelle sur les billets d'avion afin de contribuer au développement des pays les plus pauvres montre que le volontarisme national est possible.

e) L'impact de la fiscalité

- Un effet prix qui peut être contrasté

Si les coûts externes sont faibles ou leur internalisation très progressive dans le temps, leur internalisation peut présenter un effet prix réduit. En

6 - Entre 1990 et 2000, la croissance de la consommation de pétrole par le transport aérien a été en France équivalente à celle engendrée par l'augmentation du trafic automobile (3,4 Mtep).

revanche, une internalisation massive et rapide revêt souvent une efficacité marquée.

À côté du bâton, il faut aussi une carotte. Les incitations de l'État sont justifiées quand le fonctionnement du marché est insuffisant ou doit être corrigé. Il faut accompagner alors les acteurs en développant les techniques et les méthodes, en assurant une diffusion des meilleures pratiques et en orientant les choix notamment vers des solutions sans regret (où les bénéfices indirects collectifs contrebalancent les surcoûts individuels).

• Les impacts sociaux des fiscalités environnementales

La fiscalité qui porte sur des consommations de masse a des effets anti-redistributifs dès lors que les ménages à revenu modeste consacrent à ces consommations une part plus importante de leur revenu que les ménages plus fortunés ; c'est notamment le cas de la fiscalité sur les énergies de chauffage, l'eau, les déchets ou les carburants.

La voie qui consiste à moduler la fiscalité environnementale pour réduire les effets sociaux négatifs s'est révélée difficile : elle induit une complexification telle, qu'elle en devient illisible voire détournable.

Il y a souvent contradiction apparente entre la recherche à la fois d'un objectif social et un objectif environnemental au travers d'un même instrument. L'acceptation sociale doit être recherchée dans des mesures de compensation pour les ménages modestes à travers d'autres instruments budgétaires ou fiscaux, si possible présentés en même temps. Le risque de donner plusieurs objectifs (social, environnemental) à un même instrument est de n'en atteindre aucun.

1) Une fiscalité affectée ou non ?

Les polémiques récentes ont montré que la fiscalité « passe » mieux si l'usage de la ressource justifiée par l'environnement est dévolu à sa protection ou sa reconquête (attente du contribuable d'une traçabilité fiscale : à quoi sert mon argent ?). Mais cette démarche contient des limites et même des risques. Si chacun décidait de l'affectation de son impôt, il y aurait probablement beaucoup d'argent pour la santé mais moins pour la recherche.

On peut envisager qu'une partie de la fiscalité levée au nom de l'environnement alimente pour partie un fonds de l'environnement, le reste abondant le budget de l'État. Mais, il faut garder une fongibilité globale ;

certaines politiques peuvent être en excès de recettes par rapport aux besoins pour les dépenses et d'autres en déficit. Rappelons que la LOLF interdit dorénavant la création de taxes parafiscales fixées par décret.

g) La décentralisation des politiques et celle des ressources fiscales

Les politiques environnementales étant concrètement menées en grande partie par les collectivités territoriales, le problème de la décentralisation de la fiscalité et de son niveau pertinent se pose.

En fonction de leur échelle et de leur compétence, les régions et les intercommunalités sont les bons niveaux pour décentraliser la TGAP (volets déchets, pollution de l'air...) et/ou la TIPP (financement des transports collectifs). L'affectation de nouvelles compétences aux régions et aux départements s'étant traduit par des reports de charges non intégralement compensés, les collectivités territoriales seront légitimement très exigeantes vis-à-vis de toute annonce de nouveaux transferts. Les régions notamment font l'amère expérience de celui d'une part de la TIPP, dont le produit a diminué en 2004 et 2005 du fait d'une assiette fondée sur les volumes et non les montants.

*

La fiscalité est d'autant plus efficace qu'elle s'intègre dans une conception environnementale globale. Son objectif est d'aboutir à l'internalisation des coûts, à donner un indicateur prix. Elle perd ses vertus si son usage est strictement répressif, c'est-à-dire s'il n'est pas assorti de mesures d'accompagnement incitant à des bonnes pratiques ou si son emploi est davantage justifié par la recherche de recettes que par celle d'une efficacité environnementale.

La fiscalité est légitimée par la qualité du service public et l'efficacité des politiques mises en œuvre. Elle a besoin de nouveaux outils de débat public. « Les commissions fiscales vertes » telles que les connaissent certains pays du nord de l'Europe peuvent être une piste dès lors que les champs d'intervention et les acteurs sont clairement identifiés.

4 – Les incitations publiques

Les aides publiques constituent le dernier recours, c'est-à-dire le

moyen à mobiliser quand les différentes dispositions qui précèdent s'avèrent inopérantes.

Il convient de distinguer 3 cas d'application des aides publiques :

a) L'aide à la décision

La protection de l'environnement et la lutte contre l'effet de serre exigent une hausse considérable de la qualité de décision des projets d'équipement de la part de tous les niveaux de décideurs (surtout si leur durée de vie est longue). S'il est un point commun aux nombreux domaines de l'environnement, c'est bien que les erreurs initiales de choix coûtent toujours plus cher à corriger ensuite.

Il faut donc rendre accessible les méthodes d'élaboration de choix par-dessus les intérêts des aménageurs, des producteurs de technologies ou les offreurs d'énergie.

Ceci suppose de privilégier les dispositifs à diffusion massive et automatique. La réduction des impacts environnementaux, et donc des coûts, est facilement évitable par une meilleure qualité de décision.

b) Le soutien à la recherche & développement mais aussi à l'essaiage des pratiques exemplaires

Ces derniers mois, le débat politique a légitimement mis en évidence l'importance d'un engagement résolu et constant dans la recherche publique.

L'analyse des politiques conduites en France et à l'étranger fait apparaître une dissémination technologique insuffisante en aval. De nombreuses innovations largement aidées financièrement lors d'une première industrielle restent finalement orphelines faute de création d'un marché suffisant en aval. Des aides à la dissémination des meilleures pratiques doivent être proposées au niveau national (composant technologique nouveau, coopération institutionnelle ou modes de gestion innovants, transfert d'une technologie d'une branche vers une autre, première sur un territoire...).

Ces actions doivent d'accompagner d'une mesure des résultats et d'une communication forte. Les soutiens financiers doivent être dégressifs au fur et à mesure que les meilleures techniques se banalisent et que leur coût baisse.

c) Les aides aux travaux et leur décentralisation

Des aides systématiques aux travaux peuvent s'avérer nécessaires. Il convient de réfléchir à leur possible décentralisation notamment via les contrats de plan État-Région pour en rapprocher la gestion des bénéficiaires finaux.

Il est probable qu'une partie de ces mécanismes de subvention peut être remplacée par des déductions fiscales ou des mécanismes de marché du type quotas échangeables ou certificats.

Si par exemple des politiques fortement territorialisées, comme celle des déchets ménagers, peuvent efficacement être décentralisées, il est indispensable que les recettes fiscales le soient également.

d) L'intéressement des services de l'État et des collectivités publiques à la performance environnementale

Développer une pratique exemplaire de la part de l'État doit passer par la négociation budgétaire annuelle plutôt que par un poste spécifique de subventions.

Les outils de gestion en seraient : l'obligation de tenir des comptes de fluides (énergie et eau) dans la comptabilité analytique, une programmation des investissements sur longue période, un accès facilité au crédit et aux mécanismes de quotas échangeables, une possibilité d'accroître la section d'investissement par rapport à celle de fonctionnement pour réaliser de travaux, une mesure des résultats et un intéressement au résultat.

* *

*

L'objectif est de proposer une articulation des instruments disponibles pour une politique environnementale ambitieuse en mesurant les moments et les lieux de leur emploi, leur rapidité d'effet, leur efficacité dans les avancées technologiques et sur les modifications durables des comportements. Bref de proposer un policy mix au sein duquel la fiscalité occupe une place singulière pour autant qu'elle soit au service de choix politiques clairs.

IV – Les priorités en matière de fiscalité environnementale

Après l'analyse méthodique qui précède, il s'agit ici de mettre l'accent sur les réformes principales, à mettre en œuvre dès le début de la prochaine législature et sur l'ensemble de sa durée. Selon nous, l'extension de la TGAP à l'énergie peut être ponctuellement utile, mais n'est ni la seule réponse ni même la plus adaptée pour faire émerger une vraie stratégie de moyen terme en matière de fiscalité écologique, pourtant indispensable face aux défis qui sont devant nous.

1 – La première priorité : une taxation de l'énergie à contre-cycle pour maîtriser les consommations et lutter contre le changement climatique

Il est légitime quand les prix du pétrole atteignent des sommets d'en compenser les effets destructeurs sur certaines professions et des populations démunies par un dispositif d'accompagnement.

Mais quand le prix du baril de pétrole baisse, il ne faut pas que la diminution des prix pour les consommateurs vienne annihiler les politiques mises en place pour réduire la dépendance pétrolière : économies d'énergie, développement des renouvelables, transports collectifs. L'État doit alors accroître sa taxation pour réduire la vulnérabilité de la société française sans attendre l'arrivée d'un nouveau choc pétrolier.

Ce principe d'une fiscalité à contre-cycle des prix du baril de pétrole lisse dans le temps les politiques, en réduit les à-coups et donc les coûts. Prenant acte d'une tendance à une difficulté d'accès croissante à l'énergie, elle permet une politique constante et soutenue de lutte contre le changement climatique. Cette taxation à contre-cycle doit faire l'objet d'un réglage chaque année en loi de finances sur la base d'une hypothèse du prix du pétrole. Il ne s'agit pas d'en revenir à des prix administrés, mais de neutraliser partiellement des variations aux effets destructeurs.

Ces dispositions doivent s'accompagner, lorsque le prix du baril de pétrole est élevé, d'une taxation particulière sur les profits exceptionnels faits par les firmes produisant des hydrocarbures. Il s'agit là d'un élémentaire devoir d'équité dans une situation où les consommateurs souffrent le plus

des hausses de prix. Cette taxation pourrait être modulée en fonction des efforts d'investissement accomplis par ces firmes pour développer de nouvelles sources d'énergie.

2 – La deuxième priorité : adapter les modalités des fiscalités sur les hydrocarbures au principe pollueur-payeur

a) L'égalisation des fiscalités sur l'essence et le gazole

L'égalisation des fiscalités sur l'essence et le gazole constitue une simple mesure de justice fiscale. Les impacts environnementaux de l'essence et du diesel étant équivalents, rien ne vient justifier des différences de prélèvements qui d'ailleurs doivent couvrir les dépenses publiques en matière d'infrastructure ou de sécurité routière.

Le différentiel de fiscalité correspondait à l'origine à des usages bien séparés : d'un côté, un carburant à l'usage exclusif des professionnels, le gazole, de l'autre côté, un carburant, pour les véhicules particuliers, l'essence. Les progrès récents des moteurs diesel leur ont fait conquérir le marché des particuliers. Résultat : la totale aberration actuelle de l'existence de deux fiscalités pour un usage équivalent.

Il est donc souhaitable que progressivement, on aligne la TIPP sur l'essence et le gazole pour les véhicules particuliers, dans le cadre du mécanisme à contre-cycle précédemment décrit.

b) La mise en place d'une fiscalité européenne sur le kérosène

Le transport aérien est le mode de transport dont les atteintes à l'environnement sont les plus importantes au kilomètre parcouru avec une consommation d'énergie et une émission de gaz carbonique par passager équivalente à celle d'une voiture (à laquelle s'ajoute une pollution spécifique de la haute atmosphère). Pourtant, il est le seul mode de transport sans aucune taxation. Il en découle une distorsion de concurrence avec les autres modes. La négociation internationale sur l'effet de serre s'est traduite par un blocage complet au plan international dans le cadre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale du fait de l'opposition des Etats-Unis à toute introduction de fiscalité sur le kérosène. À titre transitoire, il est donc nécessaire de mettre en place cette fiscalité dans un premier temps pour

les vols intracommunautaires par décision entre les 25 États membres de l'Union Européenne.

c) L'augmentation progressive de la fiscalité des entreprises sur l'énergie et le carbone (écotaxe énergie-carbone)

En accompagnement des mécanismes instaurés par le Protocole de Kyoto, il est nécessaire d'intégrer dans les tarifs énergétiques la priorité de la lutte contre le changement climatique sous la forme d'une écotaxe. Augmenter les taxes sur les consommations intermédiaires des entreprises et sur l'électricité aura pour effet d'inciter à maîtriser l'énergie et à accroître leur productivité. Les branches industrielles assujetties aux mécanismes de quotas doivent en être exonérées.

3 – La troisième priorité : la fiscalité au service d'une plus grande sincérité des prix

La troisième priorité d'une politique de fiscalité environnementale doit être plus généralement une plus grande sincérité des prix, c'est-à-dire prenant en compte les coûts à court ou à long terme de réparation de l'environnement.

a) La prise en compte par la fiscalité des choix techniques et économiques ayant des effets écologiques négatifs

Il existe en effet de nombreux cas où des politiques publiques, parfois même l'octroi de subventions, se traduisent par des impacts écologiques négatifs. Un peignage fin de ces cas doit être opéré et se traduire soit par la réduction des subventions, soit la mise en place de fiscalités correctrices. Ces cas concernent notamment les politiques de gestion de l'eau (aides à l'irrigation) et la réduction des pollutions organiques agricoles.

Dans tous les cas, l'éventuelle compensation par la fiscalité ne saurait justifier le maintien de comportements schizophrènes : cela ne sert à rien d'inciter à des comportements vertueux sur le plan environnemental, si les politiques sectorielles continuent, dans leur principe, à être établies sur la base de fondements prédateurs des ressources naturelles.

b) Le soutien à l'utilisation des énergies renouvelables par un crédit d'impôt simplifié et unifié

La production électrique à partir des énergies renouvelables bénéficie de tarifs d'achat de l'électricité par le réseau qui donnent aux opérateurs une visibilité indispensable au décollage des filières. À terme, quand les filières seront davantage industrialisées, les tarifs devront être réajustés pour enregistrer les baisses de coût dues à des séries longues.

De multiples aides et crédits d'impôts existent. Leur efficacité n'est pas avérée, surtout quand subsistent par ailleurs des mécanismes encourageant les pollutions (cf. rapport 2003 du conseil des impôts).

L'objectif pourrait être de mettre en place durablement, pendant les cinq années de la législation, un crédit d'impôt unifié directement fonction de la quantité de pollution évitée. Ce soutien stable et lisible en faveur des énergies renouvelables doit naturellement être adossé à une relance de la recherche et de la structuration industrielle et professionnelle des filières.

c) La mise en place d'un système de type « bonus-malus » à l'achat des véhicules

C'est au moment de l'achat que se décident le plus les impacts environnementaux des véhicules. Le recours à des primes en positif et à des accises en négatif pour influencer sur les choix de véhicules est plus clair et plus juste que les autres formes à effet retard que sont la vignette ou la taxation des carburants.

Il ne saurait cependant s'y substituer mais simplement les compléter : la taxation des carburants est de fait directement proportionnelle à l'émission de carbone. Elle est donc, sur un plan environnemental, irremplaçable. En effet, en sens inverse, une simple taxation à l'achat se traduirait par un encouragement à rouler davantage.

*

Face aux défis énergétiques et climatiques, il est dorénavant impératif de développer une vraie fiscalité écologique, ambitieuse dans ses principes et socialement juste. C'est un des enjeux majeurs de la période qui s'ouvre, pour rendre enfin concret l'objectif de développement durable. Nos propositions ont pour objectif d'ouvrir le débat pour y parvenir.

Qui sommes-nous ?

Nous sommes un groupe de militants politiques, associatifs, syndicaux et d'experts, d'âges et de passé divers. Nous nous sommes rassemblés sur une exigence : la nécessité de travailler à une approche de gauche du développement durable. Ce concept est trop souvent détourné voire dévoyé, et tend à devenir un pur objet de discours sans réalité politique dans les actes. La façon de le concevoir et de l'appliquer n'est pas la même entre les différentes forces politiques, et singulièrement entre la gauche et la droite. Nous qui sommes de gauche, c'est-à-dire qui privilégions la justice sociale aux inégalités criantes ou les politiques publiques au seul laisser faire du marché, estimons qu'elle doit davantage se forger en la matière une doctrine qui lui soit propre.

Cela n'exclut naturellement pas des divergences entre nous ; vis-à-vis du libéralisme ou du productivisme, certains considèrent que la gauche doit affirmer son réformisme, d'autres que des ruptures plus franches sont nécessaires ; certains estiment qu'on est parfois trop frileux à l'égard du progrès alors que d'autres pensent qu'on ne porte pas une assez grande attention à ses risques ; certains sont contre toute forme d'énergie nucléaire alors que d'autres pensent que cette source d'énergie est utile au présent et peut le rester à l'avenir.

Mais nous convergions tous et toutes sur quelques idées simples ; la nécessaire mutation de nos modes de production et de consommation pour préserver l'avenir de notre planète et de ses habitants ; l'indispensable généralisation d'une approche de précaution, dans des conditions et selon des modalités qu'il faut mieux définir ; l'importance de l'objectif d'amélioration de la qualité de la vie et de l'environnement en particulier pour les plus modestes qui sont toujours doublement victimes ; la nécessité que tous ces sujets fassent l'objet de vrais débats dans le pays pour mener des politiques publiques volontaristes.

● Le bureau de l'association Respire est composé de Francine Bavay (Présidente), Gérard Guibert (Président), Bernard Dufour (Trésorier), Vanessa Jérôme, Maud Lelièvre, Eric Loiselet, Geneviève Perrin-Gaillard, Pierre Radanne, Philippe Tourtelier.

● Ce texte a été élaboré par un groupe de travail animé par Pierre Radanne et composé de Nicole Bricq, Gérard Guibert et Thierry Wahl.