

Chapitre 5

Guide de la fiscalité environnementale destiné aux décideurs

Ce chapitre donne aux décideurs une vision générale des aspects à prendre en compte concernant la fiscalité environnementale. Les taxes sont évaluées au regard d'autres instruments d'action possibles, avant d'examiner des éléments fondamentaux liés à la conception des taxes. Ce chapitre étudie également l'utilisation qui est faite des recettes provenant de ces taxes et aborde les questions d'économie politique qui se posent lors de leur mise en œuvre. Il s'achève par un examen des raisons pour lesquelles les taxes doivent être au centre de la politique de l'environnement menée par les pays, en soulignant qu'elles ne suffisent pas toujours à remédier à moindre coût à tous les problèmes environnementaux.

Les problèmes environnementaux exercent des pressions de plus en plus fortes sur les gouvernements contraints de trouver des mesures d'atténuation qui remédient aux dommages causés à l'environnement en utilisant des méthodes qui ne brident pas la croissance actuelle et future. Les pouvoirs publics disposent d'une panoplie d'outils tels que les réglementations, les mesures visant à encourager l'innovation environnementale, les aides destinées à réduire la pollution et les taxes liées à l'environnement. Il est essentiel d'appliquer les bonnes politiques au bon moment.

Dernièrement, les États ont dans une large mesure privilégié les taxes (de même que les permis négociables)¹. Les taxes ont beaucoup d'avantages : efficacité économique, performance environnementale, augmentation des recettes publiques et transparence. Pour que tous ces effets se concrétisent, il faut néanmoins tenir compte de certaines considérations liées à leur conception et d'aspects tenant à l'économie politique. La fiscalité environnementale peut être utilisée et l'est effectivement dans de nombreuses circonstances : mise en décharge ou incinération des déchets, polluants atmosphériques locaux et au niveau mondial, rejets dans l'eau, pour ne citer que ces exemples.

Si l'on devait résumer ce chapitre à quatre recommandations sur l'utilisation de la fiscalité environnementale, celles-ci seraient les suivantes :

- même si les taxes ne sont pas l'unique instrument disponible, elles doivent être considérées comme un élément essentiel de la politique de l'environnement ;
- les bases d'imposition doivent être aussi larges que possible et comporter peu d'exceptions, voire aucune ;
- les pouvoirs publics ne devraient pas craindre de fixer des taux d'imposition qui permettront d'atteindre l'objectif environnemental poursuivi, surtout si la taxe frappe directement le polluant visé ; et
- les préoccupations en matière de répartition des revenus et de compétitivité suscitées par la fiscalité environnementale sont certes importantes, mais doivent être si possible gérées indépendamment de la taxe elle-même.

5.1. Pourquoi des taxes ?

Dans une économie non réglementée, l'environnement subit des atteintes parce que le marché n'incite pas les entreprises et les ménages à s'abstenir de polluer : polluer n'entraîne aucun coût direct. En raison de la complexité même des problèmes environnementaux, les victimes de la pollution (au moment présent et dans le futur) ne peuvent pas se regrouper pour contraindre les pollueurs à payer². Il s'ensuit que la plupart des problèmes environnementaux ne sont pas réglés, ce qui ouvre la voie à l'intervention des pouvoirs publics.

Les pouvoirs publics ont à leur disposition toute une panoplie d'instruments de politique environnementale. Par le passé, ils avaient principalement recours à des dispositifs dits de « réglementation contraignante ». Ces instruments réglementaires

(normes, interdictions, etc.) sont généralement impératifs et peuvent être étroitement ciblés (plafonds d'émissions et utilisation obligatoire de certaines technologies dans des secteurs d'activité en particulier, par exemple). Ces dernières décennies, l'utilisation d'instruments économiques (comme les taxes et les permis négociables) a suscité un intérêt accru, notamment parmi les pays de l'OCDE. Ces deux méthodes sont normalement utilisées en lien avec d'autres mesures environnementales telles que les campagnes d'information destinées à faire changer les habitudes de consommation (par exemple, le système d'étiquette relative à la consommation de carburant de l'Union européenne pour les voitures particulières) et les politiques de recherche-développement (R-D) visant à encourager les innovations environnementales.

Pourquoi les taxes occupent-elles une place de plus en plus prépondérante dans les politiques de l'environnement des pays? Premièrement, les taxes sur les émissions effectives (qui sont en fait relativement rares dans la réalité) offrent aux pollueurs l'éventail de solutions de réduction de la pollution le plus large qui soit. Au lieu de mettre l'accent sur un seul type de déterminant de la pollution (par exemple rendre obligatoire un type de combustible plus propre), les taxes sur les émissions ouvrent diverses possibilités d'atténuation. N'importe quelle mesure de lutte contre la pollution qui serait encouragée par un instrument normatif le serait également par une taxe, parallèlement à toute autre mesure permettant de réduire les émissions (efficacité énergétique, baisse de la production, procédés de production plus propres). Cet élargissement de l'éventail d'options d'atténuation peut amener les entreprises et les citoyens à rechercher les solutions les moins coûteuses.

Deuxièmement, des taxes bien conçues n'établissent pas de discrimination entre les diverses sources de pollution. De nombreuses mesures fondées sur une réglementation contraignante i) sont sectorielles (production d'électricité, transports, agriculture, etc.) ou ii) appliquent les mêmes normes à toutes les entreprises (réduction de 90 % des émissions provenant de cheminées, par exemple). Étant donné que le marché décèle les meilleures solutions pour réduire la pollution, les informations dont les pouvoirs publics ont besoin pour établir des taxes sont beaucoup moins nombreuses que dans le cas d'une approche sectorielle. À cet égard, la fiscalité environnementale présente deux avantages économiques majeurs par rapport à la plupart des autres instruments possibles. Premièrement, elle crée un gain d'efficacité statique, c'est-à-dire que les mesures les plus abordables pour réduire la pollution sont prises en premier, ce qui permet d'atteindre un objectif environnemental donné au coût le plus bas possible pour la société. Deuxièmement, la fiscalité crée un gain d'efficacité dynamique : l'incitation à lutter contre la pollution existe à tous les niveaux d'émissions même après qu'une réduction importante a pu être obtenue. La situation est inversée avec les plafonds d'émissions fixés par réglementation, par exemple, puisqu'une fois la limite réglementaire atteinte, il n'existe pas d'autre incitation à moins polluer.

Troisièmement, les taxes bien conçues peuvent offrir une grande transparence en ce sens qu'on sait clairement quels biens sont taxés et quels pollueurs sont exemptés (le cas échéant). L'élément critique est la base d'imposition, qui doit être aussi proche que possible du polluant effectif (ou d'un substitut proche de celui-ci). Même si certaines approches réglementaires ont quasiment la même base qu'une taxe, ce n'est pas le cas pour beaucoup d'entre elles. Par ailleurs, les instruments de nature non fiscale ne mettent pas toujours en évidence le coût pour chaque pollueur puisqu'ils ne permettent pas de distinguer l'incidence de la mesure en question sur chaque pollueur et de la comparer

entre les pollueurs. La marge de manœuvre laissée aux pouvoirs publics constitue un autre sujet de préoccupation. Dans le cas des taxes liées à l'environnement, le pouvoir discrétionnaire laissé aux agents de l'administration publique pour atténuer les effets sur certaines branches d'activité ou catégories d'individus est limité puisque les taux réduits ou les exemptions sont en général bien visibles. D'autres approches telles que les stratégies réglementaires sectorielles ou les accords négociés permettent de favoriser certains secteurs d'activité ou certains groupes de manière moins transparente.

Enfin, les taxes ont des conséquences positives sur l'innovation. En augmentant le coût de la pollution, elles incitent à mettre au point de nouvelles innovations et à les adopter. Elles favorisent également des types d'innovations plus variés. La mise au point et l'utilisation de ces innovations abaissent le coût global pour la société des mesures prises pour remédier aux problèmes environnementaux.

Très souvent, ces aspects positifs font des taxes la meilleure solution par rapport à d'autres instruments d'action. Cependant, on peut aussi recourir aux mesures fiscales pour subventionner des biens ou des comportements respectueux de l'environnement, comme les produits « verts », par des exonérations de taxes sur les ventes ou de TVA sur les appareils économes en énergie ou des plans d'amortissement plus favorables pour certains biens d'équipement. Au lieu d'augmenter le prix du bien polluant, ces dépenses fiscales s'attachent à abaisser le prix du produit plus propre. Les économistes sont généralement réticents à soutenir les aides (Metcalf, 2009a) pour les raisons suivantes :

- Premièrement, les dépenses fiscales et les subventions peuvent susciter une consommation supplémentaire de biens ou de services dommageables pour l'environnement en diminuant leur coût. En baissant le coût moyen pour les entreprises (ou le coût après impôts pour les consommateurs), elles peuvent créer des incitations perverses à produire ou consommer et donc à polluer³.
- Deuxièmement, il est difficile de concevoir des aides ayant pour seul objet d'induire de nouveaux comportements. Les aides visent en majorité des activités qui auraient de toute façon été menées, ce qui réduit l'efficacité des dépenses liées au programme.
- Enfin, en cherchant à promouvoir des comportements non préjudiciables à l'environnement, le ciblage de l'instrument d'action est moins précis. Étant donné qu'il existe des milliers, sinon des millions de possibilités de limiter les comportements dommageables à l'environnement, il peut être difficile de déterminer avec précision ce qui doit être subventionné.

Par ailleurs, les États peuvent également utiliser des réglementations telles que des normes d'émissions, des normes en faveur des énergies renouvelables, des prescriptions technologiques et bien d'autres dispositions. Une prescription qui oblige Y entreprises à adopter une technologie Z de lutte contre la pollution (en général la meilleure technologie qui existe) présente certains avantages : la prévision des résultats est très élevée, les coûts sont relativement certains et la mise en œuvre peut être assez simple. Cependant, les instruments normatifs n'entraînent pas en général de gains d'efficacité statique et dynamique. Le coût d'accomplissement de la dernière unité de réduction de pollution est en général différent entre les pollueurs, ce qui implique que les coûts totaux ne sont pas minimisés. Si l'on assigne des limites à chaque pollueur, il n'y a aucun avantage à polluer moins que la limite prescrite ou à adopter une technologie plus performante que celle prévue par la réglementation. En conséquence, les incitations en faveur de l'innovation sont plus faibles (et sont nulles dès lors que les entreprises se sont conformées à la

réglementation). En outre, elles sont souvent plus étroitement ciblées, laissant moins de marge de manœuvre pour réduire la pollution et innover.

Les coûts liés au suivi jouent un rôle important dans le choix du meilleur instrument d'action. Par exemple, les carburants constituent une base d'imposition relativement simple pour prélever des taxes sur le carbone puisque la pollution future est déterminée par la quantité de carburant consommée⁴. Toutefois, dans les cas où les coûts de suivi sont plus élevés (faute de lien entre les substituts facilement taxés et les caractéristiques d'émissions de la plupart des polluants), l'utilisation de taxes se justifie moins. Par ailleurs, les taxes risquent de ne pas être suffisamment souples pour apporter une réponse adaptée à une pollution dont l'incidence diffère d'un lieu à l'autre, comme les émissions provoquant une pollution atmosphérique locale ou qui causent des problèmes uniquement temporaires.

Enfin, il faut mentionner que la certitude du résultat peut être moindre avec des taxes qu'avec d'autres instruments d'action (l'importance de ce facteur varie en fonction de l'étendue des problèmes et de l'existence de points de basculement). Les décideurs s'efforcent d'évaluer l'impact des taxes sur la pollution mais ne peuvent pas appréhender pleinement leur incidence sur les comportements. Par conséquent, il peut être nécessaire de réviser les taux d'imposition dès qu'on dispose d'informations complémentaires concernant les effets sur les comportements. D'autres instruments d'action tels que les permis négociables ont un résultat garanti (par la fixation d'un plafond d'émissions), mais les coûts engendrés sont plus incertains.

5.2. Rendre efficace la fiscalité environnementale

L'instauration d'une fiscalité environnementale exige d'examiner soigneusement plusieurs facteurs. Mal conçues, les taxes peuvent avoir des effets limités voire négatifs sur les performances environnementales et économiques. Cette section présente dans les grandes lignes les principaux éléments à prendre en considération pour déterminer les modalités optimales de mise en œuvre d'une taxe « verte ».

5.2.1. Définir la base d'imposition

L'élément qui sert de base de calcul de la taxe est le principal déterminant de l'efficacité de l'action menée. Succinctement, il faut taxer d'une manière aussi directe que possible le polluant ou l'acte à l'origine du préjudice environnemental car cela incite à lutter contre la pollution quelle que soit la solution retenue. La réduction s'opère par i) des procédés de production plus propres, comme la diminution de la consommation de combustible par unité de production ou la réduction des émissions de NO_x par unité de combustible consommé, ii) une atténuation de la pollution en bout de chaîne par des mesures permettant de capter et neutraliser les émissions avant qu'elles ne pénètrent dans l'environnement, iii) des produits complètement nouveaux tels que des peintures dégageant moins de vapeurs et iv) des baisses de production. Renoncer à taxer l'activité polluante proprement dite revient à restreindre les solutions de lutte contre la pollution, par exemple si la taxe est prélevée sur un bien intermédiaire comme le charbon. Dans ce cas, la taxe sur le charbon qui vise les émissions de soufre aura pour seul effet de promouvoir un nombre limité de solutions, comme un recours restreint au charbon ou l'emploi de charbon ayant une teneur inférieure en soufre. Des mesures en bout de chaîne ou des procédés de production plus propres auraient une incidence sur les émissions de soufre mais n'apporteraient aucun avantage financier à l'entreprise. Dans d'autres cas

comme celui des carburants automobiles, les émissions de carbone dans l'atmosphère sont étroitement liées à la consommation de carburant et les solutions en bout de chaîne sont peu nombreuses, de sorte que le carburant automobile est un substitut très efficace pour la taxation des émissions de CO₂.

Un autre problème posé par les taxes sur les biens intermédiaires est que la taxe implicite sur le polluant n'est pas nécessairement transparente et peut être différente selon les carburants ou les activités. Dans plusieurs pays, les « taxes carbone » prélevées ont des taux implicites différents pour le charbon, l'essence, le gazole, etc. en raison de diverses considérations tenant à l'économie politique. Cette approche, source de nombreuses distorsions, peut nuire à l'efficacité des taxes carbone en encourageant une réduction excessive dans des secteurs particuliers ou pour des combustibles particuliers, voire même encourager le passage à des combustibles plus polluants. Elle peut également saper la confiance dans l'équité et l'efficacité de la politique environnementale.

5.2.2. Fixer le taux de la taxe

Le taux de la taxe doit correspondre à la valeur, pour la collectivité, du dommage causé par le polluant et à la nécessité pour les pouvoirs publics de collecter des recettes. Cette définition tient compte du fait que, dans une économie non réglementée, les pollueurs ne sont pas taxés pour les dommages causés ou leur surexploitation de l'environnement. Certains de ces dommages sont relativement faciles à mesurer, comme les répercussions des rejets d'eaux usées non traitées sur la valeur de récoltes d'huîtres ou des pluies acides sur la productivité des exploitations forestières. Si le préjudice concerne un élément dont la valeur marchande n'est pas clairement définie, son processus d'évaluation peut être beaucoup plus difficile : quelle est la valeur d'un air plus propre, d'une plus grande biodiversité ou de conditions climatiques moins versatiles ? En même temps, il faut tenir compte des effets de l'impact écologique sur la morbidité et la mortalité humaines⁵. Ces analyses contiennent des calculs implicites concernant la valeur de la vie humaine (et ses aspects qualitatifs). La situation est beaucoup plus simple si, par exemple, un résultat environnemental spécifique est visé (par exemple 550 ppm CO₂e pour le changement climatique) car le taux d'imposition peut alors être défini implicitement afin d'atteindre cet objectif⁶.

En outre, les bases d'imposition utilisées pour le calcul des taxes liées à l'environnement sont généralement liées à des problèmes qui ne concernent pas l'environnement. Les polluants atmosphériques locaux émis par les véhicules à moteur, par exemple, peuvent causer des problèmes respiratoires aux personnes résidant dans ces zones, et le temps perdu à cause des embouteillages a des répercussions économiques négatives. Ces autres extrants laissent penser que le niveau général des taxes calculées sur des bases liées à l'environnement (comme le carburant automobile) devrait être supérieur à la seule valeur estimée du dommage environnemental pour la collectivité. Il devrait se rapprocher de l'effet cumulé de l'ensemble de ces externalités.

Les États prélèvent aussi des taxes à seule fin de percevoir des recettes et de financer des dépenses publiques. De nombreuses taxes liées à l'environnement (celles sur les carburants et les véhicules à moteur méritent d'être citées) sont d'excellents candidats à un tel objectif, car leurs taux n'auront vraisemblablement pas beaucoup d'effets sur les comportements, la demande étant inélastique⁷. L'utilisation de taxes préaffectées (destinées à financer des activités particulières telles que les taxes sur les carburants qui

financent l'entretien des autoroutes) doit également être prise en compte, bien que ces taxes soient simplement des redevances d'utilisation sous-optimales.

Hormis les taxes sur les véhicules à moteur et sur les carburants, le produit des taxes liées à l'environnement dans les pays de l'OCDE est en général relativement faible, et leur taux est le plus souvent très inférieur à la valeur des dommages correspondants. C'est pourquoi peu de pays de l'OCDE sont susceptibles de réviser à la baisse des taxes environnementales trop élevées. On constate cependant une tendance à prélever des taxes très élevées sur certains biens intermédiaires polluants, comme les véhicules à moteur (voir le chapitre 2). L'écart de taux d'imposition entre différents pays est également frappant, comme par exemple la taxe suédoise sur les émissions de NO_x⁸ fixée à 4150 EUR par tonne, contre 105 EUR pour la taxe italienne.

Par contre, d'autres instruments d'action liés à l'environnement, comme les rabais octroyés aux consommateurs, ont en général un coût implicite beaucoup plus élevé par unité de pollution évitée, qui peut largement dépasser la valeur d'une taxe optimale. Selon une étude portant sur les pays européens, la baisse du taux de TVA sur les appareils ménagers économes en énergie modifierait les habitudes de consommation au détriment des modèles gourmands en énergie (Commission européenne, 2008). En appliquant le taux de TVA réduit aux réfrigérateurs économes en énergie on obtiendrait, sur une durée de vie moyenne de quinze ans, une diminution des émissions de CO₂ de 1.6 million de tonnes. Il en coûterait 119 millions EUR de manque à gagner fiscal, ce qui signifie que le prix du carbone serait de 73 EUR la tonne de CO₂. Pour les congélateurs, le prix implicite du carbone est 25 EUR par tonne de CO₂, tandis que pour les machines à laver il est très élevé, soit 167 EUR la tonne de CO₂⁹. Il faut néanmoins souligner que les baisses d'émissions obtenues dans le cadre d'un dispositif d'échange de droits d'émissions (comme pour l'électricité dans l'Union européenne) sont entièrement compensées par des augmentations d'émissions ailleurs, dès lors que le plafond d'émissions est fixe. Par conséquent, les baisses de taux analysées n'entraîneraient pas de réduction des émissions de CO₂, alors que les recettes fiscales chuteraient.

5.2.3. Fournir des incitations cohérentes

Il est important de veiller à ce que la taxe liée à l'environnement génère les mêmes incitations à réduire la pollution pour chaque unité de pollution afin que les entreprises et les ménages adoptent une stratégie d'atténuation optimale. Des taxes homogènes favorisent une réduction de la pollution à la source la plus efficace. Néanmoins, certains facteurs doivent être pris en compte concernant l'impact de ces taxes sur certains pollueurs, comme les ménages à faible revenu ou les entreprises très polluantes et exposées aux échanges internationaux. Par exemple, des taux minorés sont parfois appliqués lorsque le niveau de consommation ou de pollution est faible, ce qui réduit les incitations marginales pour certains mais pas pour d'autres (pour des raisons sociales, par exemple)¹⁰. Ces structures d'incitations hétérogènes renchérissent les coûts globaux de réalisation d'un objectif environnemental, étant donné que certains pollueurs prennent une part disproportionnée aux efforts de réduction de la pollution. Les pouvoirs publics doivent donc veiller à choisir une base d'imposition aussi large que possible.

5.2.4. Faciliter la prévisibilité et la crédibilité des politiques en général

La politique environnementale, et notamment la fiscalité, peut influencer sur la réduction de la pollution par deux biais : réponses comportementales et réponses

structurelles. Les réponses comportementales interviennent principalement à court terme en réaction aux prix, aux taxes et à d'autres stimuli. Les entreprises peuvent réduire leur production et les consommateurs peuvent opter pour des activités moins polluantes, comme le covoiturage ou une baisse de la température des pièces. Si ces stimuli sont réduits, les agents économiques peuvent renouer facilement avec leurs habitudes antérieures, sans coût ou effort notable.

En revanche, les réponses structurelles sont très différentes. En général, ces réponses prennent davantage de temps et peuvent exiger un effort considérable d'analyse approfondie et d'implication. Que des familles remplacent un véhicule à essence par un véhicule hybride, que des entreprises investissent dans des technologies et réorganisent leurs processus de production ou que des fonds de capital-risque investissent dans de jeunes entreprises dans le secteur des énergies de substitution, leur décision dépend essentiellement de leurs attentes et hypothèses à long terme. Le facteur prix à long terme est la principale considération dans un grand nombre de ces décisions. Outre le niveau initial de la taxe, la prévisibilité du taux et la crédibilité de l'action menée (c'est-à-dire si elle est susceptible d'être poursuivie à moyen et long termes) sont essentielles pour prendre des décisions avisées. Bien sûr, l'absence de prévisibilité et de crédibilité peut avoir des conséquences marquées et négatives sur les efforts d'innovation et de réduction de la pollution. La taxe japonaise sur les émissions de SO_x constitue un exemple qui donne à réfléchir quant à ses effets sur l'innovation (voir la Section I).

Même si la prévisibilité est un critère important dans les décisions d'investissement et de réduction de la pollution à long terme, cela ne veut pas dire que les taux d'imposition doivent être immuables. Une fois fixés, les taux devraient continuer de refléter une série de facteurs, notamment : l'inflation et la croissance économique réelle (étant donné que la fiscalité environnementale prend essentiellement la forme de droits d'accise), l'évolution des préférences des citoyens en faveur de la protection de l'environnement et l'incidence de l'innovation sur le coût de la lutte contre la pollution. Ceci étant, le processus de révision des taux suppose une transparence afin que les pollueurs comprennent bien quels sont les déterminants potentiels et le calendrier des futures modifications. Par exemple, le Danemark a introduit un élément de ce type : les droits d'accise dont la base est liée à l'environnement sont désormais systématiquement indexés sur l'inflation, ce qui supprime la nécessité d'effectuer des ajustements ponctuels à des intervalles en général irréguliers.

Il est important de noter que les taxes sont stables par nature, sauf si elles sont modifiées officiellement par les décideurs. Les permis négociables, en revanche, peuvent afficher une volatilité de prix nettement plus forte en contrepartie d'une certitude quant au résultat environnemental. Néanmoins, les marchés secondaires, dès lors qu'ils fonctionnent bien, fournissent aux entreprises des instruments financiers pour se protéger de la volatilité des prix à l'avenir. Les prix plafond ou plancher entre lesquels les prix des permis peuvent fluctuer librement constituent un autre mécanisme qui offre une prévisibilité supplémentaire.

5.3. Utiliser les recettes générées

Contrairement à d'autres instruments d'action, la fiscalité environnementale (comme les permis négociables) génère des recettes publiques. Comme l'indique le chapitre 2, les taxes environnementales sont rarement à l'origine de recettes importantes et ne peuvent

pas être considérées comme une source de revenu majeure; un petit nombre de taxes et de redevances (les taxes sur le CO₂ et sur l'automobile – carburant, véhicules et péages) procure l'essentiel des recettes de la fiscalité environnementale. Ceci étant, les taxes liées à l'environnement représentent 5 % environ du total des recettes budgétaires dans les pays de l'OCDE. En outre, elles ont pour objet de restreindre la base d'imposition, contrairement à la plupart des autres taxes qui s'efforcent d'accroître les recettes tout en évitant au maximum de créer des distorsions dans les bases d'imposition. Comme les recettes sont généralement faibles et tendent à diminuer à mesure que la performance environnementale s'améliore, les pouvoirs publics doivent être prudents lorsqu'ils établissent leurs hypothèses de recettes en misant sur la fiscalité environnementale pour assainir les finances publiques sur le long terme.

Néanmoins, le recours accru aux taxes liées à l'environnement et aux enchères de permis négociables, notamment pour relever des défis tels que le changement climatique, a vraisemblablement des conséquences non négligeables sur les recettes publiques à moyen terme. À quoi les pouvoirs publics devraient-ils employer ces recettes supplémentaires? L'idée d'indemniser les principales victimes des atteintes à l'environnement est conforme au principe même de justice et à l'un des objectifs des taxes, à savoir corriger les externalités. Pourtant, mesurer l'impact spécifique d'un dommage environnemental causé par plusieurs polluants est extrêmement complexe; de nombreux enjeux environnementaux comportent des aspects qui touchent aux biens publics, ce qui laisse penser que les taxes devraient compenser la perte de biens publics et l'augmentation des coûts liés aux hôpitaux, à la réhabilitation, etc. De nombreux problèmes environnementaux comportent aussi d'importants aspects intergénérationnels (par exemple, les émissions de CO₂ d'aujourd'hui auront probablement des répercussions non négligeables sur les citoyens dans 200 à 300 ans). De toute évidence, le principe du pollueur-payeur conduit à penser que les pollueurs sont les derniers à mériter un dédommagement.

À défaut, ces recettes doivent recevoir le même traitement que les autres recettes fiscales : elles ne doivent pas être préaffectées et doivent être versées aux recettes des administrations publiques. Les gouvernants pourront ensuite utiliser ces produits pour augmenter les dépenses publiques générales dans d'autres domaines, maintenir les niveaux de dépenses, résorber la dette ou réduire d'autres taxes. Étant donné que la situation budgétaire des États commence seulement à se redresser après la crise financière et compte tenu des déficits accumulés ces dernières années, la nécessité de dégager des recettes fiscales supplémentaires peut être impérieuse. Il sera sans doute plus facile, politiquement parlant, de lever des taxes environnementales que d'augmenter d'autres d'impôts.

À un certain moment, la possibilité que la fiscalité environnementale puisse dégager un « double dividende » a suscité beaucoup d'intérêt. D'une part, l'instauration de taxes « vertes » générerait des gains environnementaux. D'autre part, les recettes obtenues pourraient servir à atténuer les effets des distorsions existantes dans le régime fiscal (par exemple, par une baisse des taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés). Comme l'a résumé Metcalf (2009b), ces idées, bien que fort séduisantes, négligent le fait que la perception de taxes liées à l'environnement peut par exemple fausser l'offre de main-d'œuvre de la même manière que les impôts sur la consommation¹¹.

Les politiques publiques antérieures ayant déjà provoqué des distorsions dans l'économie, instaurer de nouvelles taxes liées à l'environnement risque d'accentuer ces distorsions et d'avoir des effets pervers sur la croissance économique. Utiliser une partie de ces recettes pour atténuer ces distorsions, en abaissant par exemple les taux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés, peut contribuer à compenser des effets involontaires de la fiscalité environnementale sur l'économie, tout en créant un code des impôts plus efficient.

Du point de vue de l'économie politique, la baisse d'autres impôts peut faciliter l'acceptation de taxes liées à l'environnement. Très souvent, les pouvoirs publics accompagnent l'annonce de nouvelles taxes liées à l'environnement de la réduction d'autres impôts. Dans le cas du Royaume-Uni et de la taxe sur le changement climatique, la taxe a été annoncée en même temps qu'une baisse de 0,3 % des taux de cotisations patronales de sécurité sociale. Dans d'autres pays, des mesures plus directes incluant l'envoi d'un chèque à tous les ménages ont accompagné l'introduction d'une taxe « verte », mais ces mesures n'ont sans doute pas d'effet sur d'autres distorsions dans l'économie. Les recettes peuvent également servir à neutraliser des effets plus directs de la fiscalité environnementale, comme sur la répartition des revenus, ainsi que l'explique la section qui suit.

5.4. Surmonter les difficultés liées à la mise en œuvre des taxes environnementales

Les recommandations indiquées plus haut donnent l'image d'un monde où il serait relativement facile de prélever des taxes, ce qui implique que les décideurs disposent d'informations exhaustives et fiables, que les coûts d'administration des impôts sont faibles et que les problèmes liés à l'économie politique (plus spécialement les problèmes de répartition des revenus et de compétitivité sectorielle) sont pratiquement inexistantes. Cependant, il est rare que de telles conditions existent dans le monde réel. Les responsables doivent décider des modalités de mise en œuvre des taxes dans un environnement qui n'est pas optimal. Les sections qui suivent décrivent ces difficultés et les méthodes permettant de surmonter certaines d'entre elles.

5.4.1. Répondre aux préoccupations en matière de répartition des revenus

La production d'énergie à partir de combustibles et son utilisation constituent l'une des principales sources de pollution (et sur lesquelles la fiscalité 'environnementale peut prélever le plus de recettes), puisqu'elles émettent du carbone et des polluants atmosphériques locaux. En même temps, l'énergie est essentielle pour les ménages et peut représenter une partie importante de leur budget. L'augmentation des taxes sur les émissions liées à la combustion peut avoir de lourdes conséquences pour les personnes qui se situent au bas de l'échelle des revenus. Il en va largement de même pour la consommation d'eau. Ces deux domaines sont certes considérables, mais la plupart des autres bases d'imposition liées à l'environnement ne représentent qu'une faible proportion de la consommation globale et ont vraisemblablement peu d'impact sur la répartition des revenus.

De toute évidence, les pouvoirs publics ne doivent pas ignorer les répercussions des taxes liées à l'environnement sur la répartition des revenus. Par conséquent, toute une série de mécanismes ont été intégrés aux taxes environnementales afin d'atténuer ces effets. Certaines taxes évitent complètement le problème en exonérant tous les ménages,

comme la taxe sur le changement climatique au Royaume-Uni. D'autres tentent de cibler les régions en difficulté, comme l'application d'une taxe à taux réduit sur le gaz naturel en Italie du Sud. Un barème progressif en fonction de la consommation est souvent appliqué à l'eau et l'électricité, qui prévoit des taux réduits pour la consommation « indispensable » et des taux pleins sur la consommation au-delà de ce seuil.

Vouloir utiliser les taxes à la fois pour relever les défis environnementaux et remédier aux effets préjudiciables sur la répartition des revenus, c'est prendre le risque de n'atteindre aucun de ces deux résultats. Ces concessions ont en général pour effet de réduire les incitations à lutter contre la pollution. Une tarification progressive ou des taux minorés, par exemple, encouragent moins les comportements respectueux de l'environnement et sont contraires au principe du pollueur-payeur. Par ailleurs, ces dispositifs sont souvent de piètres moyens de remédier aux problèmes de répartition des revenus, dans la mesure où les personnes aisées ont tendance à consommer plus de carburant. Ces mesures « progressives » ont parfois un effet régressif.

C'est pourquoi les décideurs ne devraient pas nécessairement se préoccuper des effets des politiques et des taxes spécifiques sur la répartition des revenus, mais plutôt des aspects redistributifs de la politique publique en général¹². Cela signifie qu'il est souvent préférable d'intégrer les mesures destinées à atténuer le caractère éventuellement régressif de certaines taxes écologiques dans des dispositifs plus vastes, comme une baisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, des aides supplémentaires aux bas revenus ou même l'octroi de « chèques verts » à certains citoyens ou à tous. Ces mesures peuvent faciliter l'administration de la taxe (mais risquent d'accroître la complexité globale) et s'appuyer sur les plateformes mises en place pour corriger les inégalités de revenu tout en supprimant les distorsions dans la conception de la taxe susceptibles d'avoir des effets négatifs tant économiques qu'environnementaux.

5.4.2. Prendre en compte les problèmes de compétitivité

En cherchant à protéger l'environnement, la fiscalité environnementale vise, par définition, à fausser les décisions de production et à pénaliser fortement les pollueurs. Dans une économie fermée, les facteurs de production et le comportement des consommateurs évolueraient afin d'atteindre les résultats environnementaux prévus. Dans le monde moderne, le concept d'économie fermée, sans échanges internationaux, est une aberration. La capacité de faire du commerce au-delà des frontières implique que, pour un large éventail de biens et de services, les facteurs de production sont également très mobiles. Une fiscalité liée à l'environnement appliquant des taux élevés et frappant certains secteurs de manière disproportionnée risque d'inciter ces entreprises à se relocaliser, tout en continuant d'importer les biens et les services. Ces phénomènes peuvent être économiquement préjudiciables et générer un gain environnemental minime. Dans le contexte de la lutte contre le changement climatique, cet effet est parfois appelé « fuites de carbone ».

La méthode qui est de loin la plus efficace pour minimiser les risques de fuites de carbone est de coordonner les politiques environnementales entre les pays. En étendant le champ d'application des politiques, on réduit les possibilités de relocalisation et les fuites diminuent rapidement. Même si la coordination n'est que parcellaire, de nombreux facteurs influent sur les décisions d'implantation des entreprises : les taux généraux d'imposition, la proximité des marchés, le climat des affaires et l'accès à une main-d'œuvre compétente en sont quelques-uns. Les politiques de l'environnement ne sont

qu'un facteur parmi d'autres. L'OCDE (2009) estime que si l'Union européenne devait agir seule pour réduire de 50 % les niveaux d'émissions de 2005 d'ici à 2050, les fuites de carbone seraient de 11.5 %. Si tous les pays de l'Annexe I du Protocole de Kyoto¹³ prenaient des mesures pour atteindre cet objectif (ce qui exclut notamment le Brésil, l'Inde et la Chine), les fuites ne seraient que de 1.7 % en 2050. La coordination internationale, même imparfaite, est la solution optimale.

Le Système communautaire d'échange de quotas d'émissions (SCEQE) unifie les politiques climatiques d'un grand nombre de pays pour les principaux émetteurs, mais l'incidence de cette fiscalité suscite des inquiétudes dans d'autres pays et dans des secteurs actuellement exclus du système. Face à ces préoccupations, les pays adoptent des stratégies diverses visant à limiter la pollution afin d'atténuer les effets de la fiscalité environnementale sur la compétitivité sectorielle, tout en sachant que de telles mesures sont contraires au principe du pollueur-payeur.

Toutefois, hormis les polluants ayant une dimension mondiale, il y a beaucoup moins d'arguments en faveur d'une action internationale coordonnée visant les polluants de nature plus locale, comme le NO_x et le SO_x. Étant donné que le taux d'imposition optimal varie d'un pays à l'autre et même entre différentes régions d'un même pays (puisque, par exemple, l'incidence d'une pollution locale peut varier en fonction du niveau existant de pollution, de la densité démographique et des conditions climatiques locales), un mécanisme coordonné serait probablement moins réactif à ces effets et ne résoudrait pas les problèmes de compétitivité d'industries situées dans des régions où les taux d'imposition sont ou devraient être plus élevés.

L'un des moyens de remédier aux problèmes de compétitivité sectorielle en limitant au maximum les distorsions est d'accorder un délai aux entreprises touchées pour qu'elles prennent des mesures de lutte contre la pollution. Étant donné que les investissements de capital ont une longue durée de vie économique et ne peuvent pas être remplacés rapidement, une taxe écologique annoncée et mise en œuvre relativement rapidement peut pénaliser des entreprises pour des décisions prises dans le passé et qui sont à l'origine des émissions actuelles. Un délai de mise en place peut donner du temps aux entreprises pour restructurer leurs activités et acquérir de nouveaux équipements sans être pénalisées par des décisions antérieures. Cependant, les délais ne doivent pas être trop longs puisque l'adoption de technologies prêtes à l'emploi peut être très rapide : avec l'instauration d'une taxe sur les NO_x en Suède, le taux des entreprises ayant adopté une technologie de réduction de la pollution est passé de 7 % à 62 % en un an. Une tarification progressive sur un laps de temps donné peut également alléger la charge initiale de la taxe et offrir une souplesse supplémentaire aux entreprises pour investir dans des activités de R-D ou de lutte contre la pollution afin de réduire au maximum les paiements à effectuer à l'avenir. La crédibilité de l'engagement de relever progressivement le taux jusqu'au niveau normal est essentielle.

Certains pays s'emploient à créer des mécanismes avantageux pour les entreprises. Dans des domaines où le produit des taxes écologiques est reversé aux entreprises touchées (sur une base différente de la collecte), l'incitation marginale à réduire la pollution est généralement maintenue; cependant, l'entreprise moyenne est un peu moins bien lotie du point de vue des coûts et des bénéfices. Cela signifie que ce type de mécanisme viole le principe du pollueur-payeur, car le prix d'achat des produits très polluants n'augmente pas. Il y a seulement une contraction de l'offre de biens du même

type qui sont relativement plus polluants. Pour ceux qui sont relativement moins polluants (qui continuent toutefois à beaucoup polluer), les coûts de production sont de fait subventionnés.

D'autres mesures sont été largement utilisées. Les baisses de taux et les exemptions en faveur des gros consommateurs d'énergie ne font que transférer à d'autres une partie du fardeau de réduction de la pollution ou génèrent un résultat environnemental moins bon. Les décideurs doivent se rappeler que les mesures destinées à atténuer l'impact de la fiscalité environnementale sur certaines entreprises ou certains secteurs sont une aide implicite en faveur d'activités polluantes et contraignent d'autres secteurs à faire des efforts supplémentaires ou à financer ces aides en acquittant des impôts plus élevés. Elles peuvent même modifier les habitudes de consommation au détriment d'activités moins dommageables pour l'environnement (taxées au taux normal) en faveur d'activités plus polluantes (peu taxées).

Enfin, une réponse possible aux problèmes de compétitivité sectorielle et aux fuites de carbone est d'établir un système de droits de douane. Les taxes dites d'ajustement aux frontières sont considérées comme un instrument compensatoire s'appliquant aux produits provenant de pays exportateurs qui ont des politiques environnementales moins rigoureuses que le pays importateur. Ce dispositif préconise de prélever des droits de douane sur certains produits afin de compenser les effets économiques induits par les différences de politiques de l'environnement. Les biens nationaux et importés seraient alors placés sur un pied d'égalité. Même si, intellectuellement parlant, ces mesures sont séduisantes et peuvent être conformes aux règles du commerce international de l'Organisation mondiale du commerce, les questions de mise en œuvre pratique en font un sujet épineux. Quel que soit le pays considéré, les politiques environnementales sont complexes, incluent de nombreux instruments d'action et dépendent des structures économiques en place; par conséquent, il est difficile de les comparer à celles des pays importateurs et de fixer un chiffre compensatoire pour des milliers de codes d'importation (assorti le cas échéant de variantes en fonction de l'entreprise). D'autre part, de telles mesures risquent d'entraver le dialogue international en vue de libéraliser les échanges. À mesure que la coordination se renforce, ces mesures perdront beaucoup de leur intérêt du fait que les fuites de carbone diminueront considérablement.

5.4.3. Simplifier l'administration fiscale

L'infrastructure, la paperasserie et l'effort humain nécessaires pour gérer et contrôler le respect de la législation fiscale sont considérables. À ce titre, la charge administrative qui pèse sur les États et les contribuables doit être soigneusement évaluée. Par ailleurs, la complexité du système qui résulte du grand nombre de contribuables ou d'exemptions diverses peut favoriser la fraude fiscale.

Comme l'indiquent les paragraphes précédents, l'idéal est de prélever les taxes écologiques sur les activités polluantes proprement dites. Dans certains cas, l'administration fiscale peut être gênée par le fait que les sources de pollution sont nombreuses et diffuses. La mise en place de systèmes de suivi, d'une collecte de données et d'une administration fiscale sur de telles bases peut représenter un effort énorme. Les progrès technologiques, source d'améliorations et de réduction des coûts de mise en œuvre, rendent ce type de solutions plus réaliste, comme l'illustre le système de tarification routière envisagé aux Pays-Bas.

Néanmoins, le type de polluant peut jouer un rôle important pour la question de savoir si la pollution doit être taxée à la source ou s'il existe des possibilités de minimiser le fardeau de l'administration fiscale en portant le point d'incidence de la taxe dans la chaîne de l'offre à un niveau où le nombre de contribuables potentiels et les risques de fraude fiscale sont moindres. Lorsque le type d'activité à l'origine du polluant n'a pas d'influence sur le niveau de pollution, il peut être beaucoup plus simple de taxer les biens intermédiaires, sans compromettre le résultat environnemental. Par exemple, les émissions de carbone sont directement liées au type de combustible utilisé; le mode de combustion (pour une consommation donnée) n'a pas d'effet sur les émissions de CO₂, sauf dans le cas du captage et du stockage du carbone (qui sont peu probables pour les petits émetteurs mobiles de carbone tels que les véhicules). Ainsi, il est beaucoup plus facile de taxer le carburant à la raffinerie ou au niveau du commerce de gros que d'opérer un suivi des émissions des différents véhicules. Pour d'autres polluants, si le processus de combustion fait partie des éléments qui déterminent les niveaux d'émissions (par exemple pour les émissions de NO_x), prélever la taxe à des niveaux plus élevés se ferait au détriment des résultats environnementaux.

Par ailleurs, le chevauchement de multiples instruments visant les mêmes émissions peut créer une duplication des coûts de conformité, outre les éventuelles conséquences négatives sur le plan économique et environnemental décrites dans la section 5.5.

5.4.4. Instaurer la confiance et communiquer sur le projet

En dépit des considérations théoriques en faveur des taxes vertes, leur adoption a parfois suscité de sérieuses inquiétudes parmi les citoyens concernant leur impact et les objectifs poursuivis. Comme on l'a vu, les préoccupations concernant la distribution des revenus et la compétitivité ont soumis les décideurs à de lourdes pressions. Par ailleurs, le public s'est souvent montré sceptique quant au but des taxes (un simple alourdissement de la fiscalité sous couvert de taxes vertes) ou inquiet quant aux conséquences économiques sur des activités essentielles.

Amorçant un revirement au milieu des années 90, plusieurs pays européens ont entrepris d'importantes « réformes fiscales écologiques » avec des degrés divers de réussite. Dans tous les cas de figure, leur mise en œuvre ne s'est pas faite sans heurts et les obstacles ont été nombreux. Les évaluations effectuées par des groupes de réflexion concernant la réforme fiscale écologique au Danemark (Klok, 2006), en Allemagne (Beuermann et Santarius, 2006), au Royaume-Uni (Dresner, 2006) et en France (Debroubaix et Lévêque, 2006), ainsi qu'en Irlande (Clinch et Dunne, 2006), où une réforme de ce type n'a pas eu lieu, révèlent l'existence de nombreux points communs entre les pays.

Premièrement, on constate une méconnaissance du dispositif dans son ensemble. Deuxièmement, les citoyens étaient très sceptiques sur le fait que les gouvernements utiliseraient les fonds collectés pour diminuer d'autres impôts et considéraient plutôt que la réforme fiscale écologique était une façon déguisée d'alourdir la charge fiscale globale. Certains estimaient également que l'adoption (ou l'augmentation) des taxes environnementales ne devait pas automatiquement conduire à abaisser d'autres taxes et qu'il valait mieux utiliser les recettes à des fins environnementales. Ces questions continueront certainement d'occuper les pouvoirs publics à l'avenir.

Ces éléments semblent indiquer que des mesures d'atténuation préventives peuvent faciliter la mise en œuvre de mesures de cette nature. Le recours à des commissions sur la

réforme fiscale verte, conduites par des citoyens appréciés et indépendants, permet de faire en sorte que les orientations préconisées soient perçues comme crédibles et non pas modelées par des objectifs politiques. Par ailleurs, des campagnes d'information ouvertes, transparentes et bien conçues permettent de sensibiliser les citoyens et les entreprises aux conséquences potentielles du passage à des régimes fiscaux plus favorables à l'environnement.

5.5. La fiscalité environnementale ne peut pas être la seule réponse

En dépit des avantages notables que procure la fiscalité environnementale, elle ne peut pas, à elle seule, produire le résultat escompté. L'existence de blocages et de distorsions dans l'économie peut empêcher un résultat optimum. Il peut alors être nécessaire de recourir à d'autres instruments d'action afin d'obtenir une panoplie optimale. Trois exemples ci-après servent d'illustration.

Premièrement, les consommateurs ne sont pas toujours bien informés de l'impact de leurs achats sur l'environnement (et de la charge future en termes de prix ou de fiscalité) par le seul jeu des mécanismes de marché. C'est vrai, en général, pour une large gamme de biens, notamment le gros électroménager. Ainsi, l'instauration d'une taxe sur l'énergie ne provoque pas systématiquement un changement de comportement ou d'habitude de consommation, tout simplement parce que les consommateurs ne perçoivent pas le lien entre cette taxe et leur facture de services publics. Pour surmonter ce problème d'information, les pouvoirs publics peuvent organiser des campagnes qui diffusent des informations faciles à comprendre et comparent la consommation d'énergie de tous les modèles.

Deuxièmement, les incitations qui ne jouent pas à plein peuvent limiter les gains de performance environnementale. L'exemple classique est celui des propriétaires et locataires concernant les économies d'eau et d'énergie. Les locataires qui paient les factures de services publics sont incités à réduire au maximum la consommation d'énergie. Or, de nombreuses options pour y parvenir relèvent de la responsabilité du propriétaire : isolation, remplacement de vieilles fenêtres, etc. Si le propriétaire ne paie pas les factures énergétiques, il est moins incité à investir dans ces améliorations; pour le locataire, ces investissements sont rarement rentables compte tenu du caractère transitoire de la location. En pareils cas, les taxes n'auraient pas autant d'effet que dans le cas d'un propriétaire occupant son logement; les codes de la construction peuvent être plus efficaces.

Troisièmement, l'innovation joue un rôle capital d'amélioration des résultats environnementaux à moindre coût. La fiscalité environnementale peut encourager l'adoption et la mise au point d'innovations prêtes à être commercialisées; toutefois, le régime fiscal ne sera probablement pas un moteur suffisant pour élaborer les technologies radicalement nouvelles qui conduisent à des améliorations environnementales radicales. Ces projets à long terme de nature plus fondamentale comportent beaucoup d'incertitudes pour les investisseurs et une haute probabilité d'échec. Dans ce cas, il faut éventuellement compléter les taxes par des investissements ciblés dans la R-D fondamentale.

Comme on l'a vu, une combinaison d'instruments peut jouer un rôle important à condition qu'ils se renforcent mutuellement et n'aient pas d'effets dissuasifs similaires sur la même activité dommageable pour l'environnement. Si les instruments se chevauchent, ils peuvent avoir un effet négligeable ou fausser les décisions d'innover ou de lutter contre

la pollution, avec pour conséquence une moindre efficacité globale de la politique de l'environnement. Dans de nombreux pays de l'OCDE, plusieurs instruments d'action visent les mêmes polluants. L'utilisation des taxes carbone et de systèmes d'échange de permis d'émissions est un cas de figure très fréquent. L'emploi de deux instruments peut produire de bons résultats environnementaux dès lors que ces instruments concernent des sources différentes, par exemple si les permis négociables concernent les émissions provenant de sources fixes et les taxes carbone visent les transports. Si les instruments se chevauchent parfaitement, le prix du permis négociable est minoré d'un montant qui correspond exactement au taux de la taxe¹⁴. Pour cette raison, augmenter les taux des taxes n'a pas d'effet global sur les émissions, sauf s'ils sont suffisamment élevés pour constituer de fait un prix plancher. Si le chevauchement entre les secteurs est imparfait, l'augmentation des taxes peut conduire certains secteurs à prendre des mesures d'atténuation supplémentaires (et probablement moins efficaces), tandis que d'autres secteurs ne le feront pas. Ainsi, l'adoption du SCEQE a incité le gouvernement danois à supprimer les taxes carbone sur les émissions également couvertes par ce dispositif à partir de 2010.

5.6. Conclusions

La fiscalité environnementale a un rôle important à jouer pour faire face aux problèmes environnementaux, surtout au regard d'autres types d'instruments. Les taxes peuvent être extrêmement efficaces, à condition qu'elles soient bien conçues, prélevées aussi près que possible du polluant ou de l'activité dommageable pour l'environnement, assises sur toutes les sources de pollution et fixées à un taux approprié. Les recettes générées peuvent servir à assainir les finances publiques ou à réduire d'autres impôts. Par ailleurs, il peut s'avérer nécessaire d'associer les taxes à d'autres instruments pour obtenir un ensemble complet de mesures environnementales. Les coûts administratifs et les obstacles à surmonter peuvent nécessiter de cibler des substituts aux activités dommageables à l'environnement. Enfin, l'instauration de taxes écologiques peut accentuer les problèmes de distribution des revenus et de compétitivité, mais des solutions doivent être trouvées dans la sphère non fiscale. Par conséquent, les taxes environnementales doivent être au centre de la politique de l'environnement menée par les pays, mais elles ne suffisent pas toujours à remédier efficacement à tous les problèmes environnementaux ni à surmonter certaines difficultés de mise en œuvre.

Notes

1. Pour une analyse des similitudes entre les taxes et les permis négociables, voir l'encadré 3.4.
2. Du point de vue théorique, ce serait le théorème de Coase. Voir la note n° 3 dans le chapitre 1 pour plus d'informations.
3. L'exemple classique est celui des aides ou réductions de taxes en faveur des appareils économes en énergie. La diminution du prix d'un climatiseur économe en énergie, par exemple, encourage les consommateurs à renoncer aux modèles gourmands en énergie. Toutefois, baisser le prix des climatiseurs encourage également l'utilisation de climatiseurs au détriment d'autres solutions (qui ont peut-être moins d'impact sur l'environnement).
4. Toutefois, avec les nouvelles technologies de bout de chaîne telles que le captage et le stockage du carbone, ce lien risque d'être de moins en moins réel.
5. Pour des informations plus détaillées sur les travaux consacrés à la valeur économique des effets de la pollution sur la morbidité ainsi qu'une méta-analyse des estimations de la « valeur statistique de la vie », se référer à OCDE (2010a) et (2010b).

6. Il n'existe cependant aucune garantie qu'a priori l'objectif environnemental soit défini de manière optimale.
7. Ces bases d'imposition peuvent également être corrélées à des éléments que les pouvoirs publics ont du mal à taxer (les loisirs, par exemple), ce qui laisse penser que le taux de la taxe est plus élevé que ne le justifie la seule composante environnementale. Par exemple, West et Williams (2007) montrent que la consommation d'essence est liée aux activités de loisirs que les pouvoirs publics considèrent en général comme difficiles à taxer. Dans leur scénario, les taxes doivent se rapprocher de leur niveau actuel aux États-Unis, indépendamment des problèmes d'externalités existants. En revanche, la consommation de carburant peut avoir des effets sur l'offre de main-d'œuvre, et notamment sur sa mobilité, et il peut donc être important de maintenir les taxes à un faible niveau.
8. La taxe suédoise sur les émissions de NO_x est remboursée, de sorte que l'effet net de la taxe est moins prononcé et les contraintes de mise en œuvre liées à l'économie politique sont moins pesantes. Le taux appliqué en Suède, qui n'est pas basé sur des estimations du dommage marginal, est environ le double de celui de la taxe norvégienne sur les NO_x (non remboursée) basé pour sa part sur des estimations du dommage marginal.
9. Ces chiffres sont bien sûr très spécifiques au pays concerné, et varient en fonction du niveau des prix, des taux de TVA normaux et réduits et de la part respective des différentes sources d'énergie dans la production d'électricité.
10. Une méthode consiste à établir des tranches d'imposition, notamment pour les biens de consommation comme les appareils électroménagers et les véhicules à moteur. Même si ces structures fiscales adressent aux consommateurs un message plus clair, elles peuvent aussi réduire les incitations à adopter un comportement plus respectueux de l'environnement. Dans ces dispositifs, où les taux d'imposition (en général un taux forfaitaire pour chaque tranche) varient en fonction de la performance environnementale, les options de réduction marginale sont faussées. La taxe est plus incitative entre les tranches qu'à l'intérieur. Si les tranches sont larges, il n'y a guère d'incitations à passer d'une tranche à une autre. Une famille nombreuse ne décidera probablement pas d'acheter une très petite voiture au lieu d'un monospace, mais pourra être intéressée par un monospace moins polluant; les taxes qui s'appliquent uniquement à un petit nombre de tranches peuvent ne pas créer ces incitations marginales.
11. Dans cette analyse, la taxe environnementale optimale serait divisée par le coût marginal des fonds. Le coût marginal des fonds est l'effet sur l'économie du prélèvement d'une unité de recette fiscale. Compte tenu des distorsions créées en général par les dispositifs fiscaux, ce niveau est généralement supérieur à un (c'est-à-dire qu'une unité de recette fiscale retirée de l'économie a un coût supérieur à une unité injectée dans l'économie).
12. Il convient de mentionner que d'autres instruments de la politique environnementale comportent également des aspects liés à la distribution des revenus mais qui sont en général moins visibles que ceux des taxes. Sutherland (2003) montre par exemple que les normes d'efficacité énergétique aux États-Unis étaient régressives. Le coût initial des appareils a augmenté mais étant donné que le taux d'actualisation des ménages à faible revenu est en général beaucoup plus élevé que celui des ménages plus aisés, les ménages à faible revenu ont été touchés de manière disproportionnée, avec des répercussions sur leur bien-être.
13. Les pays de l'Annexe I comprennent tous les membres de l'Union européenne (sauf Chypre et Malte) plus l'Australie, le Bélarus, le Canada, la Croatie, les États-Unis, l'Islande, le Japon, le Lichtenstein, Monaco, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Russie, la Suisse, la Turquie et l'Ukraine.
14. Cela peut être souhaitable si les permis sont distribués gratuitement et la taxe tente de récupérer une partie des gains inattendus perçus par les entreprises polluantes.

Références

- Beuermann, Christiane et Tilman Santarius (2006), « Ecological Tax Reform in Germany: Handling Two Hot Potatoes at the Same Time », *Energy Policy*, 34(8), pp. 917-929.
- Clinch, J. Peter et Louise Dunne (2006), « Environmental Tax Reform: An Assessment of Social Responses in Ireland », *Energy Policy*, 34(8), pp. 950-959.
- Commission européenne (2008), « The Use of Differential VAT Rates to Promote Changes in Consumption and Innovation », 25 juin 2008, disponible à l'adresse http://ec.europa.eu/environment/enveco/taxation/pdf/vat_final.pdf.

- Debroubaix, José-Frédéric et François Lévêque (2006), « The Rise and Fall of French Ecological Tax Reform: Social Acceptability versus Political Feasibility in the Energy Tax Implementation Process », *Energy Policy*, 34(8), pp. 940-949.
- Dresner, Simon, Tim Jackson et Nigel Gilbert (2006), « History and Social Responses to Environmental Tax Reform in the United Kingdom », *Energy Policy*, 34(8), pp. 930-939.
- Klok, Jacob, et al. (2006), « Ecological Tax Reform in Denmark: History and Social Acceptability », *Energy Policy*, 34(8), pp. 905-916.
- Metcalf, Gilbert (2009a), « Tax Policies for Low-Carbon Technologies », document de travail du NBER n° 15054.
- Metcalf, Gilbert (2009b), « Environmental Taxation: What Have We Learned this Decade? » dans Alan D. Viard (éd.), *Tax Policy Lessons from the 2000s*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington DC., disponible à l'adresse www.aei.org/docLib/9780844742786.pdf.
- OCDE (2009), *Économie de la lutte contre le changement climatique : Politiques et options pour une action globale au-delà de 2012*, OCDE, Paris, www.oecd-ilibrary.org/fr/environment/economie-de-la-lutte-contre-le-changement-climatique_9789264073913-fr.
- OCDE (2010a), « Valuing Lives Saved from Environmental, Transport and Health Policies: A Meta-Analysis of Stated Preference Studies », disponible à l'adresse [www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/linkto/env-epoc-wpnep\(2008\)10-final](http://www.oecd.org/olis/2008doc.nsf/linkto/env-epoc-wpnep(2008)10-final).
- OCDE (2010b), « A Review of Recent Policy-Relevant Findings from the Environmental Health Literature », OCDE, Paris, disponible à l'adresse [www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00008EBA/\\$FILE/JT03278752.PDF](http://www.oecd.org/olis/2009doc.nsf/LinkTo/NT00008EBA/$FILE/JT03278752.PDF).
- Sutherland, Ronald J. (2003), « The High Costs of Federal Energy Efficiency Standards for Residential Appliances », *Policy Analysis*, numéro 504, Cato Institute: Washington, DC, disponible à l'adresse www.cato.org/pub_display.php?pub_id=1362.
- West, Sarah E. et Robertson C. Williams III (2007), « Optimal Taxation and Cross-Price Effects on Labour Supply: Estimates of the Optimal Gas Tax », *Journal of Public Economics*, 91, pp. 593-617.



Extrait de :
Taxation, Innovation and the Environment

Accéder à cette publication :

<https://doi.org/10.1787/9789264087637-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2010), « Guide de la fiscalité environnementale destiné aux décideurs », dans *Taxation, Innovation and the Environment*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264087651-8-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.