

Réussir la réforme fiscale écologique dans le respect de l'équité sociale

Jeannot Krecké

*La fiscalité environnementale est définie comme la fiscalité grevant les produits ou services ayant un effet sur l'environnement. Pour Eurostat, il s'agit de taxes **"dont l'assiette est basée sur une nuisance environnementale"** alors que pour l'OCDE une taxe liée à l'environnement est définie comme **"un prélèvement obligatoire de l'Etat"**, effectué sans contrepartie et calculé sur une assiette considérée comme présentant **"un intérêt environnemental particulier"**. Comme on peut le constater, la matière se caractérise non seulement par le "vague" des définitions afférentes, mais aussi par des points de départ opposés, voire contradictoires.*

L'utilisation de l'instrument fiscal à des fins écologiques n'est pourtant pas nouvelle. Elle est basée sur le principe du "pollueur-payeur", introduit par l'économiste anglais Arthur Cecil Pigou dès 1920. Pigou démontra que certaines activités induisent des nuisances ou "effets externes négatifs", qui ne font pas l'objet d'une compensation financière dans la mesure où le prix de marché ne les reflète pas. Par exemple, la pollution de l'air peut provoquer une augmentation des maladies respiratoires, et donc un renchérissement du système de santé à charge de la collectivité. C'est dans cette perspective que s'inscrit la proposition de Pigou, de mettre en place un système de taxation ou de redevance visant à corriger les externalités environnementales.

Avant d'examiner plus en détail les défis posés par la fiscalité écologique il convient d'apporter quelques précisions à la notion de "réforme". Contrairement à la fiscalité générale, qui vise exclusivement des objectifs de financement ou de redistribution, la fiscalité écologique a également pour finalité de modifier les comportements portant atteinte à l'environnement. Une fiscalité environnementale efficace s'attachera donc à réduire au maximum son assiette, ce qui est contraire à une

logique de pur financement. L'imposition de comportements écologiquement nuisibles ne peut donc pas se substituer complètement à l'imposition du travail et/ou du capital. Ceci étant dit, par l'effet du **"double dividende"**, sur lequel nous reviendrons ci-après, une réforme

En théorie l'écofiscalité permet d'atteindre un objectif environnemental de façon efficace et équitable, dans la mesure où elle laisse à chaque agent le libre choix: le contribuable peut soit payer la taxe et continuer à polluer, soit réduire son degré de pollution et payer moins de taxe.

fiscale écologique peut permettre - à un niveau inchangé de prélèvements obligatoires - de réorienter la structure des prélèvements vers une forme plus favorable au bien-être collectif.

Quels sont les avantages attribués à l'instrument fiscal par rapport à d'autres outils des politiques de l'environnement?

En théorie l'écofiscalité permet d'atteindre un objectif environnemental de façon efficace et équitable, dans la mesure où elle laisse à chaque agent le libre choix: le contribuable peut soit payer la taxe et continuer à polluer, soit réduire son degré de pollution et payer moins de taxe. Comme tous les agents consentent le même coût de réduction des pollutions - c'est-à-dire le coût unitaire est le même pour tous -, l'effort, à ce niveau du moins, est identique pour tous. La mise en œuvre du principe *"tax bads, not goods"* se heurte toutefois à un certain nombre de difficultés d'ordre pratique.

Tout d'abord, l'estimation de la valeur économique des externalités reste difficile. L'Agence européenne de l'environnement, qui a évalué les coûts externes du secteur des transports à quelque 8% du PIB de l'UE pour l'année 2000, émet par exemple de sérieuses réserves quant à la fiabilité des estimations. En effet, il n'y a pour l'heure aucune méthodologie unique, communément acceptée pour le calcul des coûts externes.

Tout comme dans le cas des outils réglementaires, il faut également que des

mesures techniques (ou structurelles) destinées à réduire les émissions respectivement que des produits ou technologies alternatives soient disponibles, sinon la taxe risque de ne pas avoir d'effet sur les comportements, du moins à court terme. Si les mesures à prendre par les entreprises pour réduire la charge financière induite de la fiscalité écologique sont longues à mettre en place, il est par ailleurs recommandé d'annoncer l'application de la taxe suffisamment à l'avance et d'avancer par paliers comme l'a fait l'Allemagne.

Enfin il y a le problème de la justice sociale ou plutôt de l'équité sociale, aussi bien au niveau des entreprises qu'à celui des ménages.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la tradition "*pigouvienne*" veut que les taxes environnementales soient "*uniformes*", c'est-à-dire que tous les agents économiques soient soumis à la même taxe et que le montant de la taxe soit proportionnel au dommage marginal causé par les émissions. De même, le niveau de taxation doit être suffisamment élevé pour pouvoir induire le changement de comportement recherché. Or, les effets distributifs des taxes environnementales sont un sujet controversé.

Une des critiques souvent avancée est que la taxation environnementale menace la compétitivité des branches d'activité à haute intensité énergétique – spécialement dans des économies ouvertes, où les entreprises sont confrontées à la concurrence internationale. La conséquence serait une diminution de la capacité de production (moins de capital investi dans le parc machines, dans les ressources humaines et/ou dans des avoirs intangibles), avec en prime des pertes économiques aussi bien pour les producteurs que pour les travailleurs et les consommateurs finaux. D'importants problèmes d'ajustement structurel dans les régions, où les entreprises à haute intensité énergétique sont surreprésentées, ne seraient dès lors pas à exclure.

En ce qui concerne les consommateurs, les études effectuées jusqu'ici semblent confirmer que les taxes environnementales – surtout celles sur des biens de consommation courante comme l'éner-

gie – tendent à être légèrement régressives. En d'autres termes, la part du revenu dépensée pour s'acquitter de la taxe est proportionnellement plus importante pour les ménages à faible revenu qu'elle ne l'est pour ceux qui disposent de revenus plus élevés.

Parmi les solutions possibles pour parer au problème de la "*justice sociale*" on mentionnera tout d'abord l'introduction de dispositions spéciales – par exemple des taux réduits pour certaines branches d'activité et/ou certains segments de la population – visant à mitiger l'impact des taxes environnementales. Dans le cadre de sa réforme fiscale écologique l'Allemagne a ainsi prévu un

**Reverser le produit des taxes
écologiques dans un fonds destiné
au financement de l'assurance-
maladie nous permettrait
précisément de maintenir les
cotisations sociales, et partant les
prélèvements obligatoires sur le
travail, à un niveau assez faible
pour favoriser la création d'emploi
tout en réduisant les nuisances
environnementales, et ce à un coût
budgétaire nul ou presque.**

certain nombre d'exceptions telle l'application de tarifs réduits pour l'électricité, le fuel et le gaz domestiques utilisés par les industries manufacturières ainsi que par les secteurs agricole et sylvicole ; des réductions au niveau des transports publics ; des exonérations pour les énergies 'propres', etc. La base de données de l'OCDE compte des centaines de mesures similaires et la directive européenne sur la taxation de l'énergie prévoit, elle aussi, tout un arsenal d'exemptions et de réductions possibles. Si le but de ces mesures est d'affaiblir l'impact de la taxation, notamment pour les secteurs d'activité à haute intensité énergétique, il est tout aussi évident que l'effet désiré en termes d'impact environnemental s'en trouvera lui aussi réduit. S'y ajoutent les coûts d'une complexité admi-

nistrative croissante qui ne sont probablement pas toujours pris en compte à leur juste valeur.

Une autre possibilité consiste à compenser l'introduction de taxes environnementales par une réduction équivalente de l'imposition sur le revenu. La présomption, dans ce cas, est que l'effet régressif de la nouvelle taxe environnementale pourra être neutralisé par la réduction d'un autre impôt – c'est toutefois oublier que l'effet de la taxation environnementale est proportionnellement plus important pour les ménages à faible revenu alors que toute réduction de l'impôt sur le revenu profitera d'avantage aux ménages ayant un revenu élevé. Cette forme de compensation pourrait donc se révéler fortement régressive, surtout dans les pays comme le Luxembourg, où le minimum tarifaire exempté est élevé et où le taux d'entrée ainsi que les taux d'accroissement de l'impôt sont faibles. Théoriquement, l'impact des taxes écologiques pourrait également être atténué par le biais d'un allègement de l'imposition indirecte. Or, comme notre pays applique d'ores et déjà les taux de TVA les plus bas au sein de l'Union européenne, la marge de manœuvre pour le Luxembourg est pratiquement inexistante également à ce niveau là.

Une troisième option, qui personnellement me semble préférable, est celle d'associer les écotaxes à l'allègement des cotisations sociales, notamment celles liées à l'assurance-maladie.

Deux facteurs sont essentiels à cet égard. Tout d'abord il faut savoir que le niveau très bas de nos cotisations sociales, par rapport à celui de nos pays voisins et/ou concurrents, n'est possible qu'au prix d'une forte fiscalisation. Ceci signifie que toute détérioration des revenus de l'Etat entraîne potentiellement le risque d'une augmentation des cotisations, aussi bien pour les salariés que pour les employeurs. Deuxièmement, notre pays se caractérise par une structure salariale plutôt rigide – à savoir, le montant des salaires ne baisse que marginalement par rapport à l'évolution du chômage. Maintenir des coûts salariaux indirects à un niveau faible est donc d'autant plus important pour la compétitivité de notre économie et,

par ce biais, pour combattre la montée du chômage.

Reverser le produit des taxes écologiques dans un fonds destiné au financement de l'assurance-maladie nous permettrait précisément de maintenir les cotisations sociales, et partant les prélèvements obligatoires sur le travail, à un niveau assez faible pour favoriser la création d'emploi tout en réduisant les nuisances environnementales, et ce à un coût budgétaire nul ou presque. Au-delà, cette option a également l'avantage de profiter directement à tous ceux qui contribuent directement au système d'assurance-maladie: salariés et employeurs évidemment; mais aussi à l'ensemble des utilisateurs de notre système de santé: enfants, retraités, femmes/hommes à domicile, etc., auxquels l'Etat pourra continuer à offrir un service de qualité à un prix abordable. Voilà donc cet effet du *"double dividende"* attribué à la fiscalité écologique: permettre - à un niveau inchangé de prélèvements obligatoires - de réorienter la structure des prélèvements vers une forme plus favorable au bien-être collectif.

Evidemment en pratique les choses ne sont jamais aussi simples.

Force est de constater, d'une façon plus générale, que le problème de la justice sociale ou du principe d'équité en matière environnementale se pose bien avant le stade de la fiscalité. Les études menées par l'OCDE confirment que l'impact de la dégradation environnementale (p.ex. pollution atmosphérique) ainsi que l'accès aux services environnementaux (p.ex. zones vertes) varient selon le revenu et d'autres caractéristiques socio-économiques des ménages. Ceux aux revenus les plus faibles tendent ainsi à être concentrés dans des régions où la qualité de vie est inférieure (p.ex. près de sites de production polluants), parce que les zones d'habitation à faible densité respectivement à proximité d'espaces verts sont généralement plus chères.

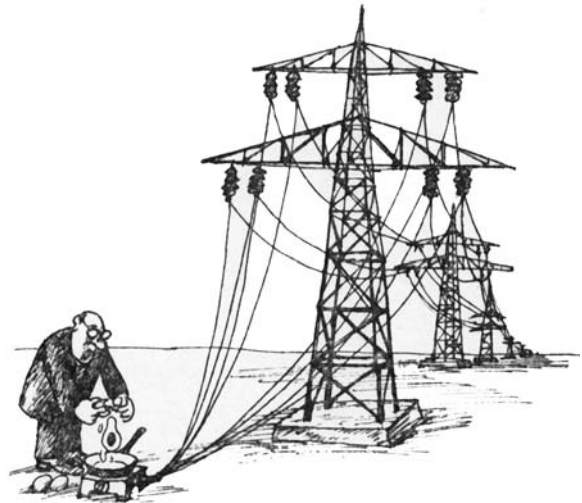
Il y a ensuite le problème des effets distributifs, avec ses deux aspects principaux: le premier lié au revenu, le deuxième à l'effet des prix. D'un côté, les personnes plus aisées sont généralement disposées à dépenser plus pour

la qualité de l'environnement. Dans la mesure où cette qualité de l'environnement est un bien public, il en découle que les plus démunis obtiennent un degré de protection environnementale supérieur à ce qu'ils sont disposés à, et surtout en mesure de, financer. D'un autre côté, et nous l'avons déjà mentionné ci-avant, si le coût de la protection environnementale est répercuté sur les prix à la consommation, l'impact sera d'autant plus important pour les segments pauvres de la population, surtout quand les hausses affectent des biens de consommation courante tels l'alimentation, l'eau ou l'énergie.

Enfin, il ne faut pas oublier que de par ses dimensions réduites et sa spécificité notre économie est tout particulièrement exposée à la concurrence internationale.

Pour toutes ces raisons, j'estime qu'une réforme fiscale écologique performante et *"juste"* devra tout d'abord s'inscrire dans le cadre d'une réflexion globale sur la politique de l'environnement ou de développement dit durable. La préservation de l'environnement passe ainsi obligatoirement aussi par une politique d'aménagement du territoire appropriée, par une politique de diversification économique qui privilégie les industries peu polluantes, par la recherche et le développement dans le secteur environnemental, par la sensibilisation du public.

Il ne faut pas non plus oublier que l'instrument fiscal n'est pas le seul outil, qui peut être utilisé à des fins écologiques. Et surtout il ne faut oublier que



cet outil n'est adapté que dans les cas où le marché est élastique aux prix, c'est-à-dire quand il y a une alternative valable au produit taxé. Pour cette raison une combinaison des taxes environnementales avec d'autres outils existants - accords volontaires, arsenal réglementaire ou encore permis d'émissions - est non seulement souhaitable mais nécessaire. Parallèlement, l'adoption d'une approche progressive, c'est-à-dire une augmentation des taux à intervalles réguliers, laissant le temps aux entreprises de s'adapter à l'inflation des coûts, respectivement leur permettant de développer des solutions alternatives, devrait faciliter l'acceptation de ces taxes par les milieux économiques et minimiser ainsi les risques de délocalisation.

Enfin, il est essentiel que l'introduction de taxes environnementales soit neutralisée par l'allègement d'autres prélèvements, de préférence au niveau des charges sociales. Ceci permettra de potentialiser au maximum l'effet de *"double dividende"*, et partant de promouvoir le principe de la justice sociale.

L'étude *"Eine nachhaltige Steuerreform für Luxemburg – Wege zu einer zukunftsfähigen Umwelt-, Sozial- und Finanzpolitik"*, présentée récemment par le Mouvement Ecologique, constitue un bon point de départ en ce qu'elle analyse la *"durabilité du système fiscal actuel"* et esquisse les pistes possibles d'une réforme fiscale écologique. Reste à souhaiter que les gouvernements actuel et futur continuent la réflexion en vue d'une mise en oeuvre.