

Les Ecotaxes dans les pays de l'OCDE:

Un premier bilan

JEAN-PHILIPPE BARDE*

Au cours de la dernière décennie, et particulièrement depuis le début des années quatre vingt dix, le recours aux instruments économiques pour la protection de l'environnement (taxes, redevances, permis négociables etc.) s'est considérablement développé dans les pays de l'OCDE. Cette évolution s'explique par de nombreux facteurs [BARDE (1992), OCDE (1994)], notamment par le besoin d'accroître l'efficacité de politiques reposant pour une large part sur des réglementations rigides, lourdes, coûteuses pour les pouvoirs publics comme pour les secteurs réglementés, difficiles et parfois impossibles à appliquer. Non pas que les réglementations s'avèrent toujours inefficaces, mais le besoin de les renforcer, grâce à des combinaisons d'instruments, s'est rapidement fait sentir. Il est également apparu qu'une «intégration» effective des politiques de l'environnement avec les politiques sectorielles (telles que l'énergie, les transports, l'agriculture) constituait un moyen essentiel de renforcement de l'efficacité des politiques. [OCDE (1996a)]. Dans ce contexte, le recours aux instruments fiscaux constitue une voie royale pour injecter des signaux appropriés sur le marché et éliminer ou réduire des distorsions structurelles (telles que des tarifications inadaptées de l'énergie et des transports) et internaliser les externalités, tout en renforçant l'efficacité des mesures prises. On procède ainsi à un véritable ajustement structurel des économies.

D'autres facteurs expliquent cette évolution: le besoin de ressources fiscales accrues, pour alimenter le budget général de l'Etat, aussi bien que pour financer des fonds ou programmes spécifiques de protection de l'environnement; la quête d'alternatives aux réglementations classiques, dans le contexte de «réformes réglementaires» ou de «déréglementation» qui prévaut dans la plupart des pays industrialisés [OCDE (1997a)].

Ainsi a-t-on vu se multiplier les «écotaxes» dans la plupart des pays, et dans certains, la mise en place de véritables réformes fiscales «vertes».

* Administrateur à la Direction de l'environnement de OCDE. Les opinions exprimées dans ce texte sont propres à leur auteur et ne reflètent pas nécessairement celles de l'OCDE.

1. DES ECOTAXES AUX REFORMES FISCALES «VERTES»

La plupart des pays, et en particulier ceux de l'OCDE, sont confrontés à l'urgente nécessité d'introduire plus de flexibilité et d'efficacité dans leurs structures économiques. Ceci implique, entre autre, des ajustements dans les systèmes fiscaux destinés à réduire les distorsions et accroître la flexibilité des marchés, de même que des politiques de l'environnement plus efficaces. En d'autres termes, il s'agit de résorber à la fois les défaillances d'interventions publiques (une fiscalité source de distorsions) et les défaillances du marché (les externalités). La plupart des pays de l'OCDE ont entrepris d'importantes réformes fiscales depuis la fin des années 1980, dans deux directions principales: d'une part, la réduction des taux d'imposition des tranches supérieures de l'impôt sur le revenu (qui ont baissé en moyenne de dix points entre 1986 et 1995) et une baisse de l'impôt sur les sociétés (moins 8.5 points sur la même période); d'autre part, un élargissement de la base d'imposition, notamment des taxes indirectes (TVA et taxes sur la consommation). Ces importants ajustements des systèmes fiscaux fournissent une excellente opportunité pour l'introduction d'une dimension environnementale de la fiscalité, démarche que l'on dénomme désormais «réforme fiscale verte» ou «verdissement de la fiscalité».

Ce verdissement de la fiscalité peut comporter trois approches complémentaires: supprimer les distorsions fiscales; restructurer les taxes existantes; introduire de nouvelles écotaxes.

1.1 *Supprimer les distorsions fiscales*

Il existe de nombreuses dispositions fiscales qui entraînent, directement ou indirectement des effets néfastes pour l'environnement. D'abord *les subventions directes*. Par exemple, les *subventions à l'agriculture* (estimées à 297 milliards de dollars par an dans les pays de l'OCDE en 1996, soit 1.3 pour cent du PIB) sont, en partie, cause de surexploitation des sols, usage excessif d'engrais et pesticides, assèchement des sols etc. [OCDE (1996b)]. De même, l'eau d'irrigation est souvent tarifée au dessous du prix réel, ce qui provoque des gaspillages (aux Etats-Unis, l'eau d'irrigation est subventionnée à 75 pour cent). Dans le domaine de *l'énergie*, les subventions au charbon, combustible le plus polluant, s'élevaient encore à 7 milliards de dollars en 1996 dans 6 pays de l'OCDE, en baisse, il est vrai, par rapport aux 16.5 milliards de dollars en 1989. On estime que les aides à l'industrie représentaient en 1993, 49.3 milliards de dollars (environ 1.3% du PIB industriel, chiffre probablement sous-évalué); lorsque ces aides profitent à l'utilisation d'énergie ou de certaines matières premières, il peut en résulter des effets négatifs en termes d'émissions de recyclage ou de déchets.

Une deuxième catégorie de distorsion concerne les dispositions fiscales (modulations ou dégrèvements fiscaux). Le secteur des *transports*, source majeure de pollutions et nuisances diverses, comporte de nombreuses dispositions de ce type (encadré 1). Par exemple, la sous-taxation quasi systématique du gazole dans de nombreux pays, a entraîné une

augmentation constante du parc de véhicules diesel, plus polluants et plus bruyants, ainsi qu'un gonflement du transport routier de marchandises. En France, les automobiles diesel représentaient 47 pour cent du marché en 1994. Dans les pays de l'Union Européenne, la part du carburant diesel représente de 30 à 61 pour cent (à l'exception de la Finlande où cette part n'est que de 16 pour cent) [EUROSTAT (1996)].

Tableau 1: Evolution de quelques niveaux d'aide dans quelques pays

<i>Soutien à:</i>	<i>1986– 1988_a</i>	<i>1989</i>	<i>1991</i>	<i>1993</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>Remarques</i>
Agriculture							
Total des transferts	279	264	332	337	333	297	milliards de \$EU
	253	239	269	287	255	234	milliards d'ECU
Total des transferts en % du PIB	2.2	1.8	2.0	1.9	1.5	1.3	
ESP en pourcentage ^b	45	37	42	42	40	36 ^p	
Production de charbon	13.2	16.4	10.3	8.0	8.1	6.7 ^p	ESP ^b total en Allemagne, RU, Espagne, Belgique et Japon (milliards de \$ EU)
Industrie^c		39.0	54.2	49.3			Dépenses publiques nettes déclarées dans des pays de l'OCDE (milliard de \$ EU)

p - préliminaire

a. 1987 pour les statistiques de la production de charbon.

b. Equivalent subvention à la production: mesure la valeur des transferts monétaires aux producteurs, déterminés par les politiques d'une année donnée, comprenant aussi bien les transferts des consommateurs que des contribuables. L'ESP en pourcentage est l'ESP total brut exprimé en pourcentage de la valeur de la production.

c. Le soutien à l'industrie se recoupe avec d'autres estimations, par exemple le soutien à l'énergie

Source: OCDE (1998)

Les exemples pourraient être multipliés. Il est clair qu'une réforme «verte» de la fiscalité passe d'abord par un inventaire systématique et une correction de ces dispositions fiscales (subventions et taxes) néfastes pour l'environnement. Ce toilettage devrait être accompli avant même d'introduire d'éventuelles écotaxes.

**Encadré 1: Dispositions fiscales défavorables à l'environnement
dans le domaine des transports**

Places de stationnement	Les places de stationnement gratuites (ou à coût réduit) fournies par les employeurs ne sont souvent pas intégrées dans le revenu imposable (avantages en nature).
Voitures de fonction	L'utilisation des voitures de fonction pour les déplacements domicile-travail n'est pas considérée comme un avantage imposable dans certains pays.
Déductibilité des frais de déplacement domicile-travail	Les frais de déplacement entre le domicile et le travail peuvent être déductibles du revenu imposable et, dans de nombreux pays, il n'est fait aucune distinction entre l'utilisation des transports publics et celle de voitures particulières.
Remboursement des frais de déplacement domicile-travail	Le remboursement en exonération d'impôts des frais de déplacement entre le domicile et le travail (que ce soit en voiture ou par les transports publics) est possible dans un certain nombre de pays de l'OCDE qui autorisent l'employeur à les rembourser aux salariés utilisant leur voiture particulière (et en fonction de la distance entre le domicile et le travail), en exonération d'impôt sur le revenu.
Sous taxation du gazole	Dans l'Union Européenne, la taxation du gazole est toujours inférieure à celle de l'essence sans plomb (excepté au Royaume-Uni).
Exemption fiscale du Kérosène	Facilite la croissance du transport aérien.
Pas de TVA sur les billets d'avion	Idem

Source: OCDE, EUROSTAT

1.2 Restructurer les taxes existantes

De nombreuses taxes, déjà existantes peuvent être modifiées dans un sens favorable à l'environnement. En l'occurrence, il s'agit de modifier les prix relatifs en taxant davantage les produits et les activités les plus polluants. L'énergie étant l'une des principales sources de pollution et de recettes fiscales, une refonte «écologique» des prix et des taxes s'impose. On peut ainsi envisager une refonte des taxes sur l'énergie existantes et/ou l'instauration de nouvelles taxes écologiques. Par exemple, dans la plupart des pays de l'OCDE, les taxes sur l'essence représentent plus de 50 pour cent du prix à la pompe. Il existe donc une importante marge de manoeuvre pour restructurer ces taxes de façon à ce qu'elle s'appliquent entre autre à la teneur en carbone et en soufre, ainsi que l'ont déjà fait les pays nordiques et les Pays-Bas.

L'impact environnemental des telles mesures sera fonction à la fois du poids fiscal total pesant sur les carburants taxés et de l'existence de produits de substitution. Ainsi, la

plupart des pays de l'OCDE ont instauré un différentiel de taxe entre l'essence plombée et sans plomb. Il en est résulté une forte réduction de la part de l'essence plombée (moins de 25 pour cent du marché en Allemagne et aux Pays-Bas) et parfois sa disparition du marché (Autriche, Danemark, Finlande, Norvège, Suède). Dans 16 pays, on a modifié les taxes perçues sur les ventes de voitures et/ou l'impôt annuel sur les automobiles afin de stimuler le recours à des véhicules moins polluants. Depuis 1994, la Suède applique des taxes différentes à deux qualités d'essence sans plomb, selon leur teneur en soufre, benzène et phosphore. On assiste ainsi à une réduction progressive de l'essence la plus polluante.

1.3 Introduire de nouvelles écotaxes

La pratique la plus évidente et la plus répandue est l'introduction de nouvelles taxes ayant pour objectif premier la protection de l'environnement. Il peut s'agir de taxes sur les *émissions* (par exemple sur les polluants atmosphériques ou la pollution de l'eau) ou de taxes sur les *produits*. Ces dernières sont les plus répandues. Depuis le début de cette décennie, on a vu une multiplication d'écotaxes sur des produits aussi divers que les emballages, les engrais, les pesticides, les piles, certaines substances chimiques (solvants), les lubrifiants, les pneumatiques, les rasoirs et appareils photo jetables.

1.4 Les écotaxes sont-elles efficaces?

Si les avantages théoriques (en particulier efficacité statique et dynamique) des écotaxes sont bien connus, les données disponibles restent encore rares. Il y a plusieurs raisons à cela. D'abord, les expériences sont souvent trop récentes pour disposer d'un recul suffisant pour une évaluation. Ensuite, on manque de données et de pratique pour l'évaluation des politiques; tout, ou presque reste à inventer, notamment une méthodologie et des dispositifs techniques et institutionnels pour collecter et analyser les données. L'évaluation est d'autant plus complexe que les écotaxes sont en général appliquées conjointement avec d'autres instruments (réglementations notamment) ce qui rend difficile d'isoler l'effet de la taxe. Cependant, certains pays ont commencé à évaluer leurs écotaxes. Les résultats indiquent une efficacité environnementale certaine, même si l'on ne dispose pas de données sur l'efficacité économique de ces taxes (réduction des coûts). Une étude de l'OCDE a permis de rassembler un certain nombre de données [OCDE (1997b et c)]².

Par exemple, la taxe suédoise sur le soufre (mise en oeuvre en 1991) s'est traduite par une baisse de plus de moitié *au-delà des normes légales* de la teneur en soufre des com-

2. Voir également, BARDE et SMITH (1997).

Encadré 2: Définition des taxes et redevances d'environnement

Il importe de distinguer les redevances et les taxes.

– **Les taxes** (selon la classification des «Statistiques de dépenses publiques» de l'OCDE) sont définies comme «des versements obligatoires effectués *sans contrepartie* au profit des administrations publiques. Les impôts n'ont pas de contrepartie en ce sens que, normalement, les prestations fournies par les administrations au contribuable ne sont pas proportionnelles à ces versements».

Selon l'OCDE, ce qui définit une *taxe d'environnement*, est moins une dénomination formelle de la taxe comme «environnementale», que l'effet réel et potentiel d'une taxe sur l'environnement, quelle qu'en soit la dénomination. En effet, d'un point de vue environnemental, c'est l'effet de la taxe sur les comportements qui importe. De la sorte, toute taxe qui affecte le prix d'un produit ou le coût d'une activité nuisibles à l'environnement est considérée comme taxe d'environnement.

– **Les redevances** sont des paiements obligatoires effectués en contrepartie d'un service fourni en proportion du versement (par exemple, les redevances d'assainissement). Les redevances peuvent également être versées dans des «fonds» spécifiques et affectées à des fins environnementales données, sans qu'il y ait nécessairement une proportionnalité directe avec le service rendu.

– **Les redevances et les taxes sur les émissions** sont des paiements directs qui sont fonction de la quantité et de la qualité des polluants rejetés. Par exemple, les *redevances de pollution de l'eau* sont employées à des degrés divers dans de nombreux pays. Des *redevances et taxes sur la pollution atmosphérique* sont également appliquées dans quelques pays de l'OCDE. Des *redevances sur le bruit*, plus ou moins élaborées, sont appliquées au trafic aérien dans quelques pays.

– **Les taxes sur les produits** s'appliquent aux produits qui sont à l'origine d'une forme de pollution à l'occasion de leur fabrication, de leur consommation ou de leur élimination, et en augmentent les prix relatifs. Dans la plupart des pays de l'OCDE, ces taxes constituent l'essentiel des taxes qui ont un effet sur l'environnement. Les taxes sur l'énergie (comme celles s'appliquant au carbone et au soufre contenus dans les carburants) représentent de ce point de vue une importante catégorie. On peut citer également les taxes sur les engrais, les pesticides et les piles.

Source: OCDE (1997) «*Ecotaxes et réforme fiscale verte*» et cadre statistique pour les *écotaxes* OCDE-EUROSTAT

bustibles à base de pétrole. A présent, la teneur en soufre des hydrocarbures légers est inférieure à 0.076 pour cent (soit moins de la moitié de la limite légale de 0,2 pour cent). Cette taxe a également favorisé l'adoption de mesures de réduction des émissions dans les installations de combustion. On estime à environ 19 000 tonnes par an la baisse des émissions de SO₂ imputable à la taxe [Agence suédoise de protection de l'environnement (1997)]. Toujours en Suède, la différenciation fiscale pour le *gazole* instaurée en 1991 visait à stimuler le recours à des gazoles moins polluants. Entre 1992 et 1996, la part du gazole le plus propre vendu en Suède est passée de 1 à 85 pour cent, ce qui a permis de réduire de plus de 75 pour cent en moyenne les émissions de soufre des véhicules à moteur diesel.

En Norvège, les taxes sur le CO₂ entrées en vigueur en 1991 ont permis de réduire les émissions de CO₂ de certaines installations fixes de combustion de l'ordre de 21 pour cent; dans les autres secteurs, la baisse a été bien moindre. On estime que les émissions de CO₂ produites par les dispositifs de combustion mobiles des ménages ont diminué de 2 à 3 pour cent du fait de la taxe sur le CO₂ [Larsen et Nesbakken (1996)]. On estime également que les émissions de CO₂ par unité de pétrole produite par le secteur norvégien du pétrole ont baissé de 1,5 pour cent grâce aux mesures prises par l'industrie en réaction à la taxe sur le CO₂ [ECON (1994)]. La taxe suédoise sur le CO₂ a permis une réduction des émissions de 5 millions de tonnes en 1994, soit 9 pour cent du total des émissions [Agence suédoise de protection de l'environnement (1997)].

La différenciation fiscale entre *essence plombée et sans plomb*, en combinaison avec une série de mesures telles que des réglementations obligeant les stations service à débiter de l'essence sans plomb et imposant aux véhicules motorisés des normes d'émissions qui nécessitent entre autres un pot catalytique, ont entraîné une forte diminution de la consommation et de la part de marché de l'essence plombée qui a été retiré de la vente au Danemark, en Autriche, en Finlande en Norvège et en Suède. En Suisse, la part de l'essence sans plomb est passée de 10% en 1985 à 85% en 1996. L'incitation fiscale a fortement accéléré le processus, face à une lente pénétration des nouveaux véhicules équipés de pots catalytiques.

Au Danemark, la taxe sur les déchets non dangereux a multiplié par deux le coût de la mise en décharge et augmenté de 70 pour cent celui de l'incinération. Entre 1985 et 1993, la part des déchets mis en décharge a baissé de 57 à 26 pour cent, tandis que le taux de réutilisation et de recyclage progressait de 21 à 50 pour cent.

Dans plusieurs villes des Etats-Unis, les taxes sur les ordures ménagères ont été à l'origine d'une forte diminution du volume des déchets éliminés.

Mais il n'y a pas que des succès; les effets des écotaxes en Belgique (sur les rasoirs jetables etc.) ne sont guère avérés. De même, la taxe suédoise sur les pesticides, trop faible, n'a eu aucun effet incitatif [Agence suédoise de protection de l'environnement (1997)].

2. LA MISE EN ŒUVRE DES REFORMES FISCALES VERTES

La mise en œuvre des réformes fiscales vertes se heurte à un certain nombre de difficultés d'ordre technique (par ex. comment concevoir les écotaxes?), économique, politique et social; on se bornera à en évoquer quelques unes ici (pour un examen détaillé voir OCDE (1996c).

2.1 *La neutralité fiscale est elle un mythe?*

On peut voir qu'une réforme fiscale «verte» comporte de nombreux aspects qui vont de la réforme en profondeur de la fiscalité existante à la simple mise en place de taxes nouvelles. Dès lors, la logique de ces réformes n'est pas seulement environnementale. Ainsi, de nombreux avantages peuvent être procurés en termes fiscaux (un meilleur rendement), économique (une meilleure efficacité par l'internalisation des externalités et la suppression des distorsions), d'emploi (une baisse du chômage grâce à une réduction des taxes sur le travail financée par de nouvelles écotaxes, v. infra).

Une telle logique bat en brèche le dogme de la «neutralité fiscale» selon lequel le seul objectif des systèmes fiscaux serait d'apporter un maximum de recettes avec un minimum de distorsion et d'effets sur les comportements. Au demeurant, certains fiscalistes n'aiment pas ce mélange des genres et s'opposent souvent à l'utilisation de la fiscalité à des fins autres que strictement fiscales. Pourtant, il n'est guère de taxes qui, de façon fortuite ou délibérée, n'exercent une influence sur les comportements et sur les structures économiques. Dans certains pays, nombre de dispositions fiscales comportent des objectifs connexes (par exemple, en France, possibilité de déduire les dépenses d'isolation thermique des logements du revenu imposable pour favoriser les économies d'énergie). L'environnement est un cas d'espèce où l'on voit de nombreuses taxes entraîner des effets négatifs. De même, un nombre croissant d'écotaxes ont pour objectif déclaré la modification des comportements.

2.2 *Des réformes fiscales neutres en termes de recettes*

Toutefois, si les écotaxes, par définition, ne sont pas neutres fiscalement, les réformes fiscales vertes sont généralement mises en œuvre dans un contexte de neutralité *budgétaire*, c.à.d. à pression fiscale constante: les nouvelles écotaxes viennent compenser la réduction d'autres taxes préexistantes. En l'occurrence, cette pression fiscale constante constitue une condition essentielle de l'*acceptabilité* des écotaxes. L'industrie, en particulier, s'oppose vigoureusement aux écotaxes au motif d'un risque de perte de compétitivité (v. infra); de même, les consommateurs peuvent craindre d'éventuelles augmentations de prix pouvant résulter des écotaxes: montrer que d'autres taxes sont réduites par ailleurs est un élément essentiel de l'acceptabilité politique des réformes fiscales vertes.

En Suède, la réforme fiscale de 1991 a consisté en une baisse importante de l'impôt sur le revenu, compensée, notamment, par un ensemble de nouvelles écotaxes, en particulier sur le carbone, le soufre, et les oxydes d'azote. Il en est résulté une redistribution de 6 pour cent du PIB. Le Danemark procède également à une réforme d'ensemble de la fiscalité, sur la période 1994–1998, avec comme principaux objectifs: la réduction des taux d'imposition marginaux dans toutes les tranches de revenus; la suppression d'une série de lacunes de la législation fiscale; et un transfert progressif de la charge fiscale du revenu et du travail vers la pollution et les ressources rares de l'environnement [Ministère danois des Finances (1995)]. Depuis 1996, les autorités ont instauré de nouvelles écotaxes sur l'utilisation d'énergie par l'industrie (sur le CO₂ et le SO₂) augmentées régulièrement jusqu'en 1998. Le produit de ces taxes est entièrement reversé à l'industrie sous forme d'aides aux investissements dans les économies d'énergie et d'allègements des charges patronales.

Entre 1971 et 1996, le système néerlandais des taxes et redevances d'environnement a progressivement évolué d'un dispositif essentiellement de financement des programmes de protection de l'environnement vers un ensemble d'écotaxes non affectées. En particulier, une «taxe régulatrice sur l'énergie» appliquée aux petits consommateurs d'énergie (ménages, petits commerces, immeubles de bureaux, etc.) a été introduite en 1996; en 1998, son produit atteindra 2,1 milliards de florins. Ces recettes sont reversées aux ménages sous forme de réductions de l'impôt sur le revenu, et aux employeurs sous forme d'une diminution des charges sociales.

La Suisse met en oeuvre deux nouvelles écotaxes: sur les composés organiques volatils (COV), à partir du 1er janvier 1999 et sur les huiles de chauffage extra légères (à dater du 1er juillet 1998). Les recettes seront intégralement reversées aux ménages sous forme de réduction des primes de l'assurance maladie obligatoire. Une taxe sur le CO₂ sera mise en place si l'industrie n'honore pas ses engagements de réduction des émissions de CO₂ (moins 10% en 2010, par rapport aux niveaux de 1990), conformément à l'accord volontaire passé avec les autorités fédérales. La «Stratégie du développement durable» arrêtée par le Conseil Fédéral, prévoit la mise en place d'une réforme fiscale verte à dater de l'année 2000.

Tableau 2: Nouvelles écotaxes, en Suisse 1998–1999

Instrument	Période	Taux de taxation	Recettes annuelles	Montant par habitant
Taxe d'incitation sur les COV (composés organiques volatils)	1999	1 FS par kg	env. 110 MFS	env. 15 FS
	2000/02	2 FS par kg	env. 180 MFS	env. 25 FS
	dès 2003	3 FS par kg	env. 230 MFS	env. 30 FS
		(5 FS maximum)		
Taxe d'incitation sur l'huile de chauffage extra légère	1/7/1998	12 FS par tonne si la teneur en soufre est > à 0.1%	plus de 20 MFS	

Source: OFEFP

2.3 La pérennité des recettes des écotaxes

En matière fiscale, une «bonne» taxe est celle qui produit un maximum de revenu avec efficacité, stabilité et simplicité. Dans le cas des écotaxes, cette configuration peut s'avérer complexe, voire paradoxale. En effet, le taux de la taxe doit être suffisamment élevé pour avoir un effet incitatif³. Cependant, plus l'effet est incitatif, plus la pollution diminuera et par conséquent plus les recettes seront faibles. Par exemple, les taxes sur les gazoles polluants en Suède ont entraîné leur quasi disparition du marché. Toujours en Suède, le produit de la taxe sur le soufre a connu une baisse rapide du fait du succès écologique de cette taxe: avant la mise en oeuvre de la taxe, les recettes annuelles avaient été estimées à 0,5–0,7 milliards de couronnes suédoises. Entre 1991, date de mise en oeuvre de la taxe et 1997, les recettes ont diminué de 0,3 à moins de 0,2 milliards de couronnes suédoises. De même, l'essence avec plomb a disparu dans plusieurs pays.

Autrement dit, il y a contradiction, au moins à terme compte tenu des rigidités et des délais de réaction, entre l'efficacité environnementale de la taxe et son efficacité fiscale, conflit potentiel entre le ministère des finances et celui de l'environnement. Toutefois, le conflit entre l'efficacité et les recettes n'est pas aussi tranché dans la réalité. Pour maintenir la pérennité des recettes on aura tendance à taxer des produits à faible élasticité de demande, tels les produits énergétiques. Lorsque les écotaxes produisent des effets dans le long terme ou progressivement, la baisse des recettes est également différée ou progressive, ce qui permet de prévoir les ajustements fiscaux appropriés et de lisser les recettes. Enfin, la stabilité de l'assiette n'est garantie pour aucune taxe et l'on voit bien, par exemple, la baisse des recettes de la fiscalité du travail et les crises de financement des dépenses de sécurité sociale avec l'accroissement du chômage dans de nombreux pays.

2.4 L'utilisation des recettes

Comment utiliser les recettes des écotaxes? C'est une question clef qui a des implications non seulement fiscales, mais également environnementales. Il faut distinguer trois grandes catégories d'utilisation des écotaxes.

a) Le premier type d'utilisation est une *affectation* du produit des écotaxes à des fins spécifiquement environnementales, notamment par création de fonds ou de mécanismes de réaffectation au financement de programmes de protection de l'environnement. Les exemples abondent dans les domaines de la gestion des déchets et de gestion des eaux (financement d'équipements collectifs, versement d'aides à la dépollution). En fait, ce type d'approches dit de «redevances de pollution» ne recouvre pas des taxes au sens strict, mais consiste en dispositifs quasi-fiscaux, les redevances étant des paiements affectés, avec contrepartie. Les montants en jeu ne sont pas négligeables: en France, sur la période 1992–1996, les redevances de l'eau (pollution et prélèvement) se sont élevées à

3. Compte tenu du fait que l'on se situe dans un univers de «second best», en deçà de l'idéal d'une taxe «pigouvienne».

8 milliards de francs français, en moyenne annuelle (1.6 milliards de dollars); aux Pays-Bas, les recettes des redevances de pollution de l'eau étaient de 1.9 milliards de florins (1.2 milliards de dollars).

L'affectation des recettes présente certains avantages. D'abord, l'*acceptabilité politique* des taxes et redevances est facilitée grâce à la transparence de leur utilisation, manifestement destinée à la cause populaire de la protection de l'environnement. De même, les payeurs ont le sentiment, à tort ou à raison, que le produit de ces taxes ou redevances leur est en quelque sorte retourné sous forme d'aide et d'investissements collectifs.

Toutefois, l'affectation soulève plusieurs problèmes. Le fait de fixer à l'avance l'utilisation du produit d'une taxe, sans en évaluer *ex ante* la rationalité économique, voire environnementale, peut se solder par des gaspillages économiques. Cette situation peut empêcher une optimisation des dépenses publiques. Un autre risque est que les habitudes, lourdeurs administratives, rentes de situation ou autres «droits acquis» finissent par laisser perdurer des programmes au-delà de leur durée optimale. Si l'affectation d'une part donnée des recettes publiques crée un précédent, les pouvoirs publics peuvent se trouver au fil du temps dans l'incapacité de redéfinir des priorités.

b) Le deuxième type d'utilisation des recettes consiste à verser le produit des écotaxes au budget général de l'Etat, en toute orthodoxie fiscale. Dès lors, ces recettes peuvent servir à combler les déficits publics, accroître les dépenses publiques ou, à pression fiscale constante, réduire d'autres impôts, sources de distorsion; c'est l'approche dite du «double dividende».

Encadré 3: les recettes des écotaxes

L'OCDE, en collaboration avec EUROSTAT, est en train de mettre au point un cadre statistique commun pour les données sur les écotaxes, définies comme toute taxe qui entraîne des conséquences bénéfiques pour l'environnement, quel que soit son objectif initial. Ainsi, les taxes sur l'énergie, à visée purement fiscale, seront considérées comme des écotaxes en raison de leur impact environnemental favorable. Dans cette optique, c'est essentiellement l'assiette et le *signal prix* qui comptent. On parlera donc plutôt de taxes «relatives à l'environnement».

Sur cette base, les résultats *préliminaires* pour 15 pays (chiffres 1995), indiquent que les taxes «relatives à l'environnement» représentent de 3,8 à 11,2 pour cent (Portugal) des recettes fiscales totales, selon les pays, soit 7 pour cent en moyenne. En pourcentage du PIB, ces taxes varient de 1 à 4,5 pour cent Danemark; pour la Suisse: 6 pour cent des recettes totales et 2 pour cent du PIB).

La quasi totalité des recettes concernent les taxes sur l'essence et le diesel (⅔ des recettes), les transports et l'électricité. Très peu de taxes sont perçues sur les combustibles lourds utilisés par les industries lourdes. La part des «écotaxes» stricto sensu (sur les pesticides, détergents, etc.) est négligeable. Une autre caractéristique est que l'industrie est relativement peu touchée, en raison des diverses exemptions.

c) La question de l'utilisation des recettes pose également celle des «transferts fiscaux», à savoir une compensation des recettes supplémentaires par la baisse d'autres impôts mais lesquels? Dans la conjoncture actuelle, la baisse des charges qui pèsent sur le travail est l'approche la plus prônée; c'est le cas du «double dividende». Cette question du double dividende environnement-emploi a donné lieu à une abondante littérature

**Encadré 4: Le double dividende emploi-environnement:
les pratiques actuelles**

Pays	Transfert fiscal
Danemark	La création ou la hausse des écotaxes augmentera les recettes publiques de 12,2 milliards de couronnes danoises en 1998 ; parallèlement, l'impôt sur le revenu sera abaissé. Depuis 1996, le produit de la hausse de la taxe sur le CO ₂ acquittée par l'industrie est en partie consacré à l'allégement des charges patronales.
Finlande	Depuis 1997, imposition réduite des revenus et du travail (5 600 millions de Marks finlandais de réduction en 1997), compensée en partie par de nouvelles écotaxes (taxe de mise en décharge à dater du 1 ^{er} septembre 1996, 300 millions de Marks finlandais par an), taxation de l'énergie.
Pays-Bas	Une part importante des recettes de la nouvelle «taxe réglementaire sur l'énergie» finance une réduction des charges patronales. La réforme fiscale en cours devrait accentuer ce transfert fiscal.
Norvège	Il existe une taxe sur le CO ₂ depuis 1991; une partie de la taxe sur les produits pétroliers et les huiles minérales s'applique aux émissions. Sur la base du rapport de juin 1996 de la Commission sur les écotaxes, le Gouvernement a proposé au parlement une réduction de 0.1 pour cent des prélèvements sur les salaires (avril 1998).
Suisse	Les recettes des nouvelles écotaxes sur les COV et les fiouls de chauffage extra-légers sont redistribuées aux ménages sous forme de réduction des cotisations à l'assurance maladie obligatoire (1999).
Suède	La réforme fiscale de 1991 s'est traduite par un transfert de 15 milliards de couronnes suédoises sur les taxes liées à l'environnement, ce qui a notamment permis de réduire les taux marginaux de l'impôt sur le revenu. On envisage une éventuelle diminution des charges patronales.
Royaume-Uni	Une taxe de mise en décharge a été instaurée en octobre 1996. Son produit (450 millions de livres sterling par an) financera une baisse de 0,2 point des charges patronales.

Source: OCDE (1997e) et Examen des performances environnementales de la Suisse (à paraître)

re et à de vives controverses qui ne sont pas closes (v. contribution de L. BOVENBERG). On se bornera ici à noter que les études disponibles confirment un certain potentiel de double dividende, même s'il est limité. On peut dès lors penser que l'on est en présence d'un cas type de «politique sans regret»: une écotaxe, de toutes façon bonne pour l'environnement, risque en plus de favoriser l'emploi. À cela, s'ajoute un «dividende politique» dans la mesure où un effet possible sur l'emploi peut renforcer la légitimité politique des écotaxes. De fait, plusieurs pays ont en quelque sorte fait le pari du double dividende, ou envisagent de le faire (encadré 4). Toutefois, l'efficacité réelle de ces dispositifs reste à évaluer.

3. LES CONSEQUENCES DISTRIBUTIVES DES ECOTAXES

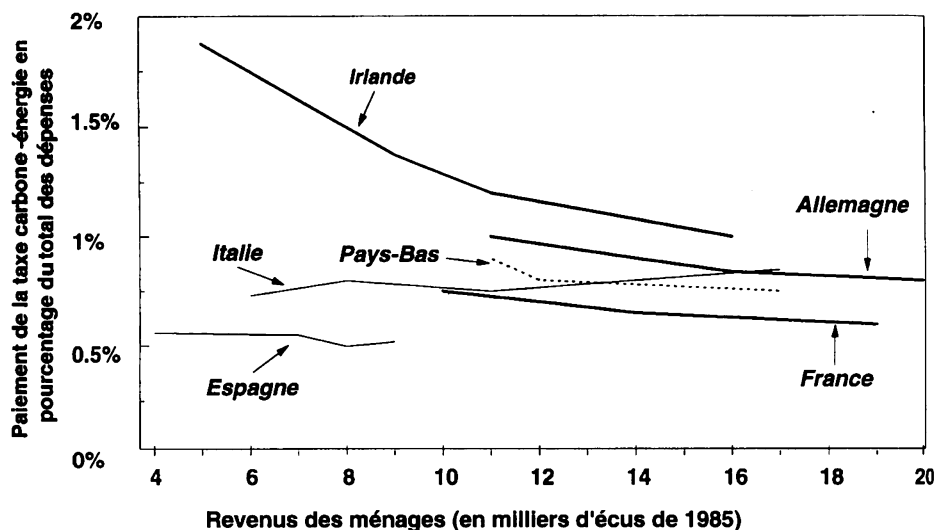
Les écotaxes seraient-elles socialement régressives? la question est de plus en plus posée et devient un point de passage obligé dans le processus de mise en œuvre de ces taxes. Dans la mesure où nombre d'écotaxes s'appliquent à des produits de grande consommation tels que les véhicules à moteur, l'énergie, l'incidence peut être particulièrement forte sur les ménages à faible revenu. Les écotaxes qui s'appliquent plus particulièrement au secteur productif (taxes sur les intrants industriels et agricoles, taxes sur les émissions) vont également se répercuter dans les prix à la consommation. Il faut toutefois faire la distinction entre les écotaxes relativement faibles qui touchent des produits tels que les détergents, les engrais ou les pesticides et les écotaxes de grande portée et fiscalement plus lourdes telles que les taxes sur l'énergie. Dans le premier cas, on ne connaît pas d'effet distributifs discernables; dans le deuxième cas, certaines études indiquent des risques de régressivité, quoique limités.

Par exemple, une analyse des effets distributifs possibles au Royaume-Uni de la taxe carbone-énergie initialement proposée par la Commission Européenne en 1992, montre que cette taxe aurait une incidence nettement plus forte sur les ménages les plus pauvres. Tandis qu'une taxe de 10 dollars le baril réduirait la consommation globale d'énergie des ménages de 6.5 pour cent, cette réduction serait de 10 pour cent pour les 20 pour cent des ménages les plus pauvres [PEARSON et SMITH (1991)]. Il y aurait toutefois de large différences selon les pays [PEARSON (1992)]. Dans la plupart des cas, la régressivité des écotaxes semble faible [SCOTT (1992)].

La Commission suédoise sur les écotaxes, dans son rapport de 1997, a estimé un effet régressif assez marqué d'un doublement de la taxe sur le CO₂ (de 0,37 – taux 1997 – à 0,74 couronnes par Kg de CO₂). Une étude danoise (1996) des effets distributifs des taxes sur l'eau, l'électricité et l'essence discerne également un effet régressif.

Une vigilance est donc requise, surtout si les écotaxes devaient monter en puissance. Des mesures compensatoires devraient alors être envisagées [v. OCDE (1996c)].

Figure 1. Effets sur la répartition des revenus d'une taxe sur le carbone dans six pays européens



Source: PEARSON et SMITH (1991).

4. ECOTAXES ET ECHANGES INTERNATIONAUX

L'industrie s'oppose fortement aux écotaxes en alléguant des risques de perte de compétitivité internationale. Cette opposition est d'autant plus forte que les taxes sont plus «visibles» que les autres instruments des politiques de l'environnement: elles sont un paiement direct qui vient s'ajouter aux coûts des mesures de lutte contre la pollution. Un autre problème, parfois une menace explicite, est la «délocalisation» des activités dans des pays moins regardants en matière de protection de l'environnement ou autres «paradis de pollution». A l'instar du «double dividende», cette question est l'objet d'âpres débats. Une analyse détaillée sortirait du cadre de cet article. On peut faire toutefois quatre remarques.

1. D'abord, toute politique de l'environnement affecte peu ou prou les coûts par le biais des normes de pollution, normes techniques, réglementations, etc. Il n'y a pas de raison de faire un procès particulier aux écotaxes.

2. Sur le plan global, la taxe n'est qu'un transfert entre agents économiques: il peut y avoir des gagnants et des perdants, mais globalement, le transfert est neutre.

3. Une taxe économiquement efficace doit réduire, idéalement minimiser, le coût global de lutte contre la pollution («efficacité statique» des taxes). Par conséquent, les écotaxes doivent procurer un avantage compétitif, au moins à terme, même s'il peut y avoir des coûts d'ajustement à court-terme.

4. L'effet des écotaxes sur la compétitivité dépend de l'utilisation des recettes, par exemple, une baisse des taxes sur le travail (double dividende) renforcera la compétitivité des entreprises à forte intensité de main d'œuvre.

Cela étant, il n'existe aucune étude ni donnée qui montrent un quelconque effet significatif des écotaxes sur les échanges internationaux. Un examen récent des données disponibles [ADAMS (1997)] conclut que rien ne permet de conclure à un effet des politiques de l'environnement (et a fortiori des écotaxes) sur les échanges, ou sur les localisations industrielles. Adams conclut: «D'une façon générale, le point de vue selon lequel il y aurait conflit entre la compétitivité et la protection de l'environnement doit être rejeté».

Il n'en faut pas pour autant abandonner toute vigilance. La question de la compétitivité reste au centre du débat sur les écotaxes et les pays les plus avancés dans ce domaine prennent leurs précautions. Ainsi, la Suède a initialement exempté l'industrie de 75 pour cent de la taxe sur le carbone (et une exemption totale de la taxe sur l'énergie) cette exemption a été réduite à 50 pour cent en juillet 1997. Au Danemark, un rabais de 50 pour cent de la taxe sur le CO₂ a été accordé à l'industrie sur la période 1993-1995. D'autres exemples pourraient être cités. On applique donc un certain «principe de précaution», surtout dans les pays les plus novateurs et les plus avancés en matière de réforme fiscale verte.

Il est certain que sur le plan international, quelque forme d'harmonisation ou d'action concertée faciliteraient la mise en place de réforme fiscales vertes. Il appartient aussi à l'Union Européenne et à l'OMC de clarifier les règles du jeu: par exemple, la Commission Européenne a présenté en 1997 une «Communication sur les taxes et redevances environnementales dans le marché unique» et présenté en 1997 un projet de Directive sur la taxation de l'ensemble des produits énergétiques, avec des taux minimum et une augmentation régulière entre 1998 et 2002.

5. CONCLUSIONS

Les écotaxes ont un potentiel réel de protection de l'environnement et d'efficacité économique. L'expérience des pays de l'OCDE l'atteste. En guise de conclusion, on peut faire six remarques:

1. Les écotaxes, malgré toutes leurs vertus, ne sont pas une panacée. Les politiques de l'environnement comportent tout une panoplie d'instruments (réglementations, normes, accords volontaires, permis négociables, etc.). C'est le plus souvent dans le contexte de systèmes «mixtes» où se combinent ces différents instruments que les écotaxes trouveront leur juste place.

2. Les écotaxes ne sont pas universellement applicables ni même souhaitables. Dans certains cas, tels que les produits toxiques, il vaut mieux interdire que taxer. Dans d'autres cas, la complexité des phénomènes rend l'écotaxe difficilement applicable.

3. L'objectif des écotaxes doit être toujours clair et explicite: quel type de pollution cherche-t-on à réduire? Veut-on d'abord de la recette ou de l'incitation? La taxe est-elle

une disposition purement fiscale habillée de vert ou une véritable écotaxe? Quelle sera l'affectation des recettes? Existe-t-il un «double dividende» explicite ou implicite? La clarté et la transparence sont des ingrédients essentiels de l'efficacité et de l'acceptabilité des écotaxes.

4. Les écotaxes seront d'autant plus efficaces qu'elles s'inscriront dans le cadre de réformes fiscales d'ensemble propres à accroître l'efficacité à la fois des systèmes fiscaux, économiques et de la protection de l'environnement.

5. La mise en place de réformes fiscales verte doit reposer sur un dialogue ouvert et une coopération soutenue entre les diverses parties prenantes, notamment les autorités financières (ministères de finances et du budget) et environnementales. L'approche des «Commission des taxes vertes» (Green Tax Commissions), suivie dans les pays les plus avancés dans cette direction, s'avère un processus fécond.

6. Dans le contexte de la lutte contre le changement climatique, en particulier après le Protocole de Kyoto, le rôle des écotaxes est plus que jamais d'actualité: une panoplie complète et efficace d'instruments, notamment fiscaux, sera sans nécessaire pour des politiques efficaces et à long terme.

REFERENCES

- ADAMS, J. (1997), «Environmental Policy and Competitiveness in a Global Economy: Conceptual Issues and a Review of the Empirical Evidence», in OCDE, *Globalisation and Environment: Preliminary Perspectives*, OCDE, Paris.
- AGENCE SUEDOISE POUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, *Environmental Taxes in Sweden*, Stockholm.
- BARDE, J. PH. (1992), *Economie et politique de l'environnement*, Presses Universitaires de France, Paris.
- BARDE, J. PH. et ST. SMITH (1997) «Environnement: les instruments économiques sont-ils efficaces?» *l'Observateur de l'OCDE*, N° 204, mars.
- BOVENBERG, L. et R. DE MOOIJ (1994), «Environmental Levies and Distortionary Taxation», *American Economic Review*, vol. 84, N° 4, septembre.
- COMMISSION EUROPEENNE (1993), «Taxation, emploi et environnement, réforme fiscale pour réduire le chômage» Document DSG II, 3 décembre, Bruxelles.
- ECON (1994), rapport 326/94, Oslo.
- EUROSTAT (1996a), «Road Transport and the Environment: Energy and Fiscal Aspects», *Statistics in Focus*, 1996.2.
- EUROSTAT (1996b), «Structures of the Taxation Systems in the European Union», Office for Official Publications of the European Communities.
- LARSEN, B. M. et R. NESBAKKEN (1997), Norwegian Emissions of CO₂ 1987–1994. A Study of Some Effects of the CO₂ Tax», *Environmental and Resource Economics*, à paraître.

- MAJOCCHI, A. (1996), «Green Fiscal Reform and Employment: a Survey», *Environmental and Resource Economics*, vol. 8, N°4, décembre.
- MICHAELIS, L. (1996), «The Environmental Implications of Energy and Transport Subsidies», in OCDE (1996b).
- OCDE (1994), *Gérer l'environnement: le rôle des instruments économiques*, OCDE, Paris.
- MINISTRE DANOIS DES FINANCES (1995), Energy taxes on Industry in Denmark.
- OCDE (1995), *Réchauffement planétaire: dimensions économiques et réponses des pouvoirs publics*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996a), *L'intégration de l'environnement et de l'économie: progrès dans les années 90*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996b), *Subsidies and Environment: Exploring the Linkages*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996c), *Stratégies de mise en oeuvre des écotaxes*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997a), *Réformer la réglementation environnementale dans les pays de l'OCDE*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997b), *Evaluer les instruments économiques des politiques de l'environnement*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997c), *Ecotaxes et réforme fiscale verte*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998), *Réduire les subventions pour améliorer l'environnement, (partie 1 Résumé et conclusions)*, OCDE, Paris.
- PEARSON, M. et ST. SMITH (1991), «The European Carbon Tax: an Assessment of the European Commission Proposal», Institute for Fiscal Studies, Londres.
- PEARSON, M. (1992), «Taxes sur le carbone et justice sociale», in *Le changement climatique: concevoir un système pratique de taxes*, OCDE, Paris, 1992.
- SCOTT, S. (1992), «Theoretical Considerations and Estimates of the Effects on Households», in J. Fitz Gerald and D. Mc Coy (eds.), *The Economic effects of Carbon Taxes*, Policy Research Series, Paper N° 14, The Economic and Social Research Institute, Dublin.

RÉSUMÉ

Le recours aux écotaxes comme instrument des politiques de l'environnement a connu d'importants développements dans plusieurs pays de l'OCDE. Ces réformes fiscales «vertes», mises en place essentiellement dans les pays nordiques et aux Pays-Bas, consistent à adapter les taxes existantes, notamment sur l'énergie et les transports, dans un sens «écologique» (par exemple en incluant une taxe sur le SO₂ et /ou le CO₂ dans la fiscalité des carburants). D'autres écotaxes spécifiques, sur les pesticides, les déchets, les batteries etc. sont également mises en place. La mise en oeuvre de ces écotaxes exige certaines conditions. D'abord résorber les distorsions fiscales existantes, y compris les subventions nuisibles à l'environnement. Ensuite traiter effectivement les possibles conséquences régressives et sur la compétitivité de ces taxes. La question de l'utilisation des recettes des écotaxes est cruciale: d'abord un «verdissement» de la fiscalité sans augmenter la pression fiscale est souhaitable; d'autre part, la question de savoir si un transfert de la fiscalité pesant sur le travail vers la pollution pourrait favoriser l'emploi est aprement débattue; certains pays ont d'ores et déjà opté pour cette approche. Les données disponibles indiquent enfin que les écotaxes ont permis des réductions significatives des pollutions, notamment en Suède.

SUMMARY

The use of environmental taxes as an instrument for environmental policy has developed considerably in several OECD countries. These «green» tax reforms, implemented in particular in Nordic countries and in the Netherlands, consist in adapting existing taxes, in particular on energy and transports, in an «ecological» way (e.g. by including an SO₂ or a CO₂ tax into the taxation of fuels). Other specific ecotaxes, on pesticides, waste, batteries etc. are also applied. Implementing such taxes requires certain conditions. First, existing tax distortions, including distortionary subsidies detrimental to the environment, must be removed. Second, the possible regressive and competitive impacts of these taxes must be effectively dealt with. How to use the tax revenue is a crucial issue: first, a «greening» of taxes without increasing the tax pressure is desirable; second, the question of whether a tax shift from labour to pollution would increase employment is strongly debated; several countries have already chosen to follow this path. Available data suggest that environmental taxes have triggered significant pollution reductions, in particular in Sweden.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Gebrauch von Umweltsteuern als ein Instrument der Umweltpolitik wurde in verschiedenen OECD-Ländern erheblich gefördert. Diese «grünen» Steuerreformen, die vor allem in nordeuropäischen Staaten und in den Niederlanden eingeführt wurden, bestehen darin, existierende Steuern, insbesondere Energie- und Verkehrssteuern, in «ökologische» umzuwandeln (z.B. indem SO_2 - und CO_2 -Steuern eingeführt werden bei der Besteuerung von Treibstoff). Andere spezifische Ökosteuern, bei Pestiziden, Abfall, Batterien usw. werden ebenfalls angewendet. Das Einführen solcher Steuern verlangt gewisse Bedingungen. Erstens müssen bestehende Steuerverzerrungen, einschliesslich verzerrender Subventionen, die umweltschädliches Verhalten fördern, beseitigt werden. Zweitens muss mit den möglichen regressiven und wettbewerblichen Auswirkungen dieser Steuern wirkungsvoll umgegangen werden. Wie die Steuererträge zu gebrauchen sind, ist ein entscheidender Punkt: Erstens ist eine Ökologisierung der Steuern ohne Erhöhung des Steuerdruckes wünschenswert. Zweitens ist die Frage, ob ein Wechsel der Besteuerung von Arbeit zu Umweltverschmutzung die Beschäftigung erhöhen würde, sehr umstritten. Mehrere Staaten haben diesen Weg schon gewählt. Verfügbare Daten deuten an, dass Umweltsteuern eine signifikante Reduktion der Umweltverschmutzung nach sich ziehen, insbesondere in Schweden.

