

REFORME DE LA FISCALITE ENVIRONNEMENTALE

I. ELEMENTS DE CONSTAT, ET DE MISE EN PERSPECTIVE

1. Champ couvert par la réforme. Suite aux travaux du Grenelle de l'environnement, une quarantaine de mesures de fiscalité environnementale et de fiscalité énergétique ont été adoptées dans le cadre de la loi de Finances initiale pour 2009, et de la loi de Finances rectificative 2008. Celles-ci couvrent un spectre très large de domaines, avec une attention particulière sur les secteurs du bâtiment et des transports, qui sont en effet les principaux émetteurs de CO₂ à réguler.

2. Typologie des mesures. La réforme s'appuie sur une panoplie d'instruments fiscaux diversifiée, qui combine : l'introduction de dispositifs nouveaux, comme l'éco-prêt à taux zéro pour inciter à la rénovation thermique de l'habitat existant, ou encore la redevance kilométrique sur les poids lourds ; le « verdissement » de dispositifs existants ; et un réaménagement de certains dispositifs environnementaux existants, comme la TGAP « mise en décharge », pour mieux orienter les choix de filières de traitement par rapport à leurs coûts sociaux.

3. Comparaison internationale. Replacées dans le cadre des réformes fiscales vertes dans les pays de l'OCDE, ces mesures fiscales s'inscrivent dans des tendances communes. Le bonus-malus automobile a, par exemple, un équivalent norvégien, dont l'ambition, telle qu'on peut la mesurer par la pente de la taxation par rapport aux émissions des véhicules, est même plutôt plus forte que celle de notre dispositif. Par ailleurs, le poids de la fiscalité environnementale en France demeure faible au regard des niveaux observés dans d'autres pays de l'OCDE, notamment les pays nordiques. La situation française demeure marquée par l'importance du différentiel de TIPP entre le gazole et l'essence, sans justification socio-économique, et par le niveau faible de certaines taxes pesant sur les polluants atmosphériques (NOX, SO₂, particules), dont les taux sont très en deça du coût des dommages associés aux pollutions visées, et pour lesquels on dispose maintenant de références solides. S'agissant principalement de dommages sanitaires, il serait donc souhaitable que le nouveau « plan national santé environnement » approfondisse l'utilisation pouvant être faite des instruments économiques incitatifs.

4. Efficacité du signal-prix. La documentation accumulée, notamment pour l'OCDE, montre l'importance du signal-prix sur les comportements. A cet égard, la rupture observée dans la structure des immatriculations automobiles après la mise en place du bonus-malus est très significative. Le « paquet fiscal vert » du Grenelle de l'environnement est toutefois plus

focalisé sur les choix d'équipements, que sur l'orientation de leur usage. Or il convient de rappeler que, souvent, des équipements plus performants sont aussi plus utilisés. Pour réduire les émissions au moindre coût, il faut donc modifier non seulement les choix d'équipements mais aussi leur utilisation. Par exemple, il faut améliorer l'efficacité énergétique du parc automobile, ce que fait le bonus-malus, mais aussi agir sur le nombre de kilomètres parcourus. La réforme engagée devrait donc être poursuivie pour maîtriser ces effets-rebonds. L'étude à venir sur la contribution climat-énergie est à situer dans cette perspective.

II. ELEMENTS D'APPRECIATION

5. Sur le sens d'une fiscalité incitative. Comme le souligne la brochure « Une nouvelle fiscalité environnementale au service de la croissance », il s'agit d'une fiscalité pour encourager les comportements vertueux. Dès lors, il importe que les impacts attendus sur les émissions polluantes soient présentés systématiquement, y compris dans les documents à destination du public. Cette orientation des comportements se joue par ailleurs dans la durée. Il serait donc souhaitable que l'évolution des taux soit, autant que possible, fixée dans une perspective pluriannuelle, comme cela a été fait pour le bonus-malus automobile.

6. Sur l'affectation des recettes. Le parti-pris délibéré de la réforme a été d'utiliser systématiquement l'accroissement des recettes fiscales pour augmenter les aides fiscales. Ceci s'écarte de la recommandation de beaucoup d'économistes, suivant laquelle les recettes générées pourraient servir à diminuer d'autres prélèvements obligatoires, pour réduire les distorsions de la fiscalité existante, et enclencher ainsi des effets macroéconomiques bénéfiques sur la croissance et l'emploi. Ce choix peut se justifier par des considérations d'acceptabilité et de facilitation de la transition énergétique, la fiscalité environnementale ne pouvant en effet s'établir en l'absence d'alternatives crédibles pour les différents acteurs économiques, notamment pour les ménages. Mais il importe que l'efficacité des dépenses ainsi subventionnées fasse l'objet d'analyses coûts-avantages rigoureuses. Par ailleurs, l'acceptabilité peut se construire aussi en sensibilisant le public aux problèmes environnementaux considérés, et en montrant que les mesures retenues sont équitables compte tenu des coûts et bénéfices attendus, d'où l'importance à accorder à la pédagogie de ce type de réforme. La transparence sur les évaluations et les études d'impact réalisées est ici essentielle.

7. Sur les combinaisons d'instruments. Souvent, différents instruments sont utilisés pour répondre à un même objectif environnemental, avec des combinaisons de taxes, de subventions, et de réglementations ou de normes. Dans certains cas, cette multiplicité d'instruments peut se justifier par le besoin de fournir une information aux agents privés pour orienter l'innovation ou leurs choix techniques à long terme, par exemple. Mais dans d'autres cas, elle traduit un excès d'objectifs intermédiaires, avec des risques d'inefficacité au regard de la minimisation du coût des efforts à engager pour atteindre l'objectif final, la multiplicité des objectifs étant associée en général à des ratios d'efficacité hétérogènes, alors même que l'intérêt de l'approche fiscale est justement de permettre de réaliser cette efficacité-coûts. Pour éviter ce risque, il serait souhaitable que les évaluations s'attachent à examiner, au cas par cas, la stratification éventuelle des mesures, et à identifier celles que la réforme fiscale environnementale pourrait opportunément permettre de démanteler.

8. Points controversés et opinions discordantes. Le Conseil économique pour le développement durable a examiné cette question de la combinaison lors de sa séance du 24 mars 2009, à partir notamment du document public « Une nouvelle fiscalité environnementale au service de la croissance ». Le débat le plus vif a concerné les chevauchements de mesures, avec des controverses, par exemple, sur l'opportunité de fixer des seuils d'efficacité énergétique sur les équipements électriques alors que les émissions de CO₂ des centrales sont limitées par le système européen de quotas échangeables de gaz à effet de serre. Sinon, plutôt que des désaccords, la discussion a mis en évidence un continuum de nuances entre deux positions polaires. Pour les uns, l'affichage de l'ambition environnementale, les contraintes d'acceptabilité, ou encore les obstacles informationnels à lever, peuvent justifier une certaine redondance d'instruments. Pour les autres, celle-ci nuit à la minimisation des coûts engagés pour satisfaire un objectif environnemental donné, qui, souvent, conditionne de plus l'ambition des objectifs pouvant être poursuivis.