

# Le double dividende de la « pollutaxe »

ALAIN LIPIETZ\*

**Pour susciter des comportements respectueux de l'environnement – et pour tenir leurs engagements internationaux en matière de lutte contre l'effet de serre – les Etats peuvent utiliser la contrainte réglementaire ou l'incitation fiscale. La seconde est souvent préférable, à condition d'éviter une affectation trop rigide des recettes et de justifier clairement la stratégie suivie.**

En quoi la consommation d'énergie nuit-elle à l'environnement ? Il y a vingt ans, on aurait répondu « déforestation, vallées inondées par les barrages, fumées des centrales thermiques, risque nucléaire » : des problèmes « locaux ». Autant de thèmes où le progrès de la technique, forcé par une réglementation de plus en plus exigeante, semblait la voie privilégiée de la protection de l'environnement. Nous savons maintenant qu'existent des problèmes environnementaux globaux, où les modes de vie de centaines de millions de personnes d'un continent, aussi modernes que soient les techniques utilisées, retentissent sur les conditions de vie de l'autre hémisphère. En témoigne la confirmation scientifique du changement

climatique, au moment même où s'ouvrait la conférence de La Haye, étape dans un cycle de négociations internationales de très longue haleine sur le contrôle de l'effet de serre. Dans ce contexte, la poursuite acharnée des efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne peut qu'être réaffirmée. Et la fiscalité de l'énergie, *comme forme décentralisée jusqu'au consommateur individuel d'un choix politique global*, devrait s'y voir confirmée comme l'équivalent déjà opérationnel, à une échelle nationale, des objectifs de réductions négociés à une échelle internationale<sup>1</sup>.

La fiscalité de l'énergie, comme toutes les « pollutaxes », comporte un double avantage. Donner un

prix de plus en plus élevé à l'énergie fournit un « premier dividende » : des effets incitatifs certains à une modération énergétique. Mais la pollutaxe procure un « second dividende » : elle rapporte à l'Etat des revenus qu'il peut affecter soit à de nouvelles dépenses, soit à la baisse d'autres impôts. Dans le cas du pétrole, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) fonctionne déjà comme une pollutaxe-énergie. D'où vient alors que les propositions de pollutaxes, qui fleurissent actuellement sous l'égide de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), se heurtent à une levée de boucliers ? Sans doute ces critiques relèvent-elles largement de la classique résistance des « intérêts acquis ». Comme ces intérêts sont de plus en plus délégitimés par la prise de conscience environnementale, la résistance se réclame alors des effets pervers supposés des pollutaxes, et met en avant les victimes de l'augmentation du prix des carburants qui flambe avec la hausse du pétrole.

## LA RENTE PÉTROLIÈRE EST AUSSI UN IMPÔT

En effet, la rente pétrolière est, elle aussi, un prélèvement fiscal sur l'accès à l'environnement... mais prélevée par d'autres Etats ! La France laisse ainsi échapper le

<sup>1</sup> Pour une analyse plus détaillée, voir A. Lipietz : *Qu'est-ce que l'écologie politique ?*, La Découverte, Paris, 1999.

Sociétal

N° 31

1<sup>er</sup> trimestre

2001

\*Député européen.



second dividende, d'où la crise de la fiscalité pétrolière à la fin de l'été 2000. Fallait-il baisser la TIPP pour compenser la hausse des rentes pétrolières? Solution absurde, qui revient à accorder une prime aux responsables de l'essence chère! Car enfin, si l'OPEP a pu porter le baril à 35 dollars, c'est que la demande est là. Les compagnies pétrolières ajoutent une marge qui leur assure des profits colossaux. Jusqu'où? Jusque là où leur quasi-monopole peut aller. Les pays industriels se sont laissés piéger par ce double cartel (OPEP plus compagnies pétrolières).

Pourtant, dans les années 1990, quand le pétrole était tombé au plus bas, les écologistes et la Commission de Bruxelles appelaient l'Europe à compenser cette baisse par une pollutaxe. On attendait le « double dividende » : pousser aux économies d'énergie, qui avaient tendance à se relâcher, et financer l'Etat, ce qui aurait permis de baisser les prélèvements sur le travail. On parlait de quarante centimes par litre, qui auraient rapporté cent milliards de francs à l'Etat français. On ne l'a pas fait. Quand vint la reprise européenne, le marché pétrolier se trouva sur-tendu. Résultat : les pays exportateurs et les compagnies pétrolières nous imposent une hausse trois fois plus forte que nécessaire du point de vue « incitatif », et ce sont eux qui l'empochent! A quelque chose malheur est bon : si nous avons ainsi perdu le second dividende, le nouveau choc pétrolier nous apportera certainement, au fil des années, le premier dividende : le grand retour des économies d'énergie, puissante motivation pour tenir les engagements de Kyoto. De ce point de vue, la mise en place de la « TIPP flottante »<sup>2</sup>, qui stabilise le

prix des produits pétroliers pour l'usager à un niveau suffisamment élevé pour rester incitatif, apparaît comme une solution acceptable.

## UN INSTRUMENT SOUMIS À CONTESTATIONS

Cet exercice d'ajustement fiscal « en direct » – mais saboté par l'urgence de la décision politique face à la prise en otage du pays par les patrons du transport routier – réactive une série de questions de fond sur l'usage des pollutaxes.

D'abord, elles se heurtent à la haine populaire de l'impôt. Face aux nuisances et pollutions, toute la gamme des instruments juridiques doit certes être utilisée : les prohibitions et normes, sanctionnées par des amendes, les pollutaxes, ou leur forme capitalisée – les quotas vendus aux enchères et ultérieurement transférables. Toutes remettent en cause des « avantages acquis » (le droit antérieur de polluer gratuitement), toutes doivent d'abord être justifiées par leur première utilité sociale : l'amélioration de la qualité de vie.

Les pollutaxes sont souvent l'instrument optimal (quand les adaptations techniques requises sont très différenciées d'un agent à l'autre), mais les prohibitions et les normes sont préférables dans certains cas (comportements dangereux, existence d'économies d'échelle sur les techniques substitutives). En outre, dans un pays où la fiscalité est perçue comme déjà lourde, il est prudent de « répartir la charge » entre instruments réglementaires

et fiscaux. Mais il ne faut se faire aucune illusion : quelle qu'en soit la forme, toute limitation nouvelle au droit acquis de « polluer sans entrave » remet en question certaines jouissances. Elle frappe donc plus particulièrement, non pas « les plus démunis » (qui n'ont pas de voiture), mais les « moyens-pauvres », ceux qui sont obligés d'utiliser des moteurs souvent vieillissants et mal réglés. Interdire les vieilles voitures, ou instaurer la circulation alternée, favorise aussi les plus riches!

Justement, les pollutaxes offrent leur second dividende, qui peut être affecté à la politique sociale ou à la réduction d'autres impôts, notamment en faveur de l'emploi. Cette affectation « hors-domaine » de leur revenu conduit à insister sur le fait que le principe de la pollutaxe est bien de dissuader les dégradations de l'environnement, et non de financer sa remise en état (ce qui serait d'ailleurs impossible dans le cas de l'effet de serre<sup>3</sup>), même si on la justifie au nom des coûts de la pollution ou des nuisances.

Cette non-affectation directe d'une pollutaxe sur l'énergie est la seconde faiblesse de sa légitimation : « C'est de l'argent qui tombe dans le budget général, pour financer n'importe quoi, et pas forcément l'environnement ». Ce transit par le budget général est pourtant justifié.

Exemple : une municipalité veut « rendre la rue aux citoyens » en limitant l'accès des autos au centre-ville. Elle peut y interdire le stationnement, ou du moins le limiter, ou le rendre payant, déclinant ainsi notre « gamme des instruments ». Mais le produit des parcètres ne sert pas à allonger les trottoirs. Il peut financer par exemple une

médiathèque. C'est possible parce qu'il tombe dans le budget général de la ville. Mais pour les défenseurs de l'affectation, toute pollutaxe doit être affectée de droit à la réparation de la pollution correspondante, via une agence ad hoc, sans se noyer dans le budget général : on l'appelle alors redevance.

Il y a là un vrai problème théorique pour le principe pollueur-payeur : que paie-t-on au juste? Le coût de remise en l'état? Quand c'est possible, le système de l'affectation de la pollutaxe à une « agence de dépollution » est justifié, comme pour l'épuration de l'eau. Mais le dommage est souvent beaucoup plus diffus. La pollution par le diesel provoque des cancers du poumon : va-t-on en affecter la taxe aux services pneumologiques des hôpitaux? Les gaz à effet de serre ont des effets irréversibles, intergénérationnels et internationaux : leurs victimes principales seront les habitants du Bangladesh au siècle prochain. Dans ce cas, la taxe sert à dissuader de polluer, non à réparer, ni même à indemniser les dégâts. L'effet « signal-prix » est le dividende essentiel attendu d'une taxe anti-CO<sub>2</sub>. Le « second dividende » (son revenu) peut être affecté à n'importe quoi : par exemple à diminuer les prélèvements pesant sur le travail, afin d'encourager l'emploi, mais aussi à une politique volontariste de lutte contre l'effet de serre, par exemple la construction d'un réseau de transports en commun. Cela implique dans les deux cas une « réaffectation » à travers le budget général.

## UNE STRATÉGIE DE LÉGITIMATION

Même si l'on est convaincu du double dividende à attendre d'une taxe sur l'énergie, il est nécessaire de la légitimer aux yeux de l'opinion.

● D'abord, faire reconnaître son « premier dividende », c'est-à-dire

le coût actuel et futur de la pollution, et mobiliser les victimes, sans stigmatiser les « pollueurs contraints » (ceux qui ne choisissent pas leurs moyens de transport).

● Privilégier la réglementation chaque fois qu'elle permet l'apparition d'un « second dividende privé » (exemple : l'isolation des logements, qui soulage le budget des ménages).

● Utiliser en priorité les instruments qui induisent des changements de comportement « sans regret » (qui ne diminuent pas sensiblement le revenu disponible du pollueur après pollutaxe), les limitations de vitesse en voiture par exemple.

● Négocier la fin des « droits acquis contre l'environnement » en restituant aux ex-pollueurs une partie au moins du second dividende sous forme de subvention aux usages responsables. Il s'agit d'affecter de fait (par un effet d'annonce) les taxes sur l'énergie... aux économies d'énergie, même si le transit passe par le budget général.

Cette stratégie comporte des actions à différentes échéances : – à court terme, des mesures d'accompagnement du changement technique (aide à l'équipement en véhicules « propres », majorée en cas de mise à la casse d'un véhicule diesel, subventions au transport combiné rail-route, exemption de TVA ou de TIPP pour tous les transports en commun, taxis compris) ; – à moyen terme, un changement des modes d'usage de l'énergie (investissements dans les transports en commun) ; – à long terme, un recul de l'usage de l'énergie (réorganisation urbaine, architecture bioclimatique,

regroupement des secteurs productifs en « districts industriels »...).

Il faudrait présenter dès l'origine dans un même « paquet » la répartition de l'affectation de la pollutaxe correspondant à ces trois échelles de temps.

Mais il convient aussi de faire progresser l'idée de la non-affectation, qui est politiquement contre-intuitive, alors qu'elle est économique-

ment, écologiquement et socialement préférable, en affectant de fait la hausse tendancielle des pollutaxes à la baisse d'autres taxes. Ce pivotement peut être assez facilement justifié (« Mieux vaut taxer les pollutions que les revenus d'activité »), surtout dans le cas de la pollutaxe anti-effet de serre, affectée par exemple à la baisse des cotisations sociales.

Ces recommandations restent valables face à la hausse « contrainte » de la fiscalité sur l'énergie que représente le choc pétrolier. On a perdu le second dividende : profitons au moins du premier, et revenons aux économies d'énergie. L'automobiliste a sous le pied droit une arme anti-pollution. Il s'agit de le convaincre de lever le pied : d'une conduite à huit litres aux cent kilomètres, passer à une conduite à sept litres aux cent. Avec d'ailleurs un troisième dividende : la baisse du nombre des accidents.

Et si l'Etat veut apporter sa contribution à ce juste combat, qu'il subventionne massivement les énergies plus propres, et surtout les économies d'énergie. Les moyens lui en sont fournis par la double détente inhérente à la pollutaxe. En ces temps de pourparlers internationaux au chevet d'une planète déboussolée par les changements climatiques, il n'y a plus d'hésitation à avoir. ●

*Il faut privilégier les réglementations qui permettent l'apparition d'un « second dividende » privé*

*Le principe de la pollutaxe est d'être dissuasive (pour prévenir les dégradations de l'environnement) et non de financer sa remise en état*

*Quelle qu'en soit la forme, toute limitation au droit acquis de « polluer sans entrave » remet en question certaines jouissances*

<sup>2</sup> Dans le plan de baisse des impôts annoncé fin août 2000, la TIPP est devenue une taxe variable, de sorte que les recettes de l'Etat n'augmentent plus lorsque le prix du baril augmente.

<sup>3</sup> Planter des forêts pour fixer le carbone n'aurait qu'un effet marginal.