

<http://lipietz.net/La-fiscalite-de-l-energie-au-service-de-la-protection-de-l-environnement>

Sociétal, n°31

# La fiscalité de l'énergie au service de la protection de l'environnement

- Vie publique - Articles et débats -



Publication date: lundi 1er janvier 2001

---

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

---

### **Comment la fiscalité de l'énergie peut-elle être mise au service de la protection de l'environnement ?**

**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, s'appuyant sur les techniques même les plus modernes, retentissent sur les conditions de vie de l'autre hémisphère. En témoigne la confirmation scientifique du changement climatique, à l'heure 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 .

La fiscalité de l'énergie, comme toutes les " pollutaxes ", comporte un double avantage. Donner un prix de plus en plus élevé à l'énergie apporte un "premier dividende" : des effets incitatifs certains à une modération énergétique. Mais la pollutaxe apporte un "deuxième dividende" : elle rapporte à l'État 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 : les victimes de l'augmentation du prix des carburants qui flambe avec la hausse du pétrole.

## **La pollutaxe sacrifiée à la rente pétrolière**

En effet, la rente pétrolière est, elle aussi, un prélèvement fiscal sur l'accès à l'environnement ? mais prélevée par d'autres États ! La France laisse ainsi échapper le 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. Le monde industriel s'est laissé piéger par ce double cartel (OPEP plus compagnies pétrolières).

Pourtant, dans les années 90, 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 en attendait le "double dividende" : pousser aux économies d'énergie, qui avaient tendance à se relâcher, et financer l'État, 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'État français. On ne l'a pas fait. Quand vint la reprise européenne, en phase avec la croissance

américaine et la reprise asiatique, 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'empêchent ! 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", qui stabilise le prix des produits pétroliers pour l'usager à un niveau suffisamment élevé pour rester incitatif, apparaît comme une solution acceptable.

## La légitimité contestée des pollutaxes

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 toute 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 ont de multiples avantages. Elles 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 ont l'avantage 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, polluent peu et n'ont guère d'autre plaisir que de jouer d'un air calme et pur), 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 ), 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 : "Ca tombe dans le budget général, ça finance 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 parcmètres 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. La taxe de stationnement est de fait affectée au moment de l'élaboration du budget. Mais les défenseurs de " l'affectation " parlent d'autre chose : ils défendent l'idée que 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-CO2. 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.

## Pour une stratégie de légitimation

Même si l'on est convaincu du double dividende à attendre d'une taxe sur l'énergie, on ne saurait donc faire l'impasse sur une stratégie de légitimation.

- ▶ D'abord et avant tout, faire reconnaître le premier dividende attendu, 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 d'abord les instruments induisant des changements de comportement " sans regret ", (ou sans coût qui amènent à changer de comportement sans diminuer sensiblement le revenu du pollueur disponible après pollutaxe), les limitations de vitesse en voiture par exemple. Si la hausse du prix du carburant était accompagnée d'une campagne pour une conduite souple et économe, le résultat serait le même.
- ▶ Négocier ensuite 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 doit être conçue selon plusieurs échelles de temps.

**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**, changement de mode d'usage de l'énergie (investissements dans les transports en commun) ;

**À Long Terme**, régression de l'usage de l'énergie (réorganisation urbaine, architecture bioclimatique, regroupement des secteurs productifs en " districts industriels ").

- ▶ Il est bon de présenter dès l'origine dans un même " paquet " une répartition de l'affectation entre des politiques de subvention correspondant à ces trois échelles du temps.

Mais il convient aussi de faire progresser l'idée de la non-affectation, qui est politiquement contre-intuitive, alors qu'elle est économiquement, écologiquement et socialement préférable, en affectant de fait, mais pas de droit, 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 "), et sera privilégié 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 cette 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 : le champignon de l'accélérateur. Lever le pied : d'une conduite à huit litres aux cent kilomètres, passer à une conduite à sept litres aux cent. Troisième dividende, d'ailleurs : il y aura beaucoup moins d'accidents.

Et si l'État veut apporter sa cagnotte 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 et, en ces temps de pourparlers internationaux au chevet d'une planète déboussolée par les changements climatiques, il n'y a plus guère d'hésitation à avoir.