

<http://lipietz.net/L-an1-des-pollutaxes>

Alternatives Economiques N° 163

L'an1 des pollutaxes

- Vie publique - Articles et débats -



Publication date: jeudi 1er octobre 1998

Copyright © Alain Lipietz - Tous droits réservés

Le budget 1999 amorce une révolution fiscale : l'irruption en France des taxes contre les pollutions, " écotaxes ", ou mieux " pollutaxes ". Car il s'agit bel et bien de faire payer les pollueurs ! Cette application de " principe pollueur-payeur ", lui-même apparemment bien accepté, suscite pourtant une levée de boucliers.

" Encore des impôts ! Et bien sûr ça va frapper tout le monde, donc relativement plus les riches que les pauvres ? Au moins, les règlements sont neutres et donc socialement justes. Et qui nous garantit que ça va servir à améliorer l'environnement ? En fait, Bercy s'est trouvé une nouvelle pompe à phynances, avec la naïve complicité de Voynet ! " Etc.

Ces réticences sont le légitime écho de vraies incertitudes théoriques chez les partisans des pollutaxes, et d'une longue expérience des effets pervers de toute innovation. En gros, elles tournent autour de deux points cruciaux : l'effet redistributif des pollutaxes, et la question de " l'affectation ".

UN OUTIL PARMIS D'AUTRES

La lutte contre les pollutions passe essentiellement par une prise de conscience des agents, producteurs ou usagers. Mais, comme la nature humaine n'est peut-être pas indéfiniment perfectible, il est prudent que la puissance publique encourage la vertu et dissuade de l'erreur. La pollutaxe n'est qu'un outil de cette intervention.

Du plus " réglementaires " au plus " économique ", il y a ainsi une gamme d'instruments :

- ▶ *L'interdiction.* A privilégier pour prohiber les activités dangereuses et irréversibles, comme la dissémination de poison dans l'eau, de chlore dans l'air, etc. L'interdiction est en général sanctionnée par une *amende*.
- ▶ *La norme.* Forme adoucie de l'interdiction, cette autorisation partielle est à privilégier quand une activité est nécessaire et tolérable si elle n'est pas " trop " polluante, en un mot " soutenable ". La publication d'une norme provoque des économies d'échelle dans les techniques utilisées, qui peut en abaisser considérablement le coût (isolation des logements).
- ▶ *La pollutaxe.* Forme plus " flexible " que la norme, à privilégier quand les conduites des agents provoquant la pollution sont si hétérogènes (selon les mobiles, les techniques, la quantité quotidienne ?) que la norme n'a pas de sens. Elle apparaît comme une forme atténuée de l'amende dissuasive : " vous pouvez polluer, mais il vous en coûtera, donc faites attention ! ". C'est à ce titre de signal-prix que la pollutaxe est d'abord efficace : elle dissuade de " trop " polluer, elle diminue donc les dommages causés à l'environnement et à ses habitants, et c'est le " *premier dividende* " que l'on en attend.
- ▶ *Les permis de polluer,* mis aux enchères et négociables. C'est une forme " capitalisée " de la pollutaxe, dont nous ne parlerons pas ici, un peu comme le prix d'un terrain est la forme capitalisée de sa location.

On remarque ici la similitude entre la théorie de pollutaxes et celle de la rente foncière : il s'agit de monnayer un droit d'accès juridique à un environnement. Ce qui fait justice de l'argument de " neutralité " sociale des instruments

réglementaires. Certes, les plus riches peuvent plus facilement s'offrir le luxe de payer pollutaxes et permis. Mais ils peuvent aussi s'offrir les équipements conformes aux normes les plus exigeantes. Institue-t-on la circulation alternée comme à Mexico ? Ils s'offrent deux voitures. Une " pastille verte " ? Ils achètent une nouvelle voiture. Et si l'Etat ne fait rien ? Ils se réserveront les beaux quartiers bien aérés !

A l'autre bout de l'échelle des revenus, les plus pauvres n'ont guère de moyen de polluer. Un gros tiers des ménages n'a pas de voiture, ne prend jamais l'avion, n'utilisera jamais un scooter des neiges ou des mers, et échappera à la plupart des pollutaxes envisageables. A l'inverse, son " bonheur de vivre " dépend beaucoup plus de la qualité de l'environnement (calme, qualité des biens collectifs gratuits comme l'air ou les rues) que de son pouvoir d'achat. Il est le premier bénéficiaire du " premier dividende ".

Il y a donc une " courbe U " de l'effet social des écotaxes : c'est chez les " moyens-pauvres " que toute limitation (réglementaire ou fiscale) du droit du polluer apparaîtra comme une limitation de leur accès à la société de consommation, sans qu'ils perçoivent immédiatement l'amélioration de leur qualité de vie. Les ouvriers qui ont accès à l'usage immodéré de l'automobile, parce que le diesel est peu taxé, protesteront contre la hausse de la taxe sur le diesel, ou l'interdiction de circuler de leur vieille voiture, sans se rendre compte des risques de la circulation automobile pour leur propre santé.

D'une manière générale, les règlements et pollutaxes, parce que socialement neutres, ne font que souligner l'inégale distribution des revenus. On peut, on doit s'en scandaliser, et lutter pour une redistribution plus égalitaire, mais ce n'est pas au moment où il est question d'améliorer l'environnement au bénéfice de tous (et particulièrement de plus pauvres) qu'il faut s'en apercevoir !

En revanche, des mesures ciblées doivent permettre aux " moyens pauvres " de s'adapter, en facilitant l'accès aux techniques moins polluantes : transports en commun, véhicule " propres ", etc ? Et c'est justement la supériorité de la pollutaxe : elle offre à l'Etat des revenus ? à redistribuer. C'est ce qu'on appelle son " *second dividende* ".

FAUT-IL " AFFECTER " LE SECOND DIVIDENDE ?

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 limiter le stationnement (disques bleus), ou du moins le rendre payant, déclinant ainsi notre " gamme des instruments ". Mais le produit des paramètres 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 (comme la création de l'ISF a été *de fait* affectée à celle du RMI). 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-il au juste ? Le coût de remise en l'état ? alors oui, le système de l'affectation de la pollutaxe à une " agence de dépollution " serait justifié, comme lorsqu'on achète un sapin dans une sapinière, ou qu'on amortit l'usure d'un logement. Mais le coût social est 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 la

construction d'un réseau de transports en commun, ce qui implique dans les deux cas une " réaffectation " à travers le budget général.

Les redevances ont même des effets pervers, étudiés par la théorie du " *moral hazard* ". Elles fonctionnent comme une assurance tous-risques, sans franchise ni malus : une fois qu'on a payé, on peut tout se permettre, on récupérera d'autant mieux sa cotisation ! C'est le principal reproche adressé aux actuelles agences de l'eau, qui loin d'internaliser pour les agents les effets externes de leur pollution, leur permettent au contraire de les rejeter sur une véritable " mutuelle des pollueur " qui encourage à la fois les industries polluantes et les industries de dépollution, sans aucun contrôle démocratique, ni par les associations de défense de l'environnement, et au prix d'une montée progressive de la pollution et de la sur-utilisation des eaux.

Mais, dira-t-on, la redevance garantit du moins un financement pour les agences de protection de l'environnement ? Si c'était vrai, les syndicalistes de l'enseignement public exigeraient un financement de l'école par ses usagers : la privatisation ! En fait, un financement fiscal n'est vraiment garanti que par l'opinion publique et le poids des lobbies de ceux qui en vivent : salariés et industriels. Aujourd'hui, la défense de l'environnement a acquis sa légitimité publique au même titre que l'école, et déjà ses lobbies s'agitent avec efficacité. Gageons que le système de la redevance, utile pour garantir un minimum, sera avantageusement remplacé par les choix budgétaires des élus, ce qui n'empêchera pas une gestion décentralisée et démocratisée des ressources.

Telle est la voie dans laquelle s'engage le budget 99. D'abord en modulant sur critères écologiques les taxes existantes :

- ▶ en alignant progressivement la taxe sur le diesel vers la taxe sur l'essence sans-plomb, et en maintenant le privilège du GPL : signal-prix fort, incitant au changement de véhicule et à la modération de son usage.
- ▶ en ramenant la TVA sur le recyclage des déchets à 5,5 % alors que l'incinération reste à 20 % [1].

Ensuite, en créant une " Taxe Générale sur les Activités Polluantes " (TGAP). Elle regroupera immédiatement toutes les redevances existantes, sauf sur l'eau. L'eau est laissée pendant un an au débat et à la concertation, car son cas est intermédiaire : dissuader de polluer l'eau ne dispense pas d'avoir à la dépolluer. Le TGAP sera le réceptacle de toutes les futures pollutaxes, à commencer par la taxe anti-CO2.

Verra-t-on demain les conseillers en évasion fiscale se reconvertir en ingénieur ? conseils anti-pollution ? C'est tout le mal qu'on souhaite à la TGAP ?

[1] On note que la TVA, parce qu'elle est déductible, n'a guère d'effet sur le choix des consommations intermédiaires. Dans la plupart des cas, il faut une taxe à la consommation non-déductible, comme la Taxe intérieure sur les produits pétroliers ou la TGAP.