

Fiscalité environnementale et compétitivité

Caveat

Le présent chapitre ne se propose pas de traiter l'ensemble des aspects liés à la fiscalité environnementale ; il restreint son périmètre d'étude au domaine particulier des mesures visant à favoriser la compétitivité de l'offre française au moyen de dispositifs fiscaux eux-mêmes constitutifs de l'arsenal d'incitations à la transition écologique.

Le lecteur comprendra donc que cette contribution délaisse volontairement certains aspects de la fiscalité environnementale, et d'autres ayant trait à la restauration de la compétitivité.

En particulier, la notion d'affectation des recettes fiscales développée ici ne peut être comprise que dans ce cadre d'étude strict des mesures fiscales à double visée environnementale et compétitive. Le propos des auteurs pourrait se résumer à l'extrême par la formule suivante : les modes de consommation et de production les plus néfastes à l'environnement se recoupent en partie avec la problématique de gains de compétitivité, aussi bien en matière de compétitivité-coût, que s'agissant du positionnement stratégique de long terme. Partant, les mesures fiscales désincitatives à visée environnementale peuvent utilement trouver leur affectation dans un écheciveau d'incitations favorisant les activités jugées vertueuses sur le long terme, c'est-à-dire économiquement et écologiquement durables.

Hors de ce cadre, le champ est laissé ouvert à certaines mesures de fiscalité environnementale complémentaires, éventuellement susceptibles d'être versées au budget général de l'État. On sort cependant du cadre de ce chapitre.

Résumé

Le gouvernement a présenté en Conseil des ministres du 28 novembre 2012 le projet de création du **Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi** (CICE), qui traduit la nécessité de contribuer urgemment à la restauration de la situation financière des entreprises. Le CICE consiste en un transfert de ressources vers les entreprises sous la forme d'un crédit d'impôt atteignant 20 milliards d'euro en 2014. Outre des baisses de dépenses publiques encore à définir, une partie de cette dépense fiscale serait couverte en 2016, à hauteur de trois milliards, par l'instauration de nouvelles mesures de fiscalité environnementale.

Une telle présentation souligne la pertinence de la problématique consistant à faire se rencontrer exigence écologique et restauration de la compétitivité. Elle en pointe en même temps les écueils. La tentation peut être grande pour les pouvoirs publics de voir dans la fiscalité environnementale une série de mesures de rendement, c'est-à-dire essentiellement un surcroît de ressources, dont la légitimité est assise sur la nature polluante de l'assiette. De même, si l'on ne peut que convenir de la nécessité de contribuer à l'amélioration globale de la compétitivité des entreprises par celle de leur situation financière, notamment par l'allègement de la fiscalité (c'est-à-dire la nécessité d'une action *macroéconomique*), le rôle des pouvoirs publics ne saurait s'y résumer.

Au contraire, de même que la fiscalité environnementale ne saurait se résumer à l'identification d'un « mal » environnemental servant d'assiette à un surcroît de fiscalité, le combat pour la compétitivité n'est pas davantage réductible aux seuls nécessaires rééquilibres macroéconomiques. La fiscalité environnementale ne vise pas le rendement, mais l'établissement d'une série chronologique d'incitations poursuivant des objectifs fixés en matière de modes de production et de consommation en accord avec la prise en

considération de la rareté et de la fragilité des ressources naturelles. La réflexion sur la compétitivité ne se borne pas à recenser les déséquilibres dans les tableaux de financement des différents agents, mais appelle elle aussi à une vision stratégique, à moyen ou long terme, des actions incitatives à mettre en place pour guider la France sur un sentier de développement durable sur une échelle de temps longue.

La présente contribution ne se veut un traitement exhaustif d'aucun des deux domaines. Elle n'a pas non plus la prétention de proposer une réponse de politique publique complète à la question de la fiscalité environnementale articulée à la compétitivité française. Ce *vade-mecum*, au contraire, se veut une « boîte à outils » propre à aiguillonner la réflexion publique, comme privée, sur les interactions nombreuses entre stratégie compétitive et stratégie écologique.

Les auteurs insistent sur la nécessité d'imbriquer les deux préoccupations, environnementale et compétitive : **la politique publique ne saurait se décomposer en deux « séquences cloisonnées », l'une portant sur la compétitivité, l'autre sur les (dés)incitations à visée environnementale**, sous peine d'y apporter un traitement insuffisant.

Six principes y sont formulés :

- une fiscalité environnementale **ne peut être une fiscalité de rendement**. Sa finalité principale réside dans l'incitation faite aux acteurs économiques à modifier leurs comportements *via* l'instauration d'un **signal-prix** ;
- une fiscalité environnementale et « compétitive » supposant une transition par incitation faite aux agents, elle agit nécessairement sur la durée. Son taux d'imposition (et éventuellement la taille de son assiette) doivent monter en puissance selon un **calendrier crédible** sur lequel les pouvoirs publics prennent un engagement fort. Afin de garantir la pérennité de cet engagement, **la détermination du rythme d'évolution du taux pourrait être confiée à une commission indépendante** ;
- une fiscalité environnementale prenant la forme d'une incitation négative comprend dans sa nature même une notion de sacrifice transitoire. À ce titre, les exemptions catégorielles ou sectorielles doivent être proscrites de toute mesure fiscale environnementale. Le souci de ne pas éliminer certains agents – ménages dépendants des transports personnels, industries aux processus polluants – peut toutefois conduire à mettre en

place des **mesures d'aides positives** sur des consommations soigneusement **identifiées comme durables** sur le plan de la compétitivité nationale et de l'environnement. Dans la pratique, ces mesures pourront prendre la forme de **crédits d'impôt, financés par la restitution d'une partie des recettes liées à l'augmentation de la fiscalité environnementale** ;

- pour autant, ces mesures de compensation ne doivent pas priver la fiscalité environnementale de tout effet incitatif. **Il importe donc soit de les forfaitiser, soit de les cibler pour prendre en compte les situations individuelles les plus critiques** pour les ménages, comme pour les entreprises. A cet égard, la compensation pour les ménages ne peut être intégrale, ce qui reviendrait sinon à priver l'institution d'une fiscalité carbone de **ses effets**. Une règle simple, à l'instar de la dynamique de mise en œuvre sur le marché des quotas d'émissions de CO₂, pourrait consister en ce que **les règles de compensation, si elles viennent à être instituées, soient progressivement durcies**. Autrement dit, le degré de compensation des effets de la contribution carbone devrait diminuer à un rythme supérieur à celui de l'augmentation du taux de la contribution ;
- les mesures à double vocation, compétitive et environnementale, que nous suggérons ne sauraient couvrir l'ensemble des actions à entreprendre pour ces deux sujets, mais visent un certain nombre, fini, de points de rencontre entre écologie et compétitivité. Ces mesures doivent **être appréciées in concreto**, c'est-à-dire en **tenant compte de l'état réel de l'offre française**. Les auteurs mettent en garde contre des mesures à visée environnementale susceptibles de détruire une partie de l'offre française, de favoriser une consommation d'origine essentiellement étrangère, ou de tirer vers le bas la spécialisation productive nationale.

1. RESTAURATION DE LA COMPÉTITIVITÉ FRANÇAISE ET SAUVEGARDE DE L'ÉQUILIBRE ENVIRONNEMENTAL : L'ARTICULATION DE DEUX EXIGENCES IMPÉRATIVES

1.1. L'articulation des deux problématiques implique d'affecter le produit d'incitations négatives à des incitations positives

Compétitivité et préoccupations environnementales sont deux sujets qui partagent de nombreux points communs, en particulier celui d'appeler **une appréhension sur la durée**, les deux domaines partageant ce trait que **l'état actuel de l'environnement, économique comme écologique, conditionne grandement celui de l'environnement de demain**.

Une politique économique visant la compétitivité recherchera les **incitations** qui permettront à l'économie française d'embrasser une dynamique de production aux débouchés et modes de production pérennes ; de même, en matière de fiscalité environnementale, notre préoccupation doit être celle des incitations qui infléchiront utilement modes de production et de consommation de façon à garantir sur la durée l'état de l'écosystème. C'est l'objectif de cette contribution que de proposer les outils pour **identifier les domaines où la durabilité écologique rejoint la compétitivité de long terme de l'offre productive française**. En première analyse, en déclinant les facteurs de compétitivité, quelques interactions fortes se dessinent :

- les études sur le déficit de compétitivité de l'offre française pointent des causes liées à la **compétitivité-coût**⁸⁰. La synergie entre réduction des coûts subis par les entreprises et réduction de l'empreinte écologique se dessine facilement. Les **économies d'énergie** et d'**intrants**, et, au-delà les efforts de **gouvernance économique** sont au cœur de l'approche ;
- cependant, l'essentiel du diagnostic sur la perte de compétitivité de l'offre française porte sur la **compétitivité hors-coût**. Cette question

⁸⁰ La compétitivité-coût apparaît marginale en elle-même, et les analyses convergent vers une mise en cause du positionnement et du contenu technologique de l'offre française. Cependant, les coûts subis par les entreprises françaises ne sont pas hors-champ. La dégradation de la profitabilité des entreprises françaises pèse sur l'investissement, et par là l'innovation et le contenu technologique. La réduction des coûts des entreprises est bel et bien une variable d'intérêt pour la compétitivité nationale.

relève de deux aspects principaux : celui de la **qualité**, ou du **contenu technologique**, et celui de l'**orientation** donnée à l'offre. Les deux points ne sont pas sans lien : la spécialisation de l'offre française va *a priori* de pair avec un accroissement de la qualité. Cependant, l'orientation globale de la spécialité productive française peut amener à une dérive de l'attractivité de l'offre française sur le long terme. Le maintien de la compétitivité hors-coût de la France suppose un positionnement sur des secteurs dont les débouchés sont viables sur le long terme.

1.2. Les carences de la politique environnementale, et son impact sur les conditions du développement économique.

La politique environnementale française est encore lacunaire. Au-delà, certains aspects des politiques publiques présentent des externalités anti-écologiques aux conséquences potentiellement funestes sur la pérennité du modèle productif français.

La politique de fiscalité environnementale manque d'une vision cohérente. Se bornant souvent à identifier quelques objectifs (réduction des émissions de CO₂, de NO_x), en l'absence d'une vision économique exhaustive, **les mesures de fiscalité environnementale sont de facto embryonnaires, voire abandonnées.**

La Contribution Climat Énergie⁸¹ a dû être abandonnée notamment en raison du grand nombre de **dérogations** qu'elle comportait. Cet exemple appelle deux remarques complémentaires :

- la censure du Conseil constitutionnel, au motif de la « rupture de l'égalité devant l'impôt » est justifiée non seulement en droit, mais également sur un plan pratique. En multipliant les exemptions (en particulier : dérogations accordées à un certain nombre de sites pourtant

⁸¹ Initialement prévue, dans le cadre de la Commission Rocard, pour un montant croissant à partir de 32 € la tonne de CO₂. Le gouvernement annonce une taxe de 17 € la tonne en janvier 2010, grevé d'un certain nombre d'exemptions, pour les sites industriels déjà soumis au marché européen de quotas d'émission. Le Conseil Constitutionnel censure le dispositif le 29 décembre 2010, considéré comme constitutif d'une rupture d'égalité devant l'impôt.

particulièrement polluants – motif de la censure du Conseil constitutionnel) et les compensations annexes (« chèques verts » accordés aux ménages indigents, les plus susceptibles de souffrir de l'augmentation de leurs dépenses contraintes en carburant), le caractère désincitatif de la mesure se vidait de l'essentiel de son effet ;

- les motifs justifiant lesdites exemptions et compensations n'en étaient pas moins légitimes : en aggravant de manière immédiate la situation financière de certaines entreprises, la mesure était susceptible d'accentuer sans contrepartie la dévitalisation du tissu économique de certaines régions. De même les compensations pour les ménages étaient justifiées par le souci de ne pas créer un impôt régressif, c'est-à-dire frappant en priorité les ménages aux ressources les plus limitées.

Ce cas illustre encore davantage, à notre sens, **l'impossibilité d'une fiscalité environnementale** présentant les caractères d'incitation voulus **sans une articulation étroite avec la prise en compte de l'ensemble de ses effets directs.**

D'autre part, en l'état, **la fiscalité française présente un certain nombre de dispositifs constitutifs d'incitations anti-écologiques**⁸². En particulier, **en proportion du PIB, la fiscalité française sur l'énergie est l'une des plus faibles de l'Union européenne**, avec 1,45 % du PIB en 2009 soit le 24^e taux sur 27 États-membres. De plus, **la fiscalité sur la possession de véhicules automobiles** est en baisse, avec l'abandon du taux de TVA majoré autrefois applicable aux automobiles en 1992, et la suppression en 2000 de la vignette auto pour les particuliers. Enfin, les prix des combustibles fossiles (fioul lourd et fioul domestique) sont en France significativement inférieurs à la moyenne de l'UE.

82 G.Sainteny, *Plaidoyer pour l'écofiscalité*. Buchet-Chast, Paris, 2012., pp 76 sq.

2. PANORAMA DE L'ARSENAL FISCAL EN MATIÈRE ENVIRONNEMENTALE ET ÉCUEILS ASSOCIÉS : DE LA NÉCESSITÉ D'UNE VISION SECTORIELLE DE LONG TERME

La fiscalité environnementale semble, dans l'esprit des pouvoirs publics comme dans celui du public, essentiellement circonscrite à la « taxe carbone », ou à des dispositifs connexes. L'étude des principes sous-tendant une telle taxation nous éclaire sur les buts qu'elle poursuit, et pointe les difficultés structurelles de la taxation écologique. C'est l'objet de la seconde partie de ce chapitre que d'en proposer une systématisation.

2.1. La prépondérance de la taxation de la consommation énergétique, dans les débats, comme dans l'éventail des solutions envisagées

Une taxe inévitable ?

La « taxe carbone » est une taxe sur la consommation de produits polluants. Cette orientation répond à une alternative entre taxation de la consommation et taxation du contenu implicite en produits polluants. Cette seconde option, constituerait une adéquation optimale entre surcoût et externalités environnementales. Cependant, particulièrement peu pratique à mettre en œuvre, les auteurs de cette contribution abondent à la première proposition, à la fois plus lisible et plus rapidement effective.

Une taxe qui se présente comme un cas d'école de « double dividende »

La **théorie du double dividende** énonce simplement que la fiscalité environnementale, dans son principe, se présente comme un instrument économique essentiellement vertueux :

- le premier dividende consiste en un surplus transitoire de recettes fiscales, l'augmentation des recettes résultant de l'augmentation du taux d'imposition sur une catégorie de produits étant progressivement compensée par une diminution de l'assiette, du fait de la baisse de la consommation induite par le caractère désincitatif de la taxe ;

- le second dividende est constitué par le gain écologique découlant de la cessation progressive d'une consommation identifiée comme génératrice d'externalités environnementales négatives ;
- de surcroît, la fiscalité environnementale nourrit implicitement l'espoir d'une externalité économique : l'économie se détournant de la consommation sanctionnée se reporterait automatiquement vers une consommation de substitution devenue attractive, du fait de la déformation des prix relatifs induite par la taxe écologique, et l'offre, à la suite de la demande, investirait des secteurs *a priori* plus pérennes, puisque non frappés par la fiscalité environnementale.

L'effet escompté d'une fiscalité sur les consommations polluantes serait le suivant : la consommation se détournant progressivement des véhicules à forte consommation en hydrocarbures se reporterait sur les véhicules sobres, voire non polluants, incitant l'offre automobile nationale, *a priori* la plus concernée par le marché domestique, à investir dans de tels véhicules, dont le marché serait ainsi appelé à croître. De même, une surtaxe sur le fioul de chauffage stimulerait une offre nationale de services d'équipements domestiques en dispositifs d'économie d'énergie (isolation thermique, installation de panneaux solaires).

Un tel dispositif de désincitation à la consommation déguiserait ainsi finalement une **politique de l'offre**. Un tel mécanisme serait favorisé par la possibilité d'affectation précise des surcroûts de recettes fiscales. Le « premier dividende » serait ainsi abandonné par l'allocation des sommes perçues à des aides à l'équipement (pour les consommateurs finaux et intermédiaires) et des subventions à l'investissement (pour l'offre).

La fiscalité environnementale « idéale » suppose une faculté illimitée de l'économie à substituer aux modalités pénalisées des modalités vertueuses. Dans les faits pourtant, cette hypothèse est mise à mal, car **l'état financier actuellement dégradé** de l'ensemble des entreprises françaises (et notamment de certaines de celles devant faire l'objet des mutations rapides supposées par la théorie de la fiscalité environnementale, notamment le secteur de l'industrie automobile) rend incertaine la réactivité de court terme de l'offre nationale. De même, on doit souligner la suspicion de régressivité fiscale qui pèse sur une

fiscalité frappant directement les consommations polluantes : les dépenses de carburant sont souvent contraintes chez les catégories les plus modestes, et un surcroît de taxation présenterait un caractère confiscatoire. Les exonérations envisagées dans le dispositif de 2009 constituaient un palliatif. Elles étaient cependant très imparfaites.

Sur un plan pratique, le caractère forfaitaire du « chèque vert » envisagé ne garantissait aucunement une compensation exacte du surcroît de dépenses engendré par la taxe carbone, ni ne prémunissait contre la régressivité sociale de l'impôt. Par ailleurs son versement (direct pour les ménages non imposables ou sous forme de crédit d'impôt pour les autres) étant postérieur à la dépense réelle en carburant, elle engendrait en tout état de cause une fragilisation financière des ménages.

Sur le fondement du dispositif, le régime d'exonération, en plus de constituer une complexité supplémentaire à la fiscalité française, faisait perdre son caractère désincitatif à la mesure.

C'est à notre sens la principale difficulté d'une fiscalité environnementale négative : une taxation à visée désincitative se conçoit essentiellement, pour ne pas être vidée de son effet, comme potentiellement sacrificielle. C'est la nature même d'une fiscalité environnementale « négative » que de rendre de plus en plus intolérable telle ou telle consommation (finale ou intermédiaire). C'est le souci, par ailleurs compréhensible, des pouvoirs publics de prévenir les effets les plus douloureux et les plus immédiatement prévisibles, qui a vidé de son sens, et de son effet, la mesure, la rendant complexe et dérisoire jusqu'à son abandon.

2.2. La fiscalité environnementale : une série d'écueils économiques, susceptibles de mettre en péril la durabilité de la croissance française

Cet aperçu de la Contribution Climat-Énergie envisagée en 2009 permet d'introduire le présent panorama des écueils à redouter dans la mise en place d'une politique fiscale écologique.

Une taxation environnementale mise en œuvre de façon brutale peut contribuer à étouffer rapidement la demande nationale, et mettre l'offre en péril.

Au-delà de l'effet d'aiguillon incitant à reporter sur une consommation vertueuse une consommation autrefois polluante, on peut redouter qu'**un effet de palier** joue lors de l'instauration de la nouvelle taxe et conduise à une **destruction de l'offre**.

Quoiqu'elle n'ait pas eu de visée environnementale, l'instauration de la vignette auto en France en 1956 est tenue pour partiellement responsable du déclin de l'offre française en véhicules de grande cylindrée, par la limitation de son marché captif.

Une politique fiscale environnementale désincitative poursuit un but de **transition énergétique**. Elle ne doit donc pas se résumer à une fiscalité punitive, et doit comporter une anticipation de la **transformation de l'offre** souhaitée et des modalités qui la permettent.

En particulier, l'État doit s'interroger sur la faculté spontanée d'adaptation de l'offre à réagir aux conséquences d'une chute de l'offre. Ainsi, la **baisse de volume** entraînant vraisemblablement une baisse de la rentabilité n'est-elle pas de nature à **détruire l'offre** plutôt qu'à inciter à son adaptation ? La dimension **chronologique** est importante. Si une fiscalité environnementale annoncée en amont et progressive est de nature à permettre aussi bien à l'offre qu'à la demande d'organiser la **transition** souhaitée, une hausse subite et non progressive peut au contraire tuer une partie de l'offre sans lui permettre l'adaptation nécessaire.

La transformation induite peut amener à un transfert vers une consommation de substitution elle-même non souhaitable ou non durable.

a) compensation du surcoût fiscal par une consommation de même nature, mais moins coûteuse.

La fiscalité environnementale vise à « internaliser l'externalité », c'est-à-dire à donner une traduction pécuniaire au coût environnemental. Le surcoût, s'il est réel, peut cependant induire une adaptation n'allant pas dans le sens souhaité.

En particulier, une **offre low-cost peut se substituer à une offre traditionnelle**, ce qui contreviendrait à la fois à l'objectif environnemental (absence de transition énergétique, voire report sur une technologie plus faible et potentiellement plus polluante) et à l'objectif en termes de compétitivité (pas de report sur des modes de consommation et/ou de production jugés durables donc porteurs de débouchés d'avenir).

Le scénario typique consisterait à ce qu'une surtaxe sur les produits pétroliers entraîne non pas la substitution des véhicules personnels traditionnels par des véhicules propres ou d'autres moyens de locomotion, mais par des véhicules traditionnels *low cost*. L'effet environnemental est nul, le risque est une déprime de la demande adressée à l'offre nationale et une incitation nulle à l'investissement en technologies alternatives.

b) compensation du surcoût fiscal par une consommation moins polluante mais d'origine étrangère (effet anti-compétitif)

À la différence du cas précédent, l'effet environnemental est bien produit par le signal-prix induit par la taxe environnementale. En revanche, la consommation pourrait, en fonction de l'état de l'offre, **se reporter sur une production étrangère**. L'effet-compétitivité jouerait à l'envers, avec une pression à l'accroissement des déficits extérieurs, une absence de stimulation pour l'offre nationale, voire une élimination anticipée d'une partie de l'offre française n'ayant pas pu offrir les alternatives produites à l'étranger.

Ce cas de figure est à envisager en particulier dans le cas d'une **multiplicité de solutions alternatives potentielles** entre lesquelles le marché n'a pas tranché : dans le cas des technologies visant à compléter / remplacer le recours aux énergies fossiles en particulier, les solutions ébauchées diffèrent entre industriels. Le risque est une **éviiction des solutions proposées par les constructeurs français au profit des technologies développées à l'étranger**. Dans le cas des véhicules automobiles, les substituts aux carburants traditionnels sont nombreux (énergie électrique, biocarburants, GPL). Dans le seul cas de l'énergie électrique, les mécanismes de stockage et de renouvellement de l'électricité destinée à la propulsion diffèrent (batteries rechargeables dans des bornes, échangeables, pile à hydrogène).

Les prix relatifs entre consommation « polluante » et « propre » peuvent être inefficacement déformés.

On envisage ici que le renchérissement de la consommation polluante ne soit pas de nature à rendre compétitif l'équipement en technologies à faible consommation polluante. Les modes de consommation ne se déporteraient pas vers la modalité « non polluante », et la déformation consisterait en le seul surcoût subi pour la consommation traditionnelle, engendrant soit une ponction financière sèche sur les consommateurs, soit un moindre recours à la consommation traditionnelle, sans compensation, et donc un effet récessif.

Dans ce cas de figure, la **persistance du surcoût de la consommation nouvelle sur la consommation polluante traditionnelle** peut prendre plusieurs formes, soit du fait de l'absence d'économies d'échelles permettant une commercialisation à un prix acceptable, soit du fait des coûts non financiers associés :

- infrastructures compatibles insuffisamment développées (dans le cas des véhicules automobiles : rareté des bornes de rechargement ou d'échanges de batteries ou des stations en fourniture d'hydrogène, de GPL ou de biocarburants),
- performances insuffisantes des technologies de substitution (autonomie des véhicules électriques, réseau de transports en commun insuffisamment fiables ou inadaptés aux fonctions remplies par les véhicules personnels).

Le renchérissement de la consommation polluante peut ne pas s'accompagner d'une substitution avantageuse. La question de la **régressivité pour les ménages** de la fiscalité environnementale portant sur les consommations directement polluantes se pose avec acuité : les ménages les plus modestes sont non seulement ceux pour lesquels les consommations polluantes (carburant, combustible de chauffe) sont les plus contraintes, mais de plus sont ceux pour lesquels le coût d'un renouvellement de l'équipement (investissement dans des véhicules propres, équipement du domicile) est le plus difficile à envisager, du fait de la faible partie libérable de leurs revenus.

Les activités polluantes détruites ou abandonnées donneraient lieu à un réinvestissement dans une offre économiquement non durable et génératrice de peu de compétitivité.

L'effet dissuasif du signal-prix peut aboutir en un report sur des activités non polluantes mais non compétitives. En particulier, un investissement dans des services du secteur protégé, non exposés à la concurrence internationale, et à faible contenu en capital humain. Il en résulterait une **perte en capital humain** associée à de faibles perspectives de profit de long terme. **Plutôt que d'infléchir les modalités d'exercice de son activité, l'offre peut se déplacer**, potentiellement sur des **secteurs rentables**, mais susceptibles d'engendrer une **descente en gamme** de l'activité française, plutôt qu'une montée.

Le souhait de la fiscalité environnementale est de générer un surcoût (par exemple le renchérissement du coût d'usage des véhicules automobiles) pour inciter au renouvellement de la consommation (par exemple investissement dans un véhicule « propre », dans l'espoir que celui-ci soit produit en France). **S'agissant des entreprises les plus directement concernées par la fiscalité environnementale** (c'est-à-dire celles qui ont une consommation intermédiaire jugée polluante), on peut craindre que plutôt que d'abandonner une modalité « non durable » au profit d'une modalité « durable » (par exemple une société de véhicules de place remplace ses voitures allemandes diesel par des voitures zéro émission), **le capital se réalloue au profit d'une activité immédiatement rentable, et non nécessairement revêtu des caractéristiques environnementales et compétitives souhaitées** (par exemple la société de véhicules de place ferme, et le capital est ré-alloué dans une entreprise commercialisant des jouets bon marché importés de pays à normes sanitaires douteuses).

Au gré des tribulations politiques, toute inconséquence temporelle de la part de l'État entame l'efficacité et la crédibilité d'une mesure de fiscalité environnementale.

L'effet incitatif de toute mesure de fiscalité environnementale est subordonné à la crédibilité du signal-prix qui lui est associé. La constance dans le temps est une variable importante.

Les fluctuations des tarifs administrés de rachat de l'électricité produite par le petit photovoltaïque illustrent notre propos. En particulier, la crise subie dans l'industrie française de l'équipement solaire dans le cadre de la baisse des tarifs en souligne le danger, à la fois pour l'effet environnemental et celui sur la compétitivité industrielle.

3. CONCLUSIONS SUR LES BONNES PRATIQUES EN MATIÈRE DE POLITIQUE FISCALE ÉCOLOGIQUE, FACE À L'EXIGENCE DE RESTAURATION DE LA COMPÉTITIVITÉ.

3.1. Nécessité de la création de contreparties aux prélèvements : l'affectation des produits de la fiscalité environnementale.

Essentiellement, la fiscalité environnementale vise à produire les incitations pour une **transition écologique**. L'objet de ce chapitre est de souligner l'enjeu en matière de compétitivité résidant dans ce processus de transition. La **transition** en question procède de **l'abandon** d'une consommation jugée néfaste, *via un surcoût* entraînant la **destruction d'une demande** de cette consommation. Or, face à l'incitation négative simple que constitue le surcoût, rien n'indique que l'économie opère une réallocation optimale (ceci pour les deux volets : environnement et compétitivité française). Une politique exhaustive doit être établie, afin que la fiscalité environnementale produise les effets de réallocation voulus sur la compétitivité. Une **péréquation** doit être assurée **entre incitations négatives et incitations positives**. **L'affectation des produits** des taxes environnementales est un impératif.

Le « premier dividende » de la théorie du double dividende (*cf. supra*) se trouverait alors annulé, puisque ce principe d'affectation des produits implique la compensation partielle du produit par une dépense fiscale (mesure incitative), sinon d'une mesure à taux de prélèvement constant.

Concernant l'offre : la transition écologique passe par une conversion de l'offre. Les produits de l'incitation négative doivent être affectés à une incitation positive à l'investissement.

La transformation de l'offre doit faire l'objet de politiques ciblées de soutien à l'investissement dans les secteurs identifiés comme porteurs de leviers de compétitivité durable. Une fiscalité environnementale désincitative frappant la consommation de carburants visant à réduire à court ou moyen terme la demande en véhicules automobiles traditionnels devrait affecter tout ou partie de ses produits au soutien à l'innovation dans les technologies concurrentes identifiées comme durables. Ainsi, le risque économique encouru par les constructeurs automobiles français doit être compensé par un soutien à l'innovation, par exemple sous la forme d'un crédit d'impôt recherche renforcé dans les technologies alternatives. Outre le soutien direct à l'innovation, les infrastructures nécessaires à l'opérabilité de ces technologies durables (stations de rechargement, d'échange de batteries) doivent également faire l'objet d'un soutien public.

Concernant la demande : la transition écologique passe par l'instauration de surcoûts. Les produits de l'incitation négative doivent être affectés à des facilités permettant de limiter les sacrifices causés par celle-ci, sans pour autant vider la mesure de sa substance.

La difficulté réside dans la nécessité d'éviter les effets destructeurs (effet de sacrifice) directement produits par la fiscalité environnementale, sans pour autant que les mesures correctrices ne consistent en un amoindrissement de l'effet incitatif.

La Contribution Climat Energie prévue pour 2010 comportait un « chèque-vert » à destination des ménages censé « [ne pas augmenter] les prélèvements des ménages. ». Les pouvoirs publics annonçaient alors que la taxe carbone serait « compensée intégralement par une baisse de l'impôt sur le revenu ou un chèque vert ». Outre le débat sur le caractère effectivement intégral des dispositifs de compensation, il est apparent que, dans son principe affiché, la correction des externalités négatives du dispositif se confond avec une annulation pure et simple de son effet. Une

taxe carbone n'engendrant aucun prélèvement supplémentaire, compensée par un versement monétaire en sens inverse perd naturellement son caractère d'incitation à l'abandon d'une consommation polluante.

On comprend bien le souci des pouvoirs publics d'éviter l'effet de sacrifice. Le principe d'affectation des ressources dégagées doit être compris de manière stricte et **dépasser la prévention du sacrifice**. Comme c'est d'ailleurs le cas du côté de l'offre, pour qu'une politique fiscale visant une **transition structurelle** soit opérationnelle, il est indispensable que son caractère négatif (en particulier la taxation punitive sur une consommation polluante) joue pleinement. Dès lors **une compensation intégrale (en termes de valeur) est envisageable, pourvu qu'elle soit précisément affectée**. On ne saurait compenser un prélèvement sous la forme d'un surcroît de fiscalité indirecte à la pompe par un versement monétaire de même montant en sens inverse ! Un tel dispositif n'est autre qu'une incitation à maintenir le même niveau de consommation polluante.

Dans le cas des ménages (carburant pour véhicules, fioul de chauffage), ou des entreprises tributaires de moyens polluants (agriculteurs, taxis), il importe que les compensations à l'incitation négative soient précisément compensées par des incitations positives de montant comparable, visant un équipement ou une consommation correspondant aux objectifs écologiques et concurrentiels (partie de l'offre jugée stratégique sur le long terme) définis.

En particulier, la compensation du surcoût en carburant automobile doit être compensée par une aide à l'équipement en véhicule « propre », cette aide pouvant être modulée en fonction de la nature et du coût de l'équipement de substitution (véhicules hybrides ou à émission nulle, nécessitant ou non un équipement domestique particulier). De même la surtaxe sur les combustibles de chauffage doit être compensée le plus exactement par des aides fortes à l'amélioration du bilan énergétique du logement.

3.2. Nécessité de la cohérence temporelle des mesures : effet d'annonces rendant les dispositifs anticipables et effet de progressivité permettant de ne pas exagérément pénaliser les agents réagissant de façon non immédiate aux mesures

La Taxe carbone de 2010 devait être mise en œuvre avec une certaine urgence qui ne permettait pas aux consommateurs d'énergie polluante de se prémunir contre le caractère brutal du surcoût induit. La multiplication des exemptions rendues nécessaires est une cause directe de sa censure. Au contraire, pour produire ses effets incitatifs, sans pour autant présenter de danger pour l'économie, une fiscalité environnementale doit être pensée selon un calendrier rigoureusement défini.

Nous attirons l'attention sur le fait que la **péréquation entre incitations négatives et positives** devrait être envisagée avec une **prise d'effet anticipée pour les incitations positives** (aide à l'équipement) **par rapport aux incitations négatives** (surcoût sur les consommations polluantes), laissant aux agents la faculté d'anticiper les mesures.

Même dans le cas où les incitations négatives et l'affectation positive des ressources ainsi dégagées devaient rester synchrones, une **progressivité** dans le temps du taux de prélèvement (ou, selon les modalités retenues, du prix TTC) doit être garantie.

La lisibilité du signal-prix et sa crédibilité nécessitent un engagement ferme et de longue durée de la part des pouvoirs publics. Ceci aussi bien du côté des incitations positives que des incitations négatives.

La modulation de la fiscalité est un outil éprouvé d'économie politique. Ce qui s'admet volontiers dans une économie qui n'est pas amenée à subir de réformes structurelles d'ampleur doit être dénoncé dans le cadre d'une économie devant réussir conjointement une transition écologique et compétitive. Le signal-prix est le support de toute fiscalité environnementale et ne doit pas être traité comme un instrument conjoncturel de finances publiques.

La crise du secteur de l'énergie solaire en France est en partie imputable aux attermoissements des pouvoirs publics en matière d'incitations positives (fluctuation des prix de rachat de l'électricité produite par le petit photovoltaïque).

La Taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques⁸³ est une accise. À ce titre elle a le mérite de ne pas être proportionnelle au prix hors taxe, mais d'être directement proportionnelle aux quantités physiques consommées. Cependant, la fluctuation très importante des prix pétroliers internationaux rend les prix de consommation très variables. Une poursuite de la modération voire une baisse (comme celle observée en 2009) des cours de Brent serait de nature à brouiller, voire à annuler l'effet du signal prix d'une taxe carbone. **Un engagement de long terme de la part de l'État sur une séquence de prix à la pompe TTC peut faire partie des pistes à envisager** (comme c'est le cas pour la fiscalité du tabac, le prix TTC, le prix HT et le montant des taxes faisant l'objet d'une décision centralisée), car elle permettrait une prévisibilité intégrale des prix, et rendrait d'autant plus efficaces les incitations positives comme négatives dans ce secteur.

En matière de soutien à l'équipement, le caractère ponctuel, transitoire et conjoncturel des aides d'État au secteur automobile (primes diverses, à visée environnementale ou non) procède d'une logique contraire à celle de la transition structurelle, et est sans doute inadapté à une action à contenu écologique ciblé.

83 TICPE, ex-TIPP.

Conclusion : nécessité d'une action coordonnée en amont par un État à la fois arbitre et stratège.

Il ne s'agit en aucun cas d'une planification économique, mais de l'exercice d'un choix social dans une économie libérale et de **la désignation de leviers de compétitivité, porteurs d'une croissance durable**. Nous insistons sur la nécessité non pas d'entendre embrasser tout le champ de l'action en matière d'économie et d'écologie politiques, mais de **diriger un nombre fini d'actions pensées dans leur globalité et leur cohérence**. Une telle approche exclut à notre sens de séparer artificiellement les moments politiques entre compétitivité et environnement. La nécessaire **affectation entre produits et ressources** des différents pans de la fiscalité environnementale est donc à notre sens le gage d'une telle approche.

Annexes

ANNEXE 1 – LES LEVIERS DONT DISPOSE LA PUISSANCE PUBLIQUE POUR CONTRER LES EXTERNALITÉS NÉGATIVES ENVIRONNEMENTALES

Pour l'État, arbitre ou planificateur économique, la gestion environnementale consiste en la gestion d'une externalité négative, c'est-à-dire d'un *mal* dont la production est corollaire de la poursuite du bien économique : les dommages causés à l'environnement sont attachés à certains aspects de l'activité économique. La libre poursuite de l'optimum économique ne va pas sans occasionner un dommage écologique, tant que celui-ci n'affecte pas à court terme les conditions de l'activité économique.

La littérature retient trois catégories de leviers permettant à l'État de contrer les externalités négatives environnementales : la réglementation, les mécanismes de marché, et le jeu de la fiscalité.

La présente contribution se concentre sur les moyens d'action fiscaux. Il convient cependant de mentionner, à titre de comparaison, l'ensemble des mesures environnementales à la disposition des pouvoirs publics.

(1) La réglementation. Il s'agit du système le plus simple, consistant en un recours aux normes sanitaires, techniques et technologiques. S'appliquant à tous, et insusceptible de contournements essentiellement pécuniaires, la réglementation environnementale présente les avantages d'une plus grande efficacité par rapport à un objectif matériel, et sans doute d'une plus grande équité. Cependant, fonctionnant par une somme d'interdits, elle est moins capable de modulation que les mécanismes économiques (marché ou fiscalité). En particulier, elle ne permet pas d'imposer une désincitation progressive sur une activité ou une consommation polluante, dont la limitation est un objectif de moyen ou long terme, mais qu'il est impossible d'interdire (ou de modifier profondément) à court terme. Elle ne saurait donc constituer un moyen d'action approprié à la notion de transition environnementale et énergétique.

- (2) Les mécanismes de marché. Dérivé du cadre du protocole de Kyoto, le mécanisme « Emission Trading System » (ETS) mis en place depuis 2005 dans les 27 États-membres de l'Union européenne ainsi qu'en Islande, Norvège et au Liechtenstein vise à limiter les émissions totales de CO₂ à l'échelle continentale de la part des industries intensives en énergie. Les différents acteurs soumis au système ETS se voient attribuer des quotas de pollution. En fonction des besoins de chaque industriel assujetti, ces droits à polluer sont cessibles aux prix librement déterminés par les parties. Dans un premier temps (2005-2012), ces droits étaient attribués à faible coût par les autorités nationales, et ne sont pas susceptibles d'être conservés dans le temps. À partir de 2013, l'attribution des quotas de pollution est centralisée au niveau européen, selon un mécanisme d'enchères, et il devient possible de conserver ces droits dans le temps s'ils ne sont pas utilisés.

Notons qu'en France, le système des ETS a joué un rôle direct dans l'échec de la taxe carbone proposée par le gouvernement Fillon pour 2010. En effet, l'exonération de taxe carbone à l'endroit des entreprises soumises aux quotas de pollution a provoqué la censure du Conseil constitutionnel au titre de rupture de l'égalité devant l'impôt. Si cet élément constitue avant tout un point de droit et de doctrine fiscale, il pointe la difficulté de l'articulation économique entre les différentes modalités d'action environnementale. Le projet de 2009 visait en effet à empêcher la double pénalisation économique d'entreprises frappées au titre de leur activité polluante en elle-même (via les ETS), et au titre de leur consommation polluante.

- (3) La fiscalité environnementale. C'est un second mécanisme économique. Comme le mécanisme de marché, elle vise à donner un prix aux externalités négatives. Contrairement au mécanisme de cession de quotas de pollution, la fiscalité environnementale pose une incitation économique non pas sur la modalité de production, mais sur la consommation (consommation finale des ménages, comme consommation intermédiaire des entreprises). Selon la doctrine, l'un de ses principaux atouts consiste à frapper l'ensemble des consommateurs de produits polluants. Notons cependant qu'un problème réside dans la coexistence des mécanismes de marché et de la fiscalité environnementale généralisée. La doctrine retient l'impossibilité de taxer de façon exacte l'empreinte environnementale de chaque consommation finale, d'où la taxation directe du contenu en carbone de

certaines énergies. Cependant, on ne peut que noter l'accumulation d'effets négatifs sur la tête de certaines industries. En effet, les industries polluantes, soumises aux ETS, sont souvent les mêmes qui sont intensives en consommations polluantes, elles-mêmes susceptibles d'être soumises à une fiscalité de type taxe carbone. On voit bien combien la fiscalité environnementale peut frapper de façon violente le secteur industriel, alors même que la sauvegarde de celui-ci fait l'objet d'une attention particulière. De plus, c'est l'objet même de la fiscalité environnementale que de permettre la conversion de l'offre industrielle nationale selon une orientation durable, ce qui suppose, comme on l'a énoncé une *symétrie* entre d'une part une réduction provisoire de la demande sur les biens et services frappés directement (ou indirectement) par les mesures de fiscalité environnementale, et d'autre part des mesures d'aide aux investissements permettant la transition de l'offre par la conversion de la demande.

ANNEXE 2 : DÉTAIL DES PRÉLÈVEMENTS COMPOSANT LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE FRANÇAISE

(Source : Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie)

Les taxes environnementales en France	Recettes 2011 (en M€)
TICPE (ex-TIPP)	24 778
TICGN	274
Taxe carburants dans les DOM	460
TGAP carburants	511
Taxe locale sur l'électricité (TICFE + TCFE à partir de 2011)	1 924
Contribution des distributeurs énergie électrique basse tension	340
IFER sur les réseaux électriques	984
Taxe sur certificats d'immatriculation (cartes grises)	2 080
Taxe additionnelle sur les assurances automobiles	1 018
Taxe de l'aviation civile	385
Contribution de solidarité sur les billets d'avion	175
Redevances prélèvement eau	345
TGAP matériaux d'extraction	66
Redevances autres usages de l'eau	10
Taxe sur les remontées mécaniques	76
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime	44
DAFN (taxe navigation bateau de plaisance)	42
Taxe sur les transports maritimes à destination des espaces naturels protégés (Barnier)	2
	33 514
Climat	
Contribution au service public de l'électricité	3 080
Taxe sur les véhicules de société	927
Malus véhicules particuliers les plus polluants	198
	4 205
Pollutions	
TGAP Air	24
TGAP (déchets, lessives, lubrifiants)	430
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	56
Redevances pollution eau	1 580
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu)	170
Taxe due par les concessionnaires d'autoroute	542
	2 802
TOTAL	40 521

ANNEXE 3 : GLOSSAIRE

Accise : il s'agit d'un impôt indirect assis sur la consommation de certains produits. Contrairement aux taxes proportionnelles, elle n'est pas perçue sur la valeur de la consommation, mais sur des grandeurs physiques (litres, paquets, etc.). Ainsi, le montant perçu varie lors des modifications de la loi fiscale, et au gré des quantités consommées, mais est insensible au prix hors taxe. Notons que la taxe à la valeur ajoutée frappe de surcroît le prix augmenté de l'accise, selon la formule :

$$\text{Prix TTC} = (\text{prix hors taxes} + \text{accises}) \times (1 + \text{taux de TVA})$$

Il est à noter que si les droits d'accises ne correspondent pas historiquement à autre chose qu'à une finalité de rendement, et à des nécessités pratiques de perception (première taxe intérieure sur le pétrole en France en 1928 sans visée environnementale, ou encore la gabelle, impôt sur le sel abandonné en France en 1945), leur modalité est particulièrement adaptée à la notion de **sin tax** (ou taxe du pêcheur visant une consommation dont on juge qu'elle doit être combattue), c'est-à-dire une taxe assise non pas sur la valeur du produit, mais directement sa consommation. C'est la modalité de fonctionnement des taxes sur les boissons alcoolisées ou sucrées, sur le tabac.

Externalité : il s'agit de toute situation (économique, technique, environnementale, financière, etc.) causée par l'action d'un agent, sans qu'elle eût constitué le but poursuivi par l'agent. La pollution étant une externalité négative de certaines activités économiques, la fiscalité environnementale peut être interprétée comme l'action du législateur fiscal visant à **affecter un prix à l'externalité environnementale**.

Incitation / Désincitation : toute mesure visant non pas à obliger ou interdire un comportement, mais à créer les externalités susceptibles d'infléchir des décisions (consommation, investissement) qui demeurent décentralisées. Un mécanisme **d'incitation fiscale** créera une **déformation des prix relatifs** susceptible de faire percevoir comme plus ou moins avantageux tel comportement chez des agents, qui se trouvent ainsi influencés plutôt que contraints.

Régressivité : par opposition à la notion de *progressivité de l'impôt*, un impôt régressif frapperait en priorité les plus petits revenus. Dans la pratique ce terme s'applique de façon transposée, sanctionnant non pas un impôt *de jure* régressif (c'est-à-dire frappant à un taux moyen d'imposition plus fort les assiettes plus petites), mais un impôt qui pénaliserait les classes les moins aisées *compte tenu des caractéristiques de la structure d'affectation de leur revenu*. Les taxes à la consommation (TVA, mais aussi TICPE notamment) sont des taxes proportionnelles (ou « *flat taxes* », cf. *infra*), mais sont souvent citées comme un exemple de régressivité fiscale, puisque la part du revenu affectée à la consommation est réputée plus importante chez les ménages aux plus faibles revenus. Dans cette vision des choses, les ménages plus aisés ne sont pas nominalement moins taxés (il n'y a pas de décroissance du taux marginal d'imposition avec le revenu), mais voient leur *effort fiscal* (quantité d'impôt payée par rapport au revenu) moins gravement augmenter que des ménages dont la totalité des revenus est consacrée à la consommation. **La compensation** d'un surcroît de taxe aux consommations polluantes (comme de toute taxe proportionnelle suspecte de régressivité fiscale) par une incitation de même montant à l'équipement écologiquement efficient ; et la **progressivité** et la **prévisibilité** d'un accroissement de ces taxes sont des pistes privilégiées pour neutraliser leur caractère régressif sans les vider de leur propos d'incitation à la transition des modes de consommation et de production.

Taxe proportionnelle : par contraste avec les impôts progressifs ou régressifs, la taxe proportionnelle frappe à un taux constant et unique son assiette, quelle que soit la taille de ladite assiette. L'Impôt sur les Sociétés, la CSG et la TVA en sont des exemples en France.

TICPE : Taxe Intérieure à la Consommation de Produits Énergétiques (anciennement TIPP – Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers). Principal impôt indirect entrant aujourd'hui, au sens large, dans le champ de la fiscalité environnementale. Il s'agit d'un droit d'accise. En 2013, elle s'élève à 0,4284 € par litre pour le diésel, et 0,6069 € pour le super sans plomb. Originellement, cette taxe mise en place en 1928 ne poursuivait pas une finalité écologique, mais au contraire de rendement. Il est à noter que le projet de taxe carbone de 2010 (finalement censuré) se présentait pour les ménages comme une accise, puisqu'il était calculé par quantité CO₂ émise, grandeur proportionnelle à la quantité physique de produits (litres).

COLLECTION FISCALITÉ

- Fiscalité de l'épargne
- Fiscalité écologique et compétitivité
- Fiscalité de l'entrepreneur
- Impôt sur le revenu et CSG
- TVA et financement de la protection sociale
- Fiscalité locale



**INSTITUT DE
L'ENTREPRISE**

29, rue de Lisbonne, 75008 Paris
Tél. : +33 (0)1 53 23 05 40
Fax : +33 (0)1 47 23 79 01
www.institut-entreprise.fr

INSTITUT
MONTAIGNE



38, rue Jean Mermoz, 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29
Fax. +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org

