

Fiscalité, environnement et gestion des ressources naturelles

Par Jacqueline ALOISI DE LARDEREL*

En juin 1999, Yves Martin commençait son exposé devant le Conseil général du Génie Rural, des Eaux et des Forêts (GREF) par ces propos : « Toute ma carrière a été marquée par deux professeurs qui, à l'école des Mines, ont suscité chez moi un intérêt aussi vif pour l'économie que celui que j'avais déjà pour la technique : Maurice Allais et Marcel Boiteux. C'est à eux que je dois d'avoir découvert la force des instruments économiques comme moyen de gestion des ressources rares et de protection de l'environnement. Grâce à eux, j'ai compris, dès 1962, quelle était la cause du dysfonctionnement profond de notre politique de gestion de la ressource en eau. Deux autres domaines ont renforcé ma conviction à l'égard des vertus de la fiscalité écologique : l'effet de serre et les transports ».

Quand, en 1972, je suis moi-même entrée au tout nouveau ministère chargé de l'Environnement, mon parcours atypique à la fois scientifique (internat en Pharmacie, licence de sciences) et en gestion (MBA de l'INSEAD) m'a tout de suite amenée à adhérer aux idées visionnaires d'Yves Martin. Dans une économie de marché, il faut faire appel aux mécanismes de marché, notamment en intégrant dans le prix des biens et services le coût des *dés-économies externes* liées à la fois à la non prise en compte de la raréfaction de certaines ressources naturelles et aux impacts de leur utilisation sur l'environnement. Cela permet d'orienter les systèmes de production et de consommation vers une nouvelle économie « verte », vers une meilleure productivité de l'utilisation des ressources. Une telle fiscalité écologique n'est d'ailleurs pas forcément synonyme d'augmentation des impôts : au contraire, le produit de cette nouvelle fiscalité peut être redistribué et permettre de réduire d'autres prélèvements, notamment ceux qui sont assis sur les salaires. La fiscalité écologique devient ainsi l'outil principal non seulement d'une politique en matière d'environnement, mais également d'une politique industrielle de moyen et long terme favorisant l'innovation et la compétitivité. Sa mise en place implique cependant un changement des mentalités et d'approche au sein de toutes les institutions gouvernementales nationales, à tous les niveaux, ainsi qu'au sein des instances internationales.

Le contexte

Le produit mondial brut a plus que doublé au cours des deux dernières décennies, mais cette croissance historiquement inégalée a été alimentée principalement par

l'utilisation d'énergies fossiles en employant des modes de développement agricole, industriel et urbain qui ont entraîné un épuisement des ressources naturelles (y compris de ressources considérées autrefois comme illimitées, telles que l'eau et la biodiversité) ainsi que des impacts majeurs sur l'environnement. Le rapport du *Millenium Ecosystems Assessment* publié par l'ONU en 2005 a révélé que 15 des 24 services éco-systémiques importants qui soutiennent l'économie humaine (des services tels que la fourniture d'eau douce et de nourriture, la purification de l'air ou la régulation du climat) ont déjà été poussés au-delà de leurs limites. Le rapport du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) intitulé *Keeping Track of our Changing Environment Mega trends from Rio to Rio +20* préparé en utilisant des données collectées auprès des instituts de statistiques des pays eux-mêmes, ainsi qu'auprès de centres de recherche et d'organismes internationaux mondialement reconnus, montre comment notre planète a évolué en tout juste deux décennies : certes, les échanges commerciaux ont plus que triplé en valeur de 2002 à 2009, certes le PNB mondial s'est accru de 75 % entre 1992 et 2010 et, certes, des millions d'habitants de notre planète sont passés au-dessus du seuil de pauvreté, mais cette croissance économique est le résultat d'une utilisation accrue des ressources naturelles de notre planète (une augmentation de 40 %, entre 1992 et 2005), et les conséquences en sont capitales : certaines ressources se raréfient ou leur extraction nécessite de plus en plus d'énergie, et les impacts sur l'environnement sont eux aussi croissants (changement climatique, dégradation des sols, pollution des eaux, perte de biodiversité, pour ne citer que ceux-là). Si l'on utilise le concept d'empreinte écologique apparue lors du Sommet de la Terre de Rio, en 1992 (cet outil évalue la surface nécessaire pour produire tout ce que consomme un individu ou une population pour son alimentation, son logement, ses déplacements, ainsi que pour absorber les déchets qu'ils rejettent), un habitant de notre planète consomme actuellement 2,5 ha en moyenne (5,3 ha, pour la France), alors que la superficie biologiquement productive de la Terre est de 1,8 ha par habitant, avec une population mondiale de 6,5 milliards d'habitants. Ainsi, depuis 1976, nous consommons plus que ce que la Terre peut produire : le niveau de développement actuel n'est donc pas durable. Et si tous les êtres humains consommaient autant qu'un Européen, il faudrait l'équivalent de trois planètes Terre pour subvenir à leurs besoins...

Cette situation a atteint un point tel que même le Pentagone indique dans son *Quadrennial Defense Review 2010* que le changement climatique et la destruction continue de l'environnement auront d'importantes répercussions géopolitiques dans le monde entier, contribuant à la pauvreté, à l'instabilité, à la migration massive de populations, à des conflits et à l'affaiblissement de gouvernements fragiles.

Ces tendances observées au cours des vingt dernières années devraient montrer à tous l'urgence de l'action. Nous étions six milliards d'habitants sur Terre en 1999, nous franchissons le seuil des sept milliards cette année, et nous franchirons probablement celui des huit milliards en 2025. Or, tous ces individus aspirent à un niveau de vie et à des modes de vie semblables à ceux de nos « pays développés », des modes de vie véhiculés dans le monde entier par les médias et les nouveaux outils de communication. Comme l'écrit Gilles Pison (Directeur de Recherche) dans l'introduction de l'Atlas de la Population Mondiale publié en août 2011 par l'Institut National d'Etudes Démographiques : « L'humanité n'échappera pas à un surcroît de 1 à 3 milliards d'habitants d'ici un siècle en raison de l'inertie démographique, que nul ne peut empêcher. Il est possible d'agir en revanche sur les modes de vie, et ceci sans attendre, afin de les rendre plus respectueux de l'environnement et plus économes en ressources. La vraie question, celle dont dépend la survie de l'espèce humaine à terme, est finalement moins celle du nombre des hommes que celle de leur mode de vie ». J'ajouterai que cette question est liée à leur capacité à innover et à « dématérialiser » notre économie et à améliorer l'utilisation de nos ressources.

Des objectifs impératifs

Comme cela a été souligné dans la déclaration du Club Facteur 10, un petit groupe d'experts actif depuis 1994, dont je fais partie, et dont le but est de promouvoir les concepts de « dématérialisation » de notre économie et d'amélioration de la productivité des ressources naturelles, nous devons donc, rapidement, à la fois :

- ✓ découpler les activités économiques de production et de consommation de biens et services de l'utilisation des matières premières (ressources minérales, énergie, eau) liées à leur production et à leur consommation, c'est-à-dire utiliser toutes nos ressources naturelles d'une façon beaucoup plus efficace et productive,
- ✓ découpler les activités économiques de production et de consommation de biens et services de leurs impacts sur l'environnement, c'est-à-dire rejeter moins de produits polluants (CO₂, déchets de fabrication, produits toxiques...), grâce à une moindre utilisation des ressources naturelles citées plus haut.

Cet objectif ne pourra être atteint que si l'on agit en amont, en diminuant la demande en ressources naturelles et en prévenant à la source les impacts sur l'environnement plutôt qu'en les traitant une fois qu'ils ont été produits. Comme le dit le vieil adage, « mieux vaut prévenir que guérir », ce qui peut sembler une évidence, mais cela nécessite une vision à long terme, alors que les responsables politiques donnent généralement la priorité au court terme. La diminution de la demande en ressources naturelles peut se faire de deux façons : d'une part, en amenant les industriels à modifier leurs systèmes de gestion, à déve-

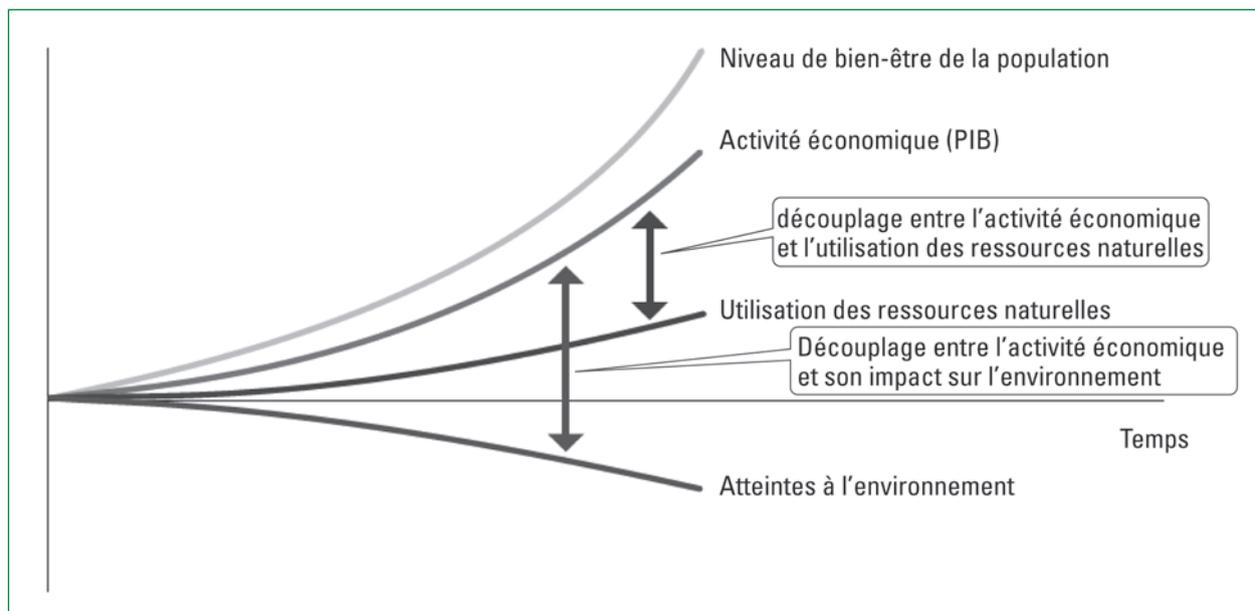


Figure 1 : Représentation conceptuelle et stylisée du « découplage » (source : UNEP, Resource Decoupling, International Resource Panel, 2011).

lopper et à utiliser des technologies *propres et efficaces* et à concevoir des *produits propres* (ce qui implique de développer une approche par les cycles de vie des produits et de calculer des *écobilans*) et, d'autre part, en agissant sur la demande des consommateurs finals en les amenant à mieux utiliser l'eau et l'énergie et à choisir des produits « amis de l'environnement ».

Comme divers ouvrages l'ont souligné, des technologies existent déjà qui permettraient, si elles étaient largement utilisées, d'améliorer la productivité de l'utilisation des ressources d'un facteur 4, voire d'un facteur 5. Des progrès commencent à apparaître dans certains secteurs comme les transports ou la construction, mais ces progrès sont encore trop limités. Une transition rapide vers des gains de productivité notables dans l'utilisation de l'énergie et des ressources n'est pas facile et ne se fera pas spontanément. Pour ce faire, il faut une volonté politique, l'adhésion de l'industrie et celle de la société prise dans son ensemble.

Compte tenu des interrelations entre les différents problèmes et de leur complexité, cette transition nécessitera des approches systémiques. Elle impliquera la mise en œuvre de toute une panoplie d'instruments - réglementation, information, standards (comme ceux sur les habitations haute qualité environnementale, HQE), labels et étiquetage, aide à la recherche et à l'innovation -, mais, surtout, elle nécessitera l'utilisation d'instruments fondés sur les marchés et tout particulièrement celle d'une fiscalité adaptée : il faut réviser la fiscalité existante et adopter des taxes sur les émissions polluantes (comme les émissions de CO₂, par exemple) ou sur les produits polluants ou toxiques utilisés dans la production agricole (azote, pesticides...). Il faut aussi supprimer certaines subventions aux effets potentiellement pervers, qui peuvent encourager des pratiques consommatrices d'énergie et de ressources (un exemple en est le secteur des transports, dans lequel la fiscalité existante a favorisé le transport routier au détriment du transport ferroviaire). Une telle démarche ne veut pas forcément dire plus de taxes et d'impôts ; elle peut correspondre à un transfert de charges, par exemple en abaissant les charges sur le travail. Enfin, il est clair que cela doit se faire progressivement afin que l'industrie puisse s'adapter et avoir une vision claire et sûre des politiques auxquelles elle sera soumise.

Les avantages de la fiscalité environnementale

Comme le rappelait Yves Martin, la fiscalité au sens large du terme (taxes, impôts, cotisations sociales, redevances autres que pour service rendu) a pour objet de financer les dépenses publiques que notre société juge politiquement nécessaire d'engager au niveau de l'Etat ou à celui des collectivités locales. Au-delà de cette finalité première, toute fiscalité a deux autres effets : d'une part, un effet redistributif (en particulier *via* des transferts entre ménages dont les niveaux de revenus sont différents) et, d'autre part, un effet incitatif (ou, au contraire, dissuasif) qui pousse le

contribuable à adopter un comportement lui permettant de réduire le montant de l'impôt qu'il doit payer.

La fiscalité peut ainsi être utilisée pour corriger les distorsions de certains systèmes de prix, internaliser les coûts liés à l'utilisation de ressources naturelles en voie de raréfaction, ainsi que ceux liés aux impacts sur l'environnement de nos systèmes de production et de consommation, cela afin d'inciter les agents économiques à modifier leur comportement. Il s'agit donc de mettre en place une fiscalité nouvelle, dite écologique ou environnementale, mais aussi de réformer la fiscalité existante, qui, encore trop souvent, entraîne des comportements peu respectueux de l'environnement et n'incite pas à une utilisation efficace des ressources. Une telle fiscalité présente de nombreux avantages, en particulier celui de favoriser le développement d'une *économie « verte »*, comme le reconnaissent d'ailleurs de plus en plus d'économistes dans de nombreux pays et dans les instances internationales telles que l'OCDE, la Commission européenne et l'ONU.

Bien conçue, la fiscalité écologique permet (sans être prescriptive) d'adresser un signal clair et d'entraîner des changements dans les comportements individuels et collectifs. Elle est une incitation permanente à diminuer les émissions polluantes ou à utiliser moins de ressources naturelles (alors que la fixation de standards d'émissions cesse d'être incitative, une fois atteint l'objectif que constitue le standard). Elle laisse ainsi aux industriels la possibilité de choisir la façon dont ils vont améliorer leur performance, ce qui leur permet d'économiser sur les coûts d'énergie et de matières premières, et ce qui est aussi une forte incitation à innover. Les entreprises deviennent donc plus compétitives. En même temps, la fiscalité écologique oriente aussi les choix des consommateurs vers des produits à la fois plus économes en ressources naturelles et moins polluants.

De plus, l'utilisation des ressources financières ainsi générées pour diminuer d'autres impôts - en particulier ceux frappant la main-d'œuvre - est une incitation à la création d'emplois. En 2009, Yves Martin écrivait, dans une note pour la préparation de la négociation internationale sur le climat : « Notre pays surtaxe les salaires (38 % de nos prélèvements obligatoires) et sous-taxe l'énergie non renouvelable (3,5 % des prélèvements seulement sont assis sur les carburants) ». Une fiscalité écologique apporte ainsi un double dividende : « emploi et environnement ». Le gouvernement allemand, par exemple, évalue la création d'emplois dans le domaine des énergies renouvelables en Allemagne à 200 000 entre 2004 et 2010, en particulier grâce à la mise en œuvre en 1999 d'une écotaxe se traduisant par une augmentation progressive des taxes sur le pétrole et par l'introduction d'une taxe sur l'énergie, deux mesures qui ont favorisé les énergies renouvelables. Or, le produit de cette taxe (approximativement 18,7 milliards d'euros, en 2003) a aussi servi à abonder le régime des retraites.

La fiscalité écologique permet également d'améliorer la balance des paiements grâce à la réduction des importations de ressources naturelles permise par une meilleur

leure utilisation de ces dernières. Enfin, cette action sur la demande en ressources naturelles permet d'éviter de construire de nouvelles infrastructures (par exemple, pour produire de l'énergie ou pour traiter l'eau...).

Les obstacles à la fiscalité environnementale

Le manque de vision à long terme des problèmes que pose notre environnement est certainement l'obstacle fondamental à la fiscalité écologique. Il y a une sorte d'*a priori* contre l'expression même de « fiscalité environnementale » et le recours à son utilisation a généralement fait fuir les décideurs politiques jusqu'à ce jour. Les institutions et les mentalités ne sont en effet pas préparées à développer des approches nouvelles et les décideurs se retranchent souvent derrière des arguments auxquels il est pourtant assez facile de répondre. On peut entendre l'argument (au demeurant fondé) selon lequel les produits fabriqués dans des pays sans taxation environnementale seront moins chers et qu'une fois importés, ils viendront concurrencer les produits fabriqués dans les pays ayant adopté une politique fiscale environnementale. Mais est-ce que le moindre coût de la main-d'œuvre, dans les pays émergents, n'a pas le même effet ? La fiscalité *emploi-environnement* que j'ai évoquée plus haut devrait permettre de rétablir un meilleur équilibre. D'autres disent qu'une taxe environnementale peut être une incitation pour les industriels à se délocaliser dans des pays où le système fiscal est plus laxiste. Mais, dans la réalité, ce sont plus les problèmes d'emploi locaux ou les opportunités de marché offertes par d'autres pays qui amènent les industriels à délocaliser leur production. D'autres pensent que la perception d'une taxe environnementale va nécessiter une nouvelle bureaucratie et donc coûtera cher ; pourtant, de nombreuses études ont démontré que c'est pour vérifier efficacement l'application de la réglementation qu'un grand nombre de contrôleurs sont nécessaires, et la fiscalité touche déjà tous ceux qui seraient concernés par la nouvelle taxe.

Il est certain que certains secteurs industriels seront davantage affectés que d'autres, c'est inévitable : il y aura des gagnants et des perdants, mais des actions financées par la fiscalité écologique elle-même pourront être menées pour aider les secteurs les plus touchés à opérer la nécessaire transition vers une économie « verte ». Une fiscalité progressive donnera aux investisseurs et aux industriels la visibilité dont ils ont besoin pour définir (puis arrêter) leurs choix de stratégie à moyen terme et à long terme. Les changements nécessaires offriront aussi des opportunités nouvelles dans un grand nombre de domaines, comme le montre l'étude *Resource Revolution, Meeting the World's Energy, Materials, Food and Water Needs* publiée récemment par le McKinsey Institute (une étude qui, d'ailleurs, recommande elle aussi le recours à une fiscalité écologique pour entraîner cette révolution, ainsi que la suppression de systèmes de subventions aux effets pervers).

Il est vrai, enfin, que certains secteurs de la société, en particulier les ménages les plus pauvres, seront davantage touchés par l'institution d'une telle fiscalité. Mais, là

encore, comme c'est notamment le cas au Danemark, la fiscalité peut être adaptée en vue de résoudre ce problème. Mais, surtout, il est évident qu'une telle approche va impliquer des changements majeurs dans nos modes de vie actuels, ce qui entraîne une résistance de la majeure partie du public, que ce soit en France, en Europe ou aux Etats-Unis et, trop souvent, les élites politiques ne savent pas résister aux différentes pressions des acteurs concernés, ne regardent que le court terme et ne voient pas (ou ne croient pas dans) l'intérêt et la nécessité de promouvoir une économie « verte », à travers une meilleure productivité permise par une utilisation plus rationnelle des ressources, comme on a pu l'observer en France lors des débats sur le projet (avorté) de « taxe carbone ».

Pour surmonter ces obstacles, il importe donc de concevoir la politique fiscale écologique avec une grande attention et de l'expliquer au public. Enfin, l'adoption d'actions d'accompagnement - éducation, soutien à la recherche, labels et autres incitations économiques (comme par exemple les tarifs de rachat des énergies renouvelables...) - est tout aussi nécessaire.

La fiscalité environnementale en Europe

De nombreux pays européens ont déjà mis en place une fiscalité écologique importante, en particulier le Danemark et les Pays-Bas, comme le montre la carte de la page suivante publiée en septembre dernier par Eurostat.

En conclusion

Malgré toutes ces difficultés, Yves Martin pourrait être satisfait : la prise de conscience de l'intérêt d'une fiscalité écologique va croissant. De nombreux rapports sont maintenant disponibles : la Commission européenne a ainsi publié en 2007 un *Green paper* sur les *Market Based Incentives (MBI)* et, en septembre 2011, une communication intitulée *Roadmap to a Resource-Efficient Europe*. L'OCDE a publié, fin 2010, le rapport *Fiscalité, Innovation et Environnement*. De plus en plus de pays ont déjà adopté de telles taxes, ou prévoient de le faire. Au PNUE, un groupe d'experts internationaux, l'*International Resource Panel (IRP)*, développe bien des idées suggérées plus haut. Un premier rapport, intitulé « Découpler utilisation des ressources naturelles et impacts environnementaux de l'activité économique », a été publié en avril 2011. Une deuxième partie est en préparation qui détaillera les technologies et les politiques susceptibles d'être utilisées. Le *World Resource Forum* qui s'est tenu à Davos (en Suisse) en septembre dernier a réuni plus de quatre cents experts pour débattre de ces sujets.

La réglementation ainsi que toutes les autres mesures visant à protéger l'environnement (en particulier, la fiscalité environnementale) ont toujours été ressentis comme des contraintes supplémentaires. Les liens entre protection de l'environnement, ressources naturelles et matières premières sont rarement perçus. Pourtant, dans le rapport intitulé « Vision 2050 », vingt-neuf entreprises multina-

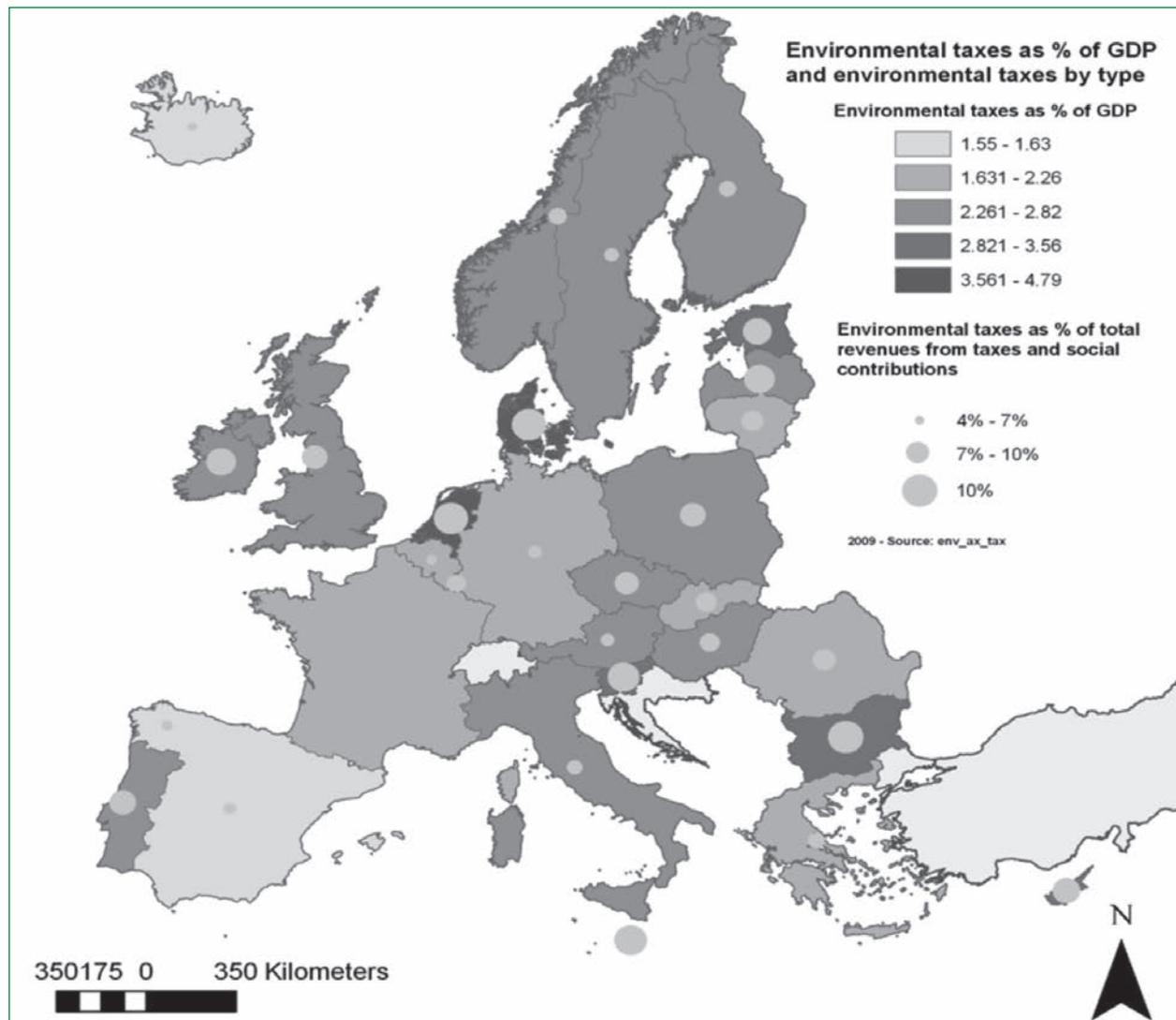


Figure 2 : Montant des taxes environnementales dans l'Europe des 27 (en pourcentages du PIB et en pourcentages des taxes sociales), 1999-2009, Source: Eurostat.

tionales membres du *World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)* ont montré la nécessité, si l'on veut un monde « durable », de changer fondamentalement les systèmes de gouvernance, les structures économiques et les comportements des industriels comme ceux du public. Pour les auteurs du rapport du McKinsey Global Institute, « une opportunité est devant nous, de réaliser une révolution de la productivité des ressources comparable aux progrès [accomplis] en matière de productivité du travail au cours du XX^e siècle... Ce ne sera pas facile... Bien sûr, si les prix des ressources augmentaient de façon significative, les forces du marché entraîneraient naturellement une meilleure productivité des ressources ». Paraphrasant Yves Martin, je dirais : « Non pas plus d'impôts, mais mieux d'impôt, pour une meilleure utilisation des ressources naturelles et un environnement mieux protégé, dans une économie créatrice d'emplois et compétitive ».

Note

Ambassadrice en France de Global Reporting Initiative (GRI).

Bibliographie

Keeping Track of our Changing Environment, Mega trends from Rio to Rio +20, United Nations Environment Programme (UNEP), 2011.

Living Planet Report 2010, WWF, février 2011.

The Quadrennial Defense Review Report, the Department of Defense, février, p. 84, 2010.

Institut National d'Etudes Démographiques (INED), *Atlas de la population mondiale*, août 2011.

Déclaration du Club Facteur 10, 2010.

Factor 5, Ernst Von Wiezsäcker, Karlson Hargroves, Michael H. Smith, Cheryl Desha & Peter Stasinopoulos, Earthcan, 2009.

Rapport public thématique « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », Cour des Comptes, 2011.

Effects of Germany's Ecological Tax Reforms on the Environment, Employment and Technological Innovation, Summary of the Final Report of the Project: „Quantifizierung der Effekte der Ökologischen Steuerreform auf Umwelt, Beschäftigung und Innovation“, Research Project commissioned by the German Federal Environmental Agency (UBA), Markus Knigge, Benjamin Görlach, 2005.

« Fiscalité comparée de l'Energie en Europe et en France », ADEME, *Stratégies et Etudes*, juillet 2009.

Taxation, Innovation and the Environment, OECD, 2010.

Environmental Taxes, European Commission, Eurostat, 2011.

Environmental Taxes - Implementation and Environmental Effectiveness, European Environment Agency (EEA), 1996.

Environmental Taxation and the Double Dividend, Prepared for the Internet Encyclopaedia of Ecological Economics by William K. Jaeger, 2011.

Decoupling Resource Use and Environmental Impacts from Economic Growth, International Resource Panel, United Nations Environment Programme (UNEP), 2010.

Roadmap to a Resource Efficient Europe, Communication from the European Commission, 2011.

Vision 2050: The New Agenda for Business, World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), 2009.

Towards a Green Economy, Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication, UNEP, 2010.

Resource Revolution, Meeting the World's Energy, Materials, Food and Water Needs, McKinsey Institute, McKinsey Sustainability and Resource Productivity Practice, 2011.