

IPP contre TGAP ?

**Politique
environnementale :
fiscalité ou
marché ?**

par **Alain Brest**
Masters Consultants

La France s'est dotée, il y a peu (deux ans pour être exact), d'un nouvel instrument fiscal de type éco-taxe afin de compléter l'ensemble de son arsenal environnemental et fiscal. L'objectif de tels instruments est d'inciter les industriels à prendre en compte la dimension environnementale, notamment par l'internalisation de certains coûts environnementaux. Pourtant, il existe un doute sur les motivations qui ont conduit à la mise en place de la TGAP, et sur l'efficacité environnementale de ce dispositif.

Il convient, d'abord, de présenter le dispositif de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) qui préfigure l'écotaxe à la française, avant d'en voir les effets pervers et, notamment, le fait que ces taxes ne

s'inscrivent pas dans une logique européenne, mais répondent plutôt à une logique budgétaire franco-française. On terminera enfin sur le souhait des industriels français de mettre en place une véritable politique environnementale, tenant compte d'une logique industrielle ou, du moins, d'une logique de « vie du produit » et non pas seulement d'une approche budgétaire du problème.

Les instruments français

La France compte plusieurs dizaines de prélèvements qui sont liés de près ou de loin à la protection de l'environnement. On peut les classer en trois catégories.

On distingue, en premier lieu, les taxes et redevances sur les émissions et les produits polluants perçues auprès des entreprises, que l'on peut considérer comme les taxes environnementales au sens

strict. Elles sont assises sur une pollution, soit directement au niveau des émissions (eau, air, bruit), soit indirectement.

En second lieu, les taxes perçues sur les consommations finales, notamment celles assises sur l'énergie et les transports (taxe sur les carburants, par exemple).

En troisième lieu, des contributions qui ne sont pas des taxes au sens strict, mais qui s'y apparentent aux yeux du grand public. Il s'agit des contributions de type "point vert", qui ne sont pas obligatoires dès lors que les entreprises prennent elles-mêmes en charge la récupération des déchets (pour le cas du point vert).

Un effort d'unification a été entrepris il y a deux ans avec la TGAP qui peut être présentée comme une véritable « écotaxe à la française ».

La TGAP

La création de la TGAP (Taxe générale sur les activités pol-

luantes), dans la loi de finances pour 1999, répond, à l'origine, à trois objectifs :

- ✓ satisfaire les attentes environnementales, de plus en plus fortes, et dont la prise en compte nécessite des investissements importants ;
- ✓ trouver de nouvelles ressources afin de financer les priorités du gouvernement dans d'autres domaines, sans augmenter le niveau global des prélèvements obligatoires ;
- ✓ s'inscrire dans la perspective de la future écotaxe européenne.

Le gouvernement justifie la création et l'extension de la TGAP par l'application concrète du principe pollueur/payeur et la volonté de rééquilibrer la fiscalité afin de financer d'autres priorités que l'environnement sans augmenter le niveau global des prélèvements obligatoires.

Le périmètre actuel de la TGAP comprend cinq anciennes taxes fiscales ou parafiscales (la mise en décharge de déchets ménagers, le stockage et l'élimination de déchets industriels spéciaux, la consommation d'huiles, la pollution industrielle de l'air, le bruit généré par le trafic aérien). Depuis un an, la France a étendu cette taxe aux lessives, aux grains minéraux naturels, aux produits antiparasitaires à usage agricole et aux installations classées, c'est-à-dire à certains sites industriels ou com-

merciaux dont l'exploitation a un impact direct sur l'environnement.

Les projets annoncés d'extension

L'extension de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie devrait intervenir en 2001, après une concertation approfondie sur les modalités d'assujettissement des entreprises fortement consommatrices d'énergie. Cette concertation a été engagée sous la forme d'un livre blanc auquel les entreprises concernées pouvaient répondre jusqu'au 31 octobre 1999. Cette extension s'inscrit dans le cadre du protocole de Kyoto, par lequel la France a pris l'engagement de stabiliser ses émissions de gaz à effet de serre au niveau de 1990.

Le produit de l'application d'une telle mesure serait de l'ordre de 7 milliards de francs en prenant comme hypothèse une application stricte du projet de directive européenne, avec les exonérations actuellement envisagées. On connaîtra les modalités exactes de cette extension lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2001. En effet, ce point donne actuellement lieu à un débat au sein même du gouvernement entre le ministère de l'Environnement et le ministère

de l'Economie et des Finances. L'hypothèse retenue par le ministère de l'Environnement, qui est fondée sur un rendement de 8 milliards de francs, reviendrait à pénaliser lourdement les industriels gros consommateurs d'énergie et mettrait en péril leur compétitivité. C'est pourquoi, le ministère de l'Économie, qui a consulté ces industriels, a retenu une hypothèse basse qui plafonne le produit de cette taxe à 4 milliards de francs. En contrepartie, les industriels s'engageraient à mettre en œuvre des programmes de limitation de leurs émissions, programmes négociés avec les pouvoirs publics et assortis de sanctions en cas de non respect. Le Premier ministre devrait arbitrer entre ces deux hypothèses.

La TGAP est appelée à monter rapidement en charge. Pour 2000, son rendement sera de 3,2 milliards de francs, mais il devrait atteindre rapidement 8 milliards de francs, si ce n'est 12,5 milliards de francs.

Les effets pervers de l'approche française

En instaurant la TGAP, le gouvernement français n'a pas choisi de privilégier le divi-

dende écologique et donc la protection de l'environnement. *Au contraire, en privilégiant une assiette large et des taux peu élevés, le gouvernement français a choisi de donner priorité au dividende fiscal, c'est-à-dire au rendement de la taxe.* Le taux n'est ni assez élevé, ni assez sélectif pour inciter à des comportements non polluants. En revanche, l'Etat peut disposer chaque année d'une « rente sur la pollution », rente qui a vocation à croître dans les prochaines années, comme on vient de le voir.

L'exemple de la taxation des lessives est très significatif. La taxation des détergents, notamment ménagers, ne peut réellement dissuader de les utiliser, car il n'existe aucun produit de substitution. De plus, pour ne pas « perturber la concurrence », le gouvernement a élargi l'assiette à l'ensemble des produits (avec et sans phosphates), répondant plutôt ainsi à un objectif financier fixé à l'avance (500 millions de francs).

Le gouvernement français semble avoir choisi cette voie et a fait de la fiscalité écologique une ressource supplémentaire plutôt qu'un instrument de lutte contre la pollution.

Cette écotaxe doit, en effet, permettre le financement d'autres priorités françaises, que sont l'emploi et les « 35 heures ».

La création de la TGAP avait pour objectif d'améliorer l'inci-

tation à la protection de l'environnement, en application du principe pollueur / payeur, et de rompre le lien entre taxation et droit à polluer, par son affectation au budget général de l'Etat. Son produit était auparavant directement affecté à des actions environnementales (pour le traitement des déchets, par exemple).

Cette taxe est aujourd'hui affectée à une partie du financement de la réforme des cotisations patronales de la sécurité sociale, c'est-à-dire l'allègement des charges frappant les bas salaires, condition de la mise en place des 35 heures. À terme, le coût des 35 heures sera compris entre 100 et 110 milliards de francs par an, avec une contribution de la TGAP d'environ 12,5 milliards de francs (1).

Enfin, la TGAP est une sorte d'au-baine pour le gouvernement français : un impôt populaire car assis sur l'environnement. En effet, le niveau des prélèvements obligatoires est déjà à un niveau record et le gouvernement ne peut augmenter la pression fiscale ; d'autre part, *le gouvernement doit financer des dépenses importantes et n'a entrepris aucune action de baisse des autres dépenses publiques pour financer ses priorités.*

Dans ce contexte, la dimension incitative des écotaxes de type TGAP est limitée et, ce, pour deux raisons :

✓ son assiette et son taux qui privilégient le dividende « fis-

cal » au détriment du dividende « écologique » ;

✓ le fait qu'elle n'encourage pas les entreprises à intégrer la dimension environnementale dans leur activité. En s'acquittant de la TGAP, les entreprises peuvent être tentées de considérer avoir suffisamment contribué à la protection de l'environnement.

Les écotaxes, telles qu'elles existent actuellement en France, agissent en aval en étant fondées sur le principe pollueur / payeur, privilégiant plus la dimension « réparatrice » que la dimension « préventive ».

Vers une autre approche de la taxation environnementale

Les industriels français, et plus généralement européens, ont toujours souhaité que les instruments financiers de la protection de l'environnement intègrent une autre dimension.

Un exemple :

Eco-Emballages ou le « point vert à la française »

Eco-Emballages, l'équivalent français du DSD allemand (Duales System) a été créé, à

l'initiative des industriels français, afin de devancer une éventuelle taxation brutale de la production de déchets. L'intérêt de la contribution perçue par Eco-Emballages est qu'elle n'est pas assise sur une pollution directe mais, à la source, sur la production d'emballages. Elle revêt donc un caractère préventif.

Plus précisément, les contributions de type « point vert » sont à distinguer des écotaxes pour deux raisons :

- ✓ il ne s'agit pas d'un prélèvement obligatoire. La loi oblige seulement les industriels à pourvoir à l'élimination de leurs emballages : ils ont théoriquement la possibilité d'organiser leur propre système de collecte et de valorisation ;
 - ✓ la contribution n'est pas perçue par les pouvoirs publics, mais par une société privée agréée par l'Etat dont la mission est de soutenir financièrement les programmes de collecte sélective.
- Les contributions de type Eco-Emballages ont une dimension plus incitative que la taxation de type TGAP, notamment depuis la récente révision du barème. Le nouveau barème prend, en effet, mieux en compte la composition de l'emballage (poids, choix des matériaux) et son incidence sur l'environnement.

En dehors de cet exemple du « point vert », d'autres approches ont, dans le cadre européen, semblé plus pertinentes aux industriels français et, notamment, toutes les approches reposant sur une prise en compte des produits « du berceau à la tombe ». Ces approches, qui peuvent intégrer une dimension fiscale, s'inscrivent vraiment dans une logique de protection de l'environnement. Ce sont les approches de type IPP (Integrated Product Policy).

La pertinence des approches de type IPP

On peut définir l'IPP comme une approche dont l'objectif est de réduire l'impact global du cycle de vie des produits sur l'environnement. Elle concerne donc tous les acteurs, à chaque niveau de la chaîne, et se caractérise par un partenariat entre le producteur, le distributeur, le consommateur et les pouvoirs publics.

L'IPP suppose donc, de leur part, une démarche partenariale.

Le cycle de vie du produit (« from the cradle to the grave ») peut constituer la trame de l'application d'une démarche IPP, qui peut englober, entre autres, les points suivants :

- ✓ la conception des produits et son impact sur l'environnement ;
- ✓ le choix d'un procédé de fabrication écologique ;

- ✓ les grands choix logistiques dans la distribution ;
- ✓ le produit en fin de vie (valorisation, recyclage).

L'IPP peut être considérée comme un nouveau cadre de management environnemental qui utilise les instruments déjà existants (certification ISO 14000 ou EMAS, ecolabels et écotaxes).

Un bon exemple de partenariat entre pouvoirs publics et industriels dans le cadre de l'IPP peut être la définition en commun d'une forme d'internalisation des coûts de traitement du produit en fin de vie. En concertation avec les pouvoirs publics, les industriels de tel ou tel secteur mettent en place une filière de traitement pour le produit en fin de vie, financée par les entreprises. Cette approche a un double intérêt :

- ✓ un intérêt écologique, avec la mise en place de filières de traitement et l'incitation à fabriquer un produit dans une logique environnementale ;
- ✓ un intérêt économique, par le biais de la mise en œuvre d'une réelle contribution au service de l'environnement.

Cet exemple apparaît vraiment significatif du bénéfice qu'on peut tirer d'une approche de type IPP. Dans ce cadre, les entreprises acceptent d'être mises à contribution, y com-

pris financièrement, parce que la protection de l'environnement n'est pas utilisée comme un prétexte pour financer d'autres actions comme les 35 heures.

Des instruments économiques au service de l'environnement

Plus généralement, il faut privilégier les instruments qui permettent d'œuvrer à la protection de l'environnement en s'inspirant d'une véritable logique économique. A ce titre, le système des permis transférables offre des garanties environnementales grâce au respect d'objectifs fixés à l'avance, tout en permettant une certaine flexibilité économique qui limite les effets pervers de la TGAP telle qu'elle existe actuellement.

Le principe est relativement simple : les pouvoirs publics et l'industrie s'accordent pour définir des objectifs environnementaux : niveau maximum des émissions, limitation des emballages, objectifs de recyclage. Les industriels s'accordent ensuite entre eux pour respecter ces objectifs par le biais du système des « droits à polluer ». Par exemple, en matière de recyclage, on peut imaginer des transferts d'obligations entre filières (papiers

cartons et plastiques) ou entre régions au sein de l'Union européenne. Ce système a l'avantage de prendre en compte la diversité des situations et offre beaucoup plus de souplesse qu'une taxation indifférenciée.

Cette approche négociée contient une réelle dimension incitative car elle permet aux entreprises qui font des efforts de « vendre » leurs « droits à polluer » et sanctionne les moins respectueuses de l'environnement qui, en l'absence d'efforts significatifs, sont lourdement taxées. De plus, le système des permis transférables peut s'appliquer au niveau communautaire et n'altère pas la compétitivité des entreprises d'une seule zone.

Pourtant, la France ne semble pas encore politiquement prête à ce type de réforme. Les notions de sanction et de taxation, couplées à la logique budgétaire (et dépensière) de la France, s'accordent mal avec une politique relativement libérale de l'environnement.

Ainsi donc, la mise en place d'une politique environnementale qui associe réellement industriels et pouvoirs publics ne se fera qu'à deux conditions.

La première, comme on vient de le voir, est que la politique environnementale, ait réelle-

ment une portée environnementale, et pas seulement d'autres visées.

La seconde est que cette politique environnementale ait une dimension au moins européenne, c'est-à-dire que les différents instruments fiscaux soient harmonisés au plan européen. Cette dimension existe pour certains pans de la politique environnementale (par exemple le « point vert » qui existe à travers toute l'Europe à l'initiative des industriels européens), mais elle reste à créer pour tous les autres.

De plus, les mécanismes d'une telle politique existent déjà et sont simples à mettre en œuvre : l'IPP au niveau des entreprises et des secteurs et les permis transférables au niveau macroéconomique.

Note

(1) Source : Rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, Alfred Recours, député (PS) , octobre 1999.