

Quels outils pour un « développement durable » ? (1)

Par Yves MARTIN

Notre développement ne peut être durable que s'il prend en compte l'épuisement des ressources énergétiques non renouvelables, la nécessaire protection de notre milieu de vie, notamment contre le changement du climat, et l'évolution de la structure démographique de notre société.

Notre développement économique est performant parce qu'il est porté par l'efficacité du marché, que nous pouvons et devons réguler. Mais nous nous obstinons, pour protéger l'environnement et économiser les ressources non renouvelables, à recourir à des méthodes inspirées de celles de l'ex-Union soviétique : multiplication des interventions de l'État, sous forme de règlements, autorisations individuelles ou interdictions, dont le coût n'est pas connu, et sous forme de subventions multiples, dont l'efficacité n'est pas mesurée. Si la confrontation entre développement et protection continue à opposer deux compétiteurs qui jouent sur des registres aussi différents, il n'y aura pas de « développement durable », et notre développement tout court sera de plus en plus handicapé.

On ne pourra porter la protection de l'environnement au niveau nécessaire que si l'on sait optimiser les mesures à prendre pour en réduire le coût.

On ne fera accepter ce coût qu'à trois conditions : chacun doit avoir l'assurance que le même effort est demandé à ses voisins, la protection de l'environnement ne doit pas introduire de distorsion de concurrence trop fortes dans un marché mondialisé, ni d'effets redistributifs fâcheux, entre les ménages pauvres et riches, qui ne puissent être corrigés. La protection de l'environnement ne peut être efficacement optimisée que si elle s'insère, chaque fois que c'est possible, dans les mécanismes d'un marché qui doit être régulé en corrigeant les prix par des taxes (2) représentatives des atteintes à l'environnement provoquées par nos activités de producteurs et de consommateurs. Cette approche doit être mise en œuvre chaque fois qu'il est possible de trouver une assiette corrélée à ces atteintes et facilement mesurable : tel est le cas pour économiser les matières premières non renouvelables, pour réduire les pollutions de l'air et de l'eau, ou lutter contre le bruit ; seules les questions de sécurité des installations et des produits et la protection de la biodiversité échappent à cette approche.

I. Les instruments de la protection de l'environnement

La fiscalité, au sens large du terme (taxes, impôts, cotisations sociales, redevances autres que pour services rendus), a pour objet de financer les dépenses publiques que notre société juge politiquement nécessaire d'engager au

niveau de l'État ou des collectivités locales. Au-delà de cette finalité première, toute fiscalité a deux effets : un effet redistributif (transfert entre les ménages et les entreprises, transfert entre ménages dont le niveau de revenu est différent) et un effet incitatif (ou dissuasif) qui pousse le contribuable à adopter un comportement qui diminue l'assiette de l'impôt qu'il doit payer.

Tous les prélèvements obligatoires ont ainsi pour but premier de financer les dépenses publiques jugées opportunes par nos institutions démocratiques. Certains d'entre eux ont un effet vertueux car ils sont une incitation à réduire le besoin de dépenses publiques ultérieures (taxes sur l'alcool et le tabac, TIPP), d'autres, au contraire, ont pour résultat pervers d'augmenter ces dépenses. Tel est, en particulier, le cas des prélèvements assis sur les salaires qui sont une incitation à réduire l'emploi d'où un accroissement des coûts budgétaires du chômage.

La situation actuelle se caractérise par trois faits majeurs :

- ✓ la crise de l'emploi,
- ✓ la nécessité de plafonner les dépenses publiques,
- ✓ la montée des problèmes d'environnement qui sont susceptibles d'accroître les dépenses publiques et le souci d'un développement durable qui exige qu'une partie de la dépense publique ne serve plus la demande de la génération actuelle mais réponde aux besoins des générations futures.

Ces trois contraintes paraissent parfaitement contradictoires. Il est pourtant possible de surmonter cette contradiction en optant résolument pour une fiscalité écologique assise sur les consommations de ressources non renouvelables et sur les comportements générateurs de coûts externes qui induisent des dépenses publiques.

1.1- Environnement et Fiscalité

La protection de l'environnement s'est jusqu'ici appuyée pour l'essentiel sur des règlements qui présentent le double inconvénient de n'être efficaces que si l'on met en place assez de « fonctionnaires gendarmes » pour les contrôler, et qui ne savent pas répartir l'effort de façon optimale pour obtenir un résultat donné.

Par ailleurs, cette réglementation ne s'est guère exercée que sur les activités industrielles (ou assimilées) parce que le nombre des sources de pollution à contrôler n'était pas trop élevé (quelques milliers), mais elle s'est avérée impuissante vis-à-vis des atteintes plus diffuses à l'environnement qui résultent du comportement des agriculteurs et des consommateurs finaux. Or ces dernières atteintes deviennent aujourd'hui dominantes, notamment en matière de pollutions globales (changement climatique).

La fiscalité permet de corriger les imperfections du marché tout en gardant le bénéfice de son efficacité décentralisée, si elle s'attache délibérément à modifier les prix en y intégrant les coûts futurs (effet de serre) ou les coûts externes attachés à certaines consommations.

Citons quelques exemples :

- ✓ tant que l'on ne perçoit pas sur les utilisateurs qui évaporent l'eau d'un bassin en période d'étiage une redevance égale au coût de développement de cette ressource, on sera condamné à réaliser des ouvrages collectifs (barrages) coûteux, écologiquement perturbateurs et non rentables pour la collectivité ;
- ✓ en taxant insuffisamment le gazole, [avec pour conséquence que l'on n'impute pas - NDLR] au transport routier de marchandises ses coûts d'infrastructures, d'insécurité et d'environnement (la taxe actuelle est deux fois trop faible), on induit un développement de cette activité qui va très au-delà de son utilité sociale réelle et engendre toute une série de conséquences perverses : organisation de la production avec des sous-traitances à très longue distance hors du territoire national, avantage artificiel donné au port de Rotterdam au détriment de nos ports nationaux, nécessité de financer de nouvelles autoroutes, notamment pour assurer un trafic de transit qui ne nous paie pas ce qu'il nous coûte, mise en déficit du fret SNCF, etc. ;
- ✓ la seule façon non ruineuse d'honorer les engagements pris et à prendre en matière de changement climatique est d'instaurer une taxe progressivement croissante sur le CO₂, pour susciter chez les utilisateurs d'énergie que nous sommes tous les économies d'énergie fossile les moins coûteuses ;
- ✓ une grande partie des dysfonctionnements de notre développement urbain (caractérisé par la spécialisation de ses divers espaces et par sa dilution accélérée, génératrice de ségrégation et de besoins toujours plus grands de déplacements automobiles) n'est-elle pas imputable à une très forte subvention à la mobilité, que pourrait corriger un péage urbain ?

Une telle fiscalité peut prendre une place très importante dans les ressources destinées à couvrir nos dépenses publiques, ce qui permettrait de régler une grande part de nos problèmes d'environnement les plus lourds, tout en diminuant nos besoins de dépenses publiques et en permettant de réduire d'autres prélèvements dont l'effet incitatif est pervers, notamment ceux qui sont assis sur les salaires.

Si nous comparons le sort fiscal qui est fait jusqu'ici à l'utilisation de main-d'œuvre et à la consommation d'énergie fossile, on constate ceci :

- ✓ la main-d'œuvre est renouvelable, nous n'avons pas besoin de l'importer et sa non-utilisation est génératrice des coûts budgétaire et humain du chômage ;
- ✓ l'énergie fossile n'est pas renouvelable, nous l'importons en totalité et son utilisation est génératrice des coûts futurs du changement climatique ;
- ✓ or, nous taxons lourdement la main-d'œuvre et pas l'énergie fossile (à l'exception de la taxation, par ail-

leurs insuffisante, des carburants routiers). Il nous faut faire l'inverse pour créer de l'emploi en économisant l'énergie.

Une telle fiscalité destinée à financer les dépenses générales de l'Etat et des collectivités locales n'a rien à voir avec les petits prélèvements obligatoires affectés aux financements de fonds d'intervention pour la protection de l'environnement (redevance des agences de l'eau, taxes parafiscales sur le SO₂, les huiles usées, les déchets, etc.). Ces derniers peuvent avoir certains mérites, mais participent de l'augmentation des dépenses publiques plus que de leur maîtrise.

1.2- L'évaluation

Notre fiscalité est une superposition de très nombreux prélèvements obligatoires instaurés au cours du temps pour financer l'augmentation ininterrompue des dépenses publiques. Lors de l'institution de chaque prélèvement nouveau (ou lors de sa modification), on s'est souvent intéressé à son effet redistributif (pas toujours), mais on ne s'est que très rarement soucié de son effet incitatif, qui existe pourtant toujours. Ce dernier effet peut être vertueux, en poussant le contribuable à modifier son comportement dans le sens de l'intérêt général, mais il est parfois pervers, orientant ce comportement dans un sens générateur de coûts pour la collectivité.

Les modalités selon lesquelles sont institués nos prélèvements obligatoires devraient être améliorées. Les investissements importants, privés et publics, font, depuis 1975, l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement, soumise à enquête publique et parfois à débat public ; de la même façon, toutes les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires soumises au vote du Parlement devraient être accompagnées d'une étude de leur impact sur le besoin de dépenses publiques futures et sur leur effet redistributif (entre les ménages et les entreprises, d'une part, entre les ménages riches et pauvres, d'autre part) ; ces études devraient faire l'objet d'un débat dans une instance appropriée où se retrouveraient des représentants des ménages, des salariés, des entreprises et de l'Etat.

Par ailleurs, on a rarement porté une attention suffisante à l'effet redistributif des atteintes à l'environnement et des mesures prises pour les réduire.

Les ménages à revenu modeste sont souvent plus exposés à ces atteintes, n'ayant pas, par exemple, la possibilité de choisir leur résidence dans un lieu abrité du bruit des infrastructures de transport, ni d'assurer l'isolation phonique de leur logement.

On se soucie très peu de l'impact sur les ménages à revenus modestes des règlements pris pour protéger l'environnement :

- ✓ a-t-on parlé du fait que la « pastille verte », attribuée aux automobiles peu polluantes, toucherait principalement ces ménages, compte tenu du fait que leurs véhicules, le plus souvent anciens, ne pourraient en bénéficier et donc ne pourraient circuler en cas de pollution de l'air aigüé ?

✓ - s'est-on soucié de l'impact du contrôle technique des véhicules sur le coût d'usage des automobiles du décile inférieur des ménages motorisés les moins fortunés ? Lorsque cette dernière mesure a été prise, le but était de relancer l'industrie automobile, en retirant de la circulation un million de véhicules, plus que d'accroître la sécurité routière ? A-t-on vérifié que les véhicules les plus anciens, détenus le plus souvent par des ménages peu fortunés, roulant peu et soucieux de ne pas risquer d'endommager un véhicule dont ils auraient des difficultés à financer la réparation ou le renouvellement, étaient plus dangereux que des véhicules neufs inutilement puissants, détenus par des ménages à hauts revenus ?

✓ lorsque l'on a supprimé la vignette (qui était un frein utile à l'achat de gros véhicules et aurait pu servir efficacement à promouvoir des véhicules peu consommateurs), a-t-on dit que ce cadeau fiscal était beaucoup plus important pour les ménages aisés, possesseurs de véhicules récents et puissants, que pour ceux dont le véhicule ancien n'était assujéti qu'à une vignette à taux moitié ou nul ?

Par contre, ceux qui consomment le plus de carburant, en roulant davantage dans des véhicules plus puissants, ne manquent pas de protester contre un relèvement de la TIPP, en mettant en avant son impact sur les automobilistes plus modestes, sans que l'effet redistributif de la mesure ait été étudié. Quand j'ai plaidé pour une fiscalité écologique nouvelle, j'ai demandé à la direction de la Prévision si la TIPP avait un effet redistributif défavorable pour les ménages modestes ; je n'ai pas eu de réponse.

L'effet redistributif d'une fiscalité écologique doit être étudié, comme il devrait l'être pour toute mesure fiscale.

Si une fiscalité écologique nouvelle a un effet redistributif fâcheux, une petite partie de la recette doit être utilisée à compenser forfaitairement cet effet pour les plus démunis, sans supprimer l'effet incitatif de la taxe.

II. Domaines d'application

Quatre fiscalités écologiques devraient notamment être créées (taxation de l'énergie et péage urbain), développées (taxe sur les carburants) ou préservées (redevances des agences de l'eau, gravement mises à mal par la loi de 2006).

II.1- Taxer l'énergie fossile

Maîtriser le changement du climat, en stoppant l'augmentation de la concentration en gaz à effet de serre de notre atmosphère, ne sera possible que si nous arrivons à diviser par deux les consommations d'énergie fossile de la planète, qui sont responsables de nos émissions de CO₂. Compte tenu de la croissance inévitable et légitime des émissions des pays en développement, les pays industrialisés doivent avoir pour objectif de diviser par quatre ou cinq leurs propres émissions dans les cinquante ans qui viennent. L'objectif du « facteur 4 » que nous nous sommes fixés est pertinent.

Mais nous ne pourrions l'atteindre que par un infléchissement progressif et programmé à long terme des comportements de chacun (ménages et entreprises) et des techniques développées par nos entreprises.

Seule la mise en place d'une fiscalité sur l'énergie fossile peut organiser cette évolution. Son taux devrait croître progressivement, dans le cadre d'une programmation glissante sur dix ans, pour atteindre un minimum de 150 € par tonne de carbone dans dix ans, par exemple, et 300 € dans vingt ans.

Le nucléaire présente aussi des externalités qui devraient lui être imputées. En 1993, les négociations dans l'Union européenne ont montré qu'un accord était alors possible avec nos partenaires pour organiser la lutte contre l'effet de serre par une taxation du CO₂, à condition qu'il y ait aussi une taxation de l'électricité d'origine nucléaire, égale à la moitié de celle qu'aurait supportée l'électricité produite avec du charbon. La France a alors fâcheusement refusé cette formule, qui aurait pourtant augmenté la compétitivité relative de notre électricité, à la veille de l'ouverture du marché européen de cette énergie. Dans ce marché, toute économie d'électricité d'origine nucléaire faite en France, induite par une telle taxe, nous aurait permis d'exporter davantage d'électricité, facilitant ainsi la réduction du CO₂ émis par les centrales au charbon de nos voisins.

Notre économie est fondée sur les deux facteurs de production majeurs que sont la main-d'œuvre et l'énergie fossile : la main-d'œuvre est renouvelable, nous en importons très peu et sa non utilisation est génératrice des coûts budgétaires et sociaux du chômage ; l'énergie fossile n'est pas renouvelable, nous l'importons en quasi totalité et son utilisation est génératrice des coûts futurs du changement du climat. Or, 38% de nos prélèvements obligatoires sont aujourd'hui assis sur les salaires (cotisations sociales, taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, 1% logement, versement transport...) et 3,5% seulement sur l'énergie fossile (taxe sur les carburants).

Pour éviter que les ménages à faibles revenus ne soient lésés par ce redéploiement fiscal, la taxe sur l'énergie devrait être utilisée à baisser, d'une part, le taux de TVA sur des produits de première nécessité judicieusement choisis et, d'autre part, la part salariale des prélèvements sur les salaires.

Pour compenser en moyenne son impact sur les entreprises, elle pourrait servir à baisser la part patronale des charges sociales, remplaçant ainsi une incitation à économiser la main-d'œuvre (et donc à créer du chômage) par une incitation à économiser l'énergie : non seulement cette taxe ne serait pas une augmentation des prélèvements obligatoires (4), mais elle permettrait de les diminuer, toutes choses égales par ailleurs, en réduisant les coûts budgétaires du chômage (5) et en évitant de distribuer, comme on le fait aujourd'hui, des aides publiques toujours plus fortes pour susciter des actions d'économies d'énergie (6), qui restent très insuffisantes pour nous conduire au facteur 4 et qui ne sont pas optimisées (le montant de l'aide

par tonne de CO₂ évitée varie de 1 à 100 selon la puissance des *lobbys* qui les obtiennent).

Cette fiscalité ne pourra se développer pleinement que si elle est instaurée au niveau européen, pour ne pas introduire de distorsions injustifiées au sein du marché unique. Par ailleurs, la protection des industries à forte intensité énergétique (fabrication de matériaux et chimie) (7) contre la concurrence des pays tiers devra passer à terme par la perception de droits de douane compensateurs sur les produits concurrents élaborés dans les pays qui ne feront pas les mêmes efforts pour protéger l'environnement global (8) ; en attendant, il faut exempter ces industries de la taxe, mais les soumettre à une procédure de permis d'émissions négociables sur une bourse communautaire. Les permis devraient être alloués sur la base des émissions des établissements concernés lors d'une année prise pour référence, affectées d'un « coefficient de progrès » inférieur à 1 et décroissant chaque année. Le dispositif devrait être géré de façon à ce que le cours des permis suive une trajectoire voisine de celle programmée pour la taxe : l'évolution de ce cours doit en effet être prévisible, comme celui de la taxe, pour guider efficacement les choix des industriels ; le dispositif actuellement en cours de mise en place ne répond pas du tout à ces conditions et ne peut donc être efficace.

II.2- Réguler la mobilité

La mobilité est un facteur de liberté, et la liberté n'a pas de prix, mais la mobilité a un coût élevé pour la collectivité ; les coûts collectifs induits par les transports, principalement par les transports routiers, sont multiples : coûts des infrastructures, des accidents et des atteintes à l'environnement, telles que le bruit, l'effet de coupure dû aux infrastructures, la pollution locale de l'air et la pollution globale évoquée ci-dessus. Les péages et les divers impôts spécifiques du secteur transport (taxe sur les carburants, taxe à l'essieu, taxe sur les voitures de sociétés...) sont loin d'équilibrer les coûts externes de notre mobilité.

En subventionnant la mobilité des marchandises et des personnes, nous provoquons une demande de transports qui excède leur utilité sociale réelle et nous orientons, de façon peu réversible, l'organisation de nos villes, de notre territoire et de la répartition internationale du travail, dans une direction qui accroît toujours plus la consommation de carburants.

Le bilan doit être fait, d'une part, pour les transports interurbains et, d'autre part, pour les transports en agglomération.

Dans les transports interurbains, l'automobile à essence paie ce qu'elle doit au titre des atteintes à l'environnement local, mais c'est loin d'être le cas de l'automobile diesel et surtout du transport routier de marchandises, qui ne paierait tous ses coûts que si la taxe sur le gazole était multipliée par 2 ou 2,5 (9).

On dit souvent, à tort, que la suppression de cette sous-tarifification ne changerait pas grand chose à nos consommations de carburants ; ceux qui le pensent sous-estiment la sensibilité au prix de la demande de transport.

A très court terme, un relèvement du prix des carburants n'induit, il est vrai, qu'une réduction faible, en moyenne, de l'usage que chacun fait du véhicule qu'il possède (la réduction immédiate de consommation provoquée par une augmentation de 10% de ce prix, est seulement de l'ordre de 2%). Mais si l'augmentation est durable, nombreux sont ceux qui en tiendront compte pour choisir leur nouvelle voiture parmi les modèles présents sur le marché ; trois ans plus tard, les constructeurs sortiront des modèles plus économes utilisant les technologies déjà disponibles, puis ils réorienteront leurs recherches sur des technologies nouvelles qui interviendront à plus long terme.

Sur un autre plan, à l'occasion d'un changement de résidence, les choix de localisation (parmi les logements disponibles) seront infléchis par le coût des transports. Les collectivités tiendront compte du coût d'usage prévisible des véhicules particuliers pour développer des transports collectifs en site propre, très longs à mettre en œuvre. L'implantation des constructions nouvelles sera enfin modifiée, si le signal donné par le prix des transports est fort et crédible dans la longue durée.

L'organisation de la production industrielle et l'aménagement du territoire seront aussi modifiés ; la sous-tarifification des transports routiers n'a-t-elle pas, par exemple, étendu indûment l'*hinterland* du port très performant de Rotterdam, au détriment des ports français, et facilité la délocalisation de certaines de nos productions industrielles ?

Pour apprécier l'impact à très long terme du prix des transports sur la consommation de carburants, il faut observer que nous consommons 3,5 fois moins de carburant routier par habitant que les Etats-Unis, qui n'ont jamais taxé ces produits ;

Ce résultat a été atteint sans freiner le développement de notre économie et sans nuire à la compétitivité de notre industrie automobile qui est, au contraire, bien placée sur le marché mondial.

Comme pour la taxation de l'énergie au titre de l'effet de serre, c'est au niveau de l'Europe que nous devons susciter le relèvement programmé de la taxe sur les carburants, en nous inspirant de la politique du Royaume-Uni, qui a mis en œuvre depuis 1993 une augmentation annuelle systématique de cette taxe (en monnaie constante) : dans ce pays, la taxe sur le gazole, qui était supérieure à la nôtre de 28% en 1993, l'est aujourd'hui de 78% ; cette taxe y est égale à celle sur l'essence.

II.3- Un péage urbain

La gratuité de l'usage de nos rues par les automobiles constitue une subvention à la mobilité très supérieure à celle qui est observée pour les transports interurbains ; elle est injustifiée et a des conséquences perverses sur l'évolution de notre urbanisme.

L'automobile est responsable du coût élevé des transports collectifs urbains : soit, en effet, ces transports collectifs s'enterrent pour échapper à la congestion engendrée par

l'automobile, ce qui coûte très cher en investissements, soit ils restent en surface et subissent la congestion, qui accroît leur coût d'exploitation et diminue leur attractivité. Simultanément, les automobilistes bénéficient de toute amélioration des transports collectifs qui leur enlève des concurrents : 10 % de véhicules en moins permettent de passer d'une congestion sévère à une circulation fluide. Enfin, l'ajustement de l'offre et de la demande pour l'utilisation de nos rues se fait par le mécanisme de la file d'attente ; un embouteillage n'est en effet rien d'autre qu'une queue, comme il y en avait devant les magasins vides de l'ex-Union soviétique. Dans tous les autres domaines de notre organisation économique, nous savons bien que, pour ajuster l'offre à la demande sans gaspillage (c'est-à-dire sans perte collective), on utilise les prix : nous économiserons beaucoup de carburant et de temps, le jour où l'utilisation de l'automobile en ville sera régulée par un péage.

Les automobilistes urbains sont donc responsables d'une part importante du coût des transports collectifs ; ils bénéficient de ces transports et ils auraient intérêt à une régulation par un péage de la concurrence qu'ils se font entre eux ; or, jusqu'ici, pour subventionner les transports collectifs, c'est à ceux qui créent des emplois que l'on demande une contribution, par le « versement transport » assis sur les salaires, non aux automobilistes, par un péage.

Face à la concurrence de l'automobile, pour maintenir une attractivité suffisante des transports collectifs, les usagers de ces derniers paient eux-mêmes moins du tiers de ce qu'ils coûtent.

La subvention que nous accordons aujourd'hui à la mobilité urbaine est donc considérable : subvention implicite pour l'automobile, qui bénéficie de la gratuité de nos rues, et explicite pour les transports collectifs, dont l'impôt doit équilibrer les comptes.

Compte tenu de la décroissance rapide du prix des terrains quand on s'éloigne du centre-ville, cette subvention à la mobilité crée une incitation très efficace à habiter loin, dans un urbanisme de moins en moins dense où les déplacements sont de plus en plus longs et où l'on ne peut plus organiser de transports collectifs.

On doit souligner que la taxation de la main-d'œuvre, déjà évoquée, a elle aussi des effets pervers sur notre développement urbain : pour la distribution d'une même marchandise (du lieu de production au domicile du consommateur), le supermarché en centre-ville crée deux fois plus d'emplois et consomme deux fois moins de carburant que l'hypermarché en périphérie. De la même façon, pour le transport d'un passager sur 1 km, l'autobus crée deux fois plus d'emplois et consomme deux fois moins de carburant que la voiture particulière. En taxant la main-d'œuvre et en subventionnant la mobilité, nous avantageons artificiellement l'hypermarché en périphérie et l'automobile, au détriment de leurs concurrents qui permettraient d'économiser de l'énergie.

D'autres politiques publiques sont également des incitations perverses à dé-densifier l'urbanisme :

- ✓ la taxe de publicité foncière décourage les changements de résidence qui permettraient de réduire la distance domicile-travail ;

- ✓ le fait de déduire du revenu imposable les frais de déplacements, et non le coût du logement, avantage ceux qui font le choix de se déplacer plus pour trouver un logement moins cher ;
- ✓ l'aide à l'accession à la propriété encourage les ménages à revenus modestes à investir là où leur capacité d'emprunt le leur permet, c'est-à-dire là où le terrain est le moins cher, mais le coût des transports le plus élevé (12).

On peut penser que l'urbanisme de moins en moins dense que nous bâtissons tous les jours n'est pas le fruit légitime d'une préférence profonde des français pour le pavillon isolé et pour l'automobile, mais le résultat de la perte d'aménité du centre-ville, dont les rues ont été abandonnées gratuitement à l'automobile, et des diverses politiques publiques qui avantagent insidieusement la dispersion de la ville.

Nous ne pouvons continuer à développer tous les jours, à la périphérie de nos villes, un urbanisme invivable sans automobile, alors que la vie au centre-ville est fâcheusement perturbée par l'automobile.

Un péage urbain est la seule façon de réorienter notre développement urbain. Une loi est nécessaire pour le rendre possible ; nos parlementaires doivent avoir le courage de la prendre, car ce péage constituerait une révolution culturelle bien moindre que celle qui a consisté, en 1968, à instaurer le stationnement payant sur la voie publique. Comment gérerait-on nos villes, si le stationnement payant n'avait pas été inventé à Paris par le préfet de police Maurice Grimaud ?

Un péage ne sera pas anti-social, s'il s'accompagne d'un fort développement des transports collectifs au bénéfice de ceux qui n'ont pas accès à l'automobile (parce que trop pauvres, ou trop jeunes, ou trop vieux) et s'il sert à acheter des terrains mieux situés pour les logements sociaux et à faciliter l'accession à la propriété dans les zones bien desservies par les transports collectifs. Il y aura sans doute des « cas sociaux » à traiter, parmi les ménages que l'on a fâcheusement encouragés à habiter loin. Des procédures d'exemption, au moins temporaires, seront nécessaires ; notre société a déjà affronté un tel problème dans d'autres domaines ; elle devrait pouvoir le faire, si c'est nécessaire, pour mettre en place le péage urbain.

II.4- Les redevances des agences de l'eau

La loi sur l'eau de 1964 a eu le grand mérite, en créant les agences de l'eau, d'introduire l'économie dans la gestion de la ressource en eau et d'organiser une concertation locale entre tous les partenaires concernés par cette ressource (usagers, élus locaux, Etat). Les agences ont reçu pour mission de contribuer financièrement à la réalisation des diverses actions « d'intérêt commun au bassin » qu'aucun maître d'ouvrage n'a intérêt à réaliser pour lui-même, à son seul profit.

Ces actions d'intérêt commun au bassin sont :

- ✓ la collecte et la mise à la disposition de tous des connaissances générales sur l'état de la ressource ;

- ✓ l'accroissement des ressources en eau (ou la réduction des prélèvements de certains usagers, au bénéfice de leurs concurrents) aux lieux et époques où elles sont insuffisantes, compte tenu des usages multiples dont elles sont l'objet ;
- ✓ la réduction de la pollution de la ressource ;
- ✓ la maîtrise des inondations ;
- ✓ l'entretien des cours d'eau et l'amélioration du milieu aquatique.

Pour financer ces actions et ouvrages d'intérêt commun, la loi de 1964 a donné aux agences la possibilité de percevoir des redevances incitatives sur les divers utilisateurs de la ressource « dans la mesure où ils rendent nécessaires ou utiles les interventions des agences et dans la mesure où ils y ont intérêt ».

On ne saurait trop insister sur le fait que les redevances des agences avaient un double but : faciliter le financement des actions d'intérêt commun au bassin et, simultanément, réduire le besoin de telles actions par une incitation, faite à chaque usager, de prendre lui-même toutes les initiatives décentralisées qui permettent d'atteindre, au moindre coût global, les objectifs concertés de gestion de la ressource en eau ; les redevances avaient pour but d'internaliser les coûts externes induits par le comportement de chaque usager. Dans cette perspective, le décret du 14 septembre 1966 relatif aux agences précise que les taux des redevances doivent tenir compte des « circonstances de temps et de lieu de nature à influencer sur la valeur de la ressource » ; cette valeur est très fortement variable, dans l'espace et dans le temps : souvent nulle, elle peut parfois atteindre des valeurs très importantes.

En raison de l'acuité des problèmes locaux, la première agence à démarrer a été celle d'Artois-Picardie, dont le domaine couvrait à peine plus de trois départements. L'esprit de la loi fut assez facilement respecté, grâce à la perception que les divers usagers de la ressource avaient de leur solidarité physique et parce que l'équipe de l'agence, très proche du terrain, put expliquer, souvent dans des réunions de canton, quel était l'état local de la ressource, quelle était sa valeur et pourquoi il était légitime que les redevances soient très modulées dans l'espace et dans le temps. Dès le printemps 1968 furent instituées des redevances pour prélèvements d'eau souterraine, modulées géographiquement dans un rapport de 1 à 16 ; des redevances pour consommation nette en période d'étiage de juin à octobre (eau prélevée et non restituée au milieu naturel), dont le taux était nul sur les trois quarts du bassin, mais atteignait 10 centimes par m³ dans certains secteurs ; des redevances pollution, enfin, qui variaient dans un rapport de 1 à 2,5 selon les zones. Les aides apportées étaient tout aussi modulées, pour bien affirmer les priorités des actions à susciter : elles atteignaient parfois 100% de l'investissement à réaliser.

Cette démarche n'a pu être conduite dans l'esprit de la loi de 1964 dans les quatre grands bassins (Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Rhône-Méditerranée-Corse, Adour-Garonne), malgré la qualité des équipes de ces agences. Leur territoire beaucoup trop vaste n'a pas permis d'y analy-

ser et d'expliquer les problèmes de l'eau à des usagers qui n'avaient souvent entre eux aucune solidarité physique, et dont la dispersion géographique rendait, en tout cas, difficile la perception de cette solidarité quand elle existait. Faute de pouvoir les expliquer autant qu'il eut fallu, on a dû rendre les redevances aussi indolores que possible par des taux trop uniformes et l'on a multiplié les bénéficiaires des aides de l'agence avec des interventions tarifées, au-delà même du champ des actions d'intérêt commun au bassin : les forages d'alimentation des adductions d'eau potables, les interconnexions de ces réseaux, la réduction des fuites qui les affectent et la collecte des eaux usées relèvent des services publics locaux d'eau et d'assainissement ; ils ne sont pas des ouvrages d'intérêt commun aux usagers du bassin, mais des services rendus aux seuls clients de ces services publics.

Alors que la loi de 1964 voulait instaurer un mécanisme économique différencié d'internalisation des coûts externes provoqués par chaque usager de la ressource, on a mis en place des « mutuelles » qui ont fatalement pour effet d'externaliser les coûts internes de chacun. On a inconsciemment favorisé une expansion insuffisamment efficace de la dépense publique, alors que les redevances avaient pour but de réduire cette dépense en répartissant mieux le coût de la gestion de la ressource en eau entre ouvrages collectifs et initiatives individuelles.

Au motif que les redevances instaurées en 1964 ne seraient pas constitutionnelles, le gouvernement a élaboré un projet de loi transférant au Parlement le vote des dispositions essentielles relatives à ces redevances ; ce projet centralisateur simplifie les assiettes des redevances et leur fait perdre tout effet incitatif, accentuant les défauts qui ont progressivement amoindri l'efficacité des agences. Que n'a-t-on profité de la Charte de l'environnement pour inscrire dans la Constitution un dispositif expérimenté depuis 38 ans ! On tourne le dos à la direction que l'on aurait dû suivre : décentraliser davantage la gestion concertée de la ressource en eau, et rapprocher progressivement les redevances de la valeur de l'eau et du coût collectif des comportements individuels.

Ce texte n'est sans doute pas conforme à la directive cadre « eau » qui avait été inspirée par notre loi de 1964.

Conclusion

Nous continuons à privilégier l'approche réglementaire, parce qu'il est politiquement plus facile d'édicter un règlement qui cache son coût que d'instaurer une taxe dont le grand mérite est d'afficher le sien de façon perceptible par tous.

Par ailleurs, alors que l'Etat est gravement endetté avant même d'affronter le problème éminemment prévisible du coût des retraites futures, nous multiplions des aides ponctuelles dont le coût par unité de résultat obtenu est très variable en fonction du poids des *lobbys* qui les ont demandées : l'Etat n'optimise pas sa dépense.

Lorsqu'il faut répartir des ressources limitées ou la capacité de notre environnement à digérer les pollutions que nous y déversons, la voie fiscale présente trois avantages :

- ✓ elle réduit le prix à payer pour protéger l'environnement, en suscitant toutes les initiatives décentralisées les moins coûteuses, ce que ne savent faire ni les règlements ni les subventions ;
- ✓ l'organisation de sa mise en œuvre est moins coûteuse que le contrôle des règlements ou l'octroi de subventions, qui exigent toujours plus de fonctionnaires ;
- ✓ une fiscalité écologique bien conçue n'est pas un impôt de plus, mais un impôt qui peut être substitué à un autre impôt dont les effets pervers sont parfois importants.

Notes

(1) Cet article est fondé sur la note éponyme du 4 novembre 2004, retouchée le 3 février 2007. Pour compléter l'exposé, il y a été intégré une note antérieure intitulée « Environnement, Fiscalité et Emploi », datée du 11 mars 1997.

(2) Les « permis négociables » sont un substitut possible aux taxes, mais ils sont plus coûteux à gérer et moins efficaces ; leur usage devrait être réservé aux seules activités à forte intensité énergétique pour lesquelles la taxe, en l'absence de droits de douane compensateurs, provoquerait des distorsions de concurrence inacceptables avec les pays qui ne l'instaurent pas. Les permis négociables institués en Europe présentent de graves défauts : les quotas, alloués de façon arbitraires dans les divers pays et entre les entreprises au sein de chaque pays, ne sont pas assez contraignants et ne constituent pas un guide à long terme, indispensable pour que l'industrie s'adapte au moindre coût ; leur marché n'est pas régulé, si bien que la spéculation financière ajoute les fluctuations de leurs cours à l'imprévisibilité du prix du pétrole.

(3) En augmentant le coût du chauffage des logements, la taxation de l'énergie peut poser des problèmes réels aux ménages à faibles revenus, mais une petite fraction de la taxe peut aussi servir à augmenter l'allocation personnalisée au logement (APL) de façon forfaitaire, sans perdre le bénéfice de l'incitation à ne pas trop chauffer.

(4) Augmentation inévitable par ailleurs pour faire face au vieillissement de notre population.

(5) De l'ordre de 50 milliards d'euros par an.

(6) 1 milliard d'euros en 2006.

(7) Le nombre d'établissements concernés est inférieur à mille, et leur valeur ajoutée représente 17% de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'industrie.

(8) A l'initiative des Etats-Unis, le protocole de Montréal pour l'interdiction des CFC prévoyait un dispositif de ce type, ce qui a suscité une adhésion générale à l'interdiction de ces produits.

(9) Cette sous-tarifcation s'est aggravée depuis 1985, alors que la prise en compte de l'effet de serre aurait dû nous inciter à la réduire, et que la baisse du prix du pétrole constituait une opportunité pour le faire : depuis 1985, les prélèvements spécifiques annuels sur les usagers de la route ont baissé de 4,26 milliards d'euros, sous l'effet de la baisse du taux de TVA sur les automobiles neuves, de la suppression de la vignette et de la récupération de la TVA sur la TIPP du gazole à usage professionnel.

(10) Les économistes nous enseignent que le péage qui conduit à optimiser l'usage d'une voirie fortement congestionnée est égal au coût de développement de la surface offerte à la circulation. Pour augmenter cette surface, nous investissons dans des parcs de stationnement souterrains qui permettent de réduire le stationnement sur la voirie ; le coût de ces parcs, rapporté au véhicule x km supplémentaire rendu possible, est de 0,3 à 0,45, soit 6 à 9 fois plus que la taxe sur le carburant.

(11) Dans la région Île-de-France, les ménages de la périphérie consomment quatre fois plus de carburant que ceux de Paris.

(12) Pour apprécier la solvabilité des candidats acquéreurs de logements, les banques comparent le revenu du ménage et la mensualité du remboursement, mais elles ne tiennent pas compte du budget transport, qui croît de 8 % du budget des ménages résidant dans Paris à 25 % à la périphérie de la région Île-de-France, où il pèse aussi lourd que le coût du logement. Lorsque de nouveaux accédants à la propriété sont contraints de revendre leur pavillon, faute de pouvoir payer les mensualités d'emprunts, on constate des décotes entre la valeur à la revente et le coût d'une construction neuve, qui peut être supérieure à l'aide publique reçue. Cette aide n'est donc pas allée au ménage visé, puisqu'il n'en retrouve pas la trace dans la valeur de son patrimoine. On doit craindre que ce dispositif ne débouche sur des crises redoutables dans une trentaine d'années, avec une population vieillie dont la mobilité sera réduite, et une automobile dont le coût d'usage ne pourra qu'augmenter.

(13) En 2000, pour 100 français âgés de 20 à 59 ans, le nombre des plus de 60 ans était de 40 ; en 2050, ce nombre sera de 80.