

# Les Monographies de Contribuables Associés

N° 12

Décembre 2007

## *Les écotaxes, fausse bonne idée ou vraie mauvaise idée ?*

*par Gérard Bramoullé,  
professeur à l'université d'Aix-Marseille III*

### *Résumé*

Au lendemain du Grenelle de l'environnement, de nouvelles taxes menacent les contribuables. Censées inciter nos concitoyens à modifier leurs comportements dans un sens plus écologique, ces « écotaxes » fournissent à l'État un alibi « vert » pour accroître la pression fiscale. Rien ne prouve, pour l'instant, qu'elles permettent de limiter la pollution. En revanche, ces recettes fiscales supplémentaires servent à financer des dépenses qui n'ont parfois rien à voir avec l'environnement. Gérard Bramoullé, professeur à l'université d'Aix-Marseille III et adjoint au maire d'Aix-en-Provence, analyse cette fiscalité et fait le point sur les différents types d'impôts écologiques, présents ou à venir, auxquels les Français sont ou seront bientôt assujettis.

**CONTRIBUABLES  
ASSOCIÉS**  
Contre l'oppression fiscale  
la pression des contribuables

**À la différence de la fiscalité traditionnelle, l'écotaxe ne devrait pas avoir pour objet premier de financer le budget de la puissance publique, mais celui de protéger l'environnement.**

## INTRODUCTION

Depuis les années quatre-vingt-dix, la fiscalité environnementale a beaucoup progressé dans les pays développés, suivant l'exemple des pays d'Europe du Nord qui avaient instauré des taxes sur les émissions de carbone (CO<sub>2</sub>) ou sur les pesticides. Dès 1991, la Commission de Bruxelles, voulant lutter contre l'effet de serre, proposait une écotaxe anti-CO<sub>2</sub>, finalement refusée par les gouvernements de l'Espagne et du Royaume-Uni.

**En France, hormis les redevances pollution de l'eau remontant aux années soixante, les principales écotaxes datent de 1992.** Elles étaient affectées au budget de l'Agence pour la défense et la maîtrise de l'environnement (ADEME), et cherchaient à freiner les pollutions dans des secteurs tels que les déchets, les pollutions atmosphériques, les nuisances sonores et les huiles de base d'hydrocarbures.

La loi de finances pour 1999 fusionna ces écotaxes, sans changer leur assiette, sous l'appellation de TGAP – taxe générale sur les activités polluantes. La même année, le gouvernement de Lionel Jospin voulut instaurer une écotaxe pour financer le passage aux 35 heures, mais le Conseil constitutionnel invalida ce projet.

Depuis 2006, une écotaxe pèse sur les équipements électriques et électroniques, et sa collecte, allouée aux municipalités, doit leur permettre de financer le recyclage ou la valorisation des déchets d'équipements électriques et électroniques (DEEE).

Derniers exemples, non exhaustifs : en 2007, à l'occasion du Grenelle de l'environnement, l'association UFC-Que Choisir a proposé d'instaurer une « *aquataxe* » sur les pesticides, afin d'amener les agriculteurs à « *changer leurs pratiques dans le domaine de l'eau* ». En outre, l'idée d'une taxe carbone est dans l'air.

Ces exemples illustrent non seulement la nouvelle mode fiscale, mais aussi la grande diversité des écotaxes, comme celle de leur utilisation. En fait, la définition de l'écotaxe n'est pas stabilisée. Prise dans un sens large, elle se caractérise par un prélèvement obligatoire, effectué *a priori* sans contrepartie, et par une assiette ayant un intérêt environnemental.

À la différence de la fiscalité traditionnelle, elle n'a pas pour objet premier de financer le budget de la puissance publique, mais celui de protéger l'environnement. À l'image de l'« *aquataxe* », il est légitime d'y inclure des redevances plus anciennes, telles que les redevances pollution gérées par les

Agences de l'eau; et l'on peut même considérer que la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers) ou encore les taxes sur le tabac, en font partie.

L'évaluation du poids de la fiscalité environnementale dépend alors de la définition adoptée et conduit à des chiffres très variés. En France, les taxes environnementales, au sens strict, représentent environ 6 milliards d'euros par an; il faut y ajouter les redevances, pour quelque 13 milliards; la TIPP peut être prise en compte pour presque 25 milliards, auxquels pourraient s'ajouter les 12 milliards de taxes sur le tabac (la consommation des fumeurs rapportant par ailleurs près de 60 milliards à l'État). Ainsi, selon les définitions, l'estimation varie entre 2,5 % et 22 % du budget de l'État, soit un écart de presque 1 à 10! Avec une définition intermédiaire, les instances européennes (Eurostat) estiment les recettes des taxes environnementales, en Europe, à près de 3 % du PIB.

**Quelle que soit la définition adoptée, l'enjeu fiscal n'est pas négligeable dans un pays qui subit déjà une surimposition d'environ 100 milliards d'euros par rapport à ses principaux voisins.** L'arbitrage entre cet enjeu fiscal et l'enjeu environnemental est alors un choix politique majeur, dont les termes ne sont pas simples à analyser dans un monde d'incertitude et de systèmes de valeurs incommensurables.

**Cela dit, certains éléments tendent à montrer que les écotaxes ne sont pas, au niveau des principes, le seul instrument de politique environnementale, ni sans doute le plus performant (I); malgré cela, la France utilise concrètement des écotaxes qui semblent n'être qu'un alibi vert à l'augmentation de la pression fiscale (II).**

*Les instances européennes estiment les recettes des taxes environnementales en Europe à près de 3 % du PIB.*

***Sous certaines conditions, l'allocation optimale des ressources rares est obtenue grâce au fonctionnement de marchés concurrentiels.***

## **I. LES ÉCOTAXES, UN INSTRUMENT DISCUTABLE DE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE**

Pour comprendre comment faire face aux problèmes environnementaux, il convient de revenir sur leur nature. Celle-ci comporte deux composantes bien différentes. D'une part, une composante technique, de type science « dure », correspondant au premier sens du terme « écologie », véritable science naturelle pouvant intégrer les rapports entre l'homme et la nature. Ainsi, la proposition: « le taux de nitrates dans l'eau dangereux pour l'homme est de 50 µg par litre » relève de cette composante, et seuls des protocoles de science dure permettent de juger de sa validité, sans pour autant toujours atteindre à des certitudes.

D'autre part, une composante sociale, qui traite des rapports des hommes entre eux, concernant l'usage qu'ils font des biens environnementaux, et qu'illustrent des propositions du type: « l'eau de la rivière doit être utilisée pour refroidir un réacteur nucléaire, plutôt que d'être laissée à la disposition des pêcheurs » (ou l'inverse). Cette seconde composante correspond au sens désormais courant de l'écologie. Si elle s'appuie sur la composante technique, elle conditionne la politique environnementale et relève d'une véritable science sociale, puisqu'il s'agit de résoudre des conflits d'usage face à des biens rares, ou en train de le devenir. Les protocoles d'analyse de ces conflits et de leur résolution sont pour l'essentiel ceux de l'analyse économique, dont l'économie de l'environnement est une branche en pleine expansion.

Or celle-ci démontre que, sous certaines *conditions*, l'allocation optimale des ressources rares<sup>1</sup> est obtenue grâce au fonctionnement de marchés concurrentiels, où les prix sont des indicateurs de rareté qui permettent aux agents d'optimiser leurs comportements. Si les experts s'accordent à constater que la réalité ne remplit pas les *conditions* nécessaires pour atteindre l'optimum, il n'en est pas de même sur la façon de contourner cet obstacle. Le regard porté sur les *conditions* exigées, ainsi que l'attitude à leur égard, expliquent la variété des instruments de politique environnementale, comme le choix de leur utilisation.

Pour les uns, la réalité provoque la défaillance des marchés, auxquels l'État est appelé à se substituer pour atteindre l'allocation optimale. Pour les autres, la réalité provient de défaillances de l'État, et demande que les conditions empêchant les marchés d'atteindre l'allocation optimale soient modifiées.

Dans la première approche, on trouve les réglementations-interdictions de type « *command and control* » et les écotaxes. Celles-ci sont souvent qualifiées de « pigouviennes » – du nom de l'économiste britannique Arthur

1. Situation d'équilibre concurrentiel coïncidant avec un fonctionnement parfait des marchés, l'absence de gaspillage des ressources et l'optimisation des intérêts des consommateurs.

Pigou (1877-1959), premier à proposer une taxation compensatrice des défaillances du marché.

Les permis négociables (ou droits d'émissions, ou encore quotas) se situent dans la seconde approche, qualifiée de « coasienne » – du nom de l'économiste britannique Ronald Coase – né en 1910, Prix Nobel d'économie en 1991 –, qui fut le premier à proposer une redéfinition des droits de propriété permettant aux marchés d'atteindre l'optimum.

Ainsi, sur la même base de raisonnement, celle de l'analyse économique traditionnelle, différentes préconisations sont rationnellement possibles, en fonction du regard que l'on porte sur les *conditions* non remplies dans la réalité.

**Dans le cas, par exemple, où l'absence d'externalité négative (comme une pollution...) n'est pas remplie, trois attitudes sont envisageables :**

- l'interdiction du fait générateur et mise en place d'une police spéciale – variante « *command and control* » ;
- la taxation du pollueur ou écotaxe – variante pigouvienne ;
- la définition d'un droit d'usage sur l'élément pollué – variante coasienne.

Cette déclinaison en trois volets est d'application générale, et met en évidence les trois instruments désormais classiques des politiques environnementales : la réglementation, les écotaxes et les permis négociables.

**L'écotaxe est donc l'une des préconisations possibles**, et sa justification économique repose sur la théorie du bien-être de Pigou, selon laquelle l'optimum collectif suppose l'égalité entre le coût marginal social<sup>2</sup> et le prix (ou la tarification).

Si le prix de marché n'intègre pas une partie du coût marginal social à cause de l'existence d'une externalité négative, autrement dit d'une déséconomie externe au marché, il faut rajouter à ce prix initial une taxe qui permette de retrouver une tarification égale au coût marginal social. Théoriquement, la taxe qui internalise les déséconomies<sup>3</sup> externes d'une pollution doit compenser exactement les coûts marginaux ou les dommages marginaux externes dus à cette pollution.

Cette théorie fonde le principe « pollueur-payeur » désormais inscrit dans la Charte de l'environnement, elle-même adossée à la Constitution depuis février 2005.

L'écotaxe n'est qu'un synonyme de ce principe. Elle se justifie, en ce qui

*L'écotaxe n'est qu'un synonyme du principe « pollueur-payeur », désormais inscrit dans la charte de l'environnement.*

2. Le coût marginal social est constitué par l'addition du coût de production du bien ou du service et des coûts externes (y compris, en l'occurrence, les coûts environnementaux).

3. Déséconomie : ensemble des activités d'une entreprise qui entraînent des coûts pour l'environnement.

**Comment  
déterminer  
qui doit  
payer quoi,  
quand on ne sait  
pas qui détient  
quoi ?**

concerne l'environnement, par l'idée que les pollueurs, agents rationnels, sont incités à dépolluer de façon à aligner leur coût marginal de dépollution sur la taxe. Plus récemment, un argument supplémentaire en sa faveur est intervenu, avec la thèse dite du « double dividende ». Outre l'avantage précédent (premier dividende), l'écotaxe peut procurer un second avantage lié à l'affectation de son produit. Cette affectation peut être orientée de différentes façons : soit vers des promotions écologiques telles que des subventions en faveur des énergies renouvelables (« la taxation du vice » permettant de « subventionner la vertu ») ; soit vers des promotions économiques telles que la compensation de baisses de prélèvements faites par ailleurs. La promotion économique la plus souvent évoquée consiste à compenser la baisse des charges sociales afin de favoriser l'emploi, ce qui conduit à présenter l'écotaxe sous un jour encore plus séduisant : elle n'augmente pas la pression fiscale et permet aussi de lutter contre le chômage.

**Cela dit, la fable pigouvienne et sa morale du double dividende ne sont pas exemptes de critiques.** Son cadre théorique orthodoxe utilise des concepts tels que l'équilibre général, l'utilité collective ou l'optimum, qualifiés de mythiques par des hétérodoxies d'horizons divers, comprenant aussi bien des écologistes que des économistes.

Mais la charge la plus célèbre contre cette fable, celle de Ronald Coase, n'est pas extérieure à ce cadre. Elle consiste à remarquer que l'externalité est un phénomène à caractère réciproque : « pollueurs » et « pollués » convoitent les uns et les autres une ressource rare pour des fins alternatives et, dans la mesure où chacun est prêt à payer pour l'usage de cette ressource, il n'y a aucune raison pour que l'intérêt des uns l'emporte *a priori* sur l'intérêt des autres.

**Vue sous un angle différent, la notion d'externalité peut déboucher sur le principe « pollueur-payeur »**, mais son caractère de réciprocité ne permet pas de désigner sans ambiguïté le payeur. Comment déterminer qui doit payer quoi, quand on ne sait pas qui détient quoi ? Lever cette indétermination suppose de définir des droits pour préciser le payeur, une définition qui ouvre aussi la voie à d'autres solutions moins confiscatoires que l'écotaxe – à savoir, des négociations directes entre les agents et/ou un système de permis négociables.

Le modèle pigouvien suppose résolu, non seulement la définition des droits, mais aussi l'évaluation monétaire précise du coût marginal social permettant de déterminer le montant de l'écotaxe. Or cette évaluation est d'autant plus difficile que les phénomènes à prendre en compte sont hors marché. **L'économiste américain William Nordhaus a tenté, en 1990, d'évaluer les dommages dus à l'effet de serre des gaz émis aux États-Unis sur un**

**horizon de 50 ans :** l'écotaxe consécutive internalisant ces dommages devrait être de 50 cents par baril de pétrole. Ces calculs font (et ont fait) inévitablement l'objet de nombreuses contestations portant sur tous les maillons de la chaîne de raisonnement : incertitudes scientifiques sur la nature des dommages d'origine humaine, comme sur la prise en compte des effets internationaux des gaz émis aux États-Unis, difficultés d'appréciation de l'irréversibilité éventuelle des dommages, subjectivité des modalités d'actualisation, etc. Ces problèmes d'évaluation sont généraux, et, malgré les efforts des experts en évaluation, l'obtention d'un consensus en la matière est quasiment impossible.

**L'exemple de Nordhaus est intéressant à un autre titre :** celui du décalage entre le montant de l'écotaxe supposé correspondre à l'optimum (50 % cents par baril), et le montant, beaucoup plus élevé, qu'exigerait la modification du comportement des utilisateurs de pétrole selon les préférences des écologistes. Optimale, l'écotaxe leur paraît inefficace car trop faiblement incitative ; et, si elle était efficace à leurs yeux, elle ne serait pas optimale, car excessive par rapport aux conditions d'optimalité. En tout état de cause, elle pourrait être rendue inutile par la hausse spontanée du prix du pétrole hors de toute intervention fiscale.

De fait, les écotaxes ne sont pas et ne peuvent être pigouviennes. Au mieux, elles sont justifiées par un certain rapport avec le coût social des nuisances que l'on veut réduire, ressemblent plus à des amendes qu'à des impôts<sup>4</sup>, et leur efficacité environnementale n'est pas assurée, puisqu'elle dépend de l'élasticité prix des comportements visés. Mais, même si les évaluations d'élasticité sont favorables, encore faut-il avoir une idée des conséquences économiques et sociales de l'adoption de telles écotaxes. À cet égard, la thèse du double dividende, illustrant la possibilité de conséquences économiques positives, mérite d'être plus que nuancée. Plusieurs études (Commission de Bruxelles, OCDE, Direction de la prévision), fondées sur des modèles macro-économétriques, ont effectué des simulations qui conduisent à douter de cette thèse. Selon ces modèles, l'incidence sur l'emploi d'allègements de cotisations sociales ou de taxes sur le travail compensées par une écotaxe serait faible, peut-être négative, et dépendante des modalités de répercussion de la charge fiscale. En effet, les effets bénéfiques sur l'emploi d'un allègement du coin fiscal pesant sur le travail peuvent être annulés par les conséquences économiques négatives de l'instauration de l'écotaxe. Celle-ci provoque, ne serait-ce que transitoirement, un choc inflationniste dont l'onde, se propageant par une augmentation des coûts salariaux, s'achève par une dégradation de l'emploi. De plus, en freinant la substitution capital/travail, une réforme de ce type ralentit le progrès technique, ce qui peut réduire le premier dividende environnemental, mais surtout freiner la croissance et détériorer la compétitivité.

*Les écotaxes ressemblent plus à des amendes qu'à des impôts et leur efficacité environnementale n'est pas assurée.*

4. Une amende est une sorte d'impôt sur quelque chose que l'on a fait de mal, et un impôt est une sorte d'amende sur quelque chose que l'on a fait de bien.

*Les secteurs atteints par l'écotaxe peuvent se lancer dans des délocalisations, ou être empêchés d'effectuer des investissements nécessaires.*

Les secteurs atteints par l'écotaxe peuvent, si elle n'est pas internationale, se lancer dans des délocalisations, et/ou être empêchés d'effectuer les investissements d'ajustements nécessaires, du fait de contraintes de financement. Trop d'incertitudes économiques pèsent sur la thèse du double dividende pour qu'elle soit corroborée; mais sans être redistribuée sous la forme d'une baisse des autres impôts, l'écotaxe ne correspond qu'à une hausse des prélèvements obligatoires avec ses conséquences néfastes sur les coûts de production et n'est, en outre, pas favorable à une maîtrise des dépenses publiques en raison de l'aisance budgétaire qu'elle procure: non affectée, elle relève alors d'une « double peine » économique.

**Par définition, les écotaxes ne sont pas neutres: ni par rapport à l'environnement, ni économiquement, ni encore par leurs conséquences sociales.** L'assiette des écotaxes ne tient pas compte des différences de revenus, et engendre des effets redistributifs difficiles à accepter. Taxer les carburants pénalise plus ceux pour lesquels le poids des transports est plus important dans leur panier de consommation, que ceux pour lesquels ce poids est moindre. Et ce sont, en général, les moins aisés qui supportent le poids le plus lourd. Le fardeau fiscal, en effet, gêne davantage les pauvres que les riches. Loin d'être un jeu « gagnants-gagnants », l'écotaxe est un jeu « gagnants-perdants », dont la résultante collective est incalculable car il est impossible de faire des comparaisons interpersonnelles d'utilité, compte tenu de la nature subjective de celle-ci.

La théorie pigouvienne présente au moins l'avantage de s'appuyer sur un concept d'optimum équivalent à l'unanimité; mais la réalité de l'écotaxe/amende perd cet avantage et n'aboutit qu'à imposer la subjectivité des préférences de certains, au détriment de celle d'autres. Le problème est de même nature pour une écotaxe internationale, moins gênante pour la compétitivité des entreprises, mais où l'arbitrage en faveur de l'environnement des uns se heurte à l'arbitrage en faveur du développement des autres, sans parler de la nécessité d'avoir une institution internationale coercitive à l'égard d'États souverains.

**Instrument discutable de politique environnementale, l'écotaxe peut être utilement remplacée par l'établissement de permis négociables. Encore faut-il que la détermination des quotas soit fondée scientifiquement et, surtout, qu'ils soient attribués gratuitement.** S'ils sont vendus, aux enchères ou autrement, les permis présentent les mêmes inconvénients économiques que les écotaxes, sans avoir cependant les mêmes inconvénients redistributifs. Les permis négociables ont cependant du mal à s'implanter en France, où les mécanismes de marché ne bénéficient pas encore de la reconnaissance qu'ils devraient avoir.

## II. MODALITÉS DES ÉCOTAXES ET FINALITÉS FISCALES

Le système fiscal français comporte en fait plusieurs taxes ou redevances, qui, explicitement ou implicitement, ont un but environnemental : taxes sur la consommation d'énergies fossiles, taxe sur les activités polluantes, ou encore redevances visant à limiter la pollution des eaux ou à éliminer les déchets. L'analyse de ces écotaxes met en évidence une grande diversité de modalités d'action, mais un même souci de générer des recettes budgétaires.

### II. 1. LES TAXES SUR L'ÉNERGIE

La plus importante, ne serait-ce que par le montant de sa collecte – de l'ordre de 24 milliards d'euros par an – est la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, ou TIPP. Cette taxe pèse sur un certain nombre de produits, dont la liste, commune à tous les états membres de l'Union européenne, est reprise en droit français dans les tableaux B et C de l'article 265 du code des douanes, car c'est l'administration des douanes qui est chargée de la percevoir.

**Sont taxés les usages de ces produits en tant que carburant ou combustible de chauffage, lors de la mise à la consommation.**

Concernant les carburants, la taxe s'applique à tout produit utilisé comme carburant pour moteur, comme additif ou en vue d'accroître le volume final des carburants pour moteur. Concernant le chauffage, à tout hydrocarbure utilisé à cette fin, à l'exception du gaz naturel et des hydrocarbures solides, tels que le charbon, la tourbe ou la lignite<sup>5</sup>.

**La TIPP est perçue sur les volumes et non sur le prix de vente du produit, ses taux étant fixés par le Parlement et modulables en fonction des variations du cours du pétrole.** Il s'agit donc d'un montant fixe par unité vendue. Il peut constituer la majeure partie du prix de vente, comme c'est le cas pour l'essence. Ainsi, en ajoutant la TVA à 19,6 % sur les produits pétroliers (de l'ordre de 8 milliards d'euros de prélèvement par an), les taxes sur l'essence représentent 74 % du prix à la pompe, et celles sur le diesel 67 % (à titre de comparaison, ce pourcentage ne dépasse pas 70 % en Allemagne ; 67 % au Royaume-Uni ; 52 % en Espagne ; 25 % aux USA).

Maintenant un niveau de prix du carburant artificiellement élevé, la TIPP incite à la réduction de la consommation de pétrole, soit directement, soit par les efforts des constructeurs visant à améliorer le rendement des

*L'analyse  
des écotaxes  
met en évidence  
une grande  
diversité de  
modalités  
d'action, mais  
un même souci  
de générer  
des recettes  
budgétaires.*

5. Pour le gaz, il existe une taxe similaire, la TICGN ou taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel.

*Le premier but de la TIPP n'était pas son incidence écologique, même si c'est aujourd'hui l'une de ses justifications courantes.*

moteurs, et peut donc participer à la diminution de l'éventuel effet de serre.

**Cela dit, le but premier de cette taxe n'était pas son incidence écologique, même si c'est aujourd'hui l'une de ses justifications courantes.** Elle relève plus d'une taxation comparable à la gabelle, cherchant à offrir des ressources budgétaires à la puissance publique : ses rentrées fiscales occupent le quatrième rang du budget de l'État, après la TVA, l'IRPP et l'impôt sur les sociétés. Elle reste aussi un instrument de la politique énergétique pour des pays importateurs de pétrole, ce qui explique la différence de son poids entre celui des pays européens et celui des États-Unis.

En outre, par sa définition, elle s'appliquait aussi aux biocarburants, lesquels bénéficient désormais de réductions substantielles (esters méthyliques d'huile végétale ou animale, alcool éthylique et biogazole de synthèse incorporés dans les essences, le fioul domestique ou le gazole), qui viennent s'ajouter aux nombreuses exonérations totales ou partielles à titre professionnel (aviation, bateaux hors navigation de plaisance et de sport, taxis, ambulances en milieu rural, transport public, transport routier, agriculture...).

Moins lourde sur le diesel que sur l'essence, ce qui pourrait s'expliquer par les moindres rejets de CO<sub>2</sub> de l'utilisation du premier par rapport à l'utilisation de la seconde, elle favorise relativement la consommation d'un carburant qui rejette par ailleurs des particules polluantes... Enfin, la TIPP ne peut pas bénéficier de l'argument du double dividende, car elle n'a pas d'affectation compensatoire. Certes, une partie de ses recettes est allouée aux départements et aux régions afin de compenser les transferts de compétence intervenus dans le cadre de la décentralisation, mais cette affectation partielle – de l'ordre de 500 millions d'euros par type de collectivité – ne correspond pas à l'idée du double dividende, et souligne au contraire son caractère de ressource budgétaire générale.

**Aussi, n'est-il pas étonnant que les mouvements écologistes aient considéré insuffisante cette taxation de l'énergie, et qu'ils aient proposé, à l'occasion du Grenelle de l'environnement, d'instituer une taxe carbone pour limiter les rejets de CO<sub>2</sub>, ainsi qu'une taxe sur les véhicules particuliers polluants, dite « éco-pastille ».**

La taxe carbone est une sorte de TIPP généralisée à tous les combustibles fossiles (hydrocarbures, charbon, gaz naturel), dont le taux dépendrait exclusivement du contenu en carbone et serait donc modulé en fonction du niveau d'émission de CO<sub>2</sub> des combustibles. Elle est apparue dans le débat public, comme si la TIPP n'existait pas, à l'occasion du Pacte écologique de

Nicolas Hulot. Pour ses défenseurs, il s'agit non seulement de réduire les émissions de CO<sub>2</sub>, mais aussi de préparer la société à un épuisement qui leur paraît inéluctable des ressources en énergies fossiles.

**Quand on sait que la France n'intervient que pour 1,2 % des émissions planétaires de CO<sub>2</sub>**; que les changements climatiques ne sont pas dus au seul carbone; que les conséquences de ces changements méritent d'être plus étudiées et ne sont pas nécessairement négatives; et que, lorsqu'une ressource devient rare, elle devient chère, provoquant de surcroît des substitutions favorisées par les développements du progrès technique, on peut douter de son utilité. Et se demander si ce ne sont pas les 10 milliards d'euros que rapporterait une taxe de 100 euros par tonne de carbone, qui militent en sa faveur (ressources dont il faudrait déduire le coût de gestion du dispositif, assez élevé – de l'ordre de 2 % du produit – comme le montre l'exemple du Danemark). On est même d'autant plus fondé à se le demander qu'il s'agirait de les affecter à la seule politique environnementale, dont les exigences dépeniées sont contraintes par la nécessité – mondialisation oblige – d'un retour à un État modeste.

**L'éco-pastille annuelle, qui a fait l'unanimité de la table ronde finale du Grenelle de l'environnement, paraît a priori plus intelligente et globalement moins confiscatoire que la taxe carbone.** La proposition consiste à taxer, dès 2008, les acheteurs de véhicules particuliers polluants, afin de reverser un crédit d'impôt aux acheteurs de véhicules « propres ». Bonus pour ceux-ci, financé par le malus pour ceux-là. L'écotaxe/malus concernerait les véhicules neufs acquis à partir de 2008, émettant plus de 140 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre et serait progressive selon le niveau de pollution. Le bonus concernerait les véhicules émettant moins de 120 grammes, soit une consommation de 5 litres aux 100 kilomètres pour un moteur à essence et de 4,5 litres pour un diesel. (Il existe depuis mai 2007 une classification établie par le gouvernement avec l'aide de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) pour l'affichage des émissions de CO<sub>2</sub>). Au cas où les ressources du malus seraient supérieures aux versements du bonus, le solde serait utilisé pour promouvoir le transport en commun, ce qui adviendrait sans doute, puisque l'on estime que 15 % des acheteurs se verraient attribuer le bonus, contre 58 % le malus.

Malgré son apparente cohérence, l'éco-pastille soulève de sérieux problèmes. D'abord, des problèmes redistributifs, car certains foyers – les familles nombreuses et celles ayant des enfants handicapés – peuvent être dans l'obligation d'acquiescer des véhicules plus imposants et plus énergivores. Ensuite des problèmes d'efficacité environnementale. Indépendamment des questions générales soulevées pour la taxe carbone, cette écotaxe

*Une taxe de 100 euros par tonne de carbone rapporterait 10 milliards d'euros à l'État.*

*L'éco-pastille ne garantit pas la baisse de la pollution dans le secteur des transports, puisqu'elle ne dépend pas du nombre de kilomètres parcourus.*

maintient la prime en faveur du diesel. Surtout, elle ne garantit pas la baisse de la pollution dans le secteur des transports, puisqu'elle est indépendante des kilomètres effectivement parcourus. Le véhicule le plus polluant maintenu au garage émet 0 g de CO<sub>2</sub>; vouloir le taxer n'a donc rien à voir avec la réduction des émissions, relève du procès d'intention et fait de l'éco-pastille un impôt déguisé.

## II. 2. LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES

La TGAP, taxe générale sur les activités polluantes, existe depuis 1999, date à laquelle ont été regroupées sous ce nom des écotaxes jusque-là perçues par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) au profit de son propre budget. Elles visaient, à l'origine, à limiter les pollutions dans les secteurs suivants: déchets, pollutions atmosphériques, nuisances sonores et huiles de base d'hydrocarbures.

Depuis 1999, d'autres écotaxes sont venues s'ajouter à celles de l'ADEME, pour constituer une TGAP aux multiples composantes. L'idée générale est celle du principe « pollueur-payeur », sans que puissent être respectées les conditions pigouviennes de ce principe, mais avec l'espoir d'orienter les comportements des agents dans un sens favorable à l'environnement sur les activités ciblées. Est redevable d'une TGAP, selon des taux différents et régulièrement modifiés (à la hausse...), toute personne ayant une des activités polluantes suivantes :

- **Le stockage et l'élimination des déchets ménagers et des déchets industriels spéciaux.** Pour les déchets ménagers réceptionnés dans une installation de stockage, le taux de la taxe dépend de la nature de l'installation; par exemple: 7,50 euros la tonne si elle est certifiée conforme à la norme internationale ISO 14001, mais 36 euros la tonne si l'installation de stockage n'est pas autorisée par le code de l'environnement. Pour les déchets industriels spéciaux, réceptionnés dans des installations spéciales, le taux de la taxe est de l'ordre de 18 à 19 euros la tonne.
- **L'émission dans l'atmosphère de substances polluantes.** Il s'agit de produits soufrés, de l'acide chlorhydrique, du protoxyde d'azote et de composés organiques volatils, taxés à des taux variables, tous supérieurs à 38 euros la tonne.
- **La production d'huile usagée.** Sont taxés au taux de 38,11 euros la tonne les lubrifiants mis à la consommation dont l'usage génère des huiles usagées.

■ **Les préparations pour lessives et les produits adoucissants et assouplissants pour le linge.** Trois taux différents, selon la teneur en phosphate, compris entre 70 et 90 euros la tonne.

■ **Les matériaux d'extraction.** La taxe, de 0,09 euro la tonne, vise à limiter l'extraction de leur milieu naturel des matériaux pour la construction, et à favoriser le recyclage des matériaux déjà utilisés.

■ **Les produits antiparasitaires à usage agricole et assimilés.** La taxe s'applique aux substances dangereuses contenues dans ces produits, qui sont classées en sept catégories par ordre croissant de dangerosité. Elle varie de 0 euro la tonne pour la catégorie 1, à 1 676,94 euros la tonne pour la catégorie 7. (Un même produit peut contenir plusieurs substances de catégories de dangerosité différentes.)

■ **La production d'imprimés non sollicités.** Depuis 2003, une réglementation relative aux imprimés gratuitement mis à la disposition des particuliers sans demande préalable de leur part a été mise en place. Il s'agit de leur faire supporter le coût de la collecte et de l'élimination desdits imprimés, qui est à la charge des collectivités territoriales. Le taux est de 0,90 euro par kilo d'imprimés pour des distributions supérieures à 500 kg par an.

■ **La mise à la consommation de carburants d'origine fossile.** Cette taxe, instaurée en 2005, se surajoute à la TIPP et a pour but de favoriser l'incorporation de biocarburants dans l'essence et le gazole. Elle augmente progressivement tous les ans, mais diminue à proportion des volumes de biocarburants incorporés.

■ **L'exploitation des « installations classées ».** Ce sont des établissements industriels et commerciaux qui présentent des risques particuliers pour l'environnement, et dont la liste est établie par décret en Conseil d'État.

■ **Le décollage d'aéronefs sur les aérodromes recevant du trafic public.**

Soit au total, dix composantes de TGAP, les huit premières citées étant recouvertes par les Douanes, celle relative aux installations classées par la Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), et celle sur le décollage des aéronefs par la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Le choix des organismes de recouvrement est fonction de leurs capacités de contrôle, car la taxation ne fait pas l'objet d'émissions de rôles, mais de déclarations des redevables à partir de formulaires préétablis. Les agents des Douanes, en particulier, disposent de

*Le choix des organismes de recouvrement est fonction de leurs capacités de contrôle, car la taxation est établie en fonction des déclarations des redevables.*

*L'État a capté  
d'abord les  
écotaxes pour  
financer les  
35 heures, puis la  
Sécurité sociale,  
avant de les  
noyer dans son  
budget général.*

pouvoirs juridiques sur la communication de documents et les visites domiciliaires qui augmentent l'efficacité de la perception.

Lors de sa création en 1999, la TGAP ne devait pas accroître la pression fiscale, et simplifier l'ancien système. Deux promesses non tenues. En guise de simplification, il n'existait à l'origine qu'un ajustement de façade, par regroupement des écotaxes de l'ADEME ; sa définition est restée complexe et sa mise en œuvre soumise à des lourdeurs bureaucratiques. Cette création correspond, en fait, à une recentralisation, l'ADEME perdant ces ressources au profit du budget général et dépendant désormais des dotations budgétaires du ministère de l'Environnement. L'État a capté ces écotaxes pour financer d'abord les 35 heures, puis la Sécurité sociale, avant de les noyer dans son budget général. (Il a même essayé d'intégrer les redevances pollution de l'eau dans la TGAP centralisée, mais a dû y renoncer devant les oppositions.)

La TGAP est alors apparue comme un impôt de rendement, pour financer, au moins partiellement, des mesures sociales nouvelles imposées aux entreprises. Il est frappant, à cet égard, de constater que les collectivités territoriales responsables de la collecte et du traitement des déchets sont assujetties à la TGAP, ce qui augmente leurs charges et les freine dans l'amélioration de leurs dispositifs environnementaux. Loin de compenser une baisse des prélèvements, son rendement a régulièrement augmenté, tant par la hausse des taux que par l'élargissement des assiettes que l'on trouve dans chaque loi de finances.

***Cette pression fiscale supplémentaire est tellement pénalisante pour les entreprises qu'il a fallu accorder de nombreuses réductions et exonérations, notamment en faveur des entreprises exportatrices. Cela limite a priori ses effets sur l'environnement, que rien ne permet par ailleurs de mesurer a posteriori.***

### **II. 3. LES REDEVANCES POLLUTION DE L'EAU**

Dès la loi du 16 décembre 1964, bien avant qu'il soit retenu pour la première fois par une institution internationale (l'OCDE, en 1972), le principe « pollueur-payeur » était appliqué en France avec les redevances pollution des agences de l'Eau. Celles-ci percevaient deux ressources : la redevance « ressource », due pour tout prélèvement d'eau effectué dans le milieu naturel, et la redevance « pollution », la plus importante (plus de 80 % du total des ressources des agences).

Cette dernière comprenait une redevance « pollution domestique » et une redevance « pollution industrielle et agricole », dont les modalités de

détermination étaient assez complexes. Ainsi, l'assiette de la redevance « pollution domestique » était établie, pour chaque commune, en fonction de la population, corrigée par un coefficient d'agglomération, puis pondérée par un coefficient de zone. Un taux de base déterminé par l'agence s'appliquait à cette assiette pour donner un produit, qui était ensuite ramené au mètre cube consommé pour obtenir la « contre-valeur » supportée par l'usager.

La redevance « pollution industrielle et agricole » était aussi complexe à déterminer et, dans certains cas, son recouvrement coûtait 40 % du produit. En outre, comme la loi ne fixait pas les règles concernant les assiettes et les taux de ces redevances, il subsistait un doute sur leur constitutionnalité.

Le système a donc été modifié lors de l'adoption de la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 : les nouvelles redevances sont légales et d'un calcul moins complexe, mais leur nombre s'est accru. Outre la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau et celle pour modernisation des réseaux de collecte, il existe désormais six redevances qui se substituent à l'ancienne redevance pollution :

■ La redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique. Son assiette est le volume d'eau annuel facturé à chaque usager, et son taux, qui peut être modulé par « unité géographique cohérente », est plafonné à 0,50 euro par mètre cube. Les personnes non abonnées au service d'eau potable, disposant d'un forage ou prélevant sur des sources, sont aussi assujetties lorsqu'elles sont raccordées (ou raccordables) au réseau d'assainissement.

■ La redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique. Due par les industriels et les agriculteurs, elle est assise sur la pollution annuelle rejetée dans le milieu naturel. Celle-ci est égale à 12 fois une moyenne mensuelle, combinant la pollution moyenne mensuelle et la pollution mensuelle la plus forte. Le code de l'environnement précise les différents éléments constitutifs de la pollution, le taux maximum applicable pour chaque élément et le seuil en dessous duquel la redevance n'est pas perçue.

■ La redevance pour pollutions diffuses. Elle concerne les distributeurs de pesticides (produits phytosanitaires) et se substitue à une ancienne composante de la TGAP, qui frappait les fabricants et importateurs de ces produits. Son taux, fixé par les agences de l'Eau, est plafonné à 1,20 euro par kilo pour les substances dangereuses pour l'environnement, à 0,50 euro par kilo pour les substances relevant de la chimie minérale, et à 3 euros par kilo pour les substances toxiques et très toxiques pour l'homme.

***Outre les deux redevances pour prélèvement sur la ressource en eau et pour modernisation des réseaux de collecte, il en existe six autres !***

*Le système des redevances pollution mis en place depuis quarante ans n'a pas empêché la qualité de l'eau de se dégrader.*

- La redevance pour protection du milieu aquatique. Elle remplace la taxe piscicole et concerne les pêcheurs.
- La redevance pour stockage d'eau en période d'étiage. Elle concerne les propriétaires d'installations hydrauliques qui effectuent des retenues d'eau en période de sécheresse.
- La redevance pour obstacle sur les cours d'eau. Elle est due par toute personne possédant un ouvrage qui s'étend d'une rive à l'autre d'un cours d'eau.

**Ces redevances s'appliquent à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008, mais, pendant une période transitoire de cinq ans, les sommes dues ne pourront dépasser celles de 2007 que de 20 % la première année, 40 % la deuxième, 60 % la troisième, 80 % la quatrième et 100 % la cinquième.** Ce mécanisme transitoire est instauré pour atténuer le choc fiscal que va provoquer la réforme, et souligne, s'il en était besoin, que l'on s'attend bien à de fortes augmentations. Pour la plupart, celles-ci se retrouveront sur la facture d'eau, augmentant la dérive déjà ancienne du prix de l'eau, et diminuant la visibilité d'une tarification aux logiques multiples.

Si l'ensemble du dispositif français de gestion de l'eau, avec les agences de l'Eau, les comités de bassin, etc., présente des caractéristiques originales – notamment celle d'une gestion collective tranchant sur la tradition jacobine – ce « petit parlement » de l'eau n'a pas trouvé dans l'application du principe « pollueur-payeur » le bon moyen de gérer cette ressource naturelle.

**Le système des redevances pollution mis en place depuis plus de quarante ans n'a pas empêché la qualité de l'eau de se dégrader : plus de 70 départements sont désormais classés en zone vulnérable. Il a provoqué une augmentation importante du prix de l'eau, dont ces redevances sont la principale cause.**

**Il est enfin à l'origine d'effets redistributifs entre les utilisateurs, qui engendrent des tensions sociales :** les agriculteurs payent moins que les consommateurs ou les industriels, et sont devenus la cible de la Cour des comptes ou de l'association Que Choisir, qui oublient que l'agriculture intensive polluante est la conséquence des mesures incitatives de la politique agricole commune.

Réformer la PAC serait plus efficace pour réduire les nitrates et les pesticides que de taxer une profession, par ailleurs essentielle pour maintenir la qualité de nos paysages. En adoptant pourtant cette dernière solution, on crée, en outre, des injustices, car les agriculteurs raccordés au réseau public payent pour ceux qui se fournissent en eau directement sur le milieu natu-

rel (par forages et pompes). En effet, ces derniers sont difficilement repérables et il faut être raccordé au réseau public pour être redevable...

Dans un rapport célèbre sur « *L'évaluation du dispositif des agences de l'Eau* », en 1997, le commissariat général du Plan a pointé ces aspects négatifs, en soulignant de surcroît que « *la fonction principale des redevances [...] est de collecter des recettes pour équilibrer un programme pluriannuel d'intervention* » (p. 102). Les auditions opérées pour ce rapport ont fait « *ressortir l'opacité, et le manque de lisibilité du système [...] les redevances sont perçues comme un moyen de collecter des fonds que l'on redistribue ensuite* » (p. 115).

Enfin, notent les rapporteurs, « *le prix de l'eau [...] remplit une mission de collecte financière plus qu'une incitation à mieux gérer la ressource* » (p. 122). La réforme de 2006 n'a rien changé à ce constat, si ce n'est qu'**au lieu de revenir sur l'inefficacité du principe « pollueur-payeur », elle ne fait que le renforcer en multipliant les redevances.**

*Les  
inconvenients  
économiques  
des écotaxes ne  
paraissent pas  
compensés par  
des avantages  
écologiques.*

## CONCLUSION

Redevances, taxes particulières ou générales, les écotaxes ne respectent pas les règles pigouviennes du principe « pollueur-payeur » et ne peuvent donc correspondre, sauf hasard, à l'efficacité économique. Pire, en raison de leur rôle effectif de recettes budgétaires, qui n'est pas favorable à la maîtrise des dépenses publiques, elles participent à l'augmentation du taux de prélèvements obligatoires, donc à celle des coûts de production des biens et services consommés ou exportés.

Ces inconvenients économiques des écotaxes ne paraissent pas compensés par des avantages écologiques, toujours difficiles à évaluer et parfois abusivement mis en avant. Ainsi, l'un des objectifs du Grenelle de l'environnement est de réduire de 100 millions de tonnes par an les émissions de CO<sub>2</sub> en France, ce qui ne réduit que de 1/30 000<sup>e</sup> le stock planétaire. Or, pour réduire une tonne de CO<sub>2</sub>, le coût moyen des écotaxes à la française est estimé à 500 euros; soit, pour atteindre l'objectif affiché, un prélèvement annuel de 50 milliards d'euros, représentant un surcoût de plus de 3 % du PIB (cf. l'article de Rémy Prud'homme paru dans le journal *Le Monde* du 29 octobre 2007). Comme le souligne cet auteur, cela représente un choc économique équivalent à celui du premier choc pétrolier des années soixante-dix, ou encore à celui des 35 heures, et cela pour une participation infime à un « danger », le réchauffement climatique, dont on n'est pas certain qu'il soit causé par le seul CO<sub>2</sub>, ni qu'il soit dangereux, ni même qu'il soit avéré.

**Et si les scientifiques se mettaient un jour d'accord sur ce danger, d'autres instruments de politique environnementale, faisant appel à des règles de responsabilité et disposant *a priori* d'un bilan coûts/avantages supérieur, pourraient utilement remplacer nos écotaxes. La fiscalité comme mode de résolution des problèmes est peut-être une tradition nationale, mais c'est une tradition de facilité budgétaire, inadaptée à la gestion de la rareté des biens environnementaux.**

## Bibliographie

- « *Évaluation du dispositif des agences de l'Eau* », par le Commissariat général du Plan, La Documentation Française, Paris, 1997.
- « *Fiscalité de l'environnement* », par le Conseil d'analyse économique, Paris, 1998.
- « *Fiscalité environnementale: blocages et améliorations* », Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement durable, LRE, juin 2004, « *Écotaxes: quelles recettes?* », Lettre Évaluation, janvier 2005.
- « *Le choc de Grenelle est à venir* », de Rémy Prud'homme, *Le Monde*, 29 octobre 2007.

# Les Monographies de Contribuables Associés

## ■ Monographie n° 1 :

« *Pression fiscale : le ratio INSEE contestable* »

par Xavier Badin, maître de conférences à l'université de Tours et chercheur au Laboratoire d'études des réformes administratives et de la décentralisation (LERAD)

Septembre 2004

## ■ Monographie n° 2 :

« *Les véritables effectifs de la fonction publique en France* »

Mars 2005

## ■ Monographie n° 3 :

« *Subventions aux associations : qui veut gagner des milliards ?* »

Juin 2005

## ■ Monographie n° 4 :

« *L'origine sociologique des parlementaires* »

par Bertrand Lemennicier, professeur d'économie à Paris II, et Pierre-Édouard du Cray, directeur des études de Contribuables Associés

Novembre 2005

## ■ Monographie n° 5 :

« *Ce que nous coûtent vraiment nos élus* »

Avril 2006

## ■ Monographie n° 6 :

« *L'endettement de l'État : stratégie de croissance ou myopie insouciance ?* »

par le professeur Pierre Garello et Vesselina Spassova, du Centre d'analyse économique de l'université Paul-Cézanne d'Aix-Marseille III

Avril 2006

## ■ Monographie n° 7 :

« *Les droits de mutation en Europe : l'impôt sur la mort est plus lourd en France !* »

Février 2007

## ■ Monographie n° 8 :

« *Dépenses hospitalières : pour une vraie convergence tarifaire public / privé* »

par Guillaume Préval, avec la collaboration bénévole de Mohammed Qafli, statisticien médical, gérant de Santé Value, ancien membre d'une agence régionale de l'hospitalisation (ARH)

Mars 2007

## ■ Monographie n° 9 :

« *Qui est réellement corrompu : l'électeur ou l'homme politique ?* »

par Mariya Georgieva et Bertrand Lemennicier, professeur à l'université Paris II

Avril 2007

## ■ Monographie n° 10 :

« *Enseignement et recherche : on peut faire mieux pour moins cher* »

par Jacques Bichot, professeur à l'université de Lyon III, membre honoraire du Conseil économique et social

Septembre 2007

## ■ Monographie n° 11 :

« *Combien nous coûte, à vous et à moi, la Sécurité sociale ?* »

par Georges Lane, professeur à l'université de Paris IX-Dauphine

Novembre 2007

---

Pour commander des exemplaires supplémentaires des monographies de Contribuables Associés, écrivez à :  
**Contribuables Associés** : 42, rue des Jeûneurs, 75077 Paris Cedex 02, ou téléphonez au 01 42 21 16 24.  
Les monographies sont également consultables sur le site [www.contribuables.org](http://www.contribuables.org).