La fiscalité incitative : le cas de l'écofiscalité

Mireille Chiroleu-Assouline

▶ **To cite this version:**

Mireille Chiroleu-Assouline. La fiscalité incitative : le cas de l'écofiscalité. Problèmes économiques, 2016, 9, pp.27-33. hal-01306962

HAL Id: hal-01306962
https://hal.science/hal-01306962

Submitted on 26 Apr 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Problèmes Economiques, La Documentation Française, 2016, Hors-Série, pp.27-33.

La fiscalité incitative : le cas de l'écofiscalité

Mireille Chiroleu-Assouline
Professeur des universités à l'École d'économie de Paris et l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Version Auteur

En quoi la fiscalité incitative se distingue-t-elle du commun des impôts et taxes ? La principale différence tient à ses objectifs. Là où l'impôt est usuellement défini comme le moyen pour l'État de collecter les ressources qui lui permettront de financer l'exercice de ses fonctions régaliennes ou plus généralement les biens publics (éducation, défense, sécurité), ou encore d'assurer une certaine redistribution des revenus, la fiscalité incitative vise à modifier les comportements des agents économiques. Le levier d'incitation repose sur un *signal-prix* qui, en renchérissant un produit dont la consommation est considérée comme non souhaitable, ou en réduisant le prix de ceux qui sont jugés préférables, introduit une distorsion entre ces deux catégories de produits. Les agents économiques réagissent alors, dans la limite des contraintes exercées par les technologies existantes et en fonction de leurs préférences et contrainte budgétaire, en reportant leurs achats sur les produits dont le prix relatif diminue en réduisant leurs dépenses concernant les produits dont le prix augmente.

Mais selon la justification de ces objectifs, la fiscalité incitative recouvre elle-même deux réalités différentes. Elle est dite *paternaliste* lorsqu'il s'agit de modifier des comportements individuels en corrigeant le manque d'information ou la myopie des agents, afin d'éviter qu'ils ne prennent des décisions qu'ils pourraient regretter dans l'avenir. C'est le cas des taxes sur les tabacs ou sur les alcools, ou encore de la contribution sur les boissons sucrées récemment introduite en France, dont le but est de limiter la consommation pour des raisons de santé publique. C'est aussi le cas de la fiscalité sur les produits financiers qui favorise l'épargne longue (assurance-vie, épargne retraite, épargne logement) pour contrecarrer les effets d'une préférence pour le présent jugée trop forte, en particulier pour les ménages aux revenus les plus faibles.

Il n'est plus question de paternalisme en revanche, mais de maximisation du bien-être social lorsqu'il s'agit de corriger des *défaillances du marché*, comme la présence d'externalités, l'insuffisance de financement des biens publics ou la surexploitation de ressources communes.

Fondements théoriques de l'écofiscalité

Les *externalités* ou *effets externes* apparaissent lorsque les décisions d'un agent économique affectent le bien-être d'autres agents, de manière involontaire, malgré l'absence de toute transaction de marché entre eux. Les effets externes peuvent être positifs (influence bénéfique) ou négatifs (détérioration de la situation). Une pollution constitue une externalité négative car elle fait apparaître une différence entre coûts

privés et coûts sociaux d'une activité, le pollueur ne tenant pas spontanément compte dans ses décisions du dommage, ou coût externe, qu'il inflige aux victimes de la pollution. En effet, sous les hypothèses de rationalité économique et d'absence d'altruisme, une entreprise maximise son profit en ne tenant compte que de son coût privé, de même qu'un ménage maximise son utilité privée sans intégrer les impacts éventuels sur d'autres agents. Or, en règle générale, il est coûteux pour les pollueurs de réduire leurs émissions polluantes. En effet, la plupart du temps la pollution est un produit joint de l'activité (comme, par exemple, la combustion de carburants, réaction chimique avec l'oxygène de l'air, qui émet forcément du dioxyde de carbone (CO_2) en quantité stœchiométrique), et réduire les émissions exigerait de trouver d'autres modes de production ou d'autres combustibles. Si ceux-ci étaient moins coûteux, la firme maximisatrice de profit les aurait déjà spontanément adoptés. Le régulateur, quant à lui, considère la totalité du *coût social* d'une activité, composé de la somme du coût privé et du coût externe supporté par le reste de la société, lequel est mesuré en pertes de bien-être pour les consommateurs ou en pertes de profit pour des entreprises. L'existence d'externalités empêche l'économie d'atteindre l'optimum au sens de Pareto et justifie une intervention de l'État.

Par conséquent, pour amener les pollueurs à prendre en considération le coût externe de leur activité, le mode de régulation proposé par Cécil Pigou en 1920[1] consiste en la mise en place d'une taxe dite *taxe pigouvienne*, dont le taux unitaire doit être égal au dommage marginal provoqué par les émissions polluantes à leur niveau optimal[2]. Elle fournit le signal-prix qui assure l'*internalisation des externalités*. De la sorte, les agents privés à la source de l'externalité sont contraints de prendre leurs décisions en fonction du coût social total de la pollution. Ils arbitrent alors entre deux possibilités : payer la taxe sur chaque unité de pollution ou réduire leurs émissions polluantes pour diminuer le fardeau fiscal. Tant que le taux unitaire de taxe est supérieur à son coût marginal de dépollution, le pollueur choisit de réduire ses émissions et il ne doit plus s'acquitter de la taxe que sur la partie de sa pollution qui aurait été trop coûteuse à supprimer (le coût marginal de dépollution dépassant le taux de taxe unitaire). Soumis au même taux de taxe, tous les pollueurs minimisent leurs coûts et opèrent donc au même niveau de coût marginal : c'est en cela que la taxe écologique est dite *efficace* et, en l'absence d'autres imperfections de marché, l'équilibre décentralisé réalise l'optimum au sens de Pareto. Un signal-prix stable et pérenne stimule également l'innovation en poussant les industriels à chercher des solutions moins polluantes pour réduire leurs coûts de production ou à proposer des produits moins polluants pour profiter des opportunités de marché ainsi ouvertes par la régulation environnementale. De façon générale, l'augmentation du prix du bien polluant due à la taxe provoque une hausse de son prix relatif par rapport aux autres biens. Ce signal incite alors les acheteurs, consommateurs ou industriels, à remplacer des produits polluants par d'autres non polluants, ou à

[1] Pigou A. (1920), The economics of welfare. McMillan&Co., London.

[2] Le niveau optimal de pollution est défini comme celui qui maximise le bien-être social : le dommage marginal subi par les victimes est égal au coût marginal de dépollution (de réduction de ses émissions) du secteur polluant.

Version Auteur

adopter des technologies moins polluantes. Modifiant ainsi les prix relatifs, toute taxe écologique est par nature distordante — comme l'est tout impôt indirect — mais cette distorsion est souhaitée justement parce qu'elle vient corriger une défaillance de marché.

La fiscalité écologique respecte donc le principe du pollueur-payeur, défini par l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en 1972, qui postule que les frais résultant des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution doivent être pris en charge par le pollueur. Ce ne serait pas le cas de subventions à la dépollution.

Fiscalité incitative et fiscalité de rendement

Il existe ainsi une véritable différence de nature entre fiscalité incitative, dont l'écofiscalité, et fiscalité de rendement. Et pourtant cette différence apparaît difficilement à la première observation. Il faut tout d'abord noter que la statistique publique française et européenne (CGDD, Eurostat, OCDE)) n'utilise pas le terme d'écofiscalité, ni celui de fiscalité écologique, mais seulement celui de *fiscalité environnementale*. Au sens large, celle-ci englobe d'abord l'ensemble des impôts, taxes et redevances portant sur des produits ou des actifs ayant des effets nuisant à la qualité de l'environnement, comme les taxes liées à la consommation d'énergie, les taxes sur les véhicules, la taxation des pollutions et des déchets, les redevances sur la consommation d'eau ; et d'autre part les dépenses fiscales favorisant le développement durable (dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes par rapport à ce qui serait résulté de l'application des principes généraux du droit fiscal) comme les exonérations ou crédits d'impôt. Le dispositif de bonus-malus (subvention/taxe) mis en place pour l'immatriculation des véhicules automobiles neufs en fait également partie.

La fiscalité environnementale est donc fondamentalement définie par son assiette et non par le mode d'utilisation de ses recettes, ni par l'intention ayant présidé à sa mise en place. Son importance quantitative est d'ailleurs toujours mesurée par son poids dans les prélèvements obligatoires ou dans l'activité économique. Par exemple, en 2013, les recettes fiscales environnementales se sont montées pour la France à 42,9 milliards d'euros, soit 2,03% du PIB et 4,29% du total des prélèvements obligatoires (d'après l'Eurostat), ce qui la place en-dessous de la moyenne européenne. Une part importante dans les prélèvements obligatoires témoignerait certes d'un verdissement de la fiscalité mais pourrait aussi être due à une fiscalité d'ensemble modérée, ce qui explique que les comparaisons internationales mentionnent également toujours la part dans le PIB. Le poids de la fiscalité environnementale est néanmoins loin d'être significatif de son impact sur les comportements. Ainsi, de faibles recettes fiscales environnementales peuvent résulter aussi bien de taux faibles que de taux élevés qui seraient parvenus à modifier les comportements d'achat des biens concernés ou à transformer les processus de production polluants. D'un autre côté, des différences de taux de taxe peuvent expliquer des transferts de recettes fiscales d'un pays à un autre, les consommateurs

Version Auteur

transfrontaliers achetant certains produits, comme les carburants, là où les taxes sont les plus faibles.

En France, l'écofiscalité est surtout composée de taxes sur l'énergie et la structure du système fiscal français reflète plus une logique de rendement fiscal que d'incitations écologiques. Il a en effet été constitué par additions et modifications successives d'impôts initialement mis en place comme des impôts de rendement même s'ils sont aujourd'hui considérés comme supports de la fiscalité écologique. A titre d'exemple, citons la taxe intérieure à la consommation des produits énergétiques (TICPE, anciennement TIPP) dont une partie est désormais assise sur les émissions en carbone des produits concernés : pour l'essence ordinaire, seulement 8% du total de la TIC en 2016 sont dus à l'introduction de la *composante carbone* (à un taux progressif depuis 2014, depuis 7,5€/tonne de CO_2 jusqu'à 22€/tonne en 2016).

La force des taxes sur l'énergie en tant qu'impôt de rendement tient à la caractéristique de bien essentiel de l'énergie, dont la demande est relativement inélastique : les produits énergétiques constituent donc une assiette s'érodant faiblement ce qui assure la stabilité des recettes fiscales. Or, ce qui fait la force d'un impôt de rendement fait la faiblesse d'un impôt incitatif : dans le premier cas, il suffit d'un taux faible appliqué à une assiette large pour garantir des recettes importantes alors que dans l'autre, seules des hausses importantes des taux peuvent réduire significativement la consommation. L'élasticité de la demande de carburant au prix est cependant suffisamment forte pour que les comportements d'achat très différents entre la France et les États-Unis s'expliquent par le très fort différentiel de prix entre les deux pays.

Comme la fiscalité en général, l'écofiscalité suscite de nombreuses critiques et réticences. Les principales concernent son impact sur la compétitivité des entreprises et ses effets distributifs aggravant potentiellement les inégalités.

Effets sur la compétitivité

Toutes choses égales par ailleurs, la mise en place isolée d'une fiscalité écologique, ou l'augmentation de ses taux, augmente les coûts de production des entreprises polluantes. Leur compétitivité s'en trouverait diminuée par rapport à leurs concurrentes installées dans des pays à la régulation environnementale moins stricte, ce qui les inciterait à la délocalisation et accroîtrait le chômage. Dans un contexte de croissance faible et de chômage élevé, c'est une objection importante mais elle doit être relativisée. Certes, les hausses de coût peuvent être importantes pour les entreprises à forte intensité énergétique, mais celles-ci ont souvent des possibilités de substitution qui leur permettent d'atténuer les effets de la hausse de la taxation, l'objectif de l'écofiscalité étant la modification des comportements et des processus de production. Ces possibilités de substitution sont augmentées sous l'effet des innovations technologiques induites par la taxe[3]. La compétitivité et les délocalisations sont néanmoins affectées par

[3] La taxe (ainsi que les autres instruments de marché comme la subvention à la dépollution ou les permis d'émission négociables) exerce une incitation à l'innovation et à l'adoption de technologies moins polluantes plus forte que les normes et standards : c'est la propriété dite *d'efficacité dynamique*.

Version Auteur

la totalité du coût global de production, dont la fiscalité écologique n'est qu'une faible composante. L'ouverture sur l'extérieur de l'économie n'en revêt pas moins une grande importance pour l'efficience environnementale elle-même de l'écofiscalité (ou de la régulation environnementale en général). En effet, la réduction des émissions dues au secteur productif dans un pays est souvent réalisée grâce au report à l'extérieur des productions les plus polluantes : dans le cas de la taxation du carbone pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre responsables du changement climatique, c'est ce que l'on appelle des fuites de carbone. Celles-ci sont clairement visibles au travers de la comparaison entre l'empreinte carbone de la consommation et celle de la production. Par exemple, la France ayant réduit ses émissions depuis sa ratification du protocole de Kyoto, les émissions de dioxyde de carbone dues à sa demande finale intérieure était en 2012 de 8,2 tonnes CO_2/hab tandis que ses émissions territoriales n'étaient que de 5,6 tonnes CO_2/hab (CGDD). Cette « délocalisation » des émissions s'explique par la tertiarisation de l'économie et le progrès technique, lequel abaisse les coûts unitaires de production et provoque un effet rebond de la consommation et donc des importations.

Ce sont ces craintes qui motivent la réflexion au niveau européen sur des mécanismes d'ajustement fiscal aux frontières (BTA pour *Border tax adjustment*), néanmoins difficiles à mettre en œuvre, qui permettraient de taxer les émissions de CO_2 quel que soit leur lieu d'émission.

Effets distributifs

De même que toute taxe indirecte, la mise en place d'une taxe écologique provoque une perte de pouvoir d'achat des consommateurs (effet-revenu), atténuée néanmoins par l'effet-substitution, objectif recherché par l'écofiscalité, qui les conduit à modifier la composition de leurs achats. Cet effet-substitution est d'autant plus important que l'élasticité de la demande du bien polluant à son prix est élevée. Par conséquent, plus la fiscalité écologique est efficace sur l'environnement, et moins le pouvoir d'achat est affecté *ex post*.

La fiscalité écologique frappe relativement plus les ménages pauvres dont la consommation de produits taxés constitue une part d'autant plus importante de leurs dépenses que leur revenu est faible. La taxe carbone par exemple élève le prix des carburants, donc le coût d'utilisation des automobiles, et celui des combustibles utilisés pour le chauffage des logements et la cuisine. Comme ce sont surtout des dépenses contraintes, et que les ménages les plus pauvres ne disposent souvent pas des marges de manœuvre budgétaires nécessaires pour investir dans un véhicule ou un mode de chauffage moins polluant, leurs possibilités de substitution sont faibles. Ces ménages ont moins de latitude pour échapper à la perte de pouvoir d'achat ou pour en réduire la portée. Leur capacité de réduire leurs émissions est donc également limitée. En ce sens, la fiscalité écologique apparaît comme régressive. Des travaux récents relativisent néanmoins cet aspect régressif de la fiscalité écologique, en tenant compte de la totalité

Version Auteur

du cycle de vie des agents[4] ou des effets d'équilibre général résultant des impacts sur les salaires des différentes catégories de travail et des substitutions sectorielles[5].

Dans la mesure où la fiscalité écologique n'a pas pour objet premier de procurer un rendement fiscal à l'État, ce rendement n'est qu'un *produit joint* de la politique menée et peut donc être utilisé comme souhaité : réduction du déficit public, financement de nouvelles dépenses ou réduction d'autres impôts et taxes. Si l'objectif jugé primordial est la protection de l'environnement, il est théoriquement envisageable de financer grâce aux recettes fiscales écologiques des subventions à la recherche et développement orientée vers des technologies de production moins polluantes, des technologies de dépollution (par exemple de séquestration du carbone) ou des dépenses de compensation des dommages causés ou d'adaptation au changement climatique (construction de digues). Dans la lignée de l'Accord de Paris signé le 12 décembre 2015 (COP 21), certains pays pourraient ainsi financer l'aide au développement promise aux pays les moins avancés, et souvent les plus vulnérables au changement climatique.

Réforme fiscale d'ensemble, double dividende et recherche d'équité

Si l'objectif est plutôt de limiter le coût macroéconomique global de la régulation environnementale en réduisant les pertes de pouvoir d'achat des ménages et/ou les hausses de coût unitaire de production des entreprises, il convient de redistribuer les recettes fiscales issues des taxes écologiques, à dépenses publiques inchangées (*neutralité budgétaire*). Le mode de redistribution dépend à son tour de la priorité donnée à l'efficacité économique ou la recherche d'équité.

La recherche de l'efficacité économique fait l'objet d'une abondante littérature. Pearce (1991)[6] fut le premier à suggérer que la redistribution des recettes de la fiscalité écologique sous la forme de la réduction des taux d'autres impôts distordants pourrait conduire à un *double dividende* composé d'un premier dividende, environnemental, dû à la réduction des externalités environnementales si la fiscalité incitative permet un découplage significatif de la croissance économique et de la pollution (en particulier de la consommation d'énergie fossile) et d'un second dividende, d'amélioration du bien-être économique grâce à la réduction des distorsions fiscales existantes[7]. Ce second dividende peut revêtir les formes complémentaires d'une stimulation de la croissance économique, d'une amélioration du pouvoir d'achat, d'une diminution du chômage, etc. C'est le résultat obtenu par le *verdissement de la fiscalité* suédoise du début des années quatre-vingt-dix.

Dans la mesure où le double dividende traduit un retour vers l'optimum, plus la situation est sous-optimale, et plus les chances sont grandes qu'une réforme fiscale

[4] Sterner T. (2012), "Distributional Effects of Taxing Transport Fuel", *Energy Policy*, 41, 75-83.
[5] Dissou Y. et M.S. Siddiqui (2014), "Can Carbon Taxes Be Progressive?", *Energy Economics*, 42, 88–100.
[6] Pearce D.W. (1991), " The Role of Carbon Taxes in Adjusting To Global Warming ", *The Economic Journal*, 101, 938-948.
[7] Goulder L.H. (1995), " Environmental Taxation and the "Double Dividend": A Reader's Guide ", *International Tax and Public Finance*, 2, 157-183.

Version Auteur

environnementale neutre budgétairement puisse déboucher sur une situation de double dividende. C'est le cas en France et dans les autres pays européens, où il existe d'importantes distorsions fiscales, dues en particulier aux prélèvements sur le travail. Le double dividende sera ainsi d'autant plus probable que les biens taxés sont importés ou que l'économie est affectée par des imperfections de marché, comme la concurrence imparfaite ou l'existence de chômage[8].

Le double dividende n'est pour autant qu'un bénéfice auxiliaire de la réforme fiscale écologique qui plaide en faveur d'un verdissement de la fiscalité sans pouvoir justifier la mise en place d'une taxe écologique.

L'efficacité économique du verdissement de la fiscalité repose sur le remplacement d'une taxe frappant les salariés par une taxe affectant tous les consommateurs, mais sur une base plus étroite que celle de la TVA qui frappe tous les produits de consommation. La correction des distorsions affectant le marché du travail s'opère donc par le biais d'un transfert de charges fiscales vers certaines catégories de ménages : chômeurs, retraités, capitalistes. L'efficacité économique étant indépendante de l'équité, le double dividende peut être obtenu au détriment de certaines catégories. Aucune réforme fiscale ne peut néanmoins être socialement satisfaisante, et politiquement acceptable, si elle accentue les inégalités.

Pour préserver l'équité, il est possible de limiter les pertes de pouvoir d'achat des ménages et de contrebalancer l'effet négatif relativement plus fort pour les plus pauvres, en redistribuant aux ménages tout ou partie des recettes fiscales écologiques sous la forme d'une compensation forfaitaire : un « chèque vert » (selon l'exemple de la Suisse). Une telle redistribution est par nature progressive, procurant un supplément de revenu relativement plus important aux revenus les plus faibles. Mais un « chèque vert », même ciblé sur les plus pauvres, ne règle que celle de l'équité et ne procure pas de second dividende. En revanche, ajouter la question de l'équité à celle de l'efficacité économique implique de rechercher des modes de redistribution particuliers, comme de compenser la taxe écologique par une baisse progressive des prélèvements sur les salaires, c'est-à-dire une baisse uniforme du taux le plus faible du barème progressif (un « chèque vert » étant alors versé aux ménages non imposables) accompagnée d'une hausse de la progressivité[9]. Augmenter la progressivité des prélèvements sur le travail permettrait en effet d'accroître les recettes à redistribuer, ce qui fournit un effet de levier pour renforcer l'acceptabilité de l'introduction de la taxe écologique.

Version Auteur

[8] Bovenberg A.L. (1999), " Green Tax Reforms and the Double Dividend: an Updated Reader's Guide ", *International Tax and Public Finance*, 6, 421-444.

[9] Chiroleu-Assouline M. et M. Fodha (2014), " From Regressive Pollution Taxes to Progressive Environmental Tax Reforms ", *European Economic Review*, 69, June 2014, pp. 126-142.