



Livre

2001

Published version

Open Access

This is the published version of the publication, made available in accordance with the publisher's policy.

Réforme fiscale écologique : fondements, applications

Pillet, Gonzague; Oberson, Xavier; Maradan, David; Niederhäuser, Nicole; Calderari, Maroussia Vanessa

How to cite

PILLET, Gonzague et al. Réforme fiscale écologique : fondements, applications. Bâle : Helbing & Lichtenhahn, 2001. (Economie écologique)

This publication URL: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:46144>

*Réforme fiscale
écologique
fondements, applications*

GONZAGUE PILLET
XAVIER OBERSON
DAVID MARADAN
NICOLE NIEDERHÄUSER
MAROUSSIA CALDERARI



HELBING & LICHTENHAHN
Bâle · Genève · Munich
2001

Typologie des impôts et taxes écologiques par combinaison des approches juridiques et économiques

Xavier OBERSON & Gonzague PILLET
Université de Genève / Université de Fribourg
Etude Oberson / Ecosys® SA

Introduction

La *fiscalité écologique* désigne le recours à des instruments économiques de gestion de l'environnement (voir l'encadré, ci-après) plutôt qu'à des lois de police et aux règlements qui s'ensuivent. Le terme a été forgé dans la mesure où ces instruments (taxes d'incitation, notamment) généraient des revenus (sans que ce soit leur but premier) et avaient de ce fait un caractère « quasi fiscal ». Sur le principe, et suivant en cela la littérature économique spécialisée, les revenus ainsi tirés sont destinés à être « restitués » à la population et aux entreprises.

De son côté, une *réforme fiscale écologique* recourt aux mêmes instruments économiques de gestion de l'environnement que la fiscalité écologique, mais opère en plus un lien avec le système fiscal existant en y « redistribuant » les revenus obtenus (et non en les restituant purement et simplement à la population et aux entreprises).

En somme, une réforme fiscale écologique vise à modifier dans un sens écologique les comportements des personnes en passant par des incitations qui touchent au système fiscal. Une partie de la fiscalité devient ainsi clairement « écologique », constituant de ce fait une manière nouvelle de favoriser la protection de l'environnement tout en offrant des possibilités plus grandes d'utilisation et de répartition des revenus générés.

Avec cette notion de « réforme » faisant se rencontrer environnement, économie et fiscalité, il y avait pour le moins lieu d'établir des liens entre les instruments économiques et ceux du droit fiscal, quitte à en dessiner de nouveaux après combinaison des différentes approches (impôts et taxes écologiques).

L'approche juridique ayant été présentée plus haut, nous mettons l'accent, dans cet article, sur l'approche économique (1) et sur les principes d'une réforme fiscale écologique (2). En conclusion, nous présentons les instruments issus de la combinaison des approches juridiques et économiques (3).

1 Les instruments économiques de la fiscalité écologique¹

Les pouvoirs publics disposent de trois sortes d'instruments pour intervenir sur l'environnement (hors mesures volontaires) :

¹ Le présent article a été rédigé à partir de deux rapports réalisés sur mandats, l'un pour le canton de Genève (Oberson et Pillet, 2000), l'autre pour l'Etat de Vaud (Ecosys, 2000).

- la réglementation (interdictions, normes) ;
- les instruments économiques proprement dits (taxes incitatives) ;
- les instruments de marché (permis, quotas, obligations négociables), instruments auxquels on peut ajouter les accords volontaires.

Les instruments classiques de protection de l'environnement

Il existe, en simplifiant, trois sortes d'instruments plus des mesures volontaires :

1. les *lois et règlements de police* (interdictions, normes environnementales) ;
2. les *instruments économiques* (taxes d'incitation, éco-taxes) ;
3. les *instruments de marché* (permis, quotas, obligations négociables) et ;
4. les *mesures « volontaires »* (accords, contrats écologiques).

Le propre des lois et règlements de police (interdictions, normes environnementales) est de prescrire ou d'interdire. Par rapport à l'interdiction, la norme environnementale n'interdit pas toute pollution, mais en fixe une quantité à ne pas dépasser au vu de l'état l'environnement et des connaissances. Une norme est ainsi moins rigide qu'une interdiction. Toutefois, parce que la pollution est gratuite jusqu'au niveau prescrit par la norme, personne n'est incité à faire mieux que ce que demande le règlement. Cette remarque est importante car c'est elle qui a souvent été évoquée pour justifier le recours à des instruments économiques de protection de l'environnement.

Les instruments économiques (taxes d'incitation, éco-taxes) sont censés développer le sens des responsabilités plutôt que de prescrire ou d'interdire. Les précédentes normes subsistent, mais ne sont plus appliquées par voie « réglementaire ». Dans le cas des instruments économiques, polluer a simplement un *prix*. Face à ce prix, les pollueurs sont obligés de prendre une décision : soit ils polluent et ils payent le prix de leur pollution ; soit ils évitent de polluer et ils sont alors quittes de passer à la caisse. Dans le second cas, il y a changement de comportement. C'est en ce sens que les instruments économiques exercent leur fonction d'incitation. Par rapport à un règlement, le pollueur n'a plus devant lui une quantité de pollution permise et gratuite, mais un prix qui, en faisant appel à sa rationalité économique, va l'inciter à opter pour un comportement plus environnemental.

Les instruments de marché (permis, quotas, obligations environnementales) cherchent également à développer le sens des responsabilités au niveau environnemental. Ils se distinguent des instruments économiques dans la mesure où, plutôt que de mettre un prix sur la pollution pour tout le monde, ils concernent des transactions marchandes directes entre firmes (vente et achat de permis, négociation de quotas) dans la limite de normes environnementales nationales ou internationales.

Les mesures volontaires (accords volontaires, contrats écologiques), enfin, constituent un autre pas dans le sens de la responsabilité environnementale. Par exemple, un canton pourra renoncer à un contrôle environnemental systématique d'une entreprise au profit d'un autocontrôle lorsque ce dernier reposera sur un système de management environnemental agréé (par exemple à travers des éco-audits et la norme internationale ISO-14001 ou européenne EMAS).

Le propre des lois et règlements de police est de prescrire ou interdire. Dans cet esprit, une norme environnementale (valeur limite) constitue une *flexibilité mise sur une interdiction* (une norme correspondant en quelque sorte à une interdiction assouplie).

Les instruments économiques de politique environnementale et les instruments de marché ont pour but de développer le sens des responsabilités plutôt que de prescrire ou d'interdire. Par rapport aux lois et règlements de police, ils représentent une *flexibilité mise sur une norme*. Ils permettent souvent, en ce sens, d'atteindre au moindre coût (efficacité) un objectif environnemental. Ils assurent, en outre, que les coûts et bénéfices des mesures prises dans le domaine de l'environnement soient pris en compte et convenablement appréciés².

Les instruments économiques proprement dits (taxes) ont un caractère quasi fiscal (ils génèrent des revenus) que ne possèdent pas les instruments de marché (les instruments de marché génèrent des marchés, pas des revenus).

Qu'il s'agisse de normes (réglementation), de taxes (instruments économiques), de permis et de quotas (instruments de marché) ou d'accords volontaires, tous consistent en des délimitations juridiques des droits d'usage de l'environnement.

Le choix de l'instrument réside alors dans les caractéristiques du domaine d'application, l'existence ou non de disposition à payer, la nature du prix à fixer (prix technique ou prix complet, notamment), les difficultés à réunir l'information requise, le niveau des coûts de transaction, la destination des revenus éventuellement prélevés, l'homogénéité du secteur d'application, et ainsi de suite.

L'approche économique repose ainsi sur l'usage d'instruments quasi-fiscaux qui rejoignent les impôts et taxes d'orientation de l'approche juridique. En outre, ces instruments viennent compléter les impôts d'attribution de coûts et les taxes causales à but fiscal dans une perspective de détermination du prix économique et, subséquemment, de la valeur sociale d'une ressource naturelle, d'un service environnemental ou de la restauration d'une qualité de l'environnement.

Par exemple, le *prix de l'eau* est constitué des coûts liés à son captage, son pompage, son approvisionnement et son épuration (coûts et frais financiers de construction, d'exploitation, d'entretien et de remplacement des installations inclus). Les instruments retenus pour couvrir ces coûts sont, en complément de

² The European Commission, Directorate General, DG XI *Environmental Economics*, Homepage, 10 mai 1999.

l'impôt général, la taxe de raccordement au réseau de distribution d'eau et d'évacuation des eaux usées (charge de préférence), la taxe pour la fourniture d'eau potable, la taxe pour le financement de l'assainissement (épuration). La *valeur sociale de l'eau* s'obtient en ajoutant au prix de l'eau les externalités (« coût social complet » ; cf. article précédent de G. Pillet).

Le coût d'opportunité de l'eau (prise en compte des usages alternatifs de cette dernière) s'ajoute, cas échéant, à cette construction.

Il est possible de résumer cette notion de prix et de valeur de l'eau en recourant à un schéma (ci-après Tableau I) du même type que ceux présentés dans l'article précédent de X. Oberson.

Tableau I : Composantes principales du prix de l'eau

		Critère de l'objectif visé	
		BUT FISCAL	BUT INCITATIF
Critère de la contre-prestation	IMPÔT sans contre-partie	Contributions éventuelles via le budget général	Taxe d'incitation (externalités)
	TAXE CAUSALE avec contrepartie	- Taxe de raccordement aux réseaux de distribution et d'évacuation des eaux - Taxe de fourniture d'eau potable - Taxe d'épuration - Emoluments	- Coût d'opportunité (usages alternatifs de l'eau) - Redevance destinée à un fonds

Source : Ecosys (2000) ; adapté.

2 Les principes d'une réforme fiscale écologique

Une réforme fiscale écologique relie deux systèmes différents et séparés jusqu'ici : d'un côté la politique environnementale et, de l'autre, la politique fiscale et financière. Elle réunit de ce fait et organise conjointement l'approche juridique des impôts d'orientation et des taxes causales écologiques et l'approche économique du prix complet d'une ressource et des taxes incitatives utilisées

dans ce but. Elle résout de surcroît la question de l'utilisation des revenus des instruments économiques quasi fiscaux en les redistribuant dans le système fiscal (et en corrigeant ces derniers d'éventuelles distorsions d'ordre économique).

- Côté environnemental, une meilleure protection est obtenue par la mise en place d'instruments incitatifs de protection de l'environnement. L'objectif de ces instruments est de modifier les comportements dans un sens écologique en internalisant les effets externes.
- Côté fiscal, les revenus générés par ces instruments sont utilisés pour diminuer des charges existantes (par exemple, mais pas exclusivement, les charges pesant sur le travail).

Ces revenus constituent des passerelles permettant de relier politique environnementale et politique fiscale. Par ces passerelles, la réforme fiscale écologique permet de concilier objectifs environnementaux et objectifs économiques des politiques publiques. Elle substitue aux fonctions traditionnelles de prélèvement (financement du secteur public), de redistribution (du revenu et de la fortune) et de stabilisation (de la conjoncture) une nouvelle allocation des ressources (ressources aussi bien économiques qu'écologiques).

En résumé, un double mécanisme caractérise une réforme fiscale écologique :

- une réforme fiscale écologique incite ménages et entreprises à des comportements plus respectueux de l'environnement au moyen d'instruments qui sont compatibles avec le marché ;
- du fait des revenus générés, la réforme fiscale écologique peut corriger, modifier, voire compléter la fiscalité courante en faveur des mêmes ménages et entreprises.

Une réforme fiscale écologique constitue de surcroît une réponse aux engagements d'un Etat en matière d'environnement. En Suisse, l'article constitutionnel 24 septies sur l'environnement a été accepté par le peuple et les cantons en 1971. En 1985, la loi fédérale sur la protection de l'environnement (LPE) entrainait en vigueur. Plus récemment, les développements internationaux et l'évolution des idées ont conduit à une révision de cette loi en 1995 avec notamment une référence explicite aux instruments économiques de protection de l'environnement. En 1998, la loi sur le CO₂ a été mise en délibération parlementaire et les premières taxes d'incitation suisses³ sur les composés organiques volatils (COV) et les huiles extra-légères ont été promulguées une

³ Taxes d'incitation au sens économique ; impôts d'orientation au sens juridique.

année plus tard. A l'heure actuelle, plusieurs initiatives populaires et projets de taxes énergétiques et de réformes fiscales écologiques sont en discussion tant au niveau fédéral qu'à celui de certains cantons⁴.

Une réforme fiscale écologique répond également aux principes de développement durable retenus par le Conseil fédéral, le Conseil suisse du développement durable, ainsi que par le Constituant (art. 2 al. 2 de la nouvelle Constitution fédérale).

Conclusion

En conclusion, la combinaison de l'approche juridique et de l'approche économique se concrétise par la classification nouvelle des impôts et taxes d'une réforme fiscale écologique qui apparaît en « post-it » sur le Tableau II ci-après.

Ce schéma simplifie la typologie en retenant deux grands groupes : les impôts écologiques, d'une part (incitation prépondérante) et les taxes écologiques, d'autre part (financement prépondérant).

Cette typologie permet :

- à l'approche juridique de conserver les distinctions de doctrine dont elle a besoin sur le plan fiscal ;
- à l'approche économique de clarifier la place et le rôle de ses propres instruments (revenus) ;
- à l'approche environnementale (gestion), de disposer d'un cadre cohérent pour la fixation du prix économique (coûts financiers) et de la valeur sociale (prix complet) de l'environnement dans les différents domaines (composantes dès lors « récapitulables » par domaine en termes d'impôts et de taxes écologiques).

Remarquons, enfin, que dans la typologie retenue par l'OCDE (1997 : 21), le terme de *taxe* désigne plutôt les impôts écologiques et le terme de *redevance* plutôt les taxes écologiques. Il existe d'autres appellations encore, mais ces dernières renvoient souvent à des connotations politiques auxquelles manquent des fondements qui soient à la fois fiscaux et économiques.

⁴ Voir dans cet ouvrage l'article de N. Niederhäuser.

Tableau II : Instruments d'une réforme fiscale écologique

Critère de l'objectif visé		
BUT FISCAL	BUT INCITATIF	
Critère de la contre-prestation	IMPÔT sans contre- partie	Impôts écologiques - incitation prépondérante (taxe d'incitation économique, impôt d'orientation juridique) - revenus redistribués au sein du système fiscal - comprend les impôts écologiques à but fiscal. Exemple : Energie : 90% d'incitation, financement 10%
	TAXE CAUSALE avec contre- partie	Taxes écologiques - financement de tâches environnementales répondant au principe de causalité (taxe causale à but fiscal) - incitation complémentaire (taxe causale d'orientation) Exemple : Prix complet de l'eau : 90% d'affectation des revenus, 10% d'incitation

Source : Ecosys (2000) ; adapté.

Bibliographie

- ECOSYS, 2000. *Réforme fiscale écologique : fondements et perspectives d'applications*, Département des infrastructures, Lausanne.
- OBERSON, X. et G. PILLET, 2000. *Une réforme fiscale écologique pour le canton de Genève*. Département de l'intérieur, de l'environnement, de l'agriculture et de l'énergie et Département des finances du canton de Genève, Genève.
- OCDE, 1997. *Eco-taxes et réforme fiscale verte*. Paris.