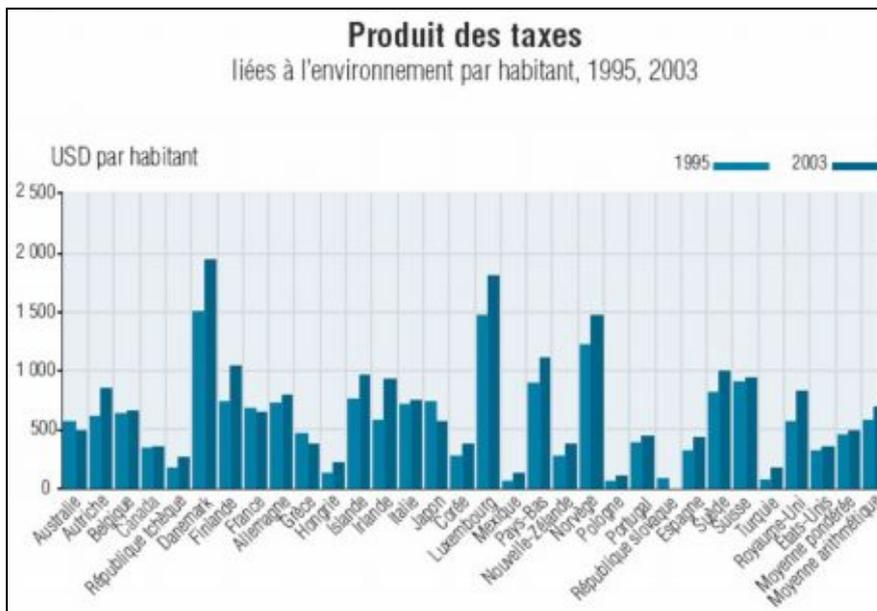


Les taxes sur l'énergie sont-elles efficaces?

Rory J. Clarke, *L'Observateur de l'OCDE* n°258/259, décembre 2006

Un récent rapport de l'OCDE intitulé *L'économie politique des taxes liées à l'environnement* affirme que la fiscalité constitue déjà un instrument utile de politique environnementale, mais précise qu'elle pourrait être utilisée plus efficacement. En fait, les recettes des taxes environnementales représentent de 2 à 2,5 % du PIB dans la zone OCDE, et varient énormément d'un pays à l'autre. Le gros de ces taxes est prélevé sur les produits énergétiques (150 taxes) et les véhicules à moteur (125 taxes). L'efficacité des taxes sur l'énergie pourrait être améliorée en réduisant les exonérations et en adaptant le taux d'imposition à l'ampleur des dommages causés à l'environnement. Davantage de coopération internationale serait également un avantage.



Source : Base de données OCDE/AEE sur les instruments employés dans la politique de l'environnement.

Il existe deux principaux obstacles à l'augmentation des taxes sur l'énergie. Le premier est la crainte que ce type de taxe, s'il n'est pas appliqué dans un large éventail de pays, n'amoinde la compétitivité internationale de certains secteurs, comme celui du ciment et de l'acier, et puisse déboucher sur une baisse des revenus et des destructions d'emplois. Le rapport souligne, par contre, que la disparition de pollueurs subventionnés pourrait constituer un moyen peu coûteux pour les gouvernements d'atteindre leurs objectifs de protection de l'environnement.

Le second obstacle est la préoccupation politique que la mise en place de nouvelles taxes sur l'énergie, sur le fioul par exemple, ne frappe trop durement les retraités et les ménages pauvres. Les effets de taxes énergétiques supplémentaires sur les ménages à faible revenu peuvent toutefois être atténués ou compensés grâce à des mesures comme des crédits d'impôt ciblés. Ainsi, en 1996, les Pays-Bas ont instauré une taxe sur la consommation de gaz naturel et d'électricité. Les taux de cette taxe ont ensuite été relevés progressivement, tandis que la première tranche de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a été progressivement réduite en fonction de l'augmentation de la taxe énergétique.

Dans certains cas, néanmoins, la crainte d'effets sur la répartition des revenus dissuade les gouvernements d'imposer des taxes énergétiques sur les ménages. Les ménages britanniques ont ainsi été exonérés de la redevance prélevée au titre du changement climatique car le gouvernement s'était engagé à lutter contre la précarité énergétique. En ce qui concerne la compétitivité, les taxes liées à l'environnement ne semblent pas avoir eu d'incidence sur des secteurs particuliers. Mais cela tient en partie au fait que les industries énergivores bénéficient justement d'exonérations. La base de données exhaustive de l'OCDE/Agence européenne de l'environnement révèle d'ailleurs que la plupart des exonérations sont accordées à « la cokéfaction, fabrication de produits pétroliers raffinés et de combustible nucléaire », reflétant les exemptions accordées aux combustibles fossiles produits par ce secteur. Les exonérations sont également nombreuses dans le secteur « construction de véhicules automobiles, remorques et semi-remorques ».

Il est souvent politiquement délicat d'imposer des taxes supplémentaires aux secteurs consommant beaucoup d'énergie. Ainsi, le kérosène est exonéré, et pour l'instant il est exclu que la situation change sur les vols internationaux. Néanmoins, la Commission européenne réfléchit à un moyen de traiter le problème sur les vols intérieurs. En outre, l'Association internationale du transport aérien se penche sur la question, en partie pour des considérations environnementales. Il s'agit de persuader un maximum de pays d'introduire des politiques de ce type.

Selon *L'économie politique des taxes liées à l'environnement*, la plupart des pays de l'OCDE sont soumis, dans le cadre du Protocole de Kyoto, à des obligations précises et juridiquement contraignantes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Ceci a déjà débouché sur de nouvelles initiatives dans la plupart des pays de l'OCDE. Le système d'échange de droits d'émission de CO₂ mis en place dans l'Union européenne est un exemple obligeant le secteur de l'énergie et certaines industries à détenir des quotas d'émission pour leurs rejets de CO₂.

Une des solutions permettant d'améliorer l'efficacité consiste à réinjecter une partie des recettes fiscales dans les entreprises touchées, même si les études de cas réalisées par l'OCDE révèlent que cette solution nuit en partie à l'objectif premier de réduction des émissions. Il est également envisageable d'utiliser les taxes à l'importation et à l'exportation (ajustements fiscaux à la frontière) pour aplanir les distorsions de prix créées par les écarts entre les niveaux de taxation environnementale des différents pays. Néanmoins, les règles de libre-échange du GATT/OMC peuvent compliquer cette démarche.

Il n'est pas nécessaire d'affecter les recettes des taxes énergétiques à des objectifs environnementaux pour que ces taxes soient efficaces. Le simple fait de les appliquer amène les entreprises et autres contribuables à faire des choix favorables à l'environnement. Dans la pratique, de nombreuses taxes sur les carburants sont consacrées à la construction de routes. Cette affectation peut parfois avoir des effets favorables à l'environnement, par exemple en réduisant les embouteillages, mais peut aussi compliquer les problèmes. Il est également possible d'utiliser ces recettes à des fins plus générales, par exemple pour raffermir les soldes budgétaires, accroître les investissements publics ou réduire d'autres prélèvements ou cotisations de sécurité sociale.

Y a-t-il un taux d'imposition « optimal » sur les carburants ? Selon le rapport, il est difficile de se prononcer sachant qu'idéalement, le taux d'imposition devrait refléter l'ampleur des effets négatifs sur l'environnement attribuables à chaque carburant. Si les recettes perçues sont utilisées pour abaisser d'autres taxes à l'origine de plus de distorsions, on ne peut que s'en féliciter.

D'une manière générale, les taxes environnementales peuvent, associées à d'autres réglementations, accords volontaires et autres procédures, permettre d'atteindre des objectifs. Le rapport étudie plusieurs exemples, dont une initiative danoise consistant à combiner des taxes sur le CO₂ à des accords d'amélioration du rendement énergétique dans l'industrie, les recettes ainsi perçues étant réinjectées dans des industries participantes via, par exemple, des allègements fiscaux.

Globalement, comme pour toute autre bonne décision politique, deux conditions sont indispensables au succès : des objectifs d'action cohérents clairement définis ainsi qu'une bonne compréhension de la population, qui admet la nécessité d'agir et accepte les mesures adoptées. L'un des exemples mentionnés dans le rapport est le taux de taxation du diesel, bien plus faible que celui de l'essence dans la plupart des pays. Les auteurs estiment que cet écart est regrettable pour l'environnement, car les véhicules diesel sont plus polluants et bruyants que les véhicules à essence. Le maintien d'un taux de taxation bas pour inciter les usagers à opter pour les véhicules diesel pour leur meilleur rendement énergétique n'est pas un argument valable selon le rapport, étant donné que cet avantage est déjà internalisé dans les coûts plus faibles d'utilisation du véhicule.

Il ressort du rapport que les taxes peuvent aider à lutter contre le réchauffement climatique et à réduire d'autres effets néfastes pour l'environnement, dès lors qu'elles sont appliquées correctement et de manière cohérente.