

Fiscalité verte et compétitivité : la démonstration suédoise

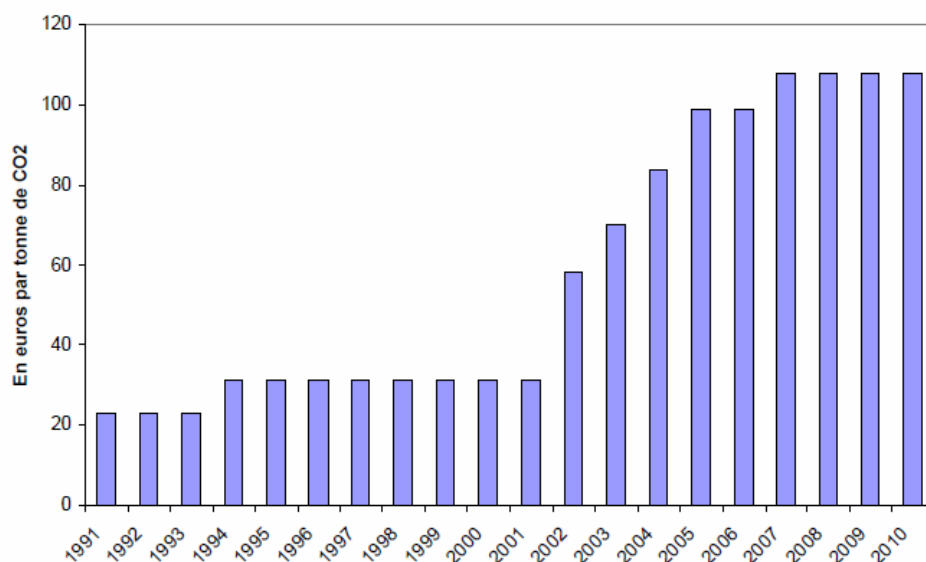
Dans notre pays, l'opportunité de développer la fiscalité « verte » demeure un sujet de controverse, notamment par rapport à son impact éventuel sur la compétitivité de l'économie. La Suède, elle, a franchi le pas, il y a plus de vingt ans. Le succès de la réforme qui alors été engagée montre qu'il s'agit d'une approche efficace économiquement, comme le souligne Thomas Sterner, professeur à l'Université de Göteborg¹, à propos de son volet énergie - climat : « l'économie suédoise est petite et ouverte à la concurrence. Nous ne pouvons donc nous permettre n'importe quoi pour la compétitivité, et il faut utiliser les instruments de politique environnementale les plus efficaces. A cet égard, l'avantage d'une taxe carbone est que l'argent reste dans le pays, et que c'est un réaligement des prix relatifs, qui permet de réduire d'autres taxes ou de redistribuer les recettes. Par ailleurs, les secteurs soumis à la concurrence internationale ont bénéficié de réductions de la taxe. Ainsi, la taxe carbone est nécessaire pour le climat, et efficace. Elle n'est pas dommageable pour l'économie et elle n'affecte pas nécessairement les ménages pauvres ». Retour sur ce qui est aujourd'hui reconnu comme une « Success story ».

Dominique Bureau²

UNE RÉFORME EXEMPLAIRE

La fiscalité incitative est devenue un instrument pivot de la politique environnementale suédoise, dans le cadre de sa réforme fiscale de 1991. A cette occasion, le montant général des taxes était par ailleurs réduit. Cette orientation s'est prolongée avec le « Green Tax

Shift » (2001/2007), qui a permis un relèvement très substantiel de la taxe carbone, comme le montre le tableau suivant (cf. Elbeze et de Perthuis) qui rappelle l'évolution de son taux de référence.



Source : données OCDE

¹ Intervention à la Conférence organisée par l'IDDRI, le 15 mars 2012, « Enjeux et moyens d'une réforme fiscale globale comportant des taxes vertes. Expérience suédoise et perspectives françaises »

² Cette synthèse s'appuie principalement sur les quatre études citées dans le texte :

« Le principe polluer-payeur, vingt ans après », C.Henry (1993), Insee méthodes - « La taxation énergie-climat en Suède », K. Millock (2010), Droit de l'environnement - « Vingt ans de taxation du carbone en Europe : les leçons de l'expérience », J. Elbeze et C. de Perthuis (2011), Cahier de la Chaire économie du climat n°9 - « Politiques de l'environnement : quelles combinaisons d'instruments », (2007), OCDE

Vingt ans de réforme fiscale verte

Claude Henry a décrit la genèse de cette réforme. Il rappelle que, dès les années soixante dix, les problèmes de pollution de l'air, notamment liés aux oxydes de soufre qui acidifient les lacs et dégradent les forêts, étaient devenus source de préoccupation pour les Suédois. Mais la proposition des économistes, d'utiliser la fiscalité pour orienter les comportements à l'origine de ces dommages, n'avait alors convaincu ni les responsables politiques, ni l'opinion publique, les uns préférant les mesures administratives et les appels au civisme « sans grand effet », les autres craignant un instrument nouveau, qu'ils ressentaient comme « l'emprise de l'argent sur l'environnement ».

« La situation a changé du fait de la conjoncture électorale de 1988, année d'élection générale en Suède. Le parti des Verts a réalisé une remarquable opération politique : il a complètement renversé sa position hostile aux redevances sur la pollution, annonçant au cours de la campagne électorale qu'il considérait désormais les redevances sur les émissions polluantes comme le moyen le plus efficace et le plus juste pour réduire la pollution, à condition que les recettes soient redistribuées, notamment sous forme d'allègement de l'impôt sur les revenus du travail. La plupart des autres partis ont emboîté le pas, et la réforme qu'ils ont alors souhaitée a pu ne pas être improvisée, car les modalités en avaient été longuement étudiées ». La fiscalité intéressant l'environnement a ainsi été introduite « de manière cohérente, dans une réforme fiscale d'ensemble », prévisible et simple à gérer.

« Le Parlement suédois a ainsi adopté une loi réformant en profondeur la fiscalité du pays. En particulier, la fiscalité sur l'énergie et la fiscalité ayant un lien avec l'environnement ont été entièrement restructurées pour en faire des instruments favorisant les économies d'énergie et la protection de l'environnement. Dans la mesure où cela s'est effectivement accompagné d'une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et d'une réduction de l'impôt sur les bénéfices des sociétés, cela a été politiquement et socialement bien accepté. Cette réforme a été votée non seulement par la coalition au pouvoir en 1990, mais aussi par une partie de l'opposition ensuite au pouvoir, si bien que la réforme n'a pas souffert dans la transition politique ».

Les éléments-phares de cette fiscalité verte concernent la pollution atmosphérique régionale (émissions d'oxydes de soufre, et d'oxydes d'azote) et les gaz à effet de serre (émissions de CO₂). Les taux de taxation pour les pollutions régionales se situent à des niveaux inconnus ailleurs, mais conformes aux estimations des dommages que l'on peut associer à ces pollutions : de l'ordre de 3 €/kg de soufre et de 4,5 €/kg NO_x. Elles relèvent donc bien d'une logique incitative. Leur effet environnemental a par ailleurs été spectaculaire. Katrin Millock rappelle à cet égard, qu'elles ont permis de réduire : de 30 % les émissions de dioxyde de soufre en 1995, par rapport au niveau de 1989 ; et de 60 % les émissions d'oxydes d'azote.

Celle-ci a étudié en détail le volet énergie-climat de cette fiscalité, marquée par l'introduction, dès 1991, d'une taxe carbone, comme en Finlande en 1990 et au Danemark en 1993, après l'échec des projets européens en ce domaine. *« Cette taxe carbone est prélevée sur l'utilisation des combustibles fossiles dans la combustion industrielle, ainsi que dans le chauffage résidentiel et dans les transports. Elle est calculée selon le contenu de carbone de chaque type de combustible, et équivaut donc à une taxe sur les émissions. Les taux sont cependant différenciés selon l'utilisateur et son secteur. La taxe sur l'énergie, par comparaison, est prélevée par unité de volume ou de poids, mais doit, dans le futur, être ajustée pour suivre de plus près le contenu énergétique de chaque combustible. Lors de l'introduction de la taxe carbone, la fiscalité sur l'énergie restait constante, grâce au transfert d'une partie de la taxe sur l'énergie (taxe purement fiscale, qui existe depuis 1929 sur les carburants, et depuis 1957 sur l'électricité) vers la taxe carbone, afin d'améliorer l'effet incitatif de la taxation.*

A son introduction en 1991, le taux de la taxe était de 250 SEK/tonne de CO₂, soit autour de 23 € la tonne CO₂. Il convient de noter que différentes propositions pour affecter les recettes de la taxe (dans des fonds environnementaux) n'ont pas été retenues par le Parlement dans un objectif budgétaire ».

Le taux de cette taxe a ensuite été relevé en 1994, puis entre 2001 et 2007, pour atteindre des niveaux très supérieurs à celui en vigueur dans les autres pays européens qui se sont dotés d'un tel instrument, comme le montre le tableau suivant établi par Jérémy Elbeze et Christian de Perthuis.

Pays	Finlande	Norvège	Suède	Danemark	Suisse	Irlande
Année de mise en place de la taxe	1990	1991	1991	1992	2008	2010
Taux standard de départ en euros/tonne	1.2	43	23	13	8	15
Taux de la taxe carbone en janvier 2010	20	43	108	13	24	15

Source : OCDE et sources nationales

Là encore, l'efficacité environnementale est au rendez-vous : la Suède a réduit ses émissions de CO2 depuis 1990, alors que son PIB et sa production industrielle ont fortement cru. Au sein de l'Union européenne, c'est le pays qui est le plus en avance sur son objectif Kyoto (19,4 points). Comme le note Katrin Millock, tous les observateurs s'accordent sur le fait que la taxe carbone et les taxes énergétiques ont notamment eu pour effet une utilisation accrue de la biomasse dans les réseaux de chauffage : les émissions de dioxyde de carbone du secteur chauffage seul ont été divisées par deux en 2007 par rapport au niveau des émissions en 1990.

Le double-dividende en action

Aujourd'hui, la situation économique de la Suède apparaît enviable. Elle affiche de bonnes performances en matière d'exportations, qui progressent nettement plus vite que celles de la France. Si son taux de prélèvements obligatoires demeure élevé (46,3 % en 2010 contre 44,5 % en France), reflétant son attachement à l'État-providence, la structure de la fiscalité intègre les contraintes de compétitivité (IS à 22 % et cotisations sociales de 31,4 %). Ainsi, la dernière monographie de l'OCDE sur la Suède (études économiques, Suède, 2012) relève la résistance dont elle a fait preuve face aux turbulences internationales, et la robustesse de sa croissance tendancielle, attribuées aux réformes menées depuis le début des années 90.

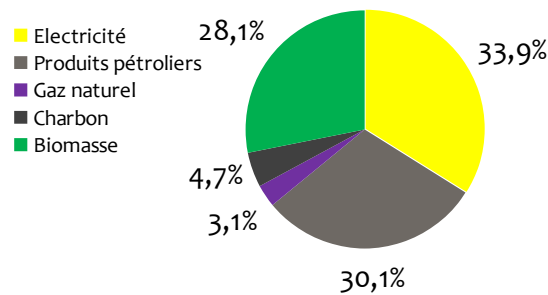
Mais il n'en allait pas de même à cette époque avec un déficit budgétaire dépassant alors 10 % du PIB, des niveaux de prélèvements obligatoires insupportables et une surévaluation très forte de la monnaie imposant des taux d'intérêt très élevés. C'est pour y remédier qu'a été engagée la réforme fiscale de 1991.

Ceci démontre donc la possibilité d'introduire une fiscalité verte dans un tel contexte et que celle-ci s'inscrit parfaitement dans une logique de réduction des distorsions fiscales. En effet, la fiscalité environnementale permet de corriger les défaillances

VERDISSEMENT DES COMPORTEMENTS ET COMPÉTITIVITÉ

L'analyse qui précède montre, à un niveau qui demeure global, la possibilité d'introduire la fiscalité verte dans un basculement général des fiscalités, pour en réduire les distorsions. Mais les politiques suédoises sont aussi riches d'enseignements quand on les examine à un niveau plus microéconomique. A cet égard, on observe : d'une part, que le souci de faire évoluer les comportements pour relever les défis écologiques, sous la contrainte (quasi-absolue) de compétitivité, irrigue la conception de ses politiques sectorielles ; d'autre part que la fiscalité verte a été conçue dans cette perspective, avec les aménagements nécessaires quand il le fallait.

Origines de l'énergie finale : 395 TWh (2010)



du marché, qui ne tarifie pas les dommages liés aux pollutions. De plus, lorsque les émissions ne sont pas ramenées ainsi à zéro, elle dégagne des recettes fiscales qui peuvent servir à baisser d'autres impôts, qui, eux, sont distorsifs pour l'activité économique et la compétitivité.

Ainsi, le basculement sur la fiscalité verte faisait partie intégrante de la réforme fiscale de 1991, qui ramenait par ailleurs le taux d'imposition des entreprises de 53 % à 30 %, réduisait le taux marginal de l'impôt sur le revenu, et généralisait la TVA à un taux uniforme. En effet, ces réductions de taux ont été partiellement couvertes par l'augmentation de la TVA sur les produits énergétiques et l'instauration des taxes sur le CO2 et le SO2.

De même (cf. Elbeze et de Perthuis, op. cit.), la poursuite entre 2001 et 2007, de ces orientations dans le cadre du « Green Tax Shift », a permis une réduction supplémentaire de l'impôt sur le revenu de 1,34 md d'euros, et une baisse des cotisations sociales de 220 millions d'euros. L'augmentation des recettes des taxes sur le carbone et le CO2 entre 2007 et 2010 a permis encore une réduction de la fiscalité sur le travail de 7,4 milliards d'euros.

Pour la transition écologique

Outre la fiscalité verte, la politique environnementale suédoise recèle d'autres éléments originaux ou marquants, notamment dans le domaine urbain et des énergies renouvelables. Ceux-ci méritent d'être signalés, car ils éclairent le contexte et l'état d'esprit qui guide celle-ci, dans son ensemble.

Par exemple, la Suède s'est faite une renommée en matière d'urbanisme écologique, avec l'éco-quartier d'Hammarby à Stockholm et les performances de Vaxjö. Ces projets se fixent des objectifs ambitieux de réduction de l'impact des villes sur l'environnement. Ils utilisent l'innovation technologique pour modifier les comportements des habitants, en leur fournissant des solutions attrayantes. Même dans ce cas, la dimension compétitive n'est pas absente puisque ces modèles s'exportent, jusqu'en Chine.

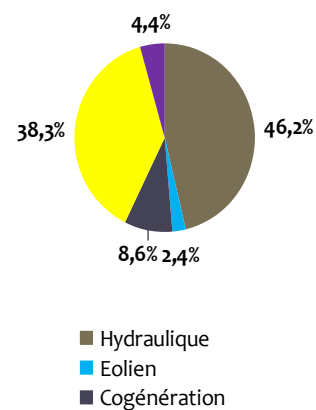
Stockholm (et maintenant Göteborg). a été par ailleurs une ville pionnière en matière de régulation économique de la congestion urbaine, par un péage urbain. Au moment de sa mise en place, en 2006, le projet demeurait controversé, notamment par les résidents des communes limitrophes. Il recueille maintenant l'adhésion de 2/3 des habitants de l'agglomération, ayant démontré son efficacité, environnementale et sociale (grâce à l'offre de parkings et de transports en commun). En particulier, il a permis une réduction de 20 % du trafic concerné.

Enfin, la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale est supérieure à 50 %, grâce au développement de la biomasse et à une production électrique entièrement décarbonée (essentiellement hydraulique et nucléaire).

Élément remarquable, ce résultat est obtenu dans des conditions économiques satisfaisantes : la production d'électricité renouvelable, essentiellement

à base de cogénération, apparaît ici compétitive. Ce résultat tient à l'utilisation efficace de facteurs locaux, à savoir les débouchés « chaleur » urbains. Certes, l'équilibre en ce domaine n'est pas établi au-delà de 2020. Mais jusqu'à présent, la Suède réussit à être en avance dans sa transition énergétique, sans devoir sacrifier sa compétitivité.

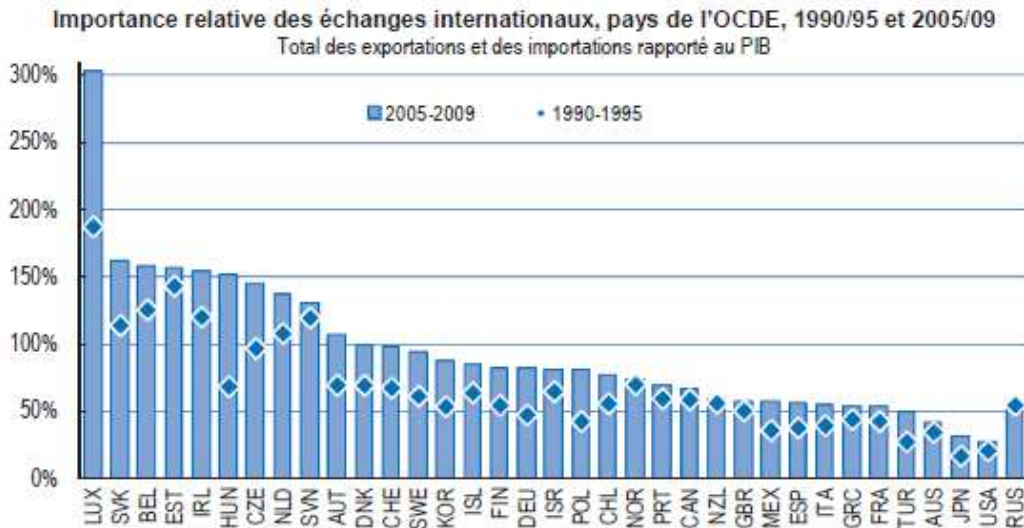
Production électrique :
145,5 TWh (2010)



Comment concilier ambition, efficacité et compétitivité ?

Lorsque Thomas Sterner (cf introduction) dit que « nous ne pouvons nous permettre n'importe quoi pour la compétitivité », ce n'est pas un vain mot, compte tenu des problèmes rencontrés à la fin des années 90, mais aussi des données de base de l'économie suédoise : celle-ci est très ouverte aux échanges extérieurs, avec des exportations représentant 50 % du PIB (contre 25 % en France), et une orientation sectorielle tournée vers l'industrie, proche de celle de l'Allemagne. La fiscalité verte a donc incorporé un certain nombre de dispositions spécifiques pour éviter de peser sur la compétitivité. Dans le cas de la redevance sur les oxydes d'azote, une solution originale de remboursement a été mise en place, qui permet de maintenir le signal-prix au niveau souhaité. Pour la taxe carbone, la Suède ne pouvait faire cavalier seul, sans endommager la compétitivité de

son industrie électro-intensive (bois-papier ; sidérurgie) ce qui a conduit à des aménagements de taux. Malgré tout, le taux réduit qui s'applique à l'industrie demeure à un niveau équivalent à la référence générale recommandée en France par le rapport Quinet (32 €/t.CO2, ou à celle qui était visée pour l'actuel paquet-climat énergie européen de mars 2009).



Source: OCDE, base de données des macro-indicateurs des échanges.

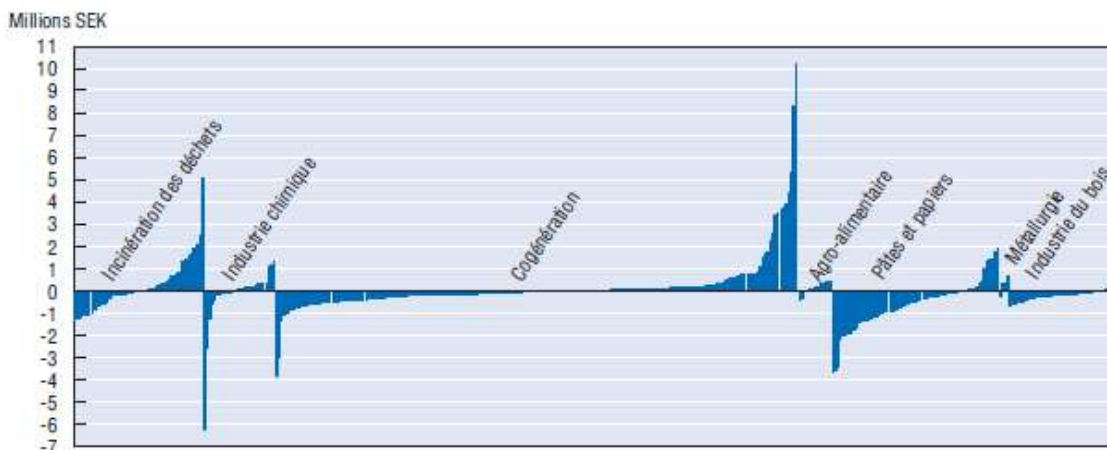
Comme on l'a vu, la mise en place de la taxe suédoise sur les NO_x visait à réduire les émissions d'oxydes d'azote des sources fixes, par le biais d'une taxe établie à un niveau incitatif, c'est-à-dire reflétant le coût des dommages sanitaires résultant de ces émissions, notamment les effets chroniques dus au développement d'une hyper-réactivité bronchique chez l'asthmatique. Cependant, la Suède ne voulait évidemment pas, par l'introduction unilatérale d'un tel dispositif, pénaliser la compétitivité de ses industries. Pour cela, la somme des paiements a donc été redistribuée aux collectifs industriels concernés, sur une base non directement liée aux émissions, en l'espèce la production d'énergie de chaque installation. Dans ces conditions, les coûts unitaires et donc la compétitivité, n'étaient pas modifiés ex ante, mais les industriels étaient incités à utiliser des technologies plus performantes pour réduire la pollution de l'air résultant de leurs activités. Par ailleurs, le dispositif était ainsi neutre aussi par rapport à la taille des installations de combustion, les

industriels n'étant donc pas incités à se reporter sur des petites installations, non soumises à la taxe.

S'agissant de la taxe carbone pour l'industrie, la taxe carbone prélevée sur l'industrie a été réduite en 1992, et est actuellement de 21 % du taux général. Les unités de production couvertes par le système européen de quotas d'émissions ont eu droit à un remboursement de 85 % des paiements de la taxe, puis ont été exonérées. La taxe sur l'énergie est prélevée sur tout combustible qui est utilisé dans des processus de combustion, c'est-à-dire, les hydrocarbures utilisés dans les procédés de production en sont exemptés. Seul le secteur des services paie donc les taux de référence de la taxe carbone et la taxe énergétique.

Graphique 5.2. Payeurs et bénéficiaires nets dans le système de redevance remboursable sur les NO_x en Suède

Unités de production dans différents secteurs industriels, 2004



Source : Agence suédoise pour la protection de l'environnement.

Un pays prend-il des risques avec sa compétitivité en introduisant une fiscalité verte ?

A cela, la théorie répond : que l'efficacité économique réclame que tous les agents économiques soient responsabilisés au coût des dommages qu'ils créent aux autres ; que la fiscalité environnementale est le moyen le moins coûteux pour atteindre un niveau de protection donné, car il assure une répartition optimale des efforts de protection, mobilisant leurs capacités de réduction des émissions par ordre de mérite ; et que les recettes fiscales peuvent être redistribuées ou servir à la réduction d'autres impôts, notamment les plus pénalisant pour l'emploi, l'investissement ou l'innovation.

En matière de pollutions locales, ou pour tenir des engagements internationaux sur les émissions de CO₂, la question de la compétitivité n'est donc pas un

obstacle à l'introduction d'une fiscalité environnementale incitative, bien au contraire. Une politique unilatérale plus ambitieuse en matière de CO₂ doit aussi privilégier cet instrument, mais avec les précautions nécessaires pour éviter les fuites de carbone.

La fiscalité verte suédoise, enclenchée il y a vingt ans dans un contexte macroéconomique et budgétaire particulièrement difficile, montre que ces principes de politique économique peuvent être mis en œuvre avec succès, le basculement vers celle-ci constituant une composante essentielle d'une réforme fiscale « compétitive ».

Créé en 2008 auprès du ministre du chargé du développement durable, le Conseil économique pour le développement durable a pour mission de mobiliser des références économiques pour éclairer les politiques de développement durable.

Outre le délégué interministériel au développement durable et le président délégué du Conseil d'analyse économique, membres de droit, ce Conseil est composé de vingt cinq membres reflétant la diversité de la recherche académique et de l'expertise des parties prenantes sur les thématiques économiques liées au développement durable.

Les services du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, notamment le Commissariat général au développement durable, sont étroitement associés aux travaux du Conseil.

Ces « références » établies dans le cadre de ses travaux, et diffusées pour stimuler le débat, n'engagent que leurs auteurs.

Conseil économique pour le développement durable

244 bd Saint-Germain
75007 Paris

Tel. : 01.40.81.21.22

Directeur de la publication

Dominique Bureau