

Synthèse n° 19, Novembre 2013

Double dividende ou compensation des effets régressifs de la fiscalité écologique : un choix à arbitrer au cas par cas

1. L'année 2014 verra la mise en place d'une base d'imposition directement liée aux émissions de CO₂. Suivant les recommandations issues du Comité pour la Fiscalité Ecologique, le prix est fixé à 7 €/t CO₂ pour la première année et l'impact sur le pouvoir d'achat restera limité, puisque les accises sur l'énergie (TICPE) seront réduites à due concurrence, quand leur niveau est suffisant. La hausse concernera donc essentiellement le gaz et le fioul domestique.

En revanche, il est prévu de passer à un prix de 14,5 €/t CO₂ en 2015, puis à 22 €/t CO₂ en 2016. L'impact sur le pouvoir d'achat, au travers des factures de chauffage et des dépenses de carburant, sera alors significatif, d'où la nécessité de construire un consensus sur l'utilisation qui sera faite des recettes de cette fiscalité, estimées à 2,4 mds € en 2015 puis 4 mds € en 2016.

Cette perspective a constitué la toile de fond des premiers « Entretiens de la fiscalité écologique » organisés par la Commission du développement durable de l'Assemblée Nationale et la Chaire économie du climat de l'université Paris-Dauphine, en partenariat avec le CEDD. Les contributions à cette rencontre des professeurs Larry Goulder, sur l'économie du double-dividende, et de Franck Convery, sur l'expérience irlandaise d'introduction d'une taxe carbone, fournissent des éléments précieux pour guider la réflexion sur l'utilisation des recettes de la fiscalité environnementale et évaluer les besoins de compensations à prendre en compte.

2. L'analyse économique traditionnelle de la fiscalité écologique se concentre sur ses bénéfices économiques et environnementaux, son objectif premier n'étant pas de rendement mais incitatif. En effet, il s'agit d'utiliser la fiscalité pour orienter les comportements à l'origine des dommages. Ceci permet, en responsabilisant l'ensemble des acteurs, d'orienter les comportements, de consommation et d'investissement, ou encore d'innovation. Par ailleurs, la taxe étant « libératoire », elle n'oblige pas à réduire des émissions qui ne pourraient l'être qu'à des coûts excessifs. C'est ainsi l'instrument qui permet de minimiser les coûts à engager pour atteindre un objectif environnemental donné.

3. La performance coût-efficacité de la fiscalité écologique peut encore être améliorée, si les recettes sont recyclées pour réduire les distorsions de la fiscalité existante. En effet, aucun impôt traditionnel, « contributif », n'est exempt d'effet indésirable, découragement de l'offre ou de la demande de travail, de l'investissement ou de l'innovation, qui impactent négativement notre compétitivité. L'introduction d'une réforme fiscale verte fournit donc l'occasion de réduire les impôts jugés les plus pénalisants pour l'activité économique.

Le terme de « double-dividende » formalise ce raisonnement. Il avait été inventé par David Pearce pour faire saisir à Margaret Thatcher la portée de ce qui était alors le projet de réforme verte suédoise : visant à modifier les prix relatifs, pour inciter à réduire les émissions (1° dividende) ; et, dans un contexte où le consensus était par ailleurs à la baisse des prélèvements obligatoires (« No new taxes !»), la recette fiscale générée étant utilisée pour réduire d'autres taxes (2° dividende). Alors que les économistes ne s'intéressaient traditionnellement qu'à la qualité du signal-prix recherché (i.e. que le taux de la taxe était en rapport avec le coût marginal des dommages des émissions), un nouveau champ d'expertise émergeait donc, concernant l'utilisation de ces taxes, pour alléger les contraintes macroéconomiques.

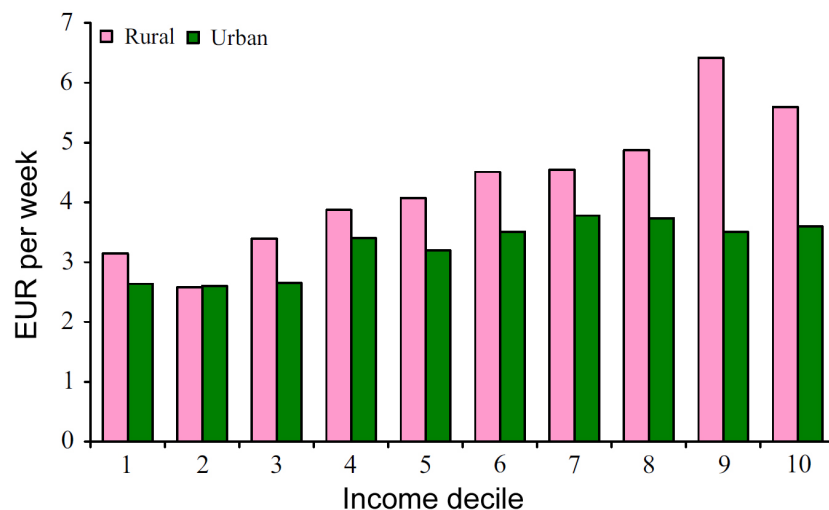
Les conditions de mobilisation de ce second-dividende ont été précisées, sachant que le premier objectif de la fiscalité écologique reste d'atteindre le premier dividende, de nature environnementale. L'analyse développée par L. Goulder montre que l'ampleur du double-dividende ne doit pas être surestimé, mais que celui-ci est d'autant plus important que les recettes sont utilisées pour réduire des impôts particulièrement distorsifs (qu'il faudrait amender en tout état de cause). Ceci ne peut être négligé dans le contexte français, caractérisé par des prélèvements, fiscaux et sociaux, particulièrement élevés sur le travail.



Source :Présentation de L.Goulder

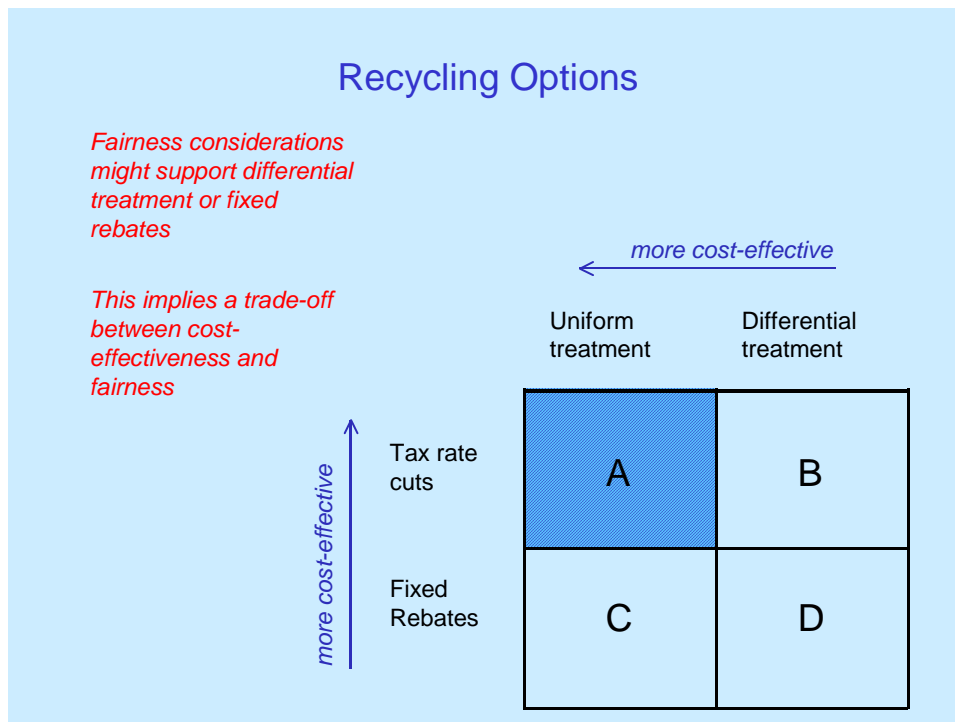
4. L'expérience irlandaise a aussi pris en compte cette dimension. Contrairement au contexte de la réforme suédoise du début des années 90, s'inscrivant comme une reconfiguration d'ensemble des prélèvements obligatoires, l'introduction de la taxe carbone irlandaise en 2010 a délibérément été assumée comme un moyen pour restaurer l'équilibre des Finances publiques, la taxation des émissions de CO₂ étant considérée comme l'impôt le moins pénalisant pour l'emploi et la compétitivité, conformément à l'analyse qui précède. Par ailleurs, une partie des recettes était utilisée pour compenser les ménages en situation de précarité énergétique, et ce pays inscrivait son action dans un cadre de transition écologique affirmé (« Smart Economy »).

Fixée initialement à 15 €/t CO₂, elle a été relevée à 20 €/t CO₂ en 2013, et a procuré 12 % des recettes jugées nécessaires pour l'ajustement fiscal, malgré les réductions d'émissions ainsi permises, notamment dans le secteur des transports. F. Convery admet que certaines exemptions ou réductions de taux étaient inévitables pour éviter l'opposition de certains secteurs. Surtout, la montée de la précarité énergétique (dès 2005, 15 % des ménages irlandais dépensaient plus de 10 % de leur revenu pour l'énergie) ne permettait pas d'ignorer les effets redistributifs de la taxation du CO₂. L'objectif de rendement fiscal ou de recyclage des recettes peut donc rencontrer comme limite des enjeux d'équité. A cet égard, les estimations de l'impact redistributif de la taxe signalaient la situation spécifique des ménages ruraux.



Source :F.Convery

5. Les choix pour l'utilisation des recettes doivent donc être effectués au cas par cas, en reconnaissant les arbitrages entre efficacité (économique ou environnementale) et équité qu'ils impliquent. A cet égard, L. Goulder identifie schématiquement quatre options, combinant deux critères selon : que l'on privilégie les baisses d'impôt ou les compensations ; et que l'on opère le recyclage des recettes sur des bases générales ou ciblées. Les baisses d'impôts générales ont le meilleur rapport coût-efficacité, puisqu'elles permettent de bénéficier du 2^{ème} dividende. A l'opposé, les compensations font perdre celui-ci. Toutefois certaines compensations ou ciblage peuvent être nécessaires en termes d'équité, sous réserve de ne pas négliger ce que l'on perd alors en efficacité économique, et de ne pas détruire les incitations recherchées.



Source :L.Goulder

En d'autres termes, on ne peut établir d'absolu entre les affectations possibles : pour réduire d'autres impositions particulièrement distorsives ; ou pour restaurer l'équilibre des Finances publiques ; ou pour compenser forfaitairement les agents économiques qui les supporteront ; ou, encore, pour permettre à ceux-ci de ne plus être dépendants d'équipements inadaptés, les maintenant en situation de précarité énergétique, par exemple.

6. Mais les choix correspondants doivent être posés dans la transparence, sur la base d'évaluations rigoureuses de leurs avantages et inconvénients. L'établissement du Comité pour la fiscalité écologique, « Green Tax Commission » à la française, s'inscrit dans cette perspective. Ceci est d'autant plus nécessaire que notre pays rencontre des difficultés particulières pour mettre en œuvre les éventuelles compensations, du fait de la fragmentation de notre système d'imposition du revenu et de redistribution (entre IR, RSA et allocations logement pour la partie fiscale ; et entre fiscalité et financement de la protection sociale).

Il faut aussi disposer, en amont, de véritables études « d'incidence fiscale ». En effet, un principe important d'économie de la fiscalité est que « celui qui supporte l'impôt n'est pas toujours celui qui le paye ». S'agissant de taxes sur les émissions polluantes, il faut notamment prendre en compte leur éventuelle répercussion sur les prix des produits en aval, puis sur l'offre et la demande de travail. L'ampleur de cette transmission dépend, fondamentalement, des caractéristiques des marchés concernés : élasticités de l'offre et de la demande. Sans études « d'incidence » rigoureuses, on risque à la fois, d'ignorer les situations appelant des compensations, et de faire bénéficier d'exemptions des secteurs qui n'en nécessitent pas, et dont l'inflexion des comportements serait pourtant cruciale.