

Fiscalité environnementale et redistribution

Mouez Fodha¹

Parmi les défis qui se dressent aujourd'hui devant nous, l'un des plus importants est sans aucun doute celui de la pression exercée par les activités humaines sur notre environnement naturel. Bien que le réchauffement climatique occupe le premier rang des inquiétudes sociales, les économies développées doivent plus généralement faire face à tous les enjeux écologiques du développement durable tels que l'épuisement des ressources halieutiques et fossiles, la pollution des eaux, la perte de biodiversité.... Malgré la crise économique, ou à cause d'elle, il est nécessaire de répondre à ce défi le plus tôt possible. En effet, le rapport Stern (2006)² a montré que les coûts d'intervention seront d'autant plus élevés que l'on aura retardé le moment de prendre les mesures adéquates.

Les réponses politiques et économiques à ces urgences environnementales ne sont pas évidentes a priori et suscitent des débats vifs entre les partisans d'une économie plus compétitive et ceux d'un environnement naturel meilleur. Les troubles sociaux qui font suite à l'annonce de la mise en œuvre d'une écotaxe poids lourds en France à l'automne 2013, sont un témoignage supplémentaire des freins à l'acceptabilité sociale des mesures environnementales.

Malgré les engagements européens dans la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et l'application du protocole de Kyoto, le choix de l'instrument économique le plus adapté à la lutte contre le changement climatique reste un sujet d'actualité. En effet, le marché de permis d'émission négociables fait l'objet de nombreuses critiques, l'une des principales étant la réussite des pressions exercées par les grandes entreprises des secteurs concernés (production d'énergie, automobile, cimentiers, etc.) sur la quantité de quotas

¹ Professeur des Universités, Université d'Orléans et École d'Économie de Paris, Cette note présente une synthèse des travaux de recherche réalisés conjointement avec Mireille Chiroleu-Assouline, Professeure à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.

² N. Stern, *The Economics of Climate Change – The Stern Review*, Cambridge University Press, 2006.

attribués : celle-ci étant trop importante, elle a conduit à un prix du carbone beaucoup plus faible que nécessaire pour atteindre les objectifs prévus dans le cadre du protocole de Kyoto. Cette défaillance du marché donne de nouveaux arguments aux défenseurs de la taxe environnementale. Ainsi, dans sa lettre ouverte à Barack Obama au moment de son investiture à la présidence des Etats-Unis, James Hansen³ avait fait le constat et la proposition suivants : « Les politiques actuelles visant à limiter les émissions de CO₂ par le biais des marchés de droits à polluer sont un échec (...) il faut plutôt instituer une taxe carbone universelle dont les fonds collectés seraient redistribués forfaitairement en tenant compte de l’empreinte écologique et des revenus de chaque foyer ». Suivant l’exemple des pays scandinaves, la France a également envisagé de mettre en œuvre en 2010 une taxe carbone au taux de 17€ par tonne de CO₂ émise. Finalement, face à l’hostilité de l’opinion publique et aux difficultés législatives et pratiques, le gouvernement a décidé de reporter le projet dans l’attente de la mise en place d’une politique à l’échelle européenne. Le débat est ainsi encore ouvert mais dans l’arène européenne.

À l’instar des marchés de permis d’émission négociables, la taxe permet en théorie d’atteindre les objectifs de qualité de l’environnement en minimisant les coûts économiques. L’un des avantages de l’écotaxe est qu’elle procure des recettes publiques qui peuvent être redistribuées. C’est l’une des raisons pour lesquelles la taxe peut être préférée au versement de subventions ou aux quotas d’émission lorsque ceux-ci sont distribués gratuitement. Il a été avancé que, si l’Etat utilise ces recettes pour diminuer d’autres impôts distordants, une taxe environnementale peut à la fois améliorer la qualité de l’environnement (dividende environnemental) et permettre de réduire les distorsions fiscales existantes (dividende d’efficacité du système fiscal) : c’est le double dividende. Ceci peut constituer un argument solide en faveur d’un verdissement de la fiscalité.

Néanmoins, l’un des arguments le plus souvent évoqué pour combattre l’instauration d’une telle taxe est le fait qu’elle serait régressive et pèserait par conséquent davantage sur le budget des ménages les plus pauvres. Cette propriété nécessite d’adopter, pour analyser l’opportunité de mettre en place une taxe carbone, une méthode plus appropriée que la simple approche holiste utilisée habituellement.

Alors que l’existence de bénéfices macroéconomiques nets lors de la mise en place d’une politique environnementale implique que les gains aient dépassé les pertes pour la société prise dans son ensemble, cette condition peut ne pas être vérifiée pour tous les

³ Professeur à l’Institut de la Terre de l’Université de Columbia et directeur du Goddard Institute for Space Studies de la Nasa, James Hansen est l’un des plus éminents climatologues mondiaux.

membres de la société, considérés individuellement. Certains segments de la population peuvent avoir à supporter une part plus élevée des coûts de la mesure environnementale. Prêter une attention particulière à la justice environnementale est important pour au moins deux raisons, la première est éthique, la deuxième est pragmatique. La dimension éthique s'intéresse à la compatibilité de la distribution des coûts et des bénéfices avec les normes de justice sociale. L'objectif de justice des politiques est un complément pertinent à celui d'efficacité économique. La dimension pragmatique découle du lien entre les conséquences inégalitaires de la répartition des coûts de la politique et la probabilité que la réforme environnementale soit démocratiquement adoptée. En effet, lorsque la perception sociale de la politique envisagée se traduit par un sentiment d'injustice, cette dernière a peu de chance d'être acceptée même si elle rapproche le fonctionnement de l'économie des critères d'efficacité et de durabilité.

Les normes de justice sociale ne sont pas suffisamment bien définies, ni consensuelles, pour qu'elles puissent être imperméables à toute critique. Néanmoins, certains outils nous permettent d'approcher une notion de justice sociale lors de l'évaluation des politiques publiques : il s'agit des concepts d'équité horizontale et verticale.

L'équité horizontale est respectée lorsque deux agents à ressources égales supportent les mêmes coûts (et éventuellement bénéficient des mêmes gains) de la politique. S'agissant de la politique environnementale, le critère d'équité horizontale est satisfait si les individus ayant les mêmes revenus obtiennent un même montant de bénéfice net. L'équité verticale s'intéresse aux traitements des inégalités, et donc aux situations où divers individus dotés de ressources différentes, sont simultanément concernés par la mesure publique. L'évaluation de la répartition des bénéfices nets de la politique entre ces individus permet de classer les politiques selon trois groupes : progressives, régressives, proportionnelles. Une politique régressive se définit par un ratio du bénéfice net au revenu d'autant plus grand que le revenu de l'individu considéré est élevé. Une politique régressive ne respecte pas le critère d'équité verticale.

Cet argument d'équité mérite d'être étudié attentivement afin de mesurer l'ampleur des conséquences en termes d'inégalités de la taxe carbone et de proposer des moyens de compenser ses effets négatifs afin que la lutte contre le changement climatique ne s'accompagne pas d'un creusement des inégalités.

Une telle recherche se situe dans la filiation des travaux existants sur le double dividende. Cette abondante littérature vise à éclairer la question suivante : « peut-on mettre

en place une réforme fiscale à visée environnementale sans détériorer le bien-être économique (à côté de l'amélioration provenant de la qualité de l'environnement) ? » En effet, dans la mesure où l'Etat peut recycler le rendement de la taxe environnementale en réduisant d'autres taxes ou impôts distordants, une telle réforme fiscale peut conduire à un double dividende⁴ comme l'a défini Goulder, c'est-à-dire simultanément une amélioration de la qualité de l'environnement et la réduction des distorsions fiscales. Goulder [1995]⁵ et Ligthart [1998]⁶ ont montré que l'existence du double dividende dépend fondamentalement de la possibilité de transférer la charge fiscale globale des salariés vers d'autres facteurs de production fixes, comme le capital, ou vers d'autres catégories de ménages. Ces travaux éclairaient ainsi déjà l'importance de l'existence de l'hétérogénéité des agents.

Néanmoins, de façon assez surprenante, même si la littérature a scruté en détail cette question de l'éventualité du double dividende, elle a pour l'heure négligé les aspects concernant la répartition des gains de bien-être, alors même que le gain de bien-être global ne peut se faire qu'au détriment de certains groupes d'agents. Il est en revanche bien connu que les coûts et les bénéfices des politiques environnementales sont inégalement distribués entre les agents. Les riches et les pauvres n'attribuent pas la même priorité à la protection contre la dégradation de l'environnement, quelle que soit sa source (Baumol et Oates [1988]⁷), les plus riches ayant en général un consentement à payer plus fort pour l'amélioration de la qualité de leur environnement. Par ailleurs, les coûts de toute politique fiscale de protection de l'environnement sont vraisemblablement distribués de façon inégale entre des agents de niveaux de revenu différents. On peut en particulier déduire des études existantes sur la régressivité des impôts indirects que toute politique fiscale environnementale serait vraisemblablement régressive. Dans le cas français en particulier, une taxe portant sur les achats d'énergie ou de carburants affecte relativement trois fois plus les ménages appartenant au premier décile de revenus que ceux appartenant au dixième

⁴ Le *double dividende* peut être défini de façon très générale comme la possibilité d'obtenir, outre l'amélioration de l'environnement (premier dividende), une amélioration de la situation économique (second dividende) mesurée par exemple par la relance de la croissance ou par l'amélioration de l'emploi. D'un point de vue théorique, la définition la plus appropriée est celle donnée par Goulder [1995] dans la mesure où elle englobe toutes les autres : le bien-être social est réduit par l'existence de distorsions fiscales et son amélioration peut prendre la forme d'une croissance plus forte, d'une baisse du chômage, etc.

⁵ L.H. Goulder, Environmental Taxation and the "Double Dividend": A Reader's Guide, *International Tax and Public Finance*, 2, 157-183 (1995).

⁶ J.E. Ligthart, The Macroeconomic Effects of Environmental Taxes: A Closer Look at the Feasibility of Win-Win Outcomes, Working Paper of the International Monetary Fund, Washington, (1998).

⁷ W.J. Baumol et W.E. Oates, "The Theory of Environmental Policy", Cambridge University Press, 2nd edition, (1988).

décile (Ruiz et Trannoy [2008]⁸). De même, dans le cas du Danemark où a été mise en place une taxe importante sur le dioxyde de carbone (CO₂) qui assure 10% des recettes fiscales totales, Wier *et alii* [2005]⁹ montrent que cette taxe a bien des effets régressifs, encore plus importants dès lors que l'on tient compte également du report sur les ménages de la taxe portant sur les entreprises. En outre les modes de recyclage du rendement des taxes environnementales habituellement utilisés peuvent encore accentuer leurs propriétés régressives (Metcalf [1999]¹⁰). Cette question est évidemment cruciale dans la mesure où l'acceptabilité d'une politique fiscale de lutte contre l'effet de serre ou contre d'autres types de pollution serait remise en cause de façon drastique s'il était prouvé qu'elle ne peut qu'aggraver les inégalités.

Parallèlement, ces dernières années ont vu naître plusieurs travaux empiriques de diverses disciplines (sciences du vivant, médecine...) qui mettent en lumière des liens étroits entre l'accroissement des émissions de polluants et la dégradation de la santé des individus. Parmi les bénéfices des politiques environnementales, il semble dorénavant important de prendre en considération les liens entre pollution et productivité des travailleurs, et plus particulièrement d'étudier les inégalités sociales de santé liées à la dégradation de l'environnement et d'analyser leurs conséquences macroéconomiques. Bien que la plupart des études empiriques portant sur la répartition des bénéfices des politiques environnementales entre classes d'agents sont anciennes et peu détaillées (Christiansen et Titienberg [1985]¹¹, Harrison [1994]¹², Peskins [1978]¹³), ce point est devenu une préoccupation actuelle de politique économique et environnementale. Ainsi, l'objectif principal du deuxième Plan national santé-environnement (2009-2013) est la réduction des inégalités environnementales, en particulier les inégalités dans les moyens d'action (inégalités sociales). Ce plan a été défini dans la lignée de la Stratégie Nationale de Développement Durable adoptée en juin 2003, en intégrant certains engagements pris dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Or, si divers travaux ont déjà été engagés dans ce sens, l'influence des expositions environnementales sur les inégalités sociales de santé reste

⁸ N. Ruiz et A. Trannoy, Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de microsimulation, *Economie et Statistique*, 413, 21-46 (2008).

⁹ M. Wier, K. Birr-Pedersen, H.K. Jacobsen et J. Klok, Are CO₂ taxes regressive? Evidence from the Danish experience, *Ecological Economics*, 52, 239-251 (2005).

¹⁰ G.E. Metcalf, A Distributional Analysis of Green Tax Reforms, *National Tax Journal*, 52 (4), 655-682 (1999).

¹¹ G.B. Christiansen et T.H. Titienberg, "Distributional and Macroeconomic Aspects of Environmental Policy", in A. Kneese et J. Sweeney, eds. "Handbook of Natural Resource and Energy Economics", Amsterdam, (1985).

¹² D. Jr. Harrison, The Distributive Effects of Economic Instruments for Environmental Policy, Paris, OECD, (1994).

¹³ H. Peskins, "Environmental Policy and the Distribution of Benefits and Costs", in R. Portney, ed. "Current Issues in U.S. Environmental Policy", J. Hopkins University Press for Resources for the Future, (1978).

un domaine encore peu exploré. Les résultats de ces études devraient contribuer à mieux cerner les bénéfices nets des politiques environnementales et viendraient vraisemblablement contrecarrer l'argument inégalitaire contre la taxe environnementale.

Est-il ainsi possible de mettre en œuvre une politique fiscale environnementale qui ne détériore le bien-être d'aucune catégorie d'agents ? Par rapport à la littérature standard sur le double dividende qui étudie la poursuite simultanée de deux objectifs – l'amélioration de la qualité de l'environnement par l'instauration ou l'augmentation d'une taxe environnementale (premier dividende) et l'augmentation du bien-être social grâce à la diminution des distorsions provoquées par le reste du système fiscal (second dividende) – il semble dorénavant important de prendre en considération un troisième objectif, celui de la non-aggravation des inégalités, voire de la lutte contre les inégalités.

Deux articles intègrent ces points de vue. Le premier (Hourcade *et al.* [2009]¹⁴) est un travail empirique. Il évalue, à l'aide d'un modèle d'équilibre général calculable statique (Imaclin-S), les conséquences macroéconomiques en France de la mise en place d'une fiscalité carbone (dont le taux de taxe varie de 40 à 200€/t CO₂) compensée par divers modes de recyclage des recettes, dont la baisse de charge sur le travail et la redistribution uniforme aux ménages. Les principales conclusions concernent l'évolution de la qualité de l'environnement et les impacts redistributifs. Le mode de recyclage ne joue que faiblement sur la qualité de l'environnement (premier dividende). En revanche, la compensation par la baisse des charges portant sur les salaires et la redistribution uniforme aux ménages ont des conséquences opposées s'agissant des résultats macroéconomiques et de la distribution des revenus. La baisse de charges sur le travail permet un gain macroéconomique maximum mais présente un caractère régressif très fort. À l'inverse, la distribution uniforme forfaitaire du produit fiscal a un impact fortement progressif. Ces résultats sont conformes à ceux sur le double dividende : aucun gain en efficacité ne peut être attendu d'une redistribution forfaitaire au contraire du recyclage du rendement de la taxe par la baisse de taux de taxes distordantes. Se trouve ainsi remis en lumière l'arbitrage incontournable entre équité (contrôle des impacts redistributifs) et efficacité (gains macroéconomiques). Le second travail est théorique (Chiroleu-Assouline et Fodha [2011]¹⁵) ; il cherche à concilier les objectifs de double dividende avec les critères d'équité. Il permet d'aller au-delà des résultats usuels de cette littérature où le second dividende ne peut être atteint qu'au détriment d'un groupe

¹⁴ J.C. Hourcade, F. Gherzi et E. Combet, « Taxe carbone, une mesure socialement régressive ? Vrais problèmes et faux débats », Document de travail, CIREN n°12, (2009).

¹⁵ M. Chiroleu-Assouline et M. Fodha, "Environmental Tax and the Distribution of Income Among Heterogeneous Workers", *Annales d'Economie et de Statistique*, 103-104, pages 71-92, (2011).

d'agents qui doit supporter la charge de la taxe. Ce travail, en prenant en considération les propriétés d'hétérogénéité longitudinale et transversale des agents, introduit un critère d'unanimité (la Pareto-amélioration) pour la mise en œuvre de la mesure fiscale. La puissance publique poursuit ainsi trois objectifs : la qualité de l'environnement, l'efficacité économique (i.e. le gain macroéconomique) et la Pareto-amélioration. Cet objectif triple nécessite donc trois instruments : la taxe environnementale, la taxe sur les salaires et l'indice de progressivité fiscale. Les auteurs montrent alors que les propriétés redistributives de la fiscalité sur les salaires sont un outil de correction des distorsions sociales induites par la politique fiscale environnementale. Cette dernière consiste ainsi en la mise en place d'une fiscalité carbone dont les recettes sont recyclées par une baisse non linéaire de l'impôt sur le revenu. Ce mode de recyclage repose sur une combinaison fine entre la variation du taux d'imposition de la première tranche de l'impôt sur le revenu (ce qui bénéficie à tous les agents¹⁶) et une hausse du taux des tranches supérieures (dont le coût sera supporté par les hauts revenus). Ce dernier mécanisme permet de compenser le caractère régressif de la fiscalité carbone.

La controverse sur les taxes environnementales n'est apparemment toujours pas close en France. Sous la pression de la crise économique, le débat s'est élargi à l'ensemble du système fiscal, de la dette publique et du financement des pensions de retraite. Or si l'on considère conjointement les coûts de long terme impliqués par le vieillissement de la population française et les bénéfices potentiels d'une régulation environnementale plus exigeante, il semble particulièrement pertinent de promouvoir une réforme ambitieuse de la fiscalité englobant aussi bien la fiscalité environnementale que l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux et le financement des retraites.

Des marges de manœuvre dans ce sens existent pour quasiment tous les pays européens, mais une réforme fiscale ne peut guère être envisagée au niveau de l'Union européenne puisque le consensus serait indispensable à toute prise de décision de nature fiscale. En revanche un verdissement prononcé de la fiscalité permettrait une réforme beaucoup plus profonde du système fiscal français en contribuant à offrir l'opportunité de traiter simultanément des problèmes qui se posent aux décideurs politiques de façon récurrente :

¹⁶ Pour les ménages non assujettis à l'impôt, la baisse du taux de base correspond à une subvention.

équité et progressivité du système fiscal, réduction du poids des prélèvements sociaux, financement des retraites et résorption de la dette. La mise en place d'une taxe carbone, indispensable pour infléchir les comportements et inciter à la sobriété énergétique, peut en outre constituer un levier d'action utile pour refondre en profondeur le système fiscal français. Loin de représenter une charge supplémentaire pour tous les contribuables, voire insupportable pour certains, la taxe carbone pourrait, par le biais du recyclage ciblé de ses recettes fiscales, créer des marges de manœuvre pour introduire, de façon paradoxale, davantage d'équité fiscale.