



Peut-on instaurer une véritable fiscalité écologique ?

Le changement climatique nous met devant l'urgence d'une politique publique de transition écologique efficace, juste et de long terme. D'où l'enjeu crucial de reposer les termes du débat budgétaire et fiscale en la matière. Or la fiscalité écologique actuelle est punitive, inefficace, injuste. Il est nécessaire de concevoir et mettre en place une nouvelle fiscalité écologique. D'ores et déjà existent des pistes sérieuses. C'est ce que développe la présente note.

En effet, si la fiscalité est régulièrement l'objet de débats passionnés, c'est peu de dire que la fiscalité écologique est un sujet sensible. Considérée selon les voix qui s'expriment tour à tour comme punitive, inefficace, injuste ou encore trop lourde, elle révèle parfois les clivages idéologiques mais est trop souvent mal traitée dans le débat public. C'est notamment vrai depuis que le mouvement des Gilets jaunes a été présenté comme une jacquerie contestant la mise en œuvre de la « taxe carbone » même si, en réalité, rapidement ce mouvement dénonça plus largement les injustices fiscales et sociales. L'enjeu de la transition écologique étant considéré comme un enjeu crucial, il est essentiel de reposer les termes du débat budgétaire et fiscal en la matière.

Il importe donc de dresser un bilan de la fiscalité dite « écologique » et de tracer des alternatives pour mettre la fiscalité au service de l'environnement et de la bifurcation sociale et écologique. Dans la présente note, nous reviendrons donc sur la notion de « budgétisation verte » (1) pour dresser un état des lieux de la fiscalité dite « écologique » actuelle (2) avant de questionner les améliorations possibles (3).

1/ De la « budgétisation verte » à la fiscalité écologique

Toute politique fiscale s'intègre dans une politique budgétaire. Or, que les impôts soient « écologiques » ou non, tous financent un budget qui rend possible des dépenses publiques pouvant être mobilisées pour la transition écologique. Pour l'heure, c'est la notion de « budgétisation verte » qui a été impulsée par l'OCDE lors du "One Planet Summit" en 2017 (conférence internationale visant à promouvoir de nouveaux outils pour évaluer et conduire les initiatives nationales de dépenses et de recettes en phase avec les objectifs de lutte contre le dérèglement climatique et appuyer le développement de "budgets verts" dans plusieurs pays pilotes). Cette notion vise officiellement à atteindre un objectif central de l'Accord de Paris. Il s'agit d'intégrer les enjeux environnementaux dans les choix budgétaires et fiscaux.

C'est dans ce cadre qu'a été publié en France le premier rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, annexé au projet de loi de finances pour 2021. La méthode retenue pour ce rapport consiste à attribuer une cotation aux différentes dépenses de l'État, afin d'évaluer leur impact sur différents objectifs. Six axes de politique environnementale ont ainsi été retenus : l'atténuation du changement climatique, l'adaptation au changement climatique et la prévention des risques naturels, la gestion de la ressource en eau, l'économie circulaire, les déchets et la prévention des risques technologiques, la lutte contre les pollutions et la biodiversité et la protection des espaces naturels, agricoles et sylvicoles.

Le rapport recense les recettes et les dépenses (y compris les dépenses fiscales, autrement dit les exonérations et crédits d'impôt, c'est-à-dire les niches fiscales) ayant un impact environnemental favorable, neutre ou défavorable.

Instructif, ce rapport a pointé « *les approximations et les insuffisances relevées notamment dans les dépenses fiscales en faveur de l'environnement* ». Pour le projet de loi de finances pour 2022, sur un total de 465,1 milliards d'euros de dépenses de l'État, 42 milliards ont un impact sur l'environnement, 53,4 en retenant, en plus des dépenses publiques « directes », les dépenses fiscales (autrement dit, les « niches fiscales »).

Selon le rapport, 86 % des dépenses publiques sont considérées comme « neutres ». Les dépenses publiques favorables à l'environnement, y compris celles prévues dans le cadre du plan France relance, s'élèvent à 32,5 milliards d'euros mais 10,8 milliards d'euros sont considérées comme défavorables à l'environnement (contre 10,6 milliards d'euros en 2021). Un montant élevé et ce, de longue date. Car, si l'on intègre aux dépenses publiques les « niches fiscales », ce montant est plus élevé : dans un rapport assez critique de 2016¹, la Cour des comptes estimait en effet à près de 12 milliards d'euros le montant des « niches fiscales » ayant un impact défavorable sur l'environnement.

2/ Fiscalité écologique : état des lieux

Comment définir ce que l'on qualifie de fiscalité écologique ou de fiscalité environnementale ? Pour Eurostat (l'office statistique de l'Union européenne) et l'OCDE, une taxe écologique (ou environnementale) est « *une taxe dont l'assiette est une unité physique d'une chose qui a un impact négatif et spécifique sur l'environnement* ». Pour le ministère de la transition écologique, « *La fiscalité écologique comprend l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement*² ». Cette définition ne porte donc que sur l'assiette de cette fiscalité alors que son objectif est précisément d'être efficace. L'écart entre l'objectif théorique et la réalité mérite donc d'être explicité.

Un principe simple : internaliser les coûts écologiques

La fiscalité écologique est présentée comme efficace pour préserver l'environnement, notamment pour réduire la pollution et les émissions de CO₂. L'externalité négative que constitue la dégradation de l'environnement liée à l'activité des agents économiques a un coût qui n'est pas répercuté dans les prix. La fiscalité écologique doit donc modifier les prix relatifs pour « l'internaliser », autrement dit, selon le terme un peu barbare « internaliser les externalités négatives ». Cette approche, théorisée au début du XX^e siècle par Arthur Pigou, a été précisée et discutée depuis mais son principe reste le même. Le principe « pollueur/payeur » demeure souvent invoqué à propos de la fiscalité écologique.

Les outils de la fiscalité écologique

Concrètement, la fiscalité écologique s'appuie sur plusieurs dispositifs.

- les taxes, qui sont des prélèvements obligatoires sans contrepartie et dont l'assiette est un produit polluant (la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques par exemple) ;*
- les redevances payées pour financer des services environnementaux comme la distribution de l'eau et la gestion des déchets (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) ;*
- les incitations fiscales de type exonérations et crédits d'impôt (comme le crédit d'impôt transition écologique) dont le but est de modifier les comportements pour favoriser des dépenses et des investissements favorables à l'environnement.*

1 Rapport de la Cour des comptes, « L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable », novembre 2016.

2 Voir l'article, « [La fiscalité environnementale](#) », site du ministère de la transition écologique, 7 février 2019.

Une fiscalité injuste et peu efficace

Le panorama chiffré de la fiscalité écologique en France est éloquent. Un constat s'impose : en France, cette fiscalité est peu développée, peu écologique et plus lourde pour les budgets des pauvres et des classes moyennes que sur ceux des plus aisés. En 2019³, en France, les recettes des taxes environnementales s'élèvent à 2,3 % du PIB, un niveau tendancielle inférieur à la moyenne des pays de l'Union européenne. Elle se classe au 18^e rang européen (sur 28), à un niveau proche de celui du Royaume-Uni ou de l'Autriche, mais loin derrière les pays du nord de l'Europe (Danemark, Pays-Bas) où la fiscalité environnementale est plus développée (3,6 % du PIB aux Pays-Bas par exemple).

En 2019, la fiscalité écologique (intégrée au prix de l'énergie) représentait 29,7 % de la facture énergétique totale des ménages. Mais elle est inégalement répartie : les 20 % des ménages les plus modestes acquittent 4,5 % de leur revenu annuel en fiscalité énergétique contre 1,1 % en moyenne pour les 20 % les plus aisés. Au surplus, le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) bénéficie surtout aux ménages aisés : 59 % des dépenses de travaux de rénovation énergétique déclarées par les foyers au titre du CITE l'ont été par les 40 % les plus aisés. Cette injustice de répartition se double d'une injustice géographique : le taux d'effort moyen de la fiscalité énergétique (les dépenses de fiscalité énergétique rapportées au revenu total du ménage) est de 2,8 % en moyenne pour les ménages habitant une commune rurale contre 1,3 % pour les ménages de l'unité urbaine de Paris.

Enfin, cette fiscalité (« environnementale » ou « écologique » selon les appellations) n'est pas écologique au sens premier du terme : elle prévoit des exemptions coûteuses bénéficiant notamment au secteur des transports, polluant par nature. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, celles-ci représentent « *un manque à gagner de recettes pour l'État de 8,91 Md€ en 2018, en hausse de plus de 1 Md€ par rapport à 2017. Cette hausse résulte exclusivement d'une augmentation des dépenses fiscales défavorables à l'environnement. Avec les mesures déclassées qui ne sont plus reconnues comme des dépenses fiscales stricto sensu, on atteint 41 mesures pour un total de 13,23 Md€.*⁴ »

Anti-redistributive, inefficace, il n'est pas étonnant que cette fiscalité soit incomprise et jugée injuste. Ce constat a de quoi inquiéter alors que l'empreinte carbone de la France, c'est-à-dire la contribution nationale au réchauffement climatique du point de vue du consommateur final français, est sensiblement supérieure à ce qui est parfois vanté par les pouvoirs publics puisqu'il faut ajouter aux productions sur le territoire national les émissions liées aux importations. Selon le Haut conseil pour le climat, « *L'empreinte carbone de la France, formée par les émissions importées, les émissions directes des ménages et les émissions de la production intérieure hors exportations, est environ 70 % plus élevée que ses émissions territoriales*⁵ ».

Une mise en œuvre délicate

Instaurer une fiscalité écologique n'est pas chose aisée pour au moins deux raisons : l'évaluation des coûts, et l'approche néolibérale de la fiscalité qui vient compliquer la donne.

La première difficulté est d'être en capacité d'évaluer les coûts de la dégradation de l'environnement et de l'impact de l'activité humaine sur l'environnement. Ces coûts sont directs ou indirects, sociaux et économiques (la pollution provoque des maladies, donc des arrêts de travail et une prise en charge par la couverture sociale...) et, bien entendu, environnementaux (comment évaluer l'impact de l'activité humaine sur l'évolution du climat, l'environnement et la biodiversité ?). Ce point est évidemment problématique dans la mesure où ces coûts constituent en théorie l'assiette de la fiscalité écologique. On peut certes admettre, lorsque cela est possible, que le coût d'une taxe écologique peut être au moins égal au coût nécessaire pour dépolluer afin d'inciter les agents économiques pollueurs à investir dans la préservation de l'environnement.

3 Source : rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au projet de loi de finances 2022.

4 Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité environnementale au péril de l'urgence climatique*, septembre 2019.

5 Haut Conseil pour le Climat, « Maîtriser l'empreinte carbone de la France », conférence du 27 mai 2021.

L'évaluation des coûts

C'est l'épine dans le pied de l'approche dite de l'économie de l'environnement, c'est-à-dire celle qui domine la théorie économique. En effet, cette dernière ne reconnaît que les prix pratiqués sur les marchés comme critère d'évaluation. Or, par définition, il n'y a pas de prix de marché pour les fameuses externalités négatives.

Comment faire ? La théorie dominante espère s'en tirer avec des méthodes de substitution aussi insatisfaisantes les unes que les autres. L'écueil le plus important est que les coûts de la dégradation de l'environnement et de l'impact de l'activité humaine sur l'environnement doivent être estimés sur la longue durée.

Or le temps long, en économie, doit être estimé par un taux dit d'actualisation. Plus celui-ci est élevé, plus il déprécie l'avenir ; moins il est élevé, moins on peut donner un prix à l'avenir. On voit donc dans quel état d'incertitude se trouve placé le décideur qui n'a dans la tête que le souci de donner un prix monétaire à ce qui est proprement inestimable⁶. C'est le problème des économistes de l'environnement qui plaident pour une seule mesure véritable, censée tout résoudre : donner un prix au carbone, l'action de réglementation et de régulation étant considérée comme inefficace⁷.

La seconde difficulté, disons plutôt le défi, est de sortir du carcan que tente d'imposer l'approche néolibérale des politiques budgétaires et fiscales. Celle-ci constitue en effet un frein à la mise en œuvre éventuelle d'une véritable fiscalité écologique. La lecture néolibérale de la politique fiscale est simple : pour favoriser la compétitivité, il faut réduire le poids de l'État et de la Sécurité sociale, donc réduire le niveau des prélèvements obligatoires et les dépenses publiques. La fiscalité doit également reposer essentiellement, si ce n'est exclusivement, sur des impôts proportionnels, comme la TVA ou des impôts sur les revenus de type « flat tax ». C'est dire si la mise en œuvre d'une fiscalité supplémentaire, qui concernerait également les entreprises, n'enchant pas les néolibéraux...

Pour satisfaire ses vœux, l'école néolibérale exige que la fiscalité écologique s'accompagne d'une baisse des prélèvements (pour baisser le coût du travail notamment) afin que le niveau global des prélèvements obligatoires puisse diminuer. Elle prétend ainsi rechercher un « double dividende » grâce à ce qu'elle nomme une « neutralité fiscale » (c'est-à-dire a minima une stabilité du niveau des prélèvements obligatoires, voire une baisse), un tel mouvement étant selon elle censé favoriser l'emploi (le premier dividende), tandis que la création simultanée d'une écotaxe favoriserait l'environnement (le second dividende).

Cette approche est trompeuse. En réalité, l'assiette de la fiscalité écologique, si celle-ci est efficace, est en quelque sorte biodégradable : elle doit se réduire pour s'éteindre au fur et à mesure qu'elle atteint son objectif : il s'agit en effet de réduire la pollution, donc *in fine* le rendement de la fiscalité écologique. Or, si l'on baisse certains prélèvements au rendement « durable » (comme les cotisations sociales ou l'impôt sur le revenu) pour compenser la création d'une fiscalité écologique au rendement éphémère voire temporaire, l'action publique connaîtra à terme un problème de financement. Et si l'on augmente la TVA pour compenser les pertes de recettes fiscales, l'injustice fiscale n'en sera qu'aggravée. Une véritable double peine en quelque sorte...

Par ailleurs, pour qu'elle soit réellement incitative, cette fiscalité doit prévoir et promouvoir une alternative au paiement de la taxe : payer la taxe en prenant sa voiture ou ne pas la payer en prenant les transports en commun par exemple. Une telle alternative suppose d'importants investissements publics, donc une mobilisation de la dépense publique dans le cadre d'une politique budgétaire « écologique ». Or, ceux-ci sont contrariés par la rigueur et la baisse de l'action publique préconisée

6 Pour des compléments techniques, voir H. Tordjman, *La croissance verte contre la nature, Critique de l'écologie marchande*, La Découverte, 2021 ; J.-M. Harribey, *La richesse, la valeur et l'inestimable*, Les Liens qui libèrent, 2013 ; *En finir avec le capitalovirus*, Dunod, 2021.

7 Voir Les Économistes atterrés, « [Réponses au rapport Blanchard-Tirole](#) », Note, septembre 2021.

par l'approche néolibérale. C'est ce qui justifie de sortir du carcan néolibéral incarné, au sein de l'Union européenne, notamment par les critères de déficits et de dette publics.

En effet, dans un tel cadre où l'alternative est insuffisante, le risque est de voir les contribuables captifs payer le coût d'une taxe. Celle-ci n'aurait alors rien d'incitatif, mais elle constituerait, *de facto*, un prélèvement supplémentaire sur la consommation et sur le pouvoir d'achat des ménages. Or, ces impôts sont régressifs et injustes puisqu'ils pèsent plus lourdement sur le budget des ménages pauvres et des classes moyennes que sur celui des classes aisées et riches. En l'absence d'alternative, l'injustice fiscale n'en serait ici aussi qu'aggravée. Le chemin est donc étroit pour instaurer une fiscalité écologique juste et efficace⁸.

3/ Quelles pistes pour une fiscalité véritablement « écologique » et juste ?

Il est notable que, dans la période récente, le collectif « Plus jamais ça⁹ » qui réunit des organisations syndicales et des ONG (dont Attac) autour d'une approche sociale et écologique ou, dans un autre genre, la Convention citoyenne pour le climat¹⁰, aient formulé des propositions qui s'inscrivent dans une approche assez globale qui fait le lien entre les différents enjeux écologiques, sociaux et économiques.

Les pistes exposées ici s'inspirent par conséquent de propositions portées par des organisations, personnalités et mouvements différents. Elles défendent une approche que l'on peut résumer ainsi : il s'agit de répondre aux urgences écologiques et sociales, de débloquer les financements nécessaires en assurant la justice fiscale et de désarmer les marchés financiers.

Une fiscalité écologique juste, forte et redistributive telle que nous l'esquissions ici doit primer sur le marché des quotas carbone, lequel doit être abandonné. L'objectif d'une véritable taxe carbone est que chaque tonne de carbone soit taxée. Il faut également garantir une redistribution visant à neutraliser les injustices et réduire les inégalités (territoriales, de revenus, etc.), par exemple via un « chèque climat » qui inciterait les ménages à la transition et serait source d'économies sur leur consommation d'énergie, tout en s'alignant sur les objectifs environnementaux. Dans le cadre d'une « revue des niches fiscales » évaluées à l'aune de leur efficacité écologique et de leur impact social, il est nécessaire de limiter strictement les dépenses fiscales, et de les évaluer systématiquement mais privilégier les aides directes.

Il est également possible de mobiliser d'autres outils fiscaux : une taxe aux frontières de l'Union européenne qui alimenterait le budget européen pourrait être instaurée et calculée en fonction de l'évaluation de « l'import carbone ». Une taxe liée aux kilomètres parcourus, qui s'affranchirait des frontières, pourrait inciter à la relocalisation des activités.

D'autres pistes peuvent être mises en débat. La réflexion pourrait s'engager sur les outils à mettre en œuvre pour la redistribution préconisée ici autour d'une carte carbone, qui octroierait un montant considéré d'émissions de CO₂ par foyer ou par personne. Les émissions de CO₂ allant croissant avec le niveau de revenu, cette carte, déterminée notamment en fonction des revenus, permettrait une redistribution des plus riches vers les plus démunis afin d'introduire davantage de justice environnementale.

Un tel outil ne peut être concevable que si cette carte ne réplique pas la logique du marché carbone, autrement dit si les droits qui y sont attachés ne soient pas cessibles. Il faut en effet éviter que les plus pauvres vendent leurs droits d'émissions aux plus riches, ce qui engendrerait des injustices supplémentaires et ne remédierait en rien, bien au contraire, à la sur-pollution occasionnée par les riches. Cet outil permettrait la mise en œuvre d'une véritable redistribution qui renforcerait la

8 Voir Attac, *Impôts, idées fausses et vraies injustices*, Les Liens qui Libèrent, 2021.

9 Voir le site du collectif « Plus jamais ça ».

10 Voir « [Les 149 propositions de la Convention citoyenne](#) », 2020 et la [note de synthèse de la CCC sur le financement](#) de juin 2020.

progressivité de la fiscalité écologique : elle pourrait ainsi être positive pour les plus pauvres et se réduirait au fur et à mesure que l'on s'élève dans la hiérarchie des revenus, de sorte qu'il y ait une réelle contribution des plus aisés.

Une autre piste est l'instauration d'un « ISF vert » indexé sur les émissions de gaz à effet de serre induites par les placements financiers des ménages les plus riches ». Il s'agit de tenir compte de trois éléments : les riches polluent plus que la majorité de la population, le patrimoine financier des riches pollue encore plus alors que proportionnellement à leurs revenus, les riches paient moins d'impôts que le reste de la population relativement à leurs revenus.

Pour Greenpeace, promoteur de ce projet, « *le patrimoine financier des ménages assujettis à l'ISF en 2017, avant sa suppression, était associé à l'émission annuelle de 97 millions de tCO₂eq. L'introduction d'une composante carbone (au niveau actuel de la taxe carbone : 44,6 euros / tCO₂eq) appliquée à l'empreinte carbone moyenne des placements financiers de ces ménages permettrait ainsi de rapporter environ 4,3 milliards d'euros à l'État chaque année*¹¹ ».

La politique budgétaire et fiscale écologique ne doit pas se limiter à ces outils. Ce sont bien les finances publiques dans leur ensemble qui doivent être orientées vers la transition écologique. A titre d'exemple, il faut également garantir un système d'évaluation et de contrôle des aides publiques attribuées aux entreprises ou des conditions allouées dans le cadre des contrats de transition écologique dont bénéficient certaines collectivités territoriales.

Pour favoriser le consentement de la population à cette fiscalité écologique, une convention citoyenne sur la fiscalité pourrait discuter des objectifs économiques, sociaux et écologiques de la fiscalité.

11 [Site de Greenpeace](#), « ISF climatique : pour une transition juste ».