

Les instruments du « développement durable »

Notre développement ne peut être durable que s'il prend en compte l'épuisement des ressources énergétiques non renouvelables et la nécessaire protection de notre milieu de vie, menacé par le changement de climat et les atteintes à la biodiversité.

Notre développement économique est performant parce qu'il est porté par l'efficacité du marché, qui peut et doit être régulé. Mais, pour protéger l'environnement et économiser les ressources non renouvelables, nous nous obstinons jusqu'ici à recourir à des méthodes inspirées de celles qui ont ruiné l'ex-Union soviétique : multiplication des interventions de l'Etat, sous forme de règlements, autorisations individuelles ou interdictions, dont le coût n'est pas connu et sous forme de subventions multiples dont l'efficacité n'est pas mesurée.

Si la confrontation entre développement et protection continue à opposer deux compétiteurs qui jouent sur des registres aussi différents, il n'y aura pas de « développement durable » et notre développement tout court sera de plus en plus handicapé.

On ne pourra porter la protection de l'environnement au niveau nécessaire que si on sait optimiser les mesures à prendre pour réduire le coût de cette protection.

On ne fera accepter ce coût qu'à trois conditions : chacun doit avoir l'assurance que le même effort est demandé à ses voisins, la protection de l'environnement ne doit pas introduire de distorsions de concurrence trop fortes dans un marché mondialisé, ni d'effets redistributifs fâcheux, entre les ménages riches et pauvres, qui ne puissent être corrigés.

La protection de l'environnement ne peut être efficacement optimisée que si elle s'insère, chaque fois que c'est possible, dans les mécanismes d'un marché qui doit être régulé en corrigeant les prix par des taxes, représentatives des atteintes à l'environnement provoquées par nos activités de producteurs et de consommateurs.

Lorsqu'il faut assurer la sécurité d'une installation ou d'un produit, une décision régaliennne d'autorisation est légitime et il n'y a pas d'assiette possible pour une taxe représentative du risque.

Mais, lorsqu'il faut réduire la consommation de ressources non renouvelables, répartir des ressources renouvelables insuffisantes, ou lorsque la capacité de notre environnement à digérer les pollutions que nous y déversons est limitée, la voie fiscale est possible, car il y a une grandeur mesurable sur quoi asseoir la taxe.

Cette voie présente trois avantages :

- elle réduit le prix à payer pour protéger l'environnement en suscitant toutes les initiatives décentralisées les moins coûteuses, ce que ne savent pas faire les règlements ;

- l'organisation de sa mise en oeuvre est moins coûteuse que le contrôle des règlements et l'octroi de subventions qui exigent toujours plus de fonctionnaires et de crédits d'intervention ;

- une fiscalité écologique bien conçue n'est pas un impôt de plus, mais un impôt qui doit être substitué à un autre impôt dont les effets pervers sont importants.

Tous les prélèvements obligatoires ont pour but premier de financer les dépenses publiques jugées opportunes par nos institutions démocratiques :

- certains d'entre eux ont un effet vertueux, puisqu'ils induisent chez les contribuables des comportements propres à réduire le besoin de dépenses publiques futures (par exemple, les taxes sur l'alcool, le tabac et surtout la taxe sur les carburants) ;

- d'autres, au contraire, ont pour résultat pervers d'augmenter ces dépenses, tel est en particulier le cas des prélèvements assis sur les salaires qui aggravent le chômage.

Contre toute logique, et au détriment de notre économie, nous continuons néanmoins à privilégier l'approche réglementaire, parce qu'il est politiquement plus facile d'édicter un règlement qui cache son coût que d'instaurer une taxe dont le grand mérite est d'afficher le sien au yeux de tous : les ministres de l'environnement et les fonctionnaires de leur ministère ont toujours préféré les règlements et les aides publiques aux taxes incitatives¹.

Par ailleurs, alors que l'Etat est gravement endetté, avant même d'affronter le problème éminemment prévisible du coût des retraites futures, nous multiplions des aides ponctuelles dont le coût, par unité de résultat obtenu, est très différent selon le poids des lobbys qui les ont demandées : l'Etat ne sait pas optimiser sa dépense en faveur de l'environnement.

Quatre fiscalités écologiques devraient notamment être créées (taxation des énergies non renouvelables et péage urbain), développées (taxe sur les carburants) ou préservées (redevances des Agences de l'eau que la loi sur l'eau de 2006 a gravement dénaturées).

Je veux insister particulièrement sur la nécessité de plaider l'institution, en Europe, d'une taxe sur les énergies non renouvelable qui est le seul moyen d'atteindre l'objectif de la division par 4 de nos émissions de CO2 entre 1990 et 2050 pour maîtriser le changement de climat et préparer notre société à l'épuisement progressif des énergies fossiles.

Notre économie est fondée sur les deux facteurs de production majeurs que sont la main d'œuvre et l'énergie fossile : la main d'œuvre est renouvelable, nous en importons très peu et sa non utilisation est génératrice des coûts budgétaires et sociaux du chômage ; l'énergie fossile n'est pas renouvelable, nous l'importons en quasi totalité et son utilisation est génératrice des coûts du changement de climat. Or 38% de nos prélèvements obligatoires sont aujourd'hui assis sur les salaires (cotisations sociales, taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, 1% logement, versement transport...) et 3,5% seulement sur l'énergie fossile (taxe sur les carburants).

A prélèvement obligatoire constant, une taxe sur l'énergie non renouvelable, dont la croissance serait progressive et programmée, permettrait de réduire les prélèvements assis sur les salaires, remplaçant une incitation à économiser la main d'œuvre (et donc à créer du chômage) par une incitation à économiser l'énergie non renouvelable.

En réduisant les coûts budgétaires du chômage² et en évitant de distribuer des aides publiques, toujours plus fortes³, pour des actions d'économies d'énergie qui ne sont pas optimisées, cette réforme fiscale dégagerait des ressources budgétaires qui permettraient d'alléger les coûts de transport et de chauffage des ménages à bas revenu, sous forme d'allocations forfaitaires pour rester incitatives sur les comportements.

Les modalités selon lesquelles sont institués nos prélèvements obligatoires doivent être enfin fortement améliorées. Les investissements importants susceptibles de porter atteinte à l'environnement font l'objet d'une « étude d'impact sur l'environnement », soumise à enquête publique et parfois à débat public. De la même façon, toutes les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires soumises au vote du Parlement devraient être accompagnées d'une étude de leur impact sur le besoin de dépenses publiques futures et sur leur effet redistributif (entre les ménages riches et pauvres, d'une part ; entre les ménages et les entreprises, d'autre part) ; ces études devraient faire l'objet d'un débat dans une instance appropriée où se retrouveraient des représentants de la société civile (ménages, syndicats, entreprises) et du Parlement.

¹ Les petites taxes affectées à la distribution d'aides à la protection de l'environnement, dont les taux sont trop bas pour être incitatifs et l'assiette imparfaite, ne constituent pas une véritable fiscalité écologique

² de l'ordre de 50 G € /an

³ 1 G € en 2006

Il faut par ailleurs souligner que les traités qui encadrent les modes de fonctionnement de l'Union Européenne privilégient, eux aussi, fâcheusement les outils réglementaires au détriment de la fiscalité pour organiser un développement durable. Les règlements sont adoptés à la majorité qualifiée mais une taxe sur les énergies non renouvelable pour organiser la lutte contre le changement de climat ne peut être instituée qu'à l'unanimité. Il est particulièrement fâcheux que les deux derniers traités (de Nice et de Lisbonne) n'aient pas perçu l'ampleur du défi climatique et des mesures à prendre, dans ce domaine, au niveau européen, et n'aient pas étendu la règle de la majorité qualifiée à l'institution d'une fiscalité sur les énergies non renouvelables.

Yves Martin