

Bureau du Plan

B.P.4599

56

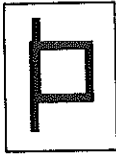
avril 1991

**Les écotaxes,
Instruments économiques
d'une croissance durable ?**

N. Gouzée

L'objet des "Planning Papers" est de diffuser des travaux d'analyse et de recherche du Bureau du Plan.

Ils n'engagent directement que la responsabilité des auteurs cités et ne sont d'ailleurs publiés le plus souvent que dans leur langue.



Bureau du Plan

Bruxelles, le 30 avril 1991

(91)NG-4599/ tr/6023

**LES ECOTAXES,
INSTRUMENTS ECONOMIQUES
D'UNE CROISSANCE DURABLE ?**

"D'après l'audience qu'a eue la première diffusion de ce rapport, nous sommes persuadés que, dans le monde entier, de plus en plus d'hommes prendront conscience de la monstruosité de la croissance qui risque d'obérer le potentiel de notre terre et découvriront les tristes perspectives qui s'offrent à nous-mêmes, à nos enfants et à nos petits-enfants." (Club de Rome, 1972)

REMERCIEMENTS :

Dans la documentation à la base de ce travail, les synthèses publiées par Stéphane WILLEMS (1987, 1988) nous ont fourni de précieux points de repère. Nous remercions également Stéphane WILLEMS et Paul PEETERS de l'IRES (Institut de Recherches Economiques-U.C.L.) ainsi que Stef PROOST et Denise Van REGEMORTER du CES (Centrum voor Economische Studien-UCL), pour l'utilité de leurs conseils et remarques. Tout en restant, bien sûr, responsable de toute erreur éventuelle.



TABLE DES MATIERES :

INTRODUCTION

- I. DE LA "CROISSANCE ZERO" AU PRINCIPE DU POLLUEUR-PAYEUR
 - I.1 Le Club de Rome (1972)
 - I.1.1 Une croissance économique finie
 - I.1.2 L'ouverture d' un débat
 - I.2 La Conférence de Sockholm des Nations Unies (1972)
 - I.2.1 Le principe du pollueur payeur
 - I.2.2 La crise de l'énergie
- II. LE "PROGRAMME GLOBAL DE CHANGEMENT" DES NATIONS UNIES
 - II.1 Le Rapport Brundtland (1982-1987)
 - II.2 L'abc d'une croissance de qualité
 - II.3 Les axes du "Programme Global de Changement"
 - II.4 "Croissance zéro" et "croissance durable"
- III. OPTIMUM ECONOMIQUE ET CROISSANCE DURABLE
 - III.1 Utopie et optimum économique
 - III.1.1 Utopie ou réalité ?
 - III.1.2 L'optimum économique
 - III.2 Politique économique et croissance durable
 - III.2.1 Les fonctions allocative, redistributrice et stabilisatrice
 - III.2.2 Trois fonctions au service d'une croissance de qualité
- IV. ECO-TAXES ET AUTRES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT
 - IV.1 Quatre catégories d'instruments
 - IV.1.1 Des instruments "culturels "
 - IV.1.2 Des instruments économiques
 - IV.1.3 Des instruments réglementaires
 - IV.1.4 Des instruments "mixtes"
 - IV.2 Les éco-taxes ou taxes environnementales
 - IV.2.1 Fondement théorique d'une éco-taxe
 - IV.2.2 Quelques mots sur la fonction des éco-taxes
 - IV.2.3 Objectif d'incitation et/ou de financement



INTRODUCTION

Ces deux dernières années, les questions des "éco-taxes" et de la "durabilité" de la croissance économique occupèrent une part importante du débat de politique économique chez nos voisins de l'est (avant la perspective de réunification), du nord (jusqu'aux pays scandinaves) et de l'ouest (surtout aux Etats-Unis).

Ce ne fut pas le cas en Belgique. Peut-être est-ce en partie imputable au grand pragmatisme belge. En effet, bien qu'entamée en fait il y a vingt ans, la recherche de moyens pratiques pour accéder à un mode de croissance plus "soutenable" par l'homme et l'environnement n'a, jusqu'ici, débouché que sur peu de programmes de politique économique complets, concrets et cohérents. Cependant, suite aux premiers efforts et aux premières mesures de politique économique de l'environnement enregistrés dans d'autres pays que le nôtre, les Ministres de l'Environnement de la Communauté Européenne réunis à Bergen en mai 1990 recommandèrent ensembles "de faire un plus large usage des instruments économiques parallèlement aux...approches réglementaires...afin de favoriser un développement "viable"."

Cette irruption des questions écologiques sur la scène politique n'est pas un phénomène nouveau. Il y a plus de vingt ans que "la" croissance économique fut soumise à la première grande vague de questions sur l'épuisement de ses ressources non renouvelables et l'amoncellement incontrôlable de ses déchets. Au cours de ces vingt ans se développa une conscience collective de l'importance prise par les questions d'environnement dans la détermination de la politique économique.

Après les appels du Club de Rome, la politique économique de l'environnement restée longtemps confinée dans les manuels d'économie politique et autres publications académiques, est entrée lentement dans les préoccupations des pouvoirs publics sous forme, notamment, d'une reconnaissance progressive du Principe du Pollueur Payeur. Les grandes étapes de cette prise de conscience du caractère limité ou "fini" de la croissance économique, étapes d'un débat complexe et loin d'être clos, sont l'objet du chapitre I.

Le dernier acte de ce débat avant le début de la guerre du Golfe fut d'élaborer, à la demande des Nations Unies, un "Programme Global de Changement" vers un mode de croissance "durable", "soutenable", ou "viable" (selon les traductions française du mot anglais "sustainable") pour l'homme et l'environnement; tel est l'objet du chapitre II.

Cette évolution des idées en matière de politique de l'environnement permet de comprendre pourquoi l'accent est mis aujourd'hui sur la nécessité d'une politique fiscale environnementale dans une économie de marché. Le chapitre III rappelle quelle est la fonction d'une telle politique économique (parmi les autres fonctions des finances publi-



I. DE LA "CROISSANCE ZERO" AU PRINCIPE DU POLLUEUR PAYEUR

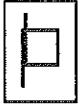
Il y a donc plus de vingt ans que "la" croissance économique fut soumise à la première grande vague de questions sur l'épuisement de ses ressources non renouvelables et l'amoncellement incontrôlable de ses déchets. Près de vingt ans que le Club de Rome présentant "au public et aux gouvernants" le "Rapport sur les limites à la croissance" réalisé à sa demande par le Massachusetts Institute of Technology le résumait comme suit :

"Les conclusions de ce rapport nous mettent en face d'une alternative : trouver de nouveaux objectifs et prendre notre destinée en mains ou bien nous résigner et accepter les conséquences inévitables et dures d'une croissance sans frein." (Club de Rome, 1972)

Au cours de ces vingt ans se développa progressivement une conscience collective de l'importance des critères d'environnement pour déterminer des politiques économiques. Aujourd'hui, "la" croissance économique des pays les plus riches est de plus en plus largement remise en question. Est donc aussi remis en question "l'espoir aveugle que l'environnement supportera une telle expansion, ou que (...) la science et la technologie feront disparaître tous les obstacles" (Club de Rome, 1972).

La diversité des voies possibles du développement économique compte tenu des interactions entre la croissance économiques, d'une part, et son environnement humain et physique, d'autre part, est donc de moins en moins contestée. En atteste cet extrait de l'introduction au rapport des Nations Unies connu sous le nom de "rapport Brundtland", signé par Madame Gro Harlem Bruntland, Premier Ministre de Norvège, le 20 mars 1987:

"En 1982, lors de la définition initiale du mandat de notre Commission, certaines personnes souhaitèrent que cette enquête soit limitée aux "problèmes de l'environnement". Ce qui aurait été une grave erreur. L'environnement ne peut être séparé des actions, des ambitions et des besoins de la personne humaine. Toute tentative de le faire en l'isolant des problèmes de l'humanité a donné au mot même d'"environnement" une connotation de naïveté dans certains cercles politiques. Des gens ont diminué la portée du mot "développement" en la confinant à ce que "les nations pauvres devraient faire pour devenir plus riches", de telle sorte que bien des personnes dans les hautes sphères internationales l'ont automatiquement écarté pour le reléguer dans les mains des spécialistes impliqués dans ce qu'on appelle "l'aide au développement". Mais, attention, l'environnement est le lieu où chacun de nous vit et le développement est ce que nous essayons de faire pour améliorer notre sort



ressources non renouvelables de l'environnement et de la capacité (limitée) d'absorption des déchets et des nuisances. Cette question va bien au-delà de l'interprétation réductrice qui fut parfois faite de ce rapport, comme préconisant surtout aux populations du tiers-monde des politiques de blocage démographique.

Car la question posée par le Club de Rome se référait déjà à la nécessité d'inventer une "autre croissance", entraînant moins de gaspillage, grâce à une offre d'objets de consommation plus durables. Malheureusement, les moyens à mettre en oeuvre pour inciter à cette mutation des technologies et des comportements étaient peu explicités par le rapport.

La conclusion de ces travaux plaide pour une "croissance zéro" : l'instauration d'un système démo-économique stationnaire basé sur le maintien de la population et du capital productif à leurs niveaux actuels. Ce concept de "croissance zéro" ne repose sur aucun fondement solide. En effet, qu'elles soient consommées en quantités constantes (taux de croissance égal à zéro) ou croissantes (taux positif), les ressources non renouvelables s'épuiseront nécessairement puisqu'elles proviennent d'un stock fini. Par contre, certaines ressources renouvelables peuvent être consommées en quantités croissantes (taux de croissance positif) pour autant que cette croissance n'excède pas leur rythme de reconstitution (car si c'est le cas, il faut envisager une croissance négative de leur consommation).

Il est donc probablement impossible de déterminer a priori si le taux global de croissance économique compatible avec l'exigence de justice envers les générations futures (taux global agrégé de toutes ces croissances envisagées au paragraphe précédent) est positif, nul ou négatif. Et c'est pourquoi le concept de croissance zéro est dénué de fondement.

D'autre part, la grandeur économique (P.N.B.) sur laquelle le taux de croissance économique est généralement calculé n'est qu'une mesure imparfaite du bien-être, une mesure imparfaite de la satisfaction des besoins humains. Des chapitres entiers de la théorie économique sont consacrés à cette question complexe; c'est néanmoins le mérite du Club de Rome que d'avoir rappelé aux décideurs politiques au sortir des golden sixties qu'une croissance positive du P.N.B. n'est pas automatiquement synonyme d'accroissement du bien-être d'une population. Ni à long terme, ni à court terme.



Etat quant aux nuisances imputables aux activités se déroulant sur son territoire et supportées par l'environnement d'un autre Etat.

Adopté par les Nations Unies sur le plan international, le P.P.P. fut admis la même année (1972) par l'O.C.D.E. sur le plan national au nom de l'efficacité économique : tant que les pollueurs ne paient pas leur propre pollution, ils bénéficient d'une forme de subside aux dépens de la collectivité, ce qui crée des distorsions inacceptables dans l'économie nationale. Ce principe est donc à la fois politique et juridique (établissant la responsabilité de la pollution) tout en ayant un fondement économique (révéler et intégrer dans les prix les coûts de lutte et prévention contre la pollution).

En 1981, l'O.C.D.E. élargit encore cette reconnaissance nationale du P.P.P. dans deux directions. D'une part, il faut qu'il y ait compensation financière dans le cas où s'est produite une pollution transfrontière (reconnaissance du P.P.P. sur le plan international). D'autre part, il faut aussi pouvoir élargir le Principe du Pollueur Payeur au profit d'un "Principe du Pollué Payeur" dans le cas où le pollueur n'est pas en état de payer et où le pays pollué est prêt à consentir au paiement pour réduire la nuisance. Dans ce cas, la protection de l'environnement devient le motif d'un transfert entre Etats. C'est à l'Etat bénéficiaire de ce transfert que revient alors la charge d'appliquer le P.P.P. Cet élargissement du principe du P.P.P. prend toute son importance dans les rapports Nord-Sud et, plus récemment, dans les relations avec les pays de l'Est.

Suite à cette introduction dans la Déclaration de Stockholm, le P.P.P. sert de référence, d'argument, à moult conventions, protocoles et accord relatifs à la protection de l'environnement (environ 80) signés au cours des années septante et quatre-vingts.

Ce bref rappel historique permet de comprendre que le "P.P.P.", absent du texte initial du Traité de Rome, fut adopté par le Conseil dans une recommandation datée du 3 mars 1975. Les coûts de dépollution incombant exclusivement aux pollueurs, les commentaires accompagnant ce texte du conseil spécifient que, sauf exception ne dérogeant pas à l'article 92 du Traité de Rome, aucune aide publique ne doit être accordée aux pollueurs pour remplir cette obligation. Le 1er juillet 1987, le P.P.P. fut introduit dans les modifications apportées par l'Acte Unique européen aux trois traités de base des Communautés européennes (CECA, CEE, CEEA) comme un "principe environnemental" à part entière (et plus seulement un argument permettant d'éviter des distorsions de concurrence et de localisation). En effet, fut ajouté à la troisième partie du traité instituant la Communauté Economique Européenne, un titre VII "L'environnement" comprenant les articles 130 R, 130 S et 130 T :



Cette prise en compte de l'action communautaire en matière d'environnement dans l'un des traités de base de la communauté montre que cette préoccupation fut mise à l'ordre du jour en 1987. Mais, comme le soulignait une étude norvégienne en 1989, la C.E.E. est bien loin d'avoir fait de cette problématique l'une de ses priorités :

"...nothing in the Community's work with the implementation of the PPP indicates more "advanced" ideas about how PPP can be used than the thoughts we already knew in Norway in the early 1970's."

1.2.2 La crise de l'énergie

Vers 1972, les contours d'une politique de l'environnement commencèrent donc à s'esquisser dans diverses enceintes politiques. Mais après la première vague de questions posées par le rapport du Club de Rome, le débat sur la croissance économique s'essouffla et fut relégué à l'arrière plan du contexte d'inflation à court terme des prix énergétiques appelé alors "la crise de l'énergie".

C'est dans ce contexte des "économies d'énergie" que furent prises les premières mesures économiques de protection de l'environnement et qu'elles se réduisirent peu à peu aux politiques d'"Utilisation Rationnelle de l'Energie" (U.R.E.). Leur seul objectif était d'améliorer les "bilans énergétiques" en étudiant l'interaction entre "système économique" et "système énergétique" afin de soulager la "facture énergétique". Cette "facture" était évaluée par les prix du marché, en terme de dette nationale annuelle en devises payant l'énergie importée. C'est ainsi que ces débuts de politiques de l'environnement perdirent beaucoup de crédit lorsque les prix de l'énergie redescendirent à leur niveau réel d'avant "la crise".

Notons que seule la promotion de l'énergie nucléaire, présentée à l'époque comme une politique d'économie d'énergie au sens large ayant l'avantage de ne rien changer au modèle de consommation, a résisté à cet essoufflement des politiques dites d'"U.R.E.". Malgré les moratoires et coups d'arrêt, elle est encore présentée aujourd'hui par plusieurs milieux (Agence Internationale de l'Energie, notamment) comme une forme d'énergie nouvelle substituable aux énergies polluantes; ceux-ci en font l'un des axes principaux d'une politique de l'environnement. Pour d'autres milieux, cette forme d'énergie pose plus de nouveaux problèmes d'environnement qu'elle n'en résoud d'anciens, principalement par l'absence de solution satisfaisante pour ses déchets et ses risques d'accidents; ceux-là prônent son arrêt immédiat ou son démantèlement progressif.

Quoiqu'il en soit, aucun programme de politique économique l'environnement ne peut aujourd'hui se prétendre neutre par rapport à l'option nucléaire.



II. LE "PROGRAMME GLOBAL DE CHANGEMENT" DES NATIONS UNIES

Cette difficulté à définir un autre mode de croissance économique que celui actuellement en cours dans les pays occidentaux développés se retrouve dans le rapport déposé en 1980 par une commission totalement indépendante présidée par Willy Brandt. Intitulé "Nord-Sud : un programme de survie", ce rapport repose la question des limites de la croissance économique mais aborde (pour la première fois) cette question avec un sentiment d'urgence face aux menaces pesant sur les conditions de vie à la surface de la planète.

Gro Harlem Brundtland, alors Ministre de l'Environnement de Norvège, avait participé aux travaux préparatoires de la Commission Brandt sur les questions Nord-Sud. C'est à elle, devenue Premier Ministre de Norvège, que le Secrétaire général des Nations Unies demanda, en décembre 1983, de mettre sur pied et de présider la Commission mondiale de l'Environnement et du Développement.

II.1 Le "Rapport Brundtland" (1982-1987)

C'est une proposition de l'Assemblée générale des Nations Unies de 1983 qui donnait à cette Commission pour mandat la définition d'"un programme global de changement". Réunie pour la première fois en octobre 1984, la Commission publia 900 jours plus tard son rapport connu sous le nom de "Rapport Brundtland".

Réalisé par une équipe internationale de responsables scientifiques et politiques hautement qualifiés, ce document est probablement devenu aujourd'hui une référence aussi célèbre sur la scène internationale que le rapport du Club de Rome. Mais le concept de "croissance zéro" défendu par ce dernier s'efface devant le projet de "croissance durable" pour une "modification de la qualité de la croissance" de façon à ce que peu à peu cette croissance devienne plus supportable par l'homme et l'environnement:

"Il faut en effet modifier le contenu même de cette croissance, faire en sorte qu'elle engloutisse moins de matières premières et d'énergie et que ses fruits soient répartis plus équitablement. Ces mesures s'imposent dans tous les pays, dans le cadre d'un ensemble de mesures visant à préserver notre capital écologique (a), améliorer la répartition des revenus (b), et réduire notre vulnérabilité aux crises économiques (c)." (Extrait du Rapport Brundtland)



Last, but not least, la croissance économique doit réduire (et non accroître) le risque de crise économique:

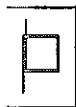
(c) "Le développement économique ne pourra jamais être soutenable s'il rend vulnérable aux crises. La sécheresse peut obliger les paysans à abattre les bêtes dont ils auraient besoin pour maintenir leur production dans les années à venir. Une chute des cours peut pousser les agriculteurs ou autres producteurs à surexploiter les ressources naturelles pour maintenir leurs revenus. Alors que l'on peut parfaitement réduire cette vulnérabilité en utilisant des techniques qui limitent les risques de production, en optant pour des structures institutionnelles qui limitent les fluctuations du marché, et en constituant des réserves - notamment de produits agricoles et de devises. Une voie qui associe croissance et moindre vulnérabilité est plus "soutenable" que celle qui ne le fait pas." (Extrait du Rapport Brundtland)

II.3 Les axes du "Programme Global de Changement"

Publié en 1987 sous le titre "Notre avenir à tous" ("Our common future"), le rapport Brundtland est considéré comme étant l'origine de ce concept de "développement durable". Notons que le mot "développement" perdit ici définitivement son sens de processus de rattrapage que les pays "en voie de développement" devaient parcourir pour rejoindre à tout prix le mode d'industrialisation et de consommation des pays riches, en passant par les mêmes étapes. La diversité des voies de développement est aujourd'hui admise, chacune de ces voies correspondant à un ensemble de mesures particulières.

Notons également que la publication française du rapport Brundtland, réalisée au Québec en 1988 et citée ici, traduit par "soutenable" (et non par "durable") le terme anglais de "sustainable". Dans les textes de la communauté européenne il est parfois traduit par "viable". Depuis lors, c'est, semble-t-il, l'usage du mot "durable" qui s'est répandu dans les textes publiés en français par les Nations Unies (de même que celui du mot "duurzaam" dans les travaux remarquables entrepris sur ce thème depuis plusieurs années aux Pays-Bas). Le "développement durable", correspondant à une croissance qualitative remplissant les fonctions (a) (b) (c) résumées ci-dessus, est défini comme suit en tête du chapitre 2 du rapport Brundtland :

"Le développement soutenable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs. Deux concepts sont inhérents à cette notion : *le concept de "besoins", et plus particulièrement des besoins essentiels des plus démunis, à qui il convient d'accorder la plus grande priorité, et *l'idée des limitations que l'état de nos techniques et de notre organisation sociale imposent à la capacité qu'a l'environnement de répondre aux besoins actuels et à venir. Ainsi, les objectifs du développement économique et social sont définis en fonction de la durée, et ce



Le Club de Rome évoquait déjà le risque d'obérer le potentiel de notre terre, de charger d'une grosse dette envers l'environnement nos enfants et nos petits-enfants. Mais dans le Rapport Brundtland, cette "intertemporalité" de la croissance économique devient la principale question posée sur la "durabilité" de la croissance : comment atteindre un mode de développement répondant aux besoins du présent sans accroître la difficulté qu'auront les générations futures à répondre à leurs propres besoins ?

Quant aux principales différences entre les Rapports du Club de Rome et Brundtland, la première réside évidemment dans leurs origines respectives : d'une part un groupe d'individus commentant et diffusant une étude universitaire (M.I.T.) au début des années septante, et, d'autre part, une demande de programme commun en matière économique-socio-politico-écologique formulée par l'Assemblée Générale des Nations Unies.

La seconde grande différence tient au fait que le concept de "croissance zéro" associé aux travaux du Club de Rome ne reposait sur aucun fondement solide.

En effet, il est impossible de déterminer a priori quel est le niveau du taux de croissance global compatible avec les besoins des générations futures. Aujourd'hui, les promoteurs du développement "durable" ou "viable" ne prétendent donc pas savoir si ce taux doit être positif, nul ou négatif. Les principaux critères qu'ils proposent pour déterminer ce mode de développement ne sont pas quantitatifs. Ces critères qualitatifs (à savoir (a) préserver le capital écologique, (b) améliorer la répartition des revenus et (c) réduire la vulnérabilité aux risques économiques) sont, selon eux, trop peu respectés par les politiques économiques menées à ce jour .

III. OPTIMUM ECONOMIQUE ET CROISSANCE DURABLE

III.1 Utopie et optimum économique

III.1.1 Utopie ou réalité ?

Les efforts des recherches des Nations Unies pour l'environnement et le développement se concentrent actuellement sur une approche plus concrète de ces critères. Dans un document interne datant du 30 janvier 1990, la Commission Economique pour l'Europe, du Conseil Economique et Social des Nations Unies, annonçait que beaucoup d'efforts devraient être déployés mais que des résultats rapides ne devaient pas être espérés :

"...il faut amener cinq milliards d'êtres humains, cinquante millions d'entreprises, cinquante mille administrations locales et cent cinquante Etats à modifier leurs comportements."

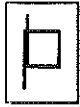
Utopie ou réalité ? Fritz Schumacher, économiste britannique d'origine allemande, spécialiste des questions énergétiques ayant eu de nombreux contacts avec les économies du tiers monde, est l'inventeur de l'idée : *Small is Beautiful* (1973). Convaincu que l'adoption systématique des technologies occidentales avait fait plus de mal que de bien au Tiers Monde, il préconisait, dans ce qui fut pendant quelque temps un mot d'ordre culturel et politique, une forme de développement basée sur une technologie intermédiaire entre l'activité traditionnelle et celle hautement intensive en capital. Son dernier ouvrage : *"Guide for the perplexed"*, se termine par ces mots qui évacuent comme suit la question de l'utopie politique :

"Pouvons-nous espérer qu'un nombre suffisant de personnes se convertissent suffisamment vite pour sauver le monde moderne ? Cette question est souvent posée, mais la réponse qui lui est donnée, quelle qu'elle soit, induit nécessairement une erreur.

Une réponse positive conduit à la complaisance, une réponse négative au désespoir. Il est désirable que nous laissons ces perplexités derrière nous et que nous nous mettions à l'ouvrage."

III.1.2 L'optimum économique

Cependant, cette question de l'"utopie économique" n'est pas entièrement neuve pour les économistes dont les travaux ont toujours été articulés autour de la quête d'un "optimum économique". Dans cette recherche de l'optimum économique, la théorie économique né-



Le fait que ces coûts ne soient pas (ou soient peu) imputés à ceux qui les occasionnent cause une divergence entre les coûts privés environnementaux nuls (ou faibles) imputés aux décideurs privés, d'une part, et les coûts sociaux environnementaux élevés supportés par la collectivité, d'autre part.

Ces externalités de toutes natures (positives et négatives) sont donc l'objet de la première fonction des finances publiques. En matière d'environnement, l'existence de défaillances des marchés privés dans le processus d'allocation des ressources nécessite une intervention de l'Etat, comme Pigou l'avait mis en évidence il y a septante ans. Mais cette intervention d'un pouvoir central sous forme de taxe doit être déterminée avec une extrême prudence, ces sept décennies ayant aussi montré, à l'Est, le désastre environnemental produit par un mode de gestion centralisé tentant de se substituer totalement au marché.

Ce que propose le Rapport Brundtland peut donc être considéré comme un ordre de préférence destiné à guider le choix collectif d'un mode de développement économique respectant mieux les limites de type environnementale et humaines que ne le fait la croissance actuelle. Des théoriciens, comme Pearce et Haveman, se sont déjà attelés à la formulation scientifique de conditions de "plus grande soutenabilité" de certains sentiers de croissance que d'autres.

Ainsi, par exemple, selon le modèle de croissance défendu par Haveman, la valeur actualisée de la détérioration de l'environnement ne doit pas dépasser la valeur actualisée de l'investissement net en capital productif d'origine humaine (man-made capital). En d'autres termes, les prélèvements de matières première et rejets à absorber par l'environnement devraient être au moins compensés par un potentiel productif supplémentaire légué à la génération suivante...On mesure immédiatement l'effort d'adaptation que la mesure de telles contraintes imposera à la comptabilité statistique et toute la difficulté qu'il y a à convertir en propositions pratiques de politique économique dans un pays démocratique cette approche de théorie économique.

III.2 POLITIQUE ECONOMIQUE ET CROISSANCE DURABLE

III.2.1 Une politique allocative, redistributrice et stabilisatrice

Actuellement, les externalités en matière d'environnement correspondent donc souvent à des coûts sociaux dont les mécanismes du marché ne tiennent pas compte dans le processus d'allocation des ressources disponibles. De tels coûts sont parfois supportés par la collectivité pendant très longtemps sans qu'aucun agent économique ne les prenne en

ces trois objectifs, toute proposition de politique fiscale indirecte de l'environnement devra être passée au crible. En effet, même si les instruments de fiscalité indirecte semblent, a priori, ne pouvoir être utilisés qu'au service de la fonction d'allocation, ils ont inévitablement des effets sur la redistribution des revenus et la stabilisation de l'économie.

III.2.2 Trois fonctions au service d'une croissance de qualité ?

Ces trois fonctions attribuées par la théorie néoclassique à une politique budgétaire optimale ne sont pas sans évoquer les trois critères de croissance "durable" que nous avons exposés sous le titre de "l'abc d'une croissance de qualité" (au point II.2). Les trois fonctions assignées à la politique budgétaire d'une économie de marché peuvent en effet, si tel est le contenu d'une décision collective, être mises au service des exigences qualitatives d'une croissance durable :

- (a) la fonction allocative des finances publiques peut répondre au soucis de gérer collectivement les ressources naturelles de la planète,
- (b) la fonction redistributrice des revenus peut s'exercer non seulement sur le processus de répartition des revenus interne à la nation mais aussi sur les interventions des pouvoirs publics dans diverses formes de redistribution planétaire des richesses,
- (c) et la fonction régulatrice ou stabilisatrice de la croissance nationale peut gagner en cohérence en intégrant l'objectif de réduction de la vulnérabilité des producteurs et d'atténuation des fluctuations des marchés mondiaux.

Il n'est pas si fréquent de constater ainsi une correspondance entre un important chapitre des sciences économiques (traitant des Finances publiques) et un texte de résolutions politiques (ce rapport définissant cette croissance "soutenable" pour l'homme et l'environnement). Elle permet d'envisager désormais une plus grande cohérence entre les approches politique et économique des questions écologique.

Aujourd'hui, les politiques budgétaires des collectivités nationales et locales ne sont, évidemment, pas conçues selon le "programme global de changement" de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement des Nations Unies. Elles sont (ou devraient être) déterminées à tous les niveaux par la décision collective, seul lieu où la perception des bénéfices et coûts sociaux peut s'exprimer. Cette détermination collective, à chaque niveau, résulte (ou devrait résulter) d'un compromis entre un très grand nombre d'objectifs sociaux, parfois antagonistes et parfois complémentaires.

Dans la mesure où les acteurs sociaux déterminant ces compromis se poseront la question de l'"intertemporalité" de la croissance économique (comment atteindre un mode de développement répondant aux besoins du présent sans accroître la difficulté qu'auront les générations futures à répondre à leurs propres besoins ?), dans la mesure où ils considéreront aussi comme prioritaires les conditions qualitatives proposées par le Rapport



IV. ECOTAXES ET AUTRES INSTRUMENTS D'UNE POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT.

IV.1 QUATRE GRANDES CATEGORIES D'INSTRUMENTS

IV.1.1 Les instruments "culturel"

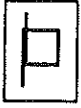
"Il existe une troisième catégorie d'instruments souvent utilisée en même temps que les instruments réglementaires ou économiques qui consiste à internaliser la prise de conscience de l'environnement et le sens de la responsabilité dans la prise de décisions individuelles en exerçant des pressions, ou par la persuasion, soit indirectement, soit directement (Instruments économiques pour la protection de l'environnement - p. 13 - O.C.D.E. - Paris 1989.

Ces "instruments culturels" sont donc destinés à limiter au strict nécessaire le recours aux contraintes économiques et réglementaires. Il s'agit de tous ces moyens de formation et d'information des agents économiques et des populations en matière d'environnement dont peuvent se doter les pouvoirs publics pour accroître l'"internalisation spontanée" du sens des responsabilités de chacun envers l'environnement en accélérant, tant que possible dans un régime démocratique, les effets de mobilisation et les prises de conscience individuelles des agents économiques de façon à tirer le plus grand bénéfice social des vertus du marché. Cette "accélération" peut se faire par voie culturelle (messages d'intérêt général), par négociation, par actions positives valorisant la vie de l'entreprise, etc...

IV.1.2 Les instruments économiques

Les "instruments économiques" influencent indirectement les choix des agents économiques en pesant sur les coûts et avantages des déversements et prélèvements en ressources naturelles. Conformément à la théorie économique néoclassique, les instruments économiques, dont fiscaux, corrigent les prix du marché en y internalisant des coûts et bénéfices écologiques actuellement externalisés par les mécanismes du marché (cf: éléments rappelés en III.1.2 et cas particulier de l'éco-taxe détaillé en IV.2).

Avec une extrême prudence, le pouvoir central peut donc appuyer sa politique de l'environnement sur un recours croissant à des prélèvements, subsides, exonérations fiscales et autres systèmes de consignation. Les mesures de politique économique prises à l'aide de tous ces instruments économiques peuvent évidemment se combiner avec des mesures environnementales de nature réglementaire.



(réglementaires) pénalisant les pollueurs aux activités non conformes à ces normes environnementales. Autre exemple: des négociations préalables à la conclusion de conventions entre pouvoirs publics et entreprises.

Il est arrivé aussi que des instruments initialement réglementaires deviennent des instruments économiques. Tel est le cas des "permis d'émission" devenus négociables aux Etats-Unis dans le courant des années septante. Cette pratique est à l'origine de véritables marchés artificiels dans le domaine de la pollution de l'air.

La logique d'une telle évolution est la suivante : la norme de pollution atmosphérique à ne pas dépasser devient un "droit de polluer" jusqu'au niveau déterminé par la norme. Dès lors, une firme ayant fait l'effort de réduire ses rejets au-delà de ce niveau se voit habilitée à échanger ou vendre un produit de type nouveau : le "permis d'émission excédentaire".

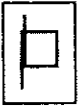
Ce permis, la firme peut le céder à une autre firme de la même zone, dont les émissions totales se trouvent ainsi au même niveau que si chacune avait dépollué selon la norme. Elle peut aussi le conserver en vue d'un usage ultérieur. L'étude de l'OCDE décrivant ces pratiques mentionne même l'existence de "banque de pollution" permettant le "stockage" des réductions d'émission au-delà des normes requises.

Il n'existe pas d'évaluation globale de l'efficacité de ce système du point de vue de l'environnement mais il est reconnu comme "ayant facilité la poursuite de la croissance économique dans les zones polluées". Les transactions sur émission font cependant l'objet de nombreuses controverses : quel est le sens, par exemple, des crédits d'émission issus de fermetures d'usines ?

Ces pratiques marchandes privées, ayant pour objet de l'air dépollué public ont de quoi troubler les âmes sensibles à une éthique de l'environnement (éthique également apparue dans les pays anglo-saxons au début des années septante). Mais un tel système peut aussi être considéré comme conforme à la logique d'instruments réglementaires offrant un certain "droit de pollution" grâce au permis. Voire conforme à une logique de "taxe environnementale" souvent perçue comme étant le "prix de la pollution".

Par ailleurs, ce système microéconomique fit récemment l'objet d'une tentative d'application macroéconomique dans une proposition faite par la Norvège à la communauté internationale : mettre sur pied un système de quotas d'émission des gaz responsables de l'effet de serre, quotas par pays échangeables sur une base commerciale.

En tenant compte des disparités actuelles entre les "émissions nationales de pollution" à la surface de la planète, ce système devrait permettre d'organiser plus efficacement une défense planétaire de l'environnement. En effet, si on prend le cas de la Norvège qui souffre d'un sérieux problème de pluies acides provenant, aux neuf dixièmes d'autres pays, on constate qu'elle "ne peut réduire sa pollution du dixième qu'elle provoque elle-



Si une éco-taxe du niveau de t^* frappe la quantité q^* d'émissions polluantes, le pollueur préférera payer la taxe que de réduire ses émissions en dessous de q^* , car pour dépolluer au-delà de t^* il devrait supporter, par unité de dépollution supplémentaire, un coût supérieur à la taxe t^* . Cet effort le mènerait en effet plus haut sur sa courbe de dépollution d .

En outre, il serait contraire à l'allocation optimale des ressources de charger le pollueur d'un coût marginal de dépollution supérieur au coût social marginal de cette pollution.

En pratique, comme le souligne une étude de l'O.C.D.E., il n'est pas simple de construire les courbes c et d , bien que des quantifications de cette sorte aient déjà pu être faites notamment aux U.S.A. par l'Agence de Protection de l'Environnement.

En l'absence d'informations de cette nature, ou de satisfaction des hypothèses sur lesquelles repose l'optimum économique, il faudra donc souvent renoncer à déterminer ainsi simultanément les niveaux de pollution et de taxe optimaux.

On s'en remettra alors aux processus de décision collective pour déterminer les niveaux de q^* , à savoir les objectifs de qualité à respecter pour l'air, l'eau, la terre et les produits.

Graphique 1 - "Eco-taxes" ou "Taxes environnementales"

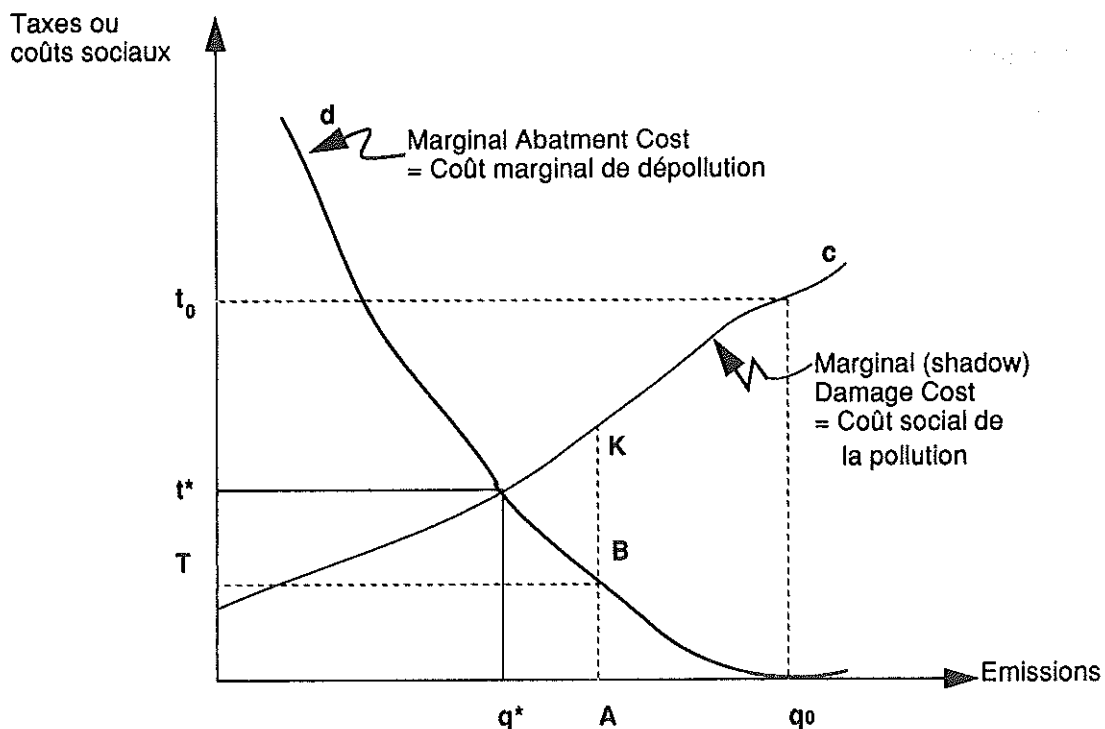




Tableau 1 - "Ecotaxes" ou "Taxes environnementales"

	Type de redevances						Différen- ciation fiscale	
	Déversement				Service rendu	Produit		Administratif
	Air	Eau	Déchet	Bruit				
Canada					X	X	X	
Etats-Unis				X	X	X	X	
Australie		X	X		X		X	
Japon	X			X				
Autriche			X		X		X	
Belgique		X	X		X		X	
Danemark			X		X	X	X	
Finlande					X	X	X	
France	X	X		X	X	X		
Allemagne		X	(x)	X	X	X	(x)	
Grèce	X				X		X	
Italie		X			X	X		
Pays-Bas		X	X	X	X	X	X	
Norvège					X	X	X	
Portugal		X				X		
Espagne			X		X		X	
Suède	X				X	X	X	
Suisse	(x)			X	X	(x)	X	
Turquie			X					
Royaume-Uni		X		X	X	X	X	

Note : x = appliqué, (x) = envisagé.

Source : OCDE (1989), Instruments économiques pour la protection de l'environnement, Paris

IV.2.3 Quelques mots sur la fonction des éco-taxes

"...the primary function of this type of tax is neither to raise revenue for the government (on the contrary the objective is to have polluters react positively rather than just pay their tax) nor to be able to subsidize pollution abatement investments, nor



Mais en pratique, la brève revue des taxes existantes faite au point IV.2.2 montre bien que certaines taxes environnementales ont été conçues avec un objectif exclusivement financier. Ainsi, conformément à la définition qui en a été donnée ci-dessus, les "administrative charges" recensées à l'avant dernière colonne du tableau 1 sont essentiellement regroupées dans la colonne du tableau 2 intitulée "Financier/Financier". Elles y sont donc classées comme ayant à la fois un objectif purement financier et un résultat pratique exclusivement financier.

A l'inverse, dans la première colonne du même tableau 2 se trouvent regroupées des expériences du type "Incitation/Incitation". A savoir, des instruments ayant un objectif d'incitation et atteignant aussi un résultat pratique en terme d'incitation. Sur un marché remplissant les hypothèses requises pour atteindre l'optimalité (exemple : existence d'un marché parfait fournissant des substituts non pollués), on pourra améliorer simplement l'efficacité par recours à une taxe exclusivement incitative. Notons que, dans ce cas, plus l'incitation sera réussie, plus la recette diminuera et, donc, se réduira la pression fiscale supplémentaire liée à l'opération de taxation.

L'étude de l'O.C.D.E. précitée porte, par exemple, dans cette colonne "Incitation/Incitation", la redevance de contrôle des produits chimiques en Suède. Celle-ci est considérée comme ayant eu à la fois un objectif incitatif ET un effet pratique incitatif en réduisant de 10 à 20 % le nombre de différents produits chimiques déclarés par an.

Quant aux mesures recensées dans la deuxième colonne du tableau 2, intitulée "Incitation/financier", elles furent conçues avec un objectif notamment incitatif à la protection de l'environnement mais n'eurent, en définitive, qu'un effet financier. Dans la plupart des cas, le niveau de ces taxes est considéré comme ayant été trop faible pour avoir un impact sur l'utilisation du produit. Mais il est possible aussi que l'absence d'impact de la mesure prise soit imputable à l'état du marché considéré. Si celui-ci n'offre pas de biens ou services propres rendant possibles les comportements de substitution, son efficacité économique ne s'améliorera pas sans qu'une recette, éventuellement différente du produit de la taxe, ne vienne encourager l'offre de produit substituable.

Ces considérations rappellent que la question des "taxes affectées" se trouve inévitablement posée. D'une part, parce que l'opinion publique accepte plus facilement une taxe dont la recette correspond à aux dépenses publiques qu'elle peut identifier. Et, d'autre part, parce que, au fur et à mesure que s'accroît l'information sur les dégâts subis par l'environnement, les budgets publics devraient pouvoir dégager de plus en plus de subsides particuliers aux activités de dépollution ou les dédommagements aux personnes subissant les coûts sociaux de graves pollutions .



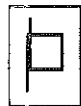
Willems à l'IRES sous le titre de "Fiscalité Indirecte de l'Environnement : analyse critique des idées et des expériences".

C'est à partir de l'exemple actuel et concret des instruments fiscaux à utiliser/inventer pour limiter les émissions de gaz responsables de l'effet de serre que seront évoqués ici d'autres problèmes posés par la mise en oeuvre des éco-taxes. Ces gaz sont composés majoritairement (à 63%) de CO₂, dont 13.2% émis par la seule Communauté Européenne (D:3.6% ; UK:2.9% ; F:1.8% ; NL:0.8% ; B:0.5%...).

Conscients de la gravité de cette forme de pollution pour l'équilibre macroécologique de la planète et sensibles aux appels des Nations Unies (notamment) sur ce thème, la Communauté Economique Européenne et ses Etats Membres viennent de s'engager à stabiliser les émissions de CO₂ en l'an 2000 par rapport au niveau atteint en 1990. Cet engagement pris lors du conseil conjoint Energie-Environnement (des Ministres de l'Energie et de l'Environnement) du 29 octobre 1990 a été réitéré lors du Conseil Environnement des 20-21 décembre 1990.

La seule voie possible pour atteindre cet objectif passe par une baisse importante et durable de la demande d'énergie, l'amélioration de l'efficacité énergétique et le changement des modes de consommation de l'énergie. Pour un objectif aussi ambitieux, la communauté doit avoir recours à toute une gamme de mesures fiscales et non fiscales. Sans négliger le gisement d'économie d'énergie accessible par la voie des accords volontaires, ni l'importance d'une réaffectation des moyens en R&D moins défavorable aux énergies renouvelables, il est clair que des mesures fiscales sur l'énergie apparaissent comme "incontournables" si l'on veut qu'en l'an 2000 le niveau d'émission soit au moins de 10% à 20 % inférieur au niveau actuellement prévisible selon le mode de croissance des pays développés.

Le principal avantage des éco-taxes serait d'envoyer des signaux clairs aux consommateurs, les incitant à faire des économies d'énergie soutenues quelles que soient les fluctuations des prix hors taxes ou l'alternance des informations à la une de l'actualité dans le domaine de l'environnement. Mais la détermination exacte de la forme prise par ces éco-taxes est une tâche extrêmement complexe. Des exemples de cette complexité du problème sont évoqués aux points suivants.



En effet, introduire une charge fiscale importante sur les seuls combustibles fossiles dans le cadre du modèle de développement actuel en Europe revient à offrir un marché supplémentaire à l'énergie nucléaire par voie de substitution, ce qui pose la question de la durabilité et de l'équité d'une telle taxe: - cette mesure fiscale ne sera durable que prise sur base d'une décision collective claire informée des risques et coûts sociaux correspondant à long terme aux deux options. - et l'équité d'une taxe ne frappant que l'énergie fossile risque d'être mise en doute si elle peut apparaître comme une prime à l'énergie atomique implantée dans les pays riches et inaccessible aux pays pauvres pour des raisons de sécurité et/ou de financement.

L'équité rejoint d'ailleurs l'efficacité économique car, compte tenu de la part dérisoire des émissions de la C.E.E. dans le CO₂ globalement produit au niveau de la planète, la lutte communautaire contre l'effet de serre ne peut être efficace qu'en remplissant les conditions nécessaires pour acquérir une valeur d'exemple équitable au niveau des Nations Unies.

Ces deux types de difficultés (liées à la recherche d'une formule fiscale satisfaisante et à l'octroi d'une prime aux économies de l'Ouest et de l'Est ayant opté pour le nucléaire) seraient peut-être contournées en partant de l'option d'une fiscalité globale sur les achats d'énergie non renouvelable. Cette taxe générale, conforme au principe de neutralité fiscale a priori entre produits substituables, signalerait aux consommateurs européens que l'énergie non renouvelable, denrée actuellement rare pour l'ensemble des habitants de la planète, doit être allouée de façon plus efficace quelle que soit sa forme.

Si le principe d'une telle taxe était tout d'abord acquis par voie de décision collective, des alourdissements/allégements de cette taxe spécifiques à chaque forme d'énergie particulière pourraient ensuite être adoptés un à un par la même voie, en fonction des priorités environnementales déterminées clairement, afin d'atteindre une allocation plus efficace entre énergies substituables. C'est l'ensemble des objectifs environnementaux qui déterminerait ainsi une stratégie fiscale durable en matière d'énergie et non pas une taxe ne visant que le dernier risque environnemental ayant frappé l'opinion publique.



IV.3.4 Subsidiarité de la politique de l'environnement

A côté de cette question de priorité des objectifs communautaires dans le temps, se pose celle de la priorité hiérarchique des niveaux politiques auxquels doivent être prises les décisions relatives à la politique de l'environnement, autrement dit : la question du principe de subsidiarité. Selon ce principe, la responsabilité de toute décision devrait toujours être prise au niveau d'autorité le plus bas possible dans la hiérarchie politique. Quel est donc le niveau de décision "le plus bas possible" en matière de pollution de l'air ?

La pollution de l'air est un phénomène transfrontière portant atteinte à des biens publics communautaires. Si on laisse aux pays le soin de prendre au niveau national, indépendamment les uns des autres, des décisions fiscales relatives à leur protection, il est vraisemblable que le processus de concurrence marchande entre réglementations et charges fiscales l'emportera sur l'intérêt général d'une défense collective de l'environnement.

Pourquoi ? Parce que, telle étant déjà la situation dans l'état actuel de semi-fermeture des frontières, telle sera, a fortiori, la voie suivie lorsque les frontières intérieures s'ouvriront intégralement si ces pays continuent à ne prendre qu'au niveau national, indépendamment les uns des autres, des décisions fiscales protégeant l'environnement.

La pression supplémentaire du marché risque, en effet, de créer des conditions encore plus défavorables à une internalisation spontanée des coûts sociaux environnementaux aux niveaux les plus bas de la hiérarchie politique. Suite à la mobilité accrue sur le territoire communautaire, les produits et bien d'équipement polluants risquent d'échapper encore plus aisément aux réglementations et aux taxes dont seuls certains états décideraient d'user à leur égard.

Mais rappelons qu'aucune initiative d'états membres, ni aucune éventuelle politique communautaire cohérente, n'aura de sens si elle reste isolée à l'intérieur de l'O.C.D.E. puisque la C.E.E. n'émet qu'un gros dixième du CO₂ planétaire. Ces mesures n'ont donc de sens que si le principe de subsidiarité auquel se réfère la C.E.E. se double implicitement d'un principe de responsabilité à l'échelle mondiale supposant que l'exemple communautaire et l'information sur les perspectives environnementales amèneront les opinions publiques des autres pays riches à poser la même question à leurs gouvernants.

Une variante de ce même principe est l'anticipation économique du "first mover advantage", ces parts de marché qui s'offrent déjà aujourd'hui aux firmes capables de produire des biens et services dont la filière de production et consommation ne contribue pas à dégrader l'environnement et la santé.



Ces deux éventualités posent indirectement la question d'une redistribution partielle du produit de la taxe sous forme de soutien à des investissements favorables à l'environnement dans tous les cas où l'agent économique n'a pas accès à des moyens non polluants pour répondre à ses besoins. Cette deuxième question importante porte donc sur l'identification des conditions de substitution caractérisant la demande du produit considéré et sur l'affectation éventuelle de dépenses publiques à l'amélioration des conditions de l'offre de biens ou de services non polluants.

3. Une partie de l'hostilité envers les éco-taxes s'inscrit dans le cadre de la résistance à toute forme d'intervention de l'Etat dans la vie économique. C'est pour cette raison que les fonctions économiques de l'Etat sont rappelées au point III.2.1. de la présente note. Et à la nécessité d'internaliser par voie d'éco-taxes les coûts sociaux dans les prix des produits, on répond souvent en invoquant l'impossibilité de mesurer des "coûts aussi flous que les coûts sociaux" en unités aussi précises que les unités monétaires.

Certains ont longtemps tiré argument de cette inévitable imperfection de la mesure des coûts sociaux pour combattre toute tentative d'attribution d'une valeur monétaire à l'environnement. La réponse à cet argument s'inscrit entre deux évidences : cette valeur ne sera jamais évaluée avec précision et cette valeur n'est pas nulle. En effet, l'environnement n'est pas un bien "gratuit" : il possède une valeur d'usage au même titre que les biens marchands même s'il n'y a pas de marché déterminant cette valeur en nombre d'unités monétaires.

L'économie n'ayant pas la prétention d'être une science exacte, cette valeur peut donc être déterminée de façon empirique : estimée sur base d'analyses coûts-bénéfice, d'expériences antérieures, ou mêmes d'expériences étrangères. Last but not least, la troisième grande question posée est donc celle de la mesure progressive des niveaux que doivent atteindre les éco-taxes et de l'harmonisation de ces niveaux dans le cadre du Grand Marché Européenne. Au coeur des questions évoquées par ce planning paper, cette tâche est, à plus d'un titre, une tâche urgente.

*

* * *