



Nicolas CARUANA
Docteur en droit

Fiscalité environnementale : pour une nouvelle définition de la notion de double dividende

Mots-clés : fiscalité - fiscalité environnementale - double dividende - niches fiscales

Le double dividende – écologique et budgétaire – prétendument procuré par la fiscalité environnementale est fréquemment invoqué par la classe politique. Ce dernier apparaît cependant accidentel et temporaire du point de vue de la théorie économique. Néanmoins, la fiscalité environnementale semble à même de favoriser des économies en termes de dépenses publiques et l'émergence d'une croissance verte.

Si la problématique environnementale semble passer au second plan en cette année d'échéance électorale, elle n'a pas pour autant disparu de la scène médiatique. Ainsi, de l'ouverture de la COP 22 à Marrakech au rapport de la Cour des Comptes fustigeant l'échec de politique publique que représente l'abandon de l'écotaxe poids lourds¹, la problématique environnementale demeure prégnante.

Bien que le succès ne soit pas toujours au rendez-vous, les solutions en matière de protection de l'environnement sont diverses et depuis longtemps connues. De façon didactique, peuvent être distinguées deux grandes approches :

- d'une part, l'approche réglementaire traditionnelle reposant sur l'interdiction ou l'obligation d'adopter certains comportements et,
- d'autre part, l'orientation des comportements des agents économiques par le biais d'instruments économiques et financiers.

Dans un contexte où le libéralisme économique prévaut, cette utilisation des instruments économiques

et financiers, complémentaire de l'approche réglementaire, compte de nombreux partisans. Elle est en effet souvent présentée comme plus efficiente sur le plan économique, plus facile à faire accepter par les opinions publiques et plus souple. Reposant sur un panel d'instruments très divers, elle peut notamment prendre la forme de subventions, de marchés de quotas échangeables, de systèmes de dépôt/consignation ou encore d'une fiscalité environnementale.

Au sein de ces instruments, la fiscalité occupe néanmoins une place particulière. À la charnière de la réglementation et des instruments de marché, les outils fiscaux mis au service de la protection de l'environnement présenteraient, selon certains, un « effet secondaire » très intéressant. Outre leur(s) effet(s) environnemental(aux), ils généreraient de nouvelles recettes budgétaires.

La fiscalité environnementale offrirait ce que l'on appelle couramment un « double dividende » : d'un point de vue environnemental, elle permettrait de corriger certaines défaillances du marché,

¹ Cour des comptes, *Rapport public annuel 2017* [en ligne], Cour des comptes, février 2017, Tome 1 p. 199 et suivantes [consulté le 18 février 2017].
<<https://www.ccomptes.fr/Publications/Publications/Rapport-public-annuel-2017>>

les externalités en matière d'environnement. D'un point de vue budgétaire, les nouvelles recettes générées contribueraient à limiter les distorsions que crée, dans le cadre du fonctionnement normal du marché, la fiscalité budgétaire traditionnelle.

Celle-ci, principalement assise sur le travail et/ou le capital², apparaît ainsi comme un ensemble de prélèvements « grevant la qualité de vie »³. La fiscalité environnementale en autorisant une diminution de la pression fiscale issue des prélèvements sur le travail et/ou le capital deviendrait, dans cette optique, la pierre angulaire d'une réforme en profondeur des systèmes fiscaux basée sur une véritable politique fiscale environnementale.

Particulièrement populaire au sein des cénacles politiques, cette vision – utopique – de la fiscalité environnementale est cependant contestée par une partie de la doctrine et résiste mal à l'analyse. Parvenir à orienter les comportements dans un sens plus favorable à l'environnement tout en générant de nouvelles recettes fiscales apparaît en effet comme un double dividende accidentel (I) au regard de la théorie économique quand, sur le plan pratique, le dividende budgétaire de la fiscalité environnementale se révèle au mieux temporaire (II).

Néanmoins, ces considérations ne doivent pas masquer l'importance de la dimension économique de la problématique environnementale et l'influence que peut avoir la fiscalité environnementale sur celle-ci, amenant à proposer une nouvelle définition de la notion de double dividende de la fiscalité environnementale (III).

1 Un double dividende accidentel

La mise en œuvre d'une politique économique implique le respect de certaines règles par les pouvoirs publics dans le but d'atteindre les objectifs préalablement fixés. Parmi celles-ci, la règle de Tinbergen (A) prévoit qu'il faut utiliser au moins un instrument de politique économique par objectif poursuivi. Dans ce cadre, un dispositif fiscal remplissant simultanément deux objectifs ne peut relever que d'un heureux hasard (B).

A. La règle de Tinbergen

Le double dividende de la fiscalité environnementale est conçu par la doctrine majoritaire comme le fait d'atteindre deux objectifs de politique publique – protéger l'environnement et augmenter les recettes budgétaires – grâce à un seul et même instrument fiscal. Pourtant, une telle interprétation va à l'encontre d'une règle bien connue de politique économique : la règle éponyme exposée par Jan Tinbergen.

Dès les années 1930, ce prix Nobel d'économie s'est illustré par son utilisation très avancée de la modélisation mathématique en économie dans laquelle il voyait un véritable outil prospectif d'aide à la prise de décision⁴. Cette approche mathématique de l'économie a nourri ses réflexions et l'a conduit à envisager, dans son ouvrage, *Techniques modernes de la politique économique*⁵, trois axes possibles d'action en matière de politique économique : la politique quantitative, la politique qualitative et les réformes fondamentales.

Selon lui, ces dernières affectent les valeurs spirituelles ou les relations essentielles entre les hommes et laissent peu de place à l'économie. Quant à la politique qualitative, consistant dans des changements de structure (nombre d'impôts, système de prix ou encore organisation du marché du travail), les possibilités d'action sont certes multiples mais reposent, en pratique, sur une recherche de la solution optimale par tâtonnement.

En définitive, seule la politique quantitative, qui touche aux « changements [pouvant] être apportés dans les valeurs des instruments de la politique économique »⁶, participe d'une action rationnelle des pouvoirs publics. Elle est, en effet, propre à « obtenir des changements dans les buts quantitatifs », périphrase par laquelle l'auteur désigne les objectifs de la politique économique.

Ayant recours à la modélisation, Tinbergen s'attache alors à déterminer comment utiliser les instruments de la politique économique au mieux. Décrivant à travers des systèmes d'équations le fonctionnement d'une économie, il envisage les objectifs comme des variables économiques connues et les instruments économiques et financiers comme autant d'inconnues. Que ce soit dans le cadre d'économies fermées⁷ ou d'économies ouvertes⁸, Tinbergen parvient à démontrer que pour trouver les valeurs des variables-instruments, c'est-à-dire comment utiliser au mieux les instruments financiers existants, il faut qu'ils soient en nombre au moins égal aux objectifs fixés.

Si le nombre d'instruments est plus grand que le nombre d'objectifs, il y a, en principe, une infinité de solutions, laissant une certaine marge de manœuvre aux décideurs politiques dans le choix et le « dosage » des instruments. En revanche, si le nombre d'instruments est plus petit que le nombre d'objectifs, le nombre d'inconnues dans le problème de politique sera plus petit que le nombre d'équations qu'elle doit satisfaire, ce qui en principe est impossible⁹. Au demeurant, ce constat s'explique assez aisément, dans la mesure où l'utilisation d'un instrument pour remplir un objectif, ne satisfera que très rarement un autre objectif de façon concomitante.

Assez paradoxalement pourtant, une grande partie de la doctrine, économistes de l'environnement

² London C., *Environnement et instruments économiques et fiscaux*, LGDJ, collection Systèmes, France, 2001, p. 24 ou encore Keohane N. O. et Olmstead S. M., *Markets and the Environment*, Editions Islandpress, collection Foundations of contemporary Environmental Studies, Washington D.C., 2007, p. 136 et suiv.

³ Commission européenne, 28 mars 2007, *Livre Vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes*, COM(2007) 140, p. 5 et suiv.

⁴ Cf. par exemple, Tinbergen (J.), *Selected Papers*, North Holland Publishing Company-Amsterdam, 1959, p. 37-84.

⁵ Tinbergen J., *Techniques modernes de la politique économique*, Editions Dunod, collection Finance et économie appliquée, Paris, 1961.

⁶ *Ibid.* p. 7.

⁷ *Ibid.* p. 52 et suiv.

⁸ *Ibid.* p. 121.

⁹ *Ibid.* p. 54 et 103.

¹⁰ *Ibid.*, p. 54 et 103.

¹¹ cf. Caruana N., *La fiscalité environnementale Entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale*, Editions L'Harmattan, collection finances publiques, novembre 2015, p. 232 et suiv.

¹² Cette affectation est intervenue au profit du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (article 5 de la loi n°99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, JORF n° 302 du 30 décembre 1999 p. 19706 et suiv.)

¹³ Agence européenne pour l'environnement, *Using the market for cost-effective environmental policy : market-based instruments in Europe*, Office des publications de l'Union européenne, rapport n° 1/2006 du 26/01/2006, p. 14-15.

en tête, semble ignorer cette règle et envisager la fiscalité environnementale comme une nouvelle source de recettes.

B. La fiscalité environnementale générant des recettes fiscales : un « heureux hasard »

La règle de Tinbergen est claire : du point de vue de la théorie économique, parvenir à atteindre plusieurs objectifs avec un seul et même instrument *sera possible seulement par pure coïncidence, c'est-à-dire par une combinaison « heureuse » des objectifs*¹⁰. Cela suppose qu'il existe une corrélation entre les différents objectifs poursuivis, des liens suffisamment forts pour que le fait d'atteindre un objectif conduise à remplir le (ou les) autre(s) objectif(s) fixé(s).

Du point de vue de la fiscalité environnementale, est-il possible de considérer que l'on se trouve dans une telle situation ? Que des objectifs de protection de l'environnement et de rentrées budgétaires relèvent d'une telle combinaison heureuse ? La proximité entre de tels objectifs n'est *a priori* pas évidente, bien que la problématique environnementale présente indéniablement une dimension économique.

Certains seront tentés d'opposer que les mesures fiscales affectées au financement de dispositifs environnementaux pourraient satisfaire cette condition. Toutefois, n'en déplaise aux partisans du critère de l'affectation dans la délimitation de la fiscalité environnementale¹¹, de telles mesures ne relèvent pas, selon nous, réellement de la fiscalité environnementale. En effet, ces mesures ne présentent aucune particularité par rapport à la fiscalité budgétaire « traditionnelle », comme l'illustrent bien les changements d'affectation intervenant au gré des changements de majorité. L'un des exemples les plus marquants est celui de la TGAP qui fut affectée en 1999 au financement du passage aux 35 heures¹². Au final, une telle approche procède d'une confusion de la fin et des moyens car, dans ce cadre, ce sont plus les initiatives financées qui contribuent à orienter les comportements que les outils fiscaux eux-mêmes.

En présence d'objectifs aussi différents que les objectifs environnementaux et budgétaires, vouloir dégager de nouvelles recettes grâce à la fiscalité environnementale semble surtout susceptible de soulever des difficultés. Tout d'abord, il peut y avoir des difficultés à maîtriser les évolutions des objectifs, voire, purement et simplement, à atteindre tout ou partie de ces objectifs ; c'est ce qu'envisagea, dès l'origine, Tinbergen.

Pire, il existe même un risque d'« inconstance temporelle » : l'objectif initialement défini n'est pas l'objectif finalement atteint. Dans ce cas,

au-delà de l'atteinte à la crédibilité des décideurs politiques, surgit une question de légitimité, particulièrement cruciale en matière de fiscalité environnementale. La fiscalité environnementale relevant d'une utilisation « détournée » des instruments fiscaux, son but premier n'est *a priori* pas de générer de nouvelles recettes.

Il apparaît même primordial d'obtenir l'adhésion des contribuables aux objectifs environnementaux poursuivis si l'on veut que les dispositifs fiscaux qualifiés d'environnementaux influent réellement sur les comportements. Un mécanisme fiscal environnemental remplissant essentiellement – voire uniquement – un objectif budgétaire serait probablement vu par les contribuables comme un simple prétexte à l'augmentation de la pression fiscale et risquerait plutôt de faire l'objet d'une fronde massive comme ce fut le cas pour l'écotaxe poids lourds.

Dès lors, envisager le double dividende comme autre chose qu'un « accident heureux » représente une erreur conceptuelle, un dispositif fiscal environnemental, dont la finalité première est *a priori* environnementale ne générant, en théorie, pas de nouvelles rentrées fiscales. Tout au plus, les éventuelles recettes budgétaires dégagées constitueront un « effet secondaire chanceux »¹³ qui s'avère même, en pratique, temporaire.

2 Un dividende budgétaire au mieux temporaire

L'analyse des dispositifs fiscaux relevant de la fiscalité environnementale montre qu'il ne s'agit pas systématiquement de prélèvements fiscaux, impliquant que la définition traditionnelle du double dividende repose, en réalité, sur une définition restrictive de la fiscalité environnementale (A). Qui plus est, les tenants de cette définition semblent avoir oublié la problématique de l'érosion des bases d'un prélèvement environnemental efficient (B).

A. Une définition restrictive de la fiscalité environnementale

La fiscalité environnementale est généralement conçue comme une utilisation des instruments fiscaux destinée à inciter les contribuables à adopter des comportements écologiquement plus vertueux. Passée cette définition initiale, il n'existe néanmoins pas de réel consensus quant à la notion de fiscalité environnementale.

Afin de mieux cerner le double dividende, l'un des effets supposés de la fiscalité environnementale, il importe d'avoir une vision suffisamment précise de ce que recouvre cette notion. Or, que ce soit au niveau du contenu ou au niveau des

limites de cette notion, l'approche retenue par une partie de la doctrine ne nous paraît pas pertinente¹⁴. Il semblerait même qu'elle entretienne les confusions et l'idée d'un double dividende, à la fois environnemental et budgétaire.

En effet, une part substantielle de la doctrine analyse uniquement les dépenses fiscales environnementales comme des mécanismes d'aides et de subventions et n'envisage la fiscalité environnementale qu'au travers des prélèvements fiscaux environnementaux générant des recettes. Une telle approche suppose que :

1. il n'existerait qu'une fiscalité environnementale dissuasive,
2. les prélèvements fiscaux environnementaux généreraient inmanquablement de nouvelles recettes.

Or, cette vision nous semble insatisfaisante. Tout d'abord, il paraît assez artificiel de limiter le périmètre de la fiscalité environnementale aux seuls prélèvements. Comment, dans cette optique, envisager les dépenses fiscales environnementales qui sont au moins aussi nombreuses – si ce n'est davantage dans la mesure où elles sont mieux perçues par les contribuables-électeurs – que les prélèvements environnementaux ? Est-il réellement possible de ne les considérer que sous l'angle des aides et subventions ? En pratique, on observe que les deux types de mécanismes sont souvent étroitement combinés et interdépendants comme l'illustrent bien les mécanismes de type bonus/malus.

De plus, au-delà des seules dépenses fiscales et des prélèvements environnementaux, il est également possible de recourir à d'autres instruments fiscaux aggravant la charge fiscale du contribuable dont on veut influencer le comportement. Ces mécanismes, notamment susceptibles d'intervenir au niveau de l'assiette, ne vont pas forcément générer directement des recettes, mais vont limiter le bénéfice de certaines déductions, de certains amortissements... Est-il concrètement possible de les rattacher à la fiscalité environnementale ainsi définie ou faut-il les analyser comme des aménagements de mécanismes d'aides et subventions ?

Ensuite, il ne faut pas négliger la problématique des coûts de formation des agents et de mise en place des dispositifs fiscaux environnementaux (élaboration de la doctrine, des notices et des formulaires ou encore coûts de perception). Compte tenu des assiettes visées, il est également nécessaire de réaliser des prélèvements et des analyses techniques dont la charge doit même parfois être externalisée compte tenu de la complexité de la tâche.

Si l'on définit, de façon très simple et schématique, la fiscalité environnementale comme l'ensemble des dispositifs fiscaux ayant pour effet

d'orienter le comportement des contribuables dans un sens plus favorable à l'environnement, cet aspect n'a pas une grande importance. Il n'est même pas impossible d'envisager des prélèvements fiscaux dont la mise en place impliquerait un coût net pour la collectivité. En revanche, si l'on considère la fiscalité environnementale comme des prélèvements fiscaux devant générer des recettes budgétaires, un dispositif ne rapportant rien serait un véritable échec de politique publique et devrait nécessairement être repensé.

De ces éléments, il ressort que le dividende budgétaire de la fiscalité environnementale est au mieux hypothétique. Or, même dans le meilleur des cas – lorsque l'on peut observer un tel dividende budgétaire – se pose la question de sa pérennité.

B. Une problématique d'érosion des bases

Si, en matière de fiscalité environnementale, il apparaît hasardeux d'envisager nécessairement un second dividende budgétaire, il faut également remarquer que cet éventuel dividende budgétaire, ne peut être, *a priori*, que temporaire.

Rappelons une évidence : l'objectif intrinsèque de la fiscalité environnementale est environnemental. Cela signifie qu'une mesure fiscale environnementale efficace doit *a minima* limiter une dégradation de l'environnement et, dans l'idéal, être efficiente en contribuant à améliorer la qualité de l'environnement. Schématiquement, dans le cadre des prélèvements environnementaux, deux cas de figure semblent alors envisageables.

Soit le prélèvement, après une première phase où l'influence sur les comportements se révèle sensible – sinon, dès l'origine, il ne s'agit pas d'un prélèvement réellement environnemental – génère des recettes pérennes : dans ce cas, se pose la question de sa nature. S'agit-il encore d'un prélèvement susceptible d'orienter les comportements des contribuables ? Relève-t-il encore de la fiscalité environnementale ? Après une longue analyse¹⁵, nous avons été amenés à conclure qu'un tel prélèvement avait en réalité changé de nature et perdu son caractère environnemental. Devenu un prélèvement à la finalité simplement budgétaire, il ne s'accompagne pas d'un double dividende. Tout au plus pourra-t-on s'interroger sur la légitimité de son maintien sans amendement, l'objectif rempli étant en définitive très éloigné de l'objectif initial.

Soit le prélèvement est particulièrement efficient et la dissuasion est telle que le comportement jugé incompatible avec le respect de l'environnement disparaît. Cela entraîne inmanquablement une érosion plus ou moins directe de son assiette qu'il s'agisse de la dégradation de

¹⁴ Caruana N., *La fiscalité environnementale Entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale*, préc., p. 217 et suiv.

¹⁵ Caruana N., *La fiscalité environnementale*, préc., p. 265 et suiv.

l'environnement elle-même¹⁶ ou d'un élément contribuant indirectement à celle-ci¹⁷. Ce fut, par exemple, le cas avec la *Plastic Shopping Bag Levy* ou *Plastax* irlandaise. Cette taxe de 15 centimes d'euro – à mettre en perspective avec le prix d'un sac compris entre 2 et 3 centimes – frappant le consommateur pour chaque sac plastique, sauf les sacs utilisés pour protéger certains aliments et les sacs réutilisables coûtant au moins 70 centimes, a abouti au bout d'un an à une réduction de l'usage des sacs plastiques de près de 90 %.

Même s'il est possible d'imaginer une compensation de tout ou partie de cette érosion de l'assiette par une augmentation du tarif, cette compensation ne sera possible qu'à court terme. L'augmentation des taux étant censée renforcer le caractère dissuasif du dispositif fiscal, l'assiette va en principe continuer à s'amenuiser de plus en plus rapidement et les recettes générées vont, parallèlement, tendre à diminuer.

Dans ces conditions, envisager une politique fiscale environnementale fondée sur un prétendu double dividende de la fiscalité environnementale semble totalement irréaliste¹⁸. Comment serait-il possible de compenser des allègements au niveau de la fiscalité du travail et/ou du capital, c'est-à-dire des allègements d'une fiscalité fondamentalement pérenne, alimentant régulièrement les budgets publics « pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration » suivant la formule consacrée par l'article 13 de la *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen* du 26 août 1789 ? Une telle approche ne nous paraît pas même pouvoir être envisagée de façon transitoire. En effet, on remarquera qu'il existe une certaine inertie des systèmes fiscaux limitant les possibilités de réforme d'ampleur compte tenu des risques en termes de transferts de charges, de coûts et de complexité.

Pour autant, même si la fiscalité environnementale ne nous semble pas susceptible de générer de façon crédible des recettes fiscales, elle peut constituer un levier d'action indirecte sur l'économie, nous conduisant à envisager une nouvelle définition de la notion de double dividende.

3 Une nouvelle définition de la notion de double dividende

S'il n'est pas pertinent de concevoir le double dividende de la fiscalité environnementale comme un cumul de dividendes budgétaire et environnemental, une question se pose pourtant : la fiscalité environnementale ne permet-elle que d'atteindre des objectifs environnementaux ? Dans l'immédiat, la théorie économique amènerait à répondre positivement.

Toutefois, compte tenu de l'importance de la dimension économique de l'environnement, il apparaît que la fiscalité environnementale peut générer, « par ricochet », un dividende économique. Celui-ci revêt, selon nous, au moins deux formes. D'une part, il peut s'agir d'un dividende indirect à travers les économies issues de la protection de l'environnement (A). D'autre part, et seulement dans certains cas, la fiscalité environnementale, en favorisant l'innovation, est potentiellement susceptible de contribuer à la croissance verte (B).

A. Un dividende économique indirect : les économies issues de la protection de l'environnement

Les motifs guidant l'action publique en matière d'environnement sont multiples et peuvent reposer sur des philosophies parfois difficiles à concilier. Toutefois, un constat s'impose : une dégradation de l'environnement est généralement génératrice de coûts. C'est ce qu'illustrent très bien les théories économiques bâties autour de la notion d'externalités¹⁹ qui ont notamment inspiré le principe pollueur-payeur.

Même si les méthodes d'évaluation de ces coûts sont nombreuses et complexes²⁰, ne donnant pas toujours des résultats probants, il est assez facile de trouver des exemples concrets en matière de santé, d'entretien ou encore de prévention. Un dispositif fiscal environnemental, en contribuant à limiter ou en favorisant un recul des dégradations de l'environnement par une orientation des comportements, va alors révéler tout son intérêt et permettre de réaliser indirectement des économies sur ces dépenses. Celles-ci pourront notamment intervenir à deux niveaux.

Il est évident que les individus, dans leur ensemble, vont bénéficier de ce dividende indirect résultant de la protection/préservation de l'environnement. C'est d'ailleurs l'une des raisons principales pouvant justifier de passer outre les effets régressifs de certains dispositifs fiscaux environnementaux. L'amélioration de la qualité de l'environnement engendrée par un dispositif fiscal environnemental peut en effet aboutir à des économies dans les domaines les plus variés, de la santé à l'énergie, en passant par les dépenses d'agrément. De plus, elle profitera souvent davantage aux populations les plus défavorisées.

Mais, c'est surtout au niveau des dépenses publiques que les économies issues d'une amélioration de la qualité de l'environnement sont susceptibles d'avoir l'impact le plus important en valeur absolue. Il ne faut pas perdre de vue que les dégradations de l'environnement représentent, dans de nombreux cas, des coûts

¹⁶ On peut penser aux taxes qui visent directement une pollution comme les émissions de polluants atmosphériques (CO₂, SO₂, NO_x...)

¹⁷ Il faut envisager aux prélèvements visant à orienter de façon plus indirecte les comportements comme le système de bonus-malus automobile incitant les contribuables à acheter des voitures moins polluantes. L'action sur la pollution se fait par ricochet et repose sur le postulat que ces automobilistes ne rouleront pas davantage avec un véhicule moins polluant qu'ils ne l'auraient fait avec une voiture rejetant plus de CO₂. L'effet rebond que l'on observe en pratique vient souvent démentir ce postulat.

¹⁸ Cf. Bürgenmeier (B.), Harayama (Y.) et Wallart (N.), *Théorie et Pratique des Taxes Environnementales*, Economica, France, 1997, p. 187 : « on peut dire que le manque de stabilité à long terme fait qu'on ne saurait baser le système fiscal sur les taxes environnementales ».

¹⁹ Caruana (N.), *La fiscalité environnementale*, préc., p. 67 et suiv.

²⁰ Il existe différentes méthodes d'évaluation monétaire des éléments de l'environnement et, même, différentes typologies de ces méthodes. Néanmoins, ces méthodes, apparemment objectives, se révèlent, selon nous, critiquables car elles reposent sur les choix subjectifs de ceux qui les utilisent. En outre, elles sont difficiles à mettre en œuvre en pratique, faute d'une information suffisamment complète en matière d'environnement. C'est pourquoi d'autres systèmes d'évaluation non monétaire ont été proposés en complément (évaluation de la valeur d'option, valeurs d'existence et de legs). Mais, ils nous semblent présenter les mêmes travers que l'évaluation monétaire.

pour la société dans son ensemble, ayant une influence notoire sur les finances publiques.

Par exemple, il pourra s'agir d'économies sur l'entretien des infrastructures routières, moins utilisées par les poids lourds suite à la mise en place, comme en Suisse, d'une écotaxe²¹, d'une baisse des dépenses de santé, grâce à une incitation des entreprises émettant des polluants atmosphériques à investir dans des procédés moins polluants ou, encore, d'une diminution des subventions allouées à certaines entreprises du secteur primaire, ne parvenant plus à être rentables du fait d'une baisse des stocks de certaines ressources en-deçà du seuil de renouvellement.

Estimer qu'atteindre un objectif environnemental peut permettre d'opérer des économies sur certaines dépenses publiques ne nous semble pas contraire à la règle de Tinbergen. Cela s'explique dans la mesure où peut exister une réelle corrélation entre amélioration de la qualité de l'environnement et réduction des coûts liés aux dégradations de l'environnement.

Ces économies pour les finances publiques, bien qu'elles ne paraissent devoir intervenir qu'à moyen ou long termes, constituent un véritable second dividende de la fiscalité environnementale et présentent une caractéristique fondamentale : elles sont pérennes. Dégageant des marges de manœuvre budgétaires, elles ouvriraient *a posteriori* la voie à la satisfaction de nouveaux objectifs de politique publique comme, par exemple, une baisse de la pression fiscale sur le travail et/ou le capital.

À côté de ce dividende économique indirect, la fiscalité environnementale présente également certains effets potentiels du point de vue de la croissance économique.

B. Un dividende économique potentiel : la croissance verte

Inciter les contribuables à respecter l'environnement peut avoir, dans certains cas, des effets bénéfiques au niveau microéconomique. C'est une autre facette du dividende économique de la fiscalité environnementale.

Ces effets peuvent tout d'abord se faire sentir en termes d'investissements. La fiscalité environnementale, au même titre que les autres instruments économiques et financiers mis au service de la protection de l'environnement, peut encourager un « fléchage » des investissements vers des procédés moins polluants. Favorisant l'essor de l'économie verte, c'est-à-dire d'une « économie qui entraîne une amélioration du bien-être humain et de l'équité sociale tout en réduisant de manière significative les risques environnementaux et la pénurie des ressources »²², ces investissements représenteraient potentiellement une

manne dans une période où la croissance reste « poussive ».

De telles considérations ont notamment présidé à la mise en place d'un plan de rénovation énergétique de l'habitat en France. Ce plan dont l'un des fers de lance fut le crédit d'impôt développement durable, remplacé depuis par le crédit d'impôt pour la transition énergétique, a été présenté, dès l'origine, par les pouvoirs publics comme un « puissant levier de création d'emplois locaux, non délocalisables »²³.

Par ailleurs, la fiscalité environnementale peut devenir un facteur d'incitation à l'innovation. À l'instar des autres instruments économiques et financiers, il ne s'agit pas pour les pouvoirs publics d'imposer une réglementation avec des standards techniques ou des seuils limites à ne pas dépasser, mais d'organiser un renchérissement des comportements jugés dommageables pour l'environnement.

Dans ce cadre, les agents économiques, théoriquement en quête d'une maximisation de leur profit, devraient chercher à aller toujours plus loin dans leurs efforts de protection de l'environnement, en cherchant notamment à développer de nouvelles technologies. La fiscalité environnementale favoriserait alors ce que les économistes appellent l'efficacité dynamique, « l'incitation à innover [devant] aboutir à l'obtention de gains de compétitivité qualité qui compenseraient les pertes de compétitivité prix »²⁴.

De ce point de vue, la fiscalité environnementale apparaît même particulièrement adaptée dans la mesure où, à la différence des marchés de quotas, elle repose sur la fixation d'un prix et pas d'une quantité de pollution. Dans ce cadre, les agents économiques seront toujours récompensés s'ils parviennent à réduire les dégradations qu'ils causent à l'environnement. En outre, on remarquera que la fixation de quotas, face aux incertitudes en matière d'environnement et aux problématiques d'asymétrie d'information avec les acteurs privés, peut s'avérer aléatoire.

Le dividende économique potentiel de la fiscalité environnementale, qu'il se traduise par une augmentation des investissements des acteurs privés et/ou par des innovations dans la protection de l'environnement, ouvre ainsi des perspectives particulièrement intéressantes en matière de croissance verte. Créatrice de richesse par une rationalisation de l'utilisation des ressources et d'emplois dans certains secteurs comme l'agriculture, le bâtiment, la forêt ou les énergies renouvelables²⁵, une telle croissance pourrait peut-être même donner naissance à un « cercle vertueux ». Contribuant à l'accroissement de la richesse nationale, pourquoi ne pas imaginer qu'elle vienne, à terme, augmenter l'assiette des prélèvements budgétaires et leurs rendements ? ■

²¹ cf. Loi fédérale du 19 décembre 1997 concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations, Recueil Officiel 2000, p. 98 et suivantes, Recueil Systématique 641/81.

²² PNUÉ, Vers une économie verte Pour un développement durable et une éradication de la pauvreté. Synthèse à l'intention des décideurs, PNUÉ, France, 2011, p. 2.

²³ <http://www.territoires.gouv.fr/le-plan-de-renovation-energetique-de-l-habitat>

²⁴ Chiroleu-Assouline M., La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence, RFFP, n° 114, avril 2011, p. 22-24.

²⁵ OCDE, 25 juin 2009, Déclaration sur la croissance verte adoptée à la Réunion du Conseil au niveau des ministres, C/MIN(2009)5/ADD1/FINAL, p. 13 et suiv.