

COLLÈGE INTERARMÉES
DE DÉFENSE



ECOTAXES ET DROITS A POLLUER REALITES ET PERSPECTIVES

**Mémoire de géopolitique
du commandant CAMUS Laurent**

dans le cadre de l'étude dirigée « géopolitique et environnement »

**Directeur : Monsieur Jacques SIRONNEAU
du ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement**

08 avril 2002

SOMMAIRE

Première Partie : Les écotaxes.

I - Définitions et généralités.

L'environnement, les écotaxes, et le principe du Pollueur Payeur.

II - Justification et limites des écotaxes.

Justification par l'incitation, par le financement et les effets redistributifs.

Seconde Partie : Les droits à polluer.

I - Des origines au fonctionnement.

Entre privatisation de l'environnement et droits à polluer, les principes de fonctionnement.

II - L'épreuve des faits : L'expérience américaine.

De l'historique au bilan.

Troisième Partie : Réalités et perspectives.

I - Vers un marché mondial des droits à polluer.

Du sommet de la Terre au protocole de Kyoto, la fin des oppositions et la persistance des obstacles.

II - Les sujets de réticences.

De la voie de l'éthique aux dangers de la financiarisation.

INTRODUCTION

Un des enjeux majeurs du XXI^e siècle est la lutte contre la pollution, terme générique qui regroupe l'ensemble des atteintes « nuisibles » à l'environnement.

La prise de conscience des coûts sanitaires, sociaux ou même climatiques de ces agressions se fait de plus en plus nette ; que ce soit à l'échelle locale ou à celle de la planète. Si l'engouement pour les questions environnementales est un phénomène récent dans l'histoire de l'Humanité, les solutions techniques proposées aux épineux problèmes qu'elles soulèvent sont de nature très variée.

Depuis deux décennies, un certain nombre de mesures abondent vers l'environnement. Mais il faut se l'avouer : les solutions sont techniques et parfois écologiques, quand l'énergie qu'on peut y accorder est suffisante.

Pour rester dans un domaine technique, nous constaterons que trois instruments de régulation sont à la disposition des pouvoirs publics : à savoir la réglementation, les écotaxes¹, et enfin les permis négociables².

Chacun d'entre eux a sans doute une pertinence plus propre à tel ou tel type de problème écologique. Mais, au delà des opportunités pratiques, le choix des instruments est également déterminé par les traditions nationales ainsi que par la conjoncture sociale.

La réglementation, en matière de santé publique, d'urbanisme ou de prévention des catastrophes est une tradition française bien établie.

Les permis négociables au contraire ne sont guère familiers, quoiqu'il en existe des ébauches comme les permis de pêche ou les pas de porte.

Les écotaxes occupent une position intermédiaire : bien qu'assez bien intégrées à la tradition intellectuelle des « ingénieurs économistes » de l'administration française, elles sont moyennement utilisées, et toujours sous des formes hybrides.

Pourtant, leur statut équidistant du règlement et du marché semble assez bien convenir au modèle européen.

L'étude de ces écotaxes puis des quotas ou droits à polluer devrait nous éclairer sur la complexité actuelle et future du sujet.

¹ Nom donné usuellement aux taxes environnementales.

² Ce sont des quotas autorisés de pollution.

PREAMBULE

Ce mémoire est réalisé dans le cadre d'études consacrées à la géopolitique de l'environnement. Il convient de rappeler que par nature un mémoire est une compilation d'écrits ou d'études mis à la disposition de tous sur le sujet choisi. Il ne constitue pas une thèse dont l'objet est de véhiculer une approche très personnelle d'un sujet.

Ceci étant, dans le sujet traité dans le présent mémoire, il est quelques remarques préliminaires qu'il convient de soulever.

On peut s'interroger sur les rapports susceptibles de rapprocher les notions apparemment éloignées que sont la *géopolitique* et l'*environnement*. Une première approche pourrait être celle du dictionnaire :

géopolitique : science qui étudie les rapports entre la géographie des Etats et leur politique (*le petit Larousse*) ;

environnement : ensemble des éléments naturels et artificiels qui entourent un individu humain, animal ou végétal, ou une espèce (*le petit Larousse*).

Au travers de ces deux définitions, on pourrait décliner la géopolitique de l'environnement de la façon suivante : influence de la géographie des Etats et de leur politique sur l'ensemble des éléments entourant les espèces vivantes.

En effet, la géopolitique détermine le fondement des évolutions majeures dans le domaine de l'environnement.

Néanmoins, la complexité du sujet, quoique non apparente, fait qu'il ne sera abordé que de façon quasiment superficielle et traité par une approche que certains pourraient qualifier de « scolaire ».

PREMIERE PARTIE : LES ECOTAXES

I. Définitions et généralités.

Il apparaît incontournable, pour traiter d'un sujet difficile à appréhender, de commencer par expliciter quelques définitions, au risque de proposer une approche scolaire. Sans vouloir être exhaustif, il convient simplement d'expliquer les termes clés qui se retrouveront tout au long de cette étude. Nous tenterons donc de mieux cerner les notions d'environnement et d'écotaxes afin de mieux expliciter les liens qui les relient.

1. L'environnement

L'environnement d'un agent signifie, au sens large, l'ensemble des conditions matérielles susceptibles d'être modifiées par la présence et l'activité de l'agent considéré. Même si l'environnement indique une interaction par proximité, il apparaît néanmoins qu'il existe des problèmes environnementaux globaux comme la couche d'ozone ou l'effet de serre, où les usages d'un continent retentissent sur les conditions de vie de l'autre hémisphère. En fait, toutes les activités humaines se conditionnent l'une à l'autre, ne serait-ce qu'à travers les transactions économiques de production, d'échange et de consommation. Au regard d'une approche environnementale, on mesure la relativité des notions économiques. Malgré tout, au-delà d'un certain seuil de saturation, un environnement, qui pouvait être considéré comme ouvert, et relever de la théorie des biens collectifs, finit par apparaître fermé, rationné, et induire des effets externes .

Dès lors apparaissent les coûts entraînés par un usage immodéré d'un bien en fait plus rare qu'il n'y paraît. Si la capacité d'usage de ce bien collectif qu'est l'environnement, peut être restaurée ou élargie par une activité productive, le rapport entre l'usager et les agents capables d'offrir ces conditions environnementales restaurées semblent relever de l'échange économique ordinaire. Mais parfois une telle restauration (épuration, recyclage, etc.) s'avère impossible. La réalité est en général à mi-chemin. C'est pour réguler l'usage des environnements « fermés » (ou en voie de l'être) que l'on a recours aux écotaxes, dont la nature profonde n'est pas aisée à comprendre.

2. Les écotaxes.

Les écotaxes sont des droits monétaires prélevés par l'état sur l'usage de l'environnement. L'usage signifie ici toute activité modifiant l'environnement et par

extension la pollution celle atteignant « négativement »¹ l'environnement. Défricher une forêt, rénover un quartier, isoler les bâtiments à l'amiante, ouvrir à tous l'accès à la conduite automobile sont autant d'innovations qui ont pu en leur temps passer pour progressistes, et peuvent désormais être sévèrement critiquées.

Une écotaxe exprime un rapport social de type juridique, prenant la forme d'un transfert monétaire, entre des usagers et l'état, autorité collective. Il porte sur leur droit d'user et d'abuser. Il faut bien sûr que l'utilisateur (producteur ou consommateur final) ait une disponibilité à payer, ce qui implique qu'il tire une quasi rente de l'usage de l'environnement, communément appelée « quasi rente de pollution »².

Ceci amène une remarque importante : il existe en effet quantité d'autres rapports sociaux portant sur l'usage de l'environnement. Les activités économiques font partie de l'environnement, elles contribuent à le produire (les bâtiments), ou à le polluer (les carburants), et ces productions font l'objet d'échanges économiques ordinaires.

Dans le domaine des rapports juridiques privés, la propriété foncière est aujourd'hui, de très loin, le premier droit monnayable pesant sur l'usage de l'environnement.

Ce rapport social, comme tous les autres, s'adosse à l'autorité de l'état, qui, en échange, peut moduler le « droit d'user et d'abuser ». L'intérêt principal de la réflexion sur le tribut foncier est que l'on y perçoit bien que le prix, pour l'utilisateur, d'appropriation d'un élément de l'environnement ne se réduit pas au simple coût de reproduction de cet élément. De la même façon, le loyer immobilier n'est pas le prix de production du seul bâtiment. Il existe, dans le prix de l'immobilier, une partie purement foncière, qui ne reflète que le droit juridique de propriété, même si le propriétaire n'investit ni travail ni capital dans l'entretien ou la mise en valeur de son terrain.

3. Les écotaxes : un outil parmi d'autres.

Pour rester dans le domaine de l'immobilier qui sert de support à cette explication des subtilités qui entourent les écotaxes, il est judicieux de se placer du côté de l'utilisateur soucieux de l'entretien et la santé de son capital.

¹ On suppose qu'au moment présent est formé un consensus majoritaire sur ce que serait un « meilleur » environnement ; se pose alors la question de trouver les meilleurs instruments pour y parvenir, ou du moins pour éviter une dégradation.

² Cette quasi rente est le montant maximum que l'agent (consommateur ou producteur) serait prêt à payer pour continuer à abuser de l'environnement de la même manière que lorsqu'il est gratuit.

Dans la perception de l'usager consommateur, les deux éléments se confondent pourtant en un seul prix. Mais il sait bien que le prix du mètre carré ne reflète pas seulement la qualité du bâtiment, mais peut-être surtout la qualité du site, c'est-à-dire de l'environnement, produit social dont ni le promoteur ni même le propriétaire ne sont responsables, mais sur lequel la propriété foncière prélève son tribut.

Ce qui nous amène à la remarque suivante : les écotaxes ne sont que l'une des formes possibles des rapports instituant un droit juridique de l'état sur l'environnement, et même l'une seulement de ses formes monnayables.

La forme la plus simple est l'interdiction de l'usage : interdiction de circuler, de klaxonner, de bâtir, etc. Cette interdiction peut être sanctionnée par une amende plus ou moins dissuasive. Une forme plus modérée de l'interdiction est la norme : droit d'user... sans abuser ! Ce qui signifie que l'état considère qu'un certain usage est soutenable, qu'une certaine modification de l'environnement est acceptable voire souhaitable, etc. Les formes monétaires permettent encore plus simplement d'induire à modérer l'usage :

- soit l'usage par chacun : la taxe environnementale ou écotaxe.
- soit l'usage total : les droits à polluer ou quotas.

Vue sous cet angle, la taxe apparaît comme une incitation : une forme de flexibilité ou d'alternative à l'interdiction souvent mal perçue. La taxe se présente comme une forme modérée de l'amende qui sanctionne une interdiction ou une norme. Un exemple parlant est celui des parcmètres qui reflète bien la flexibilité sur les interdictions de stationnement.

Malgré tout, cette souplesse peut se montrer réversible : bien des pollueurs considèrent les amendes trop modérées comme une écotaxe inférieure à la quasi rente qu'ils s'approprient en violant la réglementation. Cet aspect risque fort d'être en contradiction avec les buts avoués des écotaxes : réparer tout ou partie des dommages infligés à l'environnement.

4. Le principe du Pollueur Payeur

On peut ainsi considérer que la taxe vise à compenser les dommages causés à l'environnement, c'est-à-dire la diminution de jouissance causée à la collectivité des usagers présents (ou futurs) dans l'environnement.

Cette interprétation selon laquelle l'écotaxe est le prix d'un dommage est renforcée dans le cas où l'environnement possède une composante reproductible, comme l'eau potable à partir de l'eau des rivières plus ou moins polluées.

On y retrouve alors l'ambiguïté de la rente immobilière. A l'instar du loyer et du prix du logement, taxe et quotas apparaissent comme le prix d'accès à un élément de l'environnement produit. Dans les deux cas, une différence subsiste entre le droit juridique et le coût de reproduction économique.

Cette interprétation se combine avec la précédente dans une vision simpliste du principe du « Pollueur Payeur » qui doit supporter le prix de sa pollution.

Ce principe est en effet souvent présenté comme une « internalisation des coûts externes »¹, rapprochant le coût privé du coût social de l'usage de l'environnement.

Il y a internalisation en ce sens que les instruments que sont les taxes sont un signal et une sanction adressés à l'usager afin que son action ne se limite pas aux prix des transactions commerciales entraînant l'usage de l'environnement.

Cela ne signifie en aucune manière une égalité d'équilibre entre :

- le prélèvement par écotaxe sur la quasi rente de pollution,
- le coût social environnemental de cet usage, si tant est qu'il puisse être mesuré,
- le coût de remise en état de l'environnement après usage, si tant est qu'il soit possible.

Ces trois grandeurs ne seraient égalables que si l'environnement était reproductible, si le coût social (la somme des effets externes) était à la fois économique et agrégeable, et si l'état pouvait être considéré comme le mandataire des pollués pour contracter avec les pollueurs.

Dans la réalité, il n'y a guère de rapport entre ce que serait le niveau d'une écotaxe efficace sur la conduite des agents, et l'évaluation des dégâts causés à l'environnement. Il en est ainsi parce que les dégâts à l'environnement ne sont pas en général réparables, et cette irréversibilité implique des conséquences qui relèvent plus souvent de l'incertitude radicale que du risque calculable.

On serait donc tenté de donner des noms différents à des taxes reflétant ces trois notions théoriques : écotaxe incitative, indemnisation ou redevance. Mais, encore une fois, la réalité est toujours mixte, et la plupart des écotaxes jouent les trois fonctions à la fois. Le débat porte donc plutôt sur la justification qu'il convient de mettre en avant.

¹ Il s'agit d'une définition empruntée à M. Lipietz dans son rapport au Conseil d'Analyse économique du Premier Ministre en 1998.

II. Justification et limites des écotaxes.

Les écotaxes apparaissent comme un prélèvement sur la disponibilité à payer de l'usager. Ce prélèvement peut être justifié, comme n'importe quel impôt, y compris celui sur le revenu de l'activité ou de l'épargne, par la vocation générale de l'état à drainer de l'argent pour les dépenses d'intérêt collectif et constitue en cela une forme de justification de financement. Il l'est surtout par la modération induite sur l'usage de l'environnement et représente à ce titre justification par l'incitation. Cette modération induit une amélioration relative de l'environnement¹.

1. Justification par l'incitation : le « premier dividende ».

La croissance du surplus environnemental collectif constitue le premier dividende de l'institution d'une écotaxe, et plus généralement de toute limite sur le droit d'abuser. C'est la justification première et sans doute celle qui apparaît suffisante des écotaxes. Il faut tenter de l'évaluer, ou du moins de la valoriser qualitativement pour légitimer l'action publique. Comme la notion d'abus, elle est souvent difficile à quantifier, car elle porte sur la qualité de vie, la santé mais aussi sur des valeurs esthétiques voire éthiques. Par ailleurs, ce surplus dépasse l'échelle des mesures humaines. Son estimation ne peut souvent s'élaborer qu'au fil des générations, c'est-à-dire très au-delà de l'horizon du taux d'actualisation.

Dans le cas d'une écotaxe globale comme la taxe anti-effet de serre, le surplus se mesure à l'échelle planétaire. Aujourd'hui, justifier le prélèvement sur la quasi rente des automobilistes français par le surplus environnemental des paysans de l'Asie du Sud, et qui n'interviendrait au mieux qu'au milieu du XXI^e siècle, suppose une haute conscience des missions de l'état et une certaine confiance dans le sens des responsabilités de l'humanité. Dans une large gamme de situations, le surplus environnemental collectif résultant d'une limitation du droit d'usage ne justifie pas la diminution des quasi rentes individuelles. L'humanité a vécu l'essentiel de son histoire en environnement ouvert où l'on cueillait librement dans l'environnement. Puis elle est entrée progressivement dans une situation où ces quasi rentes individuelles sont apparues comme des soustractions du surplus collectif. On peut encore respirer gratuitement ; il n'est plus justifiable de circuler en automobile sans limite².

¹ On parle communément de surplus environnemental collectif dont le lien direct avec les quasi rentes de pollution n'est pas établi.

² L'exemple des carburants fait l'objet de l'annexe 1.

Le temps de l'environnement fini¹ se fait sentir graduellement, jusqu'à atteindre des effets de seuils où il faut border les biens communs, ou en tout cas en modérer l'usage par les écotaxes. L'importance pédagogique est de chercher à mesurer le plus exhaustivement possible les dommages infligés à l'environnement².

Si le coût de réparation, rapporté à l'ensemble des usagers pollueurs, s'avère vertigineux, l'amende sanctionnant l'interdiction d'usage apparaîtrait alors comme la limite de l'écotaxe, plutôt que l'écotaxe comme une modération logique de l'amende : il a fallu finalement fermer la grotte de Lascaux, après en avoir longtemps fait payer l'accès. Il y a certes une différence de taille : l'amende vise à tuer sa base fiscale constituée par les infractions alors que les écotaxes visent à réguler un régime permanent d'usage soutenable. Ce niveau dépend de la capacité de charge³ de l'écosystème, de la population des pollueurs, et du taux de prédation moyen. Le niveau de l'écotaxe vise fondamentalement à ajuster ces trois variables.

Le franchissement de la limite, c'est à dire le passage de l'écotaxe à l'amende dissuasive, montre que les écotaxes ont un effet sur le comportement, selon une élasticité qu'il convient d'évaluer pour en fixer le montant, elles visent à diminuer la pollution, et il serait plus convenable de les appeler « pollutaxes ».

2. Justification par le financement : le « second dividende » :

Si le revenu des amendes de stationnement est négligeable pour une municipalité, celui des parcmètres peut être durablement significatif. Cet exemple simple va nous permettre d'illustrer l'ensemble du processus. Il montre en effet que le financement public par l'écotaxe vient s'ajouter à la justification par l'incitation. Ce financement permet en effet de diminuer les autres formes d'imposition secondaire : c'est le second dividende des écotaxes, qui est la somme des prélèvements fiscaux sur les quasi rentes de pollution.

Economiquement et juridiquement, il n'y a aucune raison d'affecter ce second dividende à l'accroissement du surplus collectif dans le domaine environnemental où est prélevée la pollutaxe. La raison principale ne réside pas seulement dans le fait que les règles d'indivisibilité du budget sont formelles, mais aussi parce que les parcmètres ne servent pas à financer l'allongement des trottoirs.

¹ Par opposition à infini ou sans limite de durée ou d'espace.

² A titre d'illustration le coût des transports routiers fait l'objet de l'annexe 2.

³ Il s'agit de la capacité à supporter les effets d'une activité collective sur le long terme.

Dans le consensus d'élaboration du budget, tout nouveau prélèvement est légitimé par une nouvelle dépense comme l'éclairage public ou par la réduction d'un impôt particulier comme la taxe d'habitation. Il est donc affecté de fait¹ à un usage particulier par le processus de décision publique. Par taxe affectée, on entend plutôt une taxe dont le revenu est obligatoirement affecté de droit à une dépense, voire à une administration particulière, et, encore plus précisément quand on parle d'écotaxe, on la suppose affectée à son propre domaine environnemental. Cette idée de la nécessaire affectation des écotaxes est dangereusement renforcée par une certaine socialisation du débat sur le principe du pollueur payeur. Est-ce au pollué de payer pour se protéger, ou au pollueur d'indemniser les effets externes de son activité ?

Il est souvent accepté comme une nécessaire contribution au coût de remise en état de l'environnement, selon la tendance ultime à percevoir l'écotaxe comme le prix de reproduction marchande de l'environnement². On assiste alors à une sorte d'équilibre sectoriel socio-économique, où l'écotaxe devient le prix d'équilibre de la remise en état de l'environnement assumée par un service public.

Par ailleurs, l'usage social optimal du second dividende n'est pas nécessairement d'augmenter la capacité de charge du domaine de prélèvement. Il y a aujourd'hui un consensus dans le milieu des experts de la Commission Européenne pour affecter les revenus d'une écotaxe anti-effet de serre à la baisse des charges sociales afin d'accroître l'emploi, plutôt qu'à la fixation du CO2 dans des plantations. Chacun en est tellement convaincu qu'on en vient à assimiler le second dividende avec son affectation à une politique de l'emploi. Malheureusement, un tel discours semble contredire la justification de l'écotaxe par l'internalisation des coûts externes.

Les effets des deux dividendes ont conduit la France à la création puis à l'extension de la Taxe générale sur les activités polluantes³ ou TGAP dont l'accouchement se fait dans la douleur. L'opposition aux écotaxes se nourrit de ces mécanismes gagnants et perdants. Pour approfondir ce point, il faut examiner les effets redistributifs des écotaxes.

¹ Affecter « de fait » signifie que l'exécutif propose à l'opinion et au législatif un paquet comprenant à la fois la croissance de l'écotaxe et l'usage nouveau du produit de celle-ci, les élus ne pouvant d'ailleurs (en France) accroître les dépenses sans prévoir un financement compensateur.

² Cette vision peut refléter une certaine réalité quand la ressource polluée est reproductible ou quand le dommage est indemnisable, et dans ce cas justifier l'affectation du financement au secteur de prélèvement (Agences de l'eau, reforestation...).

³ Le dossier complet sur la TGAP fait l'objet de l'annexe 3.

3. Les effets redistributifs.

On dit parfois qu'instituer une écotaxe reviendrait à faire payer les pauvres ou à vendre aux riches le droit de polluer. On dit aussi, à l'inverse, qu'un règlement frapperait avec impartialité le riche et le pauvre. En réalité, tout état des rapports juridiques pesant sur le droit d'usage de l'environnement, et en particulier le statu quo, contribue à définir les quasi rentes de pollution individuelles et le surplus environnemental collectif. La décision publique de modifier cet état a donc, ipso facto, des effets redistributifs, et cela, quelle que soit la forme de cette modification : réglementation, écotaxe ou quotas.

- **Restreindre un droit d'usage diminue toujours les quasi rentes individuelles.**

La raison principale en est que la distribution des revenus est par nature inégalitaire. Sans tomber dans le cliché social, les plus pauvres sont davantage pénalisés que les riches par la perte d'une même quasi rente, à savoir par une hausse du prix d'usage de l'environnement. Si l'on doit payer son essence plus cher, l'impact sera différemment perçu par le cadre supérieur et par l'ouvrier. Il convient par ailleurs de remarquer que l'effet est rigoureusement le même si la modification du droit de polluer prend une forme réglementaire : si l'on institue la circulation alternée, les riches auront deux voitures¹, et si l'on élabore des normes plus sévères, ils changeront aussitôt leur voiture².

Quand la pollution est libre et gratuite, les riches ont plus les moyens de polluer que les pauvres. Et donc, leur vendre un droit à polluer représente un progrès social par rapport à la situation où ils en bénéficient gratuitement. Interdire la circulation des 4X4 sur les pistes forestières ou des scooters des neiges dans les stations de ski, imposer une lourde taxe d'aéroport ne privera que très peu d'ouvriers ou d'employés de droits à polluer, mais pèsera seulement sur la satisfaction des plus riches.

- **L'amélioration de l'environnement augmente la satisfaction collective.**

La part de la satisfaction individuelle qui résulte de la jouissance des biens collectifs gratuits est d'autant plus forte que l'agent est moins doté financièrement. Pour

¹ C'est actuellement le cas dans la mégapole de Mexico.

² Pour remplir les critères d'une vignette verte par exemple.

rester dans le domaine social, force est de constater que les plus pauvres sont donc plus directement bénéficiaires que les riches à l'amélioration de l'environnement.¹

Encore faut-il que l'amélioration de l'environnement ne soit pas captée par un autre rapport social comme la rente foncière. Prenons l'exemple d'une ville où il est libre de klaxonner, sauf dans un quartier. Le prix du sol va augmenter dans ce quartier parce qu'il est plus calme, seuls les riches y auront accès, et ce premier dividende sera empoché par les propriétaires fonciers.

Cet apologue nous rappelle que, puisque les écotaxes ne sont pas les seuls droits juridiques pesant sur l'environnement, il peut être dangereux de favoriser l'instrument réglementaire au nom de la justice sociale. L'écotaxe a au moins cet avantage : en centralisant la quasi rente confisquée, elle offre à la puissance publique de nouveaux moyens de redistribution.

Il est en somme vain de supposer une loi générale sur les effets redistributifs des écotaxes et parfaitement absurde de les opposer au caractère supposé socialement équitable des instruments réglementaires. L'amélioration de l'environnement est par conséquent un problème presque totalement indépendant de celui de la distribution. C'est pourtant à son propos que se déchaînent les accusations d'effets redistributifs pervers entre les classes sociales à l'échelle nationale, et de contradiction entre environnement et développement entre pays à l'échelle internationale. Ce paradoxe s'explique par l'existence de compromis implicites autour de la dégradation de l'environnement, qu'il faut tenter d'explicitier.

- **Les effets « médians ».**

Aux deux extrêmes d'une échelle des revenus, les choses sont simples. Les très pauvres ont très peu les moyens de faire usage de l'environnement et donc de le dégrader. La jouissance de l'environnement gratuit constitue l'essentiel de leur satisfaction et ils ont tout intérêt à une politique publique de défense de l'environnement. Les très riches sont les mieux dotés pour substituer une activité équivalente à n'importe quelle activité interdite, pour s'offrir les meilleures normes, payer les écotaxes, et même accepter le principe du pollué payeur en s'offrant le prix foncier des environnements protégés. Très riches et très pauvres gagnent à l'amélioration de l'environnement et ne perdent pas grand-chose à la taxation de sa

¹ Cet argument est la base du succès des idées écologistes dans les milieux très défavorisés.

pollution. C'est dans les couches moyennes¹ que l'intérêt économique² pour l'institution d'une écotaxe ou d'une réglementation environnementale va passer par un minimum.

Il en sera de la sorte chaque fois que le prélèvement, réglementaire ou fiscal, sur une quasi rente de pollution paraîtra supérieur à la jouissance du surplus environnemental résultant de cette mesure. Ainsi la modernisation du secteur agricole, fondée sur le tracteur, l'irrigation et le recours massif aux engrais et pesticides, a été largement subventionnée par la société. Plus nets encore furent les effets de l'accès des couches populaires à l'automobile. La possibilité quotidienne d'utiliser l'automobile pour la quasi-totalité des déplacements, mais aussi des transports de marchandises, n'a été possible que moyennant une dérogation aux accises sur l'essence³: la fiscalité sur le diesel, offrant un carburant à bas prix aux couches populaires et aux transporteurs routiers.

Les deux éléments fondamentaux de l'environnement que sont l'eau et l'air ont vu se constituer un bloc social favorable du fait de leur dégradation. Dans ces deux exemples, les riches auraient pu payer, les pauvres auraient été les victimes, et les médians auraient pu accéder à des normes de production et de consommation qui, autrement, leur auraient été interdites, par leur basse rentabilité ou par leur bas revenus.

Mais, pour pallier le phénomène de saturation de l'environnement « ouvert » et le franchissement de seuils, l'idée vient souvent de réaffecter le second dividende, à savoir le produit des taxes, aux payeurs du premier dividende, c'est à dire aux acteurs de la préservation par l'incitation.

Si l'on s'intéresse particulièrement à l'équité entre couches sociales, on pourra utiliser le produit des écotaxes pour une politique sociale, par exemple pour une politique de l'emploi, et retrouver notre exemple de la seconde section : affecter l'écotaxe anti-effet de serre à la baisse des charges sociales.

4. Incitation ou financement.

Le problème est maintenant de rendre aussi indolore que possible la suppression d'une quasi rente de pollution, en particulier pour les revenus médians. Il nous faut alors commencer par réexaminer l'ensemble de la panoplie dont l'écotaxe fait partie.

¹ Ce sont les classes moyennes sur un plan national ou les pays moyens sur la scène internationale.

² Il est tout à fait possible que les intérêts " moraux " pour une amélioration de l'environnement l'emportent sur un calcul économique étroit.

³ Elles-mêmes ne couvraient pas les coûts sociaux des voitures et des camions

Il y a une sorte de gradation, du réglementaire vers le marchand. Nous avons à un extrême une action directe sur les comportements pour éviter ou modérer les abus et à l'autre la liberté d'abuser, dès lors que l'on répare les dégâts.

Faut-il interdire, éditer des normes, fixer des écotaxes avec ou sans affectation de son revenu au domaine polluant ?

Le premier critère de choix est bien sûr le caractère plus ou moins irréversible ou réparable des effets des usages de l'environnement. Ce qui est dangereux doit être interdit, ce qui est tolérable en petite quantité doit être normé, ou faire l'objet d'une écotaxe non affecté ou d'un marché de quotas. En revanche, les pollutions recyclables comme l'épuration de l'eau sont plutôt justifiables de ces écotaxes strictement affectées à la reproduction de leur propre domaine que sont les redevances.

Un second critère, dynamique, dépend de l'efficacité des instruments en termes de prélèvement sur la quasi rente. Quand les effets d'échelle attendus d'une amélioration généralisée des usages sont importants, il vaut mieux passer par les normes : l'investissement de mise aux normes, qui aurait pu être cher à réaliser individuellement, devient beaucoup moins coûteux quand il est offert en grande série. Quand, au contraire, l'amélioration des pratiques dépend d'une adaptation propre à une multitude de cas particuliers, les écotaxes (ou les quotas négociables) stimulent la recherche décentralisée de la solution technique optimale.

Un argument souvent employé en faveur des écotaxes est que, pour une réduction de la quasi rente du pollueur équivalente¹, l'écotaxe est toujours préférable en ce qu'elle permet le second dividende, tandis que favoriser exclusivement le surplus environnemental n'affecte que le premier dividende. Ce point de vue peut être assez facilement justifié : mieux vaut taxer les pollutions que les revenus d'activité et il sera privilégié dans le cas de l'écotaxe anti-effet de serre.

Cependant, le caractère monétaire de l'écotaxe invite tout particulièrement et très paradoxalement à la privilégier dès lors que l'on souhaite tempérer les effets redistributifs induits par une remise en cause du droit à polluer gratuitement.

Une autre approche de cette « marchandisation² » consiste à explorer le domaine des permis négociables, autrement appelés droits à polluer, et qui font l'objet de la partie suivante.

¹ Par exemple, rendre un équipement obligatoire ou prélever une écotaxe.

² Néologisme directement issu de l'Anglais : marchandising.

SECONDE PARTIE : LES DROITS A POLLUER

I. Des origines au fonctionnement.

Dans cette seconde partie, l'étude portera sur l'autre famille de moyens dont disposent les états pour guérir sinon prévenir les atteintes à l'environnement. Après avoir explicité le processus de fonctionnement, il conviendra de s'appuyer sur le seul exemple mise en œuvre aux Etats-Unis.

1. Le mécanisme de flexibilité.

Les liens unissant économie et environnement posent la question de l'intégration des perspectives environnementales dans une logique marchande. En effet, l'environnement étant un bien commun à l'ensemble de l'humanité, il ne donne normalement pas lieu à des échanges marchands et aucun mécanisme économique ne s'oppose à sa destruction. Des efforts sont alors engagés pour donner un prix à l'environnement, c'est-à-dire traduire sa valeur en termes monétaires.

Nous entrons alors dans le cœur du sujet des « droits à polluer » ou permis négociables.

L'idée de base de ce système est qu'au lieu de fixer des normes et limites d'émission, l'Etat attribue ou met en vente des permis de pollution pour une quantité correspondant au niveau de pollution maximum acceptable. Ils peuvent ensuite être achetés et vendus. Chaque centre de pollution doit ainsi effectuer un choix mesuré entre le coût de la mise aux normes et le prix d'un permis d'émission.

Ce système est qualifié de mécanisme de flexibilité, car il instaure un rationnement flexible, pour le différencier des règlements plus rigides, dans le cadre desquels ce qui est dangereux est interdit ou limité, sous peine de sanctions.

Il s'agit là de la deuxième grande famille d'instruments économiques pouvant être utilisés dans le cadre de politiques de l'environnement.

Avec les taxes, la régulation publique portait directement sur la variable prix en appliquant le principe du pollueur payeur, tandis qu'avec les permis négociables, elle porte sur la variable quantité, laissant les mécanismes d'échange établir un prix de transaction. Jusqu'à présent, la solution des taxes a été la plus utilisée. Les permis négociables sont restés longtemps un objet d'études théoriques, la seule application pratique s'étant effectuée aux Etats-Unis à partir des années 1970, dans le domaine de la pollution de l'air.

Or, l'enjeu désormais est d'allier les différents types d'instruments, comme cela est préconisé dans le Protocole de Kyoto de 1997¹. Dans le cas de la lutte contre l'effet de serre, les droits à polluer semblent être appelés à se développer à une échelle mondiale.

2. Entre privatisation et droits à polluer.

C'est à l'économiste canadien J. H. Dales² qu'est attribuée la première publication sur les droits à polluer. Cependant, des recherches antérieures avaient été menées concernant une certaine forme de privatisation de l'environnement.

En effet, l'école des droits de propriété, et notamment R. H. Coase³, avait avancé l'idée d'affecter de nouveaux droits de propriété à des biens jugés jusqu'alors non appropriables, en particulier les biens environnementaux, afin de leur donner une valeur d'échange fixée par confrontation des offres et des demandes sur le marché.

Par ailleurs, ils avaient également ajouté une dimension ayant trait à la psychologie du comportement humain pour justifier la supériorité de la propriété privée sur la propriété collective ; les individus ont tendance à prendre soin des biens qui leur sont propres et à négliger ce qui est collectif. L'absence de droits de propriété sur les biens environnementaux pourraient dans cette logique conduire à leur ruine.

Ainsi, les développements des partisans d'une privatisation de l'environnement repose sur deux hypothèses : le propriétaire d'une ressource prend soin de celle-ci afin d'en assurer la continuité et la privatisation entraîne la création d'un marché permettant l'emploi optimum des ressources. Il est intéressant d'avoir à l'esprit que ces développements relatifs à la privatisation de l'environnement portent en germe ceux sur les droits à polluer. Il faut néanmoins souligner que ces derniers ne sont pas assimilés à des droits de propriété, mais seulement à des droits d'usage de l'environnement, négociables et transférables, au même titre que les droits de propriété.

La problématique revient à restreindre les conditions de libre accès à un bien commun afin de le préserver. Partant d'une situation initiale de totale liberté des pollueurs et de droit illimité à polluer, la mise en place d'un système de permis négociables vise à délimiter certains droits d'usage. Il ne s'agit donc pas de créer un droit à polluer là où il n'y en avait pas, mais de restreindre ce droit là où il était illimité.

¹ Ce protocole sur les émissions de CO₂ à l'échelle planétaire sera plus longuement évoqué par la suite.

² Auteur d'un ouvrage, intitulé *Pollution, Property and Price*, en 1968.

³ Auteur de « *The Problem of Social Cost* » en 1960.

3. Les principes de fonctionnement.

On distingue différentes étapes dans la mise en œuvre du système.

Dans un premier temps, c'est à l'Etat de fixer a priori la quantité « acceptable » de pollution au moyen du nombre de permis qui seront mis à disposition sur le marché. Cette quantité correspond à l'offre de pollution. En fonction de la demande exprimée sur le marché, le prix s'ajuste avec la garantie d'atteindre l'objectif fixé initialement.

Une fois les permis émis, l'Etat doit procéder à une attribution initiale, qui peut s'effectuer de deux façons. Les permis peuvent être distribués gratuitement aux pollueurs, le coût étant alors minimum pour ces derniers. La détermination de critères d'attribution peut s'avérer délicate : distribuer une quantité égale de permis à chaque pollueur n'aurait pas de sens ; ou choisir un niveau initial d'émission permettant de fixer la quantité de permis attribuée.

Aux Etats-Unis qui abritent la seule expérience de mise en pratique de ce mécanisme¹, la répartition initiale s'est effectuée au prorata des émissions passées. L'autre approche consiste à mettre en vente les permis, à un prix initialement fixé par l'Etat. Dans ce cas, la question des critères d'attribution ne se pose plus. Toutefois, les implications distributives sont tout à fait différentes puisque la vente des permis se traduit par un transfert financier vers l'Etat.

Soulignons que l'objectif majeur est de dépolluer au moindre coût ou du moins de rationaliser l'usage de l'environnement et d'en prévenir les abus. Après la distribution initiale, les droits sont échangeables entre firmes. Le principe de fonctionnement est celui de l'arbitrage entre coût de la mise aux normes ou de dépollution et prix des permis d'émission.

La firme cherche à égaliser son coût marginal d'épuration par tonne de polluant émis, et le prix d'un permis à polluer pour une tonne du même produit. C'est l'illustration apportée par l'exemple américain développé ci-après.

¹ Sujet développé dans la partie suivante.

II. L'ÉPREUVE DES FAITS : L'EXPERIENCE AMERICAINE

1. L'historique : du Clean Air Act à l'amendement de 1990.

La politique de la lutte contre la pollution atmosphérique aux Etats-Unis est née avec la loi sur l'air ou « Clean Air Act » en 1970. Celle-ci consacrait une approche typiquement réglementaire, faite essentiellement de normes et spécifications techniques.

Elle prévoyait que l'Agence pour la Protection de l'Environnement¹ définisse, pour une liste de substances, des normes nationales de concentration qui puissent se substituer aux normes établies par les Etats. Cette approche s'avéra insuffisante et inefficace, car de nombreux états se trouvèrent dans l'incapacité d'atteindre les objectifs fixés. En 1977, une première révision du Clean Air Act a introduit d'importantes modifications : la principale a été l'introduction de dispositions permettant la possibilité d'échanger des permis de pollution. On instaurait ainsi un système mixte, combinant la réglementation directe et les permis négociables.

Par la suite, la pratique des permis négociables s'est développée lentement jusqu'à ce que l'Agence pour la Protection de l'Environnement (EPA) mette au point en 1986 un texte intitulé « emission trading policy statement », délimitant un cadre, des conditions et des modalités de fonctionnement. En 1990, le Clean Air Act subissait une deuxième révision : un dispositif complet de permis négociables, pour réduire les émissions de dioxyde de soufre, fut mis en place. Ce système introduisait d'importants assouplissements, notamment en ménageant un plus vaste champ de possibilité d'échange de permis. Le nouveau régime prévoyait, en effet, divers champs d'application des permis négociables, notamment dans le domaine de la lutte contre les pluies acides, comme dans celui des émissions de substances toxiques et de la lutte contre les émissions des véhicules à moteur.

Cet amendement prévoyait un programme en deux phases :

De 1995 à 2000, elle concernait seulement 110 centrales et 21 Etats de l'Est et du Midwest. Une attribution gratuite de permis d'émission a été effectuée à chaque installation, au prorata des quantités émises dans le passé. Ces permis étaient négociables sur l'ensemble du territoire américain, aussi bien par d'autres entreprises que par des consommateurs ou des groupes de pression. A partir de 2000, l'EPA mettrait sur le marché une quantité fixe annuelle de 8,95 millions de tonnes.

¹ En anglais EPA : Environment Protection Agency.

Pour un polluant donné, les sources qui obtiennent des émissions inférieures au seuil fixé peuvent donc dégager des droits à polluer à concurrence de la différence entre les émissions autorisées et les émissions réalisées. Ces droits ou certificats de réduction des émissions peuvent être réutilisés par une autre source de la même entreprise, d'une autre entreprise ou capitalisés pour un usage ultérieur.

2. Les rouages du système.

Le système américain, qui prend le nom de politique d'échange d'émissions¹, repose sur la possibilité de transfert de crédits de réduction d'émissions et comporte quatre formes d'échanges :

la bulle : cette pratique repose sur le concept d'une bulle imaginaire à l'intérieur de laquelle serait enfermée l'installation polluante. La pollution émise à l'intérieur de cette bulle ne doit pas excéder un niveau donné et le pollueur a le choix des mesures antipollution pour atteindre cette limite globale d'émission. Cette forme d'application des échanges de permis, introduite par la révision de 1977, ne constitue pas, en fait, un véritable échange mais plutôt des possibilités de compensations internes à une même installation polluante.

le « netting² » : c'est une modalité particulière d'application de la bulle dans le cas de la modification ou de l'expansion d'une installation.

la compensation : cette pratique offre la possibilité d'opérer des compensations entre installations d'une même région. L'objectif est de rendre compatible la croissance économique et la lutte contre la pollution dans une région où la concentration de pollution a atteint le maximum autorisé. Concrètement, le nouvel arrivant achète des « crédits de réduction d'émission » aux firmes existantes qui peuvent réaliser ces réductions à un moindre coût.

le « banking³ » : cette pratique permet de thésauriser les crédits de réduction d'émission que l'on pourra utiliser par la suite.

¹ Traduction directe de « Emission Trade Policy ».

² Signifie grillage ou filet en anglais.

³ A traduire simplement par opération boursière.

3. Le bilan.

Les résultats de la politique des échanges des permis négociables sont plutôt mitigés. Le premier bilan, réalisé en 1986, est assez ambigu dans la mesure où, bien qu'il y ait eu un nombre élevé de transactions, celles-ci ont concerné en premier lieu les échanges intra-firmes. C'est un système qui a connu un démarrage très lent à cause de sa complexité de mise en œuvre et d'une réglementation lourde et complexe.

Les pratiques qui ont connu le plus grand succès sont le « netting » et les compensations. La première s'explique par ses avantages en termes de simplification des procédures administratives. Quant aux compensations, leur développement a suscité la création de courtiers spécialisés, qui mettent en contact les protagonistes. Concernant les bulles et le banking, ces pratiques ont peu fonctionné. Les bulles ont eu un succès mitigé du fait des lourdeurs administratives : si elles ont permis une certaine réduction des coûts, elles n'ont apporté que très peu de réductions supplémentaires des émissions. Enfin pour ce qui est du « banking », il reste peu utilisé en raison du faible support institutionnel.

Quoi qu'il en soit, le nouveau Clean Air Act de 1990 prévoit un recours accru aux permis négociables, en particulier pour la lutte contre les pluies acides. Le succès de la loi de 1990 est surprenant puisqu'elle a atteint son but : la réduction de 10 millions de tonnes d'émissions en 10 ans.

L'objectif principal des systèmes d'échange est d'inciter les entreprises à appliquer des stratégies de dépollution plus efficaces. Cette politique a permis en outre de réaliser des économies de mise en conformité des installations.

Le système de compensation a montré une croissance économique dans les zones qui n'étaient pas en conformité¹; tandis que dans les zones en conformité, il s'agissait de maintenir la qualité existante. Les entreprises ont pu construire de nouvelles installations et en moderniser d'autres plus anciennes, ce qui n'aurait pas été possible dans un cadre réglementaire strict.

La pratique des permis négociables semble donc devoir se développer considérablement aux USA et pourquoi pas s'étendre à d'autres pays et à l'OCDE par exemple. C'est précisément l'objet de la partie suivante.

¹ Celles où les normes fixées ne sont pas respectées malgré un objectif d'améliorer la qualité de l'air.

TROISIEME PARTIE : REALITES ET PERSPECTIVES.

I. Vers un marché mondial des droits à polluer.

1. Du sommet de la Terre au protocole de Kyoto.

La Convention de Rio sur le changement climatique a été adoptée en juin 1992 après quinze mois de négociation, puis ratifiée par 171 Etats, dont tous les pays européens. Les parties à la convention ont l'obligation de prendre des mesures de précaution pour anticiper, prévenir ou réduire les causes du changement climatique et en atténuer les effets négatifs. Toutefois, aucun engagement chiffré précis n'est fixé.

L'organe d'application de la Convention est la Conférence des Parties signataires : cette dernière est responsable de l'élaboration de textes d'application et doit traduire les principes retenus dans la Convention en règles opérationnelles, ainsi que définir de nouveaux engagements pour la période qui s'est ouverte en 2000.

Malheureusement, depuis le sommet de Rio, peu de pays avaient pris des mesures significatives pour réduire leurs émissions : la plupart des signataires n'ont en effet pas réussi à ramener en 2000 leurs émissions à leur niveau de 1990.

C'est dans ce contexte que la troisième Conférence des parties s'est tenue à Kyoto en décembre 1997 : ce nouveau protocole est une étape majeure dans le processus diplomatique lancé en 1992. On distingue les engagements des pays industriels¹ regroupés dans son Annexe I de ceux des pays en développement.

Seuls ces pays de l'Annexe I se sont donné des objectifs chiffrés de contrôle des émissions pour la période 2008-2012 en référence à leurs émissions respectives de six gaz en 1990. Ils se sont, en effet, engagés à réduire globalement de 5% en 2012 leurs émissions de gaz à effet de serre. Les pays en développement, quant à eux, ont pour obligation de réaliser des inventaires de leurs émissions selon des méthodes définies au niveau international, mais n'ont pas d'objectifs chiffrés quant à l'évolution de celles-ci.

L'élément le plus innovant du protocole est l'adoption de principes de flexibilité, pour atteindre les objectifs chiffrés. Ces mécanismes assurent la possibilité de transférer des quotas d'émissions dans l'espace (entre pays et vraisemblablement entre firmes) et dans le temps (mise en réserve pour une période ultérieure des quotas d'émission non utilisés).

¹ Ce sont les pays de l'OCDE, d'Europe de l'est, Russie et Ukraine.

2. La fin de l'opposition frontale entre les Etats-Unis et l'Europe.

Depuis 1997, la négociation se polarise sur l'opposition entre européens et américains quant à la place que doivent tenir les mécanismes de marché. Les premiers veulent privilégier les politiques et les mesures prises au niveau de chaque pays, tandis que les seconds veulent favoriser le marché.

L'Europe affirme, en effet, que si les pays riches trouvaient une échappatoire par le marché sans toucher à leur consommation propre, cela n'inciterait pas les états du tiers-monde à s'engager dans un changement de politique énergétique.

Les mécanismes de flexibilité, proposés par les USA, avaient d'abord éveillé les réserves et l'hostilité de la plupart des autres pays et des ONG. En effet, du côté européen, cette proposition avait été perçue comme une manœuvre de diversion d'un pays qui ne semblait prêt à consentir aucun effort.

On a donc demandé aux USA de se prononcer d'abord sur des objectifs de réduction précis et d'approuver, ensuite, le principe d'une coordination sur des politiques et des mesures. Quoi qu'il en soit, pour les pays industriels, la prise en compte du commerce des émissions fait de ce dernier un complément et non pas un substitut aux actions nationales.

La France a toujours milité pour que l'essentiel des efforts de réduction d'émissions soit opéré par des politiques nationales. Mais une déclaration du Premier Ministre, Lionel Jospin, a considérablement modifié la position diplomatique de celle-ci à ce sujet. En effet, lors de la présentation, le 19 janvier 2000, du Programme national contre le changement climatique, le Premier ministre annonçait que la France allait, d'une part, mettre en place un marché des permis à polluer, et d'autre part, agir au niveau européen pour proposer l'organisation, avant 2008, d'un marché d'échange de permis destiné à se fonder après cette date, dans un dispositif mondial. Cette déclaration fut d'autant plus surprenante que la France avait, lors du sommet de Kyoto, décidé de s'en remettre aux négociations internationales avant de prendre une quelconque décision à ce sujet.

De toute façon l'Europe restera un temps isolée dans sa position responsable, car bien sûr les USA ne s'orientent pas dans ce sens. Les pays européens résolus à faire leur devoir contre l'effet de serre, en appliquant tout de suite une « pollutaxe¹ », risquent

¹ Autre formulation de l'écotaxe ou taxe sur les effets induits de la pollution.

donc de voir leurs industries grosses consommatrices d'énergie se délocaliser, avec suppression d'emploi et chômage à la clé.

L'Europe, qui a ratifié l'accord de Kyoto et son mécanisme de quotas négociables, a donc intérêt à l'expérimenter très vite chez elle, pour pouvoir mieux négocier avec les Etats-Unis la mise en œuvre de ce mécanisme d'ici 2008.

La conférence sur les changements climatiques qui vient de se terminer à Marrakech, n'a pas résolu ces problèmes. Malgré les formidables espoirs suscités par la conférence de Rio et les mercantiles discussions du protocole de Kyoto, on est en droit d'être déçu du peu d'écho rencontré par cette séance de rattrapage.

3. Des obstacles persistants.

Les négociations devraient aboutir à la création d'un marché international de droits à polluer à l'horizon 2008. Mais si le système semble avoir fait ses preuves aux Etats-Unis, sa généralisation soulève de nombreux problèmes.

La question se pose tout d'abord des acteurs participant au marché ; trois solutions sont envisageables : les échanges pourraient se faire soit entre les pays signataires des traités, soit entre ensembles régionaux, soit entre entreprises émettrices.

Vient ensuite la question de la distribution initiale des quotas d'émission, avec l'alternative suivante : distribution gratuite ou vente. Il serait souhaitable que les mêmes règles soient appliquées dans les différents pays, afin de ne pas fausser la concurrence internationale. De plus, des sanctions doivent être prévues en cas de non respect de celles-ci. Par ailleurs, un tel système nécessite la mise en place d'instances de régulation ayant pour mission de surveiller les transactions réalisées.

Un autre problème soulevé réside dans le fait que les participants au marché ont besoin d'une échéance longue pour changer leurs comportements. Or, la date butoir de 2012 fixée à Kyoto semble trop proche, d'autant plus que l'après Kyoto reste très flou.

Pour finir, le cas de la Russie et de l'Ukraine soulève des inquiétudes. En effet, les quotas n'ont pas été correctement fixés à Kyoto : ils leur permettent d'émettre des gaz à effet de serre en 2012 autant qu'en 1990. Cependant, du fait de la crise économique, ces deux pays sont aujourd'hui environ 30 % en dessous de ce niveau. Il y aurait donc dès le départ une masse de permis à brader, qui pourrait permettre à d'autres

pays, notamment les Etats-Unis qui sont le principal émetteur de dioxyde de carbone¹, de ne pas honorer leurs engagements.

Si ce marché parvenait à se mettre en place d'ici 2008, il ne réglerait qu'une partie du problème, puisqu'il ne s'applique qu'aux industries et au secteur énergétique. Or, le transport constitue la source d'émission qui croît le plus vite. Des solutions ont été envisagées pour diversifier le système des permis à polluer. Citons l'exemple en Europe des fabricants automobiles ; il s'agirait d'établir des certificats négociables reposant sur la consommation de carburant : en les rationnant, on pourrait réduire la consommation totale du parc des véhicules.

Cependant, malgré les efforts réalisés par les différentes parties et au delà des difficultés conjoncturelles, le cœur du problème est sujet de controverses comme l'explique la partie suivante.

II. Les sujets de réticences.

1. La voie de l'éthique.

Vendre des droits à polluer ! À ces mots, une vague d'indignation morale a déferlé dans les milieux proches de l'environnement. Déjà, l'association des mots droits à polluer peut paraître explosive : donner des droits aux pollueurs ou encore privatiser l'air ! Les droits à polluer sont-ils le symbole d'une insidieuse marchandisation de la planète ?

Pourtant, ces droits existe déjà. Certes il est interdit de polluer les rivières de cyanure, les mers de mazout. Mais vivre, c'est respirer, se laver, cuire, circuler et bien d'autres choses encore ; et, à chaque fois, c'est polluer un peu plus, rejeter du CO₂, bref produire du gaz à effet de serre. Rejeter le principe du droit de polluer est absurde. Il est tout aussi absurde d'accuser un tel principe que d'offrir à Total le luxe de s'acheter le droit de couler d'autres Erika.

La création d'un marché des droits d'émission mécontente ceux qui pensent que les pays ont une responsabilité morale à dépolluer chez eux de manière conséquente. Se contenter de financer la dépollution chez les autres ne serait pas suffisant. Si la responsabilité différenciée des pays est reconnue - pour l'instant il n'est demandé aucun effort aux pays en voie de développement - ces mécanismes d'application par le

¹ 5470 tonnes en 1997, contre 3209 pour l'Union européenne.

biais d'échanges internationaux permettraient aux USA en particulier de conserver leur rythme élevé de consommation intérieure.

Mais s'il est déjà difficile d'obtenir de la communauté internationale des objectifs concertés et chiffrés de réduction, il paraît assez inimaginable que soient acceptés des principes éthiques portant sur la nécessité de dépolluer un minimum chez soi. Cette position « éthique » était soutenue par la France, l'Allemagne et par les pays Nordiques. On peut évoquer aussi le problème dit du « hot air » dû à l'effondrement de la production industrielle en Russie et dans certains pays de l'Est. Ces pays ont ainsi acquis sans effort des droits d'émission qu'ils peuvent revendre (par exemple aux USA). Le pays qui achèterait ces droits pourrait ainsi s'abstenir de toute réduction aussi bien chez lui que chez les autres.

Par ailleurs, si les mouvements écologiques s'indignent de la notion même de « permis de polluer », arguant du fait que l'on ne peut vendre à personne le droit de polluer l'environnement, il leur faut bien admettre que les entreprises continueront de toute façon de polluer gratuitement parce que nous avons besoin des produits qu'elles fabriquent.

Pour les économistes, une politique écologique efficace se doit de reconnaître un des principes fondamentaux de l'analyse économique selon lequel les gens doivent faire des choix. Certes, l'air pur et l'eau claire ont de la valeur mais cette valeur doit être comparée à leur coût d'opportunité – c'est-à-dire ce à quoi il faut renoncer pour les obtenir.

Éliminer toute forme de pollution impliquerait de renoncer à bien des avancées technologiques qui nous ont permis de jouir du niveau de vie que nous connaissons actuellement. Rares sont ceux qui accepteraient une alimentation défectueuse, une assistance médicale médiocre et un logement insalubre dans le seul but de protéger au maximum l'environnement.

Un environnement sain est un bien comme un autre. En fait, c'est même aujourd'hui un bien de luxe : les pays riches peuvent s'offrir plus facilement un environnement sain que les pays pauvres, et ont par conséquent adopté des lois contraignantes de protection de l'environnement que les pays pauvres n'auraient pas les moyens de respecter.

Plus la protection de l'environnement sera financièrement accessible et plus les politiques écologiques pourront se généraliser à l'ensemble de la planète.

Mais, il ne sert pas à grand chose d'adopter des mesures strictes applicables seulement dans un nombre restreint de pays car la pollution ne connaît pas les frontières.

Comme l'approche économique des taxes pigoviennes¹ et des permis de polluer va dans le sens d'une réduction du coût de la protection de l'environnement, la demande du public pour un environnement sain ira croissant.

2. La substitution à l'aide au développement.

Dans le cadre des échanges Nord-Sud, on parle depuis Kyoto de mécanisme de développement propre équivalent à l'application conjointe entre pays du Nord.

Un pays du Nord achète le droit de polluer en finançant dans le pays du Sud des projets destinés à réduire la pollution (améliorations d'usines ou d'installations existantes) ou à absorber le gaz carbonique (plantation de forêts). Un pays comme les USA contrôle en effet, par le biais de ses multinationales, de nombreuses unités industrielles lourdes dans les pays en voie de développement. Ces centres de production sont généralement soumis à des normes de pollution moins sévères que celles en usage dans les pays développés et constituent par conséquent un gisement de réduction des pollutions moins onéreux. Il est donc plus rentable pour un grand groupe industriel, à résultat égal, de diminuer les pollutions dans les pays en voie de développement que dans les pays développés. Les pays riches paient pour dépolluer le Sud et peuvent ainsi choisir de sauvegarder leur niveau de vie.

Il va découler de la mise en place de ces mécanismes de flexibilité un développement bureaucratique d'organismes neutres spécialisés dans la définition, le contrôle et la surveillance dans le temps de ces diverses opérations.

Ces missions sont d'autant plus délicates qu'il faut prouver que les projets mis en œuvre n'auraient pas eu lieu en l'absence de politique de lutte contre l'effet de serre et démontrer que la déforestation par exemple n'a pas été simplement déplacée !

De plus, les pays en voie de développement tiennent à ce que l'argent servant au financement de ces projets ne soit pas soustrait aux aides existantes pour le développement tel que le suggérait le Japon lors de la conférence de Buenos Aires. Cette crainte est justifiée car c'est ce qui risque de se produire dans les faits malgré la séparation possible des circuits de financement : l'aide au développement provient des

¹ Les taxes dont l'objet est de corriger les effets externes négatifs sont appelées taxes pigoviennes, du nom de l'économiste Arthur Pigou (1877-1959) qui en fut l'un des premiers partisans.

fonds publics alors que les mécanismes de flexibilité seraient utilisés en premier lieu par les acteurs privés. Pour l'instant, ce sont plutôt les Etats que les entreprises privées qui s'investissent. Mais rien n'est prévu pour empêcher juridiquement les Etats de réduire leur aide au développement en parallèle de la mise en place de ces mécanismes.

3. Les dangers de la financiarisation.

Nous l'avons vu précédemment ; le choix d'un marché des quotas négociables est le résultat du compromis de Kyoto. Est-il vraiment un mécanisme efficace et peut-on par ce biais internaliser la biosphère dans la sphère du calcul économique ?

Le débat sur les droits à polluer est un débat difficile car il repose sur des bases fallacieuses. Les conséquences de l'effet de serre sont les crises écologiques globales et majeures de demain. D'un constat commun, il faut agir pour stopper l'effet de serre ou du moins limiter ses effets néfastes, arrêter les émissions excessives de CO2 et cesser de considérer que la pollution doit être libre et gratuite.

Mais cela ne passe pas pour autant par l'instauration d'un marché des droits à polluer, même par un système à la Agarwal¹ ou un système de quotas planifiés.

L'excuse de la marchandisation de la pollution cache en fait un argument plus pernicieux, celui de l'extension de la sphère financière, pour arriver à l'incompatibilité entre cette logique économique et une réalité biophysique.

- La marchandisation de la pollution.

Comment peut-on parler de marchandisation quand nous accordons un droit à polluer à chacun d'entre nous ou à des États ?

Comme il est aujourd'hui politiquement impossible de réduire le niveau américain d'émission, les économistes et les politiciens ont donc décidé de mettre en place un mécanisme de marché jouant sur les effets incitatifs.

Comme nous l'avons vu dans la deuxième partie, les Américains auront la possibilité d'acheter des droits à polluer aux Bengalis ou aux Russes, ce qui en fait correspond à un mécanisme de transfert financier du Nord vers le Sud et vers les pays en déclin économique comme la Russie. Le fait d'être sous-pollueur constitue donc une richesse virtuelle.

¹ Ecologiste Indien dont la « proposition » fait l'objet de l'annexe 4.

Pour que ce mécanisme soit efficace, cela suppose la mise en place d'une institution internationale de régulation capable à la fois de mesurer et de sanctionner en cas de non-respect des émissions, eu égard au niveau d'émission accordé ou acheté.

Il faut une organisation capable de faire appliquer les règlements et de sanctionner les contrevenants. Mais devant le laxisme politique international, quelle pourrait donc bien être cette institution capable de faire respecter une réduction de la pollution à l'échelle planétaire tant les implications politiques et financières sont lourdes de conséquences ?

Que pouvons nous penser de cette institution lorsque l'ONU montre de réelles faiblesses dans la gestion des crises internationales quand celles-ci ne concernent pas les Etats-Unis. À la place, la loi du plus fort—en l'occurrence, celle du plus riche— va s'imposer autrement dit, la loi des Etats-Unis. Les tempêtes et autres catastrophes naturelles peuvent bien se multiplier sur des zones déjà très fragiles comme le Bangladesh, l'Amérique centrale.

L'équilibre de la sphère financière n'en sera que très peu perturbé et l'impunité continuera de rester le trait marquant des grands états pollueurs.

- Le danger de la financiarisation

Nous sommes en présence d'un réel phénomène de financiarisation, car un droit à polluer est aussi l'invention d'un nouvel actif financier qui sera monnayable dans une bourse. Cet actif aura la particularité d'être le premier actif global, échangeable partout, dans toutes les bourses car un droit à polluer est le même pour un Fidjien que pour un Canadien. L'actif le plus universel aujourd'hui est le dollar, le moyen de paiement le plus utilisé dans le monde, mais il reste que pour un Français, il doit être converti en euros pour avoir une valeur.

Le droit à polluer pourrait devenir l'actif sous-jacent à de nombreuses transactions n'ayant rien à voir avec sa raison d'être première. N'oublions pas que la bourse de Chicago, celle où se négocie le premier droit à polluer, celui du dioxyde de soufre, est devenue la première bourse mondiale en détournant un autre actif financier, l'option qui permettait aux agriculteurs de se couvrir contre les variations des prix agricoles. Ainsi, le droit à polluer est devenu une aubaine pour les marchés financiers. Il est techniquement l'équivalent de la monnaie du FMI que sont les Droits de Tirages Spéciaux, à ceci près que les seconds n'exigent pas de contrepartie alors que les premiers varient en fonction du niveau de pollution par habitant.

L'effet pervers principal de toute mesure anti-pollution (qu'il s'agisse de règlements interdisant à certaines voitures de circuler certains jours, ou du principe pollueur payeur) est qu'elle frappe les couches sociales qui ont pu accéder à un certain style de consommation que leur offrait le modèle productiviste parce que la pollution était libre et gratuite. 80 % de la population mondiale pollue peu ou très peu, et subit de plein fouet les conséquences locales ou globales de la pollution des autres.

Mais le salarié modeste en France, qui utilise sa vieille automobile diesel pour rejoindre son travail, lui-même parfois dangereux pour sa santé, et qui ne dispose pas d'alternative de transport, percevra toute mesure contre sa voiture ou contre son emploi polluant comme une attaque dirigée contre lui.

Pourtant des solutions existent au travers des chèques transports individuels payés en partie par l'employeur (comme la carte orange), du développement des transports collectifs ou du covoiturage, etc. Mais sont elles réellement accessibles aux couches sociales les moins favorisées ? Il apparaît que non et il suffit pour s'en convaincre de se reporter à l'analyse des effets redistributifs¹ développée précédemment.

Ne risque-t-on pas, dès lors, de permettre aux pays dits riches de se dédouaner à bon compte de leur responsabilité en achetant les droits des pays pauvres ?

Si le prix d'achat des droits à polluer est attractif, les pollueurs n'auront-ils pas tout intérêt à se ruier sur le marché au lieu de faire de réels efforts en terme de réduction de leurs émissions polluantes ?

C'est là que réside tout l'enjeu des futures négociations sur la scène internationale. Non pas dans le principe des permis négociables, déjà accepté à Kyoto par la France et l'Europe, mais dans la fixation des objectifs de limitation, leur répartition, la définition de règles obligeant les gros pollueurs à des efforts de réduction réels avant d'avoir recours marginalement à l'achat de quota des pays plus « propres ».

Cela comporte néanmoins des risques, c'est vrai : risques de fraudes, de droits accordés en excès, qui par la suite seraient soldés ou bradés. Et c'est précisément pour cette raison que la France et l'Europe devront imposer avec fermeté des objectifs de réduction ambitieux, et les garde-fous indispensables pour éviter les perversions possibles du système des permis négociables.

¹ Voir le paragraphe II / 3) de la première partie de ce mémoire.

CONCLUSION

Face aux nuisances et pollutions, toute la gamme des instruments juridiques doit être utilisée : les prohibitions et normes doivent être sanctionnées par des amendes, les écotaxes, ou leur forme actualisée que sont les quotas doivent eux être vendus aux enchères pour être ultérieurement transférés.

Toutes ces mesures remettent en cause des avantages acquis comme le droit antérieur de polluer gratuitement et toutes doivent d'abord être justifiées par leur première utilité sociale : l'amélioration de la qualité de vie.

Les écotaxes présentent souvent l'avantages d'être l'instrument optimal en particulier lorsque les adaptations techniques requises sont très différenciées d'un agent à l'autre. Cependant, elles offrent un second dividende : leur revenu, qui peut être affecté à l'allègement fiscal ou la création d'une recette supplémentaire.

Cette affectation « hors domaine » de leur revenu ne doit pour autant pas perdre de vue que le principe de l'écotaxe est bien de dissuader les dégradations de l'environnement, et non de financer sa remise en état.

Parmi les recommandations qu'il convient d'éditer, la première consiste à faire connaître le premier dividende attendu, c'est-à-dire le coût actuel et futur de la pollution, et mobiliser les victimes, sans stigmatiser les pollueurs contraints. La seconde réside dans le fait de privilégier la réglementation chaque fois qu'elle permet l'apparition d'un second dividende privé. La troisième enfin serait de négocier la fin des compromis implicites contre l'environnement en restituant aux pollueurs ou ex-pollueurs une partie du revenu généré par ces taxes environnementales sous forme de subvention aux usagers responsables.

C'est l'avenir de notre planète qui est en jeu. Du choix d'un comportement responsable ou non dépendra l'état futur de ce bien collectif qu'est l'environnement. Nous le transmettrons à nos enfants comme un patrimoine qu'il faut plusieurs vies à construire et quelques années à dilapider.

Annexe 1 :

L'exemple des carburants.

En matière de carburants, on doit bien distinguer deux choses : le niveau général du prix des carburants, et la différenciation entre carburants (l'essence sans plomb étant en passe de se substituer complètement à l'essence plombée, on ne considérera que la différence essence / diesel).

On considère généralement que les accises et la taxe à l'essieu ne couvrent jamais les coûts sociaux des transports routiers (infrastructures, accidents, pollutions dites classiques, c'est-à-dire hors effet de serre), ni ceux des véhicules légers en ville, mais couvrent les coûts de la voiture en déplacement interurbain.

Face à la nécessité d'engager une politique contre l'effet de serre, la Commission de Bruxelles a proposé, dès 1991, une écotaxe. Elle l'a fait six mois avant l'accord de Maastricht, qui, en requérant l'unanimité en la matière, l'a rendu impossible. En effet, l'adoption de l'écotaxe de Bruxelles, mi-énergie, mi-CO₂, s'est heurtée à l'opposition ouverte du Royaume-Uni et de l'Espagne, et, plus souterrainement, de la France, qui conteste la part consacrée à l'énergie visant directement son électricité nucléaire. L'Europe a alors manqué une fenêtre d'opportunité : la taxe anti-CO₂ l'aurait avantagée par rapport aux Etats-Unis dont le coefficient d'énergie par dollar produit est bien plus élevé, et l'accord de Kyoto est désormais nettement moins avantageux pour elle.

Toutefois, les dés roulent encore : à l'intérieur de la bulle européenne définie à Kyoto, une écotaxe anti-CO₂ reste l'instrument le plus efficace pour réduire les gaz à effet de serre. Mécaniquement, une taxe de l'ordre de dix dollars par baril de pétrole augmenterait le prix du litre de carburants de 36 centimes (hors TVA et marges bénéficiaires). Le consensus européen pour affecter cette hausse de la fiscalité à une baisse des charges sociales (d'ailleurs de plus en plus budgétisées) ne se heurterait sans doute pas à une trop forte opposition.

Si l'on considère que le prix de l'essence couvrira alors les coûts de pollution, reste le problème du diesel. Le bas coût du diesel a permis une généralisation de l'usage extensif des véhicules automobiles, sans avoir à augmenter d'autant le revenu monétaire des usagers. On reconnaît maintenant que les particules émises par les véhicules diesels sont des polluants particulièrement dangereux. Alors, règlement ou taxe ?

Le plus simple serait apparemment d'interdire tout véhicule léger au diesel. Il existe en effet un produit de substitution immédiat : les véhicules légers à essence.

Mais la distinction Véhicule Léger / Poids Lourds serait politiquement dangereuse au sens où elle poserait le problème de la différenciation du choix du carburant selon l'utilisateur. D'une part, le privilège diesel reconnu aux poids lourds se heurterait à une révolte des automobilistes, qui eux aussi utilisent largement leur véhicule pour le travail. D'autre part, il serait très anti-pédagogique de tolérer longtemps une pollution selon l'utilisateur qui la provoque. D'autant que la pollution en fumées noires des poids lourds est nettement plus visible que celle des V.L.

Si l'on veut être plus flexible, et si l'on peut tolérer une certaine pollution par les particules, il est plus rentable d'imposer aux constructeurs des normes draconiennes (en espérant que les moteurs ne seront pas beaucoup plus chers) que d'inciter les usagers à faire moins de kilomètres en augmentant le prix du diesel.

De toute façon, il faudra remettre en cause la quasi rente subventionnant l'usage des véhicules (lourds ou légers) que constitue le privilège du diesel. En ce qui concerne les transporteurs routiers, on peut supposer que leurs marges sont déjà serrées de manière si concurrentielle que toute baisse de leurs coûts sera répercutée sur l'utilisateur final, ce qui ne manquera pas d'effet positif sur le rééquilibrage des modes de transport. Mais il est clair qu'une partie des classes médianes diésélisées qui comptent le coût de leurs kilomètres ne pourra plus autant utiliser sa voiture pour le loisir si, réglementairement ou fiscalement, l'usage du diesel est limité.

L'intérêt d'une écotaxe sur la consommation de diesel, à savoir la suppression de son avantage relatif, c'est qu'au premier dividende constitué par la régression du diesel devenu de moindre intérêt par rapport à l'essence s'ajoute le second dividende des rentrées fiscales.

Alors, ce second dividende peut être affecté à subventionner l'accès à une autre motorisation plus propre et peu coûteuse (GPL, électricité). A son tour, la subvention, lorsqu'elle porte sur l'investissement (et non sur le prix du litre de GPL), en élargissant le marché des véhicules propres, provoque une baisse de leur prix par économie d'échelle.

Annexe 2 :

LE COÛT DES TRANSPORTS ROUTIERS

Il est beaucoup plus difficile de calculer le premier dividende (surplus social ou environnemental de la disparition d'une pollution) que le second dividende (revenu de la pollutaxe correspondante). Le second peut être déduit de la disponibilité à payer des pollueurs, qui peut être mesurée par enquête d'opinion.

Pourtant, dans la phase préparatoire à l'institution d'écotaxes, il importe de se faire au moins une idée du coût de la pollution, les fameux coûts externes.

Dans le cas des transports routiers, véhicules légers ou poids lourds, on trouve les ordres de grandeur suivants¹ :

- Pollution atmosphérique locale : 40 à 60 milliards de francs
- Bruit : 13 à 50 milliards
- Effet de serre : 15 milliards (10 dollars par baril)
- Congestion sur les autres modes : 30 milliards
- Dépendance pétrolière : 18 milliards.

Sans inclure les coûts directs, comme les infrastructures, ni les accidents (qui ne sont pas strictement imputables à l'usage des véhicules à moteur mais qu'on peut évaluer à 50 milliards), on arrive néanmoins à un ordre de grandeur qui va de 100 à 200 milliards.

Cette évaluation sous-estime pourtant largement le problème. Ainsi, les deux premiers chiffres sont calculés à partir des coûts sur la santé. Cependant la connaissance scientifique du lien entre les pollutions et leurs effets sur la santé progresse au fur et à mesure que l'on s'en préoccupe, c'est-à-dire en France depuis peu. Ainsi, c'est seulement en 1995 que furent publiées les premières études mettant en évidence le lien entre les pics de pollution et les crises d'asthme et autres maladies pulmonaires et cardiovasculaires, et seulement depuis 1997 que l'on commence à documenter le lien entre l'asthme comme maladie chronique et la pollution de fond.

Le rattachement des cancers à certaines pollutions intervenant au moins comme cofacteurs (diesel) ne fait que commencer.

¹ Sources : *Comptes Transports de la Nation et Rapport Boiteux* exprimés en francs à l'époque.

Les coûts sont presque toujours évalués à travers les dépenses de santé. Or, ces dépenses sont très loin de représenter le *pretium doloris* de la perte de santé. Une toute autre méthode d'évaluation (l'évaluation contingente) consiste à demander aux victimes éventuelles combien elles seraient prêtes à payer pour éviter une maladie ou une nuisance stressante. L'évaluation est de cinq à dix fois plus forte (l'écart est spectaculaire dans le cas du bruit).

Cela dit, l'établissement d'une écotaxe ne supprimera pas complètement pollutions et nuisances, et l'on n'a aucune idée du surplus environnemental correspondant à une simple baisse de la pollution physique. D'où l'importance de la lutte directe, réglementaire, contre certaines nuisances telles que le bruit (interdictions de klaxonner, normes sur les moteurs et vitesses limitées en ville, etc.).

Annexe 3 :

La TGAP :

Taxe générale sur les activités polluantes

1. Pourquoi avoir créé la TGAP ?

La taxe générale sur les activités polluantes va permettre d'appliquer beaucoup mieux le principe " pollueur-payeur ". Son mécanisme conduit en effet à séparer le niveau de la taxe du montant des ressources nécessaires pour financer la réparation rendue nécessaire à la suite des dommages causés à l'environnement par les activités polluantes.

Jusqu'à maintenant, en effet, le système en vigueur de taxe affectée conduisait simplement à dégager des ressources suffisantes pour réparer les dommages occasionnés par l'activité polluante, mais n'avait pas pour objectif réel de les éviter. Désormais, la TGAP permettra l'émission d'un " signal-prix " qui incitera à des comportements plus vertueux et dissuadera les pratiques polluantes. Ainsi la TGAP est aussi un instrument de réparation, au-delà d'un instrument de précaution.

De par son caractère général, la TGAP est un outil de modernisation et de simplification de la fiscalité écologique. Sa vocation à recevoir au sein d'une même taxe des accises portant sur des activités polluantes de nature et d'origine différentes clarifie la dimension environnementaliste de la fiscalité.

2. En quoi la création de la TGAP est-elle une innovation fiscale importante ?

La création de la taxe générale sur les activités polluantes est la première étape vers la création d'une véritable écotaxe. Avec la TGAP, la France se donne un cadre dans lequel pourra se développer une fiscalité soucieuse de la protection de l'environnement. Ainsi, la France apporte sa contribution au débat communautaire relatif à la création d'une écotaxe sur le carbone et l'énergie et rejoint les pays qui, comme les Pays-Bas, la Belgique ou la Suède, sont en avance dans ce domaine. Elle se donne des moyens d'intégrer la taxation de l'énergie lorsque le projet de directive européenne en cours de discussion, et qui a pour double but l'harmonisation fiscale et la protection de l'environnement, aura été adopté.

La TGAP a une deuxième vertu innovante : celle du " double dividende ". Dans son premier aspect, la TGAP vise à dissuader les pratiques polluantes : c'est ce que l'on appelle le premier dividende. Mais elle a aussi pour conséquence de procurer des ressources permettant non seulement de poursuivre et d'amplifier la lutte contre la pollution, mais également, à prélèvements globaux constants, de réduire d'autres prélèvements comme, par exemple, ceux qui pèsent sur l'emploi : c'est le second dividende.

Dans ces conditions, la TGAP aura un effet doublement positif : elle permettra de promouvoir efficacement la politique de développement durable et de favoriser l'emploi.

3. La TGAP entraîne-t-elle une augmentation de la pression fiscale ?

Non, la TGAP n'est pas un impôt supplémentaire. Elle réoriente la fiscalité vers une meilleure prise en compte de la protection de l'environnement. A prélèvements globaux constants, la neutralité fiscale est totale. En 1999, la TGAP reprendra cinq taxes existantes :

- taxe sur le traitement et le stockage des déchets industriels spéciaux,
- taxe parafiscale sur la pollution atmosphérique,
- taxe parafiscale sur les huiles de base,
- taxe d'atténuation des nuisances sonores,
- taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés.

Sa création réoriente la politique fiscale française en matière de déchets afin d'encourager le tri sélectif et de réduire les avantages de prix de la mise en décharge :

- la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés, qui fait désormais partie de la TGAP, passe ainsi de 40 à 60 F la tonne ;
- la TVA sur la collecte, le tri sélectif et la valorisation des ordures ménagères passe de 20,6 % au taux réduit de 5,5%.

Ces deux mesures complémentaires se font à prélèvements obligatoires constants.

4. La TGAP change-t-elle les missions et les moyens de l'ADEME ?

Les cinq taxes qui forment la TGAP dès 1999 finançaient jusqu'à présent directement l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie. Désormais, l'ADEME sera dotée de crédits budgétaires, dans le cadre de la répartition des crédits de l'Etat. Ces crédits seront inscrits, comme cette année, en loi de finances, dans le budget du ministère chargé de l'environnement.

La déconnexion entre le produit des taxes et les ressources de l'ADEME permet à celle-ci de se concentrer sur la réalisation de ses missions : la définition et l'exercice de ses missions deviennent indépendantes du niveau des taxes. C'est le deuxième volet de l'application totale du principe " pollueur-payeur " : le niveau des dépenses engagées par l'ADEME ne dépend pas du niveau des recettes, mais des politiques qui sont menées.

Dès 1999, cette situation nouvelle trouve son application dans la mise en place d'un ambitieux programme de relance de la politique de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables. A ce titre, le projet de budget pour 1999 a inscrit une dotation supplémentaire de 500 millions de francs qui s'ajoute aux 1,4 milliard de francs nécessaires à l'exercice de ses missions traditionnelles. L'ADEME bénéficie donc, en 1999, d'une dotation qui sera supérieure d'environ 40 % au rendement prévisible des taxes de 1998.

Parallèlement, pour exercer ses nouvelles missions, l'ADEME embauchera une centaine de salariés supplémentaires l'an prochain.

Les comités de l'ADEME, qui aujourd'hui, affectent, décident et examinent les projets, continueront naturellement à faire leur travail.

5. Que change-t-elle pour les redevables et les industriels ?

Rien n'est fondamentalement changé pour les redevables comme pour les industriels. La neutralité fiscale est totale ; il n'y a pas de hausse des prélèvements obligatoires. Les accises de la TGAP reprennent les taxes qui étaient préalablement perçues au profit de

l'ADEME. L'ajustement de la taxe sur le stockage des déchets ménagers et assimilés est compensé par la baisse de la TVA sur la collecte et le tri sélectifs des ordures ménagères.

La principale modification pour les redevables et les industriels va être le circuit de perception de la TGAP. Progressivement, la direction générale des douanes se substituera à l'ADEME pour la perception de cette taxe.

Par la suite, la TGAP remplira sa vocation d'encouragement des comportements environnementaux plus vertueux et de dissuasion des pratiques polluantes. Mais cette évolution se fera dans une neutralité fiscale globale.

6. Comment se traduit-elle pour le personnel des établissements concernés ?

En 1999, seule l'ADEME bénéficie de la création de la TGAP. La mise en place de la TGAP ne modifiera rien de fondamental pour les collaborateurs de l'ADEME.

Leur statut n'est évidemment pas concerné par la création de la TGAP et restera inchangé. Leurs missions seront confortées. Elles sont non seulement maintenues mais complétées par la relance de la politique de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables.

La disparition progressive, au cours de l'année 1999, de la fonction de collecte des taxes au profit de la direction générale des douanes permettra de renforcer le rôle de l'ADEME dans la politique de l'emploi.

Pour répondre aux missions nouvelles, l'ADEME crée une centaine d'emplois supplémentaires.

7. Quand la TGAP sera-t-elle mise en application ?

La taxe générale sur les activités polluantes est instituée au 1er janvier 1999. Elle rapportera 1,9 MdF en 1999.

Dans la pratique, la direction générale des douanes prendra progressivement en charge les fonctions de gestion (assiette, réception des déclarations), de recouvrement et de contrôle. Ce basculement s'effectuera sans grand changement pour les redevables.

En réalité, la TGAP fonctionnera un peu comme fonctionne la TIPP aujourd'hui.

8. Comment la TGAP évoluera-t-elle ?

L'objectif de la TGAP est de regrouper les taxes et prélèvements publics environnementaux assis sur les activités polluantes.

Ainsi, de nouvelles accises seront, au fur et à mesure et en fonction des besoins, intégrées à la TGAP. Les domaines concernés sont variés dès lors qu'il faut lutter contre la pollution : sol, eau, air, bruit, par exemple.

Le rôle de la TGAP est de décourager la pollution en faisant apparaître son véritable coût et de réorienter les processus de production les plus polluants des activités économiques vers des processus moins polluants. C'est donc dans ce sens que la TGAP évoluera.

9. Comment se fera l'extension de la TGAP au domaine de l'eau ?

La taxe générale sur les activités polluantes a une vocation universelle. Elle a donc vocation à s'appliquer au domaine de l'eau. Les raisons en sont nombreuses :

- tout d'abord, les usages et activités polluantes, perturbatrices de la ressource aquatique, rentrent incontestablement dans le champ de la TGAP ;
- ensuite, malgré le travail considérable accompli par les agences de l'eau depuis trente ans et reconnu comme tel au plan international, le principe " pollueur-payeur " n'est pas encore d'application parfaite ;
- enfin, la TGAP donnera une base légale aux accises.

La TGAP intègrera donc l'eau dès l'an 2000. L'année précédant cette évolution est mise à profit pour organiser les plus larges consultations sur les modalités de mise en œuvre. Cette extension de la TGAP au domaine de l'eau ne modifiera pas les missions des agences de l'eau et celles de leurs collaborateurs, ni les principes originaux qui les régissent.

Ainsi, la gestion par bassin versant et la pérennité du financement public de la politique de l'eau seront garanties tout en permettant une meilleure péréquation entre bassins pour les missions d'intérêt national et de solidarité.

De même, le caractère pluriannuel des programmes d'intervention des agences de l'eau est confirmé. Il sera validé par le Parlement dans une loi de programmation à partir du VIIIème programme.

10. Quelles sont les garanties des politiques sectorielles concernées par la TGAP ?

Les politiques menées par l'ADEME sont renforcées par l'affectation de 500 MF pour la relance de la politique de maîtrise de l'énergie et le développement des énergies renouvelables (+ 40 %) et le recrutement d'une centaine de collaborateurs supplémentaires.

En ce qui concerne les agences de l'eau, leurs ressources vont bénéficier d'une triple garantie :

- vote, par le Parlement, d'une loi de programmation définissant les programmes d'intervention quinquennaux des agences, en recettes comme en dépenses, conformément aux termes de la communication du 20 mai 1998 ;
- mise en place d'un compte spécial du Trésor - un compte d'affectation spéciale - encaissant les produits de la TGAP ;
- conclusion d'un contrat pluriannuel d'objectif avec chacune des agences, garantissant la pérennité du financement et le niveau de ce financement.

Les investissements réalisés par les collectivités locales dans le secteur de l'environnement sont essentiels ; les élus y sont, à juste titre, naturellement attachés. Ainsi, aucune inflexion budgétaire ne pourrait justifier que le partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales soit remis en cause et que l'Etat ne respecte pas intégralement ses engagements.

(Source Officielle du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 1998)

Annexe 4 :

LA PROPOSITION AGARWAL

Dans un rapport qui eut une forte influence sur les débats préparatoires à la conférence de Rio, et suscita l'adhésion de la quasi totalité des ONG à la Conférence Ya Wananchi (Paris, Décembre 1991) ainsi que de la CNUCED, les deux éminents Indiens A. AGARWAL et S. NAIRIN¹ ont suggéré un schéma d'accord sur la régulation de l'effet de serre, qui met bien en lumière le caractère de l'écotaxe comme forme atténuée d'amende, et sa dualité avec les quotas transférables.

Partant du constat que l'humanité émet deux fois plus de gaz à effet de serre que ce qui est assimilable par les puits de l'écosystème terrestre et océanique, il propose d'affecter gratuitement des quotas par pays, proportionnels à leur population en l'année de référence, et telle que leur somme soit égale à la production annuelle absorbable par les puits. Au-delà de leurs quotas, les pays devraient payer une écotaxe mondiale appelée amende. En outre, les pays disposant d'un excédent de quotas pourraient le vendre aux pays en déficit. Ce qui aurait le double avantage d'encourager dans tous les cas les économies de gaz à effet de serre, et d'assurer un transfert en faveur des pays les plus pauvres et les moins polluants.

Bien qu'à l'évidence ce mécanisme soit profitable aux pays les plus victimes de l'effet de serre, et que les ressources financières puissent être affectées à la promotion des technologies propres, ces considérations n'interviennent à aucun moment dans le schéma théorique, qui reste entièrement fondé sur l'incitation, en combinant politique des objectifs que sont les quotas aujourd'hui appelés QELROS² et politique des instruments que sont la taxe et les marchés de quotas.

¹ AGARWAL A., S. NAIRIN, - 1991 - *Global Warming in an Unequal World : a Case of Environmental Colonialism*, Center for Science and Environment, New Delhi.

² *Quantified Emission Limits and Reduction Objectives*

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES :

de SADELEER Nicolas, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, éd. Bruylant, Bruxelles, 1999.

VERNIER J, *L'environnement*, éd. Que sais-je ?, Paris, 1996.

Rapport d'information du SENAT N° 346 sur les instrument économique et fiscaux visant à limiter les émissions de gaz à effet de serre.

DOSSIERS ET ARTICLES :

Les droits à polluer (Dossier du p'tit Rad' EAU teur) décembre 1998.

LIPIETZ Alain, *Economie politique des écotaxes*, Rapport au Conseil d'Analyse du Premier ministre, 16/04/1998.

LIPIETZ Alain, *Faire payer les pollueurs*, L'Humanité Hebdo, 05/11/1998.

LIPIETZ Alain, *Marché de droits à polluer : où est le scandale ?*, Politis, 14/02/2000.

COROLLER Catherine, *Colza : le principe du pollueur payeur*, Libération, 01/09/2000
La Taxe Générale sur les activités polluantes, dossier du Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, décembre 1998.

Plaidoyer contre les droits à polluer, Revue critique d'écologie politique, avril 2000.

LOCKE John, *L'analyse économique de la pollution : les permis de polluer*, Revue critique d'écologie politique, mai 1999.

SITES INTERNET :

Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement :

www.environnement.gouv.fr

La jaune et la Rouge :

www.x-environnement.org

Planète écologie :

www.planetecologie.org

Le p'tit Rad' EAU teur :

radeauteur.free.fr

Table des matières :

SOMMAIRE	page 1
INTRODUCTION	page 2
PREAMBULE	page 3
Première Partie : Les écotaxes.	page 4
I. Définitions et généralités	page 4
1. L'environnement.	page 4
2. Les écotaxes.	page 4
3. Les écotaxes : un outil parmi d'autres.	page 5
4. Le principe du Pollueur Payeur.	page 6
II. Justification et limites des écotaxes.	page 8
1. Justification par l'incitation : le « premier dividende ».	page 8
2. Justification par le financement : le « second dividende ».	page 9
3. Les effets redistributifs.	page 11
4. Incitation ou financement.	page 13
Seconde Partie : Les droits à polluer.	page 15
I. Des origines au fonctionnement.	page 15
1. Le mécanisme de flexibilité.	page 15
2. Entre privatisation de l'environnement et droits à polluer.	page 16
3. Les principes de fonctionnement.	page 17
II. L'épreuve des faits : L'expérience américaine.	page 18
1. L'historique.	page 18
2. Les rouages du système.	page 19
3. Le bilan.	page 20
Troisième Partie : Réalités et perspectives.	page 21
I. Vers un marché mondial des droits à polluer.	page 21
1. Du sommet de la Terre au protocole de Kyoto.	page 21
2. La fin de l'opposition frontale entre les Etats-Unis et l'Europe.	page 22
3. Des obstacles persistants.	page 23
II. Les sujets de réticences.	page 24
1. La voie de l'éthique.	page 24
2. La substitution à l'aide au développement.	page 26
3. Les dangers de la financiarisation.	page 27
CONCLUSION	page 30
Annexes	page 31
Bibliographie	page 40
Table des matières	page 41