

## ÉDITORIAL

*L'environnement occupe à juste titre une place grandissante dans les débats de société et dans les négociations internationales.*

*L'analyse économique fournit les points de départ indispensables. Mais elle doit être complétée par d'autres perspectives.*

*Il est clair que les écotaxes doivent d'abord servir les objectifs spécifiques de la politique de l'environnement, mais elles peuvent aussi concourir à la réforme fiscale générale. La question de la substitution de taxes environnementales à certaines taxes sur le capital est posée ici sans détour.*

*L'analyse des relations entre la compétitivité et les politiques environnementales est forcément nuancée : si l'objectif de compétitivité doit être mieux intégré dans ces politiques, il ne doit pas impliquer de revoir à la baisse leurs ambitions générales. Les recommandations vont du renforcement nécessaire des écotaxes à une implication accrue de l'OMC dans l'élaboration des normes d'environnement, en passant par la création en France d'une autorité spécialisée analogue aux Green Tax Commissions britanniques.*

Christian de Boissieu

n° 2/2005

FÉVRIER 2005

## Politiques environnementales et compétitivité

Rapport de Dominique Bureau et Michel Mougeot

*L'environnement occupe une place grandissante dans les débats de société et les négociations internationales. Les politiques mises en place pour limiter les dégradations de l'environnement restent pourtant timides, notamment parce que les gouvernements hésitent à faire payer aux entreprises le coût d'une adaptation de leurs processus de production afin de rendre ceux-ci moins polluants, de peur que cela ne nuise à leur compétitivité.*

*Dominique Bureau et Michel Mougeot montrent que les politiques environnementales ne pèsent pas de manière significative sur la compétitivité des entreprises, sauf dans des cas très particuliers. La question de l'efficacité de ces politiques n'en est pas moins pertinente. À cet égard, le recours à la fiscalité incitative et aux permis d'émissions ouvre une voie intéressante, que la France n'a pour l'instant que peu explorée.*

*Le rapport a été présenté en séance plénière du CAE le 11 mars 2004, puis, en présence du Premier ministre, le 27 mai 2004. Cette lettre, publiée sous la responsabilité de la cellule permanente, reprend les principales conclusions tirées par les auteurs.*

La crainte, souvent exprimée par les milieux industriels, que les politiques environnementales handicapent la compétitivité apparaît aujourd'hui comme un obstacle récurrent à l'adoption de nouvelles réglementations, non seulement en France, mais en fait dans tous les pays de l'OCDE. En témoignent les débats sur la Charte de l'environnement, sur les conditions d'autorisation des produits chimiques au travers du projet *Reach*, ou sur la mise en place du marché européen de permis d'émissions de gaz à effet de serre.

L'objet du rapport est donc de faire le point sur les relations entre environnement et compétitivité à partir de quatre questions : la sévérité des réglementations environnementales affecte-t-elle la localisation des industries ? Les avantages des normes environnementales sont-ils en rapport avec les coûts qu'elles font peser sur l'économie ? Comment fixer les taxes environnementales en économie ouverte ? L'utilisation stratégique des politiques environnementales : réalité et enjeu du dumping écologique ?

Sur cette base, on examine ensuite si l'argument de la compétitivité justifie de réviser à la baisse l'ambition de nos politiques environnementales, et l'on esquisse quelques orientations pour le développement de la fiscalité écologique en France.

### Politiques environnementales et localisation des entreprises

Empiriquement, il semble que les coûts liés à l'environnement soient trop faibles pour influencer les décisions de localisation internationale des entreprises dans la plupart des secteurs. La dépense de protection de l'environnement à la charge des entreprises représente en effet moins de 1 % du PIB. A ce niveau, les réglementations environnementales ne constituent qu'un élément parmi d'autres des choix de localisation entre pays. De plus, les industries les plus polluantes et donc les plus touchées par les réglementations environnementales sont aussi les moins géographiquement mobiles en raison du poids des coûts de transport dans le prix des produits concernés.

Par le passé, des progrès substantiels ont ainsi été réalisés vis-à-vis des rejets et prélèvements de ressources en eau par les industriels, de leur consommation de matières premières, et de certaines émissions dans l'air, sans mettre en péril, semble-t-il, la compétitivité de notre économie.

Le fait que l'essentiel des normes environnementales françaises découle des réglementations communautaires limite ce risque. Le dilemme entre protection de l'environnement et compétitivité pourrait être cependant plus aigu à l'avenir. De plus les travaux empiriques réalisés au niveau des états fédéraux montrent aussi que l'on ne peut considérer que les politiques environnementales seraient toujours « gagnant-gagnant ».

Il faut donc les concilier avec les contraintes résultant de notre insertion dans les échanges internationaux.

### Fiscalité incitative et permis d'émissions

Les coûts des régulations environnementales ne les discréditent pas en soi. Tout d'abord, elles suscitent, au sein des productions nationales, des substitutions vers les produits et les procédés les moins polluants. Par ailleurs si la sévérité relative des régulations environnementales dans les différents pays reflète correctement les capacités d'absorption des milieux dans chacun de ceux-ci, leur impact sur la spécialisation n'est pas forcément néfaste puisqu'elle conduit à localiser les industries polluantes là où les dommages sont les plus faibles.

Cette vision favorable des relations entre environnement et compétitivité suppose que les régulations environnementales soient efficaces. Les instruments économiques, c'est-à-dire la fiscalité environnementale incitative et les marchés de permis

### Le cas de l'acier

Une éclairante étude sur l'industrie de l'acier montre qu'une taxe sur les émissions de CO<sub>2</sub> aurait des conséquences dommageables sur l'industrie européenne si elle n'est pas appliquée ailleurs.

Plus précisément, l'étude montre qu'une taxe environnementale (émissions de CO<sub>2</sub>) qui serait appliquée à l'ensemble des producteurs de l'OCDE induirait des changements de procédés très bénéfiques à l'environnement. De plus, ce sont en fait les consommateurs qui supporteraient l'essentiel de la charge de la taxe, compte tenu de sa répercussion dans les prix.

Une taxe appliquée sur un champ de pays plus restreint a en revanche des effets plus ambigus, car elle engendre à la fois les effets bénéfiques précédents sur les procédés, mais aussi des effets de reports de la production entre zones géographiques. De plus, la charge en serait alors supportée essentiellement par les producteurs des filières traditionnelles.

Il serait alors nécessaire de mettre en place des instruments limitant les distorsions internationales (droits de douane basés sur du contenu en émission, subvention à l'exportation) ou encore de compenser les industries par un système ne réduisant pas les incitations à émettre moins (principe des redevances pouvant aller jusqu'à une neutralité financière pour le secteur).

d'émissions ou de quotas échangeables, revêtent ici un intérêt particulier. Ils sont en effet conçus intrinsèquement pour assurer une répartition des efforts de protection de l'environnement qui en minimise le coût total pour l'économie, les efforts étant réalisés par les sources de pollution ayant les coûts d'abattement les plus faibles.

L'idée de ces instruments est d'établir un signal-prix pour faire ressentir la rareté des ressources environnementales. Pour un bien polluant, la règle, dite « pigouvienne », consiste à fixer ce prix au niveau du coût marginal des dommages associés. Si un pollueur peut réduire sa pollution pour un coût de protection inférieur, il engagera donc cet effort, et le bilan coûts-bénéfices pour la collectivité sera favorable. Si le coût de dépollution est excessif, il préférera payer le « prix » des dommages et la décision sera là encore socialement la meilleure. Du point de vue économique, le cœur des politiques environnementales consisterait ainsi à établir ce type d'incitations économiques pour orienter efficacement les choix de protection.

Le vocabulaire « écotaxes » est ici assez malheureux car il ne traduit pas leur nature fondamentalement différente de celle des taxes contributives, visant à dégager des recettes. Pour ces dernières, la règle est de minimiser les distorsions (« petit taux / grosse assiette ») alors que pour les écotaxes elle est inverse (« fort ciblage, forte différenciation » des taux pour orienter les comportements).

Cette approche, fondée sur le signal-prix, s'oppose fondamentalement, à la fois à celle des approches volontaires, et à celle de la réglementation. Elle reconnaît en effet que les marchés n'intègrent pas spontanément les ressources environnementales. La surexploitation de ces ressources ne peut donc être corrigée sans une action publique déterminée (comme cela fut nécessaire pour assurer, par exemple, l'adoption du pot catalytique).

S'appuyant sur les travaux de l'OCDE, le rapport rappelle ainsi que l'efficacité des instruments volontaires est sujette à caution. Cependant, l'intervention publique peut prendre des formes plus efficaces que la réglementation, qui en général ne répartit pas

efficacement les efforts de protection, demandant des efforts excessifs à certains, laissant des gisements inexploités chez d'autres.

### La France en retard

Les comparaisons internationales situent aujourd'hui la France en retard dans le recours aux instruments économiques. En position moyenne pour les taxes sur l'énergie, elle est très en retrait pour les autres taxes environnementales, alors même que, contrairement à certains pays, nous n'avons pas non plus eu recours à l'instrument économique alternatif que constituent les marchés de quotas échangeables.

Le recours à des marchés de permis d'émissions constitue en effet un moyen équivalent d'opérer l'« internalisation » du coût des dommages environnementaux dans le comportement des pollueurs. Dans ce cas, le prix émerge du fonctionnement du marché, qui se constitue dès lors que l'on restreint les droits d'émissions par rapport à la situation historique où celles-ci étaient gratuites et illimitées.

En aucun cas on ne peut donc parler de droits à polluer...

## Le cas des pollutions globales

L'application du principe d'affectation entre instruments et objectifs de politique économique suivant lequel il convient d'utiliser prioritairement les instruments qui agissent le plus directement sur l'objectif visé conduit à considérer que les règles à appliquer pour définir les écotaxes ne sont pas modifiées, dès lors que l'on dispose d'instruments de politique économique agissant plus directement sur la compétitivité : politique macroéconomique ; politique industrielle ; politiques structurelles ; politique de recherche-développement, etc.

Pour des biens publics globaux, tels que les émissions de gaz à effet de serre, l'analyse ne demeure valide cependant qu'à la condition que les politiques environnementales aient été harmonisées au niveau international. Si ce n'est pas le cas, on se trouve confronté là à un véritable arbitrage entre respect de l'environnement et compétitivité, comme le montrait déjà le rapport Guesnerie sur l'effet de serre. Il peut cependant être allégé si la taxe est bien redistribuée par rapport à ce dernier objectif (voir encadré).

Face à un conflit d'objectifs, il faut en effet élargir le nombre d'instruments pour se rapprocher de la règle un objectif / un instrument. À cet égard, la solution idéale consisterait en l'application simultanée de la taxe environnementale et de taxes d'ajustement aux frontières. La question est celle de l'acceptabilité à l'OMC de telles taxes à l'importation et subventions à l'exportation.

Une autre solution peut s'inspirer de ce qu'ont fait les Suédois avec leur taxe sur les oxydes d'azote, qui est redistribuée aux entreprises au prorata de l'énergie produite, qui constitue ici un indicateur simple de l'activité des entreprises concernées. L'intérêt

d'une telle combinaison d'instruments est de créer un différentiel de prix reflétant bien les coûts des pollutions pour orienter les choix de procédés de production, sans pour autant affecter *ex ante* les coûts marginaux de production et donc la compétitivité de l'industrie. Un tel schéma est évidemment très supérieur à la solution consistant à renoncer à toute politique environnementale ambitieuse vis-à-vis du changement climatique, parce que celle-ci doit être menée unilatéralement, tant que les États-Unis se sont mis hors jeu de l'application du protocole de Kyoto.

### La réalité du *dumping* écologique

Le « *dumping* écologique », défini comme le traitement préférentiel des industries exportatrices par une taxation des émissions polluantes inférieure aux coûts d'abattement (ou des normes environnementales réduites), est malgré tout évoqué par certains groupes de pression, à la fois comme la stratégie retenue par les pays concurrents sur les marchés internationaux, et comme celle qui devrait être choisie dans un contexte de politique commerciale stratégique.

Le rapport montre que l'émergence du *dumping* écologique est conditionnée par la satisfaction d'hypothèses très spécifiques, qui soulignent la fragilité de l'argument, cette politique n'apparaissant crédible que dans des configurations caractérisées par : une restriction des instruments de la politique commerciale à la seule politique environnementale ; une concurrence par les capacités de production (et non par les prix), et limitée à un petit nombre d'entreprises ; une plus grande efficacité des groupes de pression des entreprises exportatrices que des groupes écologiques ; une action totalement non coopérative des gouvernements, qui soulève aussi la question des institutions internationales.

En effet, si, pour donner un avantage concurrentiel à l'entreprise domestique, chaque gouvernement pratique le *dumping* écologique, l'avantage commercial s'élimine à l'équilibre (et le seul impact final est la révision à la baisse de la protection de l'environnement). On est en présence d'une situation typique de « dilemme du prisonnier » : les deux pays ont intérêt à ne pas pratiquer le *dumping* écologique, mais s'ils agissent de façon non coopérative, la meilleure réaction à cette politique est de l'adopter.

### Politiques environnementales et compétitivité

L'argument de compétitivité ne justifie pas une révision à la baisse de nos ambitions en matière d'environnement. La plupart des travaux économétriques montrent que les taxations environnementales n'ont eu que peu d'effet sur la compétitivité des entreprises et que leur impact sur les délocalisations et les investissements directs internationaux a été limité. D'autre part, les distorsions de politique environnementale sont, de manière générale, socialement plus coûteuses que toute autre politique visant la compétitivité.

Pour autant, il serait souhaitable que nos politiques environnementales soient conçues en intégrant mieux leurs éventuels effets sur la compétitivité, alors qu'elles recourent prioritairement à la réglementation plutôt qu'aux instruments économiques que constitueraient l'écofiscalité et les marchés de permis d'émissions. Le développement insuffisant de ces instruments constitue donc un handicap pour la compétitivité mais aussi du strict point de vue environnemental, car on ne peut traiter de pollutions diffuses, infléchir les comportements, et développer la prévention que par le biais d'incitations économiques responsabilisatrices.

En découle aussi la nécessité de mieux examiner la qualité des politiques environnementales, qui devraient constituer un domaine privilégié d'application des études sur l'efficacité de la réglementation. Lorsque la réglementation est retenue, il convient en effet de vérifier que ses modalités ne constituent pas un obstacle à l'innovation. Lorsque ce sont les démarches volontaires qui sont, la crédibilité de la démarche doit être soigneusement argumentée.

Cette relativisation du conflit entre environnement et compétitivité n'apparaît pas incompatible avec l'acuité du débat public sur ce thème, que l'on observe à propos des produits chimiques, de la Charte pour l'environnement, ou du protocole de Kyoto...

En effet, le débat public tend à étendre à l'économie dans son ensemble une notion de compétitivité qui ne vaut que pour l'entreprise. La notion de compétitivité a un sens relativement clair dès lors qu'on se place au niveau d'une entreprise individuelle. Si, par exemple, ses coûts unitaires sont supérieurs aux prix qui prévalent sur ses marchés, elle ne pourra vendre ses produits qu'en faisant des pertes, et finira par disparaître.

Mais on ne peut extrapoler ce type de raisonnement au niveau d'un pays car une entreprise est une forme d'organisation, des talents et du capital qui peut fort bien disparaître, sans que cela implique la disparition des ressources qu'elle utilisait mais sa recombinaison à travers d'autres organisations. Au niveau de l'économie dans son ensemble, la question que l'on doit donc se poser est de savoir si les politiques environnementales vont avoir des effets néfastes en termes de spécialisation ou de localisation.

Par ailleurs, le débat public ne porte pas tant sur le niveau de protection désirable et l'identification des gisements les



## Les Rapports du Conseil d'Analyse Économique

- 25. Développement
- 26. Politiques industrielles pour l'Europe
- 27. Questions européennes
- 28. Nouvelle économie
- 29. Régulation des relations entre fournisseurs et distributeurs
- 30. Plein emploi
- 31. Aménagement du territoire
- 32. Prix du pétrole
- 33. Inégalités économiques
- 34. Enchères et gestion publique
- 35. Démographie et économie
- 36. Enjeux économiques de l'UMTS
- 37. Gouvernance mondiale
- 38. La Banque centrale européenne
- 39. Kyoto et l'économie de l'effet de serre
- 40. Compétitivité
- 41. Propriété intellectuelle
- 42. Les normes comptables et le monde post-Enron
- 43. Crises de la dette : prévention et résolution
- 44. Protection de l'emploi et procédures de licenciement
- 45. Ségrégation urbaine et intégration sociale
- 46. Éducation et croissance
- 47. La société de l'information
- 48. Productivité et croissance
- 49. Productivité et emploi dans le tertiaire
- 50. Les crises financières
- 51. Réformes structurelles et coordination en Europe
- 52. Réformer le Pacte de stabilité et de croissance
- 53. Financer la R&D
- 54. Politiques environnementales et compétitivité

Ces rapports sont disponibles à La Documentation Française  
29, quai Voltaire  
75344 Paris Cedex 07  
Téléphone : 01 40 15 70 00  
Télécopie : 01 40 15 72 30  
et sur : www.cae.gouv.fr

La documentation Française



### Taxes en France (TGAP) et en Suède, et coûts

Émissions	TGAP	Coût marginal des dommages (ExternE)	Coût marginal de dépollution (CITEPA)	Taxe suédoise
NO <sub>x</sub>	45,73 €/t	10 800 €/t	200 à 8 900 €/t	4 412 €/t
SO <sub>2</sub>	38,4 €/t	7 500 €/t	1 200 à 8 300 €/t	3 309 €/t

Sources : ExternE, Commission européenne et CITEPA.

moins coûteux pour l'atteindre que sur la question de savoir comment sera partagé le coût de ces efforts, donc sur un problème de distribution, qui est essentiellement interne.

### Orientations pour la France

Nous pouvons ici nous inspirer de références étrangères.

En une dizaine d'années, l'instauration des écotaxes au Royaume-Uni a connu des progrès impressionnants, au-delà des changements de majorité politique. Parmi ces taxes on trouve notamment les taxes sur les décharges, celles sur les granulats et, plus récemment, la taxe sur le changement climatique et l'introduction de péages de congestion à Londres dont les premiers résultats semblent très favorables et confirment le rôle des incitations monétaires pour orienter les comportements en faveur de la protection de l'environnement. Simultanément, ont été supprimés les éléments de la fiscalité existante opérant comme des « subventions à la pollution » avec l'élimination, dès fin 1994, du différentiel entre gazole et supercarburant.

L'examen de la réforme fiscale suédoise fournit une autre référence, caractérisée par l'usage systématique de différentiels de fiscalité pour infléchir certains comportements ou accélérer l'incorporation du progrès technique, par la mise en place de nombreuses taxes dans le domaine de la pollution de l'air, ainsi que dans celui de la pollution des

eaux avec des redevances significatives sur les produits chimiques à usage agricole. Formellement, de telles taxes existent en France, mais à des taux insuffisants pour escompter qu'elles puissent infléchir les comportements. Une telle situation apparaît très dommageable, car elle discrédite des instruments qui sont potentiellement très performants en termes coûts-bénéfices (cf. tableau).

### Les Green Tax Commissions

Un point souvent souligné concerne les institutions nécessaires à la construction de l'acceptabilité des écotaxes. Dans les pays où celles-ci ont pris leur essor, un élément clef de celle-ci a résidé dans la mise en place de *Green Tax Commissions* réunissant, de manière équilibrée pour éviter les risques de capture, des représentants du public, de l'industrie, des milieux académiques et des experts de l'environnement, de la fiscalité et du droit.

Le développement des écotaxes qui est ainsi recommandé pourrait aller de pair avec une réduction de l'imposition du capital. Mais il ne faut n'y voir là que la concomitance de deux types de distorsions à corriger dans notre système fiscal. En aucun cas ceci n'autorise à affranchir certains pollueurs de mécanismes de responsabilisation, parce qu'il s'agirait d'entreprises.

En conclusion, le principal obstacle à ce développement réside dans la construction de mécanismes et d'institutions

appropriées, en termes d'économie politique, pour faire émerger l'intérêt général lorsque les bénéficiaires des politiques sont diffus, et que leur distribution est hétérogène.

**Roger Guesnerie** est d'accord avec les auteurs quant à la supériorité des instruments économiques (fiscalité et permis) sur les normes et les accords volontaires. Il souligne qu'un traitement exclusivement européen des pollutions globales risque, via des délocalisations, d'appauvrir l'Europe et d'accroître les émissions de gaz à effet de serre. Il plaide pour une mise en place progressive et prévisible de taxes environnementales, afin de laisser aux entreprises le temps de s'adapter. Il rappelle que les recettes correspondantes ne peuvent assurer des ressources budgétaires pérennes.

**Jacques Delpla** souligne également la supériorité des instruments économiques. La mise en place d'une *Green Tax Commission* sur le modèle anglais et suédois devrait nous permettre de progresser dans la mise en place d'une fiscalité environnementale véritablement incitative. Des discussions qu'il a eues avec certaines entreprises, Jacques Delpla retire que c'est prévisibilité des règles environnementales qui préoccupe celles-ci, plus que les règles elles-mêmes, ainsi que la crainte face à la judiciarisation croissante des conflits liés à l'environnement. Les entreprises préfèrent ainsi des taxes bien définies à l'avance plutôt qu'une incertitude juridique. ■