

Présentation d'une sélection de textes d'Yves Martin sur les instruments économiques

Par Dominique BUREAU*

Quels outils pour un développement durable ?

En janvier 1999, Yves Martin avait fait un exposé devant le Conseil général du Génie rural, des Eaux et des Forêts (1) sur la fiscalité de l'environnement. En introduction, il soulignait que toute sa carrière avait été marquée par deux professeurs qui, à l'école des Mines, avaient suscité chez lui un intérêt aussi vif pour l'économie que celui qu'il avait déjà pour la technique : Maurice Allais et Marcel Boiteux. Ceux-ci lui avaient fait découvrir la force des instruments économiques comme moyen de gestion des ressources rares et de protection de l'environnement. A cet égard, les quatre principales fiscalités écologiques qu'il proposait de (2) « créer (énergie fossile et péage urbain), développer (taxes sur les carburants) ou préserver (redevances des Agences de l'eau) » apparaissent pleinement en ligne avec les principes économiques, qui préconisent d'utiliser la fiscalité pour compléter les systèmes de prix des marchés lorsque ceux-ci sont défaillants, pour orienter les comportements des producteurs et des consommateurs en les responsabilisant au coût des dommages qu'ils imposent à l'environnement, ou à la rareté de certaines ressources qu'ils utilisent.

La fiscalité correspondante se distingue des impôts traditionnels, qui ont pour seul objet de financer les dépenses publiques et qui, pour ne pas trop distordre les comportements des assujettis, doivent appliquer les préceptes traditionnels préconisant « petit taux, grosse assiette ». Au contraire, la fiscalité écologique est un moyen d'imputer aux agents économiques les externalités liées à leur comportement. La « fiscalité écologique » est donc « une fiscalité lourde, non affectée spécifiquement à la protection de l'environnement, mais destinée à la couverture générale des dépenses publiques. Son taux est élevé, si bien que cette fiscalité a un rôle important pour limiter les comportements nuisibles à l'environnement ».

En effet, Yves Martin distinguait nettement cette « véritable » fiscalité écologique d'autres prélèvements obligatoires dits « écologiques » parce que leur recette est affectée à un fonds d'intervention pour la protection de l'environnement, vis-à-vis desquels il était très critique.

« Dans un tel cas, ce qui est utile à la protection de l'environnement, ce sont les subventions apportées par ces fonds et non la taxe qui les alimente. Or, ces subventions pourraient tout aussi bien être accordées sur le budget général de l'Etat. Et si, au nom de l'équité (principe pollueur-payeur), la taxe est fondée sur une assiette qui a un certain lien avec la genèse d'une pollution, son taux est beaucoup trop faible pour qu'elle soit incitative : ce taux est fixé en fonction de la recette souhaitée pour le fonds d'intervention, et pas du tout en fonction des coûts externes liés à la pollution en cause ; il est très inférieur à ces coûts. Par ailleurs, comme le taux de ces taxes est faible, on cherche à réduire le coût de leur perception et on renonce souvent, pour ce motif, à choisir une assiette qui soit bien corrélée avec la pollution que l'on veut combattre ; on retient une assiette schématique et souvent forfaitaire pour être peu coûteuse à déterminer, ce qui renforce le caractère non incitatif de la taxe. »

Cette approche se nourrissait de son analyse des causes des dysfonctionnements de la gestion des ressources en eau : « Parce que l'eau est "source de vie", "milieu de vie", on s'est pendant longtemps obstiné à la gérer comme si elle n'était pas *aussi* un facteur de production. Parce qu'elle est un facteur de production auquel on ne voulait pas assigner un prix (au motif qu'une source de vie n'a pas de prix), tous ceux qui l'utilisaient dans les processus économiques l'ont gaspillée. En donnant à l'eau un statut quasi sacré, on ne l'avait pas protégée, bien au contraire ». Comme il le soulignait dans ce même exposé au CGGREF : « Cette conviction a fait de moi, auprès d'Ivan Chéret, dès 1964, l'un des premiers promoteurs des agences de l'eau. Ce qui pour moi était important, dans ces agences, c'était les redevances qu'elles pourraient percevoir, non pas les subventions qu'elles pourraient attribuer. Ces redevances devaient être un moyen de faire comprendre à tous les utilisateurs quelle était la valeur de la ressource qu'ils prélèvent et le coût de pollutions qu'ils déversent. »

La mise en avant des inefficacités des approches réglementaires tient une place très importante dans les arguments d'Yves Martin en faveur de la fiscalité écologique, conformément aux analyses théoriques, de même que la notion d'internalisation des coûts environnementaux.



© Henri Cartier-Bresson/MAGNUM PHOTOS

« Parce que l'eau est "source de vie", "milieu de vie", on s'est pendant longtemps obstiné à la gérer comme si elle n'était pas aussi un facteur de production. Parce qu'elle est un facteur de production auquel on ne voulait pas assigner un prix (au motif qu'une source de vie n'a pas de prix), tous ceux qui l'utilisaient dans les processus économiques l'ont gaspillée. En donnant à l'eau un statut quasi sacré, on ne l'avait pas protégée, bien au contraire ». Photo d'Henri Cartier-Bresson, Nord-Pas-de-Calais, 1976.

Cependant, la présentation ci-dessus montre que sa démarche n'était pas seulement d'appliquer l'enseignement de maîtres, aussi prestigieux soient-ils. Il s'agissait d'abord de résoudre des problèmes concrets et d'importance, en utilisant les moyens les plus performants pour cela.

En premier lieu, ses notes étaient toujours très nourries techniquement sur la nature des problèmes à résoudre. Si l'on considère, par exemple, son exposé de 2002, à l'Institut Montaigne, sur « L'optimisation de la réponse au risque de changement du climat », celui-ci commence par une analyse très complète de l'ampleur du défi, des objectifs que l'on peut se fixer en matière de stabilisation, et des caractéristiques « diffuses » des émissions à infléchir. D'où les conclusions que « l'effort nécessaire ne sera pas entrepris si l'on ne sait le répartir équitablement entre les pays, et il sera ruineux si l'on n'a pas le double souci de la progressivité dans l'action et d'une recherche systématique d'optimisation (...) ». Pour les acteurs très nombreux que sont les ménages et les entreprises faiblement consommatrices d'énergie, la meilleure solution, et de loin, consiste à mettre en place une taxe (...) ».

Par ailleurs, son approche de la fiscalité écologique apparaît originale à plusieurs titres :

- ✓ Ses activités l'amènent à identifier très tôt des problèmes structurels où une telle fiscalité serait utile, que ce soit la nécessité de réorienter l'usage de l'automobile et des transports routiers, ou les possibilités d'une meilleure valorisation de la forêt ;
- ✓ L'éco-fiscalité est un instrument qu'il inscrit dans des politiques globales allant de pair, notamment, avec des agences bien constituées pour les gérer (agences de l'eau, ADEME, Mission interministérielle de l'effet de serre - MIES...) ;
- ✓ Les dimensions plus macroéconomiques de l'éco-fiscalité sont immédiatement mises en perspective par Yves Martin, ce qui le conduit à souligner l'intérêt de celle-ci pour réformer notre système fiscal, pour qu'il serve mieux la compétitivité de notre économie ;
- ✓ Il n'avait pas non plus attendu le développement de la précarité énergétique pour analyser aussi les impacts redistributifs de cette fiscalité pour certaines catégories de la population, et il avait examiné les moyens de les traiter ;
- ✓ Enfin, son analyse des enjeux budgétaires de l'éco-fiscalité était beaucoup plus complète que ce que mettent habituellement en avant les économistes.

Sur ce dernier point, par exemple, une autre critique vis-à-vis de ce qu'il ne considérait pas comme la véritable fiscalité écologique était « que l'affectation peut être un facteur d'accroissement des prélèvements obligatoires : on crée la ressource pour couvrir une dépense jugée importante à un moment donné, puis, la ressource étant acquise, elle nourrit des dépenses qui peuvent ne pas conserver leur priorité initiale. Par ailleurs, lorsque l'affectation limite le taux de l'impôt en-deçà du niveau de l'externalité et ne permet pas d'atteindre l'optimum par le seul biais de l'impôt, elle justifie une dépense publique de subvention, qui serait inutile si l'impôt pouvait être incitatif.

Rappelons enfin que l'affectation d'un impôt à un fonds d'intervention présente un effet pervers à chaque fois que l'aide publique ne porte que sur l'investissement et pas sur le fonctionnement (ce qui est le cas général) : en diminuant le coût des investissements, on introduit un biais dans les choix qui sont faits par les bénéficiaires de la subvention ; la répartition entre investissement et fonctionnement n'est plus optimale. »

Surtout, Yves Martin soulignait donc qu'en l'absence de fiscalité écologique, le Budget devait supporter des dépenses pour la restauration des milieux, ou des dépenses fiscales, qui n'auraient pas lieu d'être si les comportements avaient été correctement orientés.

S'agissant des modalités, il insistait sur le fait que les écotaxes, pour être efficaces, devaient « avoir un taux dont la croissance progressive soit programmée sur de nombreuses années pour permettre les anticipations technologiques et l'optimisation des choix d'investissement. »

Notre pays est aujourd'hui confronté à une crise durable de ses finances publiques et de la compétitivité de ses coûts salariaux. Il doit aussi se préparer à la rareté des ressources environnementales sur lesquelles certains secteurs avaient bâti leur développement. Le développement de la fiscalité écologique est un moyen de surmonter ces contraintes contradictoires. Il est donc temps d'entendre le message que nous lègue Yves Martin.

Notes

* Délégué général, Conseil économique pour le Développement durable, Commissariat général au Développement durable.

(1) Bulletin du Conseil Général du GREF n°54, août 1999.

(2) Ces citations sont tirées de notes rédigées par Yves Martin.