



Fiscalité environnementale et développement

Le présent document examine le potentiel de la fiscalité environnementale à atteindre un double objectif, à savoir la gestion de diverses pressions environnementales dans les pays en développement d'une part, et l'augmentation des recettes fiscales d'autre part. D'autres objectifs, notamment la réduction de la pauvreté et la croissance économique, y sont également abordés.

Différents types de fiscalité environnementale

La taxe environnementale se définit comme celle dont la base imposable est une entité physique (ou une valeur de remplacement) ayant un impact négatif avéré et spécifique sur l'environnement. Ce document présente différents types de fiscalité environnementale (et subventions) liés à diverses activités ayant des implications multiples sur la meilleure manière d'harmoniser les prestations privées et les avantages sociaux. À titre d'exemple, les taxes qui ciblent directement les polluants véhiculés par l'air et l'eau peuvent être efficaces comme mesures incitatives pour les entreprises et pour trouver davantage de moyens rentables de réduction des effluents. Cependant, ces taxes sont relativement rares, même si la Chine envisage actuellement d'augmenter les faibles taux d'imposition concernant la pollution de l'eau et de l'air. Pour imposer des taxes sur les ressources naturelles renouvelables telles que les forêts, les décideurs doivent équilibrer les recettes et les objectifs de production avec les avantages fournis par les forêts aux populations locales ainsi que les bénéfices mondiaux découlant de leur rôle de puits de carbone et de conservateurs de la biodiversité. L'introduction de paiements externes dans le cadre du programme REDD+ est un facteur de complication, et elle doit être harmonisée aux systèmes nationaux d'imposition et de réglementation. L'imposition des ressources

naturelles pose des problèmes particuliers pour les gouvernements en termes de choix des taux à appliquer pour garantir un prélèvement de recettes suffisant (la vente aux enchères des droits d'extraction peut s'avérer efficace si elle est bien gérée). Il existe également des problèmes d'application des règles (par exemple, la lutte contre l'exploitation forestière illégale ou la surpêche), et de limitation de la corruption ; et l'imposition pourrait ne pas être très efficace pour favoriser la gestion durable des ressources. Une meilleure implication des communautés dépendantes des forêts pourrait montrer la voie à suivre, tout comme des politiques complémentaires (par exemple, la mise en place d'installations de production locales servant de mesures incitatives pour la gestion durable des pêches a été effectuée en Namibie). Dans d'autres cas, des taxes plus indirectes, sur l'essence ou les combustibles fossiles, par exemple, peuvent s'avérer efficaces dans la réduction des émissions et relativement faciles à appliquer et à surveiller.

Impact de la fiscalité environnementale

Le présent document examine l'impact de la fiscalité environnementale sur les pays en développement. La fiscalité environnementale est susceptible d'atteindre d'autres objectifs, notamment l'accroissement des recettes ou la résolution des problèmes de pauvreté et de croissance. Cependant, cette tâche n'est pas ➤

“ La fiscalité environnementale peut être un véritable succès lorsqu'elle est minutieusement élaborée de sorte à refléter les objectifs et l'environnement locaux. ”

évidente. Les taxes environnementales ne peuvent générer des niveaux importants de recettes que sous certaines conditions, par exemple, si les prix des biens en question sont peu élastiques. En outre, il est possible d'atteindre les engagements environnementaux lorsque les recettes fiscales servent à soutenir les objectifs environnementaux (la recherche d'alternatives propres, par exemple). Les taxes environnementales peuvent être régressives, selon leur incidence et l'utilisation des recettes. Les mesures prises pour la réduction des impacts négatifs sur les personnes pauvres pourraient aussi réduire l'impact environnemental de l'imposition, ainsi que les recettes fiscales. Les données quant à la capacité des taxes environnementales à générer de la croissance sont mitigées et théoriques dans la plupart des cas. L'atteinte de plusieurs objectifs de fiscalité environnementale est une tâche ardue, et l'objectif des « dividendes triples » (augmentation des recettes, réduction de la pauvreté et avantages environnementaux, notamment) est plus complexe.

Facteurs de réussite

Les expériences des pays développés et en développement suggèrent que la fiscalité environnementale peut être un véritable succès lorsqu'elle est minutieusement élaborée de façon à refléter les objectifs et l'environnement locaux, et lorsqu'elle bénéficie du soutien des politiques. De fait, lorsque l'objectif primaire porte sur l'environnement, il est primordial que la fiscalité ne compromette pas les autres objectifs de politique, notamment la préservation de la concurrence économique. Il convient de bâtir et d'entretenir le soutien public. En outre, le fait d'accorder de l'attention aux questions d'équité et aux politiques complémentaires (les subventions ciblées ou l'hypothèque des recettes) peut accroître l'efficacité. Lorsque l'objectif primaire est d'accroître les recettes, il est très important de prêter attention à l'élasticité des prix des biens concernés. Il est également primordial de définir des taux convenables et dynamiques, et d'éviter d'être imposé lorsque les coûts liés à l'application sont extrêmement élevés. La poursuite de plusieurs buts peut être laborieuse et compromettre l'efficacité des objectifs primaires.

Cadre de prise de décision pour les décideurs

Lors de l'évaluation des avantages de la

fiscalité environnementale, il est important de se poser les questions suivantes :

- Quels seront les objectifs politiques par rapport à l'importance du problème pour le pays concerné ? L'objectif principal est-il d'ordre environnemental ou repose-t-il sur un autre aspect de la politique ?
- Qui seront les bénéficiaires des mesures proposées et qui en supportera les frais ? Par exemple, ces avantages seront-ils nationaux, régionaux ou mondiaux ?
- Quels facteurs de production permettront sûrement d'atteindre les objectifs ? Les outils adéquats sont-ils les instruments économiques, les réglementations ou la fiscalité ? La capacité administrative revêt également une importance capitale.
- Si les taxes sont appropriées, comment peuvent-elles être structurées de manière à influencer les comportements ? Doivent-elles être imposées directement sur les rendements (la pollution de l'air et de l'eau) ou plus indirectement sur les facteurs de production (l'essence, par exemple) ?
- Comment conserver le soutien ? Les taxes environnementales sont élaborées pour être perceptibles et par conséquent impopulaires. Ces taxes peuvent susciter davantage de réticence si elles sont perçues comme des méthodes génératrices de profits et inéquitables. Faire preuve de transparence et établir un lien direct avec les objectifs de politique peut aider à réduire l'opposition.

Lacunes en matière de recherche

Une recherche plus empirique s'avère nécessaire sur les facteurs techniques et l'économie politique de la fiscalité environnementale afin d'en comprendre les perspectives et les limites. Les priorités incluent l'étude de l'impact du programme REDD+ et d'autres mécanismes mondiaux sur la politique nationale en matière d'environnement, notamment la fiscalité. Il s'avère également essentiel de mieux comprendre les processus d'origine des réformes des taxes environnementales, de suivre leurs répercussions et de chercher les facteurs d'efficacité. L'économie et l'économie politique des subventions aux carburants sont également hautement prioritaires.

Lectures supplémentaires

Spratt, S. (2012) *Environmental Taxation and Development: A Scoping Study*, Document de travail 2 de l'ICTD, Brighton: IDS, Juin

Remerciements

Ce document de l'ICTD a été rédigé par **Stephen Spratt**, chercheur au sein de l'équipe chargée de la mondialisation à l'IDS. Ses domaines de recherche incluent le financement du développement, les flux de capitaux et les investissements, la réglementation du secteur financier, le financement de la lutte contre le changement climatique, la fiscalité environnementale, le développement à faibles émissions de carbone et le recoupement de ces questions. La synthèse a été préparée par **Sue Unsworth**, Chercheur principal à The Policy Practice et ancienne conseillère principale en matière de gouvernance au DFID.

Le présent document a été rédigé par le Centre international pour la Fiscalité et le Développement (ICTD), un réseau mondial de recherches sur les politiques dont l'objectif est de produire et diffuser des connaissances pertinentes destinées aux décideurs et de collecter des données afin d'ouvrir et d'approfondir les débats liés aux problèmes de fiscalité dans les pays en développement. Il est soutenu par UK aid du gouvernement du Royaume-Uni et par le Ministère des Affaires étrangères de la Norvège.

Les avis exprimés sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de l'ICTD, ni les politiques officielles des gouvernements du Royaume-Uni et de la Norvège.

Les lecteurs sont autorisés à citer et reproduire les documents de cette série. En retour, l'ICTD exige que la source soit citée et référencée tel qu'indiqué ci-dessus.

© ICTD 2013