

Christiane Beuermann et Santarius Tilman*

L'Allemagne franchit avec succès le pas de la fiscalité écologique

32 L'idée est simple : puisque le chômage frappe des sociétés qui utilisent trop d'énergie, la solution consiste à transférer une partie de la fiscalité depuis le travail vers les énergies non renouvelables. En plus d'inciter à la parcimonie, cela dégage des recettes utilisables pour abaisser les prélèvements sur les salaires qui servent à financer le système des retraites. Des résultats très positifs ayant été obtenus en Allemagne, les autres pays membres de l'Union européenne (UE) devront bientôt adopter ce modèle. Même si, aux yeux de nombreux Allemands, la réforme fiscale écologique ne fait qu'augmenter le coût de l'essence.

L'Allemagne a réformé sa fiscalité en 1999. Avec un double but : atténuer les changements climatiques en réduisant les émissions de gaz à effet de serre, et abaisser le coût du travail et créer des emplois en diminuant les contributions légales prélevées sur les salaires pour financer les retraites. Cette réforme écologique marque un tournant dans la politique fiscale allemande. Jusque-là, l'impôt sur les combustibles et les carburants n'était relevé que pour des motifs fiscaux, les charges sociales grevant de plus en plus les salaires. Le changement opéré ne vise pas qu'à protéger le climat, il réduit et stabilise les coûts du travail et contribue à diminuer le chômage.

La réforme a bien d'autres vertus. Elle renforce les investissements et accélère l'innovation dans les économies d'énergie et les énergies renouvelables : isolation thermique, nouvelles technologies, nouveaux marchés d'exportation. A quoi s'ajoute la réduction des importations d'énergie fossile et donc des flux de devises vers l'étranger. Et l'argent économisé permet de créer des emplois dans le pays.

* Christiane Beuermann et Santarius Tilman travaillent au Groupe de recherche sur la politique de l'énergie, des transports et du climat à l'Institut Wuppertal du climat, de l'énergie et de l'environnement, à Wuppertal, en Allemagne.

Les termes de la réforme

Depuis le 1^{er} avril 1999, une taxe est appliquée à l'électricité, aux combustibles et aux carburants, avec une charge fiscale dix fois plus lourde pour les carburants. Chaque année, la taxe augmente pour atteindre, en 2003, 2 % du prix de l'électricité, 2 % du prix des combustibles et 15,3 % du prix des carburants.

**250 000
emplois ont
été créés en
quatre ans**

Bien entendu, ce système inclut des dérogations. Les entreprises qui emploient des personnes handicapées, les exploitations agricoles, forestières et les pêcheries par exemple, bénéficient d'une baisse de 80 % de la taxe si leur consommation atteint au moins 50 000 kWh par source d'énergie. Les industries qui voient leur charge fiscale s'accroître de 20 % ou plus comme conséquence de la réforme peuvent demander une compensation. Cet arrangement évite de pénaliser outre mesure les entreprises très consommatrices en énergie. Les centrales électriques bénéficient aussi d'une réduction de 80 % sur le pétrole et le gaz qu'elles utilisent. Pour les transports publics, le taux appliqué est de 50 % pour l'électricité et l'essence. Des exonérations spéciales sont accordées pour les installations très respectueuses de l'environnement, comme le *couplage chaleur-force**. En outre, après sa réélection en 2002, le Gouvernement allemand a fait de nouvelles concessions.

Les recettes issues de la réforme fiscale écologique sont reversées indirectement aux salariés. Environ 90 % de la somme disponible – 18,6 milliards d'euros en 2003 – servent à abaisser peu à peu les contributions des employés et des employeurs au système de re-



Malgré la réforme, 3,6 millions d'Allemands attendent de trouver un emploi

traites : de 20,3 % en 1998, le taux passe à 19,1 % en 2001-2002 puis remonte à 19,5 % en 2003. Sans impôt écologique, l'évolution démographique aurait fait grimper ce taux à 21,2 % en 2003 et 2004. Une autre partie des recettes – 200 millions d'euros prévus en 2004, 230 millions en 2006 – sert à promouvoir les énergies renouvelables. Finalement, seul un milliard d'euros est utilisé pour assainir les finances de l'Etat.

L'UE harmonise l'imposition de l'énergie

L'Allemagne ne fait pas cavalier seul en appliquant une réforme fiscale écologique. Le Danemark fait figure de pionnier : depuis 1992, des taxes écologiques financent les charges sociales. Aux Pays-Bas, suite à la réforme fiscale écologique de 1996, les ménages paient 70 % de plus pour l'électricité et 50 % de plus pour les combustibles. Le Royaume-Uni a introduit une taxe sur le CO₂ dont les revenus servent à alléger les charges qui pèsent sur les salaires et à financer des investissements dans les économies d'énergie. Le mécanisme est prometteur : la première évaluation montre un recul des émissions trois fois supérieur aux attentes (Jorgensen, 2003).

Bientôt, c'est toute l'Union européenne (UE) qui sera logée à la même enseigne. Avec l'adoption par le Conseil de l'UE, le 27 octobre 2003, de la directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, une étape importante est franchie. Après plus de dix ans de négociations, un taux d'imposition minimal pour tous les produits énergétiques est fixé pour l'ensemble de l'UE. Entrée en vigueur en 2004, la directive s'appliquera également à tous les nouveaux Etats de l'Union, mais elle prévoit dans certains cas des délais de transition de plusieurs années. Il ne reste plus qu'à espérer que les gouvernements européens sauront trouver les mots pour persuader leurs citoyens du bien-fondé de cette mesure.

LRD avec CB et ST



Avec la fiscalité écologique, les grosses cylindrées pourraient se faire plus rares en Allemagne

Effets d'incitation et conséquences pour l'environnement

De nombreux instituts de recherche confirment l'efficacité de cette réforme. Associé à d'autres instituts, l'Institut allemand de recherche économique (DIW) conclut que l'effet écologique ne fait aucun doute. La consommation d'énergie recule. D'ici à 2005, les émissions de CO₂ auront diminué de 2 à 3 %, alors qu'on estime que 250 000 emplois ont été créés de 1999 à 2003.

Cette réforme réduit aussi la tentation de recourir au travail au noir. En 2003, pour la première fois depuis longtemps, cette forme de travail regresse, de 1,6 %. Selon l'Institut de recherche économique appliquée (IAW), cette évolution provient essentiellement des mesures prises pour réduire l'imposition du travail.

Dans le domaine des transports, la tendance s'inverse également : la consommation de carburants décline constamment de 2000 à 2003, alors qu'elle ne cessait jusque-là de croître. Le DIW calcule que la réduction des émissions de CO₂ du secteur des transports atteindrait 3,84 % en 2010 par rapport à 1998. Selon l'Office allemand de la statistique, la consumma-

tion de carburant des transports routiers est en chute constante depuis quatre ans : - 2,8 % en 2000, - 1 % en 2001, - 2,3 % en 2002 et - 2,9 % de janvier à septembre 2003.

Durant les années 2000, 2002 et 2003, les ventes d'essence diesel baissent respectivement de 0,7, 1,2 et 1,6 %. En 2001, elles augmentent légèrement (+ 1,4 %), mais cette hausse reste inférieure à celle de 1999 (+ 4,7 %). Deux facteurs expliquent cette tendance : les automobilistes circulent de manière plus économique et réduisent les kilomètres parcourus ; en moyenne, les nouveaux véhicules consomment moins. Ce paramètre joue un rôle important à l'achat du véhicule. Une enquête de la Société pour la recherche sur la consommation (GfK) de Nuremberg révèle que 63 % des automobilistes allemands estiment que le prix des carburants influence leur choix d'achat du prochain véhicule. Et dans un sondage récent de l'institut Emnid, 89 % des participants placent le respect de l'environnement au premier rang des critères retenus lors de l'achat d'une voiture.

Le transport routier de marchandises est lui aussi touché. Selon la statistique fédérale, le tonnage diminue de 2,9 % en 2001, de 4,3 % en 2002 et de 1,5 % en 2003. Le fret ferroviaire

est moins affecté : - 1,6 % en 2001 et - 1,1 % en 2002 et gagne même du terrain avec + 4 % en 2003. Quant aux entreprises de transport, elles rationalisent l'utilisation de leurs véhicules. Selon l'office fédéral compétent, la proportion de kilomètres parcourus à vide par les camions continue de diminuer. La part des kilomètres avec chargement passe ainsi de 71,4 % en 1995 à 73,4 % en 1998, à 74,1 % en 1999 et à 75,3 % en 2000. Et dans les transports publics de personnes – alors que la tendance était à la baisse jusqu'en 1998 – le nombre de passagers progresse durant les cinq années suivantes.

Enfin, selon l'association CarSharing, le nombre d'adhérents à une organisation d'auto-partage est à la hausse de 26 % en 2000, de 22 % en 2001 et de 8 % en 2002. Les producteurs de chauffe-eau solaires annoncent également des taux de croissance de plus de 10 % – un boom qui doit beaucoup à l'impôt écologique sur les combustibles et au programme de promotion des énergies renouvelables



Pour la population, les avantages de la réforme fiscale écologique ne sont pas assez palpables

« Tax bads not goods »

Non à la redevance en faveur de l'environnement en septembre 2000. Non à l'initiative « pour garantir l'AVS (assurance vieillesse et survivants), taxer l'énergie et non le travail » en décembre 2001. Et aujourd'hui, c'est la droite qui s'oppose férocement à la taxe sur le dioxyde de carbone (CO₂) prévue... par la loi. Décidément, les Suisses sont réfractaires à la réforme fiscale écologique. Le pays est carrément en retard par rapport à l'Union européenne (UE) où, en 1999, 5,2 % des recettes fiscales proviennent des taxes sur l'énergie, contre 3,7 % en Suisse. Depuis, l'écart a certainement dû se creuser encore.

La naissance de l'association Nouvelle Orientation économique 21, qui aimerait faire taxer le CO₂ au profit d'un allègement des charges salariales, arrive donc à pic. En mars, l'assemblée constitutive a réuni une vingtaine de personnes, en majorité « des routiers de l'écologie », selon Philippe de Rougemont, membre fondateur et président.

Par quel bout reprendre une histoire aussi lourde d'échecs ? « Les initiatives précédentes ont été refusées par manque de consensus suffisant. Il

faut par conséquent consulter et non confronter », estime Philippe de Rougemont. L'association pense avoir quelques cordes à son arc pour convaincre les milieux patronaux et syndicaux : la neutralité fiscale d'une telle réforme et la possibilité d'agir pour l'environnement à moindres frais. La plus grande difficulté est idéologique : « Il faut montrer au monde économique qu'une meilleure efficacité énergétique couplée à une diminution des charges salariales est aussi profitable qu'une simple baisse de la masse salariale », poursuit Philippe de Rougemont.

Des propos que des chercheurs de l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich ne renieraient pas. Une étude émanant de cette institution montre en effet que l'impact sur l'emploi d'une taxe sur le CO₂ serait positif. Une taxe de 60 francs/tonne de CO₂ – soit 14 centimes par litre d'essence – créerait de 3000 à 4000 nouvelles places de travail. En sortiraient gagnants les producteurs et installateurs de technologies qui économisent l'énergie et le secteur de la construction. L'effet stimulateur serait d'autant plus fort que les recet-

tes de la taxe serviraient à faire baisser les charges salariales (Jochem et coll., 2003).

La même étude conclut qu'il est impératif d'introduire une taxe de 23 centimes par litre d'essence et 26 centimes par litre de diesel pour réaliser les objectifs de la loi sur le CO₂ : baisser de 15 % les émissions de CO₂ dues aux combustibles fossiles et de 8 % celles dues aux carburants par rapport à 1990. A la clef, cent décès prématurés par année dus à la pollution de l'air seraient évités (LaRevueDurable n°3). En revanche, sans engagement supplémentaire de la part des pouvoirs publics, les émissions de CO₂ ne reculeront que de 1,3 % d'ici à 2010.

Dans les deux cas, les objectifs restent largement en deçà du nécessaire. « Il faudrait réduire de 80 % les émissions de CO₂ d'ici à 2050 », juge Philippe de Rougemont. La jeune association a de belles ambitions pour sauver le climat. « On ne voit pas comment faire autrement, nous sommes condamnés à réussir. » Une première réunion de discussion avec des politiciens de droite est prévue pour cet été.

LRD

qu'il finance. Fin 2002, plus de 4,2 millions de m² de capteurs solaires étaient installés en Allemagne.

Reste à convaincre la population

Et pourtant, la réforme fiscale écologique n'est guère populaire en Allemagne. On l'accuse de renchérir exagérément les carburants. En mai 2000, lorsque le prix du litre d'essence dépasse pour la première fois le seuil symbolique des deux marks, les réactions négatives atteignent leur apogée. Alors que des manifestations sont organisées dans plusieurs autres pays européens, les protestations en Allemagne se concentrent sur la réforme fiscale. Les discussions que mènent les partis du gouvernement et de l'opposition, différents lobbies et l'administration sont si intenses que la réforme manque d'être abandonnée. Lors de sa réélection en 2002, le gouvernement formé des socio-démocrates et des écologistes décide de ne pas relever les taux d'imposition au-delà de leur niveau de 2003.

BIBLIOGRAPHIE

BEUERMANN C, TILMAN S. *Die Ökologische Steuerreform aus der Sicht von BürgerInnen*, Politische Ökologie, (20):77/78, 2002.

LaRevueDurable. *Qualité de l'air : comment lutter contre la pollution*, dossier n°3, janvier-février 2003.

JOCHEM E, JAKOB M ET COLL. *Le rôle des différents potentiels de réduction des émissions de CO₂ dans un développement durable du système énergétique en Suisse – Perspectives les plus récentes en matière d'énergie d'ici à l'an 2010*, Centre pour la politique de l'énergie, Ecole polytechnique fédérale de Zurich, Institut Paul Scherrer, ESU-Services, 2003. Disponible sur le site www.cepe.ethz.ch/ aller dans news, 4 juillet 2003.

JORGENSEN CH. *Environmental Fiscal Reform: Perspectives for Progress in the EU*, European Environmental Bureau, 2003.

Les bénéfiques en termes de création d'emplois sont eux aussi difficilement perçus. Les entreprises interrogées dans le cadre d'une étude européenne (Beuermann et Tilman, 2002) ne remarquent quasiment pas d'effets dus à la réforme fiscale depuis 1999. Pour améliorer la situation, il est suggéré d'affiner la communication gouvernementale et de recourir à une gamme plus large de sources de revenu pour financer la protection de l'environnement.

La population reçoit essentiellement la réforme comme un renchérissement de l'essence, bien qu'elle ne sache pas exactement si cela provient de la réforme ou si d'autres facteurs sont en jeu. De manière générale, les personnes interrogées savent que des considérations écologiques motivent l'élévation des taxes, mais peu d'entre elles peuvent dire comment les recettes sont utilisées. Les gens perçoivent comme une incohérence majeure le fait qu'une réforme qui se nomme « écologique » ne sert pas à financer directement des projets de protection de l'environnement. L'utilisation de la taxe pour financer les retraites étant mal connue, les personnes sondées restent sceptiques quant au double avantage de la réforme fiscale écologique. L'idée qu'il suffit de « déplacer » un impôt pour résoudre en partie deux problèmes aussi complexes que la protection de l'environnement et le chômage rencontre la désapprobation générale. Et lorsqu'on leur cite des chiffres démontrant les effets de la réforme sur l'environnement et l'emploi, les personnes interrogées se fondent sur leur quotidien pour douter de la véracité de ces informations. Ainsi, bien que la réforme porte ses fruits, le Gouvernement allemand doit encore convaincre ses citoyens. ■

POUR ALLER PLUS LOIN

BACH S, BORK C, KOHLHAAS M, LUTZ C, MEYER B, PRAETORIUS B, WELSCH H. *Die ökologische Steuerreform in Deutschland*. Eine modellgestützte Analyse ihrer Wirkungen auf Wirtschaft und Umwelt, 2001.

BACH S, KOHLHAAS M, PRAETORIUS B. *Wirkungen der ökologischen Steuerreform in Deutschland*. In : Wochenbericht des DIW, Heft 14, 2001.



BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT. *Die Ökologische Steuerreform : Einstieg, Fortführung und Fortentwicklung der Ökologischen Finanzreform*, 2004.

Nouvelle Orientation économique 21 : www.no21.org

L'aboutissement de la réforme fiscale allemande aurait dû supprimer la raison d'être de l'Association pour une réforme fiscale écologique (FÖS). Basée à Munich, la FÖS œuvre depuis 1994 pour cette réforme. Mais les convaincus de la FÖS vont plus loin. Ils s'attellent désormais à tirer les enseignements du cas allemand pour expliquer aux autres pays européens comment s'y prendre. Leur site est une véritable bibliothèque en la matière (en anglais et en allemand). www.foes-ev.de/

Le projet de recherche européen Petras a évalué le degré de compréhension et d'adhésion de la population à la réforme fiscale écologique dans cinq pays : Allemagne, Danemark, France, Irlande et Royaume-Uni. Le constat unanime est que la population est très mal informée et le rejet par principe de toute nouvelle taxe l'emporte sur les avantages de cet outil. Les rapports de chaque pays sont disponibles sur le site www.soc.surrey.ac.uk/petras/index.html