

04.11.2004
(Complétée le 3.2.2007)

Quels outils pour un « développement durable »

Notre développement ne peut être durable que s'il prend en compte l'épuisement des ressources énergétiques non renouvelables, la nécessaire protection de notre milieu de vie, notamment contre le changement de climat, et l'évolution de la structure démographique de notre société.

1) Notre développement économique est performant parce qu'il est porté par l'efficacité du marché que nous pouvons réguler, mais nous nous obstinons, pour protéger l'environnement et économiser les ressources non renouvelables, à recourir à des méthodes inspirées de celles de l'ex Union Soviétique : multiplication des interventions de l'Etat, sous forme de règlements, autorisations individuelles ou interdictions, dont le coût n'est pas connu et sous forme de subventions multiples dont l'efficacité n'est pas mesurée.

Si la confrontation entre développement et protection continue à opposer deux compétiteurs qui jouent sur des registres aussi différents, il n'y aura pas de « développement durable » et notre développement tout court sera de plus en plus handicapé.

On ne pourra porter la protection de l'environnement au niveau nécessaire que si on sait optimiser les mesures à prendre pour en réduire le coût.

On ne fera accepter ce coût qu'à trois conditions : chacun doit avoir l'assurance que le même effort est demandé à ses voisins, la protection de l'environnement ne doit pas introduire de distorsion de concurrence trop fortes dans un marché mondialisé, ni d'effets redistributifs fâcheux, entre les ménages pauvres et riches, qui ne puissent être corrigés.

La protection de l'environnement ne peut être efficacement optimisée que si elle s'insère, chaque fois que c'est possible, dans les mécanismes d'un marché qui doit être régulé en corrigeant les prix par des taxes¹ représentatives des atteintes à l'environnement provoquées par nos activités de producteurs et de consommateurs. Cette approche doit être mise en œuvre chaque fois qu'il est possible de trouver une assiette corrélée à ces atteintes et facilement mesurable : tel est le cas pour économiser les matières premières non renouvelables, pour réduire les pollutions de l'air et de l'eau, ou lutter contre le bruit; seules les questions de sécurité des installations et des produits et la protection de la biodiversité échappent à cette approche.

¹ Les « permis négociables » sont un substitut possible aux taxes, mais ils sont plus coûteux à gérer et moins efficaces ; leur usage devrait être réservé aux seules activités à forte intensité énergétique pour qui la taxe, en l'absence de droits de douane compensateurs, provoquerait des distorsions de concurrence inacceptables avec les pays qui ne l'instaurent pas. Les permis négociables institués en Europe, présentent de graves défauts : les quotas, alloués de façon arbitraires dans les divers pays et entre les entreprises, au sein de chaque pays, ne sont pas assez contraignants et ne constituent pas un guide à long terme, indispensable pour que l'industrie s'adapte au moindre coût ; leur marché n'est pas régulé si bien que la spéculation financière ajoute les fluctuations de leurs cours à l'imprévisibilité du prix du pétrole.

Lorsqu'il faut répartir des ressources limitées, ou la capacité de notre environnement à digérer les pollutions que nous y déversons, la voie fiscale présente trois avantages :

- elle réduit le prix à payer pour protéger l'environnement en suscitant toutes les initiatives décentralisées les moins coûteuses, ce que ne savent pas faire les règlements ni les subventions ;

- l'organisation de sa mise en oeuvre est moins coûteuse que le contrôle des règlements ou l'octroi de subventions qui exigent toujours plus de fonctionnaires ;

- **une fiscalité écologique bien conçue n'est pas un impôt de plus, mais un impôt qui peut être substitué à un autre impôt dont les effets pervers sont parfois importants.**

Tous les prélèvements obligatoires ont pour but premier de financer les dépenses publiques jugées opportunes par nos institutions démocratiques ; certains d'entre eux ont un effet vertueux car ils sont une incitation à réduire le besoin de dépenses publiques ultérieures (taxes sur l'alcool et le tabac, TIPP), d'autres au contraire ont pour résultat pervers d'augmenter ces dépenses, tel est en particulier le cas des prélèvements assis sur les salaires qui sont une incitation à réduire l'emploi d'où un accroissement des coûts budgétaires du chômage.

Les modalités selon lesquelles sont institués nos prélèvements obligatoires devraient être améliorées. Les investissements importants, privés et publics, doivent faire l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement, soumise à enquête publique et parfois à débat public ; de la même façon, toutes les dispositions relatives aux prélèvements obligatoires soumises au vote du Parlement devraient être accompagnées d'une étude de leur impact sur le besoin de dépenses publiques futures et sur leur effet redistributif (entre les ménages et les entreprises d'une part, entre les ménages riches et pauvres d'autre part) ; ces études devraient faire l'objet d'un débat dans une instance appropriée où se retrouveraient des représentants des ménages, des entreprises et de l'Etat.

Nous continuons à privilégier l'approche réglementaire, parce qu'il est politiquement plus facile d'édicter un règlement qui cache son coût que d'instaurer une taxe dont le grand mérite est d'afficher le sien.

Par ailleurs, alors que l'Etat est gravement endetté avant même d'affronter le problème éminemment prévisible du coût des retraites futures², nous multiplions des aides ponctuelles dont le coût, par unité de résultat obtenu, est très variable en fonction du poids des lobbys qui les ont demandées : l'Etat n'optimise pas sa dépense.

² En 2000, pour 100 français de 20 à 59 ans, il y en avait 40 de plus de 60 ans ; en 2050, il y en aura 80. (*Le Point* du 24.8.2006 indique que, pour financer les retraites, il faudra doubler l'impôt sur le revenu d'ici à 2020 ou la TVA d'ici à 2040.)

2)- **Quatre fiscalités écologiques** devraient notamment être créées (taxation de l'énergie et péage urbain), développées (taxe sur les carburants) ou préservées (redevances des Agences de l'eau).

A) **Taxer l'énergie fossile**

Maîtriser le changement de climat, en stoppant l'augmentation de la concentration en gaz à effet de serre de notre atmosphère, ne sera possible que si nous savons diviser par deux les consommations d'énergie fossile de la planète qui sont responsables de nos émissions de CO₂. Compte tenu de la croissance inévitable et légitime des émissions des pays en développement, les pays industrialisés doivent avoir pour objectif de diviser par 4 ou 5 leurs propres émissions, dans les 50 ans qui viennent. L'objectif du « facteur 4 » que nous nous sommes fixés est pertinent.

Mais nous ne pourrons l'atteindre que par un infléchissement, progressif et programmé à long terme, des comportements de chacun (ménages et entreprises) et des techniques développées par nos entreprises.

Seule la mise en place d'une fiscalité sur l'énergie fossile peut organiser cette évolution. Son taux devrait croître progressivement, dans le cadre d'une programmation glissante sur 10ans, pour atteindre un minimum de 150 €/par tonne de carbone dans 10 ans, par exemple, et 300 € dans 20 ans.

Le nucléaire présente également des externalités qui devraient aussi lui être imputées. En 1993, les négociations en Europe, ont montré qu'un accord était alors possible avec nos partenaires pour organiser la lutte contre l'effet de serre par une taxation du CO₂, à condition qu'il y ait aussi une taxation de l'électricité d'origine nucléaire, égale à la moitié de celle qu'aurait supportée l'électricité produite avec du charbon. Nous avons alors fâcheusement refusé cette formule, qui aurait pourtant augmenté la compétitivité relative de notre électricité, à la veille de l'ouverture du marché européen de l'électricité. Dans ce marché, toute économie d'électricité d'origine nucléaire faite en France, induite par une telle taxe, nous aurait permis d'exporter davantage d'électricité facilitant ainsi la réduction du CO₂ émis par nos voisins.

Notre économie est fondée sur les deux facteurs de production majeurs que sont la main d'œuvre et l'énergie fossile : la main d'œuvre est renouvelable, nous en importons très peu et sa non utilisation est génératrice des coûts budgétaires et sociaux du chômage ; l'énergie fossile n'est pas renouvelable, nous l'importons en quasi totalité et son utilisation est génératrice des coûts futurs du changement de climat. Or, 38% de nos prélèvements obligatoires sont aujourd'hui assis sur les salaires (cotisations sociales, taxe sur les salaires, taxe d'apprentissage, 1% logement, versement transport...) et 3,5% seulement sur l'énergie fossile (taxe sur les carburants).

Une taxe sur l'énergie devrait être utilisée à baisser, d'une part, le taux de TVA sur des produits judicieusement choisis pour éviter que les ménages à faible revenu ne soient lésés par ce redéploiement fiscal³ et, d'autre part, les prélèvements sur les salaires pour compenser en moyenne son impact sur les entreprises. Pour les entreprises, elle remplacerait une incitation à économiser la main d'œuvre (et donc à créer du chômage) par une incitation à économiser l'énergie. Non seulement cette taxe ne serait pas une augmentation des prélèvements obligatoires⁴, mais elle permettrait de les diminuer, toutes choses égales par ailleurs, en réduisant les coûts budgétaires du chômage⁵ et en évitant de distribuer, comme on le fait aujourd'hui, des aides publiques toujours plus fortes pour susciter des actions d'économies d'énergie⁶, qui restent très insuffisantes pour nous conduire au facteur 4 et ne sont pas optimisées.

Cette fiscalité ne pourra se développer pleinement que si elle est instaurée au niveau européen pour ne pas introduire de distorsions injustifiées au sein du marché unique. Par ailleurs, la protection des industries à forte intensité énergétique (fabrication de matériaux et chimie⁷) contre la concurrence des pays tiers devra passer, à terme, par la perception de droits de douane compensateurs sur les produits concurrents élaborés dans les pays qui ne feront pas les mêmes efforts pour protéger l'environnement global⁸. En attendant, il faut exempter ces industries de la taxe mais les soumettre à une procédure de permis d'émission, négociables sur une bourse communautaire. Les permis devraient être alloués sur la base des émissions des établissements concernés lors d'une année prise pour référence, affectées d'un « coefficient de progrès », inférieur à 1 et décroissant chaque année. Le dispositif devrait être géré de façon à ce que le cours des permis suive une trajectoire voisine de celle programmée pour la taxe : l'évolution de ce cours doit être prévisible, comme celui de la taxe, pour guider efficacement les choix des industriels ; le dispositif actuellement en cours de mise en place ne répond pas du tout à ces conditions et ne peut être efficace.

³ Si, en augmentant le coût du chauffage des logements, la taxation de l'énergie peut poser des problèmes réels aux ménages à faibles revenus : une petite fraction de la taxe peut aussi servir à augmenter l'allocation personnalisée au logement (APL), de façon forfaitaire, sans perdre le bénéfice de l'incitation à ne pas trop chauffer.

⁴ Augmentation inévitable par ailleurs pour faire face au vieillissement de notre population

⁵ De l'ordre de 50 G €/an

⁶ 1 G € en 2006

⁷ Les entreprises concernées sont moins de mille et leur valeur ajoutée est de 17% de la valeur ajoutée de l'ensemble de l'industrie

⁸ Le protocole de Montréal sur les CFC prévoyait un dispositif de ce type, à l'initiative des USA, ce qui a suscité une adhésion générale à l'interdiction de ces produits.

B) Réguler la mobilité

La mobilité est un facteur de liberté et la liberté n'a pas de prix, mais la mobilité a un coût élevé pour la collectivité ; les coûts collectifs induits par les transports, principalement par les transports routiers, sont multiples : coûts des infrastructures, des accidents et des atteintes à l'environnement telles que le bruit, l'effet de coupure dû aux infrastructures, la pollution locale de l'air et la pollution globale évoquée ci dessus. Les péages et les divers impôts spécifiques du secteur transport (taxe sur les carburants, taxe à l'essieu, taxe sur les voitures de sociétés...) sont loin d'équilibrer les coûts externes de notre mobilité.

En subventionnant la mobilité des marchandises et des personnes, nous provoquons une demande de transports qui excède leur utilité sociale réelle et nous orientons, de façon peu réversible, l'organisation de nos villes, de notre territoire et de la répartition internationale du travail, dans une direction qui accroît toujours plus la consommation de carburants.

Le bilan doit être fait d'une part pour les transports interurbains et d'autre part pour les transports en agglomération.

Dans les transports interurbains, l'automobile à essence paie ce qu'elle doit, au titre des atteintes à l'environnement local, mais c'est loin d'être le cas de l'automobile diesel et surtout du transport routier de marchandises qui ne paierait tous ses coûts, que si la taxe sur le gazole était multipliée par 2 ou 2,5⁹.

On dit souvent, à tort, que la suppression de cette sous-tarification, ne changerait pas grand chose à nos consommations de carburants ; ceux qui le pensent, sous estiment la sensibilité au prix de la demande de transport.

A très court terme, un relèvement du prix des carburants n'induit, il est vrai, qu'une réduction faible, en moyenne, de l'usage que chacun fait du véhicule qu'il possède (la réduction immédiate de consommation provoquée par une augmentation de 10% de ce prix, est seulement de l'ordre de 2%). Mais, si l'augmentation est durable, nombreux sont ceux qui en tiendront compte pour choisir leur nouvelle voiture parmi les modèles présents sur le marché ; 3 ans plus tard, les constructeurs sortiront des modèles plus économes utilisant les technologies déjà disponibles, puis ils réorienteront leurs recherches sur des technologies nouvelles qui interviendront ultérieurement.

Sur un autre plan, à l'occasion d'un changement de résidence, les choix de localisation (parmi les logements disponibles) seront infléchis par le coût des transports. Les collectivités tiendront compte du coût d'usage prévisible des véhicules particuliers pour développer des transports collectifs en site propre, très longs à mettre en œuvre. L'implantation des constructions nouvelles sera enfin modifiée, si le signal donné par le prix des transports est fort et crédible dans la longue durée.

⁹ Cette sous-tarification, s'est aggravée depuis 1985, alors que la prise en compte de l'effet de serre aurait dû nous inciter à la réduire et que la baisse du prix du pétrole constituait une opportunité pour le faire : depuis 1985, les prélèvements spécifiques annuels sur les usagers de la route ont baissé de 4,26 G € sous l'effet de la baisse du taux de TVA sur les automobiles neuves, de la suppression de la vignette et de la récupération de la TVA sur la TIPP du gazole à usage professionnel.

L'organisation de la production industrielle et l'aménagement du territoire seront aussi modifiés ; la sous-tarification des transports routiers n'a-t-elle pas, par exemple, étendu indûment l'hinterland de Rotterdam au détriment des ports français et facilité la délocalisation de certaines de nos productions industrielles ?

Pour apprécier l'impact à très long terme du prix des transports sur la consommation de carburants il faut observer que nous consommons 3,5 fois moins de carburant routier, par habitant, que les USA qui n'ont jamais taxé les carburants.

Ce résultat a été atteint sans freiner le développement de notre économie et sans nuire à la compétitivité de notre industrie automobile qui est, au contraire, bien placée sur le marché mondial.

Comme pour la taxation de l'énergie, au titre de l'effet de serre, c'est au niveau de l'Europe que nous devons susciter le relèvement programmé de la taxe sur les carburants, en nous inspirant de la politique du Royaume-Uni qui a mis en œuvre depuis 1993 une augmentation annuelle systématique de cette taxe (en monnaie constante) : dans ce pays, la taxe sur le gazole, supérieure à la notre de 28% en 1993, l'est aujourd'hui de 78% ; cette taxe y est égale à celle sur l'essence.

C) Un péage urbain

La gratuité de l'usage de nos rues par les automobiles constitue une subvention à la mobilité, très supérieure à celle qui est observée pour les transports interurbains ; elle est injustifiée et a des conséquences perverses sur l'évolution de notre urbanisme.

L'automobile est responsable du coût élevé des transports collectifs urbains ; soit en effet ces transports collectifs s'enterrent pour échapper à la congestion engendrée par l'automobile ce qui coûte très cher en investissement, soit ils restent en surface et subissent la congestion, qui accroît leur coût d'exploitation et diminue leur attractivité. Simultanément, les automobilistes bénéficient de toute amélioration des transports collectifs qui leur enlève des concurrents : 10 % de véhicules en moins permettent de passer d'une congestion sévère à une circulation fluide.

Enfin, l'ajustement de l'offre et de la demande pour l'utilisation de nos rues se fait par le mécanisme de la file d'attente ; un embouteillage n'est en effet rien d'autre qu'une queue, comme il y en avait devant les magasins vides de l'ex Union Soviétique. Dans tous les autres domaines de notre organisation économique, nous savons bien que, pour ajuster l'offre à la demande sans gaspillage (c'est-à-dire sans perte collective), on utilise les prix : nous économiserons beaucoup de carburant et de temps, le jour où l'utilisation de l'automobile en ville sera régulée par un péage.

Les automobilistes urbains sont donc responsables d'une part importante du coût des transports collectifs, ils bénéficient de ces transports et auraient intérêt à une régulation, par un péage, de la concurrence, qu'ils se font entre eux; or, jusqu'ici, pour subventionner les transports collectifs, c'est à ceux qui créent des emplois que l'on demande une contribution, par le versement transport assis sur les salaires, non aux automobilistes, par un péage.¹⁰

Face à la concurrence de l'automobile, pour maintenir une attractivité suffisante des transports collectifs, les usagers de ces derniers paient eux-mêmes moins du tiers de ce qu'ils coûtent.

La subvention que nous accordons aujourd'hui à la mobilité urbaine est donc considérable : subvention implicite pour l'automobile qui bénéficie de la gratuité de nos rues et explicite pour les transports collectifs, dont l'impôt doit équilibrer les comptes.

Compte tenu de la décroissance rapide du prix des terrains quand on s'éloigne du centre ville, cette subvention à la mobilité crée une incitation très efficace à habiter loin, dans un urbanisme de moins en moins dense où les déplacements sont de plus en plus longs et où l'on ne peut plus organiser de transports collectifs¹¹.

On doit souligner que la taxation de la main d'œuvre, déjà évoquée, a elle aussi des effets pervers sur notre développement urbain: pour la distribution d'une même marchandise (du lieu de production, au domicile du consommateur), le supermarché en centre ville crée deux fois plus d'emplois et consomme deux fois moins de carburant que l'hypermarché en périphérie. De la même façon, pour le transport d'un passager sur 1km, l'autobus crée deux fois plus d'emplois et consomme deux fois moins de carburant que la voiture particulière. En taxant la main d'œuvre et en subventionnant la mobilité, nous avantageons artificiellement l'hypermarché en périphérie et l'automobile au détriment de leurs concurrents qui permettraient d'économiser de l'énergie.

¹⁰ Les économistes nous enseignent que le péage qui conduit à optimiser l'usage d'une voirie fortement congestionnée, est égal au coût de développement de la surface offerte à la circulation. Pour augmenter cette surface, nous investissons dans des parcs de stationnement souterrains qui permettent de réduire le stationnement sur la voirie ; le coût de ces parcs, rapporté au véhicule x km supplémentaire rendu possible, est de 0,30 à 0,45 €, soit 6 à 9 fois plus que la taxe sur le carburant.

¹¹ Dans la région Ile-de-France, les ménages de la périphérie consomment 4 fois plus de carburant que ceux de Paris

D'autres politiques publiques sont également des incitations perverses à densifier l'urbanisme : la taxe de publicité foncière décourage les changements de résidence qui permettraient de réduire la distance domicile-travail ; le fait de déduire du revenu imposable les frais de déplacements et non le coût du logement avantage ceux qui font le choix de se déplacer plus pour trouver un logement moins cher ; l'aide à l'accession à la propriété encourage les ménages à revenus modestes à investir là où leur capacité d'emprunt le leur permet, c'est-à-dire là où le terrain est le moins cher, mais le coût des transports le plus élevé.¹²

On peut penser que l'urbanisme, de moins en moins dense, que nous bâtissons tous les jours, n'est pas le fruit légitime d'une préférence profonde des français pour le pavillon isolé et pour l'automobile, mais le résultat de la perte d'aménité du centre ville dont les rues ont été abandonnées gratuitement à l'automobile et des diverses politiques publiques qui avantagent insidieusement la dispersion de la ville.

Nous ne pouvons continuer à développer tous les jours, à la périphérie de nos villes, un urbanisme, invivable sans automobile, alors que le centre ville est fâcheusement perturbé par l'automobile.

Un péage urbain est la seule façon de réorienter notre développement urbain. Une loi est nécessaire pour le rendre possible ; nos parlementaires doivent avoir le courage de la prendre, car ce péage constituerait une révolution culturelle bien moindre que celle qui a consisté, en 1968, à instaurer le stationnement payant sur la voie publique. Comment gérerait-on nos villes si le stationnement payant n'avait pas été inventé à Paris par le préfet de police Maurice Grimaud ?

Un péage ne sera pas antisocial, s'il s'accompagne d'un fort développement des transports collectifs, au bénéfice de ceux qui n'ont pas accès à l'automobile (parce que trop pauvres, ou trop jeunes, ou trop vieux) et s'il sert à acheter des terrains mieux situés pour les logements sociaux et à faciliter l'accession à la propriété dans les zones bien desservies par les transports collectifs. Il y aura sans doute des « cas sociaux » à traiter, parmi les ménages que l'on a fâcheusement encouragés à habiter loin. Des procédures d'exemption, au moins temporaires, seront nécessaires ; notre société a déjà affronté un tel problème dans d'autres domaines, elle devrait pouvoir le faire si c'est nécessaire pour mettre en place le péage urbain.

¹² Pour apprécier la solvabilité des candidats acquéreurs de logements, les banques comparent le revenu du ménage et la mensualité du remboursement mais ne tiennent pas compte du budget transport qui croit de 8 % du budget des ménages, dans Paris, à 25 % à la périphérie de la Région Ile-de-France où il pèse aussi lourd que le coût du logement. Lorsque de nouveaux accédants à la propriété sont contraints de revendre leur pavillon, faute de pouvoir payer les mensualités d'emprunts, on constate des décotes entre la valeur à la revente et le coût d'une construction neuve, qui peut être supérieure à l'aide publique reçue. Cette aide n'est donc pas allée au ménage visé puisqu'il n'en retrouve pas la trace dans la valeur de son patrimoine. On doit craindre que ce dispositif ne débouche sur des crises redoutables dans une trentaine d'années avec une population vieillie dont la mobilité sera réduite et une automobile dont le coût d'usage ne pourra qu'augmenter.

D) Redevances des Agences de l'eau

La loi sur l'eau de 1964 a eu le grand mérite, en créant les Agences de l'eau, d'introduire l'économie dans la gestion de la ressource en eau et d'organiser une concertation locale entre tous les partenaires concernés par cette ressource (usagers, élus locaux, Etat). Les Agences ont reçu pour mission de contribuer financièrement à la réalisation des diverses actions « d'intérêt commun au bassin » qu'aucun maître d'ouvrage n'a intérêt à réaliser pour lui-même, à son seul profit.

Ces actions d'intérêt commun au bassin sont :

- la collecte, et la mise à la disposition de tous, des connaissances générales sur l'état de la ressource ;
- l'accroissement des ressources en eau (ou la réduction des prélèvements de certains usagers, au bénéfice de leurs concurrents), aux lieux et époques où elles sont insuffisantes, compte tenu des usages multiples dont elles sont l'objet ;
- la réduction de la pollution de la ressource ;
- la maîtrise des inondations ;
- l'entretien des cours d'eau et l'amélioration du milieu aquatique.

Pour financer ces actions et ouvrages d'intérêt commun, la loi de 1964 a donné aux agences la possibilité de percevoir des redevances sur les divers utilisateurs de la ressource « dans la mesure où ils rendent nécessaires ou utiles les interventions des agences et dans la mesure où ils y ont intérêt ».

On ne saurait trop insister sur le fait que les redevances des agences avaient un double but : faciliter le financement des actions d'intérêt commun au bassin et simultanément réduire le besoin de telles actions par une incitation, faite à chaque usager, de prendre lui-même toutes les initiatives décentralisées qui permettent d'atteindre, au moindre coût global, les objectifs concertés de gestion de la ressource en eau ; les redevances avaient pour but d'internaliser, au moins en partie, les coûts externes induits par le comportement de chaque usager. Dans cette perspective, le décret du 14.09.1966 relatif aux agences précise que les taux des redevances doivent tenir compte des « circonstances de temps et de lieu de nature à influencer sur la valeur de la ressource » ; cette valeur est très fortement variable, dans l'espace et dans le temps : souvent nulle, elle peut parfois atteindre des valeurs très importantes.

En raison de l'acuité des problèmes locaux, la première agence à démarrer a été celle d'Artois Picardie, dont le domaine couvrait à peine plus de trois départements. L'esprit de la loi fut assez facilement respecté grâce à la perception que les divers usagers de la ressource avaient de leur solidarité physique, et par ce que l'équipe de l'agence, très proche du terrain, put expliquer, parfois dans des réunions de canton, quel était l'état local de la ressource, quelle était sa valeur et pourquoi il était légitime que les redevances soient très modulées. Dès le printemps 1968, furent instituées des redevances pour prélèvements d'eau souterraine modulées dans un rapport de 1 à 16, des redevances pour consommation nette, en période d'étiage de juin à octobre (eau prélevée et non restituée au milieu naturel), dont le taux était nul sur les trois quart du bassin mais atteignait 10 centimes par m³ dans certains secteurs, des redevances pollution enfin qui variaient dans un rapport de 1 à 2,5 selon les zones. Les aides apportées étaient tout aussi modulées pour bien affirmer les priorités des actions à susciter ; elles atteignaient parfois 100% de l'investissement à réaliser.

Cette démarche n'a pu être conduite, dans l'esprit de la loi de 1964, dans les quatre grands bassins (Seine Normandie, Loire Bretagne, Rhône Méditerranée Corse, Adour Garonne) malgré la qualité des équipes de ces agences. Leur territoire beaucoup trop vaste n'a pas permis d'y analyser et d'expliquer les problèmes de l'eau à des usagers qui n'avaient souvent entre eux aucune solidarité physique et dont la dispersion géographique rendait, en tout cas, difficile la perception de cette solidarité quand elle existait. Faute de pouvoir les expliquer autant qu'il eut fallu, on a dû rendre les redevances aussi indolores que possible par des taux trop uniformes et on a multiplié les bénéficiaires des aides de l'agence avec des interventions tarifées, au-delà même du champ des actions d'intérêt commun au bassin : les forages d'alimentation des adductions d'eau potables, les interconnexions de ces réseaux, la réduction des fuites qui les affectent et la collecte des eaux usées relèvent des services publics d'eau et d'assainissement, ils ne sont pas des ouvrages d'intérêt commun aux usagers du bassin mais des services rendus aux seuls clients de ces services publics.

Alors que la loi de 1964 voulait instaurer un mécanisme économique différencié d'internalisation des coûts externes provoqués par chaque usager de la ressource, on a mis en place des « mutuelles » qui ont fatalement pour effet d'externaliser les coûts internes de chacun. On a inconsciemment favorisé une expansion insuffisamment efficace de la dépense publique, alors que les redevances avaient pour but de réduire cette dépense en répartissant mieux le coût de la gestion de la ressource en eau entre ouvrages collectifs et initiatives individuelles.

Au motif que les redevances instaurées en 1964 ne seraient pas constitutionnelles, le gouvernement a élaboré un projet de loi transférant au Parlement le vote des dispositions essentielles relatives à ces redevances ; ce projet centralisateur simplifie les assiettes des redevances et leur fait perdre tout effet incitatif, accentuant les défauts qui ont progressivement amoindri l'efficacité des Agences. Que n'a-t-on profité de la Charte de l'environnement pour inscrire dans la Constitution, un dispositif expérimenté depuis 38 ans ! On tourne le dos à la direction que l'on aurait dû suivre : décentraliser davantage la gestion concertée de la ressource en eau et rapprocher progressivement les redevances de la valeur de l'eau et du coût collectif des comportements individuels.

Ce texte n'est sans doute pas conforme à la directive cadre « eau » qui avait été inspirée par notre loi de 1964.

2 – Protection de l’environnement et redistribution

On a rarement porté une attention suffisante à l’effet redistributif des atteintes à l’environnement et des mesures prises pour les réduire.

Les ménages à revenu modeste sont souvent plus exposés à ces atteintes n’ayant pas, par exemple, la possibilité de choisir leur résidence dans un lieu abrité du bruit des infrastructures de transport ni d’assurer l’isolation phonique de leur logement.

On se soucie très peu de l’impact sur ces ménages des règlements pris pour protéger l’environnement:

- a-t-on parlé du fait que la « pastille verte » les toucherait principalement compte tenu du fait que leurs véhicules, le plus souvent anciens, ne pourraient en bénéficier et donc ne pourraient circuler en cas de pollution de l’air aigüe?

- s’est-on soucié de l’impact du contrôle technique des véhicules sur le coût d’usage des automobiles du décile inférieur des ménages motorisés les moins fortunés ? Lorsque cette dernière mesure a été prise, le but était de relancer l’industrie automobile, en retirant de la circulation un million de véhicules, plus que d’accroître la sécurité routière : a-t-on vérifié que les véhicules les plus anciens, détenus le plus souvent par des ménages de cette catégorie, roulant peu et soucieux de ne pas risquer d’endommager un véhicule dont ils auraient des difficultés à financer la réparation ou le renouvellement, étaient plus dangereux que les détenteurs de véhicules inutilement puissants ?

- lorsque l’on a supprimé la vignette (qui était un frein utile à l’achat de gros véhicules et aurait pu servir efficacement à promouvoir des véhicules peu consommateurs), a-t-on dit que ce cadeau fiscal était beaucoup plus importants pour les ménages aisés, possesseurs de véhicules récents et puissants, que pour ceux dont le véhicule ancien n’était assujéti qu’à une vignette à taux moitié ou nul ?

Par contre, ceux qui consomment le plus de carburant, en roulant davantage, dans des véhicules plus puissants, ne manquent pas de protester contre un relèvement de la TIPP, en mettant en avant son impact sur les automobilistes plus modestes, sans que l’effet redistributif de la mesure ait été étudié. Quand j’ai plaidé pour une fiscalité écologique nouvelle, j’ai demandé à la Direction de la Prévision si la TIPP avait un effet redistributif défavorable pour les ménages modestes ; je n’ai pas eu de réponse.

L’effet redistributif d’une fiscalité écologique doit être étudié, comme il devrait l’être pour toute mesure fiscale (voir page 2 ci-dessus).

Si une fiscalité écologique nouvelle a un effet redistributif fâcheux, une petite partie de la recette doit être utilisée à compenser forfaitairement cet effet pour les plus démunis, sans supprimer l’effet incitatif de la taxe, comme on l’a vu au § A ci-dessus (au bas de la page 3) avec l’Allocation Personnalisée au Logement à propos du chauffage des logements, et, à la fin du § C, pour l’affectation de tout ou partie de la recette d’un péage urbain.