

Intervention pour le colloque du 7 octobre 2015 organisé par l'AFCDE à Paris

- Les incitations fiscales en faveur de l'environnement en Chine

JIN Banggui - Institut de Recherches Europe-Asie,
Faculté de Droit et de Science Politique, Aix-Marseille Université

Introduction

La fiscalité est désormais un outil important dans la réalisation de la politique environnementale en France comme en Chine.

Il n'existe pas à ce jour une véritable politique fiscale écologique ou environnementale en Chine, bien que cette situation risque d'être changée très prochainement, car l'environnement devient désormais une priorité pour le pouvoir public chinois.

Cependant des mesures fiscales incitatives existent en faveur de l'environnement. Ces mesures existantes peuvent se diviser en deux types : d'une part, mesures incitatives positives – mesures encourageantes et, d'autre part, mesures incitatives négatives – mesures pénalisantes (1).

La taxe environnementale verra le jour dans les mois à venir. En effet, un projet de loi sur la taxe de protection de l'environnement est à l'étude et a été récemment publié en vue de consultation publique (2).

1. Mesures fiscales incitatives existantes

La fiscalité peut influencer les comportements des agents économiques ou des individus en faveur de l'environnement au moyen de mesures incitatives positives (1.1) et de mesures incitatives négatives (1.2). On retrouve ces deux types d'incitations fiscales dans la fiscalité, au sens le plus large du terme, actuellement en vigueur en République Populaire de Chine.

1.1. Incitations fiscales positives – mesures encourageantes

Les incitations fiscales positives cherchent à encourager les comportements favorables à l'environnement par des mesures fiscales dérogatoires (exonération ou réduction de l'impôt, crédits d'impôts, déduction des charges. ...). Ces incitations fiscales existent tant sur le plan des impôts directs (1.1.1) que sur le plan des impôts indirects (1.1.2).

1.1.1. Sur le plan des impôts directs

En ce qui concerne les impôts directs, ces mesures existent essentiellement au niveau de l'impôt sur le revenu des entreprises (équivalent de l'impôt sur les sociétés). Un seul dispositif de cette nature existe au niveau de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

➤ Au niveau de l'IRE

Il existe trois principaux dispositifs fiscaux à cet égard.

- *Exonération ou réduction de l'impôt accordé aux bénéfices réalisés par les projets (activités) permettant la protection de l'environnement, l'économie de l'énergie ou de l'eau*

Aux termes de l'article 27, alinéa 3 de la loi de 2007 sur l'IRE, les bénéfices réalisés par l'entreprise au moyen d'activités (projets) contribuant à la protection de l'environnement ou à l'économie de l'énergie et de l'eau définies par le gouvernement, central bénéficient de l'exonération de l'IRE pour les trois premières années à partir de la réalisation du premier bénéfice et de la réduction de 50% dudit impôt pour les trois années suivantes.

- *Crédit d'impôt accordé à l'achat des équipements spéciaux permettant une meilleure protection de l'environnement ou une économie de l'énergie ou de l'eau*

La loi de 2007 sur l'IRE prévoit que l'investissement consacré à l'achat des équipements spéciaux permettant une meilleure protection de l'environnement, une économie de l'énergie ou de l'eau peut bénéficier d'un crédit d'impôt qui correspond à un pourcentage du prix de l'achat des équipements défini par le gouvernement central.

- *Déductibilité d'un fonds spécial réservé à la protection environnementale ou écologique*

Introduit lors de la réforme fiscale en 2007, le dispositif prévoit la déductibilité, lors de la détermination des bénéfices imposables, d'un fonds spécial prélevé et destiné à la protection de l'environnement ou à la restauration écologique. Pour que le fonds spécial soit déductible, il faut remplir deux conditions : d'une part, ce fonds doit être créé ou prélevé en application d'une loi ou un règlement administratif ; d'autre part, le fonds doit effectivement être prélevé et utilisé pour une finalité environnementale. En cas de changement de l'utilité, le fonds sera non déductible.

➤ Au niveau de l'IR

La seule mesure fiscale en faveur de l'environnement qui existe au niveau de l'IR consiste en l'exonération de l'IR accordée à une prime obtenue par une personne physique en raison de sa contribution en matière environnementale.

1.1.2. Sur le plan des impôts indirects

En taxant moins lourdement les produits ayant un effet moins néfaste sur l'environnement ou en les exonérant d'impôt, le législateur cherche à encourager les comportements des entreprises et des individus écologiquement et énergétiquement vertueux, bien que, il faut le reconnaître, les effets positifs sur l'environnement que l'on pourrait attendre de cet outil fiscal sont relativement limités.

➤ Au niveau de la TVA

Les principales incitations mises en place au niveau de la TVA prennent la forme d'exonération ou réduction de TVA et de remboursement immédiat de TVA après son paiement.

A titre d'exemple, est exonérée de la TVA la vente des produits suivants fabriqués par l'assujettie elle-même :

- L'eau régénéré,
- Les pneus ou poudre de caoutchouc fabriqués entièrement avec les pneus usés ou les pneus abandonnés,
- Les produits de construction fabriqués avec au minimum 30% de matériaux rejetés (plaques du mur, béton, barrières routières, béton d'argile expansé, matériaux ignifuges, matériaux réfractaires, agglomérés, etc.)

A partir du 1^{er} juillet 2015, la vente de l'électricité permet à l'assujettie de bénéficier du remboursement immédiat de 50% de la TVA payée s'il s'agit de sa propre production.

Par ailleurs, la vente certains produits fabriqués par l'assujettie elle-même donne lieu au remboursement immédiat de la TVA juste après son paiement, c'est le cas par exemple pour l'électricité produite en utilisant les déchets comme matière combustible ou pour le bibéton fabriqué en utilisant du béton bitumineux rejeté.

➤ Au niveau de la Taxe sur la consommation

Outre sa fonction budgétaire, la taxe sur la consommation peut également influencer positivement les comportements des agents économiques et des individus en faveur de l'environnement en excluant certains produits du champ d'application de la taxe ou en taxant moins lourdement les produits permettant d'atténuer les effets environnementaux négatifs. Par exemple, les véhicules à faible cylindrée sont soumis à un taux d'imposition considérablement plus faible par rapport aux taux applicables aux véhicules de grosses cylindrées.

1.2. Incitations fiscales négatives – mesures pénalisantes

En taxant ou pénalisant les produits polluants, les incitations fiscales négatives visent en même temps à inciter au développement et à l'adoption de nouvelles technologies respectueuses de l'environnement. En Chine, il existe actuellement deux types de mesures fiscales au sens le plus large du terme : les redevances d'une part (1.2.1), et les taxes d'autre part (1.2.2).

1.2.1. Les redevances sur les émissions des polluants

Sur la base du principe « pollueur-payeur » introduit dans la loi chinoise dès les premières années de la mise en application de la politique d'ouverture et de réforme du système économique, le gouvernement central a mis en place en 1982 en Chine le système de prélèvement des redevances pour émission des polluants. Ainsi, l'émission des polluants atmosphériques, solides et des substances polluantes dans l'eau donne lieu au paiement

d'une redevance selon les tarifs définis par le gouvernement provincial. C'était une des premières mesures fiscales, au sens le plus large du terme, à finalité environnementale.

Le système de prélèvement des redevances pour émissions des polluants mis en place dans les années 80 a fait l'objet d'une réforme importante en 2003.

Il convient de noter que malgré les nouvelles mesures introduites par la réforme de 2003, les effets positifs du prélèvement des redevances sur l'environnement sont loin d'être satisfaisants.

1.2.2. les taxes ou dispositifs fiscaux frappant les matières premières énergétiques ou minérales, les produits consommateurs d'énergie ou dont la consommation est néfaste pour l'environnement

Les mesures fiscales pénalisantes qui frappent les matières imposables ayant un impact sur l'environnement, tels que des sources d'énergie, des véhicules à moteur, les feux d'artifices ou encore les baquettes en bois jetables, se trouvent dans de différentes taxes existantes, notamment dans la taxe sur les ressources (*ziyuan shui*) et la taxe sur la consommation (*xiaofei shui*).

➤ La taxe sur les ressources

N'étant pas présentée comme ayant uniquement ou essentiellement une finalité environnementale, la taxe sur les ressources mise en place le 1^{er} janvier 1994 frappe notamment l'extraction du pétrole brut, des charbons, des métaux ferreux et non ferreux et du sel. Si elle a certainement un effet sur l'environnement en taxant les matières énergétiques, il faut constater que cet effet reste très limité du point de vue environnementale du fait notamment de son taux relativement faible et du son champ d'application restreint.

La taxe est ad valorem pour le pétrole brut et le gaz, et spécifique pour le reste des matières imposable. A titre d'exemple, le tarif applicable pour le pétrole brut est, selon le règlement, entre 5% et 10% du prix de la vente, sachant que le taux actuellement applicable fixé par le Ministère des Finances et le Bureau National des Impôts est de 5%.

➤ taxe sur la consommation et la « taxe sur les carburants »

La taxe sur la consommation (*xiaofei shui*, équivalent des droits d'accises en Europe) à laquelle sont soumis certains produits également taxables de la TVA n'est pas, elle non plus, une taxe à finalité initiale environnementale. Or, certains dispositifs de cette taxe servent indéniablement d'instrument de régulation en faveur de l'environnement. Cette taxe est liée à l'environnement en raison du fait qu'elle frappe les produits dont la consommation ou l'utilisation est nuisible à l'environnement. Le fait que la taxe frappe, entre autres, les carburants combustibles, les véhicules à moteur et les motos, les pétards et les feux d'artifice, les pneus, les baquettes en bois jetables ainsi que les planchers en bois fait sans aucun doute de cette taxe une imposition ayant un effet positif sur l'environnement. Sa finalité environnementale est d'autant plus marquante qu'elle taxe beaucoup plus lourdement les véhicules à moteur de grande puissance que les véhicules

de faible puissance. En effet, le taux applicable aux véhicules à moteur varie entre 1% et 40% du prix de vente selon la puissance de la cylindrée du véhicule.

La « taxe sur les carburants » (*ranyou shui*) qui a fait couler beaucoup d'ancre en Chine il y a quelques années n'existe pas en tant que telle. Lors de la réforme fiscale de 2008, au lieu de créer une nouvelle taxe, le Gouvernement central a choisi de transformer la taxe sur la consommation des carburants en « taxe sur les carburants », en augmentant sensiblement les tarifs et en supprimant les six redevances qui existaient auparavant.

Il existe d'autres dispositifs fiscaux ayant l'effet similaire environnemental.

2. Future taxe environnementale

Un projet de loi sur la taxe de protection de l'environnement est à l'étude. En effet, ce projet a été publié le 10 juin 2015 par le Bureau des Affaires Législatives du Conseil des Affaires d'Etat en vue d'une consultation publique.

2.1. *Matières imposables (champ d'application de la taxe)*

Selon le projet de loi, quatre types de matières seront imposés par la taxe :

- Emission des polluants atmosphériques
- Emission des substances polluantes dans l'eau
- Décharge des déchets solides
- Production des nuisances sonores

2.2. *Tarifs applicables*

Le tarif variera selon les matières imposables et dépend du volume des polluants émis ou provoqués. Les collectivités locales disposent du droit d'augmenter les tarifs selon la situation environnementale de la région.

2.3. *Mesures dérogatoires*

Certaines mesures de faveur seraient prévues pour tenir compte surtout de la situation économique du pays et du développement de certains secteurs. La nouvelle taxe environnementale a certes pour objet une meilleure protection de l'environnement, l'adoption de ces mesures dérogatoires a certainement pris en considération les contraintes économiques du pays, ce qui réduirait considérablement l'impact positif que cette nouvelle taxe peut avoir sur l'environnement.

Conclusion

Vu la gravité de la situation environnementale en Chine, il n'est pas inopportun de s'interroger sur l'efficacité de ces mesures fiscales liées à l'environnement. Le caractère médiocre des résultats de ces mesures est dû aux raisons de divers ordres.

Les mesures fiscales prises par l'autorité chinoise jusqu'à présent ne suffisent pas, à notre sens, à dire que la Chine mène une véritable politique fiscale écologique ou

environnementale, car beaucoup d'autres dispositifs fiscaux en faveur de l'environnement déjà mis en place depuis un certain nombre d'années dans d'autres pays ne voient pas encore le jour dans l'Empire du milieu. Je pense par exemple aux mesures fiscales favorable à l'économie de l'énergie dans le domaine de l'habitat et de la construction.

Il est également souhaitable d'inclure la forêt et l'eau douce dans le champ d'application de la taxe sur les ressources.

Bien d'autres mesures fiscales pourraient aussi être utiles, par exemple, l'élargissement de l'assiette de la TVA en incluant les engrais chimiques agricoles, les pesticides ou encore les films plastiques agricoles.