



# Comité pour l'économie verte

## **Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ?**

*Bénédicte Peyrol, Députée de l'Allier*

*Dominique Bureau, Président du Comité pour l'Économie Verte*



Le CEV réunit les autorités et parties prenantes concernées par les enjeux de la fiscalité de l'énergie, de l'économie circulaire, de l'eau et de la biodiversité, ainsi que par l'ensemble des outils économiques permettant, en complément des leviers budgétaires et réglementaires traditionnels, de favoriser la transition énergétique. Lors de la conférence du 13 février 2018 relative au pacte fiscal écologique, le Ministre de la Transition Écologique et Solidaire avait sollicité le Comité pour l'Économie Verte (CEV) afin que celui-ci rende un rapport sur la mise en œuvre d'une fiscalité environnementale efficace sur le quinquennat.

Ce rapport a été conduit sous la responsabilité de Dominique Bureau, Président du CEV et Bénédicte Peyrol, Députée de l'Allier. Il a été discuté lors des réunions plénières mensuelles du CEV entre avril et juillet 2018. Sa version finale a pris en compte, dans la mesure du possible, les observations des parties prenantes. Lorsque celles-ci apparaissaient trop contradictoires, les coprésidents ont pris leurs responsabilités, en tenant compte évidemment des débats très riches et constructifs au sein du Comité, et guidés par le souci de fournir les diagnostics utiles à la décision, en mettant en exergue autant que possible les éléments-clés à prendre en compte pour les arbitrages.



# Introduction

La fiscalité écologique est un outil essentiel pour atteindre les objectifs environnementaux que la France s'est fixée, notamment dans le cadre de son Plan climat et de plusieurs feuilles de route (Plan biodiversité, feuille de route économie circulaire...). En effet, dans son principe, elle formalise directement que chacun doit prévenir les atteintes qu'il porte à l'environnement, ce qui nécessite que tous y soient responsabilisés. C'est donc un instrument-clef d'un pacte social écologique : l'acceptabilité de la fiscalité environnementale ne pourra être réussie que si se conclue entre tous les acteurs concernés (État, collectivités territoriales, entreprises et citoyens) un véritable contrat fiscal écologique.

Les économistes soulignent par ailleurs l'efficacité de la structure des prix relatifs des biens et services pour orienter les choix de production et de consommation, et ainsi réaliser une ambition environnementale au moindre coût pour l'économie, en incitant à mobiliser, par ordre de mérite, c'est-à-dire en commençant par les moins coûteuses, l'ensemble des solutions possibles pour réduire les empreintes écologiques. Elle s'inscrit ainsi dans la recherche des meilleures orientations vers des technologies nécessaires au développement de comportements plus vertueux d'un point de vue environnemental.

Son essor nécessite de respecter les principes suivants sans lesquels la transition fiscale et écologique ne pourra être assurée :

- la définition d'une trajectoire de long terme crédible pour donner de la lisibilité aux acteurs économiques et les accompagner ainsi vers le changement ;
- l'évaluation de ses impacts économiques et sociaux, pour qu'elle ne pèse pas excessivement sur le pouvoir d'achat et la compétitivité, les mesures d'accompagnement pour s'en assurer faisant partie intégrante de sa construction. Plus généralement, l'utilisation des recettes de toute nouvelle réforme de la fiscalité environnementale détermine ses effets macroéconomiques et sociaux, et peut favoriser la transition des secteurs économiques vers la performance environnementale. Elle doit être justifiée au cas par cas. Les choix en ce domaine doivent être effectués en s'assurant de l'adhésion de l'ensemble des acteurs concernés ;
- la nécessité que la fiscalité écologique couvre effectivement l'ensemble des pollutions concernées, en évitant les exemptions qui nuisent à son efficacité ;
- la mise en œuvre des orientations du quinquennat en matière de finances publiques : baisser d'un point les prélèvements obligatoires, ramener en cinq ans le déficit public à un niveau proche de l'équilibre, réduire la dépense publique de plus de trois points de PIB, le développement de la fiscalité environnementale s'inscrivant dans un processus général de réduction des distorsions fiscales ;
- la recherche des combinaisons les plus efficaces pour les politiques environnementales avec la question de la pertinence des outils utilisés et de la bonne articulation entre les mesures de fiscalité environnementale, les mesures réglementaires et les normes.

Le premier constat qui ressort des travaux réalisés par le Comité pour l'économie verte dans cette perspective est que la fiscalité écologique manque encore d'une gouvernance appropriée. En effet, celle-ci doit être intégrée dans une stratégie d'ensemble assurant sa cohérence avec les autres politiques environnementales et la stratégie budgétaire et fiscale.

Cette fiscalité nécessite également de mieux rationaliser en amont les différents objectifs environnementaux fixés afin de lui donner une meilleure visibilité et favoriser son suivi. En effet, la multiplication d'objectifs au travers de différents documents (Objectifs de développement durable de l'ONU – ODD –, Stratégie nationale bas-carbone – SNBC –, Loi de transition énergétique pour la croissance verte – LTECV – du 17 août 2015, Accord de Paris...) n'est pas favorable à la lisibilité des politiques suivies.

À cet égard, la fiscalité écologique a le mérite d'attaquer les problèmes à leurs racines économiques à l'origine des émissions polluantes, à savoir le fait que, spontanément, le système de prix qui guide les choix des agents économiques ne prend pas en compte les coûts sociaux environnementaux. Les travaux menés par le CEV au printemps 2018 insistent sur la nécessité de lui assurer une meilleure transparence, notamment quant à l'explication de l'utilisation des recettes qui en est fait. Plusieurs options, non exclusives les unes des autres, sont ici envisageables : entre utilisation des recettes en faveur de la transition écologique ou leur allocation au budget général de l'État en vue de réduire d'autres impôts, ou financer des mesures de compensation pour le maintien du pouvoir d'achat de certains ménages.

La première partie de ce rapport s'attache à définir sa gouvernance souhaitable. La seconde partie, thématique, par pollution ou par enjeu environnemental, vise à éclairer les choix pour les prochaines lois de finances et la stratégie pluriannuelle en ce domaine. Les principales recommandations du rapport sont résumées ci-dessous, les premières concernant le cadre institutionnel à mettre en place, et les secondes concernant les priorités d'action.

# Synthèse de l'ensemble des propositions du rapport<sup>1</sup>

1. *Consacrer, dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2020, un « jaune budgétaire » à la fiscalité environnementale pour donner une vision intégrée de la manière dont les instruments, notamment fiscaux, votés lors des lois de finances concourent à la prévention des atteintes à l'environnement, conformément à l'article 3 de la Charte de l'environnement.*
2. *Décrire le développement de la fiscalité environnementale et le programme envisagé de réduction des dépenses fiscales dommageables à l'environnement dans les lois de programmation des finances publiques.*
3. *Intégrer systématiquement dans les présentations budgétaires de la fiscalité environnementale l'évaluation des impacts et les principes retenus pour l'utilisation de ses recettes. Pour assurer l'adhésion des acteurs, il conviendrait de créer un moment annuel de concertation dédié à l'investissement et la fiscalité verte.*
4. *Élaborer à l'horizon 2021 des indicateurs de suivi de la fiscalité environnementale intégrés aux documents budgétaires (RAP ou « jaune budgétaire ») permettant d'évaluer sa conformité avec les objectifs environnementaux fixés et les impacts sociaux et économiques.*
5. *Favoriser une meilleure communication, vis-à-vis des contribuables et des collectivités locales, sur les enjeux et l'utilisation des recettes des taxes environnementales afin d'en renforcer l'acceptabilité sociale et de concrétiser le pacte fiscal écologique.*
6. *Mettre en œuvre dès le PLF 2019 les mesures prévues dans les plans et programmes nationaux concernant l'énergie, les transports et l'économie circulaire, pour en assurer la prévisibilité à l'horizon du quinquennat au moins : outre, la progression de la trajectoire de la composante carbone, car celle-ci conditionne l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions du plan national sur le climat et de nos engagements associés à l'Accord de Paris, les mesures fiscales issues de la feuille de route économie circulaire (FREC), notamment s'agissant de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « déchets », la tarification appropriée des hydrofluorocarbures (HFC) et les mesures fiscales issues des Assises de la mobilité.*
7. *Agir, au niveau européen, afin de favoriser la mise en place d'un prix plancher du carbone sur le secteur de l'électricité, sur un champ aussi large que possible.*
8. *Établir en 2019 pour tous les secteurs dont les émissions ne sont pas encore soumises à un prix du carbone significatif des stratégies pour y remédier, en assurant, quand cela est nécessaire, la cohérence des tarifications entre émissions et puits. Il convient par ailleurs que les pollutions plus locales affectant la santé soient aussi correctement tarifées.*
9. *Annoncer, dans le cadre du PLF 2019, pour la durée du quinquennat, les principes pour l'utilisation des recettes correspondantes à la fiscalité environnementale, notamment le produit du relèvement prévu de la composante carbone. Dans ce cadre, les mesures*

---

<sup>1</sup>Ces propositions sont expliquées de manière plus détaillée dans le corps du texte du rapport.

*d'accompagnement qui pourraient être à renforcer pour assurer l'acceptabilité de la trajectoire de prix du carbone pour certains ménages ruraux ou en situation de précarité énergétique et certaines petites et moyennes entreprises, si la remontée des prix des fossiles s'accélère, devraient être définies. Ces mesures ne doivent cependant pas en réduire le caractère incitatif.*

- 10. Mettre en chantier une véritable stratégie en matière de tarification routière, notamment pour le fret et pour les zones urbaines.*
- 11. Proposer dans le cadre du PLF 2020 des mesures d'ensemble permettant de limiter l'artificialisation des sols sur la base des recommandations que le groupe de travail du CEV, lancé à la mi-2018 dans le cadre du plan biodiversité, fera sur ce sujet.*
- 12. Lancer d'ici le second semestre 2019 le groupe de travail du CEV relatif au rééquilibrage des redevances des Agences de l'eau avec pour objectif de présenter des mesures concrètes dans le cadre du PLF 2020.*



# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	5
Synthèse de l'ensemble des propositions du rapport.....	7
<b>Première partie : La nécessité d'un cadre intégré et lisible, pour assurer l'essor d'une fiscalité écologique à la hauteur des enjeux</b> .....	11
1. Un verdissement indéniable de la fiscalité dans un cadre qui fait cependant l'objet de critiques récurrentes justifiées.....	11
a. L'évolution récente vers une fiscalité plus verte.....	11
b. Une fiscalité environnementale fragmentée, peu lisible et non pilotée.....	12
c. La persistance de dépenses fiscales importantes et source d'inefficacités.....	14
2. D'un verdissement de la fiscalité à un verdissement d'ensemble des finances publiques.....	15
a. Une meilleure clarification sur la nature des instruments de la fiscalité environnementale nécessaire.....	15
b. Les principes d'égalité, d'annualité et d'universalité face à la fiscalité environnementale incitative.....	16
c. La fiscalité environnementale à intégrer dans la réforme de la fiscalité française.....	18
d. Une démarche de verdissement globale.....	19
3. Une ambition fixée, des acteurs à embarquer : comment construire l'écofiscalité comportementale ?.....	22
a. La fiscalité environnementale comme instrument de déclenchement des investissements en faveur de l'innovation.....	22
b. La compréhension de la fiscalité environnementale, clef de voûte de son succès.....	24
c. Le besoin de visibilité sur l'utilisation des recettes.....	24
<b>Deuxième partie : Pour un niveau d'ambition répondant aux enjeux</b> .....	27
1. Des réformes ambitieuses déjà décidées, à compléter et à accompagner.....	27
a. Restructurer la fiscalité des déchets et du recyclage.....	27
b. Couvrir toutes les émissions de GES.....	28
c. Accompagner les transitions : évaluer finement les impacts sociaux et territoriaux de la hausse programmée de la taxe carbone sur les carburants et les combustibles de chauffage des ménages et adapter le dimensionnement des instruments de compensation des effets anti-redistributifs de cette hausse.....	31
2. Des chantiers à ouvrir.....	34
a. Pollution de l'air : des instruments à créer.....	34
b. Pollution de l'eau : lancer une réflexion de fond sur un rééquilibrage des redevances des Agences de l'eau afin de respecter le principe « pollueur-payeur ».....	37
c. Préserver la biodiversité et lutter contre l'artificialisation des sols : un groupe de travail dédié.....	38
<i>Annexe 1 : État des lieux de la fiscalité environnementale par grande thématique environnementale</i> .....	43
<i>Annexe 2 : Données comparatives de la fiscalité environnementale en France et dans le reste de l'Europe</i> .....	59
<i>Annexe 3 : Commentaires des parties prenantes</i> .....	67



# Première partie : La nécessité d'un cadre intégré et lisible, pour assurer l'essor d'une fiscalité écologique à la hauteur des enjeux

*Avec la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et les redevances sur l'eau, puis, plus récemment, la création de la composante carbone, une fiscalité écologique s'est progressivement constituée, qui a aujourd'hui un poids significatif dans les évolutions récentes des prélèvements obligatoires. Pour autant, l'ensemble des instruments y participant demeure fragmenté. Pour confirmer notre ambition, il faut clarifier, expliquer, rendre visible.*

*Le développement de la fiscalité écologique nécessite d'en préciser l'objet et les conditions de mise en œuvre, à la fois du point de vue des finances publiques et des politiques environnementales : est-ce une fiscalité comportementale ou un instrument de financement de la transition écologique ? Pourquoi et comment doit être utilisée sa recette ? Comment s'articule-t-elle avec les réformes fiscales, le verdissement de l'action publique et les autres instruments des politiques environnementales ?*

## 1. Un verdissement indéniable de la fiscalité dans un cadre qui fait cependant l'objet de critiques récurrentes justifiées

### a. L'évolution récente vers une fiscalité plus verte

La fiscalité environnementale regroupe « l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles » d'après la définition retenue par l'OCDE.

La fiscalité environnementale française est faite d'instruments variés. En effet, elle contient à la fois des dispositifs fiscaux très anciens, comme la taxe sur les consommations énergétiques (la taxe intérieure sur le pétrole a été créée en 1928), qui ont d'abord un objectif de rendement budgétaire, mais qui ont pu évoluer récemment pour intégrer explicitement des enjeux environnementaux et climatiques (composante carbone à partir de 2014), des instruments dimensionnés pour répondre à des besoins de financement d'actions de gestion de la ressource ou de traitement des pollutions (comme les redevances des agences de l'eau créées en 1964), ou des taxes à visée environnementale (comme la taxe parafiscale sur les pollutions atmosphériques dans les années 1990, devenue TGAP « air » à partir de l'an 2000).

L'ensemble des taxes environnementales représente 49,7 Md€ en 2016 selon Eurostat, soit 2,2 % du PIB (et 4,9 % de l'ensemble des impôts et cotisations sociales), Cette part des taxes environnementales est en augmentation par rapport au passé récent (1,87 % du PIB en 2007 et 1,96 % en 2012). La fiscalité environnementale française repose en très grande partie sur les consommations énergétiques, notamment les énergies fossiles. La plus grande part de la fiscalité correspondante est ainsi acquittée par les ménages, en ligne avec les pratiques des plus grands pays de l'UE.

En se fixant les objectifs de porter la composante carbone à 86 € la tonne de CO<sub>2</sub> en 2022, de taxer le gazole comme l'essence d'ici 2021 et de relever la TGAP « déchets » pour que le stockage devienne plus coûteux que le recyclage, la France a maintenant franchi une étape dans l'utilisation de fiscalité environnementale. Ces évolutions représenteront une augmentation du montant de la fiscalité environnementale en part de PIB, de l'ordre de +0,11 point de PIB en 2018. Ainsi, les évaluations de l'OCDE en matière de « fossé sur la tarification du carbone » (*carbon pricing gap*) montrent des progrès tangibles pour la France, qui placent notre pays sur une trajectoire exemplaire en termes d'effort et d'efficacité, si l'on se réfère, par exemple, aux recommandations du rapport Stern-Stiglitz<sup>2</sup>.

Cependant, même dans le cas des émissions de gaz à effet de serre, le satisfecit n'est que relatif car, des exemptions importantes demeurent pour le CO<sub>2</sub> d'une part (selon l'OCDE<sup>3</sup>, en 2015, en France, 45 % des émissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation d'énergie avaient un taux de taxation du carbone, système de quotas européens inclus, égal à 0 €/tCO<sub>2</sub>), et, d'autre part, il faut infléchir les émissions des « autres gaz » (comme les HFC, un engagement du plan climat).

Par ailleurs, l'élaboration des nouveaux plans d'action et stratégies (pour l'économie circulaire, une mobilité durable, l'agriculture et l'alimentation, la biodiversité, la décarbonation de l'économie...) ont identifié de nombreux domaines où les incitations économiques existantes sont insuffisantes pour orienter efficacement les comportements et l'offre des entreprises vers le durable car sa compétitivité économique par rapport aux filières existantes demeure insuffisante. Le relèvement de la TGAP « déchets », par exemple, vise à corriger ce type de situation, qui retarde l'essor du recyclage et le mouvement vers l'écoconception.

En observant que, notamment pour l'artificialisation des sols et les pollutions de l'air et de l'eau, les progrès réalisés ne suffisent pas à nous placer sur des trajectoires en ligne avec les objectifs visés en ces domaines, les analyses menées au sein du Comité pour l'économie verte<sup>4</sup> confortent l'idée que la fiscalité environnementale n'a pas encore la place qu'elle devrait avoir dans les politiques environnementales. Renforcer son rôle est justifié eu égard aux enjeux globaux, climatiques et de diversité biologique, et locaux, sanitaires et de qualité de vie, à relever, et à leurs impacts économiques et sociaux.

## **b. Une fiscalité environnementale fragmentée, peu lisible et non pilotée**

La lisibilité de la fiscalité environnementale est déterminante pour son impact sur les comportements. En effet, différents outils peuvent être mobilisés pour mettre en place la fiscalité environnementale (taxes directes, accises, fiscalité locale...) et ces outils peuvent donner plus ou moins de lisibilité au développement de la fiscalité environnementale et à son impact au niveau local. En l'état, ce que la statistique regroupe au titre de la fiscalité environnementale est en fait un ensemble très hétérogène, composé de :

- Taxes directes ou indirectes : la fiscalité environnementale peut prendre la forme d'une taxe directe, comme la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) ou d'une taxe indirecte, par exemple incluse dans les accises (impôts indirects perçus sur la consommation), comme la

<sup>2</sup>Report of the high-level commission on carbon prices, Carbon Pricing Leadership Coalition, <https://www.carbonpricingleadership.org/report-of-the-highlevel-commission-on-carbon-prices>

<sup>3</sup>Rapport « Effective Carbon Rates », 2015, OCDE.

<sup>4</sup>Voir par exemple Mireille Chiroleu-Assouline, « Verdissement de la fiscalité : quels effets sur les entreprises ? », 2018, que le comité a auditionné.

composante climat-énergie de la TICPE. Le vecteur retenu peut avoir un impact sur l'effet comportemental : la littérature économique indique que la demande en carburants est beaucoup plus élastique (jusqu'à trois fois plus) à l'introduction d'une taxe carbone qu'à une simple augmentation des prix, augmentation pouvant être causée par des effets économiques ou par des évolutions des accises. Ainsi, la lisibilité de la mise en place d'une taxe carbone est cruciale pour assurer son efficacité.

- Contributions, redevances : d'autres instruments économiques peuvent avoir un effet sur les prix sans être considérés comme de la fiscalité à proprement parler ; par exemple, les éco-contributions versées par les entreprises appartenant à une filière à responsabilité élargie du producteur (REP) ne sont pas de la fiscalité, mais permettent cependant de mettre en place un signal prix qui peut être assis sur l'impact environnemental des produits et ainsi diriger les choix des acteurs économiques. Une approche différente est appliquée dans le cas des redevances : en effet, celles-ci sont versées par les usagers d'un service afin de financer celui-ci et sont donc généralement proportionnelles au service rendu (par exemple, la redevance d'enlèvement des ordures ménagères – REOM – vise à financer le service public de gestion des déchets, dans les collectivités où elle est mise en place).
- Fiscalité localement modulée ou fiscalité nationale : certaines taxes environnementales sont mises en place au niveau local, comme les redevances perçues par les Agences de l'eau. Ce système permet aux acteurs économiques de faire le lien entre la fiscalité et la pollution locale. Si ces taxes s'adosent à des pollutions locales, une fiscalité géographiquement différenciée peut permettre d'ajuster le niveau des prélèvements en fonction des externalités de façon plus précise. Cependant, développer la fiscalité environnementale au niveau local peut poser un problème d'efficacité économique : en effet, cela peut entraîner de fortes disparités dans les niveaux de taxation entre les différentes zones géographiques sans lien avec le niveau d'externalités associé à la pollution. Cela diminue alors fortement l'efficacité des réductions de la pollution, particulièrement dans le cas d'une pollution qui est étendue au niveau mondial.

La conséquence de l'éparpillement et du caractère protéiforme de cette fiscalité environnementale est que l'entreprise ne pilote pas cette fiscalité autant que d'autres impôts. En effet, sauf dans certains secteurs les plus directement concernés (exemple transport, énérgo-intensifs, entreprises soumises à l'éco-contribution), les directions fiscales des entreprises délaissent souvent cette fiscalité qui peut apparaître comme opaque et qui a ainsi peu de poids dans les décisions stratégiques de l'entreprise.

L'action en ce domaine doit ainsi se déployer sur deux plans : l'amélioration intrinsèque de la qualité de la fiscalité environnementale pour en améliorer la lisibilité ; et le développement d'actions d'explication et de communication à destination des acteurs concernés pour qu'ils en saisissent le sens et que le meilleur profit comportemental puisse donc en être tiré. Les services qui en assurent la perception sont en première ligne à cet égard. Ils doivent donc intégrer que ce travail pédagogique est essentiel, et leur incombe de fait en tant qu'interface avec les agents économiques concernés. Leurs sites internet notamment doivent être enrichis en conséquence.

Au-delà, les difficultés proviennent du fait que la fiscalité environnementale n'est pas lisible dans sa dimension incitative et qu'il demeure beaucoup d'incertitudes sur l'articulation entre les instruments contributifs au financement de services publics, la tarification de ces derniers et la tarification des atteintes à l'environnement. Dans les domaines de l'eau ou des déchets par exemple, les approches sont très hétérogènes (redevance locale versus taxe nationale par exemple). Il apparaît ainsi probable qu'une meilleure définition du rôle de la fiscalité environnementale trouvera des limites s'il n'y a pas de doctrine mieux établie sur le financement de ces services publics (par exemple, la politique en matière de redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) ne peut se concevoir sans une approche globale du contexte des finances publiques locales).

### c. La persistance de dépenses fiscales importantes et source d'inefficacités

Afin d'assurer la cohérence du signal-prix transmis à tous les acteurs économiques, le déploiement de la fiscalité environnementale devrait s'accompagner d'une réduction de certaines formes d'aides publiques allant à l'encontre de ses objectifs, sans quoi son effet comportemental sera limité.

Par « subventions dommageables à l'environnement », on entend les aides publiques de toute nature (subvention, crédit d'impôt, exonération ou réduction de taxe...), visant un objectif autre qu'environnemental (économique par exemple), mais produisant des effets secondaires négatifs sur l'environnement. Selon le dernier rapport de la Cour des comptes<sup>5</sup>, les dépenses fiscales dommageables à l'environnement sont estimées à 6,9 Md€ en 2016, au sens de la définition des dépenses fiscales adoptées dans les documents budgétaires (Voies et Moyens Tome 2). Il s'agit principalement d'exonérations ou de réductions sectorielles de taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE). Elles constituent donc un enjeu important en matière de lutte contre les pollutions et les gaz à effet de serre.

En effet, les exemptions nuisent non seulement à l'efficacité de l'outil fiscal (la dépollution sera moindre dans les secteurs exonérés) mais aussi à son efficacité (le coût moyen de la dépollution sera plus important), car elles limitent son champ et donc le périmètre au sein duquel les réductions de la pollution seront réparties de façon optimale entre les acteurs. Cependant, des aménagements ou des exemptions ciblées peuvent se justifier dans des cas précis, par exemple en cas de risque de déplacement d'une pollution globale dans un autre pays (dû, par exemple, à une perte de compétitivité de l'activité sur le territoire national) ou de contournement de la taxe (dans le cas de la TICPE, le carburant consommé par le transport routier de marchandises constitue une assiette fiscale très mobile ; le renforcement des taux de la TICPE qui lui sont appliqués comporte donc un risque de pollution sur le territoire national à partir de carburants achetés à l'étranger bénéficiant d'une moindre fiscalité).

Des efforts ont été engagés en France depuis 2013 sur ce sujet, avec par exemple la suppression de l'exonération de taxe sur la consommation de gaz naturel dont bénéficiaient les ménages à compter de 2014, la fin progressive (amorcée en 2016 et poursuivie en 2018) de la fiscalité plus faible dont bénéficiait le diesel, qui constituait bien une subvention implicite au diesel avec des effets négatifs sur la pollution de l'air, ou encore la suppression progressive de l'exonération de taxe sur la consommation de GPL combustibles (butane et propane) d'ici à 2022.

Ces dispositifs, encore nombreux, restent difficiles à réformer car ils répondent souvent d'abord à un objectif économique, en ciblant des secteurs d'activité qui font face à des difficultés économiques dans un contexte de concurrence internationale (fret routier, agriculture). Apporter une aide à ces secteurs peut en effet s'avérer légitime, mais il serait plus efficace que cette aide transite par d'autres canaux, de manière à ne pas créer de mauvaise incitation sur le plan environnemental (par exemple en désincitant à limiter la consommation de carburant en raison des exonérations ou réductions qui s'y appliquent). Il semblerait pertinent que le Comité pour l'économie verte travaille sur cette question dans le cadre d'un groupe de travail dédié afin d'identifier précisément les aides publiques dommageables à l'environnement et proposer un calendrier de réformes de celles-ci.

---

<sup>5</sup>Cour des comptes, septembre 2016, « L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable ».

## 2. D'un verdissement de la fiscalité à un verdissement d'ensemble des finances publiques

### a. Une meilleure clarification sur la nature des instruments de la fiscalité environnementale nécessaire

La fragmentation de la fiscalité sur l'environnement est sans conteste excessive, mais elle reflète aussi pour une part une diversité d'objectifs et de moyens qui a des fondements, certes mal perçus, mais importants aussi bien sur le plan économique que juridique. Une meilleure qualification des différents instruments est donc nécessaire, qui doit trouver son origine dans leur objet. En effet, celui-ci est déterminant pour en concevoir les conditions d'efficacité. Au contraire, l'analyse à partir des effets est source de confusion car tous les instruments fiscaux ont à la fois des effets comportementaux, contributifs et distributifs. C'est donc à partir de leur qualification que l'on peut construire, avec comme cas polaires :

- des taxes contributives pures répondant au cahier des charges de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, pour financer les dépenses publiques et certains transferts sociaux ;
- à l'opposé, la fiscalité à visée exclusivement comportementale<sup>6</sup>, pour donner un juste prix aux biens pour lesquels le marché ne le fournit pas, orienter les comportements de demande et stimuler « l'offre de solutions ».

Il faut ajouter à ces deux cas, les redevances pour service rendu.

Si l'on considère les deux premiers cas, on peut observer que l'objet est unique - respectivement financement et incitation - et que les effets incidents sur le deuxième objectif ne sont qu'indirects. Ces effets indirects sont le plus souvent négatifs ou indésirables et on parle alors d'effet distorsif de la fiscalité générale (aucun impôt n'est sans effet sur l'investissement, l'innovation, le chômage).

À l'inverse, le fait, que les taxes comportementales génèrent une recette fiscale (plus ou moins pérenne selon les élasticités-prix), impose de répondre à deux enjeux :

- d'une part, y est associé un effet *ex-ante* sur le pouvoir d'achat ou le profit des agents qui supporteront la taxe, qui selon les cas sera ou non compensé par l'évolution de la fiscalité générale ;
- d'autre part, cette recette fait l'objet de revendications quant à son utilisation. Les principes de neutralité fiscale, de recherche de double-dividende mais aussi la reconnaissance du besoin d'accompagnement des perdants potentiels qui seront développés ci-dessous visent à répondre à ces enjeux et à transformer en opportunité les problèmes d'acceptabilité associés.

Dans ces deux cas polaires, la nature exclusive de l'objectif est manifeste :

- dans le premier cas, il s'agit de financer les biens publics de manière équitable sans distorsions excessives sur l'activité économique, ce qui relève d'une logique de transfert de richesse des acteurs privés vers le financement de dépenses publiques ;

---

<sup>6</sup>Cf. « Un pacte fiscal écologique pour accélérer la transition écologique et solidaire : références économiques », Conseil économique pour le développement durable, 2018.

- dans le second cas, il s'agit de responsabiliser tous les agents économiques à leurs impacts environnementaux, dans des conditions équitables mais sans réduire la prévention recherchée, notamment chez les acteurs où l'enjeu est le plus fort, ce qui relève d'une logique de tarification (des coûts sociaux).

En fait, le seul cas où les deux types d'objectifs convergent spontanément est celui des redevances pour service rendu. Mais cela ne vaut qu'en l'absence de coûts fixes à financer. Ce cas est toutefois important à signaler, car dans notre pays, « l'agencisation » des services publics est limitée et donc leur tarification peu mobilisée. Or, certaines taxes à faible rendement constituées en vue de financer des opérateurs publics peuvent s'apparenter à une forme de redevance pour service rendu (cf. par exemple la taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés, dont le produit est affecté pour partie au gestionnaire de l'espace naturel dans lesquels les passagers ont débarqué : ce que le passager paie ici, c'est l'accès qu'on lui accorde dans cet espace protégé et les charges associées).

Par ailleurs, il pourrait être souhaitable de faire évoluer certains impôts vers une logique plus incitative (cf. financement du service public des ordures ménagères). En revanche, il faut éviter de faire dépendre le financement à long-terme de ces services des pollutions émises, que l'on veut justement réduire.

La transition écologique a besoin de mobiliser tous ces instruments. De plus, dès lors que tous affectent les comportements par rapport à l'environnement, ils sont comptés dans la fiscalité environnementale. Mais, pour les concevoir, il faut les distinguer selon leur objet en privilégiant le principe « un objectif-un instrument » car ils n'appellent pas les mêmes évaluations d'impact.

Ainsi, il est souhaitable de mieux mettre en valeur les différentes composantes de la fiscalité pesant sur un même produit. Par exemple, pour la fiscalité énergétique, la part issue de la contribution climat-énergie dans la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, qui est fondamentalement un coût du produit, devrait être rendue plus lisible dans le prix des produits. Tous ces éléments de compréhension devraient accompagner les décisions en matière de taxes environnementales, pour en assurer l'intelligibilité par le public. C'est aussi essentiel pour la prospective. Par exemple, on peut imaginer que l'évolution du parc automobile vers l'électrique affectera à terme la composante carbone. La diminution de la recette correspondante constituera simplement la preuve de son efficacité et des politiques « véhicule propre ». En revanche, la diminution concomitante de la partie contributive des accises sur les produits énergétiques, fiscalité de rendement, nécessitera de trouver d'autres sources de financement.

Le besoin d'anticipation le plus aigu à cet égard est celui des carburants utilisés par les transports routiers de marchandises, pour lesquels la situation actuelle issue de choix passés, faits dans un contexte où l'enjeu climatique apparaissant encore éloigné, et de l'abandon de la redevance kilométrique – qui assurait pourtant un traitement équitable des pavillons – n'est pas soutenable. Pour bâtir une stratégie, il faudra donc à la fois considérer la diversité des coûts sociaux (CO<sub>2</sub>, pollutions locales, congestion...) et simultanément reconstruire des modèles pérennes de financement des infrastructures<sup>7</sup>.

## **b. Les principes d'égalité, d'annualité et d'universalité face à la fiscalité environnementale incitative**

La fiscalité environnementale comportementale trouve son fondement juridique dans la Charte de l'environnement, partie intégrante du bloc de constitutionnalité depuis 2005, et met en application le principe pollueur-payeur établi par l'article L.110-1 du code de l'environnement, qui prévoit que « les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ». En l'absence de régime spécifique, la manière dont on doit y appliquer les

---

<sup>7</sup>Cf. CEDD : « Comment tarifier l'usage des routes au juste prix ? Leçons de l'écotaxe PL » (2013) et « La gestion des infrastructures de réseaux » (2015).



principes généraux de la fiscalité soulève des difficultés, avec des débats récurrents par rapport aux questions d'égalité, d'annualité et d'universalité.

Toute fiscalité doit respecter le principe d'égalité. Cependant, le Conseil Constitutionnel considère que ce principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à l'objectif d'intérêt général poursuivi, même si les règles qui président à ces traitements différenciés doivent être solidement justifiées par rapport aux objectifs poursuivis. Toute exemption, exonération, ou taux réduit en matière de fiscalité environnementale ne peut entrer en contradiction de manière flagrante avec l'objectif environnemental recherché.

Sur ce point, les principes du droit sont donc convergents avec les principes économiques (sous réserve de considérer l'ensemble du signal-prix, qu'il relève de taxes environnementales ou de mécanismes de quotas échangeables sous plafond), puisque ces exemptions, en restreignant le champ des pollutions couvertes par un signal-prix approprié, nuisent à l'efficacité des réductions de la pollution et donc à l'efficacité de la taxe, souvent pour des agents économiques dont les pollutions sont justement sensibles.

Certes les motivations sont différentes, mais elles se rejoignent pour éviter les exemptions et taux réduits. En revanche, du point de vue économique, il est possible de considérer un abattement à la base forfaitaire tout en préservant l'impact incitatif, puisque, dans ce cas, le prix marginal est maintenu. De ce point de vue, le choix à réaliser est alors d'arbitrer entre un principe pollueur-payeur strict « à la première émission » et la nécessité de compenser certains perdants ou de limiter le fardeau pour des agents économiques n'ayant objectivement pas d'alternative. Dans cette même perspective, des taxes appliquées seulement aux émissions en excès par rapport à celles correspondantes aux meilleures technologies disponibles peuvent se justifier dans le cas où le risque de pertes de marché à l'international par rapport à des produits moins performants sur le plan environnemental est documenté.

Par ailleurs, la définition d'objectifs de long terme et la mise en place d'une fiscalité environnementale adéquate sur le moyen terme constituent des éléments essentiels, car cela permet d'assurer la crédibilité des politiques publiques en donnant de la visibilité aux acteurs économiques, notamment aux investisseurs. De plus, la définition d'une trajectoire permet de stimuler l'innovation à moyen-terme et d'orienter les choix d'investissements de moyen ou long terme, dont le renouvellement est peu fréquent, afin d'éviter les effets de verrouillage technologique (*lock-in*). Dans ces conditions, la pluriannualité des trajectoires annoncées et leur respect conditionnent l'efficacité de l'instrument. À défaut de règles spécifiques, il convient donc d'utiliser pleinement en ce domaine les instruments dont on peut disposer pour établir cette visibilité pluriannuelle, notamment les lois de programmation des finances publiques, qui systématiquement devraient comporter un chapitre dédié, définissant ses évolutions à moyen-terme, les réductions d'autres impôts ainsi permises et plus généralement les principes pour l'utilisation de sa recette.

Le principe d'universalité budgétaire, qui proscrit a priori toute affectation ciblée des recettes, est en effet délicat car le fléchage systématique d'une partie ou de la totalité des recettes de la fiscalité écologique vers des dépenses visant à financer la transition énergétique et environnementale ne peut être écarté. L'identification des besoins de mesures d'accompagnement fait partie de la construction des politiques<sup>8</sup>. Sinon, ces politiques se trouvent bloquées ou soumises à la prolifération des exemptions de taxation qu'il faut au contraire éviter à tout prix car l'uniformité du signal-prix est essentielle.

Dans tous les cas, la question de l'équité sociale dans la répartition des efforts et des bénéfices des politiques d'atténuation des risques, dommages et prélèvements de ressources revêt une acuité particulière. En effet, il faut avoir à l'esprit que ce n'est pas en soi la fiscalité écologique qui pèse sur le pouvoir d'achat ou la compétitivité, c'est l'usage de sa recette qui détermine ses impacts dans ces domaines. Ceci nécessite donc de développer des visions partagées de ses enjeux entre tous les acteurs concernés.

L'affectation totale ou partielle des recettes est fortement demandée par les parties prenantes (transfert aux collectivités, chèque énergie, hausse du fond chaleur, du programme Habiter Mieux, ou des moyens

<sup>8</sup>Dans le contexte ETS, l'attribution de quotas gratuits aux entreprises soumis à des risques de « fuites de carbone » (sur la base de références techniques par activité) relève de la même démarche.

humains pour repérer et accompagner les foyers et entreprises en difficultés et qui pourraient bénéficier d'aides). Elle peut être justifiée aussi par le fait que les effets redistributifs des taxes environnementales sont importants et souvent non souhaités, donc nécessitant correction.

Elle présente cependant plusieurs inconvénients. En effet, cela rigidifie la dépense publique et restreint d'autant le débat budgétaire. Cela peut également conduire à promouvoir une tarification sous-optimale de la taxe en fonction des besoins de l'organisme bénéficiaire et non en fonction des externalités générées. Symétriquement, si la tarification de la taxe est bien définie, l'affectation des recettes risque d'être source d'inefficience de la dépense publique, car l'adéquation entre les recettes de la taxe et les besoins de financement est peu probable : l'affectation conduit alors à favoriser une mauvaise utilisation de l'argent public en limitant les possibilités d'arbitrage en faveur de meilleurs projets.

Il y a donc des arguments contradictoires à prendre en compte, qu'il faut apprécier au cas par cas, les éventuelles entorses à l'universalité devant être bien évaluées.

### **c. La fiscalité environnementale à intégrer dans la réforme de la fiscalité française**

Les interactions entre la fiscalité comportementale et les finances publiques sont multiformes. La plus importante, souvent oubliée est qu'en favorisant la moindre pollution, on réduit les besoins futurs de dépenses publiques nécessaires à la dépollution ou à l'adaptation à un environnement pollué : ainsi la taxe à l'essieu, très différenciée entre les silhouettes en fonction selon leur agressivité sur les chaussées s'est avérée un moyen très efficace pour maîtriser les coûts de renforcement des réseaux routiers. On a déjà évoqué par ailleurs les questions liées à l'utilisation de ses recettes et ses impacts éventuels sur le pouvoir d'achat, les inégalités ou la compétitivité de certains secteurs particuliers.

Compte-tenu de l'importance de tous ces enjeux, la fiscalité environnementale doit constituer un outil de politique économique cohérent avec le cadre fiscal et budgétaire général. Par les recettes qu'elle génère, elle contribue à l'atteinte des objectifs macroéconomiques globaux poursuivis à l'horizon du quinquennat : baisser d'un point les prélèvements obligatoires (notamment *via* la suppression de « petites taxes » à faible rendement et coût de gestion important), ramener en 5 ans le déficit public à un niveau proche de l'équilibre, réduire la dépense publique de plus de trois points de PIB.

En particulier, le développement de la fiscalité écologique peut contribuer à la baisse d'impôts qui pèsent sur les entreprises (prélèvements obligatoires pesant sur le capital ou le travail par exemple), notamment ceux qui sont les moins efficaces du point de vue économique (plus « distorsifs »), comme les impôts sur la production, qui sont dus par les entreprises indépendamment de leur niveau d'activité ou de résultat (par exemple, la cotisation foncière des entreprises). Au vu de l'importance des impôts de production acquittés par les entreprises par rapport aux autres pays européens (environ 3 % du PIB contre 1,5 % en moyenne dans la zone euro), les entreprises vont valoir qu'une hausse de la fiscalité environnementale dont la contrepartie serait une baisse de ces impôts sur la production est une piste intéressante à approfondir. La suppression de ces impôts peut en particulier ouvrir l'opportunité d'une réforme des dépenses fiscales défavorables à l'environnement à iso-fiscalité pour certaines entreprises. À ce titre, le renforcement de la fiscalité écologique constitue un outil efficace tant du point de vue environnemental que du point de vue économique, comme l'a montré l'expérience suédoise.

Quoique l'expertise de cette piste dépasse le cadre de ce rapport, celui-ci souligne qu'on ne peut ignorer non plus les impacts sur le pouvoir d'achat des ménages, et en particulier certains de ceux-ci, notamment s'agissant de la fiscalité du carbone, par exemple celle-ci pèse immédiatement sur le prix des carburants utilisés par les véhicules légers et sur le secteur résidentiel (ensuite sur le secteur tertiaire). Ceci doit être pris en compte quand on choisit l'utilisation qui sera faite des recettes, ce qui nécessite aussi une vision d'ensemble de la fiscalité des ménages.

Les taxes environnementales doivent aussi se positionner dans le cadre plus large des autres chantiers fiscaux engagés par le gouvernement : réflexion sur les impôts de production, réforme de la fiscalité locale

et de la taxe d'habitation, suppression des « petites taxes » à faible rendement et coût de gestion important et réduction des dépenses fiscales, etc. À cet égard, il convient de rappeler cependant :

- qu'une taxe écologique dont la recette s'évanouit parce que son impact comportemental préventif opère est un succès, qu'il faut surtout préserver pour éviter la renaissance de comportements dommageables ;
- que la fiscalité environnementale est assise sur des maux sociaux (pollutions, utilisation des ressources...) et non sur des productions ;
- que la meilleure tarification des services environnementaux peut justifier des dispositifs complexes à l'instar de la tarification des services privés. Le développement de la tarification incitative des déchets en est l'illustration. Les bonus-malus doivent aussi être évalués avec cette perspective, car ce sont des instruments incitatifs efficaces.

La fiscalité écologique a notamment comme mérite d'inciter les agents qui disposent de capacités de réduction des nuisances peu coûteuses à les mobiliser toutes, en allant au-delà des normes. Dans un contexte où l'on se soucie à juste titre d'éviter les normes rigides ou fixées à des niveaux réclamant des efforts excessifs de la plupart des agents économiques, l'intérêt pour cet instrument se trouve renforcé, l'ambition environnementale ne pouvant être maintenue que si le recours à la fiscalité écologique pour orienter les comportements est accru, notamment dans tous les domaines de pollutions diffuses.

#### **d. Une démarche de verdissement globale**

Le développement de la fiscalité verte doit par ailleurs être vu dans un cadre global, la France s'étant engagée aux côtés de l'OCDE à participer au projet collaboratif de Paris sur les budgets verts (*Paris Collaborative on Green Budgeting*). Actuellement, il n'existe pas de document global qui réalise le suivi des recettes et dépenses environnementales au sens large, même si plusieurs documents budgétaires existent (« jaune » budgétaire sur les dépenses de protection de l'environnement<sup>9</sup>, « jaune » budgétaire sur le financement de la transition énergétique<sup>10</sup>, document de politique transversale sur la lutte contre le changement climatique<sup>11</sup>, voies et moyens Tome 2<sup>12</sup>). Afin de favoriser la transparence de l'action publique en la matière, il serait utile de rassembler de façon cohérente et accessible les documents budgétaires existants et d'examiner la cohérence des politiques budgétaires et fiscales avec les objectifs nationaux en matière environnementale et climatique.

À tout le moins, un « jaune » fiscalité écologique est nécessaire car le Parlement doit disposer d'une vue d'ensemble sur l'évolution de cette fiscalité et ses impacts macroéconomiques, budgétaires et environnementaux. Mais celle-ci doit aussi être visée explicitement dans les documents fondamentaux : d'abord les lois de programmation des finances publiques, comme indiqué ci-dessus ; mais aussi dans le rapport du Gouvernement pour l'examen des projets de lois de finances et le rapport économique associé ; ainsi que dans les projets de loi de règlement (art. 48, 50 et 54 de la LOLF). De manière générale, les études d'impact doivent encore être améliorées. Beaucoup d'éléments disponibles à cet égard demeurent insuffisamment mobilisés<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup>[https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018\\_environment.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018_environment.pdf)

<sup>10</sup>[https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018\\_transition\\_energetique.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/Jaune2018_transition_energetique.pdf)

<sup>11</sup>[https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018\\_climat.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/DPT/DPT2018_climat.pdf)

<sup>12</sup>[https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/VMT2-2018.pdf](https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/VMT2-2018.pdf)

Dans cette même perspective, et avec le même esprit que celui qui préside au développement des Objectifs de Développement Durable (ODD), il serait pertinent que la France se dote d'indicateurs de suivi de la fiscalité environnementale afin de permettre une meilleure évaluation de ces politiques. Ces indicateurs pourraient notamment servir de support aux débats annuels parlementaires, lors des discussions budgétaires, en commission des finances et en commission du développement durable et de l'aménagement du territoire. Si au niveau du prix du carbone, de tels indicateurs existent déjà et sont mobilisables (niveau de taxation implicite du carbone utilisé par l'OCDE, impacts de la taxation de l'énergie sur le budget des ménages via le modèle Prometheus), d'autres indicateurs devront être imaginés pour les autres enjeux environnementaux d'ici la fin du quinquennat. Une réflexion pourrait également être menée pour intégrer pleinement ces indicateurs dans les indicateurs retenus par la LOLF dans les rapports annuels de performance (RAP) permettant aux parlementaires d'évaluer l'efficacité des politiques et des dépenses publiques.

Par ailleurs, la transition énergétique et en particulier le financement des projets de transition, doit également s'appuyer sur le développement de la finance verte. En effet, la réorientation des financements privés vers des projets en faveur de l'environnement et du climat nécessite, au-delà de la mise en place d'une fiscalité environnementale au bon niveau, d'accompagner les acteurs financiers pour les inciter à prendre en compte les risques liés au changement climatique : il s'agit de facteurs de risque sous-jacents qui se manifestent, au bilan des institutions financières comme des risques de crédit, des risques de marché, des risques opérationnels.

Ainsi, la France a été le premier pays à inciter les acteurs financiers à prendre en compte ces risques en instaurant une obligation de *reporting*, relevant d'une démarche comparable à celle des recommandations récentes de la *Task Force on Climate-related Financial Disclosures* (TCFD). En effet, l'article 173 de la loi sur la transition écologique pour la croissance verte introduit l'obligation pour les investisseurs institutionnels de publier régulièrement des informations sur leur gestion des risques liés au climat relatifs à leurs décisions d'investissement.

La France joue également un rôle majeur sur le marché des *green bonds*, dont le développement est important pour financer la transition. En effectuant la première émission souveraine de taille de référence en janvier 2017, la France participe au développement du marché des *green bonds* et s'est positionnée comme un acteur incontournable dans la structuration de ce marché. En adoptant des standards de *reporting* exigeants allant bien au-delà des exigences du marché, la France contribue à la promotion et à l'élaboration des meilleures pratiques en la matière. Aujourd'hui, l'encours de l'OAT verte atteint 14,8 Md€, ce qui en fait l'obligation verte la plus importante du monde de par son encours et sa liquidité.

Le paquet législatif sur la finance durable, proposé par la Commission européenne le 24 mai 2018, constitue également une contribution majeure au développement de la finance verte.

L'ensemble du processus de verdissement budgétaire et fiscal pourrait faire l'objet d'un document de synthèse. À cet égard, il faudrait essayer de trouver une meilleure articulation entre les documents existants : document de politique transversale sur la lutte contre le réchauffement climatique, jaune budgétaire sur le financement de la transition écologique, CAS « aides à l'acquisition de véhicules propres ».

---

<sup>13</sup>Il existe en effet déjà des documents budgétaires en la matière mais qui sont dispersés et qui mettent en avant un critère budgétaire et non un critère fondé sur le signal-prix.

### **Propositions :**

1. *Consacrer, dès le projet de loi de finances (PLF) pour 2020, un « jaune budgétaire » à la fiscalité environnementale pour donner une vision intégrée de la manière dont les instruments, notamment fiscaux, votés lors des lois de finances concourent à la prévention des atteintes à l'environnement, conformément à l'article 3 de la Charte de l'environnement. Cet objectif sera renforcé avec la révision constitutionnelle et il importe d'en assurer sa visibilité sur la durée du quinquennat dans le cadre d'une présentation cohérente de l'évolution de la fiscalité environnementale dans un cadre macroéconomique, structurel et sectoriel. Pour cela, il convient que le Parlement dispose de ce document en début de discussion budgétaire.*
2. *Décrire le développement de la fiscalité environnementale, qui doit faire l'objet d'un suivi systématique, dans tous les documents de synthèse budgétaires et fiscaux, notamment les lois de programmation des finances publiques. De même, il convient d'évoquer les réductions d'autres fiscalités associées et le programme envisagé de réduction des dépenses fiscales dommageables à l'environnement, qui doit également faire l'objet d'un suivi spécifique.*
3. *Pour donner une visibilité aux acteurs sur les évolutions de cette fiscalité par rapport aux objectifs environnementaux, présenter systématiquement la fiscalité environnementale – état des lieux et évolutions – dans les documents de présentation budgétaires, avec l'évaluation de ses impacts et les principes retenus pour l'utilisation des recettes. Pour s'assurer de l'adhésion de tous les acteurs, il conviendrait de créer un moment annuel de concertation dédié à l'investissement et la fiscalité verte.*

### 3. Une ambition fixée, des acteurs à embarquer : comment construire l'écofiscalité comportementale ?

#### a. La fiscalité environnementale comme instrument de déclenchement des investissements en faveur de l'innovation

La fiscalité environnementale constitue ainsi un moyen de modifier les comportements des acteurs dans un sens plus favorable à l'environnement, de façon complémentaire à l'approche réglementaire, en les incitant à mobiliser les capacités d'abattement permettant d'aller au-delà de la norme à des coûts raisonnables. Contrairement à ce qui est souvent imaginé, le domaine d'excellence de la fiscalité environnementale n'est pas celui où toutes les solutions d'abattement sont disponibles, permettant d'exiger la suppression totale des nuisances (dans ce cas, une simple mesure d'interdiction suffit). Au contraire, le domaine d'excellence de la fiscalité environnementale est celui où il faut mobiliser les capacités d'abattement dans un ordre de mérite et stimuler en parallèle la recherche de solutions nouvelles dans un processus dynamique d'innovation.

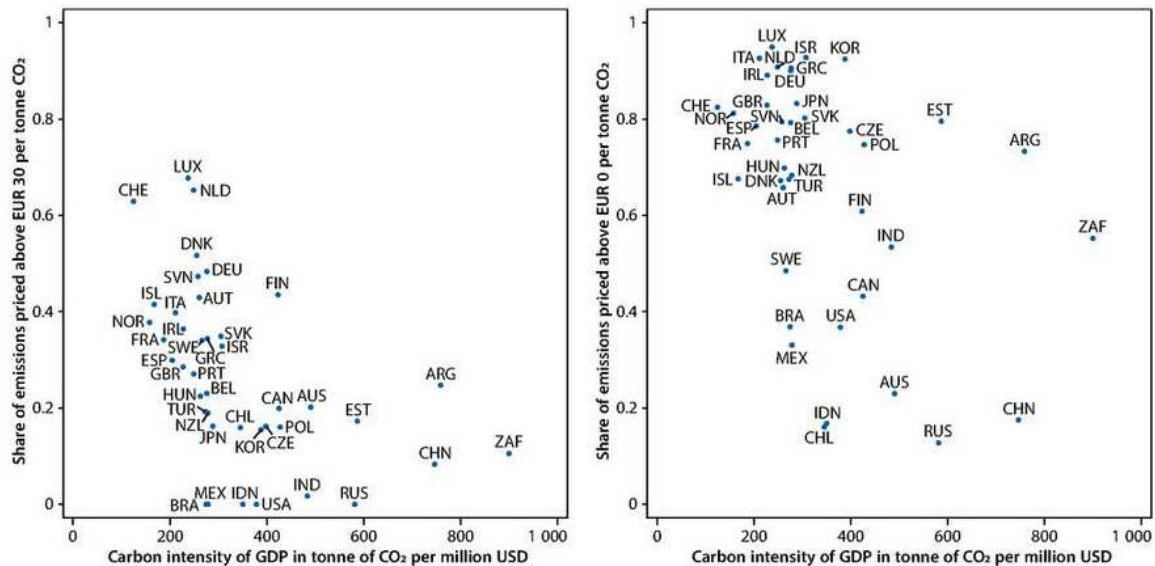
C'est aussi un moyen de stimuler l'innovation verte à moyen-terme en incitant à la conception de produits et de procédés de fabrication moins polluants, y compris en incitant à mobiliser des solutions dont la maturité demeure insuffisante pour les ériger en norme réglementaire pour les acteurs<sup>14</sup>. Elle incite à rediriger les investissements vers des activités peu polluantes, ces activités devenant rentables relativement dès lors que le coût engendré par le paiement de la taxe est supérieur au coût de l'investissement dans des technologies moins polluantes. Si la taxe est bien calibrée, les investissements de dépollution réalisés sont donc ceux dont le coût est inférieur au coût environnemental de la pollution, ce qui assure que les réductions de la pollution sont réalisées au moindre coût pour l'économie dans son ensemble.

Contrairement à la réglementation et aux normes, elle laisse à chacun sa liberté de choix, dans un cadre régulé. Elle incite à mobiliser ces efforts par ordre de mérite et, par son caractère libérateur, évite d'imposer à des agents des coûts excessifs par rapport aux bénéfices attendus pour la collectivité. C'est aussi un instrument pour enclencher une révolution industrielle bas-carbone. Celui-ci a ainsi fait preuve de son efficacité comme le rappelle l'OCDE<sup>15</sup> : « la tarification du carbone offre un moyen efficace et peu coûteux de susciter une telle réduction. Si elle peut ne pas être suffisante pour assurer le niveau de réduction des émissions nécessaires pour limiter les risques de changement climatique, elle constitue néanmoins une partie essentielle de la solution ».

---

<sup>14</sup> CEDD, 2016, « Comment concilier développement économique et environnement ? » et M. Chiroleu-Assouline, Institut Friedland, juillet 2018, « Verdissage de la fiscalité : quels effets sur les entreprises ? ».

<sup>15</sup> OCDE, septembre 2016, « Taux effectif sur le carbone – Prix des émissions de carbone déterminé par les taxes et les systèmes d'échanges de permis d'émission ». En France, les impacts d'une taxe carbone ont fait l'objet de nombreux rapports, notamment du CAE (« fiscalité environnementale », 1998, rapport « Guesnerie », 2003) et de France Stratégie (rapport « Quinet », 2009). L'examen des performances environnementales de la France 2016 de l'OCDE rend compte des travaux plus récents (notamment son chapitre « Vers une fiscalité plus verte », qui comprend une bibliographie détaillée pp. 176-182).



Source: GDP data is from the World Bank (2016), *World Development Indicators* (database), <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>.

Figure 1 : Part des émissions de CO<sub>2</sub> soumises à un taux effectif de taxation du carbone à 30€/t (gauche) et 0€/t (droite), en comparaison de l'intensité carbone dans le PIB

Pour autant, la transition écologique nécessite de recourir à une panoplie d'instruments diversifiés, privilégiant le signal-prix quand il s'agit d'orienter les choix, mais recourant aussi à la norme, lorsque l'interdiction est légitime, ou lorsque l'on est sûr que la réglementation ne restreint pas l'éventail des choix technologiques pour les solutions. Par ailleurs, il faut financer les investissements publics et souvent accompagner l'émergence des nouveaux modèles économiques, par exemple par des instruments de politiques publiques visant à orienter les financements privés.

La fiscalité écologique elle-même doit être conçue dans un cadre systémique, comme une politique structurelle, transformationnelle, ce qui implique en particulier : un effort de dialogue et de pédagogie à mener au long cours ; et le soutien approprié à l'émergence des solutions sur lesquelles les acteurs pourront s'appuyer.

La fiscalité environnementale a notamment pour objectif de modifier les comportements. Cet objectif nécessite dès lors que le développement de la fiscalité environnementale intègre la question de la nécessité du déclenchement des investissements nécessaires pour assurer cette transition. Face à des investissements réalisés sur une certaine durée, la fiscalité environnementale nécessite une meilleure prévisibilité et une stabilité sur le long terme avec des trajectoires fixées durablement sur une période prédéfinie. La fiscalité environnementale doit ainsi être perçue comme un outil permettant le déclenchement des investissements en faveur de l'innovation et non comme un frein à celle-ci.

L'accès aux aides à l'investissement vers des solutions favorisant la transition environnementale constitue un pilier complémentaire au développement de la fiscalité environnementale. Celui-ci doit cependant être mieux calibré afin de répondre aux attentes des entreprises en fonction de leurs besoins spécifiques. Ainsi, les aides proposées sont souvent pensées à grande échelle alors que les besoins financiers d'une grande entreprise ne sont pas les mêmes que ceux d'une PME. La prise en compte des besoins financiers en fonction de la taille des entreprises est un élément nécessaire à intégrer à court terme afin que tous les acteurs puissent trouver les solutions de financement nécessaires à leurs investissements.

## **b. La compréhension de la fiscalité environnementale, clef de voûte de son succès**

La fiscalité écologique est un instrument de transformation structurelle<sup>16</sup> de l'économie, qui ne peut être mis en œuvre sans assurer les solidarités adéquates vis-à-vis des ménages ou territoires les plus impactés et prendre en compte les besoins de modernisation de certains secteurs. D'un point de vue social, l'acceptabilité de la fiscalité écologique nécessite d'analyser et d'anticiper ses impacts, et au besoin de corriger ses effets indésirables. La transition fiscale écologique ne pourra être réalisée que si elle est en même temps solidaire, en intégrant l'exigence de justice sociale. C'est une condition *sine qua non* de l'acceptabilité de la transition. C'est pourquoi la hausse de la taxation des énergies carbonées s'accompagne d'un « paquet solidarité climatique ».

L'utilisation des recettes de cette fiscalité est ainsi souvent scrutée avec beaucoup d'attention par les parties prenantes. Cependant, la première condition de l'acceptabilité est la neutralité fiscale (iso-fiscalité).

La fiscalité environnementale ne peut en effet se développer si elle reste perçue comme un moyen de couvrir des impasses budgétaires. En pratique, il apparaît aussi difficile d'en assurer l'acceptabilité si les baisses d'impôt associées génèrent des transferts trop importants entre ménages, entreprises et entre les différentes missions de l'État.

Plus généralement, l'acceptabilité dépend de la prévisibilité et de la progressivité pour permettre aux acteurs d'anticiper et de se préparer à la transition. Par ailleurs, les impacts sur le pouvoir d'achat ne peuvent être sous-estimés, ni ceux sur la compétitivité de certains secteurs exposés à la concurrence internationale.

Du côté des ménages, la fiscalité écologique peut avoir des effets redistributifs importants dont les impacts doivent être pris en compte dans la stratégie globale de redistribution ainsi que, dans certains cas, par des mesures d'accompagnement spécifiques. Par exemple, en ce qui concerne la fiscalité carbone, la littérature économique indique qu'une réutilisation partielle des recettes permet de compenser l'impact anti-redistributif de la taxe.

Ces effets redistributifs doivent notamment être évalués du point de vue géographique : en effet, l'impact de la fiscalité environnementale peut être plus ou moins fort selon les territoires et causer des inégalités géographiques. Les spécificités géographiques peuvent en particulier influencer sur la disponibilité et le coût des solutions alternatives, et doivent donc être prises en compte dans la stratégie globale de redistribution.

## **c. Le besoin de visibilité sur l'utilisation des recettes**

L'identification des besoins de mesures d'accompagnement fait partie de la construction des politiques. Sinon, celles-ci se trouvent bloquées ou soumises à la prolifération des exemptions qu'il faut au contraire éviter à tout prix car l'uniformité du signal-prix est essentielle.

L'examen des expériences étrangères est riche d'enseignements (Suède mais aussi Irlande, Colombie-Britannique ou Indonésie), mais il laisse beaucoup de questions ouvertes. À tout le moins, il permet cependant d'affirmer que la question de l'utilisation de la recette de l'écofiscalité est un sujet incontournable. Il fournit aussi un recensement des modalités alternatives possibles en ce domaine et de leurs conditions d'efficacité.

L'exemple suédois est intéressant à ce titre, notamment par le fait que la mise en place d'une taxe carbone a été établie d'entrée dans un cadre global de mandature. Les recettes de la taxe carbone ont été par

---

<sup>16</sup>Cf. CEDD, 2016, « Comment concilier développement économique et environnement ? » : la fiscalité écologique doit être en cohérence avec les autres mutations de l'économie, notamment en matière de numérisation.



exemple utilisées pour diminuer le coût du travail pour les entreprises et l'impôt sur le revenu pour les ménages, avec des résultats probants en matière de baisse des émissions du secteur résidentiel et tertiaire. De même, les recettes de la taxe sur les oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) sont redistribuées aux entreprises en fonction de leur production d'énergie, afin de ne pas nuire à la compétitivité du secteur dans son ensemble. Ce faisant, le transfert intersectoriel (un prélèvement du secteur émetteur de NO<sub>x</sub> vers le reste de l'économie) est neutralisé, la redistribution intra-sectorielle favorisant les entreprises les moins intensives en pollution.

En résumé, le sujet ne peut être évacué par principe, comme le montre l'utilisation des recettes de la fiscalité environnementale dans les pays étrangers, marquée le plus souvent par une part d'affectation ou utilisation fléchée<sup>17</sup>. Mais il peut cependant se régler de manière pragmatique sans affectation formelle dans le cadre des programmations budgétaires. Par exemple, il serait utile que le Gouvernement communique sur l'utilisation des recettes de cette fiscalité. De nombreux travaux ont démontré que la communication et la transparence sur l'utilisation des recettes d'une mesure fiscale renforce son acceptabilité sociale, et la fiscalité environnementale n'y fait pas exception. A titre d'exemple, lors de l'introduction de la composante carbone en 2014, le ministre chargé du Budget avait indiqué son souhait que les recettes de cette taxe participent au financement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi introduit en même temps.

En outre, assurer une meilleure visibilité, un meilleur suivi et une meilleure évaluation des dépenses budgétaires vertes peut contribuer à cet objectif : c'est le travail réalisé dans le cadre de l'Obligation Assimilable du Trésor vert (OAT verte), l'obligation souveraine verte émise par la France en janvier 2017 et dont l'encours atteint actuellement 14,8 Md€. En effet, les émissions de l'OAT verte sont adossées à des dépenses vertes du budget général de l'État, qui sont donc recensées dans ce cadre. L'allocation des fonds fait l'objet d'un rapport annuel. Par ailleurs, l'impact environnemental et climatique des dépenses vertes sera évalué par le Conseil d'évaluation de l'OAT verte, conseil international composé d'experts indépendants en évaluation des politiques publiques et en finance verte.

#### **Propositions :**

4. *Élaborer à l'horizon 2021 des indicateurs de suivi de la fiscalité environnementale, notamment afin de pouvoir évaluer la modification des comportements couvrant l'ensemble des pollutions et enjeux environnementaux. Sans attendre, doivent être mis en place en priorité, des indicateurs permettant de mettre en parallèle la trajectoire en matière de fiscalité environnementale, de démantèlement des dépenses fiscales et subventions publiques dommageables à l'environnement, et de dépenses fiscales consenties en faveur de la protection de l'environnement ; ainsi que la trajectoire en matière de redistribution des recettes de cette fiscalité et la trajectoire de l'atteinte des objectifs fixés.*
5. *Favoriser une meilleure communication sur les enjeux et l'utilisation des recettes des taxes environnementales afin d'en renforcer l'acceptabilité sociale et de concrétiser le pacte fiscal écologique. Pour cela, il convient d'identifier précisément les projets locaux en matière environnementale financés par des fonds publics afin de renforcer l'acceptabilité sociale de la fiscalité énergétique, et d'assurer un suivi des accompagnements (chèques énergie, primes à la conversion des véhicules...) par territoire. Plus généralement, il est souhaitable que les contribuables puissent disposer d'un document récapitulatif de la fiscalité environnementale qu'ils paient et mentionnant les informations relatives aux enjeux associés et à son utilisation.*

<sup>17</sup>Voir « Comment les autres pays utilisent les recettes des taxes environnementales », présentation de B. Leguet (I4CE) lors du séminaire du 13 février 2018 : « Quel cadre fiscal pour accélérer la transition écologique et solidaire » ?



# Deuxième partie : Pour un niveau d'ambition répondant aux enjeux

## 1. Des réformes ambitieuses déjà décidées, à compléter et à accompagner

Avec le plan national climat adopté en juillet 2017, les mesures adoptées dans le PLF 2018, et les différentes consultations publiques sur l'économie circulaire, sur les mobilités et sur l'alimentation, des mesures ambitieuses ont été discutées, mises en œuvre pour certaines (révision de la trajectoire de la contribution climat énergie) ou actées sur le principe pour d'autres (restructuration de la fiscalité déchets, taxe HFC). La mise en œuvre de cette ambition doit être concrétisée, accompagnée autant que nécessaire, et complétée.

### a. Restructurer la fiscalité des déchets et du recyclage

La feuille de route pour l'économie circulaire (FREC) a été récemment publiée et propose un certain nombre d'engagements en matière fiscale afin d'accélérer la transition vers une économie circulaire. Elle propose de rendre le recyclage moins coûteux que le stockage et l'incinération avec plusieurs mesures :

- augmenter les tarifs de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP déchets) pour le stockage des déchets et l'incinération afin de renchérir leur coût par rapport au recyclage ;
- elle propose également de supprimer les réfections de cette taxe qui sont contradictoires avec les objectifs de tri à la source et de valorisation des biodéchets, soit contradictoires avec d'autres composantes de la TGAP, soit sans lien avec la taxe ;
- afin de rendre la valorisation des déchets moins chers que l'élimination, cette hausse de la TGAP s'accompagnera d'une baisse de la TVA à 5,5 % pour les opérations de prévention, collecte séparée, tri et valorisation matière des déchets.

La FREC vise également à développer le recours à la tarification incitative des déchets par la mise en place d'une fiscalité avantageuse pour les collectivités territoriales en proposant la réduction de 8 % à 3 % des frais de gestion perçus sur la TEOM pendant les 3 premières années où une collectivité passe en tarification incitative.

Ces propositions, dont la pertinence est reconnue, doivent être soutenues. Elles devront faire l'objet d'une traduction concrète dans le cadre du PLF pour 2019 car il est essentiel que l'évolution de cette trajectoire à l'horizon du quinquennat, et donc sa prévisibilité, soit maintenant fixée. Ainsi, dans le cadre de la proposition relative à la TGAP, l'objectif vise à renchérir le coût de l'enfouissement et de l'incinération par rapport au coût de valorisation des déchets, qui s'élève en moyenne à 136 €/t. Il pourrait donc être

proposé que le taux applicable au stockage soit augmenté de 65 € d'ici 2025 et ceux de l'incinération de 15 € ou 25 € en fonction de la valorisation énergétique ou non liée à cette incinération.

Au cours des auditions menées pour ce rapport, les représentants des collectivités territoriales ont souligné que le caractère temporaire de la baisse des frais de gestion en cas de passage en tarification incitative peut paraître contradictoire à l'objectif de développement de ce mode de tarification. Ils ont ainsi rappelé que ce taux de frais de gestion de 8 % est tout à fait exceptionnel par rapport au taux des autres impositions locales qui est en très grande majorité fixé à 3 % et, qu'en conséquence, il serait souhaitable de rendre permanente cette baisse des frais de gestion à 3 %.

Par ailleurs, ces mêmes représentants ont signalé la possibilité de solutions permettant d'obtenir la hausse visée du signal-prix marginal sur la TGAP tout en limitant l'impact financier par le biais d'abattements à la base.

Il y a en effet nécessité à ce que la TGAP reste une taxe incitative et favorise une orientation des flux vers les filières industrielles de tri, de recyclage et de valorisation des déchets, en prenant en compte les efforts réalisés par les producteurs de déchets, citoyens et entreprises, et en conservant la philosophie qui a prévalu lors de son instauration par la loi Grenelle.

Au-delà, ceux-ci soulignent en tout état de cause que les mesures fiscales proposées dans le cadre de la FREC doivent être mises en œuvre en même temps que l'ensemble des autres outils économiques et réglementaires proposés dans le cadre de la feuille de route (comme par exemple, la création de nouvelles filières REP pour certains gisements de déchets). Cette modification de la fiscalité sur les déchets ne peut en effet être cohérente que si elle s'inscrit dans le cadre d'ensemble prévu en la matière, associant outils fiscaux et mesures réglementaires et effectivité de celles-ci.

## b. Couvrir toutes les émissions de GES

En France, en 2015, les secteurs les plus émetteurs de GES (en équivalent CO<sub>2</sub>) sont les transports (29 %), les logements, bureaux et locaux commerciaux (16,5 %, dont environ 60 % pour le résidentiel), l'agriculture (17,1 %), l'industrie manufacturière et la construction (11 %). En raison de l'importance de la production électrique nucléaire, l'industrie de l'énergie ne représente en France que 11 % des émissions en France, contre 33 % en moyenne en Europe.

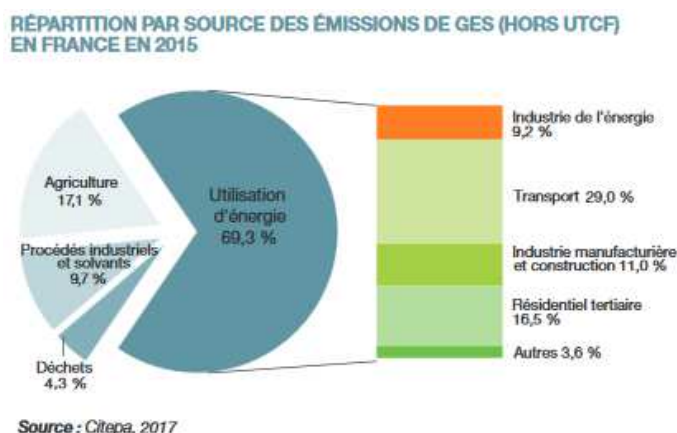
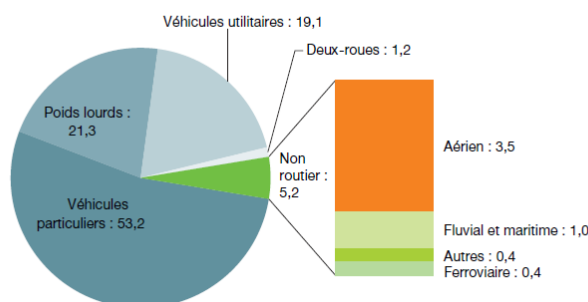


Figure 2 : Répartition par source des émissions de GES en France en 2015 (hors utilisation des terres, de leur changement et de la forêt – UTCF)

## ÉMISSIONS DE GES PAR MODE DE TRANSPORT EN FRANCE (DOM INCLUS)

En %



Source : Citepa, juin 2016

Figure 3 : Répartition par mode de transport des émissions de GES en France en 2014

### Négocier au niveau européen pour un prix plancher du carbone sur le secteur de l'électricité

La tarification de ces émissions relève de deux mécanismes, selon qu'ils proviennent d'industries intenses en énergie ou de secteurs diffus (transports, résidentiel-tertiaire et agriculture notamment) : au travers de la composante carbone sur les consommations d'énergies et, pour les entreprises fortement émettrices de CO<sub>2</sub>, au travers du mécanisme du marché des quotas européens. L'ambition et la cohérence d'ensemble des régulations ainsi mises en place est essentielle. Si en matière de composante carbone, la trajectoire est fixée sur le long-terme en fonction d'une valeur tutélaire définie, en raison d'un excès de quotas, le prix du carbone sur le marché des quotas d'émission de l'UE (ETS) est longtemps resté très faible (5 à 6 €/tCO<sub>2</sub>), mais le récent accord sur la réforme du marché européen pour la période « post-2010 » devrait entraîner une hausse du prix<sup>18</sup>. Toutefois, cette hausse risque de ne pas être suffisante pour atteindre les prix recommandés pour inciter aux investissements nécessaires pour limiter le réchauffement à 2 °C ni pour orienter massivement les investissements des entreprises vers des technologies moins polluantes. Ainsi, les autorités françaises défendent la mise en place d'un prix plancher du carbone sur le secteur de l'électricité<sup>19</sup>. Les efforts des autorités françaises sur ce point doivent donc être soutenues et encouragées, au niveau européen<sup>20</sup>.

### Proposer un calendrier de réforme des dépenses fiscales liées aux énergies fossiles en prévoyant des mécanismes de compensation pour limiter l'impact économique en termes de compétitivité

La question des dépenses fiscales sectorielles liées à la consommation d'énergies fossiles demeure importante. Ces dépenses fiscales présentent des effets environnementaux négatifs importants ainsi qu'un coût budgétaire significatif (cf. partie 1). Tant le G7 que le G20, l'Union Européenne et l'OCDE<sup>21</sup> ont pointé le besoin de réduction de ces aides dont les impacts sont négatifs pour l'environnement.

Certaines de ces dépenses fiscales comprennent des enjeux internationaux d'ordre juridique ou économique, de sorte que la question ne peut être réglée au seul niveau français. Ainsi, les exonérations de TICPE pour le secteur aérien ou pour le secteur maritime ne peuvent être réformées que dans le cadre d'une négociation internationale. De telles négociations en cours, dans le cadre de l'organisation maritime internationale (OMI), doivent être poursuivies et largement soutenues, d'autant plus que l'OMI s'est

<sup>18</sup>Qui a atteint 17€/tCO<sub>2</sub> en 2018.

<sup>19</sup>[https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2017.09.04\\_bp\\_depalcement\\_berlin.pdf](https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/sites/default/files/2017.09.04_bp_depalcement_berlin.pdf)

<sup>20</sup>La recommandation d'un prix plancher pour l'ETS était développé dès 2009 par J. Tirole dans son rapport au CAE sur la politique climatique. Plus récemment elle a été analysée par le rapport Canfin-Grandjean-Mestrallet (2016).

<sup>21</sup>Déclaration du G7 de Toyama de 2016 et déclaration du G20 de Pittsburgh de 2017, OCDE, septembre 2015 « Rapport accompagnant l'inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles », Commission européenne, novembre 2016, « Une énergie propre pour tous les européens ».

récemment engagée<sup>22</sup> à ce que les émissions de CO<sub>2</sub> du secteur maritime diminuent de 50 % entre 2008 et 2050 : de tels objectifs ne pourront être atteints qu'avec une politique fiscale cohérente, limitant les soutiens à la consommation d'énergies fossiles.

Certaines dépenses fiscales en revanche relèvent de la seule compétence nationale et peuvent être réformées, comme les remboursements de TICPE sur le secteur du transport routier de marchandises, du transport en commun de voyageurs, des taxis, des agriculteurs, ou le taux réduit de TICPE pour le secteur du BTP et de l'agriculture.

Du point de vue économique, une telle réforme doit être guidée par l'objectif de tarification des externalités. Cela signifie que l'objectif économique d'une telle réforme n'est pas un alignement systématique de tous les taux réduits sectoriels sur un seul taux de référence, et que le taux cible doit dépendre des externalités effectivement liées à chaque usage. Ainsi, les usages du gazole non routier (agriculture, BTP) génèrent bien des émissions de CO<sub>2</sub>, et plus marginalement des émissions impactant la qualité de l'air, mais ne causent ni atteintes aux personnes, ni congestion, qui sont des externalités négatives qui représentent une part importante du coût des externalités négatives associées aux circulations routières (transport de marchandises ou transport de personnes).

A minima, ces taux réduits devraient être progressivement relevés pour intégrer au moins la taxe carbone, selon la trajectoire de taux décidée en LFI 2018, conformément à la proposition issue des travaux de l'Atelier « mobilités plus propres – Réduire notre empreinte environnementale » des Assises de la Mobilité. Afin de ne pas pénaliser les secteurs concernés, notamment du fait que ces aides ont un impact important en matière de compétitivité des entreprises, cette suppression devra sans doute s'accompagner de mesures de compensation, par exemple sous la forme de suppression de taxes existantes spécifiques à ces secteurs qui seraient « inefficaces » ou distorsives (car pesant sur les moyens de production). Des travaux devront être menés d'ici la fin 2018 avec les parties prenantes concernées afin de déterminer quelles mesures de compensation semblent pertinentes et juridiquement sûres.

#### *Mettre en œuvre une tarification appropriée des impacts climatiques associés aux HFC, un engagement du Plan Climat*

Dans le cadre du Plan Climat, le gouvernement s'est engagé à introduire une fiscalité incitative sur les hydrofluorocarbures (HFC), qui sont de puissants gaz à effet de serre, tout en s'assurant que ces mesures accélèrent la transformation du secteur industriel concerné. En effet, leur pouvoir de réchauffement est très élevé, entre 700 et 15 000 fois celui du CO<sub>2</sub>, et ils représentent 5 % des émissions de GES en France, avec des niveaux d'émission qui ont cru fortement entre 1990 et 2015. Par ailleurs, des solutions de substitution existent déjà et sont facilement mobilisables dans de nombreux cas, de sorte qu'un changement de comportement est à mettre en place rapidement pour infléchir l'évolution de ces émissions. Une taxe sur les HFC permettrait ainsi une baisse rapide, par ordre du mérite du point de vue des coûts à engager des émissions de ce GES, et stimulerait la recherche des solutions appropriées dans les différentes situations. Une telle taxe existe déjà dans un certain nombre de pays européens (Suède, Danemark, Espagne, Pologne, Slovaquie). Les taux de la taxe seraient progressifs afin de permettre aux acteurs concernés de s'adapter.

Cette fiscalité viendrait en complément du marché de quotas européen sur les HFC, dont les quantités sont encadrées par le règlement européen relatif aux gaz à effet de serre fluorés. Ce règlement prévoit en effet la mise en place d'un système de quotas pour les producteurs et importateurs de plus de 100 tonnes par an de HFC, à compter du 1er janvier 2015. Les premiers quotas ont été calculés sur la base des quantités mises sur le marché entre 2009 et 2012 et la quantité globale de HFC mis sur le marché est réduite progressivement : 93 % en 2016-2017, 63 % en 2018-2020... pour atteindre 21 % en 2030.

Cette taxe, contestée par les entreprises du secteur concerné, devrait cependant être introduite en s'assurant de la cohérence d'ensemble des instruments utilisés au niveau français et européen. Dans cette perspective, les taux devraient se situer à des niveaux cohérents en fonction des objectifs affichés. Ainsi, un

<sup>22</sup>Cf. conclusions de la 72<sup>ème</sup> session du comité de protection de l'environnement marin (MEPC 72) de l'OMI d'avril 2018.

taux de taxe qui induirait un prix des HFC supérieur aux dommages ne pourrait pas être considéré comme économiquement efficace, ces dommages devant être appréciés cependant en intégrant pleinement le pouvoir réchauffant de ces fluides rappelé ci-dessus. Des mesures d'accompagnement en faveur des utilisateurs de fluides réfrigérants pourraient être mises en place si la tarification adoptée n'est pas suffisante pour rendre compétitive des technologies alternatives ou si d'autres imperfections de marché sont identifiées.

### *Étudier des outils économiques pour accompagner la réduction des émissions de GES des activités agricoles*

L'élevage peut être d'un côté un producteur non négligeable de gaz à effet de serre par la production de méthane issue de la rumination des vaches. En revanche, les prairies servant à nourrir les animaux ainsi que les cultures sont de puissants moyens de stocker du carbone. En outre, les effluents d'élevage peuvent être utilisés pour produire du biogaz (via le procédé de méthanisation) et contribuer ainsi à réduire le contenu en GES de la consommation d'énergie. Dès lors, le meilleur outil économique incitant à des démarches vertueuses devrait être systémique pour capter la logique globale environnementale de l'exploitation. Cet outil pourrait être un bilan carbone à l'exploitation avec des bonus ou crédit d'impôt pour les meilleurs bilans.

Les réflexions sur l'avenir de la Politique agricole commune (PAC) pour l'après 2020 placent cette problématique au centre : des dispositifs visant à augmenter le stockage de carbone dans le secteur agricole sont possibles et en cours de discussion. Dans ses propositions pour l'avenir de la PAC post 2020<sup>23</sup>, la Commission propose de favoriser la séquestration de carbone en augmentant la teneur du sol en carbone organique. Dans le cadre du nouveau modèle de mise en œuvre de la PAC davantage orienté sur les résultats, il est proposé de prendre en compte un indicateur de résultat pour suivre cet objectif qui serait la part des terres agricoles faisant l'objet d'engagement en matière de réduction des émissions, de maintien et/ou de renforcement du stockage de carbone. À plus long terme, il serait possible d'envisager une évolution vers un système socio-fiscal incitatif et rémunérateur. Il est néanmoins important d'être vigilant du point de vue des aides européennes (aides *de minimis*) : il pourrait être contraire au droit de l'Union européenne d'adosser une fiscalité incitative/avantageuse à une culture ou production adossée à la PAC.

### **c. Accompagner les transitions : évaluer finement les impacts sociaux et territoriaux de la hausse programmée de la taxe carbone sur les carburants et les combustibles de chauffage des ménages et adapter le dimensionnement des instruments de compensation des effets anti-redistributifs de cette hausse**

En se fixant un objectif de 86 euros la tonne de CO<sub>2</sub> en 2022, la France s'est dotée d'une politique ambitieuse en matière de tarification du carbone<sup>24</sup>. Ce niveau correspond en effet au niveau généralement jugé souhaitable pour franchir une première étape dans sa tarification (cf. par exemple le rapport de la Commission Stiglitz-Stern), en ligne avec les engagements nationaux associés à l'Accord de Paris. Cependant, ceux-ci demeurent insuffisants pour en atteindre les objectifs, le « budget carbone » compatible au niveau mondial avec les 2°C s'épuisant très rapidement. Les travaux du GIEC montrent ainsi qu'un retard a été pris dans la lutte contre le changement climatique. De plus, la faiblesse des prix d'importation des combustibles fossiles sur la période récente a conduit à relâcher les efforts.

C'est dans ce contexte qu'a été confiée à la Commission présidée par Alain Quinet, sous l'égide de France Stratégie, la mission de réévaluer la « valeur tutélaire du carbone » appropriée pour guider les politiques

<sup>23</sup>La Commission européenne a présenté son paquet législatif pour la PAC post 2020 le 1<sup>er</sup> juin 2018 qui doit maintenant faire l'objet de discussions et pourrait donc évoluer.

<sup>24</sup>Cf. Avis du 10 janvier 2017 du CEV sur « l'opportunité d'une accélération de la trajectoire de la composante carbone ».

publiques dans la perspective de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 : il s'agit d'évaluer la valeur de référence du carbone qui permettrait d'optimiser la transition pour atteindre cet objectif.

La trajectoire correspondante reflétera donc jusqu'où il faudrait pousser les niveaux d'efforts à chaque instant pour le tenir, en répartissant efficacement les efforts au cours du temps. C'est donc un élément essentiel pour calibrer les instruments des politiques climatiques, normes techniques, investissements publics et, évidemment, tarification du carbone, puisque celle-ci est un instrument privilégié pour orienter les décisions privées dans cette perspective. Certes, le passage entre ces travaux de modélisation et la fiscalité n'est pas mécanique, ne serait-ce que parce qu'il faut tenir compte de l'état de la coopération internationale. Cependant, les travaux de modélisation réalisés dans ce cadre confirment qu'un relèvement substantiel des trajectoires de prix du carbone serait souhaitable pour corriger le retard qui a été pris et se mettre en ordre de marche pour la neutralité carbone.

Toutes les réévaluations en cours montrent que cette ambition est absolument nécessaire pour atteindre les objectifs climatiques de l'Accord de Paris. En revanche, pour assurer l'acceptabilité des trajectoires carbone annoncées, les mesures d'accompagnement en termes de pouvoir d'achat de certaines familles (rurales et précaires énergétiques) nécessitent des ajustements, a fortiori dans un contexte de relèvement du prix de marché des combustibles fossiles.

De même qu'il est envisageable qu'une partie des recettes de la composante carbone pourrait être utilisée afin de baisser les impôts sur la production des entreprises afin d'agir à iso-fiscalité, il faut également considérer qu'une autre partie des recettes pourrait être recyclée en faveur du pouvoir d'achat des ménages, par exemple via un élargissement du champ des bénéficiaires du chèque énergie et une hausse significative de son montant, car le poids de la fiscalité sur l'énergie portant sur les ménages est prépondérant. De même, il pourrait être également proposé qu'une partie de ces recettes soit affectée aux collectivités territoriales, pour les actions qu'elles mènent en faveur de la rénovation énergétique des bâtiments, comme dans le cadre du Programme « Action cœur de ville » qui vient d'être lancé, ou pour financer l'élaboration et la mise en œuvre des Plans Climat-Air-Énergie Territoriaux (PCAET), des Schémas Régionaux du Climat, de l'Air et de l'Énergie (SRCAE) ou des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement Durable et d'Égalité des Territoires (SRADDET).

Plus largement, il est nécessaire de développer l'évaluation régulière des impacts des outils de compensation mis en œuvre (nombre de ménages concernés, répartition par décile, répartition par territoire...), afin de les redimensionner si nécessaire.

Suite aux dernières discussions de l'OPEP (juin 2018), il pourrait être suggéré de mettre à profit les quelques six mois de répit à venir pour analyser de manière fine les impacts de la trajectoire carbone sur les ménages pour les 4 années qui viennent, afin d'identifier les plus fragilisés et handicapés par cette mesure et réfléchir en lien avec les autres réformes à venir de l'accompagnement que l'État devrait mettre en place pour que la trajectoire puisse être maintenue sans qu'elle n'ait de conséquences sociales irrémédiables.



## **Propositions :**

6. *Mettre en œuvre dès le PLF 2019 les mesures prévues dans les plans et programmes nationaux concernant l'énergie, les transports et l'économie circulaire, pour en assurer la prévisibilité à l'horizon du quinquennat au moins : outre, la progression de la trajectoire de la composante carbone, car celle-ci conditionne l'atteinte des objectifs de réduction d'émissions du plan national sur le climat et de nos engagements associés à l'Accord de Paris, les mesures fiscales issues de la feuille de route économie circulaire (FREC), notamment s'agissant de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) « déchets », la tarification appropriée des hydrofluorocarbures (HFC) et les mesures fiscales issues des Assises de la mobilité.*
7. *Agir, au niveau européen, afin de favoriser la mise en place d'un prix plancher du carbone sur le secteur de l'électricité, sur un champ aussi large que possible.*
8. *Établir en 2019 pour tous les secteurs dont les émissions ne sont pas encore soumises à un prix du carbone significatif des stratégies pour y remédier, en assurant, quand cela est nécessaire, la cohérence des tarifications entre émissions et puits, ce qui signifie la mise en place de rémunérations de la fonction de stockage de carbone par les espaces naturels comme prévu dans le Plan climat de juillet 2017. Il convient par ailleurs que les pollutions plus locales affectant la santé soient aussi correctement tarifées. Pour cela, il est nécessaire de proposer dès 2019 un calendrier de réforme des dépenses fiscales relatives à la consommation d'énergies fossiles, et d'ici la fin du quinquennat, d'étudier des outils économiques pour accompagner la réduction des émissions de gaz à effet de serre des activités agricoles. Ces évolutions doivent prendre en compte la compétitivité des entreprises et secteurs concernés.*

## 2. Des chantiers à ouvrir

En termes de pollutions de l'air, de pollution de l'eau, et d'artificialisation des sols, les progrès réalisés ne suffisent pas à nous placer sur des trajectoires en ligne avec les objectifs visés en ces domaines.

En matière de préservation de la biodiversité et de limitation des atteintes qu'elle subit, qui sont multifformes (artificialisation des sols et destructions des habitats, pollutions des milieux, changement climatique...), la fiscalité reste peu mobilisée en France. Il n'existe par exemple aucun dispositif fiscal obligatoire ayant explicitement pour objectif d'internaliser les coûts environnementaux liés à la destruction d'espaces biotiques.

### a. Pollution de l'air : des instruments à créer

Dans le cas de la pollution de l'air, les outils réglementaires, par exemple des normes d'émission pour les véhicules, ou même l'interdiction pure et simple d'un polluant (en cas de polluants particulièrement nocifs pour la santé), sont largement mobilisés pour limiter les émissions de polluants, et les outils économiques le sont insuffisamment ou imparfaitement par le biais de dispositifs ne prenant pas assez en compte les polluants locaux. Pourtant, dans ce domaine, la complémentarité des outils est nécessaire du fait du nombre important de polluants concernés et des problématiques qui varient selon les secteurs et les sources d'émissions, ponctuelles et fixes pour les installations industrielles ou diffuses et mobiles pour les transports par exemple.

*Les émissions des installations industrielles : renforcer la TGAP « émissions polluantes » ?*

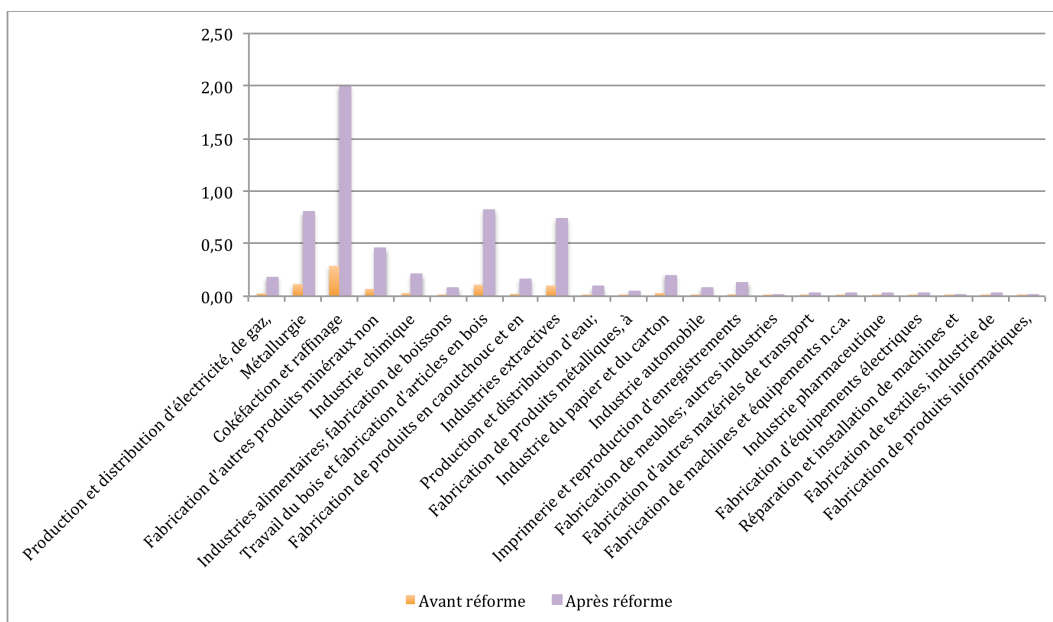
Les taux de la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) sont très inférieurs aux coûts socio-économiques (coûts externes) engendrés par la concentration de polluants dans l'air.

Ainsi, l'étude de Clean air for Europe estime le coût externe d'une tonne de particules fines à 12 000 € et celui d'une tonne d'oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>) à 3 400 €. De même, d'après l'arrêté du 5 mai 2011<sup>25</sup>, le coût externe d'une tonne de NO<sub>x</sub> est estimé à 4 400 € (taux de TGAP : 169 €/t) et celui d'une tonne de poussières en suspension à 87 000 € (268 €/t). L'Agence européenne de l'environnement estime le coût externe d'une tonne de composé organique volatil non méthanique (COVnM) entre 1 000 et 2 200 € (taux de TGAP : 140 €/t).

Cependant, une augmentation significative des taux de la TGAP émissions polluantes pourrait peser sur la compétitivité de plusieurs secteurs (cf. figure ci-dessous). Il serait alors nécessaire de mettre en place des mesures d'accompagnement pour faciliter la transition du secteur industriel concerné dans une logique de transformation.

---

<sup>25</sup>Arrêté du 5 mai 2011 relatif aux modalités de prise en compte des incidences énergétiques et environnementales des véhicules à moteur dans les procédures de commande publique.



Source : <http://ec.europa.eu/eurostat/fr/data/database> (Emissions [env\_ac\_ainah\_r2] 19/09/2017, VA [nama\_10\_a64] 29/09/2017)

Figure 4 : Poids de la valeur ajoutée dans la composante « émissions polluantes » de la TGAP, estimé avant réforme et après réforme, par secteurs taxés, en 2014 (en %)

A titre d'exemple, les taux pratiqués dans plusieurs pays pour des taxes comparables sont souvent plus élevés. Par exemple, la Suède a mis en place une redevance sur les émissions de NO<sub>x</sub> des installations de combustion de grande capacité (production de plus de 25 GWh/an), qui s'élève à 5 490 €/tNO<sub>x</sub>. Les recettes de cette redevance sont entièrement reversées aux installations les plus propres. Tout en protégeant la compétitivité de ces secteurs, la redevance a permis de limiter les émissions de NO<sub>x</sub> de l'industrie, contribuant ainsi à la baisse des émissions totales de NO<sub>x</sub> en Suède de 53 % entre 1990 et 2015 (malgré une hausse du PIB de 69 % sur la période).

La mission IGF-CGEDD-CGIET en cours pourra formuler des recommandations plus précises sur l'opportunité d'une évolution des paramètres de cette TGAP ou des autres outils économiques ou réglementaires pouvant être mis en œuvre afin de permettre une limitation des pollutions de l'air d'origine industrielle.

#### *Progresser vers l'internalisation fine des coûts externes des circulations liées au transport de marchandises*

Les pollutions atmosphériques ne peuvent que très imparfaitement être internalisées par des instruments comme des taxes sur les carburants<sup>26</sup>, l'amélioration de la tarification des circulations routières et notamment l'internalisation des émissions de polluants passe par la mobilisation d'instruments permettant de différencier davantage les coûts externes variables qui sont moins fonction de la consommation de carburants et plus fortement dépendants de l'endroit et du moment de la circulation que les émissions de gaz à effet de serre.

Ainsi, la mise en place du principe pollueur-payeur pour tous les véhicules - notamment les poids-lourds - sur le réseau routier national non concédé passe par l'instauration de péages kilométriques modulés en fonction du type de milieu, de l'axe routier, l'heure et le jour et de la catégorie de véhicules. La mise en place de tels péages modulables permettrait une internalisation fine des coûts externes et notamment de ceux de pollution de l'air engendrés par les circulations automobiles<sup>27</sup>.

<sup>26</sup>Du fait de l'hétérogénéité de l'impact environnemental en fonction des usages (type de carburant mais aussi lieu d'utilisation), ainsi que des risques de fuite d'assiette.

<sup>27</sup>Voir les deux documents de travail du CGDD à paraître en 2018 (« Mobilités - coûts externes et tarification du déplacement » et « Mobilités - coûts moyens socio-économiques », titres provisoires), ainsi que la synthèse du CEDD publiée le 30 mars 2017 (« Mobilité et émissions de gaz à effet de serre. Comment construire les politiques de transports ? »), qui décrivent les taux de couverture des externalités routières pour les différents trafics.

Concernant spécifiquement les poids lourds, la création d'une vignette obligatoire pour les poids lourds circulant sur le réseau non concédé, dont le tarif serait fonction du respect des normes antipollution européennes (norme EURO), pourrait être envisagée, en instrument de second rang. Dans la mesure où les solutions de substitution autres que les véhicules diesel n'existent quasiment pas aujourd'hui, le recours à la norme EURO est pertinent : la vignette toucherait ainsi principalement les vieux véhicules diesel et pas les véhicules diesel les plus récents. Cette option pourrait toutefois entrer en contradiction avec les dispositions de la nouvelle directive eurovignette en cours de révision.

Dans ces conditions, c'est une stratégie d'ensemble qu'il faut définir en matière de tarification des nuisances routières, prenant en compte l'ensemble des coûts sociaux concernés.

### *Favoriser le développement des péages urbains dans les agglomérations les plus touchées par les épisodes de pic de pollution*

La mise en place du principe pollueur-payeur pour tous les véhicules dans les zones urbaines denses peut aussi passer par la mise en place de péages urbains. Il convient en effet d'augmenter et moduler finement le coût d'usage du mode routier, au moins à due concurrence du coût socio-économique lié à la pollution de l'air qu'il engendre via la mise en place de péages urbains environnementaux.

Au-delà, une internalisation optimale de l'ensemble des externalités de la route en zone dense, notamment la congestion, requiert d'élever le coût d'usage des véhicules et de coupler un tarif environnemental de péage avec un tarif prenant en compte les coûts de congestion. Ainsi, un péage urbain modulé à la fois en fonction de la zone, de l'heure, de la distance parcourue et du niveau de pollution des véhicules (notamment type de motorisation - diesel/essence - et année de production, actuellement identifiés par les normes EURO et Euro) est l'instrument le plus efficace économiquement pour réduire les émissions de polluants liées aux déplacements en ville en faisant payer aux usagers les nuisances locales (y compris environnementales) liées à l'usage de leur véhicule. Les péages urbains permettent de sélectionner les automobilistes qui retirent le plus de bénéfices nets de leurs déplacements automobiles, les usagers adaptant leur comportement au nouveau signal-prix.

Singapour, Stockholm, Göteborg, Londres (*Congestion Charge*), Rome ou Milan depuis 2012 ont mis en place des péages de décongestion, tandis que Londres (*Low Emission Zone* et future *Ultra Low Emission Zone*) ou Milan jusqu'en 2012 ont installé des péages environnementaux<sup>28</sup>. Les exemples européens de péages urbains ont démontré leur efficacité : ainsi à Stockholm, une baisse du trafic de 20 % a été constatée la première année et s'est accentuée par la suite, avec une baisse des émissions de polluants évaluée à 14 % depuis 2006. De même à Londres, une baisse de 30 % de la congestion routière dès la première année de fonctionnement du péage urbain a été constatée, avec une réduction des émissions de polluants dans la zone (NO<sub>x</sub> : -8 %, PM10 : -7 %, CO<sub>2</sub> : -16 %).

Si la mise en place de péages urbains relève de la responsabilité des collectivités locales, l'État peut toutefois favoriser leur mise en place de diverses manières, notamment en levant les barrières réglementaires existantes.

Il conviendrait en tout état de cause pour l'État d'aménager l'article 65 de la loi Grenelle 2 - qui a ouvert pour les villes en faisant la demande la possibilité d'expérimenter des péages urbains dans les agglomérations de plus de 300 000 habitants et pour trois ans maximum - afin d'autoriser une mise en place au-delà de 3 ans (compte tenu de l'investissement important nécessaire à la mise en place d'un péage, l'insécurité juridique au-delà de ce terme ajoute au caractère dissuasif du dispositif pour certaines collectivités locales, la durée d'amortissement étant bien plus longue, plutôt de l'ordre de 8 ans). Lors du discours de clôture des Assises de la mobilité le 13 décembre 2017, la ministre des Transports a annoncé que la future loi d'orientation des mobilités devrait permettre de simplifier les normes pour faciliter le recours aux péages urbains.

---

<sup>28</sup>Voir document de travail de la DG Trésor n°2018/1 publié en avril 2018 « Péages urbains : quels enseignements tirer des expériences étrangères ? ».

Outre la levée des barrières réglementaires actuelles, l'État pourrait participer au renforcement de l'offre de transports en commun accompagnant la mise en place du péage, sous réserve d'analyses socio-économiques positives et d'un coût limité pour les finances publiques. Par exemple, en Suède, le gouvernement a joué un rôle clé dans l'introduction de péages urbains à Stockholm et Göteborg en acceptant de cofinancer, en contrepartie de l'introduction du péage, des grands projets d'infrastructures locaux ; cette contrepartie a permis de faire accepter plus facilement le projet aux municipalités voisines de la capitale et à leurs habitants qui font des déplacements pendulaires chaque jour dans la région. En effet, les impacts redistributifs doivent être examinés avec soin.

Par ailleurs, afin de favoriser l'acceptabilité des péages, la prise en charge totale ou partielle du coût des équipements embarqués nécessaires pour rentrer dans la zone à péage pourrait être envisagée, sous réserve d'un coût limité pour les finances publiques, comme cela a par exemple été fait à Singapour. L'examen des impacts redistributifs est en effet crucial sur cette question.

Plus généralement, il s'agit d'un instrument pour lequel la recommandation de ce rapport sur l'utilisation des recettes se pose avec acuité.

### *Mettre en place des mécanismes fiscaux incitatifs afin de développer les modes de déplacement plus verts*

Les propositions issues des Assises nationales de la mobilité, notamment de l'atelier consacré aux modalités de déplacement plus propres, pourraient être soutenues : en effet, cet atelier a émis des propositions en matière fiscale afin de favoriser des modes de déplacements vertueux d'un point de vue écologique. Ainsi, dans l'optique de développer le recours à l'utilisation du vélo, la synthèse de cet atelier recommande de généraliser et revaloriser l'indemnité kilométrique vélo.

Dans le cadre de cette synthèse, il est également proposé d'instaurer un dispositif d'indemnisation kilométrique unique, quel que soit le mode de déplacement choisi (y compris covoiturage), couvrant les coûts d'utilisation de la voiture personnelle (plafonnée au niveau des véhicules les moins puissants) et permettant un gain monétaire pour les autres modes de déplacement, de manière à favoriser l'usage d'un véhicule moins polluant, l'intermodalité et les mobilités actives et les mobilités partagées.

## **b. Pollution de l'eau : lancer une réflexion de fond sur un rééquilibrage des redevances des Agences de l'eau afin de respecter le principe « pollueur-payeur »**

En matière de lutte contre la pollution de l'eau, la France s'est dotée, d'un point de vue fiscal, d'un ensemble de mesures cohérentes sur le plan des principes. La gestion des moyens de lutte contre les pollutions par les Agences de l'eau, financés par des redevances dues par les principaux pollueurs, fournit une panoplie d'instruments différenciés permettant, d'un point de vue théorique, une prise en compte globale du problème des pollutions de l'eau.

Néanmoins, au regard des usages actuels et des sources des pollutions, des évolutions des taux des redevances, et des modalités de gestion de ces taxes souvent par bassins versants individualisées (absence de seuil ou de plafond de redevances fixés au niveau national par exemple, à l'exception de la redevance pour pollution diffuse), une réflexion doit être menée afin d'essayer d'amener plus de cohérence dans le système des redevances des Agences de l'eau, notamment afin de rééquilibrer l'acquittement de celles-ci en fonction des niveaux de pollutions émises par chaque pollueur.

Dans cette logique, les États généraux de l'alimentation ont déjà conclu à la nécessité d'une réévaluation à la hausse des taux de la redevance pour pollutions diffuses afin de tenir compte de la dangerosité de certains produits phytosanitaires, et une mesure en ce sens sera portée dans le PLF 2019. Cependant, cette

proposition devra tenir compte des alternatives techniques existantes ou à venir, des évolutions de pratiques et des modalités de financement de ces nouveaux moyens par les Agences de l'eau.

La loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a également confié de nouvelles missions aux Agences de l'eau en matière de protection de la biodiversité et appelle donc une réflexion sur les modalités de financement permettant de remplir ces nouvelles missions.

Par conséquent, conformément à la lettre de mission du Comité pour l'économie verte, et suite aux conclusions des Assises de l'eau, il sera nécessaire de lancer au cours du dernier trimestre 2018 un groupe de travail spécifique sur ces questions qui rendra ses conclusions avant la fin du premier semestre 2019, pour une mise en œuvre dans le cadre du PLF pour 2020. Ce groupe de travail pourra approfondir les recommandations précédentes du CFE et du CEV en matière de lutte contre les pollutions de l'eau<sup>29</sup>.

Toujours en cohérence avec les conclusions des Assises de l'eau, ce groupe de travail pourrait également s'interroger de manière plus générale sur la prise en compte générale du cycle de l'eau, notamment sur la manière de financer le système de l'eau de manière globale. Comme souhaité par certaines collectivités territoriales suite à leur retour d'expérience, une réflexion autour du mécanisme de la taxe Gemapi (taxe locale pour financer la gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations), de son mode de fonctionnement et de son dimensionnement semble être opportune, en lien également avec la refonte de la fiscalité locale et du transfert à moyen terme (2026) de la compétence eau et assainissement aux EPCI.

### **c. Préserver la biodiversité et lutter contre l'artificialisation des sols : un groupe de travail dédié**

En matière de préservation de la biodiversité et de limitation des atteintes qu'elle subit, qui sont multiformes (artificialisation des sols et destructions des habitats, pollutions des milieux, changement climatique...), la fiscalité reste peu mobilisée en France. Il n'existe par exemple aucun dispositif fiscal obligatoire ayant explicitement pour objectif d'internaliser les coûts environnementaux liés à la destruction d'espaces biotiques. Les réflexions autour de la mise en place d'une fiscalité pour limiter l'artificialisation des sols sont très complexes et nécessitent un travail important afin d'analyser l'ensemble des tenants et aboutissants d'une telle fiscalité et l'ensemble des outils économiques qui pourraient être mobilisables. Conformément à la lettre de mission du CEV, et en bonne cohérence avec la stratégie contre l'artificialisation lancée par le MTES dans le cadre du plan biodiversité, un groupe de travail du CEV relatif à l'artificialisation des sols a été lancé en juillet 2018 pour travailler au cours du second semestre 2018 et du premier semestre 2019 afin de proposer des mesures concrètes dans le cadre du PLF pour 2020.

Ce groupe de travail pourra reprendre à son compte les avis de recommandations<sup>30</sup> produits à plusieurs reprises par le CFE et le CEV quant aux différentes mesures fiscales pouvant permettre de lutter contre l'artificialisation des sols (modulations de la taxe d'aménagement, suppression de certaines exonérations de la taxe d'aménagement, instauration dans le plan local d'urbanisme d'un seuil minimum de densité dans certaines zones, instauration d'une taxe sur les bureaux vacants, taxe sur les plus-values sur la vente de terrains devenus constructibles...)

Le GT pourrait en particulier travailler sur le verdissement de la taxe d'aménagement. Ainsi, afin de rendre cette taxe plus écologique, une composante pourrait être mise en place qui serait calculée en fonction de la surface du terrain total et non plus la surface close et fermée du bâtiment. Elle inciterait ainsi les propriétaires à acquérir des terrains plus petits et ainsi favoriser la densification. À l'instar des recettes actuelles de la taxe d'aménagement qui financent des équipements collectifs, les recettes de cette composante pourraient financer des opérations de préservation de la biodiversité mises en œuvre dans les communes qui la perçoivent.

---

<sup>29</sup>Dans son avis du 13 février 2013, le CFE recommandait notamment d'évaluer le renforcement du caractère incitatif de la fiscalité des produits phytosanitaires, et le Comité pour l'économie verte, dans son avis du 11 mai 2017, avait fait des propositions analogues concernant les pollutions azotées (système de quotas, système de bonus/malus sur l'utilisation intensive d'engrais...).

<sup>30</sup>Avis CFE du 28 mars et 13 juin 2013 et avis du CEV du 16 juillet 2015.

Par ailleurs, devrait être examinée la création d'un document de politique transversale (DPT) biodiversité sur le modèle de celui existant sur le climat, pour rendre compte des crédits concernant cette thématique dans les différents programmes budgétaires.

**Propositions :**

9. *Annoncer, dans le cadre du PLF 2019, pour la durée du quinquennat, les principes pour l'utilisation des recettes correspondantes à la fiscalité environnementale, notamment le produit du relèvement prévu de la composante carbone. Dans ce cadre, les mesures d'accompagnement qui pourraient être à renforcer pour assurer l'acceptabilité de la trajectoire de prix du carbone pour certains ménages ruraux ou en situation de précarité énergétique et certaines petites et moyennes entreprises, si la remontée des prix des fossiles s'accélère, devraient être définis. Ces mesures ne doivent cependant pas en réduire le caractère incitatif.*
10. *Mettre en chantier une véritable stratégie en matière de tarification routière, notamment pour le fret et pour les zones urbaines.*
11. *Proposer dans le cadre du PLF 2020 des mesures d'ensemble permettant de limiter l'artificialisation des sols sur la base des recommandations que le groupe de travail du CEV, lancé à la mi-2018 dans le cadre du plan biodiversité, fera sur ce sujet.*
12. *Lancer d'ici le second semestre 2019 le groupe de travail du CEV relatif au rééquilibrage des redevances des Agences de l'eau avec pour objectif de présenter des mesures concrètes dans le cadre du PLF 2020.*





# Annexes



# Annexe 1 : État des lieux de la fiscalité environnementale par grande thématique environnementale

## 1. Lutter contre le changement climatique (CO<sub>2</sub> et autres gaz à effet de serre)

### a. Enjeux et problématiques

L'effet de serre atmosphérique est dû aux gaz qui y sont présents, en particulier la vapeur d'eau (H<sub>2</sub>O), le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>), le protoxyde d'azote (N<sub>2</sub>O), l'ozone (O<sub>3</sub>) et les gaz fluorés, d'origine industrielle. Ces gaz sont naturellement peu abondants dans l'atmosphère (sauf la vapeur d'eau, présente en grande quantité). Cependant, du fait de l'activité humaine et de la consommation d'énergies fossiles notamment, leur concentration s'est sensiblement accrue, amplifiant ainsi l'effet de serre.

La France et l'Union européenne ont pris des engagements importants de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) :

- le cadre énergie-climat 2030, qui a fait l'objet d'un accord au Conseil européen d'octobre 2014 et constitue le nouveau socle des politiques européennes en matière climatique, prévoit une réduction de 40 % des émissions de GES pour l'Union Européenne entre 1990 et 2030 (voir figure 5) ;
- la France s'est également engagée dans le cadre du Plan climat à atteindre la neutralité carbone d'ici 2050.

Le Plan climat ainsi que la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) ont pour objectif de fixer des programmes d'action concrets afin de pouvoir tenir l'ensemble des engagements de réduction des émissions de GES auxquels la France a souscrit.

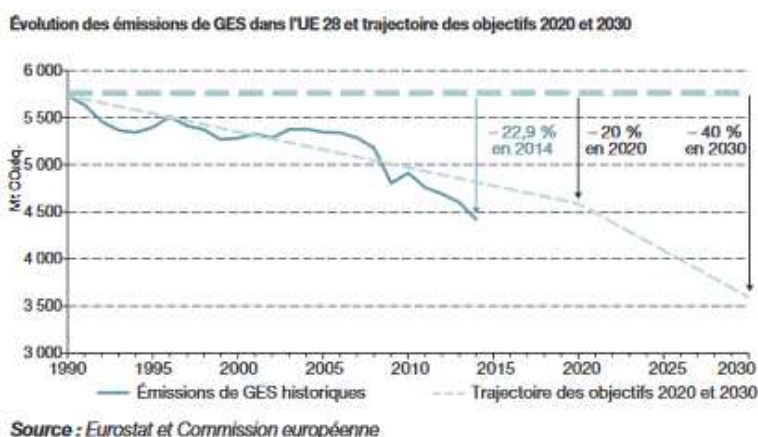


Figure 5 : Évolutions des émissions de GES dans l'UE et trajectoire objectifs 2020-2030

## b. Situation actuelle en France

Le CO<sub>2</sub> représente 74 % des émissions françaises de GES produites par les activités humaines (en tonnes équivalent CO<sub>2</sub>)<sup>31</sup>. Le méthane représente quant à lui 13 % des émissions de GES, l'azote 9 % et les gaz fluorés 6 %.

De manière globale, on note en France une baisse importante des émissions de GES des secteurs industriels entre 1990 et 2014 (-23 %) mais une quasi-stagnation sur la même période des émissions de GES des ménages, du transport et de l'agriculture.

D'un point de vue général, depuis 1990 les émissions de GES ont baissé de 16,5 %. Cependant, la situation est différente selon les GES (voir tableaux 1 et 2). On peut dès lors considérer que la baisse générale des GES depuis 1990 est encourageante mais qu'elle est encore loin des objectifs fixés par la France, ce qui nécessite une politique publique ambitieuse en matière de lutte contre les émissions de GES.

	Émissions 1990 (en MteqCO <sub>2</sub> )	Émissions 2015 (en MteqCO <sub>2</sub> )	Variation constatée sur la période
CO <sub>2</sub>	399.6	336.6	-16%
Protoxyde d'azote	66	41.3	-37%
Méthane	69.6	58.9	-15%
Gaz fluorés	11.8	20.3	72%

Tableau 1 : Évolution des émissions des GES en France 1990-2015

### ÉMISSIONS DE GES DE LA FRANCE EN 2015

En Mt CO<sub>2</sub>éq.

Secteur	Années	CO <sub>2</sub>	CH <sub>4</sub>	N <sub>2</sub> O	Gaz fluorés	Total
Utilisation d'énergie	1990	364,5	12,6	3,2	0,0	380,3
	2015	310,2	2,9	3,7	0,0	316,9
Procédés industriels et usage de solvants	1990	31,1	0,1	23,8	11,8	66,8
	2015	22,9	0,0	1,3	20,3	44,5
Agriculture	1990	1,8	43,2	38,1	0,0	83,1
	2015	2,0	40,9	35,4	0,0	78,4
Déchets	1990	2,2	13,7	0,9	0,0	17,4
	2015	1,5	15,0	0,8	0,0	19,5
Total hors UTCF	1990	399,6	69,6	66,0	11,8	547,1
	2015	336,6	58,9	41,3	20,3	457,1
UTCF	1990	-29,8	0,9	2,4	0,0	-26,5
	2015	-39,1	1,1	2,2	0,0	-35,8
Total	1990	369,7	70,6	68,4	11,8	520,59
	2015	297,5	60,0	43,5	20,3	421,32

Source : Citepa, 2017

Tableau 2 : Émissions de GES en France en 2015 par secteur

<sup>31</sup>Les différents gaz ne contribuent pas tous à la même hauteur à l'effet de serre. En effet, certains ont un pouvoir de réchauffement plus important que d'autres et/ou une durée de vie plus longue. La contribution à l'effet de serre de chaque gaz se mesure grâce au pouvoir de réchauffement global (PRG). Le pouvoir de réchauffement global d'un gaz se définit comme le forçage radiatif (c'est-à-dire la puissance radiative que le gaz à effet de serre renvoie vers le sol), cumulé sur une durée de 100 ans. Cette valeur se mesure relativement au CO<sub>2</sub>.

### c. Outils économiques mis en place

#### Sur les émissions de CO<sub>2</sub>

Au niveau européen, il existe le système d'échange des quotas d'émission de l'UE (ETS-UE). Celui-ci fonctionne selon le principe du plafonnement et des échanges. Un plafond est fixé pour limiter le niveau total de certains gaz à effet de serre qui peuvent être émis par les installations couvertes par le système. Ce plafond va en diminuant dans le temps afin de faire baisser le niveau total des émissions. Dans les limites de ce plafond, les entreprises reçoivent ou achètent des quotas d'émission qu'elles peuvent échanger avec d'autres entreprises en fonction de leurs besoins. Elles peuvent également acheter un nombre limité de crédits internationaux dégagés par des projets de réduction des émissions dans le monde entier. C'est le plafonnement du nombre total de quotas disponibles qui garantit la valeur de ceux-ci. À la fin de chaque année, chaque société doit restituer un nombre suffisant de quotas pour couvrir toutes ses émissions sous peine de s'exposer à de lourdes amendes. Une entreprise qui a réduit ses émissions peut conserver l'excédent de quotas pour couvrir ses besoins futurs ou bien les vendre à une autre entreprise qui en a besoin.

En raison d'un excès de quotas, le prix du carbone sur ce marché est longtemps resté très faible (5 à 6€/tCO<sub>2</sub>), mais le récent accord sur la réforme du marché carbone européen pour la période post-2010 devrait entraîner une hausse du prix. Toutefois, cette hausse ne sera probablement pas suffisante pour atteindre les prix recommandés pour inciter aux investissements nécessaires pour limiter le réchauffement à 2 °C. Lors du sommet *One Planet*, « les Ministres de l'environnement et du climat de France, Allemagne, Royaume-Uni, Suède, Pays-Bas [avaient salué] le récent accord au niveau du Conseil sur la réforme du marché d'échange de permis d'émission européen, qui devrait entraîner un relèvement du prix du carbone, mais jugent néanmoins que des réformes supplémentaires seraient nécessaires au niveau européen pour inciter les investisseurs et les entreprises à développer des modèles économiques compatibles avec un scénario de limitation à 2 degrés du réchauffement climatique. En conséquence, ils s'engagent à examiner la mise en place d'un prix du carbone significatif, voire, pour certains, à le mettre en place, dans les secteurs pertinents. ». Un prix à 25 ou 30 €/tCO<sub>2</sub> permettrait de rendre moins rentable les centrales à charbon par rapport aux centrales au gaz et pourrait conduire à des réductions d'émissions de 30 à 40 Mt/an s'il était mis en place en France et en Allemagne.

Au niveau national, la France s'est dotée d'une politique ambitieuse en matière de tarification du carbone, avec la mise en place en 2014 de la contribution climat énergie (CCE) de la taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE). La trajectoire de la CCE a été rehaussée par rapport à la trajectoire votée lors de la loi de transition énergétique pour une croissance verte (LTECV). Elle atteint 44,4 €/tCO<sub>2</sub> en 2018 et sera de 86,2 €/tCO<sub>2</sub> en 2022 (voir figure 6). Cette augmentation du prix du carbone contribuera à contenir les émissions à un niveau compatible avec la mise en œuvre de l'Accord de Paris sur le climat en procédant de la manière la moins distorsive et donc la moins coûteuse pour la collectivité.

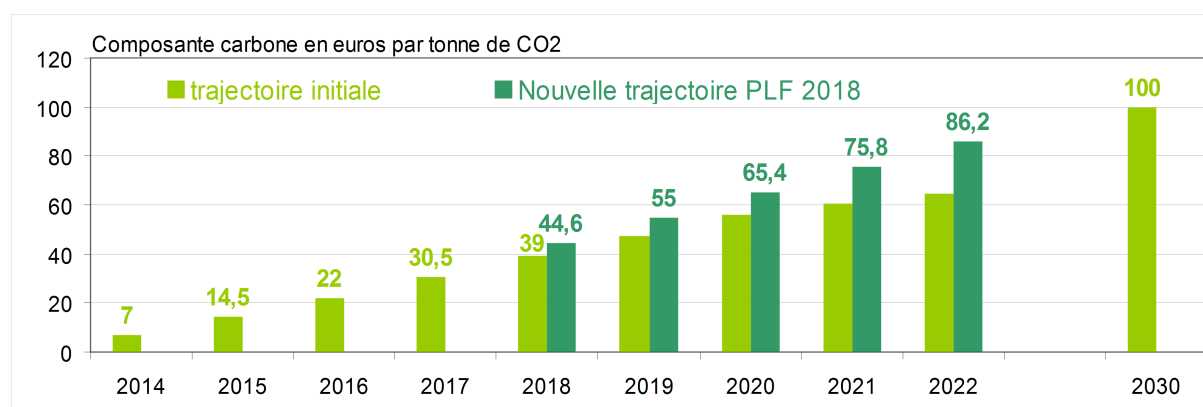


Figure 6 : Montants de la trajectoire carbone en LFI 2018 et comparaison avec ceux prévus par la LTECV (2015)

Même si cet outil ambitieux permet à la France de se positionner parmi les leaders européens en matière de fiscalité appliquée au carbone, il n'en demeure pas moins que de nombreux secteurs bénéficient de mesures dérogatoires limitant dès lors l'effet de la composante carbone sur certaines activités pourtant fortement émettrices de CO<sub>2</sub> (transport de marchandises par exemple). Ainsi selon l'OCDE, en 2015, environ 45 % des émissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation d'énergie avaient un niveau de taxation du carbone, système de quotas européens inclus, égal à 0 €.

Les deux graphiques suivants de l'OCDE (figures 7 et 8) rappellent d'une part les taux de tarification spécifiques du carbone, et d'autre part les taux effectifs sur le carbone (incluant en plus les impôts de rendement assis sur les carburants).

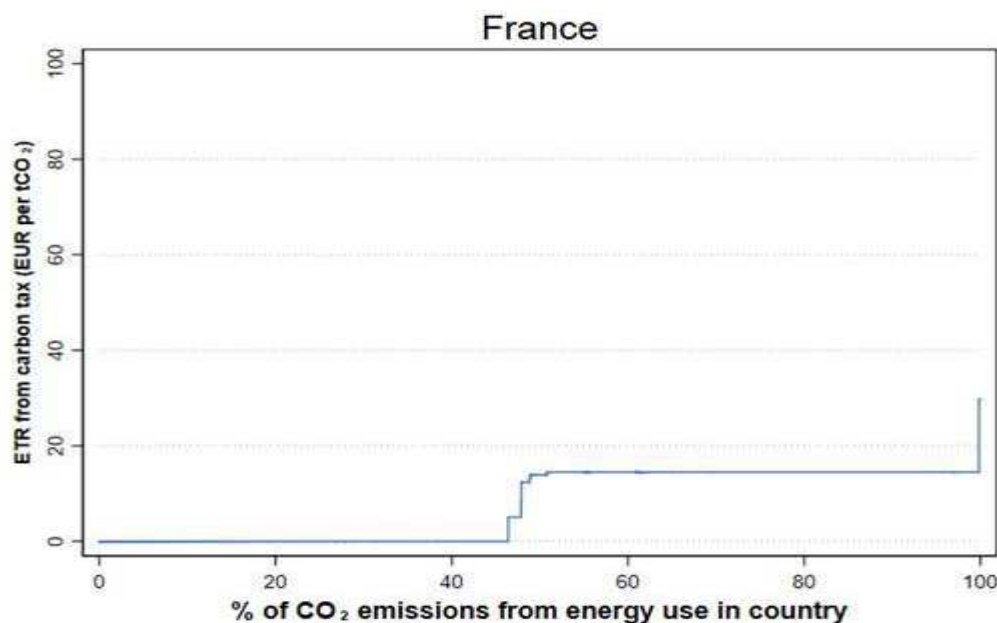


Figure 7 : Part des émissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation d'énergie, selon le niveau de taxation à une taxe carbone, OCDE, Taxing Energy Use – année de référence : 2015

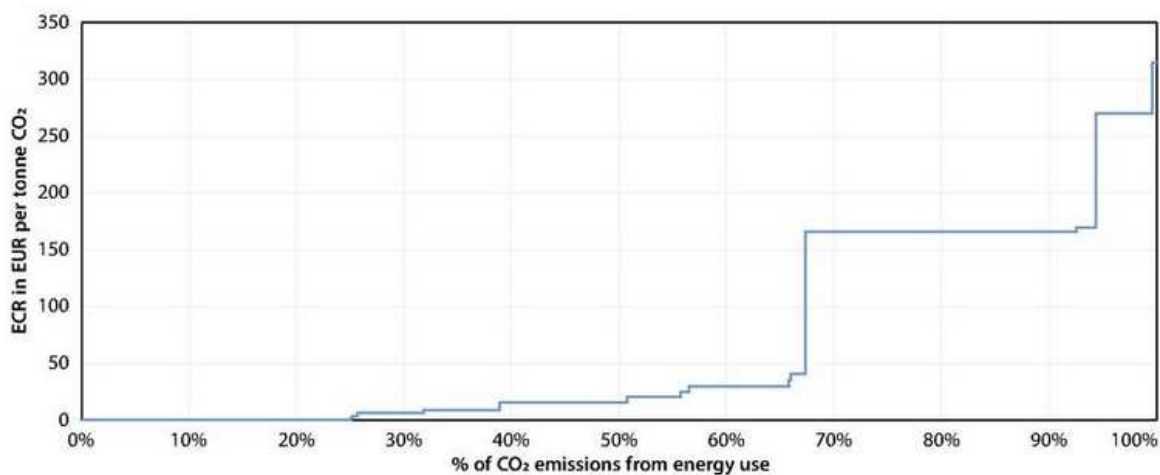


Figure 8 : Part des émissions de CO<sub>2</sub> liées à la consommation d'énergie, selon le niveau de taxation, OCDE, Effective Carbon Rates – année de référence : 2012

Par ailleurs, la hausse de la fiscalité carbone jusqu'en 2022 votée dans le cadre de la LFI 2018 impactera (ex ante et toutes choses égales par ailleurs, notamment hors allègements d'autres fiscalités) le pouvoir

d'achat<sup>32</sup> des ménages via leurs dépenses de chauffage et de carburants et notamment les ménages aux revenus les plus faibles et ceux vivants dans des communes rurales (voir figures 9 et 10, issues de CGDD, 2018, « Un pacte fiscal écologique pour accélérer la transition écologique et solidaire »<sup>33</sup>).

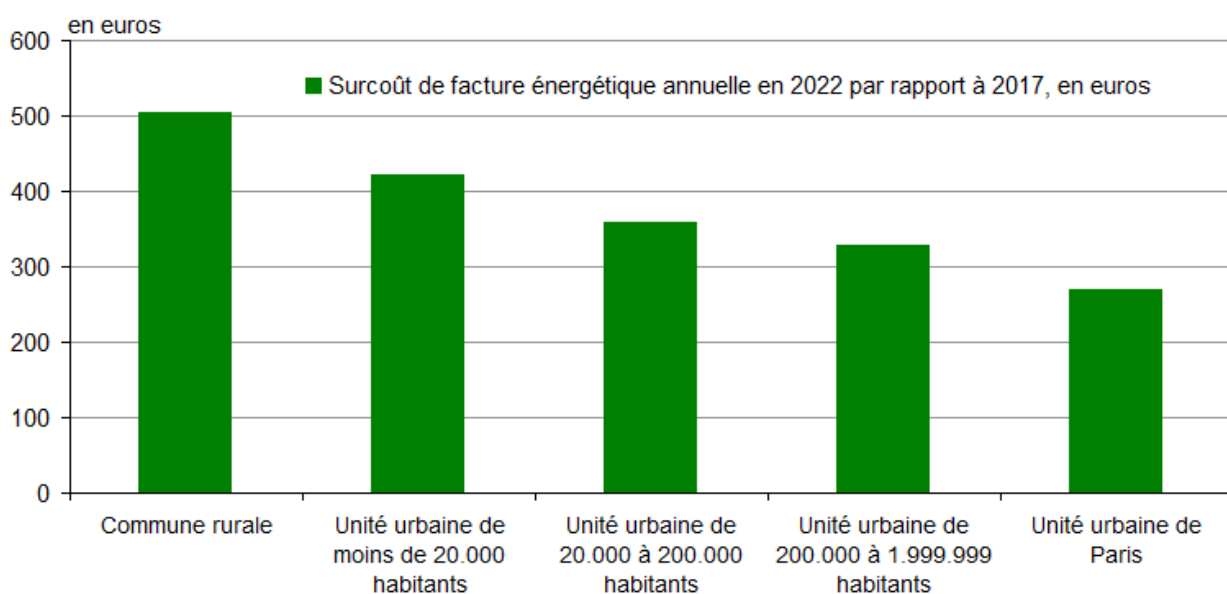


Figure 9 : Disparités de l'impact des mesures de fiscalité énergétique du PLF 2018 selon la zone d'habitation - Source : CGDD, modèle Prometheus, mars 2018

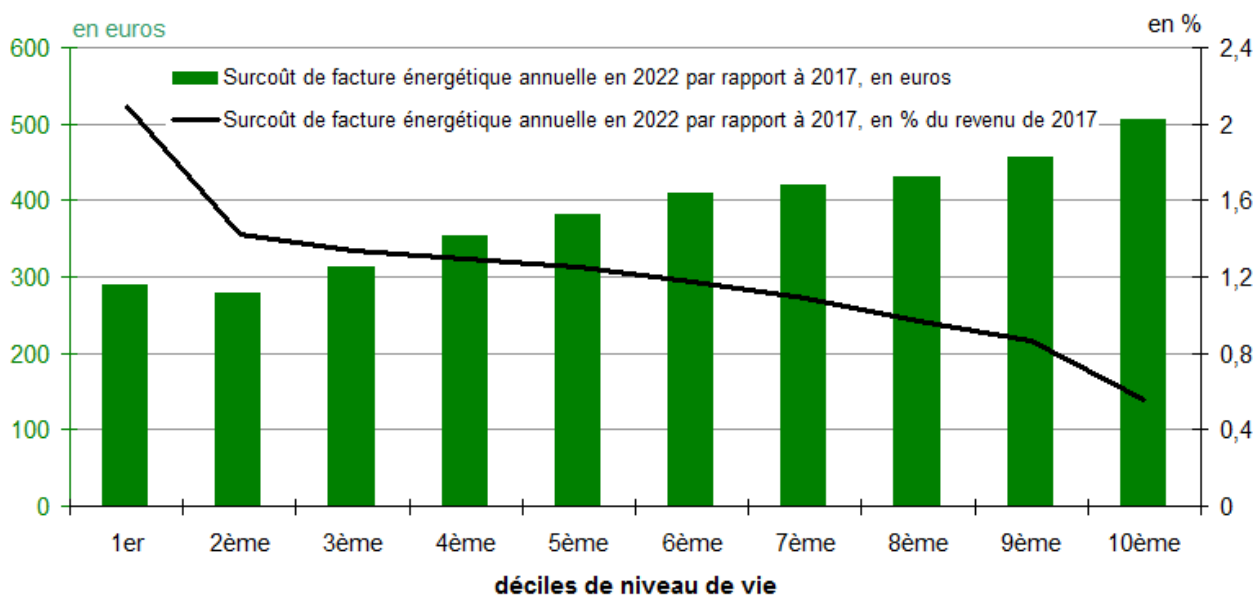


Figure 10 : Disparités de l'impact des mesures de fiscalité énergétique PLF 2018 selon les revenus - Source : CGDD, modèle Prometheus, mars 2018

Pour prendre en compte les impacts régressifs de cette fiscalité, des mesures d'accompagnement ont été adoptées ou ont été renforcées : au-delà des actions générales en faveur des ménages (revalorisation des minima sociaux, hausse de la prime d'activité, baisse des cotisations salariales, suppression progressive de la taxe d'habitation), ces dispositifs d'accompagnement ciblés ont pour objectif d'éviter que ces mesures ne pèsent sur le pouvoir d'achat des ménages, en particulier les plus modestes, et de les soutenir financièrement dans des actions favorisant la transition écologique :

<sup>32</sup>Pour la méthodologie, voir « taxation indirecte, recettes fiscales, pouvoir d'achat et bien être : quels sont les liens ? », note de conjoncture de l'Insee de mars 2018, pages 61 à 63.

<sup>33</sup>Les résultats sont estimés par le CGDD à l'aide du modèle de microsimulation Prometheus. Seule la partie taxation est simulée, sans prise en compte d'éventuelles compensations.

- Le « chèque énergie » a été généralisé à tout le territoire en 2018 en remplacement des actuels tarifs sociaux de l'énergie, pour répondre aux problématiques de précarité énergétique : il sera versé automatiquement à quatre millions de ménages modestes, qui recevront en moyenne 150 € pour les aider à payer leur facture énergétique. Ce montant sera porté à 200 €/an en 2019. Le chèque énergie tient compte des revenus et de la composition du ménage, sans favoriser certaines sources d'énergie.
- Le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) a été maintenu en 2018 et recentré sur les actions les plus efficaces pour réaliser des économies d'énergie. Il sera transformé en 2019 en prime afin que les ménages en bénéficient dès l'achèvement des travaux, ce qui permettra de résoudre les problèmes de liquidité pour les ménages les plus modestes qui ne pouvaient pas avancer l'intégralité du financement des travaux. Par ailleurs, le Gouvernement a renforcé l'effort de l'Agence Nationale de l'Habitat (Anah) en termes de lutte contre la précarité énergétique, en fixant un objectif de 75 000 logements rénovés (contre 40 000 en 2016) et en augmentant ses moyens.
- Pour financer leurs travaux de rénovation lourde, les ménages propriétaires ou copropriétaires peuvent également mobiliser un éco-prêt à taux zéro (aucun intérêt à rembourser) à hauteur de 30 000 €, sans condition de ressources, et cumulable avec le CITE depuis 2016. Malgré les simplifications apportées à ce dispositif ces dernières années, l'IGF et le CGEDD notaient qu'il restait *"globalement peu mobilisé"* par les ménages, en recul depuis sa création (22 725 prêts en 2016 contre plus de 40 000 en 2011), *"dans un contexte de taux bas et de faible appétence des banques pour le produit"*.
- La prime à la conversion de véhicule a été renforcée pour faciliter le passage d'un vieux véhicule polluant à une voiture à faible émissions : la prime existante à 1 000 € sera étendue à tous les ménages et permettra d'acheter des véhicules neufs ou d'occasion à faibles émissions (Crit'Air 0, 1 ou 2), et sera portée à 2 000 € pour les ménages non-imposables. Dans le cas de l'achat d'un véhicule électrique, la prime à la conversion sera de 2 500 €, auquel s'ajoutera un bonus dont le montant est maintenu à 6 000 euros. Dans le même temps, le malus sur les véhicules les plus polluants est renforcé. Ces mesures s'inscrivent dans une réflexion plus large pour favoriser la mobilité propre, notamment du quotidien, dont les conclusions des Assises de la mobilité constituent un axe essentiel.

Au total, les ménages bénéficient d'un peu plus de 4 Md€ de subventions spécifiques, principalement au moyen du CITE (1,6 Md€), du taux réduit de TVA sur les travaux de rénovation énergétique (1,2 Md€), des aides de l'ANAH (0,8 Md€) et du chèque-énergie (0,56 Md€), et marginalement de l'éco-prêt à taux zéro (51 M€).

#### *Sur les émissions des autres GES*

En revanche, s'agissant des autres GES, il faut noter qu'il n'existe quasiment aucun instrument économique significatif permettant de limiter des émissions de GES autres que le CO<sub>2</sub>, à l'exception cependant des émissions industrielles de protoxyde d'azote qui sont taxées dans le cadre de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), ou du marché de quotas européen sur les HFC. Pour encadrer les quantités mises sur le marché, le règlement européen relatif aux gaz à effet de serre fluorés a prévu la mise en place d'un système de quotas pour les producteurs et importateurs de plus de 100 tonnes par an de HFC, à compter du 1er janvier 2015. Les premiers quotas ont été calculés sur la base des quantités mises sur le marché entre 2009 et 2012 et la quantité globale de HFC mis sur le marché est réduite progressivement : 93 % en 2016-2017, 63 % en 2018-2020... pour atteindre 21 % en 2030.



## 2. Réduire la pollution de l'air

### a. Enjeux et problématiques

La plupart des activités induisent des émissions dans l'atmosphère de substances néfastes pour l'environnement et la santé. Ces polluants atmosphériques, qui se présentent sous la forme de gaz ou de particules, peuvent être émis directement (oxydes d'azote, de soufre ou de carbone, poussières primaires, métaux lourds, composés organiques volatils...) ou résulter de transformations physico-chimiques des substances émises.

Les conséquences de la pollution atmosphérique sont lourdes, tant pour la santé humaine, avec plusieurs milliers de morts prématurées par an (voir ci-dessous), que sur le plan environnemental.

En effet, l'exposition des individus à la pollution de l'air aggrave la morbidité et induit une mortalité prématurée à travers notamment ses effets sur les systèmes respiratoires et cardiovasculaires : un certain nombre d'études épidémiologiques montrent que les polluants (surtout les oxydes d'azote et particules) constituent un facteur de risque sanitaire important, notamment pour les pathologies respiratoires (asthme, bronchite, cancer des poumons) ou cardiovasculaires (infarctus du myocarde, angine de poitrine). Ces effets peuvent se manifester à court-terme, suite à un pic de pollution (effets aigus) ou à long terme. Plusieurs études mentionnent un ordre de grandeur d'un peu plus de 40 000 décès annuels en France liés à la pollution de l'air<sup>34</sup>.

La pollution de l'air produit également des impacts sur les écosystèmes causés par l'acidification de l'air et l'eutrophisation. Ainsi, certains polluants, lessivés par la pluie, contaminent les sols et l'eau, perturbant l'équilibre chimique des végétaux. D'autres, en excès, peuvent conduire à une modification de la répartition des espèces et à une érosion de la biodiversité.

Les objectifs en matière de qualité de l'air sont de deux types : les objectifs de réduction des émissions nationales de polluants et les objectifs de concentration locale de polluants.

Concernant les émissions, des plafonds d'émission sur plusieurs agents polluants - dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>), oxydes d'azote (NO<sub>x</sub>), composés organiques volatils (COV) et ammoniac (NH<sub>3</sub>) - ont été introduits par l'Union européenne en 2001 via la directive *National Emission Ceilings* (NEC) 2001/81/EC, révisée en 2016 (2016/2284/UE). Au niveau national, ces objectifs se déclinent au travers du plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques (PREPA) instauré par l'article 64 de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Concernant les concentrations locales de polluants, les directives 2004/107 et 2008/50 CE fixent les normes sanitaires en matière de concentrations atmosphériques à respecter pour plusieurs substances polluantes dans le but d'éviter, de prévenir ou de réduire les effets nocifs sur la santé humaine. Cela se traduit par l'obligation de surveiller la qualité de l'air suivant des exigences fixées au niveau communautaire, d'informer les populations sur la qualité de l'air et de mettre en œuvre des plans d'action dans les zones où des dépassements des concentrations en polluants sont observés afin qu'elles soient respectées dans les délais les plus courts.

Enfin, ces réglementations sont déclinées et complétées par des actions locales (Plan particules 2010, Schéma régional climat, air, énergie...).

---

<sup>34</sup>Projet *Clean air for Europe*, 2005 ; Santé Publique France, 2016 ; Agence européenne de l'environnement, 2012.

## b. La situation actuelle en France

Les principaux émetteurs de polluants atmosphériques sont différents selon le type de pollution considérée. La répartition des émissions par polluant et par secteur est décrite dans le tableau ci-dessous.

	Transformation d'énergie	Industrie manufacturière	Résidentiel - tertiaire	Agriculture - sylviculture	Transports routiers	Autres transports
PM <sub>10</sub>	1 %	26 %	31 %	27 %	13 %	2 %
PM <sub>2,5</sub>	2 %	20 %	48 %	11 %	17 %	2 %
PM <sub>1,0</sub>	2 %	10 %	66 %	4 %	16 %	2 %
Oxydes d'azote (NO <sub>x</sub> )	6 %	12 %	11 %	9 %	56 %	6 %
Composés organiques volatiles non méthaniques (COVNM)	5 %	35 %	46 %	3 %	9 %	2 %
Dioxyde de soufre (SO <sub>2</sub> )	35 %	45 %	17 %	1 %	< 1 %	2 %
Ozone (O <sub>3</sub> )	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Monoxyde de carbone (CO)	1 %	35 %	42 %	5 %	13 %	4 %
Hydrocarbures aromatiques polycycliques (HAP)	7 %	3 %	65 %	10 %	14 %	1 %
Ammoniac (NH <sub>3</sub> )	< 1 %	1 %	< 1 %	98 %	< 1 %	0 %
Métaux lourds	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Benzène (C <sub>6</sub> H <sub>6</sub> )	10 %		58 %	4 %	28 %	

Tableau 3 : Répartition des émissions primaires des polluants par secteur en France en 2015 – source : DG Trésor d'après les données du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA)

Le bilan de la qualité de l'air en France en 2016 confirme la tendance amorcée il y a plusieurs années d'amélioration globale de la qualité de l'air, sous l'effet des plans et mesures engagés par le Gouvernement, mais souligne la nécessité de poursuivre l'action dans les zones particulièrement touchées par la pollution atmosphérique.

On note ainsi une diminution globale des concentrations de polluants dans l'air ambiant : depuis 2000, en situation de fond, les concentrations moyennes annuelles en dioxyde de soufre (SO<sub>2</sub>) ont baissé d'environ 80 %, celles en dioxyde d'azote (NO<sub>2</sub>) et en particules fines (PM10) d'environ 30 %. En revanche, les teneurs moyennes estivales en ozone (O<sub>3</sub>), très dépendantes des conditions météorologiques et du transport longue distance de polluants, n'évoluent pas de façon significative. Par ailleurs, les concentrations moyennes nationales ne sont que faiblement significatives : elles masquent des disparités très importantes en fonction des zones géographiques, des sources locales d'émission et du moment de l'année. Malgré la baisse globale des émissions au niveau national, des situations demeurent ainsi localement préoccupantes, avec des teneurs de polluants dans l'air ponctuellement très élevées, voire durablement orientées à la hausse. Dans certaines zones (Ile-de-France, Vallée de l'Arve, Grenoble, Marseille...), les concentrations de dioxyde d'azote, de particules fines ou d'ozone dépassent de manière récurrente les valeurs limites fixées par l'Union européenne.

### **c. Outils fiscaux mis en place**

D'un point de vue fiscal, la lutte contre la pollution de l'air se traduit par plusieurs mesures sectorielles.

Concernant le domaine du transport, deux outils sont conjugués : les mesures visant à encourager l'achat de véhicules moins polluants et les mesures portant sur la consommation de carburants.

Il existe des mesures fiscales incitatives en faveur des véhicules moins polluants (véhicules électriques, gaz de pétrole liquéfié ou gaz naturel pour véhicules). Le gaz de pétrole liquéfié (GPL) est ainsi beaucoup moins émetteur de NO<sub>x</sub> et de particules qu'un véhicule diesel et bénéficie d'un taux de taxes quatre fois inférieur à celui du gazole, à contenu énergétique équivalent. De façon analogue, le gaz naturel pour véhicules (GNV), très faiblement émetteur, bénéficie d'un taux de TICPE réduit, 13 fois plus faible que celui de l'essence à contenu énergétique équivalent. En complément, des aides à l'achat de véhicules particuliers « propres » ont été introduites dès 2001 sous la forme d'un crédit d'impôt pour les particuliers, puis sous forme de bonus (jusqu'à 6 000 € pour l'achat d'un véhicule électrique) pouvant être cumulé à une prime à la conversion (jusqu'à 2 500 €) si cet achat s'accompagne de la destruction d'un véhicule ancien (diesel d'avant 2001<sup>35</sup> ou essence d'avant 1997). Par ailleurs, les professionnels bénéficient d'un suramortissement pour les véhicules à motorisation GNV et des aides directes à l'acquisition ont été accordées par l'Ademe en 2016 et 2017 pour ces mêmes véhicules. Enfin, la taxe sur les véhicules de société est différenciée selon le niveau de polluants émis par les véhicules d'une part et leurs émissions de CO<sub>2</sub> d'autre part. Les véhicules les plus âgés (et donc les plus polluants) et émettant le plus de CO<sub>2</sub> au km parcouru s'acquittent ainsi d'une taxe annuelle plus importante (jusqu'à 5 100 €) que les véhicules plus récents et moins émetteurs de CO<sub>2</sub> (les véhicules électriques en sont par exemple exonérés).

Par ailleurs, la consommation de carburants est soumise à une taxe sur le volume consommé (taxe intérieure de consommation des produits énergétiques - TICPE). Le rattrapage de fiscalité sur les carburants entre le gazole et l'essence qui aboutira d'ici la fin du quinquennat constitue ainsi une mesure permettant de lutter contre la pollution de l'air. En effet, le gazole étant source d'émissions de polluants atmosphériques plus importants que l'essence, il était incohérent d'un point de vue écologique que le gazole bénéficie d'un avantage fiscal favorisant sa consommation.

---

<sup>35</sup>D'avant 2006 pour les ménages non imposables.

	CCE (€/tCO <sub>2</sub> )	TICPE essence (c€/L)	TICPE diesel (c€/L) sans convergence	TICPE diesel (c€/L) avec convergence
2017	30,5	65,074	53,1	53,1
2018	44,6	68,289	56,8	59,4
2019	55,0	70,660	59,6	64,7
2020	65,4	73,031	62,4	70,1
2021	75,8	75,402	65,1	75,4
2022	86,2	77,774	67,9	78,2

*Tableau 4 : Évolution de la TICPE pour le diesel et l'essence*

Cependant, la TICPE couvre imparfaitement la consommation de carburants. En effet, le transport de marchandises et de voyageurs bénéficie d'un remboursement partiel de TICPE ; de même les engins agricoles et le BTP bénéficient d'un taux réduit de TICPE pour le gazole non routier, la TICPE est partiellement remboursée aux agriculteurs et le transport fluvial de marchandise en est totalement exonéré. Plus généralement, la Cour des comptes, dans son rapport de décembre 2015 relatif aux politiques publiques en matière de lutte contre la pollution de l'air, indique que les mesures actuelles de taxation des véhicules de transport, non spécifiques à la lutte contre la pollution de l'air, sont en tout état de cause très insuffisantes pour permettre l'internalisation des effets négatifs des polluants émis par le secteur des transports, notamment celui des poids lourds. Il convient cependant de signaler que la taxation des carburants au niveau national comporte un risque de fuite d'assiette, ce qui plaide pour une harmonisation à l'échelle européenne.

Il existe également un outil fiscal en matière d'émission de polluants atmosphériques d'origine industrielle (la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour sa composante « émissions polluantes »). Cette taxe est due par les industries émettrices lorsque les rejets dans l'atmosphère de certains polluants dépassent des seuils. La taxe est alors due sur la quantité de polluants émis dépassant ces seuils.

### **3. Réduire la pollution de l'eau**

#### **a. Enjeux et problématiques**

Les activités humaines sont à l'origine de rejet dans le cours d'eau de plusieurs polluants, soit directement, soit par infiltration dans les nappes phréatiques. Ces polluants entraînent des réactions chimiques de modification des eaux et peuvent conduire à des phénomènes d'eutrophisation. Les impacts de ces pollutions sont doubles : d'une part en termes de modification des écosystèmes et d'appauvrissement de la biodiversité (phénomène des algues vertes par exemple), d'autre part, en termes de potabilité de l'eau puisque les pollutions de l'eau nécessitent de la traiter chimiquement afin qu'elle puisse être propre à la consommation humaine.

Plusieurs réglementations européennes ont pour objectif de limiter ce type de pollution :

- la directive « Nitrates » de 1991 qui a pour objectif de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. En France, elle se traduit par la définition de territoires (les zones vulnérables) où sont imposées des pratiques agricoles particulières pour limiter les risques de pollution (le programme d'action). Ces territoires et ce programme d'action font régulièrement l'objet d'actualisation ;
- la directive-cadre sur l'eau de 2000 qui vise à prévenir et réduire la pollution de l'eau, promouvoir son utilisation durable, protéger l'environnement, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et atténuer les effets des inondations et des sécheresses ;
- le règlement européen de 2004 sur les détergents qui prévoit des actions pour limiter les phosphates et les composés du phosphore sont introduites pour les détergents destinés aux consommateurs.

A côté de cela existent aussi des plans nationaux sur certains polluants. Ainsi, les plans Ecophyto I et Ecophyto II ont pour objet de limiter l'utilisation de produits phytosanitaires. Le plan Ecophyto 2, réaffirme l'objectif de réduction de 50 % du recours aux produits phytosanitaires en France d'ici 2025, en deux phases : une baisse de 25 % d'ici 2020 et une réduction supplémentaire de 25 % d'ici 2025.

Enfin, le « plan national micropolluants », a été élaboré pour la période 2016-2021 pour réduire les émissions de polluants et préserver ainsi la qualité des eaux et la biodiversité. Il a pour but de protéger à la fois les eaux de surface continentales et littorales, les eaux souterraines, le biote, les sédiments et les eaux destinées à la consommation humaine, afin de répondre aux objectifs de bon état des eaux fixés par la directive cadre sur l'eau (DCE) et participe également à ceux de la directive cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) en limitant l'apport de polluants via les cours d'eau du milieu marin.

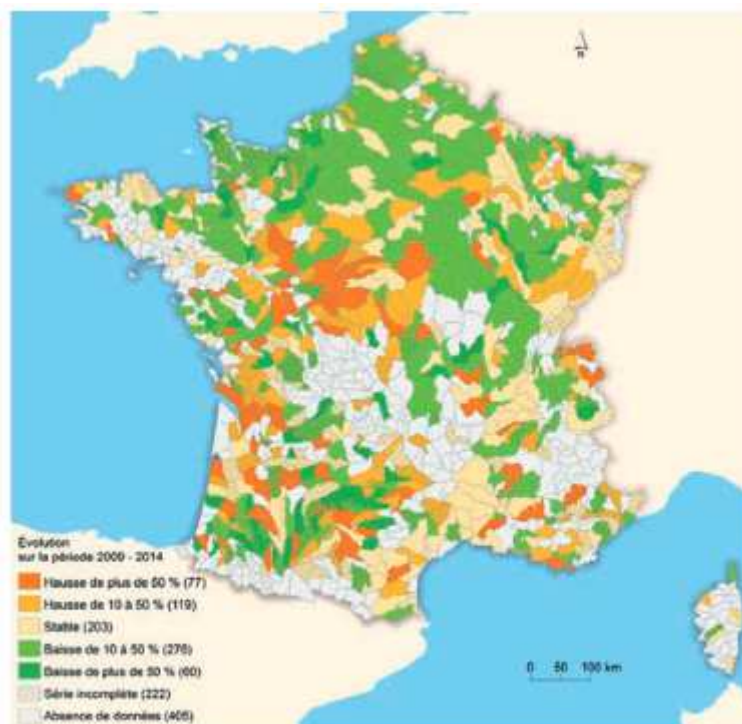
## **b. Situation en France**

L'examen de la qualité de l'eau en France montre globalement une régression des pollutions depuis la création des agences de l'eau il y a 50 ans. En 2015, 75 % de la pollution de l'eau due aux nitrates et 70 % de la pollution due à l'usage de pesticides est d'origine agricole. En termes de consommation des produits phytosanitaires, après avoir fortement baissé sur la période 1997-2009, en raison notamment d'un moindre recours aux fongicides, la consommation de pesticides est stable depuis. Cette situation peut s'expliquer par l'évolution du prix des intrants, de la pression parasitaire ou des pratiques culturales (assolement notamment). Elle peut également refléter l'usage de pesticides plus efficaces à faibles doses. Des indicateurs complémentaires ont été mis en place pour traduire l'intensité du recours de l'agriculture aux pesticides : le nombre de doses unité (NODU) et l'indice de fréquence de traitement. Ainsi, la moyenne triennale du NODU augmente de 5 % entre les périodes 2009-2011 et 2011-2013. De même, entre 2006 et 2011, le nombre total moyen de traitements phytosanitaires a peu évolué pour les régions pour lesquelles cette analyse peut être effectuée.<sup>36</sup>

En 2015, sur 53 % des points de mesure de la qualité des eaux de surface, la norme de qualité nécessaire pour l'eau potable est dépassée. C'est aussi le cas dans 31 % des nappes souterraines. Si entre 2009 et 2014, une légère baisse de la présence de pesticides dans les cours d'eau a été démontrée (figure 11), ce phénomène est principalement dû aux interdictions de certains pesticides. En effet, pour les pesticides dont l'usage est toujours autorisé, la situation est plus nuancée.

---

<sup>36</sup>CGDD, « L'eau et les milieux aquatiques – chiffres clés », février 2016.



Sources : Meem ; agences de l'eau ; MAAF ; ANSES ; Ineris ; Sandre. Traitements : SOeS, 2017

Figure 11 : Évolution d'usage de pesticides sur la période 2009-2014

D'un point de vue des nitrates, leurs concentrations augmentent jusqu'au début des années 2000, se stabilisent sur la décennie 2000-2010, et semblent décroître depuis. Il existe néanmoins des disparités régionales avec des améliorations observées pour certaines nappes alors que d'autres continuent à se dégrader. De même, bien que dans certaines régions, des améliorations aient été notées, elles restent insuffisantes. Ainsi en Bretagne, les taux constatés sont redescendus à leur niveau proche des années 80, mais se situent à un peu plus de 30 mg/l. La situation dès lors peut être délicate : alors qu'au-delà du seuil de 25 mg/l la potabilisation de l'eau devient difficile, la présence de nitrates à des concentrations supérieures à ce seuil affecte 43 % de la superficie de la métropole (figure 12). Seul 27 % de la superficie de la France, constituée majoritairement par la haute montagne et les territoires avec un sol sablo-argileux, témoigne d'une quasi-absence de pollution.

**Concentrations moyennes en nitrates dans les eaux souterraines par unité hydrogéologique en 2014**

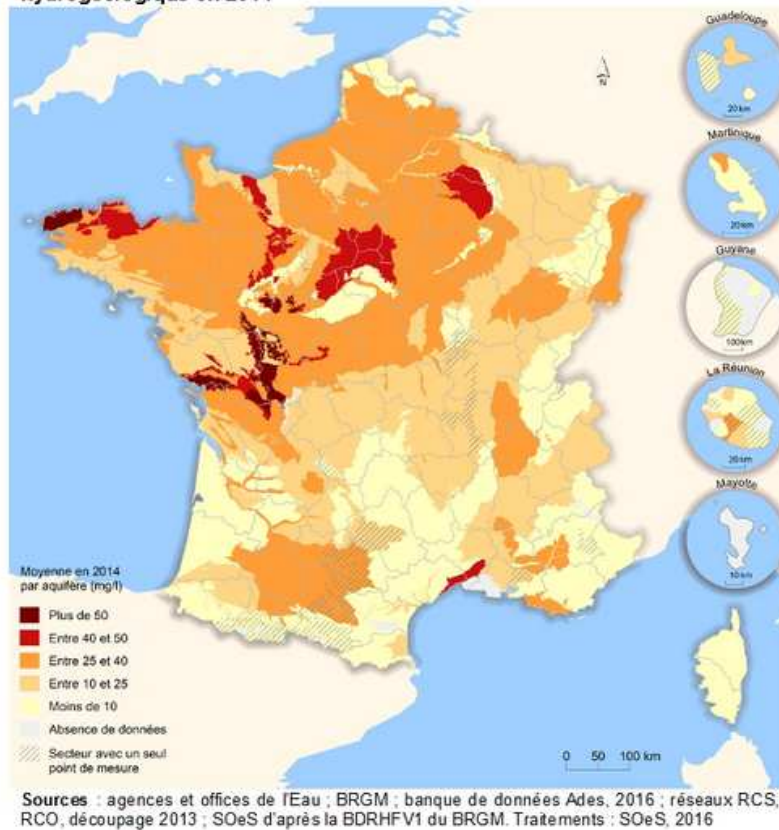


Figure 12 : Concentration moyenne en nitrates dans les eaux souterraines par unité hydrogéologique en 2014

Au-delà des dommages écologiques qu'elle génère, la pollution par les nitrates d'origine agricole induit également un ensemble de coûts économiques directs : coûts des traitements curatifs de potabilisation et d'épuration compris entre 220 et 510 M€ par an, achats d'eau en bouteille par les ménages par crainte d'une trop forte teneur en nitrates de l'eau du robinet estimés à 55 M€ par an, coûts de nettoyage des algues vertes sur les littoraux et pertes locales d'activité touristique<sup>37</sup>.

### c. Outils fiscaux mis en place

En matière de lutte contre la pollution de l'eau, la France applique le système « pollueur-payeur », au travers des redevances des Agences de l'eau. Ainsi, ceux qui sont à l'origine des principales pollutions de l'eau (agriculture, collectivités territoriales, industries, particuliers...) contribuent, via des redevances liées aux usages ou aux pollutions, au financement des politiques publiques mises en œuvre par les Agences de l'eau en matière de lutte contre la pollution de l'eau.

Néanmoins, la Cour des comptes a démontré que ce principe n'a pas été suffisamment strictement appliqué, les plus pollueurs n'étant pas ceux qui contribuaient le plus<sup>38</sup>. Ainsi, en 2013, 87 % des redevances perçues par les agences étaient supportées par les usagers domestiques et assimilés, 6 % par les agriculteurs et 7 % par l'industrie. Quand bien même la contribution du monde agricole au moyen des redevances pour pollution est passée de 1 % à 6 % entre 2005 et 2015, elle reste très inférieure à

<sup>37</sup>V. Marcus, O. Simon (2015) : « Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions - Études et documents n° 136 – CGDD.

<sup>38</sup>Cour des comptes, Rapport public annuel, février 2015.

l'importance de ce secteur quant aux coûts environnementaux causés par les pollutions qui leur sont directement imputables. Les redevances acquittées par l'agriculture semblent ainsi peu incitatives.

Enfin, il faut noter une quasi-absence de fiscalité sur les rejets agricoles d'azote dans l'eau. Il existe une redevance « élevage » acquittée uniquement par les plus grands élevages. Ainsi, en 2015, seul 5 % des élevages en France étaient concernés par cette taxe. En revanche, aucune fiscalité n'existe sur l'utilisation des engrais azotés de synthèse pour les cultures.

#### **4. Engager la transition vers l'économie circulaire (notamment déchets et ressources)**

##### **a. Enjeux, problématiques**

Le modèle linéaire « fabriquer, consommer, puis jeter » appliqué depuis des décennies dans notre société, accompagné d'une hausse de la consommation de biens et de services se traduit nécessairement par une utilisation de plus en plus importante de ressources non renouvelables et de leur épuisement. Face à l'impossibilité de renouveler ces ressources, il est nécessaire de promouvoir des modes de consommation plus sobre, un allongement de la durée de vie des produits et une réutilisation de nos déchets.

En matière d'économie circulaire, la France a besoin de largement progresser. Le taux de valorisation des déchets ménagers et assimilés était en 2014 de 39 %, un taux très inférieur à celui de nos voisins allemands (65 %) ou belges (50 %). Le reste, composé pour moitié de déchets organiques, est donc incinéré ou mis en décharge ce qui engendre des nuisances locales ainsi qu'un gaspillage énergétique incompatible avec nos objectifs climatiques. Sur le plastique les taux de collecte plafonnent. 20 % des emballages plastiques sont effectivement recyclés quand la moyenne européenne est de 30 %. Le taux de collecte des bouteilles en plastique est en moyenne de 55 % alors que dans les pays nordiques plus de 90 % des bouteilles en plastique sont recyclées.

##### **b. Outils fiscaux mis en place**

Quatre outils sont principalement mis en œuvre. D'une part, la TGAP « Déchets » taxe les installations de traitement des déchets en fonction des modes de traitement de ceux-ci. Les taux sont fixés selon une trajectoire qui a été révisée dans le cadre du PLF 2018 (hausse des taux et poursuite de la trajectoire sur la période 2017-2025).

D'autre part, le service public des déchets ménagers et assimilés, en charge des opérations de collecte et de traitement des déchets, est géré et financé par les collectivités selon deux modalités principales : soit au travers de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), assise sur la taxe foncière sur les propriétés bâties, et collectée auprès des propriétaires, que ces derniers peuvent répercuter sur les occupants de leur bien de façon additionnelle au montant du loyer d'occupation, soit au travers la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM) perçue auprès des occupants d'immeubles. La TEOM reste prépondérante avec deux tiers des communes françaises concernées représentant 90 % de la population. Le service public relatif aux déchets ménagers et assimilés concerne la gestion des déchets, qui intègre tant leur collecte que leur traitement. Dans le cas de la REOM, les coûts sont connus et facturés à chaque ménage et le financement est directement lié au service rendu, à travers un budget séparé, équilibré en dépenses et en recettes. En revanche dans le cas de la TEOM, il n'y a pas de lien direct entre recettes et dépenses. Cependant, le produit de la TEOM (et donc indirectement le taux qui en découle) ne doit pas être manifestement disproportionné au montant des dépenses exposées par la commune pour assurer l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères et non couvertes par des recettes non fiscales.



Enfin, la France a mis en place depuis 2012 un mécanisme de tarification incitative des déchets ménagers. Cette tarification incitative, facultative, permet aux collectivités qui la mettent en place de faire varier le montant de la taxe due au titre de l'enlèvement des ordures ménagères en fonction du poids ou du volume de déchets réellement produit par chaque ménage. Les déchets triés ne sont pas compris dans l'assiette de la taxe. D'un point de vue de l'efficacité de ce mécanisme, on constate dans les communes ayant mis en place une tarification incitative des déchets une baisse sensible de la collecte d'ordures ménagères résiduelles (OMR) et une hausse des tonnages triés (verres, papiers emballages...). Ainsi, le basculement vers une tarification incitative peut entraîner une baisse de 30 % des OMR<sup>39</sup>.

Sans être un outil fiscal à proprement parler, il est utile de préciser qu'il existe également des filières dites « responsabilité élargie du producteur » (REP) qui ont pour objectif d'obliger les professionnels à participer à la gestion et au traitement des produits qu'ils commercialisent, une fois ceux-ci mis au rebut par leurs clients. Cette participation se traduit notamment par le biais des « éco-participations », c'est-à-dire d'un montant prélevé sur des produits vendus par des professionnels pour lesquels une filière REP a été mise en place (produits informatiques par exemple).

## **5. Préserver la biodiversité et lutter contre l'artificialisation des sols**

### **a. Enjeux et problématiques**

La transformation des espaces naturels supports de milieux vivants par leur artificialisation est la principale cause de perte de biodiversité. Ces espaces naturels sont également soumis à de nombreuses pollutions (de l'eau et de l'air), mais aussi à la surfréquentation touristique. C'est notamment vrai pour les espaces littoraux et certains sites de montagne. Cette sur fréquentation peut nuire au bon fonctionnement des écosystèmes de diverses manières : dérangement et modifications comportementales de la faune, piétinement et prélèvement de la flore, érosion des sols, pollution...

### **b. Situation en France**

En France, environ 60 000 ha/an sont artificialisés qui proviennent pour 70 % de terres agricoles et 30 % d'espaces naturels. Entre 2006 et 2014, la destination des sols artificialisés est la suivante :

- 46 % : logements individuels, dont la moitié en jardins ;
- 16 % : réseaux de transport ;
- 8 % : bâtiments agricoles, aires de stockage et chemins d'exploitation ;
- 6 % : chantiers et activités de construction ;
- 5 % : sports et loisirs ;
- 4 % : commerces ;
- 3 % : logements collectifs.

---

<sup>39</sup>A. Galtier, septembre 2016, « Déchets ménagers : efficacité de la tarification incitative », CGDD, Théma essentiel.

En France, les zones artificialisées occupent près de 5,16 millions d'hectares en 2015, soit environ 9,4 % de la métropole. En 2014, la moitié de ces zones artificialisées correspondait à des sols revêtus ou stabilisés (routes, parkings...).

Le rythme d'artificialisation ne s'explique pas toujours par la croissance de la population. Cette décorrélation de l'artificialisation vis-à-vis de l'évolution démographique des territoires est clairement désignée par les chiffres de l'environnement 2016 ainsi que par l'étude « Thema artificialisation, de la mesure à l'action » (janvier 2017) qui observe effectivement que « l'artificialisation augmente avec la population mais ne diminue pas avec elle » (p.16). Ainsi, près de 20 % de la surface artificialisée entre 2006 et 2013 se situe dans des communes dont la population décroît. En outre, 40 % de la surface artificialisée se produit dans des communes en couronne de grands pôles et 25 % dans des communes hors aires urbaines.

Enfin, parmi les 29 pays de l'OCDE, la France se distingue par une artificialisation soutenue sous forme de mitage. Elle atteint ainsi le 5<sup>ème</sup> rang pour la part de la population résidant à l'extérieur du centre urbain et le 9<sup>ème</sup> rang pour le nombre de fragments par km<sup>2</sup>.

### **c. Outils fiscaux mis en place**

En matière de préservation de la biodiversité et de lutte contre l'artificialisation des sols, l'outil fiscal est actuellement peu mobilisé en France. En effet, actuellement, il n'existe pas de dispositif fiscal obligatoire ayant explicitement pour objectif d'internaliser les coûts environnementaux liés à la destruction d'espaces biotiques. En revanche, les activités qui induisent la perte ou la dégradation d'espaces biotiques terrestres sont très réglementées.

S'agissant des outils en faveur d'une gestion durable de la faune et de la flore, il existe des exonérations de taxe foncière pour certains sites (Natura 2000, cœur de Parc national), couplée à des exonérations de droits de mutation. S'ils ont pu être déterminants dans les débats locaux pour la mise en œuvre de ces sites, ces mécanismes restent en revanche insuffisants pour assurer dans le temps le maintien de la protection de ces espaces naturels.

De manière générale, la fiscalité appliquée aux espaces naturels par rapport à d'autres types d'investissement est moins avantageuse de par la nature même de la fiscalité appliquée (la fiscalité foncière ne s'appliquant pas par nature sur des investissements sur les marchés financiers par exemple) et les récentes réformes de la fiscalité des revenus de l'épargne ont accentué ce désavantage de la fiscalité appliquée aux espaces naturels, rendant les rendements financiers d'espaces naturels moins attractifs fiscalement par rapport à d'autres investissements.

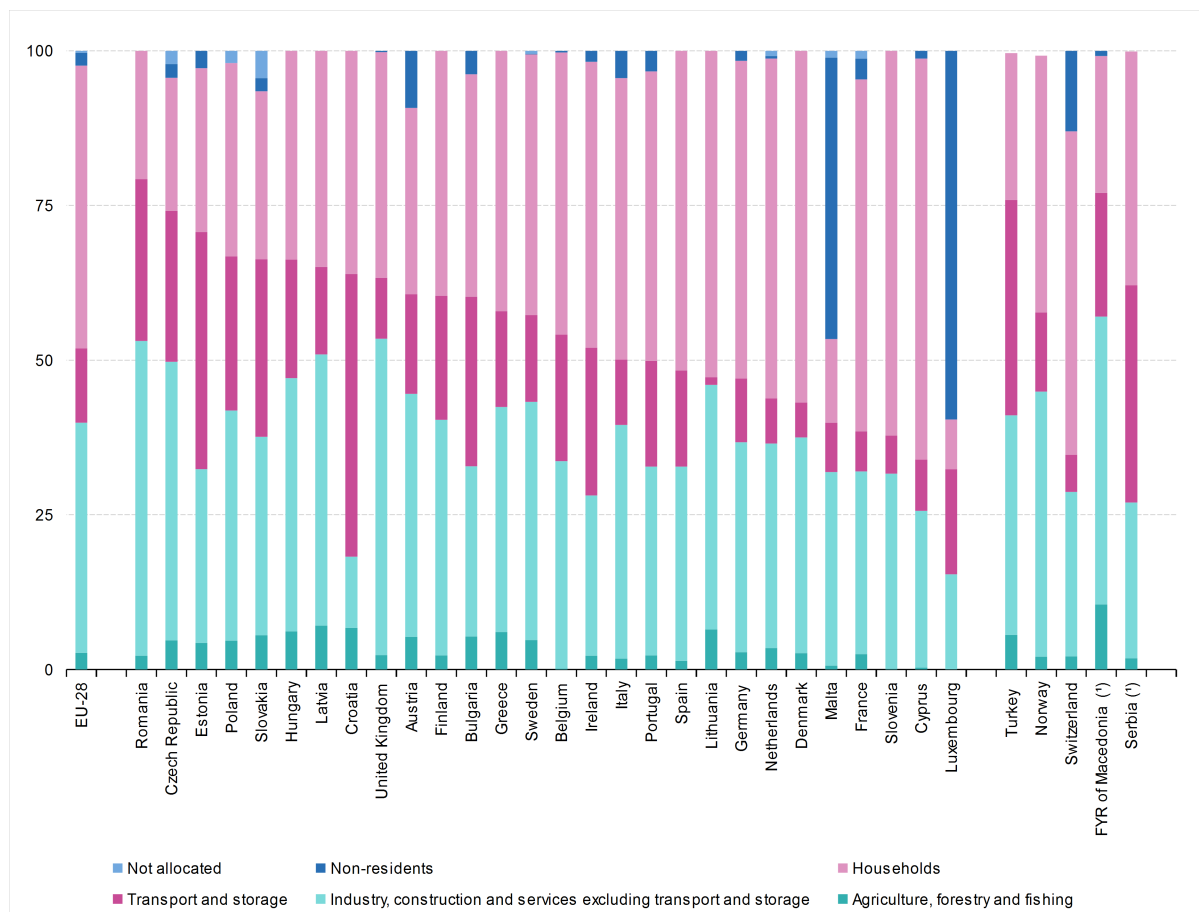
En matière d'artificialisation des sols, il n'existe qu'un seul outil qui puisse être véritablement considéré comme tel. Le versement pour sous-densité permet ainsi à une commune de taxer les constructions lorsqu'elles ne respectent pas un seuil de densité défini dans la commune. À ce jour, cet outil facultatif n'a été mis en œuvre que dans une vingtaine de communes en France et il est difficile de tirer des conclusions quant à son efficacité. Toutefois, des études<sup>40</sup> ont démontré que l'utilisation de ce mécanisme pourrait avoir un impact positif en termes de limitation de l'artificialisation des sols.

---

<sup>40</sup>Cf. Point Climat, mai 2014, I4CE : « Le versement pour sous densité : analyse d'un outil de densification urbaine et premiers retours d'expériences ».

# Annexe 2 : Données comparatives de la fiscalité environnementale en France et dans le reste de l'Europe

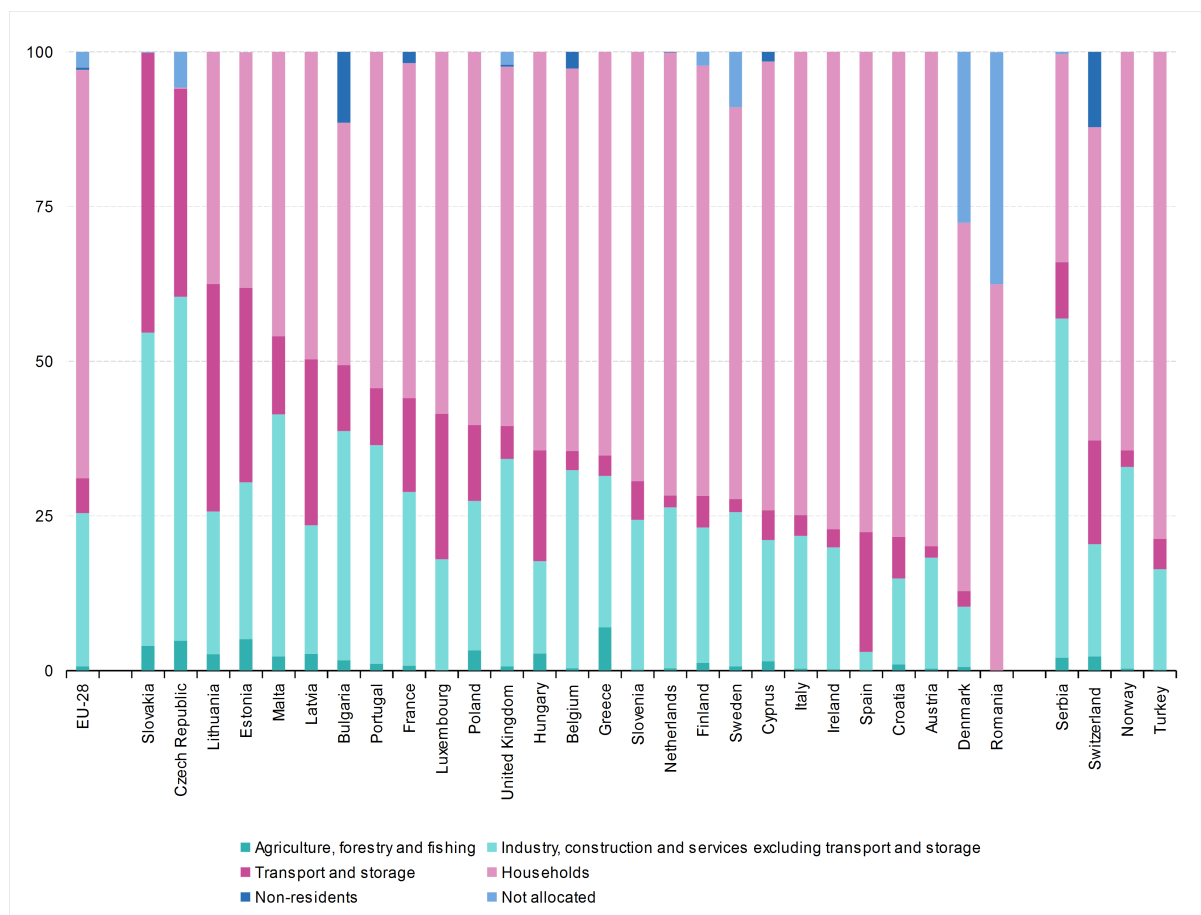
Figure 13 : Part de la fiscalité énergétique par contributeur dans les pays de l'UE



Source : Eurostat

NDL : Pour la France, la part « ménages » (*households*) comprend également les entreprises individuelles.

**Figure 14 : Part de la fiscalité transport par contributeur dans les pays de l'UE**

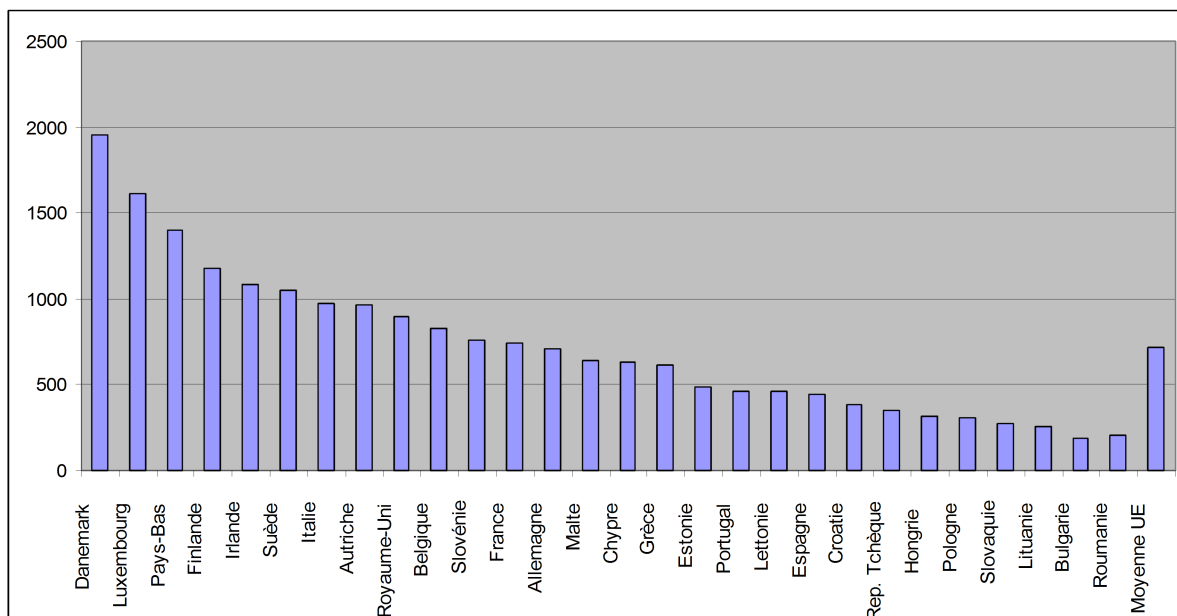


Source : Eurostat

NDL: Pour la France, la part « ménages » (*households*) comprend également les entreprises individuelles.

**Figure 15 : Montant des taxes environnementales par habitants dans les pays de l'UE**

*(en euros/habitant)*



Source : Calculs internes d'après données Eurostat

Tableau 5 : Utilisation des recettes des taxes sur la consommation d'énergie dans certains pays membres de l'OCDE (2016)

	Recette (en M€)	Part affectée	Montant affecté par catégorie (en M€)				
			Redistribution aux collectivités territoriales	Infrastructures routières	Dépenses environnementales	Dépenses d'amélioration de l'efficacité énergétique	Autres (dont redistribution vers ménages ou entreprises)
<b>Allemagne</b>	40 100	0 %					
<b>Autriche</b>	12 091	13 %		1 576			
<b>Belgique</b>	5 064	8 %				33	350
<b>Danemark</b>	3 019	99 %					2 994
<b>Espagne</b>	10 785	0 %					
<b>Estonie</b>	489	0 %					
<b>France</b>	25 910	49 %	12 093	715			
<b>Grèce</b>	4 052	0 %					
<b>Hongrie</b>	2 079	0 %					
<b>Irlande</b>	2 179	0 %					

<b>Italie</b>	29 450	0 %					
<b>Lettonie</b>	504	0 %					
<b>Luxembourg</b>	876	79 %			556		135
<b>Pays-Bas</b>	11 407	29 %					3 316
<b>Pologne</b>	7 421	13 %		940			
<b>Portugal</b>	3 093	23 %		683	21		
<b>République Tchèque</b>	3 289	8 %		265			
<b>Royaume-Uni</b>	34 406	1 %			10		234
<b>Slovaquie</b>	1 214						
<b>Slovénie</b>	993						
<b>Suède</b>	2 488	100 %					2488

Source : OCDE

Tableau 6 : Utilisation des recettes des taxes sur le carbone dans les pays de l'UE (2016)

	Recette (en M€)	Part affectée	Montant affecté par catégorie (en M€)				
			Ménages <i>(sous forme de réduction de PO)</i>	Entreprises <i>(sous forme de réduction de PO)</i>	Dépenses environnementales	Dépenses d'amélioration de l'efficacité énergétique	Redistribution aux électro intensifs et risques fuite carbone
<b>Danemark</b>	480	99 %	476				
<b>France</b>	3 800	79 %		3 000			
<b>Finlande</b>	1 402	100 %	1 402				
<b>Irlande</b>	434	100%	384			50	
<b>Lettonie</b>	1	0 %					
<b>Portugal</b>	134	100 %	119		15		
<b>Royaume-Uni</b>	1 272	0 %					
<b>Slovénie</b>	124	0 %					
<b>Suède</b>	2 549	100%	2 549				

Source : OCDE



**Tableau 7 : Utilisation des recettes de l'ETS-UE dans les pays de l'UE (2016)**

	Recette (en M€)	Part affecté e	Montant affecté par catégorie (en M€)							
			Dépenses d'amélioration de l'efficacité énergétique	Soutien au développement des énergies renouvelables	Soutien aux mobilités durables	Subventions en R&D	Dépenses en faveur de la protection et conservation de la biodiversité	Redistribution aux électro intensifs et risques fuite carbone	Autres dépenses environnementales	Baisse des PO
Allemagne	850	189 %*	844	80	200	131	11	244	96	
Autriche	79	89 %	28	28	6				8	
Belgique	108	19 %	20							
Danemark	54	39 %				21				
Espagne	369	100 %					26	342	0.2	
Estonie	24	51 %	11	1					0.1	
France	235	100 %	235							
Grèce	148	100 %	19					129		
Hongrie	64	80 %	37	3	10					
Irlande	40	100 %	13				26		1	

Italie	412	28 %	68	4	40	3	0.03		2	
Lettonie	12	65 %	7						0.2	
Luxembourg	5	0 %								
Pays-Bas	143	50 %								
Pologne	136	47 %							64	
Portugal	75	100 %		3			1	64	1	10
République Tchèque	117	105 %*	63	59					2	
Royaume-Uni	423	92 %		306		81			0.2	
Slovaquie	65	39 %	15			0.4		10	0.1	
Slovénie	19	143 %*	8	16	3				0.03	
Suède	39	0 %								

Source : OCDE

\* Pour l'Allemagne, la Slovénie et la République Tchèque, les montants affectés reportés auprès de l'OCDE sont supérieurs au montant total des revenus provenant du marché de quota. Pour l'Allemagne, cela est expliqué par le fait que le Fond de rénovation énergétique auquel est versé une partie de ces recettes a été abondé par l'État en 2016 pour couvrir le montant des dépenses de ce fond. Pour la Slovénie et la République Tchèque, pas d'explications fournies.

## **Annexe 3 : Commentaires des parties prenantes**

*Quoique le présent rapport ait, dans la mesure du possible, pris en compte les observations des parties prenantes, celui-ci a été établi sous la responsabilité des deux coprésidents (Mme Bénédicte Peyrol et M. Dominique Bureau). Certaines parties prenantes ont souhaité faire part de leurs commentaires, ceux-ci sont rassemblés ci-dessous.*

## Commentaire de l'AFEP

L'Afep considère que la fiscalité environnementale doit être spécifiquement consacrée à l'atteinte d'un objectif environnemental qui puisse être mis en œuvre par une modification des comportements associée à la disponibilité technique et économique de solutions environnementales plus performantes que dans la situation initiale. L'évolution de la fiscalité écologique doit donc faire l'objet d'un double examen : est-elle le meilleur moyen de faire évoluer les comportements et les autres outils à la disposition des pouvoirs publics et des agents économiques tels que les engagements volontaires, la réglementation, la formation, etc ... ne sont-ils pas préférables et plus efficaces ? Comment cette évolution s'intègre-t-elle avec les objectifs économiques du gouvernement soutenus par les entreprises de rétablissement des finances publiques, de réduction des dépenses et de réduction des prélèvements obligatoires ?

Comme l'indique le rapport final en page 24 : « *La fiscalité environnementale ne peut en effet se développer si elle reste perçue comme un moyen de couvrir des impasses budgétaires* ».

Il importe que le suivi de la fiscalité environnementale concerne non seulement le suivi des recettes et leur utilisation mais surtout qu'il s'attache à l'évolution effective des comportements et à l'atteinte réelle des objectifs environnementaux initialement visés par les mesures fiscales. Cette évaluation est indispensable et doit donner lieu soit à une évolution du calibrage de l'outil fiscal, soit à l'utilisation d'un autre instrument plus performant.

L'Afep soutient le besoin indispensable d'iso-fiscalité (baisse équivalente de la fiscalité de production en cas de hausse de la fiscalité environnementale) mentionné dans le rapport et rappelle la nécessité de baisser les prélèvements obligatoires comme le Président de la République l'a prévu dans son programme.

L'Association rappelle que les instruments fiscaux représentent un type d'instruments parmi d'autres (règlement, quotas, normes...). Elle précise le besoin de conduire un diagnostic *ex ante* pour chacun des objectifs environnementaux à atteindre avant de choisir la fiscalité parmi l'ensemble des moyens disponibles. Il convient notamment de privilégier des instruments qui puissent être compatibles avec les logiques et les contraintes d'investissements généraux de l'outil de production, qui s'imposent aux entreprises selon leurs secteurs d'activité.

Par ailleurs, l'Association souligne le besoin d'éviter la superposition entre les différents instruments pour une bonne lisibilité par les décideurs et le déclenchement des investissements.

Pour conclure, l'Afep souligne **l'intérêt des propositions du rapport** mais souligne **ses fortes réserves sur 2 d'entre elles** :

- **Proposition 6 sur l'introduction dès le PLF 2019 de nouvelles mesures de fiscalité environnementale** : l'Afep estime qu'il n'est pas opportun d'introduire une nouvelle fiscalité sur les HFC dans la mesure où ces émissions sont déjà couvertes par le règlement « F Gases » ; il y aurait superposition entre deux instruments et la taxe française serait de pur rendement, sans effet environnemental ; **une analyse partagée entre administration et industriels du fonctionnement du règlement européen des « F Gas » apparaît essentielle** dès la rentrée de septembre 2018.
- **Proposition 7 sur la mise en place d'un prix plancher du carbone pour le secteur de l'électricité** : l'Afep a souligné à de multiples reprises que cette mesure n'a pas été discutée au sein du Comité pour l'économie verte ; elle a précisé que cette proposition, devant être mise en

œuvre en dehors de la directive ETS pour la période actuelle jusqu'à 2030, ne pouvait être promue que sur la base d'études d'impacts convaincantes concernant son effet sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, ses conséquences sur le prix de l'électricité et les moyens de limiter ces conséquences prix pour les entreprises électro-intensives particulièrement soumises à la concurrence internationale.

Or, une étude néerlandaise vient de paraître en juillet 2018 précisant l'impact d'un prix plancher, soit aux Pays-Bas uniquement, soit dans une coalition de 5 pays (France + Allemagne + Benelux)

Dans sa planche 9, il est indiqué qu'un prix plancher dans la coalition **réduit les émissions dans ces 5 pays de 97 MteCO<sub>2</sub>, mais que ces dernières augmentent de 82 MteCO<sub>2</sub> ailleurs**. L'effet net est de 15 MtCO<sub>2</sub>, ce qui n'est pas négligeable, mais pas à la hauteur des efforts (et du coût). Une autre étude menée en 2017 par EWI précisait qu'un prix plancher à 30 €/t entraînait en France une hausse du prix de l'électricité de 3-5 €/MWh et en Allemagne de 8-10 €/MWh. **Il convient d'évaluer l'impact de telles hausses.**

L'Afep souhaite soit que le rapport rappelle dans cette proposition que **cette proposition nécessite une étude d'impacts avant de conclure favorablement à une telle option ; à défaut, l'Association demande que cette recommandation soit supprimée.**

## Commentaire d'AMORCE

Amorce souhaite saluer ce travail approfondi de réflexion sur les fondamentaux de la fiscalité écologique. L'association souhaite également soutenir les propositions visant à donner davantage de lisibilité y compris pour le Parlement sur l'évolution des trajectoires de la fiscalité écologique mais aussi sur la trajectoire d'utilisation (au moins partielle des recettes) à son objet.

Cependant, Amorce tient à soulever certaines réserves. Ainsi, pour l'association, les recettes engendrées par des taxes environnementales doivent principalement permettre de financer des actions, de modifier des comportements, d'inciter dans le domaine environnemental concerné. Elles ne doivent pas avoir pour principal objectif de baisser les impôts sur la production ou compenser la suppression de la taxe d'habitation ce qui risque de provoquer une réaction de rejet par les populations et des acteurs économiques sur la fiscalité environnementale. Les collectivités ne peuvent que regretter une telle fiscalité qui serait irrémédiablement perçue comme punitive.

Amorce constate d'ailleurs que la proposition d'allocation des 15 milliards d'euros de recettes générées par la fiscalité carbone à la mise en œuvre des politiques territoriales de lutte contre le changement climatique et de transition énergétique fait aujourd'hui la quasi-unanimité des acteurs de la transition écologique (Associations de collectivités, ONG, Associations de consommateurs, syndicats...).

En outre, il faut rappeler que la proposition de réforme de la TGAP prévue dans le cadre de la FREC suscite désormais l'opposition unanime des associations de collectivités. Si elles avaient soutenu à l'origine le principe d'une réforme de la fiscalité sur les déchets, les représentants des collectivités ont exprimé à ce stade leur profonde opposition à la réforme de la fiscalité sur les déchets qu'ils considèrent comme incohérente, injuste et inefficace :

- D'une part parce qu'elle s'applique uniquement à taxer les collectivités en charge de l'élimination de tous les déchets en fin de vie, alors qu'une vraie fiscalité environnementale comportementale devrait d'abord consister à interdire ou a minima à taxer les produits non recyclables qui représentent près de la moitié des déchets éliminés et qui de fait le resteront.

- D'autre part parce qu'une partie des déchets ménagers et assimilés assujettis à cette TGAP sont issus des activités économiques et font l'objet de réglementation imposant depuis plusieurs années leur collecte sélective et leur recyclage, mais que cette réglementation n'est pas contrôlée ni sanctionnée par les représentants de l'Etat et donc pas appliquée. Taxer davantage les collectivités en charge du service public n'a là aussi aucune cohérence et aucune efficacité.

- En outre, que les mesures visant à imposer aux filières de responsabilité élargie des producteurs ne sont aujourd'hui pas connues et pas garanties sachant qu'aucune des filières REP actuelles ne respecte ses objectifs de recyclage, et que plus globalement la plupart de ces mesures pourraient être confirmées après le vote de la réforme alors qu'elles devraient garantir la réduction des déchets résiduels avant toute réforme de la fiscalité sous peine de provoquer une augmentation très forte de la fiscalité sur le service public des déchets (jusqu'à un milliard).

- Enfin, les représentants des collectivités demandent que la recette de TGAP déchets alimente majoritairement un fonds en faveur de l'économie circulaire dont ils assureraient avec l'Ademe la co-gouvernance, alors que le produit actuel de la TGAP alimente très majoritairement le budget de l'État- et pour partie le fonds Déchets géré par l'Ademe.

En conséquence de quoi, la réforme fiscale proposée par le gouvernement aura pour principal effet d'augmenter le coût de la gestion des déchets et par conséquent la fiscalité locale plutôt que de développer le recyclage et de mobiliser les acteurs responsables, et cela au moment même où l'État demande aux collectivités de mieux maîtriser leurs coûts de fonctionnement.

Enfin, Amorce tient également à faire remarquer que le projet de rapport ne fait pas mention de la ponction budgétaire opérée sur les budgets des agences de l'eau et ne se prononce pas sur ce point alors que celui-ci va à l'encontre du principe de « l'eau paie l'eau » et qu'il remet en cause de nombreux projets pourtant nécessaires.

## Commentaire de la CLCV

La CLCV maintient son avis exprimé en juillet lors de la discussion relative au pré-rapport tout en notant quelques utiles approfondissements analytiques.

Elle ne partage pas plusieurs opinions émises et la tonalité des recommandations du rapport, qui tend par trop à être un plaidoyer en faveur de l'action menée par les pouvoirs publics ce qui n'est pas a priori le rôle d'un comité consultatif.

En substance, les points de désaccord portent d'abord sur :

### 1. La capacité incitative du signal prix

En effet, l'efficacité concrète du signal-prix sur l'évolution de la consommation d'énergie fossile semble être considérée comme une évidence par les rédacteurs alors que cela n'est pas le cas. Le débat est ancien car la littérature économétrique donne des résultats variables. Plus encore, on dispose maintenant de suffisamment de recul pour apprécier la relation prix/consommation depuis la nouvelle ère de 2004/2005 qui a donné lieu à une hausse tendancielle du prix marqué par des cycles très haussiers et (principalement) un cycle très baissier. Durant cette période la consommation de carburant en France a connu peu d'évolution évidente (en gros une stabilité, avec certes une augmentation de la population mais aussi, a priori, la hausse du rendement moteur). La relation de cause à effet est bien plus établie dans des domaines soumis à une planification industrielle (le chauffage urbain par exemple) mais assez peu sur un parc diffus.

Plutôt que de croire à l'évidence, il serait bon que l'expertise gouvernementale se penche de façon plus approfondie sur cette question ne serait ce que pour mieux identifier les freins à lever. Par ailleurs le texte n'interroge pas suffisamment la pertinence d'une politique qui augmente les taxes quelle que soit l'évolution du prix alors même que théoriquement il s'agit d'un signal-prix et non d'un signal taxe.

### 2. Par ailleurs, il importe de souligner que l'augmentation des taxes et du prix a un impact de pouvoir d'achat au-delà des segments « précarité énergétique »

Les pouvoirs publics (CEV, CGDD, Insee) ont réalisé en dix ans un important travail d'identification des segments de populations particulièrement touchés par la hausse des prix de l'énergie (notamment, au-delà du revenu, la fracture territoriale). Rien à redire sur ce sujet mais il ne faut pas pour autant sous-estimer l'impact sur le pouvoir d'achat pour beaucoup d'autres ménages (en substance tous ceux qui utilisent quotidiennement la voiture et dont les revenus ne sont pas dans le décile ou les deux déciles les plus hauts). Ces ménages ne sont pas en précarité énergétique mais une hausse de quelques centaines d'euros par an de leurs dépenses reste un effet réel de pouvoir d'achat (pouvant avoir des conséquences macroéconomiques de type report d'achat de bien durable ou de consommation de loisir).

Enfin, il faut reconnaître que le texte, et le comité d'une manière générale, soulève réellement le problème de l'utilisation des recettes fiscales de l'énergie.

**Nous estimons néanmoins qu'il est primordial de faire apparaître une donnée déjà présente dans tous les rapports d'étapes du CEV et absente du rapport final : Les ménages acquittent près de 23 Mds€ de fiscalité sur leurs consommations énergétiques fossiles, dont 5 Mds€ au titre de la composante carbone en 2018, et bénéficient seulement en retour d'un peu plus de 4 Mds€ de subventions directes.**

La qualité indéniable du rapport sur ce sujet ne peut occulter le fait que depuis 2014 les pouvoirs publics ont pris des décisions d'affectation des recettes systématiquement défavorables tant aux particuliers qu'aux économies d'énergie. Il s'agit d'un problème de fond important et, en aucun cas comme vous le suggérez, d'un problème de communication ou de pédagogie.



**Au final, la CLCV demande principalement :**

- 1. que les taxes sur l'énergie fossile ne soient pas augmentées dans la prochaine loi de finances vu la récente forte croissance du prix. D'une manière générale il s'agit de tenir compte de l'évolution du prix hors taxe avant d'augmenter les taxes ;**
- 2. qu'un volume bien plus conséquent de recettes des taxes sur l'énergie soient affectées à des aides pour les économies d'énergies notamment pour les ménages. Ne pas limiter cet effort supplémentaire aux seuls précaires ;**
- 3. D'un point de vue strictement analytique, de réouvrir l'étude des élasticités prix de la consommation d'énergie.**

Pour les autres domaines abordés (artificialisation agence de l'eau) il nous semble qu'il faille faire un point à part, car le débat est spécifique (notamment pour les agences de l'eau), ce que vous suggérez d'ailleurs. Simplement nous soutenons l'idée, répétée depuis vingt ans dans les rapports publics, d'un réel rééquilibrage des redevances eau par catégorie d'utilisateur.

## Commentaire de FNE

France Nature Environnement se réjouit de ce que les travaux du Comité pour l'Économie verte, constitué dès 2015 mais faisant suite aux travaux du Comité pour la fiscalité écologique (2012-2014), fassent enfin l'objet d'un exercice de synthèse sous la forme d'un rapport sur la construction de la fiscalité environnementale sur la durée du quinquennat et au-delà. Ce rapport vient s'ajouter à une production analytique déjà dense, qu'il s'agisse de rapports parlementaires (Bricq, 1998 ; Diefenbacher & Launay, 2009), de productions de la Cour des comptes (Migaud, novembre 2011), du Commissariat Général au Développement Durable (Etat des lieux de la fiscalité écologique & inventaire des taxes environnementales en France), sans même parler de la production du Conseil des impôts (« fiscalité et environnement », 2005) ou des instances et organisations intergouvernementales attentives au sujet (OCDE 2011 et 2014). Ce travail a cependant une spécificité et une légitimité forte, puisqu'il émane d'une enceinte de co-construction ouverte à la société civile, circonstance qui traduit un degré minimal d'acceptation collective des mesures préconisées. La fédération France Nature Environnement sera donc attentive à son portage comme au devenir desdites propositions, qui doivent effectivement influencer positivement les politiques publiques.

Dans un ordre d'idées similaire, il importe d'emblée de signaler que FNE *souhaite voir portées, et mises en œuvres, les préconisations contenus dans le « corpus » d'avis des deux comités, CFE et CEV* : ceux-ci ont adopté successivement pas moins de dix-neuf avis. La mesure dans laquelle ceux-ci ont été repris et traduits en loi de finance devrait faire l'objet d'un exercice de synthèse, et les mesures non-reprises à ce stade – à n'en pas douter les plus nombreuses – devraient être actualisées en fonction des évolutions réglementaires, fiscales et budgétaires intervenues entre-temps.

### Sur le fond :

**« Introduction », p.5** : Un éclaircissement préalable sur l'objet du rapport, comparé avec les attributions du Comité, aurait été opportun. En effet, le CEV produit ici un rapport sur la fiscalité écologique, alors que ses attributions sont plus vastes : le « comité pour la fiscalité écologique » a fait place au « comité pour l'économie verte ». La nuance est d'importance dans la mesure où, comme le signale le texte à plusieurs reprises, d'autres instruments que l'outil fiscal peuvent être employés pour influencer le signal-prix et l'attitude des acteurs économiques : la question de l'orientation des investissements, publics et privés, est primordiale ; la production de « green bonds » et d'émissions souveraines ne l'est pas moins, et l'adaptation des instruments budgétaires (sous la forme de « budgets verts », d'ailleurs évoqués), l'est également. L'idée d'un « mix » de mesures, préférentiellement incitatives, au sein duquel la fiscalité doit tenir un rôle prééminent à côté d'autres instruments, aurait pu être affichée d'emblée pour plus de clarté.

### **Première partie : « La nécessité d'un cadre intégré et lisible, pour assurer l'essor d'une fiscalité écologique à la hauteur des enjeux »**

**« Un verdissement indéniable de la fiscalité dans un cadre qui fait cependant l'objet de critiques récurrentes justifiées », pp. 11- 14** : Dans cette partie encore largement introductive et contextuelle, si l'ancienneté de certaines taxes est mentionnée (TIP, 1928) et si le développement historique des outils fiscaux, à une époque où la sensibilité aux enjeux environnementaux était peu développée, est en soi intéressant, il aurait fallu rappeler que *la montée en charge de la fiscalité écologique est aussi une obligation juridique internationale relativement ancienne*, à laquelle la France, comme les pays OCDE, n'ont que très imparfaitement répondu. L'article 8.32 de l'Agenda 21, en 1992, enjoignait déjà aux signataires de supprimer ou de réduire les subventions publiques incompatibles avec des objectifs de développement durable.

A cet égard, FNE salue la mention très explicite de la nécessité de lutter contre les subventions dommageables à l'environnement (p. 14), mais une actualisation spécifique de ce sujet aurait été nécessaire. Surtout, *nous déplorons que ce thème ne fasse pas l'objet d'une proposition spécifique*. A défaut, le sujet pourrait, à moyen terme, être examiné dans le cadre d'un groupe de travail du CEV.

**« D'un verdissement de la fiscalité à un verdissement d'ensemble des finances publiques », pp. 15-21 :**

Ce chapitre, dans la continuité du précédent, traduit les ingrédients récurrents du débat sur la fiscalité écologique tant au sein du Comité qu'en-dehors, à savoir : préférence pour une fiscalité comportementale « positive », défiance envers les taxes affectées à faible rendement, contraintes juridiques (au regard des principes d'égalité et d'universalité budgétaire), nécessité d'assurer l'acceptabilité des mesures fiscales.

Si les contraintes juridiques sont bien exposées (pages 16 et suivantes), il aurait été intéressant d'une part, de *confronter leur portée avec celle du principe pollueur-payeur inscrit à l'article L. 110-1 du code de l'environnement* (articulation dont il est surtout dit qu'elle est source de « difficultés avec des débats récurrents »), et d'autre part, de *comparer l'existence et l'intensité de ces obstacles à l'international*, afin de déterminer si nos voisins sont soumis aux mêmes restrictions. Une mention du *rôle de la doctrine administrative fiscale*, telle qu'exprimée notamment dans les BOFIP, en tant que source du droit et d'éventuelles contraintes juridiques, aurait été opportune.

Le lecteur est amené à observer que la question de l'utilisation des recettes de la fiscalité écologique, en lien avec celle de son acceptabilité, est une préoccupation récurrente au travers du rapport : examinée dans ce chapitre, elle l'est aussi au suivant.

**« Une ambition fixée, des acteurs à embarquer : comment construire l'écofiscalité comportementale » :**

**pp 22-25 :** Les ingrédients de compréhension, d'acceptabilité, de visibilité sont majoritairement exposés ici. L'utilisation des recettes de la fiscalité environnementale fait l'objet de trois approches cumulatives ou alternatives, sources de débats, qu'évoque le rapport : 1° baisse corrélative d'impositions pesant sur les entreprises et/ou le travail, dans une logique de « basculement des régulations » ou de « green tax shift » ; 2° compensation des impacts sociaux défavorables, par exemple sur les populations locales concernées par la hausse de la fiscalité sur les carburants ; 3° utilisation budgétaire générique par inscription au budget général, dans une pure optique de fiscalité de rendement. Nous constatons que *la question de l'affectation à des politiques publiques de préservation de l'environnement est largement escamotée de ce débat*, alors que tous les impacts environnementaux ne peuvent être réduits à l'équation incitative du « signal-prix » : dans les domaines de l'artificialisation des sols, ou de la protection de la biodiversité, *les moyens d'une politique de recapitalisation écologique doivent être mobilisés* au profit de la réhabilitation des cœurs de villes moyennes – objet précisément d'un plan dédié, mais ponctuel –, des continuités écologiques, de la préservation et de la reconstitution des milieux.

Au regard de ce besoin, l'idée exprimée par le rapport et reprise en proposition, selon laquelle il conviendrait que le gouvernement « communique sur l'utilisation de cette fiscalité », est faible et passe sous silence la question du financement des politiques publiques concernées. Celles-ci ne pourront éternellement bénéficier, à l'instar d'ailleurs de politiques publiques parfois étrangères aux enjeux environnementaux – sports hier, infrastructures peut-être demain – de la seule solution consistant à opérer des prélèvements sur les revenus des agences de l'eau.

**Deuxième partie : « Pour un niveau d'ambition répondant aux enjeux », pp. 27 et suivantes :**

- **Sur l'eau (page 37, et annexe, page 52 et suivantes) :** Le rapport observe, s'agissant de la redevance pour pollution diffuse (RPD), qu'au regard des évolutions des taux des redevances « une réflexion doit être menée afin d'essayer d'amener plus de cohérence (...) en fonction des niveaux de pollution émises par chaque pollueur ». France Nature Environnement estime que la RPD doit pouvoir s'appliquer à tous les pesticides, et que les taux doivent être effectivement augmentés et être proportionnels à la dangerosité des substances employées : il faut accroître très sérieusement les taux de la redevance en fonction de la toxicité des pesticides. Les revenus de cette taxe doivent être employés pour des actions de restauration des milieux pollués. S'agissant de la redevance prélèvement, il conviendrait que le principe « préleveur-payeur » soit bien appliqué, au moyen de taux planchers suffisamment importants pour rendre la redevance dissuasive.
- **Sur la transition vers l'économie circulaire (annexe, p. 56) :** FNE partage le constat selon lequel le modèle linéaire « fabriquer, consommer, puis jeter » se traduit « par une utilisation de plus en plus importante de ressources non renouvelables et (par) leur épuisement ». Il n'y a malheureusement

pas de proposition spécifique, et l'exposé des mesures mises en place évoque essentiellement la REOM et la TEOM. Il conviendrait d'élaborer des *mesures fiscales sur les produits jetables et notamment sur les plastiques à usage unique* : pailles et barquettes en plastique jetables, rasoirs, film cellophane... Pour l'heure, aucune interdiction claire ne figure parmi les mesures de la feuille de route économie circulaire (FREC) alors que l'Europe a proposé, en début d'année, une stratégie plus ambitieuse en la matière. Une TVA réduite sur les activités de réparation pourrait également être envisagée.

- **Sur l'artificialisation (p. 38, et annexe, p. 57)** : Le rapport exprime la difficulté du sujet, constat auquel on ne peut qu'adhérer (« il n'existe aucun dispositif fiscal obligatoire ayant explicitement pour objectif d'internaliser les coûts environnementaux » (dans ce domaine). De fait, le paysage fiscal applicable aux usages du foncier se caractérise d'un côté par l'antériorité de taxes à vocation budgétaires, pesant sur le stock bâti (comme la TFB), et de l'autre par une multiplicité d'instruments aux finalités éminemment variables mais qui ont en commun de n'avoir pas pour vocation explicite de lutter contre le phénomène, quand ils n'ont pas... l'objectif inverse de « libérer le foncier » (majoration de la valeur locative en foncier non bâti ; taxe sur la cession à titre onéreux de terrains nus rendus constructibles ; participation assainissement collectif ; taxe d'aménagement...). Le rapport, outre qu'il n'expose pas ce paysage, insiste peu sur les *déterminants économiques et fiscaux de l'artificialisation*, sujet qui n'a pas encore été abordé en groupe de travail à l'heure où nous écrivons. Or, nous tenons à souligner que :
  - L'artificialisation est induite également par le sur-dimensionnement des investissements dans le secteur de l'immobilier tertiaire, logistique et commercial : nourris pour partie par les « private equities », dont l'implication se traduit par des opérations LBO agressives, en particulier dans le secteur de la grande distribution, et dont la finalité consiste à poursuivre des taux de retour sur investissement (TRI) de l'ordre de 23%, ce modèle économique, non content d'être un « moteur » de la poursuite de l'artificialisation, se traduit par une facture territoriale, bien souvent dans le tissu commercial urbain des villes moyennes qu'on se propose justement de revitaliser. Il est en outre constitutif d'une « bulle », ainsi que l'a relevé le haut Conseil à la Stabilité financière (analyse du marché de l'immobilier commercial, 2016). Ces réalités doivent pouvoir être abordées.
  - La préservation du foncier naturel, non-artificialisé, doit pouvoir bénéficier d'un contexte fiscal favorable et incitatif. Or, dans un contexte de minoration de la valeur du foncier rural non artificialisable, certaines réformes récentes, comme le remplacement de l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière, produisent un effet incitatif contre-productif, incitant à la vente des terrains nus et, corrélativement, à leur artificialisation. Ce phénomène est abordé en page 58 du rapport mais devrait, idéalement, être considéré avec plus d'attention.