

## FICHES CONCOURS

### ENVIRONNEMENT ET CLIMAT

#### La fiscalité verte

[www.pergama.fr](http://www.pergama.fr)

Novembre 2018



Claude Monet, Jardin de Giverny

#### L'objectif de la fiscalité verte

La fiscalité environnementale vise à intégrer, dans les coûts supportés par les acteurs économiques (entreprises ou ménages), le coût des dommages sanitaires et environnementaux causés par leurs activités ou consommations, pour inciter à modifier les comportements. A l'inverse, elle peut alléger leurs coûts pour encourager des pratiques vertueuses. Elle se différencie ainsi de la fiscalité ordinaire qui vise prioritairement à donner aux pouvoirs publics les moyens d'agir, en visant parfois, parallèlement, des objectifs d'équité ou de redistribution. La fiscalité verte représente un outil pour améliorer la protection de l'environnement, en appliquant le principe pollueur payeur, conformément aux principes actés dans la Charte de l'environnement intégrée au bloc constitutionnel en 2005, notamment aux articles 4 et 6 :

#### **Charte de l'environnement, extraits**

**Article 4.** Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi.

**Article 6.** Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l'environnement, le développement économique et le progrès social.

Le champ de la fiscalité verte est large, taxation de la consommation d'énergie, des émissions de CO2 et des activités polluantes pour l'air ou l'eau (stockage et traitements de déchets, production d'huiles ou concassage de matériaux). L'objectif est large lui aussi : limiter les émissions de GES pour préserver le climat mais aussi éviter la destruction ou la dégradation de l'environnement, notamment les espaces naturels.

#### **Les composantes de la fiscalité verte aujourd'hui**

On peut distinguer deux composantes, les taxes et les dépenses fiscales (moins imposition ou exonération de produits ou consommations dans un but censé être d'intérêt général).

- **Les taxes**

Selon les chiffres fournis par le ministère en charge de la transition écologique<sup>1</sup>, le montant des taxes environnementales atteint en 2016 51,2 Mds.

1° 82,6 % ce montant (42,3 Mds) sont constitués de taxes sur l'énergie : il s'agit pour l'essentiel de taxes sur la consommation d'énergies fossiles (la TICPE, taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques servant de carburant ou de combustible chauffage, qui sont, pour l'essentiel, des produits pétroliers et atteint 28,5 Mds, ainsi que les taxes sur la consommation de gaz et de charbon) ou de taxes sur la consommation d'électricité, dont certaines sont utilisées pour aider le développement des énergies renouvelables.

Depuis 2014, une composante dite « taxe carbone » ou « contribution climat énergie » (CCE) majore les taxes intérieures sur la consommation de produits énergétiques (produits pétroliers, charbon et de gaz), en fonction des émissions de CO<sub>2</sub>. La CCE, fixée en 2014 à 7€ la tonne de CO<sub>2</sub> émise, a dès le départ été prévue comme progressive : une trajectoire d'augmentation annuelle a été fixée. La loi de finances 2018 a accéléré cette trajectoire : le prix de la tonne, 30,5€ en 2017 puis 44,6€ en 2018, devrait passer à 55€ en 2019 pour atteindre 86,2€ en 2022. De plus, il est prévu parallèlement d'accélérer la convergence entre la fiscalité du diesel et celle de l'essence engagée en 2015, pour solder l'héritage d'un encouragement au diesel, qui sans doute produit moins de CO<sub>2</sub> mais davantage de particules fines.

2° La seconde assiette des taxes environnementales porte sur le secteur des transports : les taxes en ce domaine rapportent 11,5 % de l'ensemble (taxe sur les cartes grises, taxe additionnelle sur les assurances...).

3° Enfin, les taxes destinées à prévenir la pollution (notamment la redevance sur l'eau et la taxe générale sur les activités polluantes ou TGAP) représentent 5,1 % du total et les taxes sur les ressources, notamment les redevances sur les prélèvements d'eau, 0,8 %.

Il n'est donc pas excessif de dire que la fiscalité verte repose essentiellement sur la taxation de l'énergie complétée par un ensemble de petites taxes dispersées et peu élevées.

#### ▪ **Les dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales (13 Mds en 2015 en tenant compte du différentiel de taxes entre le gazole et l'essence) sont constituées de mesures qu'un rapport du Sénat de novembre 2016 sur ce sujet<sup>2</sup> qualifie d'hétéroclite : y figurent des aides fiscales à l'isolation des logements et une baisse de la TVA pour les activités d'amélioration de la qualité énergétique des logements ainsi que des réductions de la TICPE, soit pour certains secteurs économiques (agriculture, pêche, taxis) soit sur certains carburants, notamment le diesel (la convergence entre la fiscalité du diesel et celle de l'essence devrait s'achever en 2021). Les énergies renouvelables bénéficient également de certaines dépenses fiscales.

---

<sup>1</sup> Site du ministère, « Politiques publiques : de A à Z », « La fiscalité environnementale »

<sup>2</sup> L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable, Rapport d'information, Sénat, novembre 2016

- Au niveau européen, existe depuis 2005 un dispositif de quotas d'émission applicable aux entreprises par pays et un système d'achat de quotas censé pénaliser les entreprises qui consommeraient davantage que leur quota. L'échec de ce système a conduit à le réformer en 2018 (voir ci-dessous).

### **Comparaisons internationales sur les taxes**

En 2016, les taxes environnementales en France représentaient 2,2 % du PIB, quand la moyenne de l'UE 28 s'établissait à 2,44 %. La différence s'explique essentiellement par la structure des taxes, orientée en France vers l'énergie et moins vers d'autres secteurs. Il est vrai que la fiscalité verte des pays européens est de niveau très inégal, entre les pays où elle représente entre 3,5 et 4 % du PIB, voire un peu plus (Danemark, Pays-Bas, Italie, Grèce...) et ceux où elle est comprise entre 1,5 et 2 % (Allemagne, Luxembourg, Espagne...).

La France figure au 22<sup>e</sup> rang sur 28 pays de l'Union européenne et la part des taxes environnementales dans le PIB y a baissé depuis 20 ans. Elle s'élevait à 2,5 % du PIB en 1995, a atteint 1,8 % en 2008 avant de remonter légèrement jusqu'en 2016. Cette baisse s'explique par la croissance du nombre de véhicules diesel, dont le carburant (gazole) est historiquement moins taxé ; ensuite par l'absence d'indexation de la plupart des taxes environnementales. Sur longue période, cette caractéristique érode le pouvoir incitatif de ces taxes.

### **Quel jugement sur l'efficacité du dispositif actuel ?**

#### ***L'importance du contexte***

Pour que le renforcement de la CEE ait une efficacité, il faut que le prix de l'énergie ne s'effondre pas. De 2013 à 2016, la baisse du coût de l'énergie a gommé l'alourdissement de la TICPE. Inversement, si l'augmentation de la fiscalité s'ajoute à une hausse des prix du carburant (c'est le cas en 2018), le « signal prix » de la taxe environnementale est noyé, avec le risque d'affaiblir son acceptabilité, comme cela a été le cas en novembre 2018. Ce constat a conduit les pouvoirs publics à prévoir désormais l'adaptation de la taxe aux évolutions du marché, en pilotant cependant cette adaptation au cas par cas pour éviter les pertes de recettes constatées naguère dans la mise en place d'une TIPP flottante automatique.

De même, les quotas mis en place au niveau européen ont été inopérants dans un contexte de crise et de moindre consommation d'énergie : ils sont devenus excessifs et leur prix d'échange s'est effondré (2,92 € la tonne de CO<sub>2</sub> en 2013, 4,38€ en mai 2017). La réforme du marché carbone de 2018 va fortement réduire les quotas à compter de 2020. D'ores et déjà, l'on constate une hausse des prix (18€ la tonne de CO<sub>2</sub> en août 2018). Toutefois, il faudrait atteindre un prix de 25 à 30€ la tonne pour que la rentabilité des centrales à charbon baisse de manière significative par rapport aux centrales à gaz.

#### ***Réduction du CO<sub>2</sub>, une taxation trop inégale***

Le choix d'une trajectoire fortement ascendante de la CCE fait de la France, selon un récent rapport d'évaluation et de prospective sur la fiscalité environnementale, « un pays

exemplaire »<sup>3</sup>, en passe de rattraper son retard sur la taxation carbone. Cependant, le même rapport note que, selon des chiffres de l'OCDE, en 2015, 45 % des émissions de CO2 liées à la consommation d'énergie ne subissaient en France aucune taxation carbone. Cette donnée résulte de l'inefficacité du système de quotas européens d'une part, mais aussi des exonérations ou remboursements dont bénéficient certains secteurs d'activité (transports routiers, transports en commun, BTP ou agriculture, sans compter les transports aériens et maritimes dont le régime dépend d'accords internationaux). Or, l'IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales), dans une étude récente sur l'état d'avancement de la stratégie bas carbone en France<sup>4</sup>, montre que, de 2015 à 2018, la trajectoire des émissions dans les secteurs de production d'énergie, des transports, du BTP et de l'agriculture n'est pas compatible avec les objectifs fixés de plus long terme. Il resterait donc à taxer plus largement l'émission de carbone quelle que soit son origine.

### ***Une fiscalité faible ou inexistante dans les autres domaines***

Une étude du ministère de l'environnement<sup>5</sup> reconnaît que, dans le domaine des transports, de la pollution et des ressources naturelles, la fiscalité est incomplète ou mal utilisée :

- Le renoncement à l'écotaxe poids lourds renforce la faiblesse de la fiscalité transports : cette taxe créée, en 2009 et abandonnée en 2013 sur pression de manifestants bretons, devait augmenter le coût kilométrique des transports de marchandises hors autoroutes. Le manque à gagner (1 Mds/an) a été compensé par l'augmentation de la fiscalité sur le gazole mais le but était aussi de taxer les camions étrangers, qui n'achètent pas nécessairement de carburant en France et sont donc parfois exemptés de toute taxe environnementale ;
- Le taux de la TGAP sur les émissions industrielles polluantes pour l'air est faible (la pénalisation est inférieure aux coûts d'investissement pour les limiter) et, de ce fait, inefficace, tout comme la TGAP déchets ou pesticides. D'une manière générale, les taux de la TGAP ne compensent pas les coûts environnementaux et sanitaires des pollutions. En outre, certaines substances polluantes ne sont pas taxées, comme le dioxyde d'azote. Quant à la pollution de l'eau par les nitrates et les pesticides, les redevances perçues ne la couvrent pas ; ainsi, sur 100€ de redevances sur l'eau, 70 % sont à la charge des abonnés, 18 % sont des redevances de « prélèvement » payées à moitié par les collectivités et 12 % des taxes sur la pollution partagées entre les activités économiques responsables, les distributeurs de produits phytosanitaires et les agriculteurs, dispositif sans cohérence avec le principe pollueur payeur<sup>6</sup>.
- Enfin, il existe peu d'instruments fiscaux pour lutter contre l'étalement urbain et la destruction des espaces naturels, sauf une exonération de taxe foncière sur les

---

<sup>3</sup> Appréciation du rapport du Comité pour l'économie verte (CEV) « Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat et après 2022 ? », par B. Peyrol, députée, et D. Bureau, président du CEV, septembre 2018

<sup>4</sup> Evaluation de l'état d'avancement de la stratégie bas carbone en France, IDDRI, octobre 2018

<sup>5</sup> Fiscalité environnementale, un état des lieux, Ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer, janvier 2017

<sup>6</sup> Encyclopédie de l'environnement, la fiscalité environnementale, 2018

espaces non bâtis, que la Cour des comptes juge difficile à évaluer, une faible taxe sur les cessions d'espaces devenus constructibles et un versement de sous-densité inefficace car facultatif (les collectivités l'imposent ou pas, à leur choix, aux constructeurs qui ne respectent pas un seuil minimal de densité).

### ***Des dépenses fiscales jugées, pour une grosse moitié, défavorables à l'environnement***

L'enquête de la Cour des comptes annexé au rapport du Sénat de 2016 cité supra juge sévèrement les dépenses fiscales, dispositif sans cohérence dont une part seulement tend à la protection de l'environnement : une grande part de ces dépenses (7 Mds sur 13) lui est néfaste, ce que reconnaît d'ailleurs le ministère en charge de l'environnement, qui insiste surtout sur les exonérations de TICPE mentionnées plus haut<sup>7</sup>. La Cour va plus loin : elle juge ainsi peu efficaces les aides à l'isolation des logements qui provoquent selon elle des effets d'aubaine, notant de plus que la baisse de la TVA pour les travaux réalisés en ce domaine n'est sans doute pas répercutée correctement sur les consommateurs.

### **Faire évoluer la fiscalité verte : ambitions et difficultés**

#### ***Développer le dispositif pour mieux couvrir son champ***

La conférence environnementale de 2012 fixait l'objectif d'arriver à la moyenne européenne pour le pourcentage de taxes par rapport au PIB. L'objectif est intéressant mais un peu grossier car très quantitatif, d'autant que certains commentateurs soulignent que le total des taxes agrège des taxes dont la vocation est loin d'être environnementale et dont l'efficacité en ce domaine n'est pas évaluée : la TICPE est surtout destinée à rapporter de l'argent à l'Etat (seule la composante CCE relève de la fiscalité verte) et classer la taxe sur les cartes grises dans la fiscalité verte laisse rêveur.

Pour améliorer la qualité et l'efficacité du dispositif, le rapport 2018 du Comité d'économie verte est riche de propositions : révision des dépenses fiscales nocives à l'environnement ; restructuration de la fiscalité sur les déchets pour encourager le recyclage et pénaliser le stockage ; augmentation de la fiscalité sur la pollution de l'air, y compris les oxydes d'azote, les particules fines ou les protoxydes d'azote issus des engrais ; recours à des péages ou vignettes spécifiques sur les poids lourds, voire péages urbains ; lancement d'une réflexion de fond sur l'alourdissement des redevances sur la pollution de l'eau ; réflexion enfin sur l'utilisation de la fiscalité pour limiter l'artificialisation des sols. Le bilan établi en 2017 par le ministère en charge de l'environnement<sup>8</sup> ajoute une modification du CITE (crédit d'impôt pour la transition énergétique), pour limiter les effets d'aubaine, et l'institution d'une taxe sur les systèmes de refroidissement, qui accroissent la chaleur.

#### ***Améliorer la cohérence avec les objectifs fixés comme avec le système fiscal d'ensemble***

La fiscalité environnementale doit être définie en fonction de son efficacité environnementale : le rendement financier ne permet pas en tout cas de juger de son

---

<sup>7</sup> Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe, Commissariat général à l'environnement durable, décembre 2017

<sup>8</sup> Voir note 5

opportunité, comme le montrent de nombreux exemples, celui des aides au logement, jugées peu efficaces si l'on mesure le gain énergétique induit, ou le fait qu'un bonus-malus (qui ne rapporte rien) peut être efficace.

Selon le ministère de l'environnement, il faut fixer la taxe de telle sorte qu'elle soit dissuasive et permette d'atteindre les objectifs politiques fixés (division par 4 des émissions des GES de 1990 à 2050, réduction de 10 % des déchets...). C'est en ce sens que le Premier ministre a demandé en 2018 une étude sur la cohérence entre la « valeur tutélaire » du carbone fixé par l'Etat et le plan climat. C'est en ce sens également qu'un récent rapport de l'OCDE (« Effective carbon rates : pricing carbone missions through taxes and emissions trading », 2018) considère que les pays qui font payer le carbone assez cher sont encore trop peu nombreux pour que les objectifs affichés sur le climat puissent être atteints. La fiscalité écologique doit prioritairement être cohérente avec le projet politique affiché. Enfin, si l'outil fiscal est peu opérant, notamment lorsque la pollution est localisée ou concentrée sur certaines activités, comme dans le domaine agricole, l'édiction de normes est nécessaire en complément.

Parce qu'elle est appelée à s'alourdir, le rapport du Comité d'économie verte souligne que la fiscalité environnementale doit également être mise en cohérence avec les orientations stratégiques des finances publiques et s'intégrer dans une stratégie budgétaire et fiscale : elle peut (doit ?), dans cette optique, remplacer certains impôts. Elle n'est pas en tout cas un simple ajout mais doit être replacée dans une logique d'ensemble, et de long terme, pour permettre aux agents économiques d'anticiper son alourdissement.

### ***Prendre en compte l'acceptabilité***

Le mauvais accueil réservé aux hausses du carburant à l'automne 2018 permet de préciser les conditions de réussite d'une fiscalité environnementale.

En premier lieu, la fiscalité écologique doit être cohérente avec la politique menée en ce domaine. Cette cohérence la rend lisible et lui donne du sens, ce qui facilite son acceptation. Il ne s'agit pas seulement de supprimer les aides ou dépenses fiscales défavorables à l'environnement mais de mener parallèlement une politique crédible et ambitieuse pour le climat et l'environnement. De plus, la demande est d'affecter le produit d'une telle fiscalité soit à des dépenses d'investissement ou d'aides dans le domaine environnemental, soit à la compensation d'une part du surcoût supporté, du fait des taxes, par des catégories modestes. Il est vrai qu'une telle affectation ne serait pas compatible avec les règles de non affectation des recettes fiscales aux dépenses budgétaires. De plus, appliquée trop strictement, elle rigidifierait la dépense publique. Toutefois, même si les recettes de la fiscalité verte ne sont pas affectées formellement, la population ne doit pas avoir le sentiment que son alourdissement a pour objectif principal de remplir les caisses de l'Etat mais s'inscrit dans le cadre d'une politique spécifique.

La deuxième condition d'acceptabilité est de mesurer l'impact économique et social de cette fiscalité et, le cas échéant, de prévoir une aide, temporaire ou de long terme, aux entreprises ou ménages vulnérables. D'une manière plus générale, il faut évaluer la mise en place de telles taxes, de manière à en corriger les effets le cas échéant, surtout dans les domaines (lutte contre les pollutions ou l'artificialisation des sols) où la politique, à peine ébauchée, tâtonne.