



N° 908

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 avril 2013.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*pour une fiscalité écologique  
au cœur d'un développement soutenable,*

présentée par Mesdames et Messieurs

Bruno LE ROUX, Jean-Paul CHANTEGUET, Eva SAS, Philippe MARTIN, Christian ECKERT, Arnaud LEROY, Sabine BUIS, Pierre-Alain MUET, Jean-Yves CAULLET, Geneviève GAILLARD, Denis BAUPIN, Catherine BEAUBATIE, Christophe BOUILLON, Christine PIRES BEAUNE, Philippe PLISSON, Catherine QUÉRÉ, Éric ALAUZET, Fanny DOMBRE COSTE, Pascal DEGUILHEM, Martine LIGNIÈRES-CASSOU, Alain FAURÉ, Sophie ERRANTE, Alexis BACHELAY, Suzanne TALLARD, Ibrahim ABOUBACAR, Sylvie ANDRIEUX, Patricia ADAM, Christian ASSAF, Pierre AYLAGAS, Guillaume BACHELAY, Serge BARDY, Philippe BAUMEL, Nicolas BAYS, Jean-Marie BEFFARA, Luc BELOT, Chantal BERTHELOT, Gisèle BIÉMOURET, Philippe BIES, Yves BLEIN, Jean-Luc BLEUNVEN, Christophe BORGEL, Kheira BOUZIANE, Emeric BRÉHIER, Isabelle BRUNEAU, Jean-Claude BUISINE, Vincent BURRONI, Alain CALMETTE, Yann CAPET, Guy CHAMBEFORT, Marie-Anne CHAPDELAINÉ, Jean-Michel CLÉMENT, Yves DANIEL, Guy DELCOURT, Jean-Louis DESTANS, Sandrine DOUCET,

Jean-Luc DRAPEAU, Jean-Pierre DUFAU, Françoise DUMAS, William DUMAS, Jean-Paul DUPRÉ, Olivier DUSSOPT, Marie-Hélène FABRE, Martine FAURE, Hervé FÉRON, Jean-Pierre FOUGERAT, Hélène GEOFFROY, Germinal PEIRO, Jean-Patrick GILLE, Daniel GOLDBERG, Pascale GOT, Marc GOUA, Laurent GRANDGUILLAUME, Jean GRELLIER, Thérèse GUILBERT, Danièle HOFFMAN-RISPAL, Joëlle HUILLIER, Monique IBORRA, Françoise IMBERT, Michel ISSINDOU, Éric JALTON, Armand JUNG, Laurent KALINOWSKI, Marietta KARAMANLI, Chaynesse KHIROUNI, Colette LANGLADE, Jean LAUNAY, Annick LE LOCH, Michel LEFAIT, Axelle LEMAIRE, Patrick LEMASLE, Catherine LEMORTON, Michel LESAGE, Bernard LESTERLIN, Serge LETCHIMY, Jean-Philippe MALLÉ, Jacqueline MAQUET, Jean-René MARSAC, Martine MARTINEL, Frédérique MASSAT, Sandrine MAZETIER, Michel MÉNARD, Philippe NAUCHE, Nathalie NIESON, Philippe NOGUÈS, Luce PANE, Hervé PELLOIS, Jean-Claude PEREZ, Pascal POPELIN, Émilienne POUMIROL, Marie-Line REYNAUD, Barbara ROMAGNAN, René ROUQUET, Gilbert SAUVAN, Gilles SAVARY, Gérard TERRIER, Jean-Michel VILLAUMÉ et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen (1) et apparentés (2) et les membres du groupe écolo (3),

députés.

---

(1) *Ce groupe est composé de Mesdames et Messieurs* : Ibrahim Aboubacar, Patricia Adam, Sylviane Alaux, Jean-Pierre Allossery, Pouria Amirshahi, François André, Nathalie Appéré, Christian Assaf, Avi Assouly, Pierre Aylagas, Alexis Bachelay, Guillaume Bachelay, Jean-Paul Bacquet, Gérard Bap, Frédéric Barbier, Ericka Bareigts, Claude Bartolone, Christian Bataille, Marie-Noëlle Battistel, Laurent Baumel, Philippe Baumel, Nicolas Bays, Catherine Beaubatie, Jean-Marie Beffara, Luc Belot, Karine Berger, Gisèle Biémouret, Philippe Bies, Erwann Binet, Jean-Pierre Blazy, Yves Blein, Patrick Bloche, Daniel Boisserie, Pascale Boistard, Christophe Borgel, Florent Boudié, Marie-Odile Bouillé, Christophe Bouillon, Brigitte Bourguignon, Malek Boutih, Kheira Bouziane, Emeric Bréhier, Jean-Louis Bricout, Jean-Jacques Bridey, François Brottes, Isabelle Bruneau, Gwenegan Bui, Sabine Buis, Jean-Claude Buisine, Sylviane Bulteau, Vincent Burroni, Alain Calmette, Jean-Christophe Cambadélis, Colette Capdevielle, Yann Capet, Christophe Caresche, Fanélie Carrey-Conte, Martine Carrillon-Couvreur, Christophe Castaner, Laurent Cathala, Jean-Yves Caullet, Nathalie Chabanne, Guy Chambefort, Jean-Paul Chanteguet, Marie-Anne Chapdelaine, Dominique Chauvel, Pascal Cherki, Jean-David Ciot, Alain Claeys, Jean-Michel Clément, Marie-Françoise Clergeau, Philip Cordery, Valérie Corre, Jean-Jacques Cotel, Catherine Coutelle, Jacques Cresta, Pascale Crozon, Seybah Dagoma, Yves Daniel, Carlos Da Silva, Pascal Deguilhem, Florence Delaunay, Guy Delcourt, Carole Delga, Sébastien Denaja, Françoise Descamps-Crosnier, Sophie Dessus, Jean-Louis Destans, Michel Destot, Fanny Dombre Coste, René Dosière, Philippe Doucet, Sandrine Doucet, Jean-Luc Drapeau, Françoise Dubois, Jean-Pierre Dufau, Anne-Lise Dufour-Tonini, Françoise Dumas, William Dumas, Jean-Louis Dumont, Laurence Dumont, Jean-Paul Dupré, Yves Durand, Philippe Duron, Olivier Dussopt, Christian Eckert, Henri Emmanuelli, Corinne Erhel, Sophie Errante, Marie-Hélène Fabre, Alain Fauré, Martine Faure, Olivier Faure, Matthias Fekl, Vincent Feltesse, Hervé Féron, Richard Ferrand, Jean-Pierre Fougerat, Hugues Fourage, Michèle Fournier-Armand, Christian Franqueville, Michel Françaix, Jean-Claude Fruteau, Jean-Louis Gagnaire, Geneviève Gaillard, Yann Galut, Hélène Geoffroy, Jean-Marc Germain, Jean-Patrick Gille, Jean Glavany, Daniel Goldberg, Geneviève Gosselin, Pascale Got,

Marc Goua, Linda Gourjade, Laurent Grandguillaume, Estelle Grelier, Jean Grellier, Jérôme Guedj, Élisabeth Guigou, Thérèse Guilbert, Chantal Guittet, David Habid, Razzy Hammadi, Mathieu Hanotin, Danièle Hoffman-Rispal, Joëlle Huillier, Sandrine Hurel, Monique Iborra, Françoise Imbert, Michel Issindou, Éric Jalton, Serge Janquin, Henri Jibrayel, Régis Juanico, Armand Jung, Laurent Kalinowski, Marietta Karamanli, Philippe Kemel, Chaynesse Khirouni, Bernadette Laclais, Conchita Lacuey, Jérôme Lambert, Colette Langlade, Jean Launay, Pierre Léautey, Pierre-Yves Le Borgn', Jean-Yves Le Bouillonec, Patrick Lebreton, Gilbert Le Bris, Anne-Yvonne Le Dain, Jean-Yves Le Déaut, Viviane Le Dissez, Michel Lefait, Dominique Lefebvre, Jean-Marie Le Guen, Annick Le Loch, Axelle Lemaire, Patrick Lemasle, Catherine Lemorton, Christophe Léonard, Annick Lepetit, Jean-Pierre Le Roch, Bruno Le Roux, Arnaud Leroy, Michel Lesage, Bernard Lesterlin, Michel Liebgott, Martine Lignières-Cassou, Audrey Linkenheld, François Loncle, Lucette Lousteau, Jean-Pierre Maggi, Jean-Philippe Mallé, Thierry Mandon, Jacqueline Maquet, Marie-Lou Marcel, Jean-René Marsac, Philippe Martin, Martine Martinel, Frédérique Massat, Sandrine Mazetier, Michel Ménard, Patrick Mennucci, Kléber Mesquida, Pierre-Alain Muet, Philippe Nauche, Ségolène Neuville, Nathalie Nieson, Philippe Noguès, Maud Olivier, Monique Orphé, Michel Pajon, Luce Pane, Christian Paul, Rémi Pavvros, Germinal Peiro, Jean-Claude Perez, Sylvie Pichot, Sébastien Pietrasanta, Martine Pinville, Christine Pires Beaune, Philippe Plisson, Élisabeth Pochon, Pascal Popelin, Dominique Potier, Émilienne Poumirol, Michel Pouzol, Patrice Prat, Joaquim Pueyo, François Pupponi, Catherine Quéré, Valérie Rabault, Monique Rabin, Dominique Raimbourg, Marie Récalde, Marie-Line Reynaud, Eduardo Rihan Cypel, Denys Robiliard, Alain Rodet, Marcel Rogemont, Frédéric Roig, Barbara Romagnan, Bernard Roman, Dolores Roqué, Gwendal Rouillard, René Rouquet, Alain Rousset, Béatrice Santais, Odile Saugues, Gilbert Sauvan, Gilles Savary, Gérard Sebaoun, Christophe Sirugue, Julie Sommaruga, Suzanne Tallard, Pascal Terrasse, Gérard Terrier, Thomas Thévenoud, Sylvie Tolmont, Jean-Louis Touraine, Stéphane Travert, Catherine Troallic, Cécile Untermaier, Jean-Jacques Urvoas, Daniel Vaillant, Hélène Vainqueur-Christophe, Jacques Valax, Clotilde Valter, Michel Vauzelle, Olivier Véran, Fabrice Verdier, Michel Vergnier, Patrick Vignal, Jean-Michel Villaumé, Jean Jacques Vlody, Paola Zanetti.

(2) Sylvie Andrieux, Dominique Baert, Serge Bardy, Marie-Françoise Bechtel, Chantal Berthelot, Jean-Luc Bleunven, Guy-Michel Chauveau, Yves Goasdoue, Jean-Claude Gouget, Édith Gueugneau, Christian Hutin, Jean-Luc Laurent, Annie Le Houerou, Serge Letchimy, Gabrielle Louis-Carabin, Hervé Pellois, Boinali Said.

(3) Laurence Abeille, Éric Alauzet, Brigitte Allain, Isabelle Attard, Danièle Auroi, Denis Baupin, Michèle Bonneton, Christophe Cavard, Sergio Coronado, François-Michel Lambert, Noël Mamère, Véronique Massonneau, Paul Molac, Barbara Pompili, Jean-Louis Roumegas, François de Ruy, Eva Sas.

## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

### **EMPRUNTER LE CHEMIN D'UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE**

#### **Notre modèle de développement, devenu universel, n'est pas durable**

Notre modèle de développement a permis d'extraordinaires progrès. Nous vivons, en moyenne, car les inégalités perdurent, plus longtemps et dans des conditions de confort et d'abondance que l'on n'aurait pas imaginées il y a un siècle. La croissance du PIB est ainsi devenue le thermomètre absolu de la santé de notre société, l'indicateur de la hausse du revenu, le signe de la réussite sociale, la promesse de la prospérité.

Les Français ne sont évidemment pas les seuls à penser ainsi leur existence. Aussitôt libérés du communisme, les peuples russe et est-européens n'ont eu de cesse de rechercher le même niveau de vie que celui des Occidentaux. Aussitôt touchés par la mondialisation, les peuples des pays émergents ont aspiré à une même consommation de masse.

Pourtant ce modèle de croissance, très récent au regard de l'histoire humaine, n'en constitue également qu'une parenthèse. Il est par trop basé sur la transformation et la consommation de ressources, qui s'épuisent en quantité et en qualité. Et ce d'autant plus vite que la croissance de la population mondiale est encore forte, bien que s'étant atténuée depuis son pic du milieu des années 1960. Nous consommons et nous dégradons, compte tenu de leur gratuité, toujours plus de ces ressources naturelles à la base de notre existence et de la vie sur terre.

Jusqu'ici nous avons pu faire mentir Thomas Robert Malthus. Repousser, grâce à la science et aux technologies, les limites de notre développement. Mais le gigantesque écran de notre société de consommation nous masque la réalité. Nous devons dorénavant, pour nous même et pour les générations futures, accepter de voir et d'entendre les signes avant-coureurs : la raréfaction des ressources fossiles, minerais, métaux et terres cultivables ; le changement climatique ; l'épuisement des sols ; la pollution des eaux et de l'air ; l'explosion des maladies liées à l'environnement ; la dégradation de la biodiversité qui annonce une sixième grande extinction des espèces sur la Terre dont nous serons cette fois responsables. Ce qui signifie l'effondrement de la capacité d'adaptation de l'ensemble du vivant au changement, que notre mode de

vie impose à la planète. Ces crises écologiques se traduisent et se traduiront plus encore à l'avenir par une explosion des inégalités : l'ensemble de ces dégradations touchent en priorité les populations les plus vulnérables qui doivent faire face à des difficultés chaque jour plus importantes.

Pour arrêter cette course à l'abîme, nous devons d'urgence refonder notre modèle, non pas de croissance mais de développement qui ne doit avoir comme seul critère que le bien-être humain au sein d'une planète préservée. Ce modèle de l'économie linéaire est aujourd'hui basé sur l'idée de ressources naturelles infinies, gratuites et exploitables sans limites. Dénuées de prix ou surexploitées, ces ressources naturelles, renouvelables ou non, pourtant essentielles à notre survie, s'épuisent et disparaissent. Mais leur donner un prix suppose qu'elles puissent faire l'objet d'une transaction, d'un échange, d'une appropriation. Ce qui se révèle difficile pour certains biens collectifs que sont l'air, l'eau, la diversité des êtres vivants ou les services écologiques, comme la pollinisation.

La dégradation de ces biens collectifs a, quant à elle, pourtant un coût. Le nettoyage des plages après une marée noire, la remise en état des sols après la fermeture d'une usine chimique ou encore le traitement des eaux après la pollution d'une nappe phréatique constituent autant de réparations et de restaurations de notre environnement plus ou moins assumées par les pollueurs, mais toujours *a posteriori* et seulement en cas d'évidente altération. Quant aux dégradations quotidiennes, c'est la collectivité qui les prend en charge, rarement leurs responsables : maladies et baisse de fertilité liées aux pollutions urbaines, industrielles et agricoles, conséquences économiques et humaines des canicules, tempêtes et inondations, appauvrissement des services éco-systémiques comme l'épuration des eaux ou le stockage du carbone. Le système actuel ne fait donc que réparer, très partiellement et de manière injuste les dégâts qu'il engendre.

### **Vers un modèle de développement soutenable**

Comme l'a rappelé le Président de la République à l'occasion de la conférence environnementale, la crise écologique n'est pas une crise de plus ; elle est dans la crise globale, qui est tout autant économique, sociale que sanitaire. Mettre la France en capacité de porter un nouveau modèle de développement, tel est bien l'enjeu dans lequel François Hollande inscrit son action et qui doit nous conduire à dessiner ensemble le chemin de la transition écologique. Nous ne devons pas éternellement opposer l'économie et la compétitivité à l'écologie. Bien au contraire, l'exigence

environnementale doit être utilisée comme un levier permettant de favoriser l'activité économique et l'emploi, d'améliorer le bien-être et de réduire les inégalités sociales.

Cette exigence recèle en effet de nombreuses opportunités à saisir comme le développement des écotechnologies, de l'économie sociale et solidaire, de l'économie circulaire et de l'économie de la fonctionnalité. Toutes ces nouvelles formes d'économies permettront de répondre aux enjeux de la durabilité et d'une meilleure gestion des ressources naturelles. Aujourd'hui de nombreuses filières industrielles de l'économie verte sont déjà matures (solaire, photovoltaïque, éolien terrestre, véhicules sobres et décarbonés, stockage de l'énergie, recyclage, eau et génie écologique, bâtiment économe...). D'autres le seront demain (chimie verte, infrastructures, smartgrids, bio-polymères, hydrogène associé aux piles à combustible, énergies marines...).

Impulser une véritable politique industrielle et d'innovation technologique conduira à changer nos modes de production et de consommation ; soutenir une écologie des territoires au travers d'une planification urbaine et d'un aménagement territorial permettra de protéger l'environnement tout en améliorant la qualité de vie de tous. C'est ainsi que nous engagerons la transition et par là même la construction d'un nouveau modèle qui ne pourra être que soutenable sur le plan environnemental et social.

## **LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE AU CŒUR D'UN MODÈLE DE DÉVELOPPEMENT SOUTENABLE**

### **Tarifier l'usage et la dégradation des ressources naturelles constitue le fondement de la fiscalité écologique**

Pour rendre notre modèle de développement soutenable, il faut agir de manière globale : en amont, économiser les ressources ; en aval, restaurer ou reconstituer quand c'est possible, celles que l'on utilise. Pour cela, nous devons intégrer à l'ensemble de nos actes de production et de consommation la valeur des ressources naturelles et des services éco-systémiques. Et la façon la plus simple de donner une réalité à cette valeur, c'est de tarifier à leur juste prix non pas la propriété des ressources naturelles mais l'ensemble de leurs usages et de leurs atteintes, au travers d'une fiscalité écologique. Son objectif est d'inciter les acteurs économiques à adopter des comportements plus respectueux de leur environnement, c'est-à-dire au final de leur propre bien-être et de celui des autres, en leur adressant un signal prix. Celui-ci devra, pour être efficace et

accepté, être le plus universel dans son champ, le plus progressif dans sa mise en œuvre et le plus stable et prévisible dans son application. Les individus, les entreprises, les collectivités publiques seront conduits à modifier leurs modes de production et de consommation, de telle sorte que changer les pratiques en respectant l'environnement revienne moins cher que les maintenir en continuant à détériorer les ressources naturelles.

Pour faire évoluer les comportements et engager la transformation écologique, la fiscalité écologique constitue l'instrument économique majeur mais il en existe d'autres : permis négociables, subventions, crédits d'impôt ainsi que des instruments normatifs : réglementations, interdictions, fixation de seuils. Ils peuvent être mis en œuvre, là où chacun est le plus efficace et si nécessaire être combinés entre eux. Mais tous adressent un signal prix, évident pour la fiscalité, plus masqué quand il s'agit d'interdictions ou de réglementations, mais pas forcément moins important.

## **LE POUVOIR EXÉCUTIF ENGAGE LA FRANCE SUR LA VOIE DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE**

### **Le Président de la République promeut une fiscalité écologique de long terme**

Ce cap a été fixé par François Hollande, encore candidat à la présidentielle, lorsqu'il s'est engagé à faire de la France la Nation de l'excellence environnementale. Élu Président de la République, il a ensuite précisé son ambition lors de la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012. Saluant les acquis du Grenelle de l'Environnement et le travail de ceux qui y ont contribué, le Président de la République a regretté que les moyens financiers n'aient pas été à la hauteur des objectifs annoncés. Il a souhaité dès lors que « la fiscalité taxe moins le travail mais plus les pollutions ou les atteintes à la nature, dissuade les mauvais comportements et accélère les mutations ». Il a également inscrit ce changement dans un temps, qui dépasse le quinquennat et engage le pays pour de longues années, au-delà de l'alternance des majorités au pouvoir.

### **Le Premier ministre fixe un premier objectif chiffré à court terme**

Le 6 novembre 2012, le Premier ministre a fixé les premières étapes de cette ambition écologique au long cours, en lien avec la priorité que constitue le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, puisqu'il a précisé que la fiscalité écologique compenserait notamment et dans un premier temps le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

(CICE) à hauteur d'au moins 3 milliards d'euros sur un total de 10 milliards, aux côtés de la TVA, à l'issue d'une montée en puissance du CICE s'achevant en 2016.

Le 18 décembre 2012 enfin, les ministres de l'économie et des finances d'une part, de l'écologie, du développement durable et de l'énergie d'autre part ont installé le comité pérenne pour la fiscalité écologique présidé par Christian de Perthuis et organisé sur la base de la gouvernance à 5+1. Les mesures qu'il doit proposer, selon sa lettre de mission, s'inscriront dans une stratégie globale de réforme de nos prélèvements obligatoires. Elles devront simplifier la norme fiscale, adresser un signal prix clair, lisible, stable et progressif sur le long terme et compréhensible par tous. Une attention particulière sera portée à l'exposition des entreprises à la concurrence internationale et au pouvoir d'achat des ménages dans un esprit de justice sociale. Une redistribution des recettes sera envisagée et en tout cas préférée aux exonérations et aux dérogations. Principalement destinée à modifier les comportements, cette fiscalité écologique verra son produit le plus concrètement et le plus directement possible affecté au financement de la transition écologique.

Un objectif en parfaite cohérence avec le dernier rapport de janvier 2013 de l'OCDE intitulé « taxer la consommation d'énergie ». L'organisation internationale y souligne que « la fiscalité écologique est un outil pour atteindre des objectifs environnementaux avec un meilleur rapport coût/efficacité.

### **Le Premier ministre souhaite qu'à moyen terme la fiscalité écologique française rattrape la moyenne européenne**

Les premières propositions, répondant à ce cahier des charges, devront être remises au Président de la République au printemps 2013, afin que le parlement puisse se prononcer dès la loi de finances 2014. Mais l'horizon défini pour cette fiscalité projette le travail du gouvernement et du parlement bien au-delà de ce terme et du montant des recettes à trouver pour relancer la compétitivité des entreprises. Dans ses lettres de cadrage pour la transition écologique, transmises le 23 janvier 2013 à Pierre Moscovici et à Delphine Batho, Jean-Marc Ayrault missionne ses deux ministres pour que la France rejoigne la moyenne européenne en termes de fiscalité écologique. En 2010, le produit des taxes environnementales s'est élevé en France à seulement 36 milliards d'euros, soit 4,4 % des prélèvements obligatoires contre une moyenne dans l'Union des 27 de 6,2 %. (La France occupe le dernier rang des 27 en la matière). L'effort de



rattrapage s'établit à 18 milliards d'euros par an. Voilà donc fixé par le Président de la République et son Premier ministre le cap d'une fiscalité écologique ambitieuse quant à sa portée et à son rendement. Il reviendra à la Représentation nationale d'en définir les contours essentiels à savoir les assiettes, les taux et leur progressivité dans le temps, les mesures de compensation et l'affectation des ressources.

**LA COUR DES COMPTES RECOMMANDE LA RÉORIENTATION DES DÉPENSES FISCALES AFIN DE FAVORISER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE**

La Cour des Comptes, dans son référé sur les dépenses fiscales relatives à l'énergie (rendu public le 1<sup>er</sup> mars 2013), constate que les gouvernements n'ont pas respecté l'obligation, imposée par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012, d'évaluer l'intégralité des dispositifs de dépenses fiscales avant le 30 juin 2010. Ainsi en est-il de la détaxation du kérosène ou du différentiel de taux de TICPE entre le gazole et l'essence. Elle constate ensuite que ces dépenses fiscales ont des effets négatifs sur l'environnement, la santé et même l'économie. La diésélisation du parc automobile pénalise l'industrie du raffinage, porte atteinte à la qualité de l'air, *via* les émissions de particules fines et de dioxyde d'azote, tout en étant de plus en plus dénuée d'intérêt quant aux économies de consommation et productrice d'un contenu en CO<sub>2</sub> par tonne-équivalent-pétrole supérieur à celui de l'essence. Quant au charbon, il est la ressource la moins taxée, alors qu'il s'agit du combustible fossile le plus émetteur de CO<sub>2</sub> ; sa consommation représente 7 % de l'énergie primaire utilisée mais est à l'origine de 13,2 % des émissions de dioxyde de carbone. Au final la fiscalité sur l'énergie se caractérise par de nombreuses exonérations et réductions, qui visent davantage à répondre au souci de préserver certains secteurs d'activité qu'à poursuivre des objectifs environnementaux. Réorienter ces dépenses paraît donc nécessaire, si l'on veut favoriser la transition énergétique. Pour ce faire la Cour recommande :

- de réexaminer la pertinence des dépenses fiscales relatives à l'énergie qui vont à l'encontre des objectifs environnementaux et d'étudier parallèlement les moyens à mettre en œuvre afin de permettre une adaptation progressive des secteurs économiques concernés ;

- d'envisager en particulier un alignement progressif du taux de TICPE du carburant gazole destiné aux véhicules légers sur celui applicable à l'essence.

## LE POUVOIR LÉGISLATIF PREND APPUI SUR DES BÉNÉFICES ATTENDUS

L'actuelle fiscalité écologique se révèle en France, au mieux limitée, au pire contraire à son objectif. Or les réussites danoise ou suédoise mais aussi allemande ont fait la preuve qu'un tel outil ne porte atteinte ni à l'efficacité économique ni à la justice sociale. La mise en place d'une nouvelle fiscalité destinée à économiser l'énergie, lutter contre le changement climatique, réduire les pollutions, préserver la santé, sauvegarder la biodiversité, réduire les prélèvements sur les ressources naturelles et économiser les espaces ruraux pourrait passer par la taxation de l'ensemble des gaz à effet de serre et des énergies et par des mesures spécifiques sur l'eau, l'air et le sol.

### Sortir d'une fiscalité écologique insuffisante et contre-productive

Guillaume Sainteny a décrit de manière détaillée et convaincante les travers de notre fiscalité écologique<sup>(1)</sup> qui subventionne et encourage par exemple les énergies fossiles à hauteur de 20 milliards d'euros par an (exonération de TIPP pour les avions, certains navires et établissements de production énergétique ; détaxation du diesel ; taux réduit sur le gazole non routier...), favorise la dégradation de la biodiversité et encourage des politiques sectorielles, ayant un impact négatif sur l'environnement, dans le secteur de l'immobilier ou des transports. Cette fiscalité n'intègre par ailleurs en rien les externalités environnementales (les impacts écologiques négligés par le marché), n'incite guère à un comportement favorable à l'environnement, rapporte peu aux caisses de l'État et pour finir, du fait de son caractère complexe, marginal au regard de l'ensemble fiscal, largement dérogatoire et peu performant, n'est politiquement ni assumé ni défendable auprès des contribuables-citoyens. On a du mal à croire qu'un tel ensemble de défauts ne soit pas perfectible.<sup>(2)</sup>

La comparaison avec notre plus proche voisin et principal partenaire commercial, l'Allemagne, donne à voir *a contrario* la réussite d'une politique écologique ambitieuse et assumée. Celle-ci a permis dès la fin des années 90 de taxer moins le travail et plus l'énergie (compensation de l'exonération sur le kérosène par une taxe sur les passagers en fonction de la nature du vol – intérieur, intracommunautaire, international–, taxation

---

<sup>(1)</sup> « Plaidoyer pour l'écofiscalité » Buchet Chastel 2012.

<sup>(2)</sup> *A contrario* la fiscalité des déchets ménagers, décidée par Dominique Voynet en 1999, est un exemple réussi d'un double signal prix : augmentation de la taxe sur la mise en décharge qui a découragé celle-ci et diminution de la TVA applicable à la collecte des déchets destinés au tri sélectif qui a encouragé cette pratique.

des poids lourds et des véhicules à moteur...)). Cette politique a rendu possible la diminution de consommation de produits pétroliers et la baisse d'émissions de gaz à effet de serre dues au transport, de 17 % de 1999 à 2008, tandis que les nôtres croissaient de 13,5 %. Dans le même temps, le chômage a reculé, le développement économique s'est accéléré et l'agriculture est aujourd'hui devenue plus exportatrice que la nôtre.

### **S'appuyer sur les exemples suédois et danois d'une fiscalité écologique qui ne pénalise ni l'économie ni le social**

La crainte communément répandue d'une fiscalité écologique qui fragiliserait l'économie et/ou dégraderait la situation des ménages, en particulier les plus précaires, doit être combattue à la lumière de l'expérience. Deux exemples, parmi d'autres, en témoignent.

La Suède peut se féliciter d'avoir réduit ses émissions de gaz à effet de serre de près de 20 % entre 1990 et 2009, preuve qu'une politique bien appliquée peut avoir des résultats rapides, sans brider le développement économique (le PIB a augmenté durant la même période de 50 %). La taxe carbone introduite en 1991 à 27 euros la tonne a atteint 114 euros en 2011, ce qui est le niveau le plus élevé au monde. Elle a permis la suppression progressive des combustibles fossiles pour le chauffage des ménages, qui les ont remplacés par les réseaux de chauffage urbains et la biomasse. Les entreprises, soumises à la concurrence internationale ou au régime des quotas carbone de l'Union européenne, en ont été largement ou totalement exemptées, tandis que les taxes sur le travail et le revenu ont été réduites. Notons que la clé du succès suédois a ainsi résidé dans le caractère global de sa réforme fiscale. Le pays taxe par ailleurs depuis 1924 l'ensemble de l'énergie, à savoir le pétrole, le charbon, le gaz naturel et l'électricité.

Le Danemark a choisi de ne pas répercuter sur les consommateurs la baisse du prix du pétrole à l'issue du contre-choc pétrolier de 1982. La taxe différentielle, créée pour maintenir les prix à leur niveau, a augmenté au fur et à mesure que le prix du baril diminuait. Son produit a permis de financer les travaux d'isolation des bâtiments comme de développer la filière éolienne. Devenu producteur de gaz et de pétrole en mer du Nord, le pays a maintenu ce choix. Les carburants fossiles y sont aujourd'hui presque deux fois plus chers qu'en France et les Danois, confrontés à un climat nettement moins clément que le nôtre, consomment par tête d'habitant 30 % d'énergie primaire de moins que les Français. L'industrie éolienne danoise est

devenue au cours de cette période le premier employeur du pays et exporte machines et usines dans le monde entier. <sup>(3)</sup>

La fiscalité écologique, que la France doit mettre en place, pour atteindre les objectifs climatiques qu'elle s'est elle-même fixée, s'inscrit donc dans notre volonté de défendre une plus grande justice sociale, tant il est vrai qu'inégalités sociales et inégalités environnementales sont fortement liées ; les maladies dues à la pollution ou à d'autres formes de nuisance sont plus répandues dans les milieux modestes que dans les milieux aisés. Et ce sont les 8 millions de Français qui souffrent déjà aujourd'hui de précarité énergétique (dépenser plus de 10 % de ses revenus pour couvrir les besoins énergétiques de son logement) qui verront, si rien n'est fait, leur situation s'aggraver au fil de la hausse des prix. Libérer au plus vite les ménages précaires du piège des énergies fossiles, dont le prix est condamné à augmenter fortement, atténuer les pollutions locales pour protéger les plus vulnérables : la fiscalité écologique réconcilie le progrès social et l'exigence écologique. Elle est également un gage de la future compétitivité de notre industrie : l'histoire économique a montré que les pays qui ont fondé leur développement à court terme sur le bas coût des matières premières se sont désindustrialisés. Anticiper la hausse des prix de l'énergie, en adaptant dès aujourd'hui notre appareil industriel et de services à la sobriété, renforcera notre capacité économique dans un monde global.

## **LE POUVOIR LÉGISLATIF DOIT FIXER SES PRIORITÉS**

### **Le préalable français : supprimer les mesures fiscales qui vont à contresens**

Avant de créer de nouveaux instruments fiscaux, le réexamen des mesures fiscales défavorables à l'environnement semble une priorité. La Cour des comptes, dans son rapport de mars 2011 sur la comparaison des prélèvements obligatoires en France et en Allemagne, l'avait identifié comme une piste de convergence intéressante. Une telle démarche, selon Didier Migaud, Premier Président de la Cour, auditionné par la commission des Finances de l'Assemblée le 18 janvier 2012, pourrait permettre de dégager près de 20 milliards d'euros, en visant particulièrement la fiscalité des carburants. Autant dire le montant nécessaire pour rattraper le retard accumulé sur nos voisins européens en matière de fiscalité écologique.

---

<sup>(3)</sup> « Manifeste Négawatt Réussir la transition énergétique » Domaine du Possible Actes sud Janvier 2012

Dans un premier temps, la fin de la défiscalisation du diesel semble recueillir l'accord du plus grand nombre. Il existe aujourd'hui un écart de 18 cts entre les fiscalités de l'essence et du diesel. <sup>(4)</sup> Cette niche fiscale est absurde à plus d'un titre. Elle a poussé à mettre en circulation des véhicules nocifs pour la santé publique, puisque la pollution de l'air, due notamment aux particules fines du diesel, tue en France de façon prématurée 42 000 personnes <sup>(5)</sup> par an et réduit notre espérance de vie de 6 à 9 mois selon l'OMS. Ce qui, au-delà de l'aspect humain, pèse lourdement sur les dépenses de santé, qui sont estimées pour la France entre 20 et 30 milliards d'euros par an. Elle incite ensuite les consommateurs à acheter un véhicule qui se révèle, pour 70 % d'entre eux, plus coûteux au final, car leurs propriétaires ne parcourent pas les 20 000 km par an nécessaires à la rentabilité de leur acquisition. Elle accroît enfin nos importations de gazole, ce qui creuse notre balance commerciale, tout en déséquilibrant nos capacités de raffinage. <sup>(6)</sup> Fiscaliser de la même façon l'essence et le diesel rapporterait, à volumes consommés identiques, 380 millions d'euros de recettes par centime supplémentaire et par an. Au terme du rééquilibrage, qui pourrait intervenir au bout de quatre à cinq ans, la recette supplémentaire pour l'État serait de plusieurs milliards d'euros.

Pour être accepté par les consommateurs et soutenable pour les entreprises, ce plan de rattrapage devrait faire l'objet de mesures d'accompagnement et d'adaptation, qui pourraient prendre la forme, par exemple, d'une aide au remplacement des véhicules les plus émetteurs de particules par des véhicules sobres et peu polluants, d'une aide à la rénovation des véhicules les plus polluants.

### **Une nouvelle fiscalité de l'énergie pour anticiper la rareté et tenir nos engagements climatiques : la contribution climat-énergie**

Jean Monnet l'a fort bien écrit « Les hommes n'acceptent le changement que dans la nécessité et ils ne voient la nécessité que dans la crise ». La crise économique et son corollaire, la crise sociale, masquent aujourd'hui celles qui, en amont, sont pourtant encore plus fondamentales,

---

<sup>(4)</sup> De plus aujourd'hui les entreprises peuvent récupérer la TVA sur le gazole et non sur les autres carburants.

<sup>(5)</sup> Chiffre issu du rapport CAFE CBA : « baseline analysis 2000 to 2020 » publié en 2005 par le programme CAFE (clean air for Europe) mené par la commission européenne de 2001 à 2006 pour lutter contre la pollution atmosphérique. Il s'appuie sur des statistiques de 2000, ajustées aux concentrations particulières de 2005.

<sup>(6)</sup> Compte tenu de la diésélisation croissante du parc automobile français, le gazole représente 80 % de la consommation de carburants. L'offre de raffinage ne permettant pas de répondre à cette demande, la France en 2012 aura importé pour 13 milliards d'euros de gazole et aura en contrepartie exporté pour 2,5 à 3 milliards d'euros d'essence.

les crises climatique et écologique, qui mettent en danger l'ensemble des systèmes naturels, lesquels fournissent justement aux sociétés les moyens de se développer.

L'énergie qui constitue le moteur de cette économie en est donc aussi le talon d'Achille. Agir pour l'économiser et pour la renouveler, agir pour se préparer à sa raréfaction tout en réparant les dégâts commis par sa consommation sur le climat doit constituer la priorité de la fiscalité écologique. Dans les années à venir, la France va être confrontée à cinq grands enjeux : maîtriser sa consommation énergétique globale, réduire sa dépendance à l'égard de ses fournisseurs d'énergie, limiter ses émissions de CO<sub>2</sub>, réduire les risques s'un accident majeur et lutter contre la précarité énergétique. Il nous faut donc rationaliser et optimiser notre usage quotidien de l'énergie, en ayant en permanence en tête que l'énergie la plus propre et la plus économique est celle que l'on saura ne pas consommer. Les émissions de gaz à effet de serre qui provoquent le changement climatique sont partie prenante de la vie quotidienne de chacun d'entre nous. La construction et le chauffage de nos logements, notre alimentation, les biens et services que nous consommons comme nos déplacements forment, *via* les énergies fossiles dépensées, l'empreinte carbone de notre société. Le grand public s'est dorénavant familiarisé avec cette notion au fil des rendez-vous internationaux sur le climat mais il doit dorénavant intégrer le bilan énergie de notre pays et de chacun d'entre nous. C'est donc en permettant de faire évoluer l'ensemble de nos façons de vivre que la fiscalité écologique permettra le changement.

La principale mesure envisagée, qui permet de taxer l'ensemble des dépenses d'énergie, est la contribution climat énergie (CCE). Et il paraît d'autant plus opportun de la mettre en place dès 2014, au moins dans son volet carbone, que François Hollande souhaite que la France accueille en décembre 2015 le sommet international qui doit voir l'adoption tant attendue d'un nouveau traité climatique mondial. Le Président souhaite en outre porter sur la scène européenne l'objectif de réduction, par rapport à 1990, des émissions de gaz à effet de serre à 40 % en 2030 et à 60 % en 2040. Il est donc temps de réussir là où notre pays a échoué à deux reprises. Pour de nombreux experts et décideurs, l'augmentation régulière, volontaire et progressive du prix du carbone est la seule façon de respecter nos engagements et d'anticiper, en rendant notre modèle moins énergivore, les conséquences de la hausse imposée et inéluctable des prix de l'énergie.

L'ère du pétrole et de l'énergie fossile bon marché est en effet derrière nous, et espérer que le système se maintienne grâce au mirage des

hydrocarbures non conventionnels relève d'une logique aussi conservatrice qu'inconséquente. Les conclusions de la commission Rocard de juillet 2009 semblent toujours d'actualité : « il faut atteindre en 2030 un prix du gaz carbonique émis de 100 euros la tonne en démarrant à 32 euros »<sup>(7)</sup>. En juin 2011 Christian de Perthuis, missionné par le précédent gouvernement sur la décarbonisation de l'économie française à l'horizon 2050, était parvenu à la même conclusion : « renforcer le signal prix du carbone en l'étendant à l'ensemble de l'économie est une priorité pour la politique climatique de la France ».

### **Rendre la contribution climat-énergie acceptable par les ménages et les entreprises conditionne sa réussite**

La taxation de l'énergie sera d'autant mieux acceptée que des mesures d'accompagnement aideront les agents économiques à accomplir leur propre transition énergétique en rénovant logements et bâtiments, en privilégiant des équipements et des processus plus économes en énergie; et que des compensations seront proposées aux ménages et aux entreprises les plus fragiles pendant le temps nécessaire à leur adaptation.

C'est là toute la logique du dispositif. Pour inciter les agents à évoluer vers des modes de production et de consommation plus sobres en énergie, il conviendra de leur adresser à tous le même signal prix dissuasif, tout en veillant à ce que des allocations, aussi forfaitaires et transitoires que possible, évitent que ménages et entreprises ne soient pénalisés.

Pour ce qui concerne le volet carbone de la CCE, les ménages concernés seraient ceux qui disposent de revenus modestes et habitent en zones rurales ou péri-urbaines et sont donc soumis à des contraintes dues à l'éloignement du lieu de travail ou à des horaires décalés. Ces redistributions, qui se feraient sous condition de ressources, pourraient prendre la forme d'une allocation forfaitaire, d'un crédit d'impôt, d'une baisse d'impôt sur le revenu ou encore d'aides à l'investissement économisant l'énergie. Les solutions ne manquent pas. Les entreprises exposées à la concurrence internationale pourraient, de leur côté, bénéficier de baisse de cotisations sociales leur permettant de ne pas perdre de parts de marché au profit de concurrents qui échapperaient à la fiscalité climat-énergie tout en accomplissant leur transition énergétique, facteur de compétitivité à moyen et long terme. Les professions bénéficiant actuellement de mesures d'exonérations (agriculteurs, pêcheurs,

---

<sup>(7)</sup> Le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> sur le marché européen des quotas de carbone (ETS) est aujourd'hui inférieur à 5 euros.

transporteurs routiers, ambulanciers, taxis) devraient faire l'objet d'un traitement particulier afin de ne pas être exonérées du signal prix.

### **Les échecs précédents du volet carbone de la CCE tracent la voie d'une réforme réussie**

La censure par le conseil constitutionnel du volet climat de la TGAP en 2000 puis de la taxe carbone en 2009 a souligné les faiblesses juridiques de ces projets qu'il faut cette fois-ci dépasser. Les juges ont reproché à l'un comme à l'autre de violer le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt du fait de certaines exemptions prévues par la loi et ainsi de ne pas répondre aux objectifs censés fonder ces dispositifs. En revanche le conseil constitutionnel a bien validé l'utilisation de la fiscalité incitative dans un but de protection de l'environnement et plus précisément encore de lutte contre le réchauffement de la planète, un objectif qu'il reconnaît comme de portée constitutionnelle, en prenant appui sur la Charte de l'environnement de 2004.

Le ministère de l'économie et des finances doit pouvoir éviter demain les pièges, qui par deux fois ont hier mis à mal les tentatives de réforme.

### **Le volet carbone de la CCE française gage de crédibilité européenne**

Le volet carbone de la CCE, mis en place à l'échelle nationale, devrait évidemment se prolonger par une taxe carbone aux frontières de l'Europe afin de préserver notre compétitivité. Il s'agirait d'imposer les produits importés, entrant dans le marché unique et non soumis dans leurs pays d'origine à une telle fiscalité. La difficulté porte sur la façon de définir le contenu en carbone du produit et l'éventuelle fiscalité écologique déjà supportée. Force est de constater que le mécanisme d'inclusion carbone, proposé à Bruxelles en 2008 et soutenu par la France et l'Italie, n'a pas remporté un grand succès auprès de nos partenaires de l'Union européenne.

Mais les difficultés des 27 à prendre une telle décision à leurs frontières communes ne doivent en rien empêcher la France de militer en faveur de son instauration, comme le souhaite le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son avis de janvier 2013 sur la transition énergétique. Bien au contraire, en instaurant à son tour une CCE nationale sur le carbone, la France rejoindrait le club des pays les plus avancés sur cette voie (dans l'UE : Suède, Finlande, Danemark, Irlande, Allemagne, Slovénie ; hors UE : Norvège, Suisse ; hors Europe : Australie,



Japon, Canada) et contribuerait à légitimer la mise en place d'une taxe carbone européenne aux frontières.

### **Ne pas oublier les autres gaz à effet de serre**

Les émissions de CO<sub>2</sub> représentent près de 70 % des émissions de gaz à effet de serre (GES). Il conviendrait donc, pour lutter efficacement contre le changement climatique, de taxer les autres GES que sont le protoxyde d'azote (16 % des émissions) qui provient notamment de l'industrie chimique et des engrais minéraux azotés, le méthane (13 % des émissions) principalement généré par l'élevage<sup>(8)</sup> et les gaz fluorés utilisés comme fluides de réfrigération (2 % des émissions seulement mais au très grand pouvoir de réchauffement et de très longue durée).

### **Taxer toutes les formes d'énergie**

Si le volet carbone de la contribution climat énergie apparaît comme urgent à mettre en place, étant donné ses enjeux sanitaires, climatiques et géopolitiques, c'est bien l'ensemble des consommations d'énergie qu'il faut taxer afin d'éviter le report de l'usage des énergies fossiles vers l'énergie électrique. La sobriété et l'efficacité énergétique constituent la réponse aux grands enjeux de demain.

### **Vers une contribution sur l'énergie primaire et les externalités environnementales**

Enfin une autre piste, explorée par le scénario Négawatt, vise à s'inscrire réellement dans une perspective de développement soutenable en prenant en compte les différentes « chaînes énergétiques » depuis la ressource primaire (celle que l'on trouve dans la nature) jusqu'à l'énergie finale (celle qui est payée par le consommateur) en passant par les pertes à la production, à l'acheminement et à la consommation, et donc en intégrant la nature de la ressource primaire mobilisée, notamment son caractère renouvelable ou non, ainsi que l'ensemble des impacts sur l'environnement et sur la santé (pollution de l'air et de l'eau, destruction de la biodiversité, production de déchets toxiques, contamination des écosystèmes).

Ainsi serait défini un nouvel instrument fiscal (dénommé CEPEX) qui serait beaucoup plus juste que la CCE, puisqu'il s'appliquerait à toutes les

---

<sup>(8)</sup> Certaines dispositions visant à lutter contre le réchauffement climatique peuvent être néfastes à la biodiversité. Taxer l'élevage au titre des émissions de carbone ou de méthane pénaliserait des systèmes d'élevage extensifs sur prairies naturelles qui contribuent à préserver la biodiversité et assurent des services éco-systémiques essentiels.

consommations d'énergies issues de ressources fossiles ou minières (pétrole, gaz, charbon, uranium) et à toutes les énergies renouvelables et intégrerait ainsi au mieux les enjeux du long terme.

### **Sauvegarder la biodiversité pour préserver la biosphère**

La dégradation de la biodiversité moins « connue » du grand public que la crise du climat, n'en menace pas moins l'avenir de notre société. Elle résulte de cinq causes principales : la destruction et la fragmentation des habitats naturels, la surexploitation des ressources naturelles, la pollution des milieux, le changement climatique et le développement des espèces envahissantes.

Comme pour la lutte contre le réchauffement climatique, la fiscalité écologique devra conduire à un changement de comportement susceptible de mieux préserver l'ensemble de la biodiversité, c'est-à-dire la totalité des ressources naturelles renouvelables (eau, air, espèces animales, végétales et microbiennes) et des services éco-systémiques à la base du développement humain. Ceux-ci sont classés en quatre grandes catégories : les services d'approvisionnement (aliments, eau, médicaments issus des plantes, matériaux de construction, chauffage) ; les services de régulation (lutte contre l'érosion, pollinisation, climat, purification de l'eau et de l'air) ; les services d'entretien (formation des sols, photosynthèse, cycle des nutriments) et les services culturels (esthétique, éducatif, spirituel, récréatif).

### **Supprimer les mesures fiscales destructrices de biodiversité**

Avant même d'envisager des mesures incitatives à la préservation de la biodiversité, notons que jusqu'à présent, la fiscalité française a favorisé sa dégradation. La fiscalité de la biodiversité reste largement à inventer, en ce qu'elle ne bénéficie pas de la même lisibilité que d'autres secteurs de la fiscalité environnementale. Le CGEDD relève ainsi que sur l'ensemble des prélèvements reposant sur une assiette environnementale, 68 % concernent l'énergie et les combustibles et 27 % les transports. La fiscalité assise sur la destruction du capital naturel n'occupe donc qu'une place tout à fait marginale dans le paysage fiscal actuel. Notre pays n'est d'ailleurs pas seul en cause, puisque depuis plusieurs années la Commission européenne et l'OCDE recommandent la suppression ou la réorientation des subventions dommageables à la biodiversité. Le plan d'urgence, adopté par la Communauté internationale à Nagoya en octobre 2010, prévoit lui aussi l'élimination des subventions néfastes et la mise en place d'incitations positives eu égard à une utilisation durable des ressources naturelles. La

France, signataire de cet accord, se doit comme les autres parties, de mettre en œuvre ses dispositions, au premier rang desquelles l'élimination de ses mauvaises pratiques.

Nous nous arrêterons sur trois exemples.

Premièrement l'actuel soutien aux carburants a favorisé le développement du transport individuel et du fret routier, donc celui des infrastructures routières, responsables d'une forte artificialisation des sols et de perte importante de biodiversité.

Deuxièmement la structure même de notre système fiscal pénalise la biodiversité en poussant les propriétaires du non bâti, dénué de rendement mais imposé, à la vente de celui-ci et/ou à son artificialisation. La fiscalité locale incite, elle aussi, à l'artificialisation, puisque c'est cette dernière qui procure des recettes aux collectivités au travers des taxes assises sur les constructions et aménagements divers. La fiscalité de l'urbanisme enfin, à savoir la taxe d'aménagement (TA), qui se substitue à la TDCAUE, à la TDENS et à la TLE, ne favorise pas la préservation des espaces naturels. Ce système fiscal est de nature à creuser ou à maintenir le fossé entre des territoires et collectivités « riches », disposant de ressources fiscales pérennes assises sur l'artificialisation et des territoires ruraux plus « pauvres » financièrement, mais qui fournissent l'essentiel des services éco-systémiques.

Troisièmement la fiscalité de l'eau n'est pas suffisamment incitative ni internalisante. Les redevances pâtissent de plusieurs exonérations. Et les abondantes et récurrentes mesures en faveur de la ressource, *via* les agences de l'eau, sont insuffisamment ciblées. Elles financent davantage le traitement par les stations d'épuration des pollutions localisées (rejets domestiques et industriels) que celui des pollutions diffuses. Essentiellement engagé dans une démarche curative, le soutien public ne prévient pas les menaces qui pèsent sur les milieux aquatiques et les zones humides, à la biodiversité pourtant particulièrement riche.

Des mesures fiscales pourraient donc se concentrer sur la ressource en eau, sur les pollutions de l'air et de la terre *via* les produits phytosanitaires employés en agriculture (mais aussi dans les villes et sur les axes de communication), sur les déchets générés par nos productions et sur l'artificialisation des sols. Cette dernière atteinte à la biodiversité présente « l'avantage » de se trouver au croisement de plusieurs impacts, à savoir la consommation de terres arables, la perte de services éco-systémiques

assurés par la biodiversité, le ruissellement des eaux et l'érosion du sol due à son imperméabilisation.

### **Tracer des pistes de réflexion d'une fiscalité protectrice de la biodiversité**

Dans le domaine de l'eau, les redevances devraient refléter davantage le coût des prélèvements et des pollutions et être modulées en fonction de l'état de la ressource, conformément aux principes pollueur/payeur et utilisateur/payeur. Plusieurs mesures pourraient être envisagées : mieux justifier les dérogations au principe pollueur/payeur, relever les taux plafonds de la redevance prélèvement, revisiter les modulations des taux selon les usages, qui favorisent aujourd'hui ceux qui sont les plus consommateurs. Enfin il conviendrait, comme le suggèrent d'ailleurs le Conseil d'État, la Cour des comptes et l'OCDE, d'élargir l'assiette de la redevance « pollution diffuse » pour y intégrer les engrais azotés. La création d'une taxe entre 1,5 et 2 euros par kilo d'azote permettrait d'internaliser les coûts des dommages créés par les excédents azotés, évalués à 2,5 milliards d'euros en France (sur 20 milliards d'euros pour toute l'Union européenne).

Dans le domaine de la consommation d'espace, la fiscalité, en complément de la mise en œuvre d'autres instruments, devrait inciter à une démarche générale d'économie. Premièrement elle devrait être restructurée afin de limiter l'étalement urbain à l'origine du mitage et de l'artificialisation. Les taux de certaines taxes, appliquées à la construction, pourraient croître en fonction de l'éloignement du centre, afin d'inciter à la densification. Il serait aussi possible de rendre obligatoire le versement pour sous-densité (VSD) au moins dans certaines zones. Enfin une modification du mode de calcul de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) pourrait éviter le surdimensionnement de certaines installations notamment commerciales ou logistiques. Et ce sont les collectivités locales elles-mêmes, soumises à la nécessité d'une fiscalité de rendement, qui devraient pouvoir faire varier les taux (jusqu'à l'exonération) appliqués aux biens immobiliers, en fonction de leur impact spatial et environnemental. Afin ensuite de récupérer des espaces disponibles, comme les friches industrielles polluées, un régime fiscal spécifique pourrait inciter à la dépollution des sols et mobiliser ainsi du foncier pour des logements ou des activités économiques. La taxe annuelle sur les friches commerciales (TAFC) pourrait devenir obligatoire, alors qu'elle est aujourd'hui facultative. Enfin les redevances, appliquées aux infrastructures, qui occupent de façon privative l'espace public terrestre,

maritime ou fluvial, devraient être modulées, afin de prendre en compte les externalités environnementales et permettre par exemple d'imputer aux sociétés d'autoroute leurs impacts négatifs sur la biodiversité.

De plus la fiscalité pourrait introduire une meilleure solidarité écologique entre les territoires en instaurant des mécanismes de redistribution entre d'un côté des espaces construits, artificialisés et urbanisés et de l'autre des espaces ruraux. Ce rééquilibrage pourrait s'appuyer sur :

- une taxe additionnelle à la taxe sur le foncier bâti, qui serait affectée à la gestion écologique du foncier non bâti ;

- le prélèvement d'une fraction des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) sur les territoires urbains au profit des territoires ruraux ;

- la possibilité pour toutes les régions de lever une partie de la taxe d'aménagement (seule la Région Île-de-France disposant actuellement d'une telle opportunité) au bénéfice de leur politique de protection du patrimoine naturel.

Enfin au-delà de ces mesures tarifaires ou fiscales, qui visent à contrôler et à limiter sur le plan quantitatif l'accès aux ressources naturelles, la politique fiscale devrait également inciter les agriculteurs comme les entrepreneurs à inventer de nouveaux systèmes de production et de gestion susceptibles de préserver ces mêmes ressources d'un point de vue qualitatif. Les services éco-systémiques et les services rendus à l'environnement seraient ainsi intégrés de façon positive aux nouvelles formes d'agro-écologie comme aux travaux d'infrastructure et de construction.

### **La fiscalité écologique financera le changement de modèle**

Le produit de cette fiscalité écologique est clairement destiné à financer la transition vers un autre modèle de développement (aménagement du territoire, construction, transport, industrie, énergie, agriculture, tourisme...). Une partie de ce produit devra être affecté à l'accompagnement transitoire des ménages et des entreprises, qui auront besoin de compensations pour s'adapter. Mais ce fléchage de certaines ressources vers des buts sociaux et/ou économiques restera inscrit au sein de l'ambition écologique. Conçue pour inciter au changement des comportements, cette fiscalité participera au financement de la transition écologique, dont le coût est évalué à hauteur de 2 à 3 % du PIB, à savoir 40

à 60 milliards d'euros par an. Elle pourrait enfin participer au financement de la protection sociale, comme l'a souhaité le Président de la République, suggérant, lors de la conférence environnementale, que les facteurs de production soient moins sollicités et les facteurs de pollution davantage.

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

### Article unique

- ① Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ② Vu l'article 136 du Règlement,
- ③ Considérant que les pouvoirs publics doivent engager la France plus avant dans la lutte contre deux menaces essentielles à la vie de notre société, que sont le changement climatique et la perte de biodiversité,
- ④ Considérant que notre modèle de développement, fondé sur la consommation continue de ressources naturelles, n'a pas su jusqu'ici les préserver en attribuant une valeur à leur usage et à leur dégradation,
- ⑤ Considérant que l'usage de l'environnement est fréquemment gratuit et privatisé, tandis que le coût de sa dégradation est trop souvent assumé par la collectivité, voire reporté sur les générations futures,
- ⑥ Considérant que nous ne devons pas sacrifier l'exigence du long terme à l'urgence du court terme mais au contraire assumer pleinement notre rôle politique, qui est de garantir à nos enfants la pérennité d'un monde toujours viable,
- ⑦ Considérant que l'écologie n'est ni une punition, ni une soustraction, ni un fardeau supplémentaire mais une chance de redonner à nos concitoyens l'espoir d'un changement créateur d'une vie meilleure, de nouveaux métiers et d'un horizon dégagé,
- ⑧ L'Assemblée nationale :
- ⑨ 1° Demande que nos prélèvements obligatoires, qui reposent actuellement sur le travail, le capital et la consommation des biens et services, révélant ainsi le rapport à la production et à la consommation de nos deux premières révolutions industrielles, traduisent un nouveau choix de société, en s'appuyant demain sur un quatrième pilier, celui des ressources naturelles et des pollutions ;
- ⑩ 2° Souhaite que cette nouvelle fiscalité écologique claire, stable, prévisible et mise en place de façon progressive permette de financer la transition écologique et de modifier les comportements des agents économiques grâce à un signal prix pouvant faire l'objet d'une

compensation, le temps de leur adaptation, pour les ménages vulnérables, les secteurs d'activité exonérés actuellement pour le gazole (transporteurs routiers, agriculteurs, pêcheurs, ambulanciers, taxis) et les entreprises exposées à la concurrence internationale ;

- ⑪ 3° Considère que la pleine mise en œuvre de cette fiscalité écologique se fera sur un temps qui dépasse le quinquennat et engage durablement le pays, au-delà de l'alternance des majorités au pouvoir ; qu'il conviendra donc, afin de fonder la gouvernance à long terme de cette fiscalité, de lui reconnaître pleinement sa nature incitative, de l'inscrire dans une perspective pluriannuelle et de définir, au sein d'un titre complémentaire de la LOLF, les règles générales s'appliquant à l'utilisation des recettes qui en découleront ;
- ⑫ 4° Considère que le gouvernement devrait avoir l'ambition, respectant en cela les engagements du Président de la République, d'inscrire dès la loi de finances 2014 les premières mesures d'une véritable fiscalité écologique. Ces dispositions concerneraient le début du rattrapage de l'écart de taux de TICPE entre gazole et essence, l'introduction d'une contribution climat-énergie notamment sur le carbone assortie d'un taux progressif dans le temps et les premières réformes fiscales en faveur de la biodiversité.