

## Références économiques pour le développement durable

n°39, Décembre 2018

### Un signal-prix fiscal pour refléter le coût social des atteintes à l'environnement

#### Quelle éco-tarifification pour la transition écologique et solidaire ?

*Dans un Etat moderne, les politiques publiques devraient privilégier l'incitation par rapport à la réglementation, pour plus d'efficacité économique et sociale, stimuler l'initiative et l'innovation. Ceci vaut particulièrement pour la transition écologique et solidaire. En effet, la surexploitation des ressources naturelles, la trop grande émission de déchets et de gaz à effet de serre, résultent de la non-prise en compte des effets externes négatifs, dans le prix des matières premières, de l'énergie et des ressources. La transition écologique nécessite donc une bascule de la fiscalité, remplaçant, à pression fiscale inchangée, des taxes et charges pesant sur les salaires ou l'outil de travail par la taxation des consommations de nature.*

*Dans cette perspective, le Conseil économique pour le développement durable (CEDD) a rassemblé l'état de l'Art économique sur la fiscalité écologique<sup>1</sup> de manière à préciser : ses principes économiques; ses domaines d'excellence et les priorités d'action à considérer; les méthodes disponibles pour évaluer les dommages à prendre en compte dans la responsabilisation des pollueurs; l'articulation avec les autres régulations sectorielles, notamment dans les secteurs de l'énergie, de l'agriculture et des transports; les moyens de la concilier avec les contraintes sur le pouvoir d'achat et la compétitivité; et, finalement, sa gouvernance et les conditions de son acceptabilité. Par ailleurs, le groupe de travail du Comité pour l'économie verte (CEV), co-animé par Bénédicte PEYROL, députée de l'Allier, a examiné plus directement les conditions opérationnelles et priorités pour les années à venir.*

*Ces deux rapports insistent, outre sur la nécessité d'annoncer dès le départ les principes retenus pour l'utilisation des recettes, sur le besoin de pluri-annualité des trajectoires pour la tarifification des nuisances à l'environnement. Le rapport Quinet, en cours de finalisation, fournira des références actualisées pour les établir en ce qui concerne la valeur du carbone, tenant compte des nouveaux objectifs européens et, plus généralement, du retard pris dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre pour tenir les objectifs de l'Accord de Paris. Enfin, pour assurer la crédibilité du signal-prix écologique et ainsi stimuler l'investissement vert et l'innovation nécessaires à la transition écologique, des instruments complémentaires nouveaux sont à envisager.*

*Leçons de ces rapports...*

---

<sup>1</sup> « Un pacte fiscal écologique pour accélérer la transition écologique et solidaire : références économiques », mai 2018, télé-déchargeable sur le site du MTES

## 1-Rapport du CEDD : les références économiques

Les économistes soulignent l'importance de la structure des prix relatifs des biens et services pour orienter efficacement les choix de production et de consommation : pourquoi, sinon (par exemple) privilégier les circuits courts dès lors que les nuisances des transports longue-distance ne sont pas tarifées ? Pourquoi renoncer au charbon, réduire les excédents d'azote et l'utilisation des pesticides, si les coûts sociaux correspondants ne sont pas pris en compte dans le coût de revient des opérateurs qui y recourent ?

En particulier, la commission Stiglitz-Stern (2017) rappelait que la tarification du carbone est un élément indispensable pour « inciter aux changements qui sont nécessaires dans l'investissement, la production, ainsi que dans les modes de consommation, et induire les progrès techniques qui diminueront les coûts futurs de réduction des émissions » [de gaz à effet de serre]. Cependant, la fiscalité écologique incitative a un champ d'application potentiel plus vaste que le carbone.

Elle permet en effet d'attaquer à la racine les problèmes d'environnement, à savoir au fait que, spontanément, le système de prix qui guide les choix des agents économiques ne prend pas en compte les coûts sociaux correspondants : la mise en œuvre du principe pollueur-payeur vise à corriger cela en responsabilisant tout-un-chacun à ceux-ci<sup>2</sup>. Elle permet de réaliser une ambition environnementale au moindre coût pour l'économie. En effet, la fiscalité incitative, si elle s'applique uniformément à chaque pollution, assure que tous les gisements d'abattements à faible coût seront mobilisés, en laissant à chacun la liberté des moyens pour s'adapter et en stimulant la capacité entrepreneuriale du privé pour trouver les solutions ; celle-ci fonctionnant aussi comme un taux libérateur pour ceux qui n'en ont pas ou seulement à des coûts prohibitifs.

De ce fait, c'est l'instrument conciliant au mieux protection de l'environnement et croissance ou compétitivité (si celle-ci est bien appréciée, comme il se doit, au niveau de « l'entreprise France ») en s'attelant à orienter les structures de production et de consommation, non à peser sur la croissance. De plus, elle s'inscrit dans une logique de création nette de richesse -et non de jeu à somme nulle entre pollueurs et pollués- pour la collectivité, en visant à réaliser efficacement toutes les actions de protection de l'environnement dont les bénéfices, pour les générations présentes ou futures, sont supérieurs aux sacrifices de consommation qu'elles impliquent immédiatement. Le souci de renforcer l'ambition des politiques environnementales pour répondre aux défis du changement climatique, de l'extinction des espèces et de la biodiversité, sanitaires environnementaux rend donc nécessaire un recours accru à la fiscalité écologique incitative.

Dans notre pays, l'écofiscalité avait franchi une étape avec la mise en place de la composante carbone et la fixation en loi de Finances 2018 de sa trajectoire. C'est en effet la pièce maîtresse de toute politique climatique sérieuse visant à préparer notre pays à la nécessité de réduire notre dépendance aux énergies fossiles. Quoique beaucoup reste encore à faire en ce domaine, notamment pour y intégrer les autres gaz à effet de serre et supprimer les exemptions qui demeurent (mais aussi parce que, comme le montrent les travaux de simulation de la Commission Quinet, nous avons pris beaucoup de retard dans les politiques d'atténuation, et qu'il faut aussi mobiliser dès à présent l'innovation pour se passer à terme du carbone fossile) ceci conduit à ouvrir aujourd'hui le dossier de la fiscalité écologique avec une perspective plus large, considérant aussi les pollutions locales sur la santé humaine, l'économie circulaire et les menaces sur la biodiversité. L'analyse menée dans cette perspective conduit à mettre en exergue que :

---

<sup>2</sup> cf. Annexe 1

-au-delà des différences d'appréciation qui demeurent entre économistes, notamment sur l'efficacité des combinaisons d'instruments auxquelles recourent les politiques environnementales (complémentarité ou recouvrements néfastes ?), il existe un fort consensus sur l'idée que la fiscalité écologique n'a pas encore la place qu'elle devrait avoir,

-pour en assurer l'essor, il serait souvent possible cependant, comme cela a été fait avec la « composante-climat », de s'appuyer sur des instruments existants. Lorsque c'est le cas, cette solution est à privilégier dans la mesure où introduire des instruments radicalement nouveaux cristallise les controverses, en faisant interagir dans les débats des problèmes de nature différente, avec le risque de les rendre inextricables. Le refus, de plus en plus fort, vis-à-vis de toute nouvelle taxe plaide aussi pour une telle approche,

-ce pragmatisme ne permet pas cependant de supprimer totalement le principal obstacle à lever, qui relève de l'acceptabilité et de l'économie « politique ». Pour dépasser celui-ci, il faut notamment élaborer les mesures d'accompagnement nécessaires pour accompagner les transitions, notamment certains ménages ou entreprises (précaires et zones rurales).

Les thématiques examinées par le rapport du CEDD soulignent la diversité des effets à considérer (climatiques, sanitaires, hydrologiques, sur la biodiversité, sur les paysages et la qualité de vie, sur les dépenses restauration ou sur celles de gestion des services publics de l'eau et des déchets), avec des congruences (ou co-bénéfices) à favoriser ou au contraire des arbitrages à considérer. Pour cela, plutôt que multiplier les batteries d'objectifs intermédiaires, notamment en termes de parts de marché, qui donnent l'illusion de l'ambition et risquent de créer des rentes pour certains acteurs, il faudrait mieux construire un système « complet » de prix écologiques pour orienter les transitions dans les domaines de l'énergie, des transports, de l'agriculture, de l'utilisation des sols, vers l'économie circulaire...donnant une cohérence d'ensemble par rapport aux objectifs stratégiques.

Cet alignement des politiques implique non seulement de tarifer (« internaliser ») toutes les nuisances, mais d'avoir une vision d'ensemble des transformations, considérant aussi: pour les transports, les coûts de congestion et, plus généralement, leur capacité à satisfaire les attentes en matière de logistique et de mobilité ; pour l'agriculture, les transformations à l'œuvre dans les différentes filières et les besoins d'instruments d'assurance pour réduire l'utilisation des inputs polluants ; et dans tous les cas, de créer un contexte réglementaire (« *level playing field* ») permettant de faire émerger les « modèles d'affaires » nécessaires pour soutenir les mutations et les obstacles à lever pour y parvenir. En effet, il ne peut y avoir de transitions aussi fondamentales sans cela. Les subventions au coup par coup ne peuvent suffire.

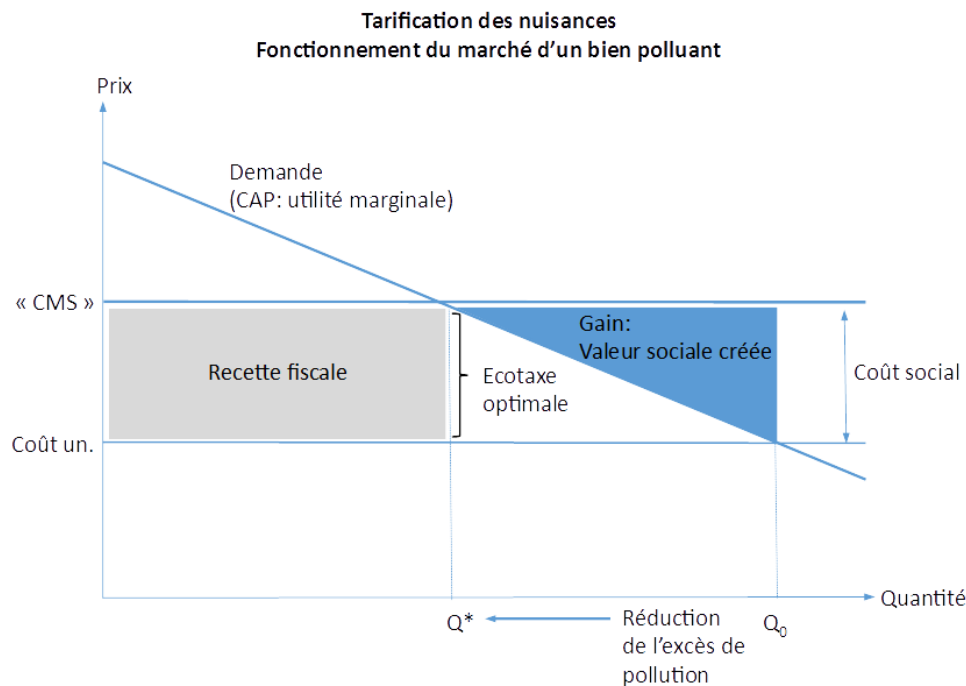
Pour cela, il faut aussi une vision prospective sur les technologies et leur déploiement. A cet égard, en incitant à aller au-delà des normes, le développement de la fiscalité écologique est un instrument pour enclencher les révolutions industrielles. Il doit donc être conçu comme une politique structurelle, transformationnelle, ce qui implique en particulier un effort de dialogue et pédagogie, et de fournir un signal-prix crédible à long-terme. Certaines propositions<sup>3</sup> originales de certificats s'inscrivent dans cette perspective et méritent donc aussi d'être signalées pour fournir une vue d'ensemble des références économiques mobilisables pour construire ces instruments.

---

<sup>3</sup> cf. Annexe 2

L'incertitude scientifique sur les coûts pour la société de certaines pollutions ou destructions de ressources naturelles est cependant un obstacle à la construction de politiques consensuelles à ne pas négliger, d'autant que cette incertitude peut être instrumentalisée. En découle le besoin de documentation des impacts. Mais celle-ci a fortement progressé, que ce soit pour évaluer les coûts en santé-environnement, la valeur des services écosystémiques et, évidemment, les références pour guider les politiques climatiques<sup>4</sup>; ou pour estimer la sensibilité des comportements au signal-prix écologique. L'effort à réaliser en ce domaine est donc de même nature qu'en matière d'évaluation des politiques publiques en général, mais il nécessite une remise à niveau des capacités d'expertise dans les ministères sectoriels concernés.

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 aussi une acuité particulière (résultant premièrement du fait que si celle-ci n'a pas pour objet de réaliser un transfert, elle en génère un de fait, et donc, en l'absence de compensations, des perdants et donc aussi, inévitablement, des tentatives pour s'approprier cette rente en se prévalant de l'intérêt général, qu'il faut maîtriser, cf. schéma ci-dessous).

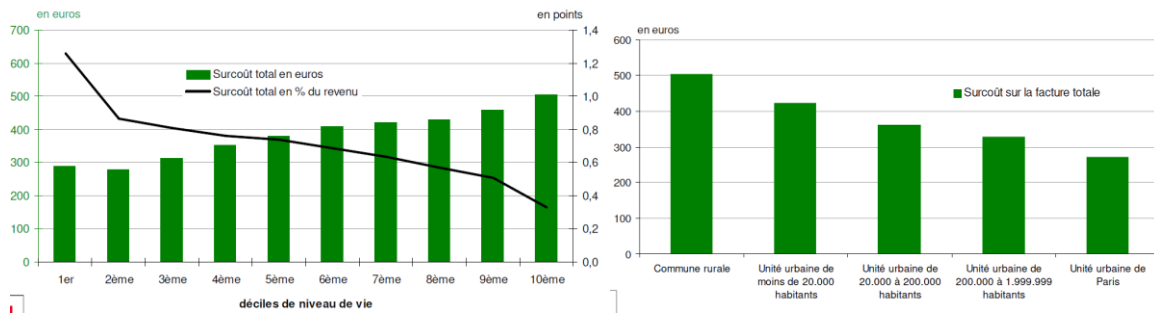


À cet égard, l'examen, à l'aide du modèle Prométhée du ministère, des impacts du projet de relèvement de la composante carbone envisagé à l'horizon 2022 sont intéressants car ils soulignent l'importance de la dimension territoriale et fournissent des bases solides pour concevoir des compensations bien ciblées (cf. graphiques ci-dessous : surcoûts bruts 2022/2017).

L'examen des expériences étrangères est aussi riche d'enseignements. Il souligne que la question de l'utilisation de la recette de l'écofiscalité est un sujet incontournable et fournit un recensement des modalités alternatives possibles en ce domaine et de leurs conditions d'efficacité<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Cf. travaux de la Commission Quinet pour le carbone commandités par le Premier Ministre, en cours de finalisation.

<sup>5</sup> Sur ce sujet, voir aussi « L'acceptabilité », référence CEDD n°38, E.Combet, Aout 2018



## 2-Comment construire la fiscalité écologique pour le quinquennat et l'après 2022 ? Le rapport du CEV.

Si l'on considère plus précisément les évolutions à engager et priorités pour la fiscalité écologique à l'horizon des prochaines années, un premier constat est que la fiscalité écologique manque encore d'une gouvernance appropriée dans notre pays. De plus, celle-ci doit être intégrée dans une stratégie d'ensemble assurant sa cohérence avec les autres politiques environnementales et la stratégie budgétaire et fiscale. Les travaux<sup>6</sup> menés par le CEV insistent donc sur la nécessité de lui assurer une meilleure transparence, notamment quant à l'explication de l'utilisation des recettes qui en est faite. Plus généralement, il apparaît que l'essor de la fiscalité environnementale nécessite de respecter les cinq principes suivants:

- définition d'une trajectoire de long terme crédible pour donner de la lisibilité aux acteurs économiques et les accompagner ainsi vers le changement ;
- 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 et l'utilisation qui sera faite des recettes faisant donc partie intégrante de sa construction et devant être annoncées en même temps que les trajectoires. 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 ;
- nécessité que la fiscalité écologique couvre effectivement l'ensemble des pollutions concernées, en évitant les exemptions qui nuisent à son efficacité ;
- 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 ;

<sup>6</sup> Rapport Peyrol-Bureau, Comité pour l'économie verte, septembre 2018

- recherche des combinaisons les plus efficaces pour les politiques environnementales avec la question de la pertinence des outils utilisées et de la bonne articulation entre les mesures de fiscalité environnementale, les mesures réglementaires et les normes. Les principales recommandations s'en déduisant sont résumées ci-dessous, les premières concernant le cadre institutionnel à mettre en place, et les secondes concernant les priorités d'action :

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, 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. *Intégrer pleinement dans l'ensemble des politiques publiques que la réalisation de la trajectoire carbone 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.*
8. *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.*
9. *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.*
10. *Annoncer, dans le cadre du PLF 2019, pour la durée du quinquennat, les principes pour l'utilisation des recettes correspondantes à la fiscalité environnementale,*

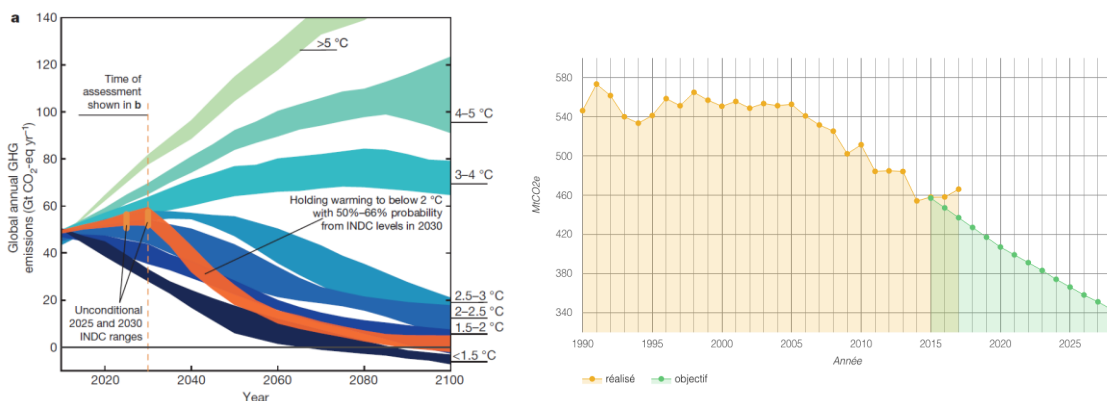


notamment le produit du relèvement prévu de la composante carbone. Dans ce cadre, les mesures d'accompagnement qui pourraient être à renforcer pour assurer l'acceptabilité de la trajectoire de prix du carbone pour certains ménages ruraux ou en situation de précarité énergétique et certaines petites et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

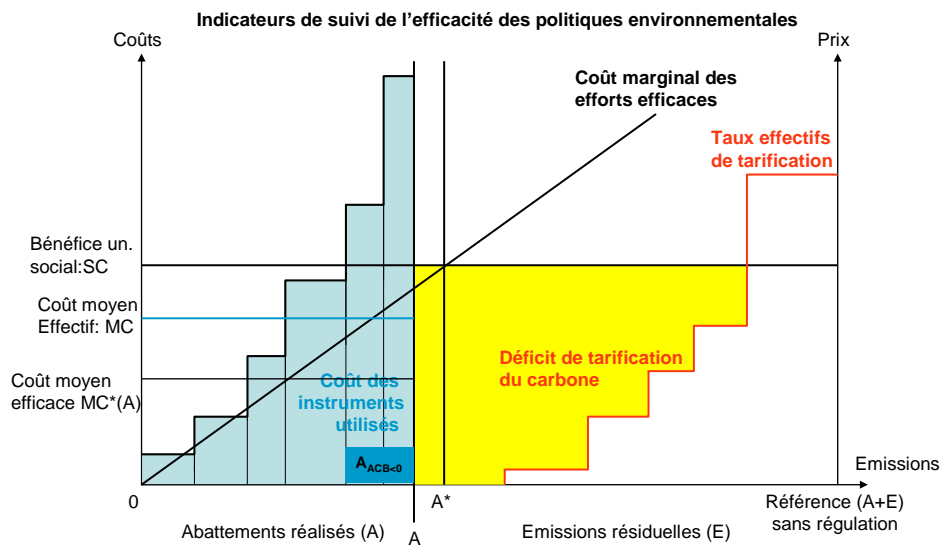
11. Mettre en chantier une véritable stratégie en matière de tarification routière, notamment pour le fret et pour les zones urbaines.
12. Proposer dans le cadre du PLF 2020 des mesures d'ensemble permettant de limiter l'artificialisation des sols sur la base des recommandations que le groupe de travail du CEV, lancé à la mi-2018 dans le cadre du plan biodiversité, fera sur ce sujet.
13. 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.

L'accent mis sur la réalisation de la trajectoire carbone décidée en LFI 2018 reflète le constat que la phase de prix bas des fossiles depuis la mi-2014 a été source de relâchement des efforts, alors même que la tenue des objectifs de l'Accord de Paris nécessitera un renforcement très volontariste des actions de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (et autres gaz à effet de serre, notamment les HFC). Par ailleurs, le différentiel de fiscalité entre gazole et essence n'a aucune justification économique, le « contenu en CO<sub>2</sub> » (émis) d'un litre du premier carburant étant supérieur à celui du second, et les diesels générant par ailleurs des pollutions locales néfastes sur le plan sanitaire.

A titre d'illustration de ce contexte, les deux graphiques suivants rappellent : le type de trajectoire de décarbonation qu'il faut envisager (au niveau mondial) pour tenir l'objectif des 2°C ; et la situation française (au regard du budget carbone qu'elle s'était fixée, en ligne seulement avec les objectifs européens passés).

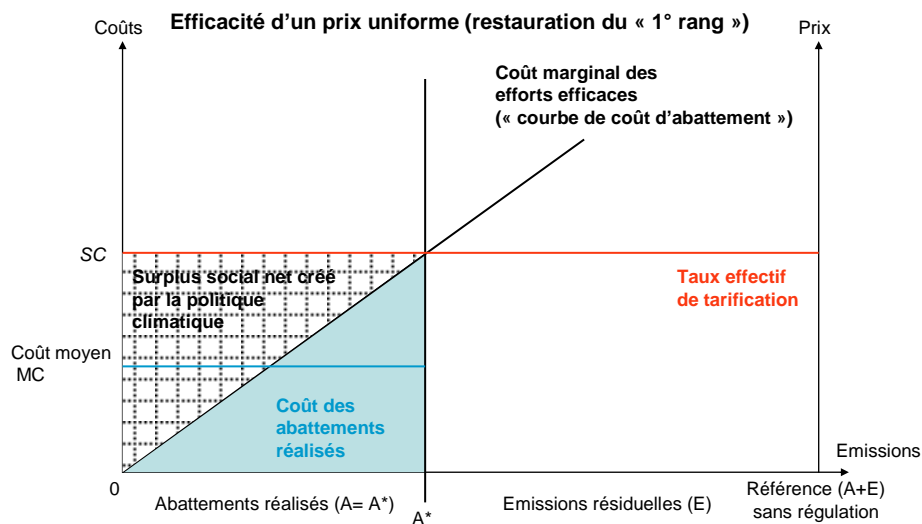


# Annexe 1 : Efficacité de l'écotarification et indicateurs de suivi des politiques environnementales



## Indicateurs:

- d'ambition effective (abattements réalisés par rapport au socialement souhaitable):  $A/A^*$
- de valeur sociale créée (balance coûts-bénéfices globale):  $(SC - MC) \cdot A$
- de recours à des instruments inappropriés en termes de balance coûts-bénéfices:  $A_{ACB < 0} / A$
- d'inefficacité coût:  $(MC - MC^*(A)) / MC^*(A)$
- de déficit de tarification: déficit ou « carbon pricing gap » /  $(VTC \cdot E)$





## **Annexe 2 : Comment crédibiliser la trajectoire du prix du carbone pour inciter aux investissements verts ?**

Pour enclencher une réorientation de grande ampleur des flux d'investissement et orienter l'innovation, il faut que la crédibilité des trajectoires de prix du carbone soit établie au-delà de l'annualité budgétaire mais surtout à l'horizon des durées d'amortissement et de maturation technologique concernés. Sinon, l'incertitude en ce domaine est un obstacle majeur à la réalisation des projets de décarbonation, dont le retour sur investissement apparaît trop incertain pour les investisseurs et financeurs.

L'horizon quinquennal ne suffit donc pas. Il faut compléter le dispositif pour garantir la crédibilité des trajectoires de tarification du carbone du point de vue des investisseurs. Un mécanisme pour cela, évoqué dans le cadre d'un groupe de travail de France Stratégie, consisterait à délivrer, à des porteurs de projet pour lesquels le prix du carbone futur est déterminant, des certificats carbone tels que, si les prix futurs du carbone s'écartaient trop de la trajectoire annoncée pour tomber à un niveau inférieur à leur niveau plancher prévu par la trajectoire de référence, une garantie de l'État s'appliquerait : l'État verserait alors la différence au porteur de projet en bénéficiant, sur une assiette contrôlée de réductions associées au projet. En d'autres termes, l'État s'engagerait à un prix minimal (par exemple, « le CO<sub>2</sub> ne vaudra pas moins de 100 euros la tonne en 2030 ») de manière crédible, en y associant une « dette contingente » par laquelle il se porte garant du niveau de prix. De la sorte, l'évolution de prix programmée deviendrait crédible pour les investisseurs, si bien que leur exigence de retour sur investissement n'aurait plus à incorporer de prime de risque excessivement pénalisante au titre de l'incertitude « réglementaire » sur le prix du carbone futur. Cette garantie constituerait aussi une incitation, pour les pouvoirs publics, à ne pas dévier sans raison suffisante de la trajectoire annoncée.

Un tel dispositif n'est pas sans précédent, la référence la plus significative étant celle des « contrats pour différence » britanniques pour les énergies renouvelables, où, dans le cadre d'appels d'offres, le gouvernement s'engage à payer la différence entre le prix de production fixé par le lauréat et le prix de marché quand ce dernier est inférieur. Instauré dans le cadre d'une stratégie visant à mobiliser les meilleures technologies disponibles pour remplacer des centrales thermiques vieillissantes, l'instrument s'est avéré très utile pour éviter que la faiblesse des prix du charbon ne conduise à réinvestir dans ce combustible.

L'évaluation des engagements associés relève sans conteste des règles de transparence s'appliquant aux lois de finances, notamment en matière de « hors-bilan » même si, le mécanisme proposé visant à lever les obstacles à l'investissement privé pour préparer une transition inéluctable, il procurera en fait une marge de manœuvre accrue pour les gouvernements futurs, qui risquent sinon, sous la contrainte de l'urgence, d'avoir à subventionner massivement les investissements qui n'auront pas été réalisés du fait de l'incertitude sur le prix du carbone.