

ADEME&VOUS LA LETTRE **STRATÉGIE** est une lettre d'information régulière destinée aux décideurs du monde de l'environnement et de l'énergie, partenaires et contacts de l'ADEME. Chaque numéro est consacré à la présentation d'un sujet à vocation stratégique, économique ou sociologique : recherche et études, travaux de synthèse, propositions dans l'un des domaines de compétences de l'ADEME. L'objectif est de faciliter la diffusion de connaissances et d'initier réflexions et débats.



La fiscalité environnementale est un levier qui peut contribuer à infléchir les comportements des acteurs économiques pour faire face aux enjeux majeurs de protection de l'environnement et de lutte contre le changement climatique. À cet égard, on peut constater un net verdissement de la fiscalité française depuis 2014 : l'introduction d'une « taxe carbone » permet à la France de rattraper son retard par rapport à ses voisins européens en termes de fiscalité énergétique et plus globalement de fiscalité environnementale. Toutefois, une étude de l'ADEME montre qu'une plus forte progression de cette taxe carbone serait nécessaire pour atteindre les objectifs fixés par la loi de transition énergétique pour la croissance verte : un doublement du niveau de trajectoire de la taxe carbone, avec redistribution des recettes, permettrait de lutter efficacement contre le réchauffement climatique tout en créant de nombreux emplois.

Par ailleurs, une réforme de la fiscalité des déchets a été adoptée fin 2016 pour favoriser l'atteinte des objectifs nationaux et européens de réduction des déchets et d'augmentation de leur recyclage. Cependant, cette réforme reste en deçà des dispositifs adoptés dans les pays européens les plus performants en matière de valorisation des déchets.

LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE : UN LEVIER POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS ENVIRONNEMENTAUX DE LA FRANCE

Ce 53^e numéro de la lettre Stratégie a pour but de présenter les résultats d'études qui font le point sur le niveau des taxes environnementales en France, et mettent en perspective les niveaux de taxes constatés ou projetés aujourd'hui avec les niveaux nécessaires pour l'atteinte des objectifs environnementaux de la France.

Les comportements des entreprises, des ménages et des administrations publiques n'intègrent pas spontanément le coût des dommages qu'ils causent à l'environnement, et très imparfaitement la rareté future des énergies et des matières premières. La fiscalité écologique ou environnementale est un instrument économique qui vise, par un signal-prix, à réduire les pollutions et à atténuer les pressions que les activités humaines exercent sur l'environnement et les ressources naturelles : on parle d'internalisation des dommages ou externalités négatives. Il s'agit d'une mise en œuvre du principe « pollueur-payeur » qui figure dans la Charte de l'environnement, partie intégrante du bloc constitutionnel depuis 2005.





Les recettes de la fiscalité écologique peuvent alors être utilisées pour renforcer les dépenses en faveur de l'environnement et/ou pour réduire d'autres taxes pesant sur le travail ou sur le capital afin de relancer l'activité.

Ce 53^e numéro de la lettre *Stratégie* a tout d'abord pour but de faire le point sur le niveau des taxes environnementales en France, plus particulièrement sur les secteurs de l'énergie et des déchets. Il s'appuiera à cette fin sur les résultats de différentes études réalisées notamment par l'ADEME, le CGDD, l'OCDE, Eurostat et la Commission européenne.

Ces résultats permettront ensuite de mettre en perspective les niveaux de taxes constatés ou projetés aujourd'hui avec les niveaux nécessaires pour l'atteinte des objectifs environnementaux que s'est donnés la France.

LA PRESSION FISCALE ENVIRONNEMENTALE EN FRANCE, PARMIS LES MOINS ÉLEVÉES EN EUROPE JUSQU'EN 2014

En dehors de l'énergie¹, les États membres de l'Union européenne disposent d'une grande latitude pour mettre en œuvre des mesures fiscales liées à l'environnement. Les seules limites au développement d'écotaxes tiennent à l'obligation d'assurer un traitement équitable entre les entreprises nationales et étrangères et de ne pas remettre en cause les normes adoptées par le droit communautaire en matière fiscale.

Selon les critères retenus pour les statistiques d'Eurostat (voir encadré 1 ci-dessous), la part des recettes des taxes environnementales dans le total des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales) a globalement diminué dans l'UE au cours de la décennie 2004-2014, passant de 6,8 % à 6,3 %.

ENCADRÉ 1

LES TAXES ENVIRONNEMENTALES, PÉRIMÈTRE ET CATÉGORIES POUR DES COMPARAISONS INTERNATIONALES

Deux sources fournissent des estimations harmonisées de la fiscalité environnementale : Eurostat pour les pays de l'Union européenne et de l'AELE, et l'OCDE pour ses pays membres et 21 pays non membres. Les deux institutions (Eurostat et OCDE) adoptent la même définition de la fiscalité environnementale centrée sur les taxes, mais des conventions de calcul légèrement différentes conduisent à de légers écarts.

La définition communautaire d'une taxe environnementale est la suivante : « Une taxe dont l'assiette est une unité physique (ou une approximation d'une unité physique) de quelque chose qui a un impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement ».

Une taxe environnementale est donc fondamentalement définie par son **assiette basée sur une nuisance environnementale** et non par le mode d'utilisation de ses recettes.

Cette définition laisse la place à un jugement sur l'aspect « **spécifique** » et « **avéré** » de l'impact (CGDD, 2013)^a : ainsi, dans le périmètre actuel des comparaisons européennes, les taxes foncières ou les taxes sur les nouvelles surfaces construites ne sont pas incluses car l'impact de leur assiette est jugé insuffisamment spécifique en termes de consommation d'espaces. De même, est exclu le versement transport acquitté par les entreprises auprès de l'autorité organisatrice des transports pour le financement des projets de transports en commun.

De plus, la définition d'Eurostat est complétée par un concept de comptabilité nationale : la taxe environnementale doit être « *considérée comme une taxe par le système européen des comptes 95* », ce qui conduit à **exclure les prélèvements qui trouvent une contrepartie précise et identifiée sous forme de service rendu par les administrations** (ou assimilées). C'est par exemple le cas de la taxe et de la redevance sur l'enlèvement des ordures ménagères qui financent un service public précis rendu aux redevables (la gestion des déchets municipaux par les communes).

Les taxes environnementales sont réparties en quatre catégories, selon la nature de l'élément visé par la taxe, qui a un impact négatif sur l'environnement :

- Les taxes « énergie » : elles portent sur des consommations ou des productions d'énergie nuisibles à l'environnement. Elles comprennent les taxes sur les hydrocarbures, le gaz, le charbon, l'électricité et le CO₂ ;
- Les taxes « transport » : elles portent principalement sur la détention et l'usage de véhicules à moteur, à l'exclusion des taxes sur les carburants classées dans la catégorie énergie ;
- Les taxes « pollution » : elles portent sur les émissions polluantes pour l'environnement ;
- Les taxes « ressource » : elles portent sur l'extraction de ressources naturelles (ressources forestières, ressources minières), exception faite des taxes sur l'extraction du gaz et du pétrole.

Dans la pratique, les taxes sur les pollutions et sur les ressources sont souvent agrégées en raison de leur faible rendement en comparaison des deux autres catégories.

Cette baisse s'explique en partie par la base fiscale des taxes environnementales qui tend à se réduire à plus ou moins long terme, si bien qu'à taux inchangé, les recettes de ces taxes diminuent².

La feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources³ de la stratégie « Europe 2020 » recommande d'ici à 2020 une hausse substantielle de la part des taxes environnementales, conformément aux meilleures pratiques des États membres qui ont porté à plus de 10 % la part des taxes environnementales dans le total de leurs recettes fiscales (Slovénie, Croatie, Grèce).

La fiscalité environnementale en France est marquée par une grande diversité de taxes aux assiettes, taux et redevables différents. Le ministère de l'Environnement (CGDD, 2017)⁴ a recensé 36 écotaxes en 2016 selon la nomenclature d'Eurostat. Les recettes générées par les taxes environnementales s'élevaient à 47,7 milliards d'euros en 2015. Ces taxes représentaient alors 2,2 % du PIB, un niveau équivalent à celui des années 2000 (CGDD, 2017).

En 2014 (dernière année statistique permettant les comparaisons internationales), les recettes fiscales liées à l'environnement représentaient en France 4,5 % des prélèvements obligatoires (voir graphique 1, ci-contre). Ainsi, la pression fiscale environnementale en France était-elle inférieure à la moyenne européenne (6,3 %) en 2014.

L'écart s'est en effet creusé entre les pays depuis l'adoption d'une fiscalité carbone dans 11 États membres (les pays scandinaves dans les années 90, la Slovénie en 1997, l'Allemagne en 1999, l'Estonie en 2000, le Royaume-Uni en 2001, l'Irlande, l'Espagne et le Portugal à partir de 2010). La Suède se distingue nettement en Europe avec une taxe carbone dont le produit représente près de 1 % du PIB, en raison d'un taux supérieur à 120 €/tCO₂ s'appliquant aux ménages et aux entreprises de service.

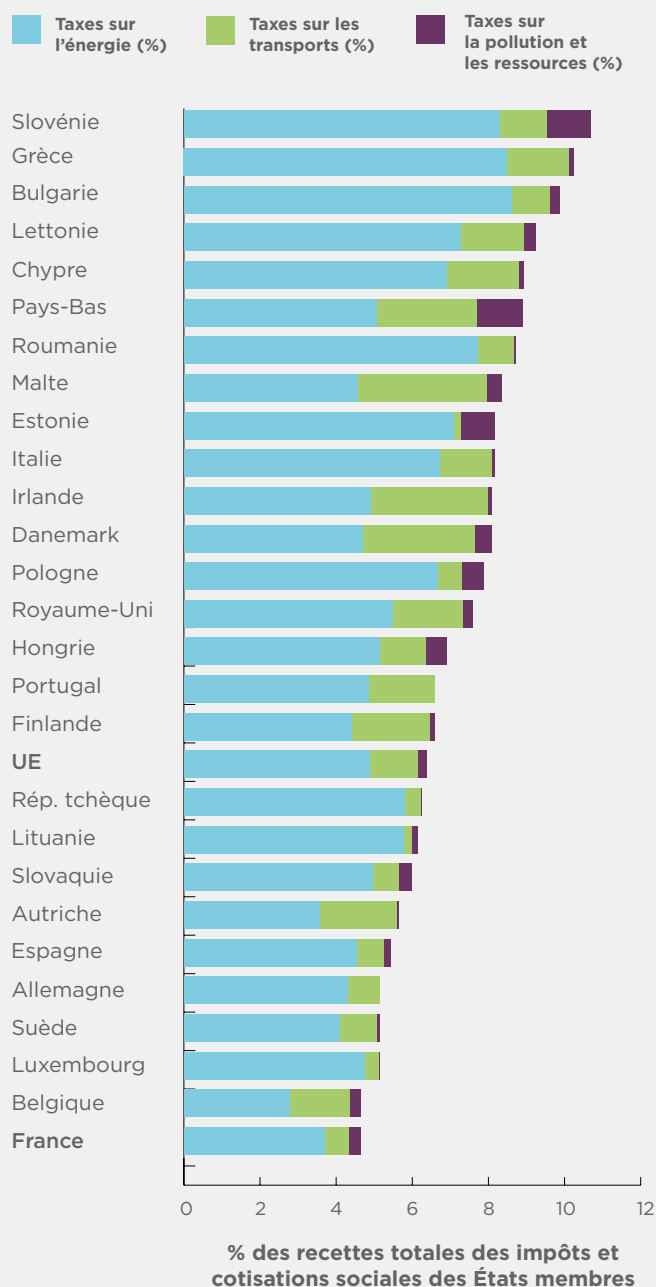
POUR L'ESSENTIEL, LE RETARD DE LA FRANCE DANS LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE S'EXPLIQUAIT EN 2014 PAR LA FAIBLESSE DE SA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE

La fiscalité environnementale française est assise à plus des trois quarts (79,3 %) sur la consommation d'énergie (voir graphique 1, ci-contre). Cette part prédominante de la fiscalité énergétique se retrouve dans la totalité des pays de l'UE.

Or, en 2014, la fiscalité française sur l'énergie était l'une des plus faibles d'Europe, expliquant ainsi le

GRAPHIQUE 1
RECETTES FISCALES ENVIRONNEMENTALES PAR CATÉGORIES DANS LES 28 PAYS DE L'UE EN 2014

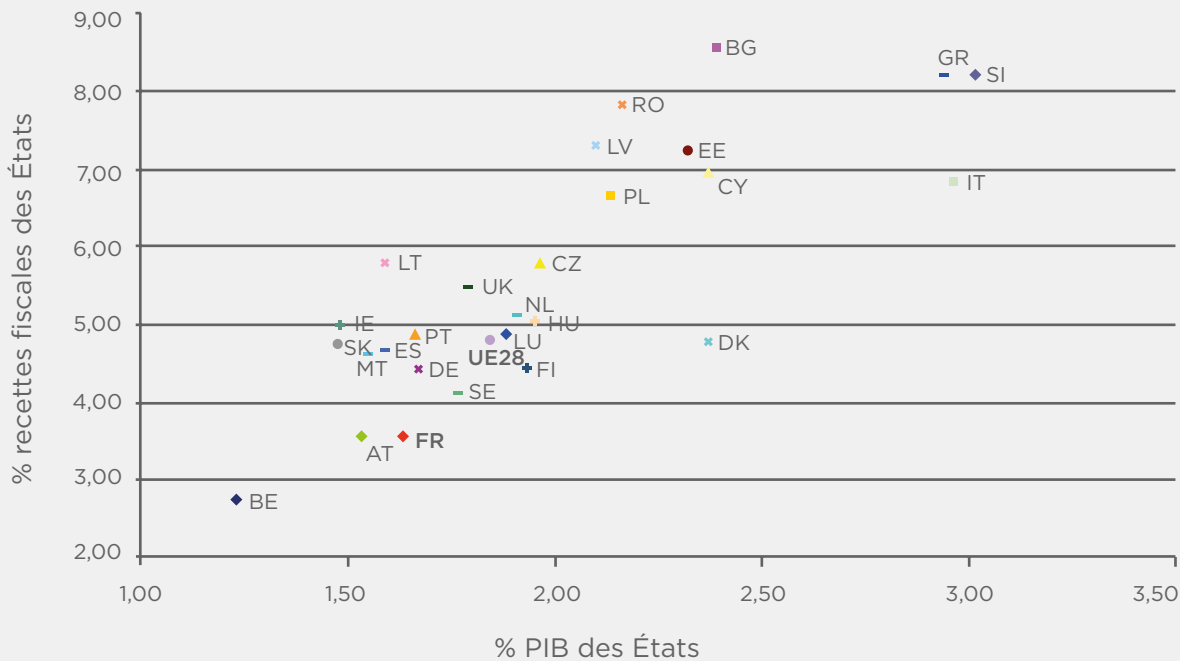
Source : Eurostat^b, périmètre excluant notamment les taxes et redevances d'enlèvement des ordures ménagères et la taxe d'aménagement.



GRAPHIQUE 2

PART DES TAXES ÉNERGÉTIQUES/PIB ET RECETTES FISCALES DES ÉTATS DE L'EUROPE DES 28 EN 2014

Source : Eurostat



retard français par rapport à la moyenne européenne (voir graphique 2, ci-dessus).

D'après Eurostat, les accises énergétiques françaises représentaient en 2014 1,63 % du PIB et 3,54 % des dépenses publiques, contre respectivement 1,88 % et 4,86 % dans l'Europe des 28.

Le poids des prélèvements obligatoires sur l'énergie n'a ainsi pas cessé de diminuer en France entre 1999 et 2013, date à laquelle il s'élevait à 1,97 % du PIB.

Deux raisons expliquent cette baisse :

- les taux de la TIPP et de la taxe locale sur l'électricité ont progressé moins vite que l'inflation au cours de cette période ;
- la part des véhicules diesel dans les immatriculations de véhicules neufs n'a pas cessé d'augmenter, or le diesel est moins taxé que le super sans plomb (41,69 €/hl de diesel versus 58,92 €/hl d'essence en 2014).

MAIS DES PROGRÈS IMPORTANTS ONT ÉTÉ ENREGISTRÉS POUR INTÉGRER DANS LA FISCALITÉ LES COÛTS EXTERNES LIÉS AUX ATTEINTES À L'ENVIRONNEMENT

Comme le souligne l'OCDE (OCDE, 2016)⁵,

l'introduction en 2014 d'une **composante carbone** dans la taxation des énergies fossiles est un progrès important, qu'il conviendra de pérenniser et de renforcer.

La composante carbone est une nouvelle composante de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), encadrée par la directive européenne sur la fiscalité de l'énergie (2003/96/CE). Proportionnée au contenu carbone des différentes énergies fossiles, le taux, en euro courant, de la composante carbone a été fixé à 7 €/tCO₂ en 2014, à 14,5 € en 2015 puis 22 € en 2016, 30,5 € en 2017, 39 € en 2018, 47,50 € en 2019 en vue d'augmenter progressivement le coût d'utilisation des énergies fossiles. La loi de transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) a quant à elle établi l'objectif d'atteindre une valeur de la tonne équivalent CO₂ de 56 € en 2020 et de 100 € en 2030.

La composante carbone devrait apporter en 2016 3,5 milliards de recettes supplémentaires à l'État hors TVA, soit l'équivalent de 0,2 point de PIB. En complément de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (introduite par la loi de finances du 29 décembre 2015, art. 266

quinquies C du code général des douanes), elle permet ainsi à la France de rattraper son retard par rapport à ses voisins européens en termes de fiscalité énergétique et plus globalement de fiscalité environnementale.

Ainsi, la part de la fiscalité énergétique dans le PIB en France devrait atteindre 1,85 % en 2016, comme l'attestent les prévisions de recettes de la loi de finances pour 2016. Elle est désormais assez proche de la moyenne européenne. Cette part devrait encore augmenter à mesure que les taux de la composante carbone vont croître. Cependant, l'OCDE note que de nombreux dispositifs dérogatoires⁶ limitent son périmètre d'application.

LE TAUX IMPLICITE DE TAXES ÉNERGÉTIQUES EN €/tCO₂ RESTE FAIBLE EN FRANCE EN 2014

Pour compléter les données publiées par Eurostat et permettre d'apprécier le positionnement de la France sur ce sujet, l'ADEME⁷ a réalisé récemment un benchmark des taxes implicites⁸ sur le contenu en CO₂ des combustibles fossiles en Europe.

Bien que les taux apparents⁹ d'imposition du gasoil et de l'essence (exprimés en € par hectolitre),

soient légèrement supérieurs en France en 2014 à la moyenne européenne, les taux implicites de taxe énergétique en €/tCO₂ sont inférieurs à la moyenne de l'Union du fait des nombreuses exonérations et réductions. La France taxe en effet les carburants à un taux implicite de 190 €/tCO₂ alors que la moyenne de l'UE est de 213 €/tCO₂ en Europe (fourchette entre 112 et 309 €/tCO₂, voir graphique 3, ci-dessous).

Par ailleurs, la France taxe 2,5 fois moins les combustibles fossiles utilisés pour la production de chaleur. Le niveau de taxation implicite du CO₂ sur les combustibles fossiles hors carburant se situe dans une fourchette entre 0 et 106 €/tCO₂ en Europe en 2014. La France, avec un taux implicite d'imposition de 6 €/tCO₂, se place ainsi largement en dessous de la moyenne européenne, qui se situe à 13 €/tCO₂ en 2014 (voir graphique 4, p. 6).

ALLER PLUS LOIN EN MATIÈRE DE RÉFORME FISCALE ENVIRONNEMENTALE EN FRANCE

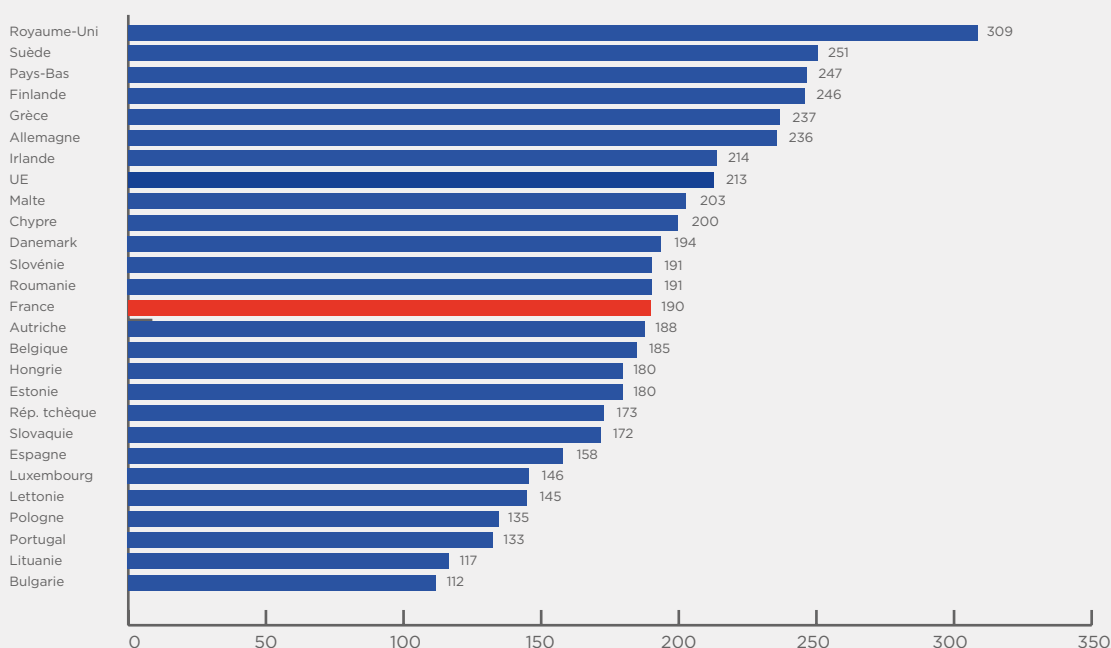
On peut ainsi saluer les récentes réformes de la fiscalité environnementale française, notamment sur le secteur de l'énergie avec l'introduction d'une composante carbone et d'une réduction de l'écart entre la fiscalité de l'essence et du diesel de 2 c€/hl



GRAPHIQUE 3

TAUX IMPLICITES D'IMPOSITION DES CARBURANTS EN €/tCO₂ EN 2014

Source : Artelia sur la base du traitement des données Eurostat





et par an¹⁰. Toutefois, des améliorations restent encore possibles, au regard notamment des bonnes pratiques d'autres pays européens. La Commission européenne identifie un fort potentiel de réforme fiscale environnementale en France, notamment en matière d'énergie et de déchets (voir encadré 2, p. 7).

Des études de l'ADEME permettent d'éclairer les directions que pourraient prendre ces réformes en France en matière de fiscalité énergétique et de fiscalité déchets.

UNE PLUS FORTE PROGRESSION DE LA COMPOSANTE CARBONE POUR ATTEINDRE LES OBJECTIFS FIXÉS PAR LA LTECV

La LTECV a établi l'objectif que le taux de la composante carbone atteigne 56 € en 2020 et 100 € en 2030. Ces objectifs sont en ligne avec les évaluations de valeur tutélaire du carbone du rapport Quinet¹¹. Il faut noter que cette trajectoire a été estimée avec des hypothèses qui méritent d'être actualisées :

- Les prévisions de hausse de prix des combustibles fossiles étaient celles prévues par l'AIE en 2007. Celles-ci ont été révisées par le World Energy Outlook (WEO) en 2014 : le WEO de 2014 table sur un prix de 180 \$ en 2030 en termes courants dans le New Policies scenario, alors que le rapport du WEO de 2006 tablait sur un prix du baril de pétrole de 97 \$ en 2030.
- La taxe carbone a été supposée instaurée dès 2009.

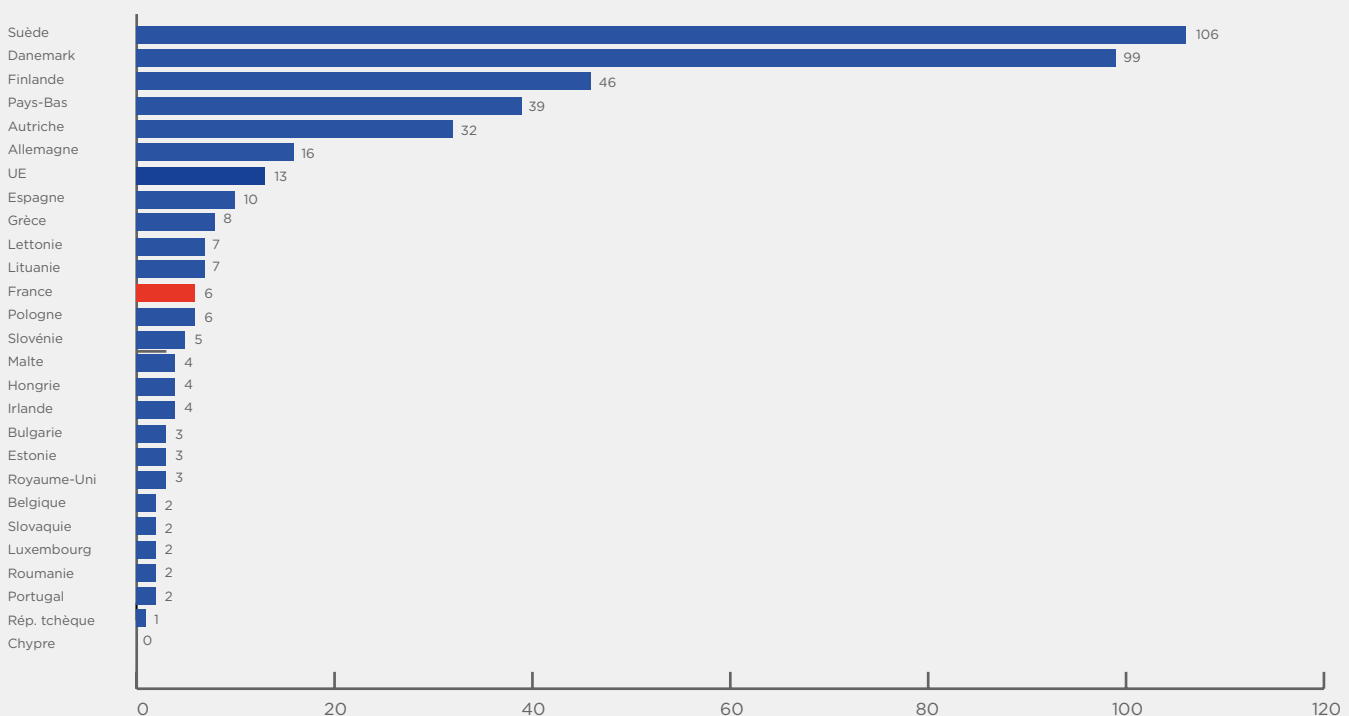
Enfin, la valeur tutélaire recommandée est la moyenne d'estimations très disparates, oscillant entre 58 € et 150 €, qui ont été réalisées par trois équipes de modélisation différentes (utilisant respectivement les modèles POLES, IMACLIM et GEMINI3).

Pour réaliser une estimation actualisée de l'évolution du taux de la taxe carbone nécessaire à l'atteinte des objectifs fixés par la LTECV à l'horizon 2030, en conformité avec la Stratégie nationale Bas Carbone (SNBC), l'ADEME a utilisé le modèle macroéconomique ThreeME¹² qu'elle a codéveloppé avec l'OFCE.

GRAPHIQUE 4

TAUX IMPLICITES D'IMPOSITION DES COMBUSTIBLES FOSSILES HORS CARBURANTS EN €/tCO₂ EN 2014

Source : Artelia sur la base du traitement des données Eurostat



ENCADRÉ 2**LES PRÉCONISATIONS DE LA COMMISSION EUROPÉENNE EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE**

L'étude annuelle de croissance de la Commission européenne (2014)^c souligne qu'en matière de fiscalité, certaines taxes sont moins néfastes à la croissance économique que celles relatives au travail et aux revenus des entreprises et pointe la nécessité de déplacer la charge fiscale du travail vers d'autres taxes comme celles sur les énergies fossiles. Elle souligne l'importance d'une réforme fiscale environnementale pour mettre l'Europe sur la trajectoire d'une croissance économique plus efficace dans l'utilisation de l'énergie et des ressources.

Augmenter les taxes environnementales, notamment celles sur les transports et l'énergie, et réduire les subventions dommageables à l'environnement, pourraient, selon la Commission européenne (2016)^d, générer dans l'Europe des 28 jusqu'à 208 milliards d'euros (1,05 % du PIB) de revenu supplémentaire par an à l'horizon 2030. À cela s'ajoutent les bénéfices estimés de la réduction des impacts environnementaux (13,7 milliards d'euros dans l'UE-28).

En France, une réforme de la fiscalité environnementale pourrait générer 40 milliards euros de recettes environnementales supplémentaires à l'horizon 2030 (en euros de 2015), en s'alignant sur les bonnes pratiques des pays membres pour chacune des problématiques environnementales considérées. Cela représenterait 1,4 % du PIB à cet horizon. L'augmentation suggérée des taxes sur les transports rapporterait à elle seule 26,7 milliards d'euros (une extension de la taxe de circulation aux véhicules de tourisme qui s'applique actuellement aux seuls véhicules de société, l'introduction d'une taxe sur les poids lourds, une augmentation de la taxe sur les billets d'avion en fonction de la distance parcourue). L'augmentation des taxes sur les énergies fossiles rapporterait 7 milliards d'euros (la taxation sur le diesel serait augmentée, passant de 468,20 €/1 000 litres en 2014 à 667,99 €/1 000 litres en 2020, la taxation sur le kérosène passerait de 436 €/1 000 litres en 2014 à 675,18 €/1 000 litres en 2020, etc.). Une augmentation des taxes déchets à un minimum de 50 €/t pour l'incinération et le stockage rapporterait 1,5 milliard d'euros.

Dans ces simulations, on a considéré qu'aucune nouvelle mesure réglementaire n'était adoptée pour atteindre les cibles énergétiques fixées par la loi, à l'exception d'une obligation de rénovation dans le tertiaire.

D'après les simulations (voir graphique 5, p. 8), le taux de la composante carbone devrait s'élever à 105 € en 2020 puis à hauteur de 204 € en 2030 pour atteindre les cibles énergétiques de consommation finale fixées par la SNBC, par vecteur, usage et par secteur. Si on ne se reposait que sur la composante carbone de la TICPE (sans autre mesure réglementaire), il faudrait donc doubler le niveau des taux prévus dans la LTECV à la fois en 2020 et en 2030, ce qui équivaldrait à renchérir encore d'environ 20 c€/le litre de carburant en 2030.

Sans une plus forte augmentation de la composante carbone, les émissions de CO₂ ne baisseraient que de 30 % en 2030, alors que la loi fixe un objectif de réduction de 40 %.

Au-delà des bénéfices environnementaux, le modèle ThreeMe permet également d'évaluer les impacts socio-économiques de l'augmentation de la taxe carbone sur le long terme. La hausse de la composante carbone pourrait en effet générer un « double dividende » à la fois économique et

écologique, pour peu que le supplément de recettes qu'elle procure soit redistribué aux agents économiques et/ou réinvesti.

Les simulations effectuées montrent en effet que la fiscalité carbone entraînera un regain d'investissement dans les énergies renouvelables, dans l'isolation des bâtiments, dans les transports collectifs et l'efficacité énergétique.

Ce surcroît d'investissement permettra de réduire la facture énergétique des agents économiques et de réduire nos importations de combustibles fossiles. Il entraînera de nombreuses créations d'emplois, y compris dans la branche électricité puisque l'intensité en main-d'œuvre des énergies renouvelables est supérieure à celle des centrales thermiques. La diminution du chômage débouchera sur un supplément de consommation finale.

En bref, l'accroissement de l'investissement, la réduction des importations de combustibles et le regain de consommation entraîneront un regain d'activité qui bénéficiera à nos entreprises et compensera la légère perte de compétitivité induite par la hausse du prix de l'énergie.

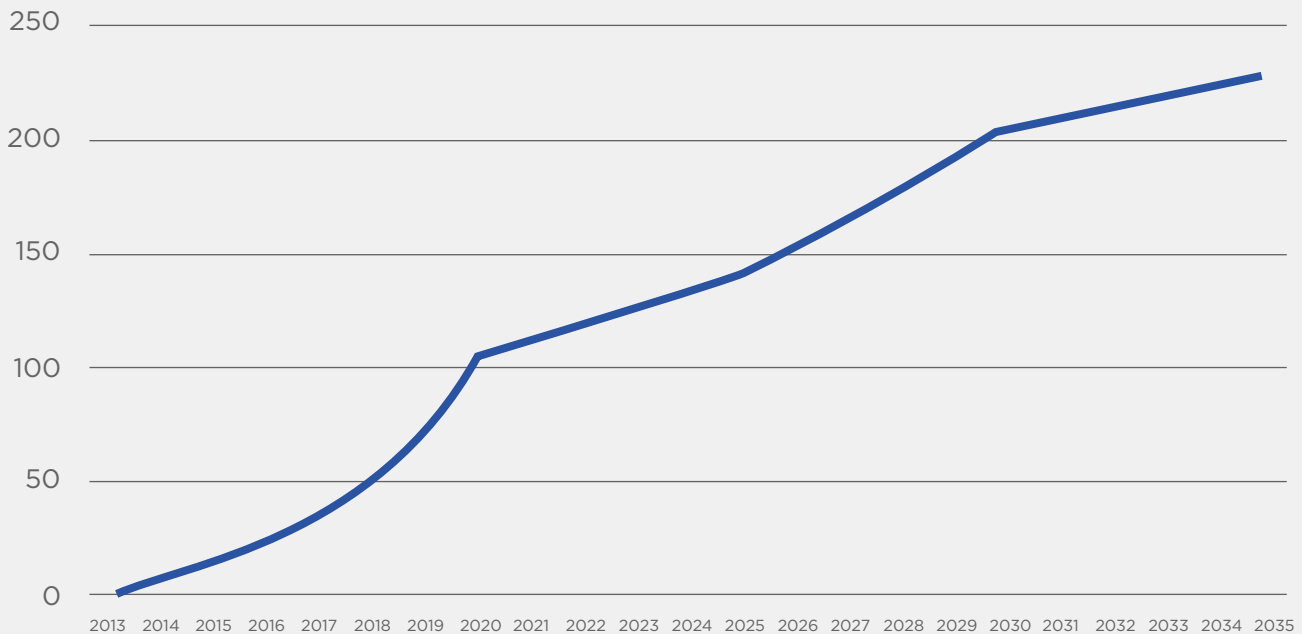
L'augmentation de la trajectoire de la composante carbone entraînerait ainsi une augmentation du PIB



GRAPHIQUE 5

VALEUR TUTÉLAIRE DU CO₂ EN €2015 PAR tCO₂

Source : ThreeME ADEME 2017



de 0,5 % d'ici 2025 et 0,22 % en 2030, ainsi qu'une diminution du taux de chômage de -0,7 point de la population active en 2025 et -0,4 en 2030, par rapport aux niveaux qu'ils auraient eu sans modification de la trajectoire prévue dans la LTECV. Grâce à l'augmentation de l'activité et au supplément de recettes générées, le ratio déficit public sur PIB diminuerait également de 0,5 point de PIB par rapport au niveau qu'il aurait atteint sans accélération de la trajectoire carbone.

LE CONSTAT D'UNE TGAP « DÉCHETS » SUR LE STOCKAGE ET L'INCINÉRATION EN CROISSANCE DEPUIS 2009 MAIS TROP FAIBLE POUR DÉTOURNER LES FLUX DE DÉCHETS DE L'ÉLIMINATION

Si on s'intéresse maintenant à la fiscalité déchets, comme nous y enjoint la Commission européenne, il faut examiner le cas de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Fondée sur le principe du « pollueur-payeur », la TGAP porte sur différentes assiettes (installations classées ou d'élimination des déchets, émissions polluantes, produits polluants, matériaux d'extraction). La composante « déchets » de la TGAP, appelée couramment la « TGAP déchets », est le principal outil de la fiscalité française applicable aux déchets (voir encadré 3, p. 9).

La TGAP « déchets » a connu une importante réforme en 2009, dans le cadre plus large du plan national déchets défini pour la période 2009-2012, en vue d'atteindre les objectifs nationaux définis dans le cadre européen (la directive 2008/98/CE), qui place la prévention puis le recyclage au sommet de la hiérarchie des modes de gestion des déchets.

La loi de finances pour 2009 a en effet introduit une trajectoire d'évolution de la TGAP ciblant l'essentiel des déchets incinérés et stockés (hormis les déchets dangereux et les gravats) : augmentation progressive de la taxe sur les tonnages traités dans les installations de stockage et création d'une taxe sur les tonnages traités dans les usines d'incinération.

Pour les installations redevables de la TGAP, la taxe (taux plein) est ainsi passée de 15 €/t de déchets stockés en 2009 à 40,16 €/t en 2016, celle sur l'incinération a démarré à 7 €/t sur 2009 pour atteindre 14,43 €/t en 2016. Des réductions de taux sont accordées aux installations de stockage ou d'incinération présentant des performances énergétiques et environnementales plus élevées, selon différents critères (comme la certification de l'installation, la valorisation

du biogaz en chaleur ou en électricité, des valeurs limites d'émissions polluantes dans l'air inférieures à la réglementation, etc.).

En 2013, le ministère de l'Environnement (CGDD, 2013)¹³ a réalisé le bilan pour la période 2009-2012 de la TGAP déchets. Il en conclut que la réforme de 2009 de la TGAP déchets a exercé un réel effet incitatif sur l'amélioration de la performance environnementale des installations de stockage et d'incinération des déchets ménagers et assimilés. Il note toutefois que le niveau de la TGAP déchets semble trop faible pour détourner de façon significative les flux de déchets de l'élimination, et que, d'autre part, les multiples réfections accordées ont contribué à atténuer de façon significative le montant effectif de la TGAP et donc le signal-prix voulu à l'origine.

LES TAXES SUR LE STOCKAGE DES DÉCHETS DANS D'AUTRES PAYS EUROPÉENS

Afin de comparer la situation française à celle des autres pays européens, l'ADEME a conduit une

étude¹⁴ de comparaison de la situation française avec celle de neuf autres pays européens sur la taxation du stockage des déchets.

Les pays (ou régions) retenus, outre la France, sont l'Allemagne, l'Angleterre (Royaume-Uni), l'Autriche, la Catalogne (Espagne), le Danemark, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et la Wallonie (Belgique). Ils ont été choisis, parmi l'ensemble des pays européens, en raison de leur PIB proche de celui de la France, d'une politique déchets plutôt performante et de l'existence d'une taxation du stockage. L'Allemagne, qui n'a pas instauré de taxation, a cependant été retenue à titre de comparaison et en raison de ses bonnes performances en matière de valorisation des déchets.

Cette étude met en lumière quelques points fondamentaux sur l'ensemble des pays étudiés :

- Dans les pays les plus performants en termes de stockage (moins de 25 % de déchets municipaux stockés), le prix du stockage (taxe comprise) est supérieur à 100 €/t, et des interdictions de stockage



ENCADRÉ 3

LA FISCALITÉ APPLICABLE AUX DÉCHETS EN FRANCE

En France, la fiscalité applicable à la gestion des déchets s'organise autour de trois dispositifs principaux :

La composante « déchets » de la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) :

La TGAP sur les déchets ménagers et assimilés (due par tonne de déchets enfouie ou incinérée) est destinée à augmenter le coût de traitement des déchets résiduels (stockage et incinération) pour inciter les acteurs économiques à diminuer leur production de déchets et orienter préférentiellement ceux-ci vers le recyclage.

La taxe et redevance d'enlèvement des ordures ménagères permettant le financement du service public de gestion des déchets organisé par les collectivités territoriales :

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM), adossée à l'impôt sur le foncier bâti, est le mode de financement le plus répandu. Due par tous les propriétaires (particuliers et acteurs économiques), elle est sans lien direct avec le service rendu. Les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) peuvent aussi instituer la redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM), non cumulable avec la TEOM, qui elle est fonction du service rendu (évalué par exemple par le nombre d'habitants du foyer, la dotation en bacs de collecte, le nombre de vidages de bacs ou d'apports dans un conteneur collectif ou en déchetteries).

Dans les deux cas, elles peuvent rendre cette tarification incitative en liant son montant aux

quantités de déchets produites par usager (par exemple dans le cas d'une TEOMI, l'introduction d'une part variable sur la quantité collectée d'ordures ménagères résiduelles après tri à la source par l'habitant). La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) encourage cette tarification incitative et vise à ce que 15 millions d'habitants soient couverts par une telle tarification en 2020 et 25 millions en 2025.

À noter que selon la définition statistique européenne, la TEOM et la REOM ne sont pas considérées comme des écotaxes (voir encadré 1, p. 2).

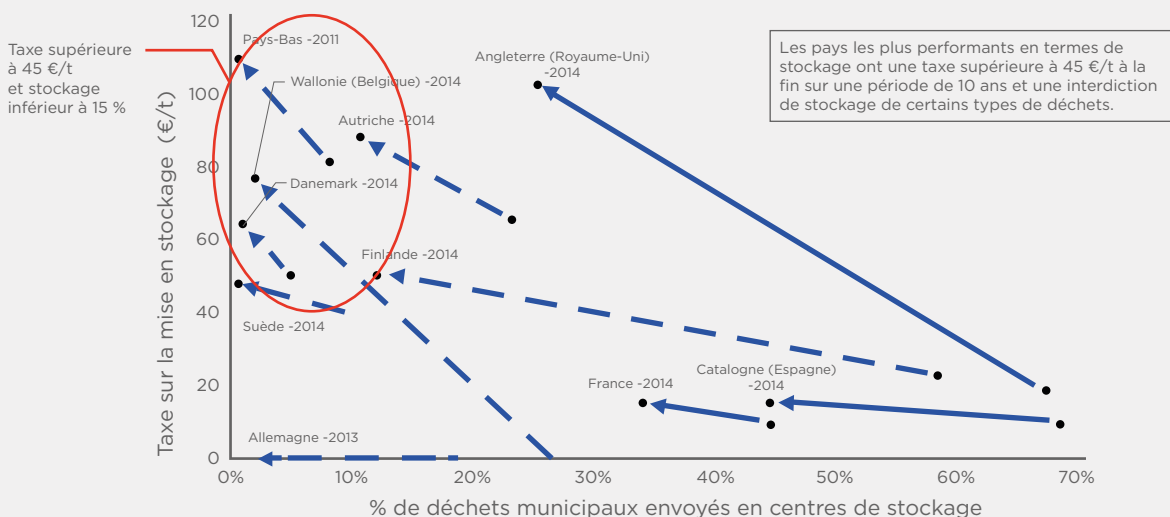
Une redevance spéciale (RS) peut être instaurée par les collectivités finançant le service par la TEOM. Elle est facturée aux producteurs de déchets non ménagers (entreprises et administrations) qui recourent au service public de gestion des déchets. Son instauration est une obligation pour les collectivités finançant le service par le budget général [ni TEOM ni REOM], et est en revanche exclue pour celles qui recourent à la REOM.

Enfin, au titre de la **responsabilité élargie du producteur (REP)**, les fabricants, importateurs ou distributeurs de produits (emballages, papiers, déchets d'équipements électriques et électroniques) s'acquittent d'une contribution (« écoparticipation ») pour financer la collecte sélective et le recyclage ou le traitement des déchets issus de la fin de vie de ces produits. Ces contributions ne relèvent pas *stricto sensu* de la fiscalité, s'agissant de contributions fixées et collectées par des structures privées (les éco-organismes).

GRAPHIQUE 6

ÉVOLUTION DES NIVEAUX DE TAXES SUR LE STOCKAGE ET DES TAUX DE STOCKAGE DES DÉCHETS MUNICIPAUX

Période de 10 ans pour chaque pays



Remarque : les pays disposant d'une interdiction de stockage sont représentés par des flèches en pointillés

Taxes représentées :

France : taux de base en 2014 et taux moyen en 2013

Angleterre : taxe sur les déchets actifs

Pays-Bas : taxe sur les déchets combustibles

Source : Données nationales de chaque pays

existent pour certains déchets. En France, au même moment (2014), le taux de stockage des déchets municipaux est de 34 % et le prix du stockage de l'ordre de 80 €/t. Le niveau de prix du stockage s'avère ainsi, comme on pouvait s'y attendre, un facteur primordial de développement des modes prioritaires de gestion des déchets que sont le recyclage puis la valorisation énergétique.

- Dans la plupart des pays présentant de bonnes performances et un prix de stockage élevé, le niveau de taxation du stockage explique souvent ce prix élevé. L'étude montre ainsi (voir graphique 6, ci-dessus) qu'à l'exception de l'Allemagne, les pays les plus performants en termes de stockage ont (ou ont eu : cas atypique des Pays-Bas¹⁵) une taxe supérieure à 45 €/t (jusqu'à plus de 100 €/t pour l'Angleterre et les Pays-Bas).

- Au sein du groupe de pays étudiés, la France présente des performances de valorisation moins bonnes (taux de stockage plus élevé), ainsi qu'un faible niveau effectif de taxation du stockage.

Concernant les performances, ce constat est à relativiser à l'aune du choix du panel étudié, qui rassemble les pays européens parmi les plus performants, et il faut rappeler que la France demeure dans le peloton de tête de l'Europe en

matière de valorisation des déchets puisque les dernières statistiques européennes (Eurostat¹⁶) la placent pour ce qui concerne le recours au stockage en 9^e position sur les 28 États membres, avec un taux de stockage inférieur à la moyenne européenne.

Concernant le niveau de taxation, la France se caractérise par un faible niveau de base de la taxation, mais surtout par un jeu de réfections qui vient très sensiblement diminuer le niveau implicite moyen de cette taxation : en 2014¹⁷, ce niveau moyen implicite était respectivement de 19 €/tonne pour le stockage et de 4,80 €/tonne pour l'incinération, pour un niveau apparent (de base) respectivement de 30 €/tonne pour le stockage et de 14,27 €/tonne pour l'incinération. La France est d'ailleurs le pays où le système de réfaction a le plus d'ampleur : en 2016, l'écart entre la taxation implicite et apparente était de 26,10 €/tonne pour le stockage (40,16 à 14,06 €/tonne) et 10,30 €/tonne pour l'incinération (14,43 à 4,13 €/tonne).

UNE NOUVELLE ÉTAPE A ÉTÉ RÉCEMMENT FRANCHIE POUR UNE TGAP DÉCHETS PLUS EFFICACIEUSE, MAIS ELLE N'EST PAS ENCORE SUFFISANTE

À partir des propositions du Comité pour la fiscalité écologique (CFE) relatives à l'évolution de la fiscalité déchets, adoptées le 10 juillet 2014, et des avis du

Conseil national des déchets, de nouvelles dispositions ont été adoptées fin décembre 2016 dans le cadre de la loi de finances rectificative de 2016 (article 52), afin de favoriser le tri des déchets et le recyclage :

- Une trajectoire d'augmentation de la TGAP sur le stockage : le taux de référence pour le stockage passera de 40 €/t en 2015 à 48 €/t en 2025;
- La stabilisation du taux de base (apparent) de la TGAP sur l'incinération à 15 €/t à partir de 2017 (14 €/t en 2015) ;
- L'actualisation des modulations de taux : certaines réfections ont été supprimées, en particulier celle visant les installations de stockage et d'incinération certifiées ISO 14001, mesure qui a fait la preuve de son efficacité puisque le management environnemental y a été mis en place de manière quasi systématique. D'autres réfections ont vu leur impact financier diminuer, comme celle relative à la performance de valorisation du biogaz sur les sites de stockage, ce qui aura pour effet de remonter le niveau effectif moyen de la taxe. Enfin, de nouvelles modulations de la TGAP ont été introduites, comme celle basée sur le management de l'énergie ISO 50001 pour les unités d'incinération.

L'analyse réalisée dans les pays européens les plus performants montre bien le rôle important joué par la fiscalité sur le stockage, en conjugaison avec d'autres leviers (restrictions réglementaires, soutiens aux opérations de prévention et de valorisation, etc.), comme outil pertinent et puissant pour respecter au mieux la hiérarchie des modes de gestion des déchets et atteindre les objectifs fixés dans les législations européenne et nationale. La nouvelle trajectoire de la TGAP instaurée par la loi de finances rectificative pour 2016 s'inscrit pleinement dans ce sens et elle a le mérite de donner aux acteurs une lisibilité indispensable. Son niveau financier, qui correspondait à un certain consensus des acteurs au sein du comité pour la fiscalité écologique, reste cependant limité et vraisemblablement en deçà des valeurs qui garantiraient un infléchissement significatif et rapide des quantités stockées. En effet, l'écart entre taux implicite et apparent, s'il se réduit, restera élevé en France. Le taux implicite sera de ce fait en deçà du niveau européen des bonnes pratiques.



Contacts :
 > gael.callonnec@ademe.fr
 > daniel.beguin@ademe.fr

NOTES

1. La directive 2003/96/CE a uniformisé les règles de taxation des énergies.
2. Cet effet est variable selon l'élasticité des comportements propres à chaque taxe, mais le constat général est que la fiscalité écologique coûte aux pollueurs et les incite donc à réduire la pollution, avec pour effet un déclin à terme de la base fiscale et des recettes qu'elle procure.
3. Feuille de route pour une Europe efficace dans l'utilisation des ressources, COM (2011) 571 final, 20 septembre 2011.
4. Les comptes de l'environnement 2014 (CGDD, février 2017).
5. OCDE (2016), Examens environnementaux de l'OCDE - France 2016.
6. De nombreuses exonérations sont prévues, par exemple : gazole pour les exploitants agricoles, les pêcheurs et les poids lourds, carburant pour les taxis; les entreprises très « intensives » en énergie couvertes par le système communautaire d'échange de droits d'émission de CO₂ sont exonérées de TIC pour éviter une double imposition.
7. Élaboration d'une base de données sur la fiscalité des combustibles fossiles dans

l'UE. Rapport 2016, Artelia pour l'ADEME, 373 p.

8. Pour apprécier le taux d'imposition implicite du contenu en CO₂ des énergies fossiles, on divise le montant des recettes perçues sur la consommation de combustibles fossiles (ou l'électricité produite à partir des seuls combustibles fossiles) par les émissions de CO₂ que cette consommation génère.
9. Le taux apparent est celui qui figure à l'article 265 du code des douanes. Il se distingue du taux effectif, qui est lui égal aux recettes de la taxe divisées par son assiette.
10. L'article 14 de la LFR 2015 prévoit une diminution de 1 c€/hl de TICPE sur l'essence et une augmentation de 1 c€/hl de la TICPE sur le gazole.
11. Centre d'analyse stratégique, 2009, « La valeur tutélaire », Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, La Documentation française, 424 p.
12. Revue de l'OFCE, 149 (2016) : Les propriétés dynamiques et de long terme du modèle ThreeMe.
13. CGDD (2013), Gestion des déchets :

bilans 2009-2012 de la TGAP et des soutiens de l'ADEME, mai 2013.

14. ADEME (2017), « Étude comparative de la taxation de l'élimination des déchets en Europe », mars 2017.
15. Au Pays-Bas, une taxe de montant croissant a été instaurée en 1995 pour atteindre 108 €/t en 2011 ; elle a été arrêtée en 2012 puis, le recours au stockage repartant à la hausse, elle a été rétablie à hauteur de 17 €/t en 2013.
16. Eurostat, communiqué de presse du 26 mars 2015 : ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/6757487/8-26032015-AP-FR
17. Chiffres 2015 non disponibles.
- a. « La fiscalité environnementale en France : un état des lieux » (CGDD, avril 2013).
- b. « Les taxes environnementales dans l'Union européenne », (Eurostat, avril 2016).
- c. European Commission (2014) Annual Growth Survey 2015, November 2014,
- d. Commission européenne, 2016 - Study on assessing the environmental fiscal reform potential for the EU28.