

## **Quelle fiscalité environnementale à l'horizon 2022**

**DOCUMENT DE TRAVAIL**

**VERSION PRELIMINAIRE 15-06-2018**

**CONFIDENTIEL - NE PAS DIFFUSER**

## **Messages clés et pistes d'actions**

### *Contexte et enjeux*

- 1. Une étape importante franchie dans l'utilisation de fiscalité environnementale (taxe carbone, gazole/essence, TGAP déchets)**
- 2. La fiscalité environnementale pour tarifier les externalités et établir des prix écologiques**
- 3. La fiscalité écologique, une incitation efficace au changement de comportement des agents**
- 4. Un développement nécessaire pour les défis environnementaux qui restent à relever**

### *L'agenda*

- 5. Les consultations publiques récentes (économie circulaire, mobilités, alimentation) ou à venir (eau, gestion de l'espace et des sols...) qui établissent les grandes priorités**
- 6. Un calendrier européen pour les évolutions du cadre législatif et réglementaire**
- 7. La fiscalité écologique comme instrument d'un projet de transformation globale de l'économie, avec les solidarités que cela implique**
- 8. La fiscalité écologique comme instrument pour enclencher des révolutions industrielles et levier d'une politique structurelle, transformationnelle**

### *Les conditions d'acceptabilité*

- 9. Prévisibilité, progressivité, solidarité et mesures d'accompagnement (pouvoir d'achat, territoires, compétitivité)**
- 10. Les questions d'équité sociale dans la répartition des efforts et d'utilisation des recettes de l'écofiscalité sont des sujets incontournables**

### *Un élément du pacte fiscal*

- 11. Inscrire la fiscalité environnementale dans les objectifs macroéconomiques budgétaires et fiscaux poursuivis à l'horizon du quinquennat et insérer les taxes environnementales dans les autres chantiers fiscaux**
- 12. Incitations, verdissement et financement de la transition**

### **13. Accroître le suivi, l'évaluation et la transparence des politiques budgétaires et fiscales au regard des objectifs nationaux en matière environnementale et climatique (Green Budgeting)**

(...)

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

##### *2.3.1. Enjeux et problématiques*

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

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

- la directive « Nitrates » de 1991 qui a pour objectif de réduire la pollution des eaux par les nitrates d'origine agricole. En France, elle se traduit par la définition de territoires (les zones vulnérables) où sont imposées des pratiques agricoles particulières pour limiter les risques de pollution (le programme d'action). Ces territoires et ce programme d'action sont régulièrement l'objet d'actualisation ;

- la directive-cadre sur l'eau de 2000 qui vise à prévenir et réduire la pollution de l'eau, promouvoir son utilisation durable, protéger l'environnement, améliorer l'état des écosystèmes aquatiques et atténuer les effets des inondations et des sécheresses ;

- le règlement européen de 2004 sur les détergents qui prévoit des actions pour limiter les phosphates et les composés du phosphore sont introduites pour les détergents destinés aux consommateurs.

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

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

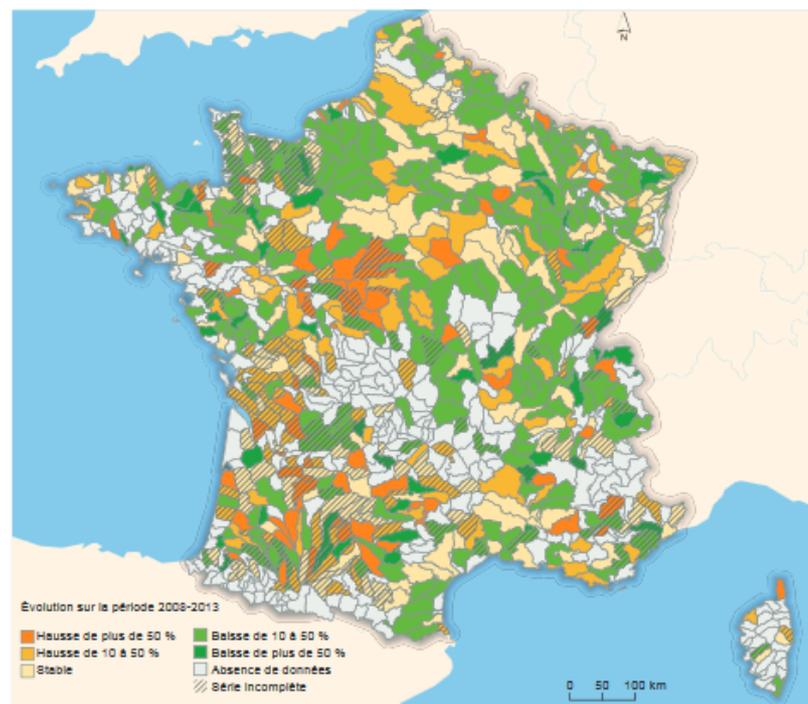
##### *2.3.2. Situation en France*

L'examen de la qualité de l'eau en France montre globalement une très nette régression des pollutions industrielles, domestiques et urbaines depuis la création des agences de l'eau il y a 50 ans, mais un

accroissement des pollutions agricoles et d'élevage, essentiellement sur les nitrates et pesticides<sup>1</sup>. En 2015, 75 % de la pollution de l'eau due aux nitrates et 70 % de la pollution due à l'usage de pesticides est d'origine agricole

D'un point de vue de l'utilisation de pesticides, malgré les plans Ecophyto I et Ecophyto II mis en place, l'usage de pesticides, en moyenne triennale, a progressé de 18 % en cinq ans.

Il en résulte qu'en 2015, sur 53 % des points de mesure de la qualité des eaux de surface, la norme de qualité nécessaire pour l'eau potable est dépassée. C'est aussi le cas dans 31 % des nappes souterraines. Si entre 2008 et 2013, une légère baisse de la présence de pesticides dans les cours d'eau a été démontrée (carte 1), ce phénomène est principalement précédemment dû aux interdictions de certains pesticides. En effet, pour les pesticides dont l'usage est toujours autorisé, la situation est plus nuancée.



Sources : Meem, agences de l'eau ; SANDRE ; Ecophyto ; Agritox ; portail Substances. Traitements : SOeS

Figure 1 : Évolution d'usage de pesticides sur la période 2008-2013

D'un point de vue de la concentration des nitrates, la situation est également délicate : alors qu'au-delà du seuil de 25 mg/l la potabilisation de l'eau devient difficile, la présence de nitrates à des concentrations supérieures à ce seuil affecte 43 % de la superficie de la métropole (carte 2). Seul 27 % de la superficie de la France, constituée majoritairement par la haute montagne et les territoires avec un sol sablo-argileux, témoigne d'une quasi absence de pollution. Bien que dans certaines régions, des améliorations aient été notées, elles restent insuffisantes. Ainsi en Bretagne, les taux constatés sont redescendus à leur niveau proche des années 80, mais se situent à un peu plus de 30 mg/l.

<sup>1</sup> CGDD, « L'eau et les milieux aquatiques – chiffres clés », février 2016

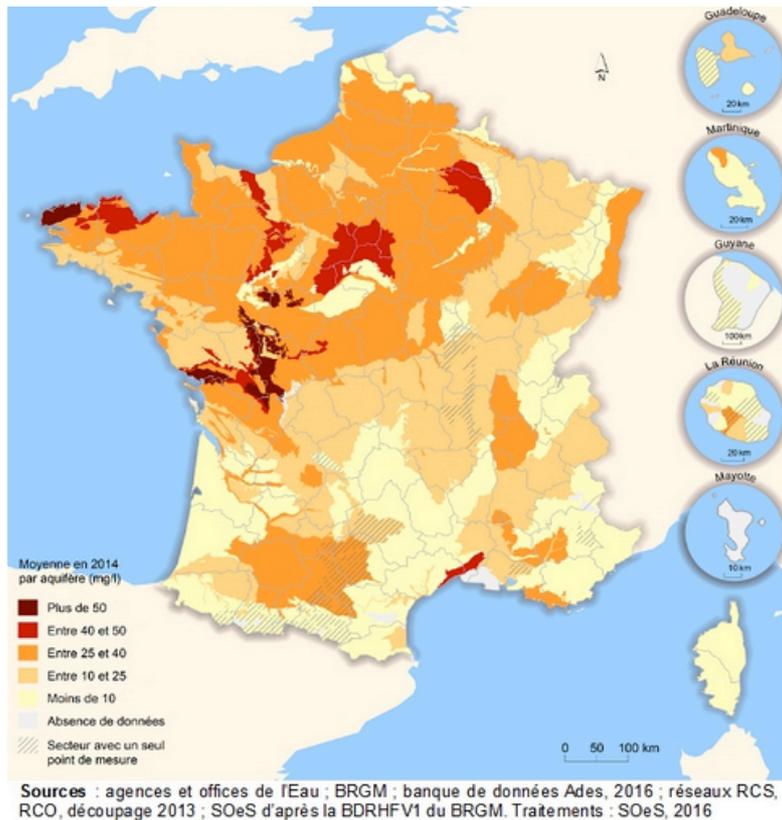


Figure 2 : Concentration moyenne en nitrates dans les eaux souterraines par unité hydrogéologique en 2014

Au-delà des dommages écologiques qu'elle génère, la pollution par les nitrates d'origine agricole induit également un ensemble de coûts économiques directs : coûts des traitements curatifs de potabilisation et d'épuration compris entre 220 et 510 M€ par an, achats d'eau en bouteille par les ménages par crainte d'une trop forte teneur en nitrates de l'eau du robinet estimé à 55 M€ par an, coûts de nettoyage des algues vertes sur les littoraux et pertes locales d'activité touristique<sup>2</sup>.

### 2.3.3. Outils fiscaux mis en place

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

Néanmoins, la Cour des comptes a démontré que ce principe n'a pas été suffisamment strictement appliqué, les plus pollueurs n'étant pas ceux qui contribuaient le plus<sup>3</sup>. Ainsi, en 2013, 87 % des redevances perçues par les agences étaient supportées par les usagers domestiques et assimilés, 6 % par les agriculteurs et 7 % par l'industrie. Quand bien même la contribution du monde agricole au moyen des redevances pour pollution est passée de 1 % à 6 % entre 2005 et 2015, elle reste très inférieure à l'importance de ce secteur quant aux coûts environnementaux causés par les pollutions qui leur sont directement imputables. Les redevances acquittées par l'agriculture semblent ainsi peu incitatives.

<sup>2</sup> V. Marcus, O. Simon (2015) : « Les pollutions par les engrais azotés et les produits phytosanitaires : coûts et solutions - Etudes et documents n° 136 – CGDD.

<sup>3</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel, février 2015.

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

#### *2.3.4. Recommandations et pistes d'actions structurantes*

- Mettre en œuvre les recommandations précédentes du CFE et du CEV en matière de lutte contre les pollutions de l'eau

Dans son avis du 13 février 2013, le CFE recommandait notamment d'évaluer le renforcement du caractère incitatif de la fiscalité des produits phytosanitaires. A ce jour, ce travail n'a pas été réalisé et il semblerait opportun d'approfondir dès maintenant ces travaux.

De même, le Comité pour l'économie verte, dans son avis du 11 mai 2017, avait déjà fait des propositions en ce sens (système de quotas, système de bonus/malus sur l'utilisation intensive d'engrais...). Ces préconisations doivent désormais donner lieu à une analyse plus fine des outils proposés afin de pouvoir produire une fiche d'impact complète sur ces mécanismes.

A court terme, les États généraux de l'alimentation s'étant déjà penché sur la question d'une réévaluation à la hausse des taux de la redevance pour pollutions diffuses afin de tenir compte de la dangerosité de certains produits phytosanitaires, la proposition d'une mesure en ce sens dans le cadre du PLF 2019 pourrait être soutenue. Cependant, cette proposition devra tenir compte des alternatives techniques existantes ou à venir, des évolutions de pratiques et des modalités de financement de ces nouveaux moyens par les Agences de l'eau.

- Lancer une réflexion sur un rééquilibrage des redevances des Agences de l'eau afin de respecter le principe « pollueur-payeur »

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

Néanmoins, au regard des usages actuels et des sources des pollutions, des évolutions des taux des redevances, et des modalités de gestion de ces taxes souvent par bassins versants individualisées (absence de seuil ou de plafond de redevances fixés au niveau national par exemple, à l'exception de la redevance pour pollution diffuse), une réflexion doit être menée afin d'essayer d'amener plus de cohérence dans le système des redevances des Agences de l'eau, notamment afin de rééquilibrer l'acquittement de celles-ci en fonction des niveaux de pollutions émises par chaque pollueur. En outre, il est à noter que la loi sur la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a confié de nouvelles missions aux Agences de l'eau en matière de protection de la biodiversité ; il pourrait être utile de préciser les modalités de financement permettant de remplir ces missions.

**Par conséquent, conformément à la lettre de mission du Comité pour l'économie verte, et suite aux conclusions des Assises de l'eau, il sera nécessaire de lancer au cours du dernier trimestre 2018 un groupe de travail spécifique sur cette question qui rendra ses conclusions avant la fin du premier semestre 2019, pour une mise en œuvre dans le cadre du PLF pour 2020.**

**Ce groupe de travail pourrait également, toujours en cohérence avec les conclusions des Assises de l'eau, s'interroger de manière plus générale sur la prise en compte générale du cycle de l'eau, notamment sur la manière de financer le système de l'eau de manière globale. Comme souhaité par certaines collectivités territoriales suite à leur retour d'expérience, une réflexion autour du mécanisme de la taxe Gemapi (taxe locale pour financer la gestion des milieux aquatiques et la**

**prévention des inondations), de son mode de fonctionnement et de son dimensionnement semble être opportune, en lien également avec la refonte de la fiscalité locale et du transfert à moyen terme (2026) de la compétence eau et assainissement aux EPCI,**