

Quelle ÉVOLUTION de la FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE et de la RESPONSABILITÉ ÉCOLOGIQUE en SAVOIE ?

Savoie 2040
Diagnostic prospectif

Fiche de synthèse

ÉTAT des LIEUX

France

La fiscalité écologique a pour principe de déplacer une partie de la charge fiscale sur les activités polluantes. La fiscalité peut prendre des formes variées (taxes, redevances, crédits d'impôts ...), mais en France la tendance de fond est que l'essentiel de la fiscalité nationale consiste à taxer les énergies fossiles pour réaffecter le produit vers des activités non polluantes. Les comparaisons des statistiques européennes de fiscalité écologique montrent que comparativement au reste de l'UE jusqu'en 2015, la France a beaucoup taxé les carburants mais guère les combustibles fossiles hors carburants, malgré les minimas communautaires sur la fiscalité énergétique. En 2016, une révision sensible des taxes sur les produits énergétiques entre en vigueur, qui concerne surtout les produits peu taxés jusqu'à ce jour, ainsi que le gazole.

L'évaluation du millénaire des écosystèmes de l'ONU, a considéré que la protection des écosystèmes passait par la monétarisation des services rendus par les écosystèmes, en leur donnant une valeur marchande reconnue par la société. Cette démarche de monétarisation des services rendus par les écosystèmes (approvisionnement, régulation, aménité) peine à démarrer et n'est qu'au stade exploratoire en France. Elle pourrait en effet favoriser l'apparition d'un nouveau marché de services écosystémiques, qui risque d'être capté au profit des opérateurs du secteur, comme cela a pu être le cas pour les émissions de gaz à effets de serre.

L'UE élabore un autre outil de préservation des milieux, basé sur le principe d'une «réparation en nature», retranscrite en France dans la loi sur la responsabilité environnementale. Cette loi met en place un nouveau régime de responsabilité pour les dommages causés à des biens environnementaux affectant les espèces et habitats protégés, les eaux, les sols. La réparation en nature se substitue à une indemnisation de type financier: cette loi prévoit que le responsable d'une dégradation d'une ressource d'un milieu restaure d'autres milieux afin qu'ils fournissent les mêmes ressources ou les mêmes services écosystémiques que ceux rendus par le milieu impacté.

Savoie

La Savoie bénéficie d'un environnement naturel de qualité qui en fait l'attractivité et des nombreux services écosystémiques qui en découlent, notamment des services productifs (agriculture, bois ...), des services de régulation (forêts de protection, zones humides ...) et des services d'aménité (paysages, espaces récréatifs ...). La Savoie présente aussi une forte vulnérabilité à la fiscalité écologique, car les ménages y sont fortement dépendants de la voiture, l'économie touristique est très liée au coût des transports, enfin, le chauffage est un budget conséquent. Le territoire est donc particulièrement sensible aux taxes qui concernent en priorité les énergies fossiles. De plus, la Savoie compte beaucoup de milieux naturels de qualité reconnue et son territoire sera de plus en plus concerné par la montée en puissance du principe de réparation en nature. De fait, la création de milieux pour compenser la réalisation de projets d'aménagements concerne déjà la Savoie.

Quels FUTURS POSSIBLES ?

Modalité 1

une fiscalité écologique financière incitative différenciée favorable aux pratiques à faible impact

La fiscalité écologique est exclusivement financière mais elle est incitative et différenciée selon les secteurs, les acteurs et les territoires pour favoriser l'adaptation des modèles économiques et des pratiques : certaines taxes sont modulées de manière à favoriser certaines filières ou pratiques (ex : productions à impact environnemental faible ou positif (densification/surélévation et isolation du bâti au sein des secteurs déjà construits, filières de recyclage ou de réutilisation, filières de matériels d'occasion, télétravail ...); la fiscalité pétrolière subsiste, elle sert à alimenter le budget général de l'État.

Modalité 2

Une fiscalité écologique financière sanction, en application du principe du pollueur-payeur

La fiscalité écologique est exclusivement financière, mais elle est complètement ré-orientée sur le principe du pollueur-payeur. Les activités économiques et les aménagements qui ont un impact négatif sur l'environnement sont fortement taxés, à un niveau dissuasif, la fiscalité pétrolière augmente très fortement, afin de limiter la consommation de cette ressource finie, de plus, d'autres taxes sur les matières premières stratégiques sont créées.

Modalité 3

La responsabilité environnementale prend le relais de la fiscalité écologique

La fiscalité écologique financière subsiste, mais les pouvoirs publics mettent fortement l'accent sur la réparation en nature : une entreprise ne peut s'installer sur un site naturel ou des terres agricoles à forte valeur que si elle procède à une récréation « en nature » des milieux remarquables qu'elle a pu détruire lors de son installation ou à une compensation de la productivité agricole. Un aménagement public est soumis à la même obligation. La fiscalité écologique financière subsiste, mais est de toute façon moins coûteuse que la réparation en nature.

L'ÉTAT des LIEUX DÉTAILLÉ 1/2



France

Les principales formes de fiscalité écologique

- une **taxe** est un prélèvement sans contrepartie dont l'assiette est une quantité de produit polluant. Par exemple en 2010, 44 Md€ de taxes ont été prélevés en France dont seulement 32Md€ sont considérés comme taxes environnementales au sens des statistiques européennes (Eurostat).
- une **redevance** est un paiement qui rémunère un service fourni à l'assujéti. Par exemple en 2010, les redevances ordures ménagères (REOM) et pollution de l'eau s'élevaient à 6,6Md et 1,5 Md €.
- les **marchés de permis d'émissions**, comme par exemple le marché des GES (Gaz à Effet de Serre), soit environ pour l'UE 18 Md€/an en 2013.
- les **réduction ou les crédits d'impôts** en contrepartie d'un investissement favorable aux économies d'énergie ou à la production d'énergie renouvelable, soit en 2012 en France 2,5 Md€.

Les revenus de la fiscalité écologique proviennent moins des ressources et plus des produits pétroliers

De 1990 à 2010, la part des taxes sur l'énergie et les transports progresse, celle sur les pollutions et les ressources diminue. On constate une forte prépondérance des taxes sur l'énergie, avec des recettes concentrées sur 8 taxes ou redevances environnementales alors qu'il en existe une cinquantaine.

Au 1er rang, la TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques) concentre plus de 50% des recettes soit 24 Md€ en 2010. Des taxes conséquentes comme le versement transport (6 Md€ en 2010) et la REOM (6,6 Md€ en 2010) bien que dédiées au financement de mesures favorables à l'environnement ne sont pas considérées comme des taxes environnementales au sens d'Eurostat : finalement, avec moins de 2% du PIB, la France fait, en apparence, figure de mauvais élève au sein de l'UE qui a fixé des minimas communautaires sur la fiscalité de l'énergie fixés par une directive UE.

Jusqu'à récemment, la France a été peu vertueuse pour la fiscalité énergie et CO2 du point de vue de l'UE

L'ADEME a établi en 2009, que la TICPE a un effet similaire à une taxe carbone, mais elle pèse essentiellement sur les carburants et moins sur le fioul domestique, le fioul lourd et le charbon ; elle est sujette à de nombreuses exonérations (aéronefs, navigation en mer et pêche, métallurgie, taxis, PL>7tonnes); le charbon est la ressource la moins taxée, bien que la plus émettrice de CO2.

La fiscalité environnementale est en baisse de 1999 à 2008, car le taux de TICPE a progressé moins vite que l'inflation et la part du diesel a fortement progressé tout en étant moins taxé (2006 : essence sans plomb 265 €/t CO2, Diesel 158 €/t CO2).

Comparativement à l'UE, la France taxe beaucoup les carburants (2006 : France 155 €/tCO2, UE 139 €/tCO2), mais les combustibles fossiles hors carburant sont sous-taxés (2006 : France 7 €/tCO2, UE 17 €/tCO2), par conséquent le poids de la fiscalité énergétique en France est moindre qu'en UE.

Les travaux de l'Ademe en 2009 conseillent d'augmenter la taxation du carbone de +32€/tCO2, afin d'apporter 8 Md€/an à l'État ce qui devrait porter la part des taxes énergétiques à 1,8% du PIB et 3,5% des recettes fiscales, ce qui mettrait la France au même niveau que les champions d'UE (Danemark et Suède).

En 2016, la fiscalité énergie et CO2 en France change sensiblement, notamment pour le diesel

Les conseils de l'ADEME en 2009 ont été partiellement suivis d'effet, puisque la loi de finance 2014 a prévu que de 2014 à 2016, la TICPE (inchangée depuis 2006) progresse et soit étendue à de nouveaux produits (carburants professionnels et gaz naturel, butane propane charbon et carburants d'avions).

Produit	TIPP 2006	TIPP 2016	Variation	€/t CO2 2006	€/t CO2 2016
Super SP	60,69	64,12	+ 5,7 %	265	280
Gazole	42,84	46,81	+ 9,3 %	158	173
Fioul domestique	5,66	9,63	+ 70,1 %	21	36
Gazole carburant agricole	5,66	12,83	+ 126,7 %	21	48
Fioul lourd	18,5	68,8	+ 271,9 %	NR	NR

L'ÉTAT des LIEUX DÉTAILLÉ 2/2

La monétarisation des services écosystémiques donne un prix à la nature, est-ce fiable et souhaitable ?

L'évaluation du millénaire des écosystèmes (ONU 2004) a considéré que la protection des écosystèmes reposait sur la monétarisation des SES (services éco-systémiques) autrement dit au fait de leur attribuer une valeur marchande reconnue par la société. Le Centre d'analyse stratégique a donc proposé les 1ères valeurs de références françaises pour les milieux des forêts tempérées (500 à 2000 €/2009/ha/an) et les prairies permanentes (387 à 666 €/2009/ha/an). Toutefois, son rapport préconise de rendre impossible l'ouverture d'un libre marché. Il faut garantir un fonctionnement transparent, empêcher la captation des mécanismes d'échange et de compensation par les opérateurs du secteur, pour éviter la création d'un marché de droits à polluer, comme c'est le cas pour les GES.

Exemple de monétarisation des SES du périmètre de protection de l'eau potable de l'agglomération lyonnaise : on a additionné les coûts des services de purification de l'eau (coût du traitement évité), de séquestration de CO2 (prix marché GES), des activités récréatives (évaluation qualitative), de la valeur de la biodiversité (évaluation contingente = « quel prix êtes-vous prêt à payer pour ce service ? »). In fine, cela représente entre 2 et 45 fois les coûts de gestion du site. Les exemples ont souvent des valeurs partielles et imprécises.

La Loi sur la responsabilité environnementale met en place la «réparation en nature»
La LRE (loi responsabilité environnementale) transpose en 2008 la directive UE Responsabilité Environnementale. Elle vise les responsabilités pour les dommages causés à des biens

environnementaux non appropriés, c'est à dire. les détériorations directes et mesurables affectant des ressources naturelles ou services écosystémiques. Elle concerne les espèces et habitats protégés, les eaux, les sols. Le nouveau régime de responsabilité biodiversité crée le principe de réparation en nature et non plus d'indemnisation financière (monétarisation). La réparation en nature peut se faire selon la méthode d'équivalence (à privilégier) ou la méthode de valeur-valeur. La première méthode prévoit que la restauration recrée l'ensemble des services écosystémiques rendus par l'écosystème avant le dommage. La deuxième méthode, faute d'informations sur l'état initial du milieu, prévoit que la restauration recrée les services éco-systémiques au bénéfice de l'homme (par exemple zones humides, champs d'expansion de crues).

Les tendances lourdes

- taxer davantage les ressources telles que le pétrole, les sources de pollution ;
- respect des engagements de l'UE et alignement sur les pays « modèles » en matières de taxation énergétique et CO2 (limitation consommation énergies fossiles et émissions GES) ;
- la monétarisation des services a du plomb dans l'aile : partie d'une bonne intention, elle se révèle difficilement applicable et très contestable.

Plus récemment ont émergé

- montée en puissance de la réparation en nature et application de la loi sur la responsabilité environnementale : cette pratique va-t-elle se généraliser et amplifier la dynamique de préservation de la biodiversité ?
- les taxes servent-elles uniquement à financer ou aussi à dissuader ?

Savoie

Le territoire savoyard se caractérise par une forte dépendance aux transports par la route, un environnement naturel dont la qualité est reconnue (45% d'espaces inventoriés ou protégés) et une forte concurrence foncière. L'évolution de la fiscalité environnementale peut être sensible sur le territoire pour les raisons suivantes :

- une forte dépendance à la voiture et sensibilité à la TICPE ;
- une sensibilité des ménages au coût de l'énergie fossile pour le chauffage ;
- une économie touristique très dépendante du coût des transports ;
- la compétitivité du Lyon Turin par rapport au trafic routier liée à une taxe poids lourds ;
- la pression sur les milieux naturels remarquables et le sujet de la réparation en nature sont déjà d'actualité avec notamment les zones humides et les espèces protégées. On voit l'émergence de « réserves » de mesures compensatoires (à la marge des plans d'action en faveur des zones humides, positionnement de la Caisse des Dépôts).

Les FUTURS POSSIBLES DÉTAILLÉS

Modalité 1 - une fiscalité écologique incitative différenciée favorable aux pratiques à faible impact

- densification et amélioration du bâti dans les secteurs déjà construits
- développement de filières de réutilisation, de recyclage, de location
- développement du télétravail
- l'économie d'usage (location) tend à remplacer l'achat

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

Le bâti tend à se densifier dans les secteurs déjà urbanisés, en particulier à proximité des gares. Les entreprises se réorientent en fonction de l'évolution de la consommation, notamment vers la location plutôt que l'achat. Les secteurs ruraux nécessitant plus de déplacements individuels sont désavantagés par rapport aux secteurs urbains et tendent à se dépeupler. Le télétravail se développe, mais seulement là où le débit est suffisant et où les services subsistent (école, commerces ...), les autres secteurs peinent à conserver des emplois et des habitants. Le tourisme d'hiver devient plus onéreux, sa part tend à diminuer alors que le tourisme estival doux progresse (cyclisme randonnée ...).

Les territoires peuvent créer leur propre fiscalité, par exemple, en Savoie une fiscalité sur les péages autoroutiers et transports, ou une valorisation de la production hydraulique au profit du territoire. Dans ce contexte, la Région pourrait être le chef de file pour étudier et organiser le financement de la transition énergétique. Ces nouvelles taxes tendent toutefois à rapprocher cette modalité de la suivante ...

Modalité 2 - Une fiscalité écologique sanction, en application du principe du pollueur-payeur

- fort développement des filières de réutilisation, de location et de recyclage, du télétravail
- développement des circuits courts et de l'agriculture locale,
- relocalisation de l'économie à proximité des pôles d'habitat,
- forte diminution des activités nécessitant des déplacements ou des ressources,
- forte diminution du tourisme hivernal traditionnel, apparition d'un tourisme estival doux

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

L'économie savoyarde est fortement réorientée, afin de faire face aux hausses de taxes nationales sur les produits pétroliers et les ressources. Le modèle touristique actuel basé sur les transports est très pénalisé, quelques secteurs subsistent, désormais réservés à l'accueil des touristes les plus fortunés, ailleurs le modèle touristique est fortement revisité, afin de diminuer la part des transports et de l'énergie (cyclisme, randonnées ..). On constate une baisse d'activité des secteurs dépendants de l'automobile ou des transports, en particulier, les petites entreprises locales ancrées sur les territoires ruraux sont à la peine. Les circuits courts et l'agriculture locale sont favorisés, avec une priorité donnée aux productions nécessitant peu d'énergie (le modèle herbager résiste bien). Le télétravail se développe là où le débit est suffisant et les services subsistent. Par rapport à la modalité précédente la dualité entre les secteurs riches ou proches des services (y compris la desserte électronique) et de l'emploi est beaucoup plus marquée.

Modalité 3 - La responsabilité environnementale prend le relais de la fiscalité écologique

La fiscalité écologique financière subsiste, mais les pouvoirs publics mettent fortement l'accent sur la réparation en nature : une entreprise ne peut s'installer sur un site naturel ou des terres agricoles à forte valeur que si elle procède à une récréation « en nature » des milieux remarquables qu'elle a pu détruire lors de son installation ou à une compensation de la productivité agricole. Un aménagement public est soumis à la même obligation. La fiscalité écologique financière est bien moins coûteuse que la réparation en nature..

Conséquences pour la Savoie vues par des acteurs locaux

Une forte concurrence peut apparaître pour l'acquisition des surfaces remarquables pour compenser en nature. Faut-il créer localement des banques d'échanges (compensation environnementale, restauration de friches ...), faut-il imposer que tout projet d'aménagement soit compensé au sein du même territoire, afin que le territoire savoyard ne devienne pas une banque dans lequel les porteurs de projets les plus riches viendraient faire leur marché ?

Le risque est fort d'assister à une sanctuarisation de certains territoires voire du département tout entier, qui pourrait servir de réservoir de mesures compensatoires, vue à l'échelle nationale.

Un effet pervers prévisible serait d'une part, la sanctuarisation de certains territoires ruraux, d'autre part le sacrifice des zones sans capacité à accueillir des mesures compensatoires qui accueilleraient la totalité des aménagements, logements, activités, servitudes de toutes sortes. Le coût du foncier augmenterait fortement, avec l'apparition d'un territoire à 2 vitesses. La dualité imaginées dans les deux modalités précédentes est ici à son maximum.



DIRECTION DÉPARTEMENTALE DES TERRITOIRES DE SAVOIE
Service prospectives territoriales

Avec l'appui de :



Savoie 2040 est une démarche de prospective territoriale commanditée par le Préfet de la Savoie, et réalisée avec la participation d'acteurs institutionnels locaux. Cette fiche est issue du diagnostic prospectif (2014) qui identifie des facteurs de changement déterminants pour l'avenir de la Savoie, sous forme de questions, et imagine des futurs possibles à l'horizon 2040. C'est un travail très exploratoire, sans tabous, qui ne vise pas à définir des futurs souhaitables ou à éviter, ni à relayer des politiques publiques.

Il n'est pas le fait de spécialistes, mais d'un travail bibliographique de l'équipe projet Savoie 2040 et d'un travail en atelier avec les partenaires de la démarche: il est à utiliser comme un questionnement sur l'avenir du territoire et non comme une référence formelle sur les sujets traités.