



T

H

É

M

A

Essentiel

Commissariat général au développement durable

Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe

DÉCEMBRE 2017

La réduction des aides publiques dommageables à l'environnement constitue un enjeu majeur en matière de lutte contre les pollutions et les gaz à effet de serre. La difficulté d'une telle politique réside cependant dans la délicate conciliation entre l'objectif premier de l'aide et son effet secondaire préjudiciable à l'environnement. Il peut s'agir par exemple d'une aide financière ou d'une défiscalisation au bénéfice d'un secteur, dans le but de soutenir son activité ; il peut s'agir d'aides à deux politiques ayant des objectifs éventuellement divergents tels que la construction de logements et la lutte contre l'artificialisation des sols.

Le volume de ces aides reste important en France malgré des améliorations récentes notamment en matière de déchets et de carburants. Une réforme en profondeur, qui reste nécessaire, passera par la conciliation des différents objectifs et serait favorisée par la mise en place d'un exercice systématique, structuré et chiffré des aides dommageables comme le pratiquent déjà certains pays.

La volonté de réduire ces aides fait l'objet d'un consensus international. Les déclarations du G7 de Toyama en 2016 ainsi que du G20 de Pittsburgh en 2017 enjoignent ainsi les États à rationaliser et éliminer à moyen terme ces aides dommageables. L'Union européenne insiste également

pour que les États membres procèdent à leur réforme. Toutefois, leur définition, ainsi que leur périmètre, ne font pas consensus.

UN CONCEPT À PÉRIMÈTRE VARIABLE

La définition retenue ici est la plus large possible et correspond à celle adoptée par le FMI : il s'agit de l'ensemble des aides publiques qui peuvent se révéler nuisibles pour l'environnement, de par leurs effets dommageables directs ou indirects. Trois types d'aides publiques dommageables peuvent ainsi être identifiées. Tout d'abord, les aides publiques directes, c'est-à-dire les transferts financiers directs de l'État ou des collectivités territoriales vers des agents privés ou éventuellement publics (par exemple une subvention versée par un organisme public pour l'extension d'infrastructures portuaires). Ensuite, les aides indirectes sous forme de réduction ou d'exonération de taxes environnementales, conférant un avantage en termes de revenus à son bénéficiaire sans qu'il y ait eu un transfert financier direct, comme par exemple un taux réduit de taxe sur le carburant pour un secteur professionnel particulier. Enfin, les aides implicites, c'est-à-dire lorsque le coût d'une pollution est insuffisamment compensé par une taxe en vigueur du fait d'un taux trop bas ou d'une assiette pas suffisamment large, ou le coût pas du tout compensé du fait de l'absence de taxe. Ainsi, en l'absence d'une taxe spécifique et proportionnée sur le comportement pollueur, il est considéré que celui-ci est implicitement subventionné puisque le coût de la pollution est supporté par la collectivité, en contradiction avec le principe pollueur-payeur. En matière de pollution de l'air par exemple, les émissions de particules augmentent les risques de maladies infectieuses pulmonaires. Or, ces maladies ont un coût pour la société (coût médical, coût en termes de bien-être...). Dans la logique pollueur-payeur, le responsable de la pollution (ici le conducteur de véhicule émetteur de particules) devrait être taxé à hauteur du coût pour la société de cette pollution.

Cette définition correspond également à celle retenue par un rapport novateur du Centre d'analyse stratégique (CAS) de 2012 qui a, pour la première fois, tenté de recenser l'ensemble des aides publiques dommageables en France et d'en donner une définition précise en retenant le champ le plus large (*encadré*).

Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe

Encadré - Le rapport relatif aux aides publiques dommageables à la biodiversité de 2012

Composé d'experts scientifiques et économiques et des parties prenantes au dialogue environnemental (ONG, syndicats patronaux et de salariés...), ce groupe de travail, présidé par Guillaume Sainteny, s'est réuni en 2010, suite à la saisine du secrétaire d'État chargé de l'écologie et de la secrétaire d'État chargée de la Prospective et du développement. Publié en 2012, ce rapport non exhaustif a tenté de dresser une liste précise des subventions et autres aides d'origine non fiscale ayant un impact sur l'environnement. Il a également analysé de manière qualitative et, quand cela était possible, de manière quantitative, les dommages causés à la biodiversité par ces subventions. Enfin, il a proposé des pistes d'évolution et de réformes de ces subventions afin de les réduire, voire d'annuler, leur impact dommageable sur la biodiversité.

CERTAINES AIDES ONT ÉTÉ SUPPRIMÉES

À la suite de ce rapport, plusieurs réformes ont été menées dès 2013, dont les principales portent sur la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), le droit annuel de francisation des navires, et les engrais et fertilisants azotés.

Ainsi, la TGAP a été élargie sur sa composante « air » : douze nouvelles substances ont été incluses dans son assiette entre 2013 et 2014, dont l'arsenic ou le mercure. Due par tout industriel procédant à des rejets de polluants dans l'atmosphère, la TGAP internalise désormais plus largement les pollutions de l'air issues des émissions de produits chimiques dans l'atmosphère par les industriels.

De même, l'assiette du droit annuel de francisation (DAFN), qui s'applique aux navires portant pavillon français, a été modifiée afin de tenir compte des émissions de CO₂ des navires. Alors qu'elle était fonction de la seule longueur du navire jusqu'à 2013, elle a depuis été élargie au niveau d'émissions de CO₂ des moteurs et s'applique aussi aux véhicules nautiques à moteur, auparavant exonérés.

En 2014, conformément à une recommandation du rapport du CAS, les engrais et fertilisants minéraux azotés ont vu leur taux de TVA passer de 10 % à 20 %, seuls ceux utilisables en agriculture biologique ou d'origine organique agricole conservant un taux réduit de 10 %.

ET DES RÉFORMES D'ENVERGURE LANCÉES

La France a lancé deux grandes réformes d'envergure de long terme pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et contre la pollution de l'air.

Depuis 2014, elle applique une composante carbone sur la consommation d'énergies fossiles (carburants principalement) en fonction du niveau d'émission de CO₂ ainsi que sur des produits auparavant exonérés de taxes, comme le gaz naturel, ou peu taxés, comme les combustibles. Cette composante carbone vise à compenser les coûts sociaux et environnementaux induits par les émissions de gaz à effet de serre. Fixé initialement à 7 €/tonne de CO₂ émis en 2014, son taux devrait atteindre 86 €/tCO₂ en 2022, comme proposé dans le projet de loi de finances pour 2018.

La France a également engagé depuis 2015, une politique de réduction de l'écart de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) entre le gazole et l'essence. Cet écart n'est en effet pas justifié d'un point de vue environnemental, le gazole restant globalement plus polluant que l'essence. Cette différence est ainsi passée entre 2014 et 2017 de 17 à 12 c€/l. L'alignement de la fiscalité d'ici 2022 permettra d'afficher un signal-prix identique pour le consommateur entre ces deux carburants (*voir Références*).

MAIS LES AIDES RESTENT IMPORTANTES

Malgré les réformes, de nombreuses aides dommageables sont encore en vigueur et concernent tous les types de pollution (de l'eau, de l'air...) et de pression (changement climatique, artificialisation des sols...). Il peut s'agir d'aides versées à des secteurs pollueurs, de crédits ou réductions d'impôt, voire d'absence de taxation. Ainsi, par exemple, bien que l'utilisation intensive d'engrais azotés soit reconnue comme une source importante de pollution des eaux souterraines, elle ne fait l'objet de quasiment aucune fiscalité. De même, de nombreux véhicules sont encore exonérés de taxe à l'essieu malgré leur contribution notable à la pollution de l'air.

Les dépenses fiscales relatives aux énergies fossiles représentent un coût budgétaire très important, dépassant les 5 milliards d'euros. Elles profitent à certains secteurs économiques ciblés, principalement afin de favoriser la compétitivité des entreprises françaises au regard de leurs concurrentes directes étrangères. Ces dépenses sont majoritairement liées à la principale taxe en vigueur sur les énergies, la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Par exemple, l'exonération pour le transport aérien commercial atteint 2,7 milliards d'euros et correspond à l'émission de 21 millions de tonnes de CO₂ (*figure 1*).

Les aides dommageables à l'environnement, une réalité complexe

Fig. 1 - Principales dépenses fiscales relatives aux énergies fossiles

Nom de la dépense	Montant de la dépense budgétaire (2015 en M€)	Part d'émissions de CO ₂ liée à la dépense fiscale (en M tCO ₂) [*]
Exonération de TICPE sur les carburants utilisés dans le transport aérien commercial <i>(dont exonération de TICPE sur les vols intérieurs)</i>	2 730 <i>(310)</i>	21,42 <i>(2,44)</i>
Taux réduit de TICPE pour le gazole non routier (engins agricoles et BTP)	1 783	13,12
Remboursement de TICPE sur le transport routier de marchandises	375	8,85
Exonération de TICPE sur les produits énergétiques utilisés par certains bateaux	340	1,94
Remboursement partiel de TICPE en faveur des agriculteurs	103	3,90

Sources : Annexes au PLF 2017 – Évaluation des voies et moyens - Tome II.
*Estimations CGDD

UNE NÉCESSAIRE CONCILIATION DE DIFFÉRENTS OBJECTIFS

De nombreux freins entravent la réforme des aides dommageables à l'environnement qui nécessite souvent de concilier différents objectifs. Les freins sont de nature économique, ou d'ordre juridique voire à l'échelle internationale, principalement en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. Parfois, la volonté de réforme amène à mettre en concurrence des politiques nationales d'intérêt général.

Ainsi, la réforme de ces aides peut nécessiter de concilier des objectifs environnementaux avec des objectifs économiques. En effet, de nombreuses aides publiques dommageables ont été créées afin de soutenir des activités économiques et préserver la compétitivité d'un secteur. Par exemple, le transport routier de marchandises bénéficie d'un taux réduit de TICPE sur le gazole qui lui permet de se situer au 3^e rang européen en matière de coût de carburant, et de préserver sa compétitivité face aux pays frontaliers. Sans ce taux réduit, il se situerait au 12^e rang. De manière générale, afin de concilier l'objectif économique et l'objectif environnemental, la suppression de l'aide publique dommageable doit s'accompagner d'une réflexion sur la redistribution au secteur concerné des recettes supplémentaires liées à cette suppression. Dans ces conditions, apporter une aide à des secteurs peut s'avérer légitime, mais il serait plus efficace que cette aide transite par d'autres canaux : ainsi, elle ne jouerait pas pour les entreprises de ces secteurs comme une désincitation à limiter leur consommation de carburant, en raison des exonérations qui s'appliquent. Cependant, un tel système redistributif peut s'avérer difficile à concevoir, du fait de contraintes économiques, sociales ou juridiques.

La réforme de certaines aides ne peut par ailleurs s'imaginer qu'à un niveau international pour être efficace.

Ainsi, par exemple, en matière de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, les navires de marchandises ne sont aujourd'hui soumis à aucune taxe compensant leurs émissions de CO₂. La France pourrait décider de taxer ces navires à l'entrée des ports, mettant ainsi fin à cette aide implicite. Cependant, les navires pourraient être alors tentés d'aller décharger dans des ports situés dans des pays voisins. Dès lors, ils échapperaient à la taxe et celle-ci n'aurait conduit qu'à créer

une fuite de carbone vers un autre pays tout en réduisant l'attractivité économique des ports français. En conséquence, dans ce cas précis, toute réforme de l'aide ne peut s'imaginer qu'à un niveau international et nécessite un dialogue intergouvernemental approfondi au préalable. La France est d'ailleurs active dans la réflexion engagée au niveau international dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale afin de limiter les émissions de CO₂ du secteur du transport de marchandises en mer.

D'autres difficultés plus techniques peuvent également ralentir le travail de réforme des aides publiques dommageables. Ainsi, certaines réformes sont juridiquement complexes à mettre en œuvre, notamment au regard de la réglementation européenne ou internationale. Elles demandent alors un travail de long terme afin de sécuriser juridiquement tout dispositif avant de le mettre en œuvre. Par exemple, l'exonération de TICPE pour les vols commerciaux internationaux se base juridiquement sur une convention internationale (la convention relative à l'aviation internationale de 1944). Cette convention doit donc être modifiée au préalable afin de réformer cette exonération. L'analyse juridique approfondie de chaque aide publique dommageable est donc un préalable nécessaire à une politique efficace de réduction de ces aides.

Les impératifs environnementaux peuvent enfin se trouver en contradiction avec d'autres impératifs majeurs portés par différentes politiques nationales. À ce titre, la politique de lutte contre l'artificialisation peut entrer en contradiction avec la politique du logement qui vise à assurer un nombre de construction de logements suffisant pour éviter les situations de tensions en matière d'habitation. Une réforme est d'autant plus difficile que ces deux politiques poursuivent des objectifs légitimes.

LES EXEMPLES D'ÉVALUATION ALLEMAND ET ITALIEN

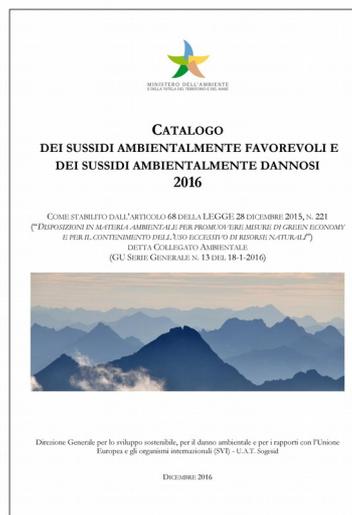
Le rapport de 2012 sur les aides publiques dommageables à la biodiversité a constitué une première étape novatrice qui a permis de mettre en avant ce sujet. Il a également démontré la grande complexité de déterminer avec précision quelles sont ces aides. Depuis, la Cour des comptes a publié en 2016 un rapport sur l'efficacité des dépenses fiscales à l'environnement, en consacrant une partie sur les dépenses fiscales défavorables à l'environnement. Ce rapport a notamment pointé le fait qu'il manquait un véritable travail d'évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales environnementales. Une telle évaluation permettrait de donner de la cohérence à l'ensemble des dispositifs fiscaux relatifs au développement durable, remettant ainsi en cause les mesures aux effets contradictoires sur l'environnement.

S'inspirant elles-mêmes du rapport français de 2012, des études allemandes et italiennes ont été récemment publiées et sont davantage structurées (figure 2). Elles listent l'ensemble des aides publiques à l'environnement, en distinguant les aides dommageables et favorables à l'environnement, en classifiant ces aides par secteur économique (agriculture, énergie, transport et autres) et par catégories d'aides (subventions directes, aides à caractère fiscal, taux de TVA réduit...), tout en indiquant les montants financiers annuels que ces aides représentent. Elles sont également plus systématiques car soumises à une obligation de révision à court terme régulière (exercice biennuel en Allemagne par exemple, et qui devrait être annuel en Italie). Enfin, elles évaluent l'impact environnemental de chaque aide publique. Ces études permettent ainsi, via un seul document, d'accéder à toutes les informations sur toutes les aides publiques dommageables à l'environnement en vigueur.

Références

- Sainteny, G. (2012), « Les aides publiques dommageables à la biodiversité », Rapport de la mission présidée par Guillaume Sainteny, Centre d'analyse stratégique La documentation française, Rapports et documents n° 43.
- Harding, M. (2014), « The diesel differential: Differences in the tax treatment of gasoline and diesel for road use », OECD taxation working papers, n° 21

Fig. 2 - Couvertures des rapports italien et allemand sur les aides publiques dommageables à l'environnement



Directrice de la publication : Laurence Monnoyer-Smith, Commissaire générale au développement durable
Rédactrice en chef : Laurence Demeulenaere
Auteur : François-Xavier Pourquier
Dépôt légal : décembre 2017
ISSN : 2555-7564

Commissariat général au développement durable

Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable
Sous-direction de l'économie des ressources naturelles et des risques
Tour Séquoia
92055 La Défense cedex
Courriel : ernr.seei.cgdd@developpement-durable.gouv.fr

www.ecologique-solidaire.gouv.fr

