



AVIS SUR LES MESURES FISCALES RELATIVES À L'ENVIRONNEMENT ET AUX TRANSPORTS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2020

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport pour avis de M. Jean-François Longeot, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 13 novembre 2019, sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport pour avis de M. Jean-François Longeot **sur les mesures fiscales relatives à l'environnement et aux transports de la première partie du projet de loi de finances pour 2020** et adopté 9 amendements.

Permettre aux collectivités de développer des services de mobilité sur l'ensemble du territoire

Lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, le Sénat **s'était alarmé de l'absence de financement prévu** pour permettre aux communautés de communes qui se saisiront de la compétence d'organisation des mobilités de développer une offre de transports dans les territoires qui en sont aujourd'hui dépourvus¹.

Dans la mesure où la plupart de ces intercommunalités ne mettront pas en place des services réguliers de transport compte tenu de leur coût élevé, elles ne **bénéficieront pas des recettes du versement mobilité (VM)**².

Or, sans ressources dédiées et pérennes, les communautés de communes **ne pourront pas mettre en place des services de mobilité**, pourtant essentiels pour lutter contre les fractures sociales et territoriales et réduire les émissions de gaz à effet de serre.

Le Sénat avait par conséquent **prévu dans le projet de loi d'orientation des mobilités un dispositif de financement de la compétence d'organisation des mobilités**, qui a été supprimé par l'Assemblée nationale, le Gouvernement renvoyant le règlement de cette question au prochain projet de loi de finances.

Force est pourtant de constater que **le projet de loi de finances pour 2020 ne comporte aucune mesure permettant aux intercommunalités de bénéficier d'une ressource dédiée pour financer des services de mobilité**, puisqu'il se borne à attribuer aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre une fraction de TVA à compter de 2021 pour compenser la suppression de la taxe d'habitation.

¹ Afin de couvrir l'ensemble du territoire par une autorité organisatrice de la mobilité, le projet de loi d'orientation des mobilités prévoit que les communes devront délibérer avant le 31 décembre 2020 pour transférer, à compter du 1^{er} juillet 2021, la compétence d'organisation des mobilités aux communautés de communes dont elles sont membres.

² Voir les rapports de M. Didier Mandelli, faits au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sur le projet de loi d'orientation des mobilités en première lecture (<http://www.senat.fr/rap/118-368-1/118-368-1.html>) et en nouvelle lecture (<http://www.senat.fr/rap/119-085/119-085.html>).

C'est pourquoi, **la commission a adopté un amendement** de M. Jean-François Longeot, rapporteur pour avis des crédits de la première partie, et de M. Didier Mandelli, rapporteur du projet de loi d'orientation des mobilités et rapporteur pour avis des crédits relatifs aux transports ferroviaires, collectifs et fluviaux, **visant à réintroduire un dispositif de financement dans le projet de loi de finances**. Il s'agit d'attribuer aux communautés de communes qui exercent la compétence d'organisation des mobilités, et qui ne perçoivent pas de versement mobilité, **une part du produit de la taxe sur les carburants (TICPE) d'un montant de 10 euros par habitant**, c'est-à-dire le montant moyen que coûte la mise en place d'un « bouquet de services de mobilité » (transport à la demande, plateforme d'autopartage ou de covoiturage, vélos en libre-service, etc.).

Comme l'a relevé le **Conseil des prélèvements obligatoires** dans un rapport récent³, la fiscalité environnementale a représenté en 2018 un rendement total de **56 milliards d'euros** ; une partie de ces recettes doit être allouée au développement de l'offre de transports sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, la commission a adopté **un amendement supprimant la baisse de 45 millions d'euros de la compensation versée par l'État aux autorités organisatrices de la mobilité (AOM)** liée au relèvement du seuil de salariés à partir duquel les employeurs sont assujettis au VM opéré en 2016.

Outre le fait qu'elle **revient sur l'engagement de l'État** à compenser la perte de recettes subie par les AOM, cette baisse va à l'encontre des objectifs de développement des mobilités pourtant affichés par le Gouvernement, en **privant les autorités organisatrices de ressources importantes pour financer leur politique de mobilité**. Elle pénalise de surcroît les collectivités qui ont fait des efforts pour encourager l'installation d'entreprises et la création d'emplois.

Par ailleurs, **elle s'ajoutera à la perte de recettes de 45 millions d'euros en 2023, puis de 30 millions d'euros par an à partir de 2024** que les autorités organisatrices connaîtront du fait de la réforme des modalités de franchissement des seuils sociaux prévue par la loi « PACTE » du 22 mai 2019⁴.

Une taxation du transport aérien et routier sans accompagnement des secteurs à réaliser leur transition énergétique

Une hausse de la fiscalité sur le transport routier de marchandises et sur le transport aérien mal anticipée et mal accompagnée

Le projet de loi de finances **traduit les annonces du Gouvernement de juillet dernier**, à l'issue du 2^e Conseil de défense écologique, relatives à la fiscalité des transports – il prévoit, à compter du 1^{er} janvier 2020 :

- **de diminuer de 2 centimes d'euros par litre le remboursement de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gazole dont bénéficient les entreprises de transport routier de marchandises⁵**, ce qui représenterait une hausse de la fiscalité sur ce secteur de 70 millions d'euros en 2020 et de 140 millions d'euros à partir de 2021 (article 19) ;

³ Conseil des prélèvements obligatoires, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », Septembre 2019.

⁴ Loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises.

⁵ Après remboursement, le tarif de TICPE dû par les transporteurs routiers sera de 45,19 c€/L au lieu de 43,19 c€/L actuellement (contre 59,40 c€/L pour le tarif normal).

- **d'augmenter les tarifs de la taxe de solidarité sur les billets d'avion** (dite taxe « Chirac »), entre 1,50 et 3 euros par billet pour les vols intérieurs et intra-européens, et entre 9 et 18 euros pour les vols hors Union européenne, ce qui représenterait un produit supplémentaire de **180 millions d'euros par an** (article 20).

Ces deux recettes **seraient affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf)** pour financer la hausse de ses dépenses, qui s'élèveront à près de 3 milliards d'euros en 2020, conformément à la trajectoire prévue par le projet de loi d'orientation des mobilités.

S'agissant du transport routier de marchandises, la commission regrette que la solution retenue pour faire contribuer ce secteur au financement des infrastructures de transport **repose essentiellement sur les entreprises françaises et non sur les transporteurs étrangers** qui s'approvisionnent en carburant en dehors de France, et qui par conséquent utilisent et dégradent les infrastructures sans contribuer à leur entretien. Lors du lancement des Assises de la mobilité, la ministre chargée des transports avait pourtant indiqué son souhait de « *faire payer les poids lourds qui transitent par notre réseau sans participer à son financement* »⁶, un objectif qui avait été rappelé à plusieurs reprises au cours des débats relatifs au projet de loi d'orientation des mobilités.

La commission déplore par ailleurs que cette augmentation de fiscalité **ne soit pas assortie d'un plan permettant d'accompagner le secteur du transport routier de marchandises pour réaliser sa transition énergétique et recourir à des véhicules moins émetteurs de gaz à effet de serre**. Il est essentiel que ce secteur, comme celui de l'automobile à travers le contrat stratégique de filière, puisse bénéficier d'une visibilité sur la trajectoire fiscale et réglementaire envisagée ainsi que sur les dispositifs d'accompagnement pouvant être mis en œuvre.

S'agissant du transport aérien, **plutôt que d'introduire une véritable « éco-contribution »** comme annoncé, le Gouvernement a fait le choix de majorer les tarifs de la taxe sur les billets d'avion, qui ne prend qu'imparfaitement en compte l'impact environnemental des vols puisque ses tarifs varient en fonction de la classe du billet (affaire, économique, premium) et de la destination du vol (à l'intérieur ou à l'extérieur de l'Union européenne).

Comme pour le secteur routier, il est regrettable que cette hausse de la fiscalité **ne soit pas assortie d'une politique d'aide à la réduction des émissions de CO₂ du transport aérien**, à travers notamment le soutien au développement d'une filière de biocarburants.

Par ailleurs, alors que les vols vers la Corse et vers les territoires ultra-marins ainsi que les lignes d'aménagement du territoire **devaient être exclus de la hausse de la taxe sur les billets d'avion dès son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020**, cette exemption s'appliquera finalement à une date ultérieure fixée par arrêté, le temps que la Commission européenne examine la conformité de cette disposition avec le droit de l'Union européenne.

La Commission européenne n'ayant été officiellement saisie que le 29 octobre dernier de la mesure législative, **il est à craindre que les vols concernés subissent la hausse de la taxation en janvier prochain**, ce qui pénaliserait les voyageurs de ces territoires éloignés ou enclavés. Cela traduit le **manque d'anticipation du Gouvernement**, s'agissant d'une mesure qui a été annoncée au début du mois de juillet.

⁶ Interview d'Élisabeth Borne au Journal du Dimanche, 16 septembre 2017.

Une suppression progressive du taux réduit de TICPE sur le gazole non routier qui tient compte des erreurs de l'an passé

L'article 16 du PLF pour 2020 vise à **supprimer progressivement, entre 2020 et 2022, le tarif réduit de TICPE** sur le gazole non routier (GNR)⁷, à l'exception de certains usages dont les usages agricoles.

Cette suppression **est assortie de mesures d'accompagnement** en faveur des secteurs concernés⁸ : possibilité de plein droit de majorer le prix des contrats en cours, afin de pouvoir répercuter la hausse de la fiscalité, création d'un dispositif de « suramortissement » pour l'acquisition d'engins non routiers utilisant des carburants alternatifs, application en contrepartie d'un taux très réduit de TICPE pour les travaux statiques ou de terrassement des secteurs économiques particulièrement exposés à la concurrence (manutention portuaire, industrie extractive etc.).

Les prévisions de recettes supplémentaires pour l'État sont estimées à 200 millions d'euros en 2020 et à **870 millions d'euros par an à partir de 2023**.

La suppression du tarif réduit de TICPE sur le GNR était déjà prévue dans le projet de loi de finances de l'année dernière – avant d'être retirée à la suite du mouvement des « gilets jaunes » – **mais de manière brutale, puisqu'elle n'était pas lissée dans le temps et qu'elle ne comportait pas de mesures d'accompagnement**, ce qui aurait notamment conduit les entreprises de travaux publics à supporter une hausse de fiscalité très importante d'un seul coup sans pouvoir la répercuter. **La commission avait adopté un amendement pour la rendre progressive, en l'étalant sur quatre ans (jusqu'en 2022)**.

Il est donc satisfaisant de constater que le dispositif proposé cette année **prend en compte les critiques formulées lors de la discussion budgétaire de l'année dernière, et laisse le temps aux acteurs de s'adapter à la hausse de la fiscalité**.

Une réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique qui privilégie la logique budgétaire à l'ambition d'augmenter le nombre de logements rénovés

L'article 4 du projet de loi de finances pour 2020 vise à transformer le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui permet aux contribuables de **bénéficier d'une réduction de leur montant d'impôt sur le revenu ou d'un remboursement** au titre des dépenses qu'ils effectuent pour l'amélioration de la qualité énergétique de leur habitation principale, en **aide financière directement perceptible au moment des travaux**.

Au 1^{er} janvier 2020, le CITE sera **remplacé par une prime de transition énergétique pour les ménages modestes et très modestes**, versée par l'Agence nationale de l'habitat (Anah) lors de la réalisation des travaux **et fusionnée avec les aides du programme « Habiter Mieux Agilité »** de l'Agence. **Les autres ménages continueront de bénéficier du CITE jusqu'au 31 décembre 2020, à l'exception des ménages les plus aisés (déciles de revenus 9 et 10) qui en seront exclus**.

Par ailleurs, la prime comme le CITE seront versés **non pas en fonction du prix d'achat des équipements ou des travaux de rénovation réalisés, mais de leur performance énergétique** – à chaque type de dépense correspond un forfait particulier.

⁷ Ce tarif passerait de 18,82 c€/L en 2019 à 37,68 c€/L en 2020, 50,27 c€/L en 2021 puis rejoindrait celui du gazole routier à compter de 2022.

⁸ Hors usages agricoles, le gazole non routier est utilisé par les secteurs du bâtiment et des travaux publics pour 37 %, du transport ferroviaire pour 6 % et de l'industrie (de manière diffuse) pour 57 %.

Au 1^{er} janvier 2021, le CITE sera supprimé et la prime bénéficiera à **tous les ménages modestes et intermédiaires**.

La transformation du CITE en prime présente l'avantage d'apporter une **aide financière aux ménages dès la réalisation des travaux**, sans que ceux-ci aient besoin de faire une avance de trésorerie. Fusionnée avec les aides de l'Anah, la nouvelle prime permettra de **solvabiliser de manière plus importante les ménages modestes et très modestes**.

Toutefois, le choix de recentrer les aides à la rénovation énergétique sur les ménages modestes, en excluant les ménages des déciles 9 et 10 du CITE, **pourrait conduire à freiner le rythme des travaux de rénovation énergétique**, ce qui va à l'encontre de l'objectif de rénovation de 500 000 logements par an que s'est fixé le Gouvernement dans le plan rénovation énergétique des bâtiments adopté en 2018. En effet, comme le rappelle l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances, 50 % des travaux de rénovation éligibles au CITE ont été réalisés par ces ménages en 2017.

Lors de l'examen du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a par conséquent présenté un amendement permettant à ces ménages de bénéficier du CITE au titre des travaux d'isolation des parois opaques. La commission a souhaité aller plus loin, en **permettant à ces ménages de continuer à bénéficier du crédit d'impôt lorsqu'ils réalisent des travaux de rénovation globale de leurs logements énergivores** (étiquettes F ou G) permettant un gain énergétique important (passage à une étiquette A, B ou C).

Par ailleurs, la commission regrette que plusieurs restrictions aient été apportées au CITE **dans une logique d'économie budgétaire incompatible avec l'ambition d'augmenter le nombre de logements rénovés**. C'est pourquoi, elle a adopté des amendements visant à :

- **maintenir la possibilité pour les locataires de bénéficier du CITE** au titre des travaux de rénovation réalisés dans leur habitation principale ;
- **réintroduire l'éligibilité au CITE des chaudières à gaz à très haute performance énergétique** qui, lorsqu'elles remplacent des chaudières anciennes comme des chaudières au fioul, permettent des gains énergétiques importants ;
- **augmenter le montant de l'aide pour le remplacement des fenêtres à simple vitrage par des fenêtres à double ou triple vitrage** de 40 à 100 euros par équipement, considérant que ces travaux permettent de réaliser des gains énergétiques non négligeables et qu'ils peuvent constituer un point d'entrée dans la rénovation énergétique et conduire par la suite à la réalisation de travaux plus ambitieux.

Une réforme du malus automobile source de complexité pour les professionnels et les consommateurs

À la suite du scandale provoqué par le « *dieselgate* », un nouveau cadre réglementaire européen relatif à la mesure des émissions des CO₂ des véhicules a été élaboré. Le nouveau **cycle d'essai WLTP** (« procédure d'essai mondiale pour les voitures particulières et véhicules utilitaires légers »), qui remplace la norme NEDC (« nouveau cycle européen de conduite »), permet de mieux mesurer les émissions des véhicules, en étant plus proche de la conduite en conditions réelles, et conduit à **réévaluer de 25 % en moyenne le niveau de ces émissions**.

Sans modification du cadre fiscal applicable aux véhicules, **ce changement conduirait à une augmentation importante de la fiscalité et en particulier du malus automobile**. C'est pourquoi **l'article 18 du projet de loi prévoit de réviser le barème des taxes applicables aux véhicules**.

Il procède par ailleurs à une simplification du cadre fiscal en fusionnant la taxe fixe régionale et la taxe de gestion lors de la délivrance du certificat d'immatriculation, et **en intégrant dans le barème du malus automobile trois autres écotaxes sur les véhicules polluants** (taxe CO₂ pour les véhicules d'occasion, taxe annuelle sur les véhicules particuliers les plus polluants, malus sur les voitures puissantes), ce qui conduit à **renforcer le montant du malus sur les véhicules les plus émetteurs**.

Par ailleurs, cet article durcit l'ensemble du barème du malus automobile **en abaissant le seuil d'émissions à partir duquel il s'applique de 117 à 110 grammes de CO₂ par kilomètre**, et prévoit que ce barème soit remplacé au cours du premier semestre 2020 – à une date fixée par décret – **par un nouveau barème calculé selon la norme WLTP⁹**, qui s'appliquerait à partir d'un seuil d'émissions de **138 grammes de CO₂ par kilomètre**.

Bien qu'elle s'applique à partir d'un niveau d'émissions plus élevé, cette nouvelle grille du malus **ne permettra pas d'assurer la neutralité fiscale du changement de norme pour l'ensemble des véhicules**. En effet, alors que dans le système NEDC, la valeur des émissions est mesurée par familles de véhicules, sur la base des émissions du véhicule représentatif de cette famille le plus favorable, la norme WLTP conduit à attribuer un niveau d'émissions à chaque véhicule, en fonction de ses caractéristiques et de ses équipements optionnels.

Le passage en cours d'année – à une date inconnue – au système WLTP conduira donc à une augmentation du montant du malus sur certains véhicules, **ce qui est source de complexité pour les professionnels et pour les consommateurs**. Plusieurs mois pouvant s'écouler entre le moment où la commande d'un véhicule est réalisée et la date de son immatriculation – date à laquelle le malus est appliqué –, le consommateur n'aura en effet pas de visibilité sur le montant effectif du malus qu'il devra acquitter.

C'est pourquoi la commission a adopté **un amendement visant à reporter au 1^{er} janvier 2021 l'entrée en vigueur de la norme WLTP**.

Par ailleurs, la commission est **opposée à la suppression du compte d'affectation spéciale « aides à l'acquisition de véhicules propres »** prévue par l'article 33 du projet de loi de finances¹⁰. Bien que cette suppression permette de faciliter l'exécution budgétaire¹¹, elle rend moins lisible les montants dédiés au dispositif « bonus-malus », en mettant fin à l'affectation directe de la recette du malus au soutien à l'évolution du parc automobile. Par conséquent, la commission **a adopté un amendement pour maintenir ce compte d'affectation spéciale**.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste) de l'Eure



Jean-François Longeot
Rapporteur pour avis
Sénateur (Union Centriste) du Doubs



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/a19-144-1/a19-144-1.html>
Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable
http://www.senat.fr/commission/dopt_durable/index.html - Téléphone : 01.42.34.23.20

⁹ La mise en place d'une grille de malus au format WLTP dès le 1^{er} janvier 2020, envisagée initialement, n'est pas possible compte tenu des difficultés opérationnelles qui ont été rencontrées pour adapter le système d'immatriculation des véhicules (SIV) et mettre place le nouveau certificat de conformité électronique.

¹⁰ Les dépenses relatives au bonus et à la prime à la conversion sont intégrées dans le programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » du budget général de l'État.

¹¹ Les comptes d'affectation spéciaux devant être à l'équilibre, des ajustements en cours d'exécution budgétaire sont nécessaires en fonction du montant effectivement constaté des recettes du malus et du montant des aides versées.