

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

*FISCALITÉ
ÉCOLOGIQUE
ET FINANCEMENT
DES POLITIQUES
ENVIRONNEMENTALES*

2009
Avis présenté par
Mme Pierrette Crosemarie

MANDATURE 2004-2009

Séance des 17 et 18 novembre 2009

***FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE
ET FINANCEMENT DES POLITIQUES
ENVIRONNEMENTALES***

**Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par Mme Pierrette Crosemarie, rapporteure
au nom de la section des finances**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 7 juillet 2009 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du 18 novembre 2009	1
Première partie - Texte adopté le 18 novembre 2009	3
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I TRAJECTOIRES VERS DE NOUVELLES RÉGULATIONS INTERNATIONALES.....	9
I - LES ENSEIGNEMENTS DE KYOTO.....	9
II - LES INSTRUMENTS.....	11
A - LE MARCHÉ DES DROITS D'ÉMISSION NÉGOCIABLES	11
B - LE MÉCANISME POUR UN DEVELOPPEMENT PROPRE.....	12
C - LA MISE EN ŒUVRE CONJOINTE	12
III - LES ENJEUX DE COPENHAGUE.....	12
A - LES OBJECTIFS.....	13
B - LES MOYENS.....	14
CHAPITRE II L'ENGAGEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE	17
A - CONSTRUCTION DE LA POSITION EUROPÉENNE.....	17
B - LES QUESTIONS EN DÉBAT.....	19
1. Une organisation des enchères au niveau européen.....	19
2. Une affectation au niveau européen	20
3. Préserver la compétitivité.....	20
CHAPITRE III LA FRANCE DANS CETTE MUTATION SOCIÉTALE ET ENVIRONNEMENTALE	23
I - LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE EN FRANCE.....	23
A - LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE	23
1. La TIPP et les taxes assimilées : un impact économique certain, une finalité environnementale modeste.....	23
2. La taxation de l'électricité, un ensemble hétérogène.....	24
3. La fiscalité du trafic routier n'est pas vraiment écologique.....	24
B - L'EAU ET LES DÉCHETS ONT UNE FISCALITÉ DE COUVERTURE DES COÛTS.....	25

1. Les redevances de l'eau potable et d'assainissement	25
2. Les redevances des agences de l'eau	25
3. Le traitement des ordures ménagères est faiblement incitatif.....	25
C - LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP) FONDÉE SUR LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR A ÉTÉ RENFORCÉE	26
D - LA MULTIPLICATION DES DÉPENSES FISCALES DANS LES TRANSPORTS ET L'HABITAT	26
1. Aides aux transports	26
2. Les mesures relatives à l'habitat et à la construction.....	26
II - LA SUITE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT.....	27
III - LE DÉBAT SUR LA TAXE CARBONE.....	29
A - LA NÉCESSITÉ D'ARTICULER LES NORMES ET RÈGLEMENTS AVEC LA TAXE CARBONE	30
B - UN SIGNAL PRIX DONNÉ PAR LA TAXE CARBONE ?	30
1. Problématique de la fixation du niveau de la taxe carbone	30
2. L'assiette de la taxe	31
3. Le niveau de la taxe.....	31
4. La question de la compensation de la taxe	32
IV - LES PROPOSITIONS DU CESE.....	33
A - SUR LA FORME DE LA CONCERTATION	33
B - SUR LE FOND	33
1. Utiliser les mécanismes de marché au service d'une transition énergétique.....	33
2. Mieux prendre en compte les contraintes énergétiques	34
3. Financer l'efficacité énergétique et préparer les transitions	35
4. Veiller aux mesures d'adaptation	37
CONCLUSION.....	39
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	41
ANNEXE À L'AVIS.....	69
SCRUTIN.....	69
DOCUMENT ANNEXE	71
Comment font les autres ?	73
TABLE DES SIGLES	77

AVIS

**adopté par
le Conseil économique, social et environnemental
au cours de sa séance du 18 novembre 2009**

Première partie
Texte adopté le 18 novembre 2009

Le 7 juillet 2009, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental a confié à la section des finances la préparation d'un avis sur la *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*¹.

La section a désigné Mme Pierrette Crosemarie comme rapporteure.

*
* *

En vue de parfaire son information, la section a successivement entendu :

- M. Jacques Le Cacheux, professeur, directeur du département des études à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
- M. Alain Grandjean, économiste, expert de la Fondation Nicolas Hulot ;
- M. Alain Quinet, directeur des finances, de la stratégie et du développement durable du groupe Caisse des dépôts et consignations (CDC) ;
- M. Michel Taly, avocat, co-président de la commission des finances à l'Institut de l'entreprise ;
- M. Christian de Perthuis, économiste, professeur associé à l'université Paris-Dauphine.

La rapporteure remercie vivement les auditionnés et les personnes qui ont bien voulu apporter leur concours à l'élaboration de cet avis par des entretiens et tout particulièrement Michel Fontaine, de la Fédération CGT des finances.

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 167 voix et 6 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

La conférence de Copenhague en décembre 2009 devrait marquer une étape importante pour affronter les dérèglements climatiques de façon globale.

Comme l'indique Jean Jouzel, vice-président du Groupe international d'experts sur le changement du climat (GIEC), il n'y a plus de temps à perdre pour limiter le réchauffement à 2° C par rapport au climat préindustriel. Il faut diviser les émissions de Gaz à effet de serre (GES) par 2 voire par 3 d'ici 2050 puis poursuivre cet effort. C'est un véritable défi car ces émissions n'ont jamais augmenté aussi vite qu'actuellement.

Les effets du changement climatique ne peuvent se penser, pour les scientifiques du GIEC, qu'en tenant compte des interactions entre systèmes terrestres (changement de température, niveau des précipitations, ressources en eau, écosystèmes...) et systèmes humains. « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* » comme le définit dès 1987 le rapport Bruntland. Les capacités d'adaptation au changement climatique sont intimement liées au développement économique et social alors que celui-ci n'est pas réparti de manière équitable entre et au sein des sociétés.

Les négociations seront donc cruciales pour déterminer la nature de la réponse économique et sociale au changement climatique. La réponse doit être tout à la fois globale, d'ampleur, concertée et rapide. Si la crise économique actuelle rend plus difficile les décisions, elle contribue à la prise de conscience de la transformation à opérer pour convertir modes de production, de consommation et d'échanges. Il s'agit d'assurer des transitions économiques, sociales et environnementales pour passer d'une économie destructrice des ressources naturelles à une économie durable, qui intègre les coûts écologiques. De ce point de vue, la politique de lutte contre le réchauffement climatique ne prétend pas résumer toutes les politiques environnementales. Mais elle en est emblématique et l'urgence du moment. Le présent avis lui est donc principalement consacré.

Fiscalité, financements publics et privés, instruments de marché innovants sont questionnés et mis en perspective pour contribuer à cette transition vers une économie bas carbone. Les évolutions financières se situent au niveau international, européen et national.

Aussi est-il essentiel pour le succès des négociations, la conclusion d'un accord juridiquement contraignant, des propositions financières innovantes que la société civile soit partie prenante par ses organisations, ses représentants, des options prises pour l'avenir.

CHAPITRE I

TRAJECTOIRES VERS DE NOUVELLES RÉGULATIONS INTERNATIONALES

Dans la suite du protocole de Kyoto, les 192 pays présents à Copenhague devront s'accorder sur le nouveau régime international de lutte contre le changement climatique pour la période post 2012.

La Conférence de Kyoto (1997) a marqué une étape importante, en précisant les objectifs et les moyens d'une action internationale, comme le soulignait l'avis du Conseil économique, social et environnemental (CESE) *Les enjeux de l'après-Kyoto* voté en avril 2006. Le protocole de Kyoto a en effet traduit en engagements quantitatifs les objectifs et amorcé la transition d'un régime économique assis sur la gratuité des émissions de carbone vers un système où leur prix est fixé par un mécanisme de marché. Il a initié une réflexion sur l'internationalisation de la valeur carbone.

I - LES ENSEIGNEMENTS DE KYOTO

Depuis la Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) adoptée à Rio en 1992, les États ont adopté des principes fondamentaux permettant un développement durable dont les « responsabilités communes mais différenciées » et « le principe de pollueur-payeur ». Cette déclaration de Rio n'est pas juridiquement contraignante mais on peut considérer qu'elle témoigne d'une réelle prise de conscience. D'une part que les ressources naturelles sont limitées et d'autre part que le réchauffement climatique, dû pour l'essentiel aux activités humaines, aura des conséquences majeures pour l'avenir de la planète. Les pays signataires se fixent l'objectif de « maintenir un niveau de concentration de GES dans l'atmosphère qui permette d'éviter toute interférence anthropique dangereuse sur le système climatique ».

Pour atteindre cet objectif, le protocole de Kyoto, prévoit des engagements quantitatifs d'ici 2012 pour les différents pays.

Les pays signataires dits de « l'annexe 1 » (pays considérés comme développés en 1990 ou en transition vers une économie de marché) ont un objectif global de réduction de - 5,5 % sur la période 2008-2012 par rapport au niveau atteint en 1990 (source DGEMP, DIDEME du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM)).

Cet objectif est ensuite décliné selon les pays suivant leur situation économique et les projections de croissance des émissions (*burden sharing*) : 8 % pour l'Union européenne (UE) - à 15 à l'époque -, objectif décliné ensuite par pays de l'UE, 6 % pour le Japon, 7 % pour les États-Unis.

Pour qu'il devienne juridiquement contraignant, l'État signataire du protocole doit le ratifier. Les États-Unis signataires du protocole ne l'ont pas ratifié et se sont retirés du dispositif en 2001, ce qui a minimisé la portée de l'accord. Le protocole est entré en vigueur le 16 février 2005 après la ratification par la Russie qui a permis de franchir le seuil de 55 % des émissions mondiales.

Les pays en développement qui ont ratifié le protocole de Kyoto s'engageaient à mettre en place des outils de mesure et de suivi de leurs émissions mais ils n'étaient pas contraints par un engagement quantitatif.

En effet, la convention de Rio avait réparti les pays en deux catégories correspondant à la situation géopolitique de l'époque : les pays industrialisés et les pays en développement où figurent aujourd'hui la Chine, l'Inde, le Brésil.

Depuis Kyoto, plusieurs conférences internationales ont permis de progresser dans la voie de l'application de cet accord. Ainsi, à Bali en 2007, « une feuille de route » a été adoptée visant à l'atténuation des émissions de GES, à l'adaptation, à la mise au point et au transfert de technologies, à l'apport de ressources financières.

Le consensus scientifique autour des implications du changement climatique (vagues de chaleur, inondations...) montre que de multiples activités économiques et sociales vont devoir évoluer, spécialement dans certaines zones géographiques.

Le rapport Stern (octobre 2006) a mis en lumière le coût de l'inaction. Ne rien faire aujourd'hui coûtera bien plus cher demain : une stabilisation des émissions de GES coûterait 1 % du Produit intérieur brut (PIB) mondial (2005) par an alors que le *statu quo* coûterait entre 5 et 20 % du PIB mondial chaque année selon le périmètre des risques retenus et donc leurs conséquences dommageables.

Les difficultés rencontrées dans la période pour lutter contre les émissions de GES tiennent au fait que le changement climatique impose des actions et des financements considérables. Les sommes actuellement disponibles, localisées dans des fonds rattachés au Fonds mondial pour l'environnement et alimentés par des contributions volontaires, restent très insuffisantes. Ces sommes n'ont pas dépassé quelques centaines de millions de dollars. L'enjeu est donc de mettre en place un mécanisme efficace pour financer ceux qui en ont besoin et opérer les transferts de technologie.

II - LES INSTRUMENTS

Le protocole de Kyoto ouvre la voie à une intervention coordonnée des pays par la mise en place de politiques d'efficacité énergétique au plan national mais aussi par des mécanismes dits « de flexibilité » qui complètent mais ne se substituent pas aux mesures nationales.

Comme le soulignait Christian de Perthuis lors de son audition devant la section le 21 octobre 2009, l'innovation majeure de Kyoto est de recourir à des mécanismes de marché pour donner un prix aux émissions de GES, générant des recettes publiques importantes.

Inspiré par le dispositif mis en œuvre aux États-Unis pour lutter contre les pluies acides, le système retenu consiste à fixer *ex ante* le volume des émissions autorisées. C'est le cap. Une fois ce plafond déterminé, on peut échanger sur un marché les permis d'émission (*trade*). Les réductions sont donc réalisées là où elles sont les moins coûteuses.

Plutôt que de taxer une pollution pour lui donner un coût, c'est le marché qui tarifie. Mais le rôle de l'autorité publique lors de la définition initiale du plafond est essentiel ainsi que les modalités de répartition entre les acteurs.

Les pays sont autorisés à porter à leur crédit le stockage du carbone par les forêts et sous certaines conditions par les sols agricoles (les puits de carbone). Un système complexe est mis en place pour comptabiliser ces puits.

Trois mécanismes sont à l'origine des marchés du carbone :

- le marché international des crédits carbone, dont la comptabilité est assurée grâce à un registre international de transactions (ITL), additionnant les registres nationaux de ce type ;
- le Mécanisme pour un développement propre (MDP) ;
- la Mise en œuvre conjointe (MOC).

A - LE MARCHÉ DES DROITS D'ÉMISSION NÉGOCIABLES

Chaque pays dispose d'un volume d'émissions de GES autorisées ou d'Unités de quantité attribuée (UQA). Tous les 5 ans, les pays doivent rendre compte de leurs émissions. Ainsi, à fin 2012, un pays sera en conformité avec ses engagements de Kyoto s'il dispose d'au moins autant d'Unités de réduction certifiée des émissions (URCE), d'Unités de réduction d'émissions (URE) et d'UQA que de tonnes émises sur son territoire entre 2008 et 2012.

À partir de 2008, les pays signataires peuvent s'échanger les unités de quantités attribuées pour la période 2008-2012, à condition de disposer sur leur registre national d'au moins 90 % du stock d'UQA qui leur a été dévolu. Les UQA peuvent être reportées sur la période suivante (après 2012). Les URCE et les URE peuvent être mises en réserve à hauteur de 2,5 % de la quantité initiale d'UQA.

B - LE MÉCANISME POUR UN DEVELOPPEMENT PROPRE

Le MDP (article 12 du protocole) permet aux gouvernements ou entreprises des pays industrialisés de mettre en place des projets de réduction des émissions de GES dans les Pays en développement (PED) en contrepartie de crédits qu'ils peuvent utiliser pour remplir leurs propres engagements chiffrés de limitation des émissions.

Ces projets qui impliquent une création nette d'unités de réduction doivent être approuvés et enregistrés par le secrétariat de la CCNUCC puis vérifiés par des contrôleurs indépendants. 2 % des montants engagés alimentent le fonds d'adaptation au changement climatique créé à Bali.

L'Asie concentre plus des trois quarts des URCE attendues d'ici à 2012 (la part de la Chine est de plus de 50 %). Les types de projets sont diversifiés : réductions d'émissions mais aussi développement d'énergies renouvelables, notamment hydrauliques.

La Chine a institué une taxe sur les crédits carbone produits sur son territoire.

Le CESE, tout en soulignant l'intérêt du mécanisme, insiste pour que des critères stricts garantissent des normes élevées et des réductions fiables, vérifiables et réelles des émissions qui permettent un développement durable dans les pays concernés. Ces projets ne peuvent se substituer à un soutien financier et technologique aux pays en développement au titre des actions d'atténuation.

C - LA MISE EN ŒUVRE CONJOINTE

Les projets de mise en œuvre conjointe concernent deux pays signataires. Les émissions évitées dans un pays, dites URE, sont transférées à l'autre mais il n'y a pas de création nette de droits.

La Russie et l'Ukraine sont les principaux pays concernés (80 % du total). Les autres pays sont les nouveaux entrants dans l'UE. Le tiers des projets concerne la réduction des émissions fugitives dues à des fuites dans les canalisations de gaz.

III - LES ENJEUX DE COPENHAGUE

L'urgence est soulignée par les scientifiques et ressentie par les populations. De nombreux secteurs d'activité seront impactés par le changement climatique et tout particulièrement l'agriculture, la forêt, la pêche, le tourisme qui sont des secteurs vitaux pour les pays en développement. Le changement climatique aura également des incidences sur les itinéraires de transport et les infrastructures commerciales. Il est un facteur d'instabilité et de conflits autour des ressources naturelles, de migrations dues au manque d'accès à l'eau et à la terre. Dans les négociations à venir, la présidence suédoise plaide pour une

démarche européenne associant aide au développement, politiques commerciales, environnementales et de sécurité.

Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) sont plus que jamais d'actualité et les efforts pour y parvenir encore plus importants.

Le caractère planétaire du défi impose des solutions internationales concertées. À cet égard, Barack Obama a exprimé sa volonté de prendre la tête du combat en faveur de l'environnement, d'aboutir à un accord mondial de lutte contre le changement climatique et d'infléchir la trajectoire américaine d'émissions de GES. Une proposition de loi est en cours de discussion visant une baisse de 6 % de ces émissions par rapport à 1990, objectif qui serait atteint par la mise en place d'un futur marché carbone national. L'attitude du Sénat sera déterminante.

Par ailleurs, un mémorandum signé en juillet 2009 entre les États-Unis et la Chine organise une coopération dans dix domaines tendant à l'efficacité énergétique, sans objectifs chiffrés. La Chine pour sa part a entrepris la réorientation de son modèle énergétique et a prévu de développer le plus grand marché d'énergies renouvelables au monde dans les dix prochaines années.

Repenser des modèles de développement implique la mise en place de nouveaux mécanismes fiscaux et financiers d'ampleur.

A - LES OBJECTIFS

Il s'agit de prolonger au-delà de 2012, en les renforçant, les engagements de Kyoto et d'élargir le nombre de pays participants. L'implication forte des États-Unis, de la Chine, de l'Inde, du Brésil est nécessaire. Le principe des responsabilités communes mais différenciées en fonction du niveau de développement et d'émissions constitue un socle pour de nouveaux engagements.

Pour réduire d'au moins 50 % les émissions de GES d'ici à 2050 par rapport à leur niveau de 1990, les pays industrialisés devraient réduire les leurs de 80 à 90 %. Cela implique une réduction de 25 à 40 % d'ici 2020-2030. Les pays émergents devraient ralentir le rythme de croissance de leurs émissions de 15 à 30 % par rapport à la tendance projetée pour 2020 ; les pays en développement devraient enfin ralentir la hausse de leurs émissions par rapport à la tendance actuelle.

Une politique de lutte contre le changement climatique doit aussi concerner l'eau, les sols, la forêt. Les sols constituent un réservoir naturel de carbone. Concernant la forêt, il faut définir les modalités du nouveau régime : une position ambitieuse de réduction de la déforestation, l'établissement d'une distinction entre forêts naturelles primaires et forêts naturelles secondaires/forêts de plantation, le financement de la déforestation évitée.

En réalité, les positions semblent difficiles à concilier d'autant que des efforts réels découlent de ces objectifs. L'implication des pays émergents est indispensable au résultat recherché mais ces pays acceptent mal une contrainte dont les pays développés se sont affranchis depuis deux siècles, en l'absence de mécanismes de solidarité.

Le défi est immense.

Afficher des objectifs de long terme et prendre des mesures immédiates de réduction de GES est une première difficulté à faire appréhender par tous les acteurs. C'est pourquoi l'association et l'acceptation de toute la société civile est indispensable. **Le CESE propose que tous les pays développés agissent les premiers, que les pays en développement contribuent également de façon différenciée en fonction de leurs capacités respectives et que la spécificité des Pays les moins avancés (PMA) soit réaffirmée.**

B - LES MOYENS

Les transitions économiques, sociales et environnementales supposent donc des efforts financiers considérables. Il faut passer de contributions volontaires des États à des engagements juridiquement contraignants dans une perspective de moyen et long terme.

Le CESE estime que des transferts importants en faveur des pays en développement vont devoir être consentis. Il faut donc trouver des financements innovants en les orientant vers des investissements bas carbone. La Banque mondiale pourrait être chargée d'apporter son expertise. Un suivi et un contrôle doivent être assurés.

Une impulsion nouvelle devrait être donnée à la politique de coopération pour concrétiser ces orientations. Il est désormais nécessaire de concilier les besoins de développement inscrits dans les objectifs du millénaire pour le développement avec la contrainte climat. Les populations les plus défavorisées seront les premières victimes de la modification du climat. Comme le préconisait l'avis *Les objectifs du développement du millénaire : quels financements innovants ?* voté en novembre 2006, l'association des sociétés civiles des pays concernés constitue un authentique levier pour l'efficacité des actions.

Ainsi, les bonnes pratiques agricoles doivent être encouragées. Elles permettent de limiter les émissions de GES à travers une réduction de la consommation de carburants et la séquestration de carbone dans la matière organique des sols. Une gestion durable des sols permet d'accroître leur résistance, de limiter l'érosion mais aussi de préserver les surfaces agricoles et forestières.

La lutte contre le déboisement peut apparaître comme un moyen relativement simple d'atténuer le changement climatique. Le mécanisme Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation (REED) s'inscrit dans une logique de réduction compensée. Il donne la possibilité aux pays producteurs d'offrir des réductions d'émissions de carbone par la conservation des forêts en échange de l'accès aux marchés internationaux pour le commerce des émissions. Le débat se poursuit depuis Bali, il faut que toutes les questions en suspens puissent être correctement examinées pour sauvegarder les forêts, reconnaître et renforcer les droits des populations dépendant des forêts pour leur subsistance.

Les marchés du carbone désignent les systèmes d'échanges de quotas d'émissions de GES ou de crédits représentant les émissions évitées, ils sont articulés aux réglementations mises en place par les États ou à des dispositifs volontaires entre acteurs. Hors Europe, des marchés du carbone se mettent progressivement en place aux États-Unis, au Canada, en Australie, en Nouvelle Zélande et au Japon. S'appuyant sur la mise aux enchères des permis d'émission de CO₂, des ressources nouvelles pourraient être dédiées au financement des adaptations et des transitions sociales et environnementales.

Le CESE propose qu'une part du produit des enchères soit affectée au financement de l'adaptation au changement climatique.

Dans cette logique, la Norvège a proposé de mettre aux enchères une partie des droits d'émission des pays du Nord et d'utiliser la somme ainsi recueillie pour financer des plans d'actions dans les pays en développement, ce qu'elle a d'ores et déjà mis en œuvre. Le Mexique quant à lui a proposé la création d'un « Fonds vert mondial » alimenté par tous les pays de la manière la plus équitable possible, en associant divers critères : population, émissions de GES, PIB... Ces deux propositions peuvent s'articuler.

En tout état de cause, la transition environnementale ne pourra s'opérer que si ses conditions sont socialement acceptables. Des efforts importants sont nécessaires et ne peuvent conduire à aggraver encore la situation des plus démunis. Il faut donc résolument accepter de s'engager dans le financement d'investissements sobres en carbone, permettant une gestion rationnelle de l'eau, une réduction rapide des pollutions de l'air et fournissant les besoins essentiels des populations, intégrant systématiquement l'adaptation au changement climatique.

La mise en œuvre des mécanismes de marché pour le carbone, la réforme des financements internationaux posent la question de la gouvernance mondiale. **Le CESE souligne l'intérêt du travail conjoint mené par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et le Programme des Nations unies pour l'environnement (PNUE) sur le commerce et le changement climatique, rendu public le 26 juin 2009, montrant pour la première fois qu'il est possible dans le cadre des règles de l'OMC de lutter contre le changement climatique au niveau national ou régional.**

Depuis la création de l'OMC, l'organe de règlements des différends de l'organisation a examiné plusieurs litiges concernant des mesures commerciales liées à l'environnement. Ces mesures visaient à la protection de la santé des personnes contre les risques de pollution ou à la protection d'espèces menacées. La jurisprudence de l'OMC a affirmé que les règles de l'OMC ne prévalaient pas sur les préoccupations environnementales. Le Conseil salue cette évolution.

Le CESE soutient la recherche d'une gouvernance mondiale de l'environnement pour élaborer des règles communes pour le marché du carbone, contrôler et sanctionner les engagements internationaux et évaluer les programmes nationaux.

CHAPITRE II

L'ENGAGEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE

L'environnement dans une stratégie de développement durable est de longue date un des objectifs majeurs de la politique de l'UE. Ses priorités sont aujourd'hui la lutte contre le changement climatique, la préservation de la biodiversité, la réduction des effets de la pollution sur la santé et l'utilisation responsable des ressources naturelles.

Pour atteindre les objectifs fixés à Kyoto, l'UE a lancé différents plans définissant une stratégie et des mesures concrètes et proposant une approche intégrée pour lutter contre le changement climatique.

A - CONSTRUCTION DE LA POSITION EUROPÉENNE

L'Union européenne travaille avec les autres parties prenantes à la CCNUCC à la conclusion d'un accord sur le changement climatique pour l'après 2012 qui porte à la fois sur la réduction des émissions et sur l'adaptation au changement climatique.

L'UE a indiqué être disposée à se fixer un objectif de réduction de 30 % en cas de conclusion d'un accord international « *ambitieux et exhaustif* », à condition que les autres pays industrialisés s'engagent sur des réductions d'émissions comparables et que les PED économiquement plus avancés apportent une « *contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives* ».

Pilier de la stratégie de l'UE pour lutter contre le changement climatique, le système d'échanges de droits d'émissions (*EU ETS : European Union Emissions Trading Scheme*) introduit en 2005, s'applique à environ 12 000 établissements industriels appartenant aux secteurs les plus émetteurs : production d'énergie, industries minérales (ciment, chaux, verre, céramique), la métallurgie (acier, fer) et le papier.

En liaison avec la Commission européenne, chaque État membre a déterminé pour 5 ans un niveau global de GES compatible avec les engagements souscrits lors de la ratification du protocole de Kyoto.

En effet, si l'UE (UE-15 en 1997) a souscrit à un objectif global de réduction de 8 % par rapport à l'année de référence, chaque État membre doit présenter une estimation annuelle de ses émissions à la Commission européenne et à l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). Le rapport publié en juin 2008 est basé sur les données de 2006. Il indique que les émissions de l'UE-15 étaient inférieures de 3 % à celles de l'année de référence. A un niveau national, la France avait atteint son objectif de Kyoto comme la Grèce, la Suède et le Royaume-Uni. La Finlande, l'Irlande, l'Allemagne, les Pays Bas prévoyaient d'atteindre leurs objectifs. Mais les estimations du Danemark, de l'Italie et de

l'Espagne ne laissaient pas penser qu'ils les atteindraient. Les 12 nouveaux États membres qui représentaient 18 % des émissions totales de l'UE en 2006 ont vu leurs émissions chuter de plus de 25 % depuis 1990 avec la restructuration de leurs économies. Mais depuis 2000, cette tendance s'infléchit (source AIE). En 2006, un habitant de l'UE à 27 émet en moyenne 8,1 tonnes CO₂. La France, avec 6 tonnes CO₂ par habitant, est largement en dessous de la moyenne européenne.

Les États membres fixent pour chaque période des objectifs de réduction d'émission à chacune des installations concernées à travers un Plan national d'affectation de quotas (PNAQ) validé par la Commission. En fin de période, les exploitants restituent le nombre de quotas équivalent à ses émissions de CO₂ de l'année passée. Un système de registre tient la comptabilité des permis et des émissions. L'intérêt du système réside dans le fait que les quotas sont transférables et négociables. Deux périodes de mise en œuvre sont prévues : 2005-2007 ; 2008-2012. Dans la première période, 6,8 milliards de tonnes de CO₂ ont été alloués. La mise aux enchères était possible dans la limite de 5 % de l'allocation totale. L'allocation atteindra 6,3 milliards de tonnes de CO₂ pour la seconde période. La mise aux enchères est possible dans la limite de 10 %.

Le paquet climat-énergie adopté en décembre 2008 par le Parlement européen et les chefs d'État et de gouvernement consiste à :

- réduire de 20 % les émissions de GES d'ici 2020, objectif porté à 30 % en cas d'accord international ;
- améliorer de 20 % l'efficacité énergétique ;
- augmenter à 20 % l'utilisation d'énergies renouvelables (énergie éolienne, énergie solaire, actuellement à environ 8,5 % du total).

Pour atteindre ces objectifs, il a été convenu de donner plus de poids au Système communautaire d'échange de quotas d'émissions ((SCEQE) ou système ETS).

Ce système concerne environ 40 % des émissions totales de l'Union.

L'adoption de la directive 2003/87/CE modifiée dans le cadre du paquet climat-énergie ouvre une 3^{ème} phase du marché européen du carbone (2013-2020). Le niveau de contrainte a été renforcé et l'allocation gratuite de quotas doit devenir l'exception. En 2013, les entreprises du secteur de la production électrique devront acquérir la totalité de leurs quotas dans le cadre d'enchères. Pour les secteurs hors énergie, les allocations gratuites de quotas diminueront de 80 % en 2013 à 30 % en 2020. Seules les industries soumises à un risque élevé de fuites de carbone pourraient continuer à bénéficier de quotas gratuits.

B - LES QUESTIONS EN DÉBAT

Dans la communication de la Commission de janvier 2009 (vers un accord global en matière de changement climatique), celle-ci notait que tout accord global qui sera conclu à Copenhague devra être étayé par des ressources financières suffisantes pour en permettre la mise en œuvre. Pour la Commission, si un véritable marché mondial du carbone peut réduire les coûts des mesures d'adaptation dans les pays développés comme dans les pays en développement, des moyens financiers et des investissements dédiés à l'adaptation doivent être renforcés et réorientés. La Commission propose que les pays industrialisés apportent un financement public en fonction de leurs responsabilités pour les émissions et de leur « capacité de payer ». L'UE a décidé d'y contribuer.

Le Parlement européen dans une proposition de résolution récente déposée au nom de la Commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire a chiffré la contribution de l'Union européenne pour financer l'atténuation et l'adaptation des PED à 30 milliards d'euros par an d'ici 2020 au minimum.

Si le financement doit en partie s'appuyer sur la vente de permis à partir de 2013 dans le cadre du marché européen du carbone, le CESE souligne l'importance d'une régulation avec la mise en place d'une autorité de régulation commune, disposant de pouvoirs de sanction dissuasifs à l'instar de la commission fédérale de régulation de l'énergie existant aux États-Unis.

1. Une organisation des enchères au niveau européen

L'organisation des enchères au niveau européen sera donc une question décisive. À partir de 2013, plus d'un milliard de tonnes de CO₂ seront distribués par cette méthode, pour un montant estimé à plusieurs milliards d'euros par an au niveau européen.

Dans le cadre du paquet climat-énergie, les États ont retenu 4 grands principes d'organisation :

- non discrimination entre les acteurs du marché en termes d'accès aux enchères ;
- transparence et égalité d'accès aux informations ;
- un cadre général de régulation du marché du carbone en Europe ;
- prévisibilité des règles et coûts de participation réduits.

La Commission a lancé une consultation en juin 2009 pour préciser l'organisation des adjudications de quotas. La France a anticipé ces travaux en mettant en place un groupe de travail présidé par Jean-Michel Charpin qui a formulé 26 recommandations.

Le CESE partage et soutient la recommandation visant à constituer une plateforme d'enchères européenne unique (recommandation 22). Celle-ci devrait permettre d'obtenir la transparence souhaitée et de faire obstacle aux dérives spéculatives.

2. Une affectation au niveau européen

La directive 2003/87/CE modifiée en 2009 renvoie aux États membres la détermination de l'usage des enchères tout en prescrivant que la moitié au moins de ce produit soit affecté. Les affectations suggérées sont le fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, le développement des énergies renouvelables, des mesures pour éviter le déboisement, le captage et le stockage géologique du CO₂, l'incitation à des moyens de transports à faible émission et des transports publics, le financement des activités de recherche et développement en matière d'efficacité énergétique et de technologies propres, des mesures pour améliorer l'efficacité énergétique et l'isolation, fournir une aide financière aux ménages à faibles ou moyens revenus...

Le CESE propose qu'une partie de cette affectation soit réalisée au niveau européen pour soutenir l'atténuation du changement climatique et les mesures d'adaptation, confortant l'avis du Comité économique et social européen du 17 septembre 2008 (observatoire du développement durable).

3. Préserver la compétitivité

Les risques de fuites carbone ont conduit la Commission à proposer une mise en œuvre progressive des droits d'émission de CO₂ et des droits d'émission gratuits maintenus pour certains secteurs. Cette solution est transitoire. Deux autres solutions sont dans le débat :

- la signature d'un accord international global et/ou d'accords internationaux par secteur ; la traçabilité du carbone constitue une condition technique à la mise en place des accords sectoriels internationaux et une incitation à leur mise en œuvre ;
- un mécanisme d'inclusion carbone qui égaliserait les conditions d'accès des producteurs en matière de droits d'émission (parfois nommé ajustement aux frontières).

Pour le CESE, l'allocation de quotas gratuits qui est une forme de subvention au secteur doit être conditionnée à un investissement en recherche et développement dans des technologies plus propres. Elle doit en outre être complémentaire d'un mécanisme de compensation à activer d'ici 2013 si les distorsions de concurrence au niveau mondial persistent. Dans ce cas, une traçabilité carbone des produits doit être instaurée couvrant tous les stades de production et de transport.

Un mécanisme d'inclusion carbone introduirait un système de péréquation pour le carbone mettant à égalité les installations situées dans l'UE présentant un risque comportant de fuites de carbone et les installations des pays tiers. Un tel système pourrait imposer aux importateurs les mêmes exigences que celles pesant sur les installations intérieures comme la restitution de quotas par exemple. Ce dispositif s'inscrirait dans le principe des responsabilités communes mais différenciées et la prise en compte des capacités des pays. Il devrait donc s'accompagner, de façon circonstanciée, de transferts de technologies ciblées à la poursuite de l'objectif de réduction de GES.

Le CESE est favorable à l'instauration au niveau européen d'un tel mécanisme aussi longtemps qu'un accord mondial garantissant des conditions équitables de concurrence n'est pas mis en œuvre.

Ces dispositifs demandent pour être appliqués des références technico-économiques communes aux industriels et aux pays pour quantifier l'exposition d'un secteur ou d'une industrie aux fuites carbone. Il y a donc besoin d'un système de normes environnementales en matière de GES qui soit un système partagé. Une mise en œuvre progressive doit être retenue à partir des produits dont la traçabilité est la mieux connue.

Le CESE renouvelle ses propositions de mise en œuvre de politiques communautaires renforcées en matière industrielle, de recherche-développement et de consommation durable.

Il existe au niveau de l'Union européenne des mécanismes de commerce international qui lient enjeux sociaux et enjeux environnementaux dans des accords de partenariat (Système généralisé de préférences (SGP+)). **Le CESE considère comme essentielle la conclusion de tels accords, l'OMC dans un travail commun cet été avec le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) ayant validé une telle approche.**

Il est intéressant de noter que des pays de l'Union se sont engagés dans le même temps dans une modification de leur fiscalité en introduisant une taxation du CO₂ couplée à des taxes environnementales, le plus souvent liées à l'énergie. (cf l'annexe : Comment font les autres ?).

CHAPITRE III

LA FRANCE DANS CETTE MUTATION SOCIÉTALE ET ENVIRONNEMENTALE

La fiscalité environnementale, selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), comprend « *l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles* ».

I - LA FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE EN FRANCE

A - LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE

1. La TIPP et les taxes assimilées : un impact économique certain, une finalité environnementale modeste

La Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) a une vocation budgétaire depuis sa création. L'impôt est géré par le secteur pétrolier et l'administration des douanes. Les taux en €/hl varient selon la nature des produits pétroliers. Avec un rendement en constante augmentation jusqu'en 2006 (26,2 Md€), la TIPP subit une décélération (rendement 2009 : 25,6 Md€) due à plusieurs facteurs : fluctuation des cours du pétrole, modification des comportements. Les recettes de la TIPP sont partagées entre l'État, les départements et les régions.

La Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIC) est exigible lors de la « mise à la consommation » des produits pétroliers à usage de carburant ou de chauffage.

La Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) est une taxe similaire qui s'applique au gaz utilisé comme combustible. Son produit est modeste : 194 millions d'euros en 2008. Des exonérations sont en effet prévues lorsque le gaz naturel est utilisé comme combustible.

Il existe une taxe sur les houilles, lignites et cokes dite « taxe charbon » Taxe intérieure sur la consommation de charbon (TICC), utilisés comme combustible. Les recettes pour 2008 s'élèvent à 5 millions d'euros. Les exonérations sont nombreuses.

Dans les DOM, une Taxe spéciale de consommation (TSC) est perçue sur les essences, les supercarburants, le gazole et les émulsions du gazole. Elle alimente le budget des conseils régionaux, qui fixent les taux et les exonérations applicables à ces produits.

Conformément aux directives européennes concernant l'assiette de la TVA, une TVA est perçue sur les produits pétroliers. Les effets de la TIPP sont peu visibles à court terme sur la consommation. L'importance et l'ancienneté de la TIPP ont joué un rôle historique dans l'effort de recherche des constructeurs pour des moteurs plus performants.

Pour des raisons économiques, il existe de nombreuses dérogations à la TIPP : combustibles utilisés par les avions, les navires, le transport routier en partie.

Certains professionnels peuvent utiliser du fuel domestique à la place du gazole et bénéficier ainsi d'une taxation plus favorable, d'autres bénéficient d'une taxation réduite de TIPP (agriculteurs, taxis, transports de voyageurs).

Les régions peuvent moduler le tarif applicable à leur territoire. La plupart d'entre elles ont choisi de fixer le tarif de la modulation régionale au maximum autorisé soit 1,15 €/hl pour le gazole et 1,77 €/hl pour l'essence.

2. La taxation de l'électricité, un ensemble hétérogène

Quatre taxes spécifiques ont un produit d'environ 5 milliards d'€. La contribution au service de l'électricité et la taxe sur les fournitures d'électricité sous faible et moyenne puissance ont une assiette constituée par la consommation. La contribution au service public de l'électricité vise à financer l'accès à l'énergie des ménages en difficulté et les coûts liés aux obligations d'achat des énergies renouvelables. La taxe sur les installations nucléaires est forfaitaire et ne tient pas compte du coût du traitement des déchets pris en charge par le producteur. Enfin, la contribution au fonds d'amortissement des charges d'électrification est assise sur les recettes des distributeurs.

3. La fiscalité du trafic routier n'est pas vraiment écologique

Outre la taxation de l'essence et du gazole, plusieurs taxes concernent les véhicules et le transport routier. Une taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (carte grise) est perçue au profit des régions. Son tarif est réduit de moitié pour les véhicules de dix ans d'âge. Puissance mécanique et émissions de CO₂ font partie des critères retenus.

La taxe différentielle sur les véhicules à moteur ou vignette ne concerne plus que certains véhicules d'entreprises et n'est pas liée aux émissions de CO₂.

La taxe à l'essieu qui frappe certains poids lourds à raison de l'usure des routes n'internalise pas les effets négatifs en termes de pollution, de nuisances ou d'émissions de CO₂.

La taxe spéciale sur les véhicules de tourisme des sociétés est fonction de la puissance fiscale du véhicule.

D'une façon générale, cette fiscalité n'internalise pas les dommages écologiques et sociétaux.

Suite à la recommandation du Conseil des impôts, le différentiel de taux de TIPP gazole/essence a été réduit.

B - L'EAU ET LES DÉCHETS ONT UNE FISCALITÉ DE COUVERTURE DES COÛTS

1. Les redevances de l'eau potable et d'assainissement

Les collectivités locales financent ce service au moyen de redevances assises sur les volumes d'eau prélevés par l'utilisateur. Cela permet à la collectivité qui organise le service public de l'eau de réaliser les investissements importants lorsqu'il s'agit de répondre aux politiques d'amélioration de l'assainissement. La redevance n'est que la contrepartie du service rendu. Ainsi le niveau de pollution causé par les comportements des redevables n'est ni individualisé ni intégré dans la redevance.

2. Les redevances des agences de l'eau

L'objectif des agences est de mutualiser les moyens au profit des collectivités et des acteurs économiques. Les redevances pollution sont acquittées essentiellement par les collectivités locales au titre de la redevance de pollution domestique. Pour l'industrie, le système pollueur-payeur a montré son efficacité et les entreprises ont eu la possibilité de réduire leurs redevances. En ce qui concerne l'agriculture, la situation est en voie d'amélioration. « *Beaucoup d'actions ont été conduites mais leurs effets sont lents à se traduire dans la réalité. Elles doivent être poursuivies.* » Avis du CESE *Les activités économiques dans le monde liées à l'eau* (voté en décembre 2008). C'est tout l'enjeu du Grenelle de l'environnement (plan éco-phyto, formation des agriculteurs, réglage des pulvérisateurs, professionnalisation des distributeurs).

Les taxes et redevances atteignent 11 milliards d'€ et sont affectées principalement à l'assainissement et à la gestion des bassins.

3. Le traitement des ordures ménagères est faiblement incitatif

3.1. La Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) n'est pas encore individualisée

La TEOM, d'un montant supérieur à 4 milliards d'€, qui peut désormais intégrer des éléments liés à la réalité du service rendu ou à la composition de la famille, reste en principe le plus souvent assise sur la seule valeur locative foncière.

Les acteurs industriels et commerciaux, et les collectivités en sont en principe exonérés.

3.2. La Redevance d'enlèvement des ordures ménagères (REOM)

La REOM peut être choisie par les collectivités au lieu de la TEOM. Difficile à gérer, elle autorise pourtant la pesée individuelle des ordures ménagères et la composition de la famille comme critères incitatifs. Elle permet en théorie de respecter le principe pollueur-payeur.

D'une façon générale, si les redevances pour service rendu (eau, assainissement et déchets ménagers) financent le coût du service, elles n'internalisent pas les dommages environnementaux. La taxe serait à cet égard préférable à la redevance selon le Conseil des impôts. Celui-ci recommandait en 2005 une meilleure cohérence entre la réglementation, les taxes, les redevances et les subventions.

C - LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES (TGAP) FONDÉE SUR LE PRINCIPE POLLUEUR-PAYEUR A ÉTÉ RENFORCÉE

Créée en 1999, c'est le seul véritable exemple d'écotaxe en France.

À l'origine, il existait plusieurs taxes avec des assiettes différentes : les taxes sur les produits (lessives, matériaux d'extraction, huiles, imprimés non sollicités...), les taxes sur les émissions (pollution atmosphérique), les taxes sur les installations (installations classées, déchets ménagers...). La loi de finances pour 2009 a refondu la TGAP en augmentant sensiblement les tarifs et en aménageant les notions de redevable et de fait générateur. Le produit de cette taxe, qui demeure complexe, reste modeste : 0,5 milliard d'€.

Au regard des dommages environnementaux causés, le principe pollueur-payeur pourrait être appliqué avec une plus grande réactivité pour autant que les modèles économétriques permettent de mesurer précisément les externalités et les responsabilités. Cependant, dès lors que la TGAP comporte un caractère libérateur peu incitatif, elle est privilégiée par les acteurs économiques et industriels.

D - LA MULTIPLICATION DES DÉPENSES FISCALES DANS LES TRANSPORTS ET L'HABITAT

1. Aides aux transports

Différents dispositifs fiscaux ont vocation à favoriser les technologies innovantes en matière de transport.

2. Les mesures relatives à l'habitat et à la construction

Les dispositifs incitatifs sous forme de crédits d'impôts, d'amortissements exceptionnels, d'exonérations, visent à encourager les entreprises et les particuliers à se doter d'équipements économes en énergie. Les normes relatives à l'habitat - isolation, aménagement, transformation - sont régulièrement renforcées afin de tenir compte des évolutions technologiques.

Dès 2005, le rapport du Conseil des impôts pointait le caractère limité de la fiscalité environnementale.

II - LA SUITE DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

En déclarant, à l'issue du processus du Grenelle, vouloir mettre l'outil fiscal au service de l'environnement, le gouvernement précise les principes qui guideront la réforme de la fiscalité environnementale et les dispositifs financiers favorables à l'environnement : « *l'incitation, la neutralité sur les prélèvements obligatoires, la préservation du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises, la progression de la mise en œuvre, la simplicité et la lisibilité et l'affectation intégrale du produit de la fiscalité environnementale au financement des mesures du Grenelle de l'environnement* » (brochure du MEEDDM) : une nouvelle fiscalité environnementale au service de la croissance).

Le Projet de loi de finances (PLF) 2010 prévoit dans cette logique la création d'une taxe carbone et un « verdissement » des dispositifs incitatifs à prélèvements obligatoires constants.

Il en est ainsi du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt supportés pour l'acquisition de l'habitation principale (loi Tepas 2007) qui serait pleinement réservé aux Bâtiments basse consommation (BBC). Le crédit relatif aux autres logements neufs serait progressivement réduit. L'investissement locatif Scellier serait également limité pour les constructions ne respectant pas la norme BBC.

L'abaissement des seuils du malus automobile serait anticipé d'un an et débiterait à 151g de CO₂/km à compter de 2011.

Les équipements de climatisation qui bénéficiaient du taux réduit de TVA sous condition, seraient assujettis au taux normal.

Il existe une faculté de modulation de la Taxe intérieure de consommation (TIC) sur les produits pétroliers pour les régions. Les conseils régionaux bénéficieraient d'une marge supplémentaire de modulation pour le financement de projets d'infrastructures (0,73 €/hl de gazole ou 1,35 €/hl d'essence).

Cette modulation de la fraction régionale de la TIC sur le gazole et les supercarburants pour financer les projets d'infrastructures est une déclinaison de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement portant sur la création de 2 000 km de lignes à grande vitesse et sur le canal Seine-Nord-Europe.

La fiscalité écologique ne recouvre qu'une partie du financement des politiques environnementales qui obéissent aux règles communes des budgets publics.

Dans la logique de la loi de programme Grenelle I, les dispositifs budgétaires concernent conjointement le bâtiment, les transports, l'énergie, l'accélération de la recherche, la prévention des risques technologiques, industriels et naturels, la promotion de l'agriculture durable, la protection de la biodiversité et des milieux aquatiques, la prévention des déchets, l'aménagement du territoire et l'exemplarité de l'État.

Selon le ministère, ces 15 programmes représentent 450 milliards d'euros d'investissement sur la période 2009-2020 dont 170 financés par l'État et les collectivités locales. Les moyens mis en œuvre par l'État, ses opérateurs et la mobilisation de la Caisse de dépôts et consignations sont chiffrés et trouvent une traduction concrète dans une quinzaine de mesures fiscales du PLF 2009, du PLFR de 2008 et du plan de relance.

La mission « Écologie, développement et aménagement durables », qui finance les politiques publiques dédiées à la protection de l'environnement, à l'énergie, à la lutte contre le changement climatique, aux infrastructures et aux services de transport, à la prévention des risques industriels, technologiques et naturels, est présentée en LFI 2010 avec 10,29 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et 10,15 milliards d'euros de crédits de paiement. La réduction des effectifs publics est poursuivie avec - 1 294 emploi temps plein, le périmètre du ministère étant modifié par la poursuite des transferts de personnels aux collectivités locales et les réorganisations administratives internes. Les comparaisons d'une année sur l'autre sont de ce fait rendues difficiles.

De plus, les moyens réellement proposés par l'État dépendent à 45 % d'un mécanisme d'autofinancement qui n'est pas explicité mais devrait porter sur les économies d'énergie et les péages ferroviaires.

Les collectivités locales sont donc fortement sollicitées pour la réalisation d'objectifs environnementaux ambitieux alors même que leurs recettes sont fragilisées par la réforme de la taxe professionnelle notamment.

Celle-ci serait remplacée par une Contribution économique territoriale (CET) comportant une cotisation locale d'activité basée sur les valeurs locatives foncières ou 1 % des recettes, et une cotisation complémentaire basée sur la valeur ajoutée. En octobre 2009, les modalités de cette contribution demeurent en discussion avec les représentants des collectivités locales.

La gestion locale de l'environnement est de plus en plus confiée aux structures intercommunales avec la participation des départements et régions aux financements de certains dispositifs. Dans différents avis et notamment *Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France* en 2008 et *Les usages domestiques de l'eau*, en 2009, le CESE a formulé de nombreuses propositions n'occultant pas les questions de financement. Ces propositions demeurent d'actualité.

III - LE DÉBAT SUR LA TAXE CARBONE

Une Contribution climat-énergie (CCE) a fait l'objet de débats contradictoires dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Après l'adoption de la loi Grenelle I, une conférence d'experts a été réunie sous la présidence de M. Michel Rocard en juillet 2009. Elle a réfléchi à la « *possibilité d'infléchir notre fiscalité de sorte qu'elle comporte des signaux de prix susceptibles d'orienter nos comportements de consommations d'énergie* ».

La conférence a proposé « *d'établir un signal prix carbone par le biais d'un droit additionnel perçu à l'amont en plus des accises existantes sur les combustibles fossiles* ».

Un tel signal lui paraissait nécessaire pour tenir nos engagements de réduction de GES.

Depuis la décision du Conseil constitutionnel de 2000, le législateur peut, au motif de l'intérêt général, instituer une fiscalité dissuasive et/ou incitative pour autant qu'elle soit respectueuse du principe de l'égalité devant l'impôt, l'introduction d'une taxe carbone est par conséquent constitutionnellement possible.

L'objectif de la taxe carbone est d'instaurer un signal prix reflétant les coûts engendrés par les émissions de dioxyde de carbone. La consommation d'énergies fossiles (essence, fioul, gaz, charbon utilisés comme carburants ou combustibles) constituerait l'assiette de la taxe. Hormis les industries soumises au marché des quotas, tous les autres agents économiques (entreprises, ménages, collectivités et administrations) acquitteraient la taxe.

La tonne de carbone initialement fixée à 17 euros verrait son tarif évoluer à terme afin d'inclure les externalités liées aux gaz à effet de serre pour répondre aux objectifs de réduction d'émissions souscrits par la France. En 2010, 1,9 milliard d'euros serait supporté par les entreprises et 2,6 milliards d'euros par les ménages, TVA comprise.

Dans un premier temps, les agriculteurs bénéficieraient d'un remboursement partiel et les pêcheurs d'un tarif minoré.

Il a été considéré que ces secteurs ont une dépendance forte vis-à-vis des carburants et que par conséquent la taxe carbone ne devait pas porter une atteinte excessive à leur compétitivité. Dans le secteur agricole, une partie de la taxe sera orientée vers des aides aux investissements dans les économies d'énergie, la production et l'utilisation des énergies renouvelables sur les exploitations agricoles.

S'agissant des transports routiers de marchandises, le signal prix serait déplacé vers l'utilisateur de la prestation de transport afin d'éviter une distorsion de concurrence internationale.

La taxe et la TVA afférente feraient l'objet d'une redistribution intégrale et forfaitaire en direction des ménages sous la forme d'un crédit d'impôt remboursable : 46 euros pour une personne seule, 92 euros pour un couple, 10 euros par enfant, portés à 61 et 122 euros pour les contribuables extérieurs au Périmètre de transport urbain (PTU).

A - LA NÉCESSITÉ D'ARTICULER LES NORMES ET RÈGLEMENTS AVEC LA TAXE CARBONE

L'instauration d'une taxe carbone s'inscrit dans un dispositif de protection de l'environnement marqué par de la réglementation articulée à des mécanismes de marché institués pour les secteurs industriels.

Lors de son audition du 16 septembre 2009, M. Alain Grandjean a listé les arguments favorables aux normes et l'utilité du caractère contraignant des règlements, tout en notant que les consommateurs s'adaptent aux nouvelles normes et ne diminuent pas pour autant leur consommation. Les gains de productivité ne sont pas systématiquement facteurs de diminution d'énergie. Les trois dispositifs, les quotas réservés à l'industrie, le signal prix de la taxe carbone couplé avec les normes et règlements auraient une efficacité supérieure en termes de consommation énergétique tout en réorientant l'activité vers des productions décarbonées.

Le CESE partage l'idée de complémentarité des dispositifs pour aller vers une économie bas carbone.

B - UN SIGNAL PRIX DONNÉ PAR LA TAXE CARBONE ?

1. Problématique de la fixation du niveau de la taxe carbone

Le prix du dommage engendré par les émissions, comme l'indique Jacques Le Cacheux (audition du 16 septembre 2009), est potentiellement énorme mais délicat à chiffrer. En revanche, souligne-t-il, le seuil de rentabilité des technologies alternatives est calculable. À titre d'exemple, il indique que l'éolien est rentable à 100 €/t, la capture carbone le serait à partir de 50 €/t ; ces données induiraient des fourchettes d'entrée de la taxe carbone autour de 45 €/t.

La correspondance entre la taxe carbone et le prix de marché des quotas est artificielle à ce stade. L'offre des quotas dépend en effet des gouvernements. Ainsi, le lien entre le prix de marché et la taxe n'a d'autre sens qu'une visibilité pour les acteurs économiques.

Une commission dite « verte » composée de parlementaires, de chefs d'entreprise, de représentants des associations de consommateurs, de syndicats, d'ONG, de l'État, d'économistes, de personnalités qualifiées sera chargée du suivi du dispositif. **Tout en soulignant l'originalité d'une telle commission, le CESE s'interroge sur la portée des avis qu'elle délivrera.**

2. L'assiette de la taxe

70 % des émissions totales de carbone sont imputables aux ménages, aux entreprises non soumises au marché de quotas, à l'agriculture et aux administrations (les plus gros postes sont le transport et le logement). L'assiette de la taxe proposée est donc limitée à ces seules émissions.

Le débat sur la possibilité de calculer le taux de carbone de tous les produits consommés relève, ainsi que le souligne Alain Grandjean, de la prospective de long terme. Un tel dispositif permettrait par exemple pour les ménages d'allouer un crédit carbone à racheter dès qu'il est épuisé. Solution étudiée, semble-t-il, outre Manche. Le dispositif alternatif d'une « taxe sur le carbone ajouté » fonctionnant comme une TVA paraît réalisable bien que complexe.

Par définition, les autres GES ne sont pas inclus dans la taxe carbone : le méthane, le dioxyde de soufre, les fluorés etc.

Compte tenu de la faible émission de carbone dans la production de l'électricité en France, le Président de la République a annoncé que celle-ci ne serait pas taxée. Grâce au parc de centrales nucléaires et à l'hydraulique, les émissions de CO₂ dues à l'énergie en France en 2006 sont de 377 millions de tonnes de CO₂ contre 823 en Allemagne et 536 au Royaume-Uni. La production d'électricité, quand elle a recours en période de pointe à des centrales thermiques, entre dans le champ du marché européen des quotas et les opérateurs électriques contribuent dans ce cadre au financement des réductions de GES.

Le CESE partage cette approche.

3. Le niveau de la taxe

Pour inciter aux économies et aux modifications des comportements, le signal prix devrait être visible de façon pluriannuelle et s'inscrire dans un environnement favorable. De ce point de vue il y a actuellement pour les ménages comme pour les entreprises et les collectivités locales le besoin de considérer cette nouvelle fiscalité dans une dynamique d'ensemble alliant efficacité économique et redistribution sociale.

La taxe carbone est conçue comme une taxe additionnelle à la TIPP. Pour les entreprises, il faut donc, comme le souligne M. Michel Taly lors de son audition le 30 septembre 2009, éviter de favoriser la fuite carbone. Il faut empêcher un *dumping* économique et environnemental, les produits importés étant souvent moins coûteux à produire et ayant une empreinte carbone plus défavorable. De plus, le prix tutélaire arrêté à 32 euros la tonne par les experts pourrait rapidement progresser jusqu'à 100 puis 200 euros la tonne, le Président de la République a retenu le taux de 17 euros la tonne et a en outre proposé une taxe carbone aux frontières de l'Union européenne comme « complément naturel et indispensable de la taxe carbone intérieure ».

Une progression pluriannuelle de la taxe et sa non-affectation impliqueraient également de revoir le mécanisme d'ensemble d'imposition des revenus en fonction des capacités contributives, comme le soulignait Michel Taly.

Le débat à l'Assemblée nationale en octobre 2009 a mis en évidence les difficultés induites par la non-affectation de la taxe. Pendant les travaux préparatoires, un large accord entre les parties prenantes avait été trouvé pour que la taxe soit affectée à un fonds autonome doté d'une gouvernance particulière et chargée de décider de l'utilisation des recettes. **Le CESE soutient cette proposition.**

4. La question de la compensation de la taxe

L'acceptabilité de la taxe carbone est un problème difficile, apparu dans la communication et la médiatisation des travaux d'experts ou d'élus. Les consommateurs ne comprennent pas qu'elle est d'abord un signal prix. La promesse de la redistribution de la taxe ajoute à la confusion.

Le crédit d'impôt prévu au projet de loi de finances tient-il suffisamment compte des conditions de vie, des conditions sociales et climatiques ? Beaucoup de ménages ruraux ou périurbains sont des consommateurs captifs d'énergies fossiles - véhicules anciens, chauffage au fuel, isolation absente etc. - surtout s'ils habitent au nord de la Loire. Ainsi le critère géographique et l'existence ou non de transports collectifs auraient peut-être été de nature à favoriser l'acceptation de la taxe.

Lors de son audition du 16 septembre 2009, Jacques Le Cacheux pose le problème de l'isolation médiocre des logements en France, y compris dans l'habitat neuf qui entraîne un suréquipement de climatisation en hiver comme en été, la sous utilisation de la géothermie. Le problème sous-jacent est la péri-urbanisation galopante avec les conséquences en matière d'habitat et de transports inadaptés. De ce fait, sur le long terme, les aides à la conversion de l'habitat et à la densification des villes semblent préférables aux redistributions forfaitaires.

Pour les entreprises, la recette prévue de 1,9 milliard d'€ pourrait être versée à un fonds servant au financement mutualisé d'investissements visant l'efficacité énergétique, notamment dans la recherche et l'innovation. Les collectivités locales paieront la taxe carbone à raison de leurs consommations sans aucune compensation notamment sur tous les équipements collectifs (centres sportifs, culturels...) et établissements d'enseignement. La création d'un fonds dédié aux investissements d'efficacité énergétique pourrait également être envisagée à leur bénéfice.

IV - LES PROPOSITIONS DU CESE

A - SUR LA FORME DE LA CONCERTATION

Avant d'aborder le fond, il convient d'insister sur la forme de la concertation. L'association de la société civile à la gestion des transitions environnementales, économiques et sociales est un atout pour la réussite de celles-ci et un vecteur de démocratie. Le dialogue à 5 (État, collectivités locales, organisations patronales, syndicales et associatives), enrichi par les personnes morales associées, qui avait été noué lors du Grenelle de l'environnement, a été porteur de propositions nouvelles.

Le CESE propose sa poursuite, dans ce domaine, selon des modalités tenant compte de l'évolution prochaine du Conseil lui-même.

B - SUR LE FOND

Les dépenses de protection de l'environnement associent des contributions d'origines diverses.

Concernant l'État, il est difficile d'isoler tel ou tel type de dépense budgétaire sans avoir le cadre d'ensemble des ressources fiscales. Or, celles-ci sont fortement impactées par la crise économique et les choix réalisés dans la dernière période en matière d'impôt sur le revenu ou de taxe professionnelle notamment. Sans vouloir renvoyer toute proposition concernant la fiscalité verte à un avenir lointain, **on peut s'interroger sur un signal prix audible sans cohérence d'ensemble des dispositifs fiscaux et financiers.**

Le CESE regrette donc que le financement des transitions environnementales soit abordé sans une perspective financière de long terme dépassant la seule fiscalité environnementale, intégrant une évolution des modes de production et de consommation. Donner dès à présent un signal prix sur le carbone, c'est accepter d'ouvrir le dialogue sur les transformations de long terme qui marqueront les transitions vers une « économie plus verte ».

Dans le contexte de crise d'ensemble des finances publiques, la réforme de la fiscalité environnementale avec comme mesure phare la création d'une taxe carbone a été annoncée à prélèvements obligatoires constants. La concomitance de cette mesure avec la suppression de la taxe professionnelle a sans doute brouillé le signal prix envoyé au consommateur. Le CESE appelle à une réforme fiscale d'ampleur prenant en compte à la fois enjeux environnementaux, cohésion sociale et efficacité économique.

1. Utiliser les mécanismes de marché au service d'une transition énergétique

Par rapport à l'objectif de limitation des GES, le recours à une taxation avait été envisagé. Le choix a été fait d'instaurer un marché de permis d'émission. **Le CESE souligne les possibilités financières ouvertes par ce mécanisme de marché.**

Comme le proposait l'avis du CESE présenté en 2008 *Projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement*, les mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto et du système européen d'échanges de quotas de CO₂ pourraient être mobilisés par la puissance publique pour accroître les moyens financiers dédiés à la politique de réduction des GES dans les secteurs non couverts par les quotas de CO₂. Le CESE rappelle les propositions formulées :

- jusqu'en 2012, le produit des enchères serait mobilisé pour le financement des mesures prioritaires du Grenelle ;
- un dispositif dit de projets domestiques permettant de créditer des réductions d'émissions dans le bâtiment, les transports, l'agriculture.

Le CESE attire toutefois l'attention sur la nécessité de régulation de ce marché.

2. Mieux prendre en compte les contraintes énergétiques

De plus, pour donner un signal prix qui soit en phase avec l'objectif affiché : la réduction des GES, **le CESE recommande de mieux prendre en compte les inégalités face aux contraintes énergétiques, d'encourager des mesures améliorant l'efficacité énergétique et d'engager, dans la concertation, la plus large des politiques structurantes d'aménagement de l'espace et d'évolutions des activités économiques.**

Le logement, l'énergie sont les axes d'engagement prioritaires des politiques environnementales.

Comme l'ont montré les travaux préparatoires à la mise en place de la CCE, la part des dépenses d'énergie dans le budget des ménages varie fortement selon le niveau de revenus et le lieu de résidence. Selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), les ménages les plus pauvres consacrent 15 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques (9 % en combustible fossile, 6 % en électricité) contre seulement 6 % pour les plus riches (4 et 2 % respectivement). La part des dépenses énergétiques des 20 % de ménages les plus pauvres est 2,5 fois plus élevée que celle des 20 % les plus riches. Le lieu de résidence constitue un facteur puissant d'hétérogénéité.

La facture énergétique liée au chauffage domestique est particulièrement discriminante, plus encore que celle liée au transport. Or, les dépenses liées au logement (loyer, charges, chauffage, eau, gaz, électricité) sont, sur le court terme, des dépenses contraintes des ménages. La charge de ces dépenses contraintes est d'autant plus élevée que le ménage à un faible revenu (48 % des dépenses totales pour le premier décile mais 27 % pour le dernier) est de petite taille ou jeune.

Sans remettre en cause la finalité des taxes environnementales, il faut constater qu'elles pèsent proportionnellement plus sur les faibles revenus, soit directement soit indirectement. De ce point de vue, l'énergie est non seulement un bien de consommation mais aussi un intrant de production.

Le CESE partage donc la préoccupation d'une compensation différenciée pour les ménages. Il préconise de tenir compte de leurs capacités contributives ainsi que de leur exposition à la taxe carbone.

3. Financer l'efficacité énergétique et préparer les transitions

Tenir compte des contraintes énergétiques des ménages à faible et moyen revenu doit également conduire à des dispositifs adaptés d'efficacité énergétique. **Le CESE a déjà souligné les réserves qu'inspire un principe de financement des travaux par les économies réalisées.** Il y a un surcoût initial actuellement sous estimé qui pèse sur les ménages propriétaires, les bailleurs sociaux et les administrations alors que le retour sur investissement interviendra dans 10 ans voire plus. **Concernant le logement social, le CESE réaffirme la nécessité de règles précises de répartition des coûts et la recherche de solutions de financement adaptées.**

Les études du CREDOC montrent les difficultés d'ajustement des ménages en matière énergétique. Face à la hausse du prix du fuel en 1975, les personnes interrogées sur la façon dont elles avaient effectivement essayé de réduire leurs dépenses de chauffage répondaient majoritairement qu'elles chauffaient moins leur logement, 15 % déclaraient qu'elles avaient procédé à des travaux d'isolation, 17 % qu'elles avaient mieux réglé l'installation et 3 % qu'elles avaient changé de combustible. Pour inciter à des dépenses d'investissement qui sont immédiates alors que les gains escomptés sont différés, des circuits bancaires avec garantie publique peuvent être envisagés.

L'accélération du rythme de rénovation des logements, l'amélioration de la qualité technique des matériaux d'isolation, des systèmes de chauffage, le développement de l'eau chaude solaire pourront diminuer la facture énergétique résidentielle pour autant que ces travaux soient accessibles au plus grand nombre. **Le CESE souligne l'intérêt d'une méthodologie rigoureuse et d'un conseil thermique impartial qui puisse aider les consommateurs dans leurs choix face à une offre parfois confuse et ou inadaptée.** De ce point de vue, les associations de consommateurs jouent un rôle utile.

Une campagne permanente de sensibilisation aux économies d'énergies potentielles avec une déclinaison des aspects pratiques serait utile (éclairage basse consommation, chaudière BC, mousseurs-aérateurs d'eau...).

Le CESE avait proposé dans l'avis précité, et dans celui *Le logement de demain, pour une meilleure qualité de vie* adopté en 2005 un ensemble de mesures concernant le bâtiment dans une politique de développement durable. Ces propositions demeurent d'actualité. Le CESE soulignait en particulier que tous les acteurs de la filière et en premier lieu l'appareil de production devait avoir la capacité de répondre à la demande avec deux urgences : des politiques de formation adaptées et des efforts de recherche conséquents.

Le CESE remarque à nouveau l'imprécision des moyens effectivement mis à disposition des collectivités locales pour contribuer aux politiques d'urbanisme et de construction. Les nouvelles dispositions en la matière doivent faire l'objet d'études d'impact approfondies associant les responsables des collectivités et les populations.

Le CESE observe que les dispositifs de « verdissement » du projet de loi de finances 2010 auront pour effet, dans un premier temps, de limiter les dépenses fiscales liées au logement ; en effet, très peu de bâtiments sont en capacité de répondre aux critères de basse consommation.

La contrainte carbone du transport est un autre élément clé : le développement péri urbain, la localisation souvent excentrée des installations industrielles, de services, commerciales, l'organisation de plus en plus flexible du travail font du véhicule personnel un élément difficilement substituable de mobilité. Entre 1980 et 2002, le nombre moyen de km parcourus en véhicule particulier a augmenté de 3,5 % en moyenne annuelle, les dépenses d'utilisation des véhicules sont très supérieures aux dépenses d'achat du véhicule lui-même et de carburants. Une des premières mesures de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a été la création en loi de finances rectificative d'un fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres. Les consommateurs et les constructeurs automobiles ont réagi au signal prix au-delà des attentes. Pour les six premiers mois de 2009, les véhicules bénéficiant du bonus représentent 54,2 % des ventes et ceux soumis au malus 10,3 %. Il faut noter que l'aide de l'État a été le plus souvent relayée par les vendeurs qui ont ajouté leurs propres remises aux aides publiques.

Le CESE souligne l'efficacité du dispositif ainsi construit. Il conduit néanmoins à s'interroger sur les études d'impact qui sont réalisées avant l'adoption des mesures législatives. Celles-ci doivent progressivement mieux intégrer les conséquences sociales et environnementales des mesures proposées.

L'expérience du bonus-malus sur les véhicules particuliers conduit à proposer des actions de même nature, le bonus étant financé par le malus en direction des flottes d'entreprises ou des flottes de bus.

Parmi les nombreuses mesures préconisées à l'issue du Grenelle figuraient les transports durables de marchandises, de voyageurs et les transports urbains. Sur tous ces sujets, le CESE a formulé de nombreuses propositions et tout récemment encore dans l'avis *Infrastructures et développement durable des territoires : un autre regard, une nouvelle vision*, il proposait d'accroître la cohérence des modes de financement en soulignant le rôle essentiel des collectivités locales.

Si l'énergie avec des mesures spécifiques concernant les énergies renouvelables (tarif de rachat, crédit d'impôt, fonds de soutien...), le bâtiment et les transports constituent pour les ménages comme pour les entreprises des points essentiels des engagements financiers du Grenelle, d'autres thématiques ont également été abordées et l'effectivité des financements est une condition essentielle à la dynamique engagée.

Il en est ainsi notamment de la prévention des risques technologiques, industriels et naturels, de la promotion de l'agriculture durable et de la protection de la biodiversité.

Le milieu rural, en particulier le secteur agricole, peut apporter une contribution positive importante à la réduction des émissions de GES grâce à différents projets : méthanisation agricole, utilisation de panneaux photovoltaïques sur les toits des bâtiments agricoles, portage des éoliennes, biomasse énergétique, stockage de carbone dans les sols...

4. Veiller aux mesures d'adaptation

L'ensemble des secteurs professionnels s'engage avec plus ou moins de facilité dans des démarches de développement durable, alliant prise en compte des enjeux environnementaux, efficacité économique et implication des salariés.

L'étude menée par *Boston Consulting Group* pour le Grenelle, confortée par les approches sectorielles montre ainsi que les investissements du Grenelle génèreraient de la croissance dès le court terme dans des secteurs à forte intensité de main d'œuvre : 0,8 point de PIB et 600 000 emplois sur la période 2009-2020 dont 70 % d'emplois directs et 30 % d'emplois indirects. Cette étude n'est que partielle car elle ne tient pas compte des destructions d'emplois concomitantes qui affecteront certaines branches professionnelles (automobile, chimie, biens intermédiaires...) créant de lourds problèmes économiques et sociaux.

Poursuivant des travaux engagés dans différents secteurs industriels (ciment, filière automobile, construction électrique et électromécanique, verre, produits phytosanitaires, raffinage, papier-carton, chimie bas carbone), **le CESE souhaite que ces évolutions modifient profondément les processus de production et les métiers fassent l'objet d'un dialogue social approfondi impliquant l'État et les partenaires sociaux.**

Comme l'ont souligné plusieurs avis du CESE, et notamment le dernier avis de conjoncture économique et sociale, voté en juin 2009, il convient d'agir sans tarder pour aller vers une croissance bas carbone. Celle-ci serait créatrice d'emplois, essentiellement dans les secteurs du bâtiment, des infrastructures et des énergies renouvelables. Ces créations d'emplois supposent un effort considérable de formation professionnelle pour assurer de nouvelles qualifications ainsi que des reconversions.

D'ores et déjà, d'importants moyens sont mobilisés pour accompagner les évolutions et notamment l'implication sociale et environnementale des entreprises. Le développement de démarche de responsabilité sociale et environnementale de l'entreprise peut constituer un atout en contribuant à donner une importance nouvelle à son activité.

CONCLUSION

Dans un environnement international fragilisé par une croissance faible, voire négative, des déficits budgétaires importants, un endettement massif dans la plupart des pays, la réponse au réchauffement climatique ne peut être unique. Elle affecte l'ensemble des acteurs et impose de modifier les comportements. Les différents outils économiques et fiscaux doivent être mobilisés à tous les niveaux car les situations économiques et sociales sont très différentes et les inégalités, face aux dérèglements climatiques, importantes. Le changement climatique aggrave les inégalités entre les différentes régions du monde mais aussi à l'intérieur d'une région. L'acceptabilité économique, sociale et environnementale des mesures destinées à lutter contre le réchauffement climatique résultera de la construction d'un nouveau modèle de croissance moins émetteur de carbone, de mesures de protection de l'environnement et de réduction des inégalités.

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le groupe de l'agriculture regrette profondément le manque de temps imparti pour mener ce travail sur un sujet complexe. Il reste encore beaucoup de questions en suspens.

Le débat lancé par la rapporteure est tout à fait essentiel. Notre société progresse chaque jour dans la croissance durable. Les ménages, les entreprises, l'ensemble des acteurs, s'investissent, de manière plus ou moins importante, dans des modes de vie et de production différents, pour répondre aux nouveaux défis environnementaux, économiques et sociaux. La fiscalité écologique peut être un des outils au service de cette croissance durable.

Toutefois, d'une manière générale, il serait plus judicieux de privilégier une approche incitative et positive plutôt que d'imposer une fiscalité négative et pénalisante.

La situation économique est très difficile dans tous les secteurs de production agricole. Ce que nous vivons, nous ne l'avons pas connu depuis trente ans. Il serait bon de ne pas en rajouter.

Le secteur agricole a donc été satisfait du projet de remboursement partiel de la taxe carbone, dans le cadre de la prochaine loi de finances, à condition qu'il soit pérennisé et que des aménagements puissent être introduits pour les exploitations les plus fragiles.

Il faut également rappeler que l'agriculture sera impactée de façon indirecte *via* les augmentations des coûts des transports et des consommations intermédiaires. De plus, les agriculteurs, comme tous les ruraux, vont être particulièrement touchés en raison de leurs déplacements routiers et du chauffage de leurs habitations.

Les agriculteurs se sont déjà engagés dans des actions efficaces, il faut les encourager, les soutenir dans des investissements durables, préserver les terres agricoles. Ces initiatives sont souvent mal connues. On évoque également trop rarement les contributions générales des secteurs de l'agriculture et de la forêt à la croissance durable.

Le stockage du carbone par la photosynthèse et par les puits de carbone, la production de matériaux « verts », la production d'énergies renouvelables (biomasse, solaire, méthanisation, biocarburant), mais aussi toutes les pratiques innovantes que mettent en place les agriculteurs pour réduire leur consommation d'énergie sont autant de projets qui participent à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

Le groupe de l'agriculture a voté l'avis.

Groupe de l'artisanat

Les tendances du réchauffement climatique s'accroissant davantage en France interrogent les politiques mises en œuvre et renforcent l'urgence à agir. À cet égard, la conférence de Copenhague constitue une étape importante car sans une mobilisation internationale, aucun pays ne sera en mesure d'enrayer seul la dégradation de son environnement.

Cet enjeu planétaire impose des solutions internationales concertées mais surtout plus ambitieuses en matière d'objectifs de réduction des gaz à effet de serre et de pays à mobiliser. Pour passer des contributions volontaires des États à des engagements juridiquement contraignants, le marché du carbone offre un certain nombre d'opportunités qui méritent attention et précautions. La première est d'inciter tous les pays développés à y recourir en vérifiant qu'ils n'utilisent pas la politique de coopération uniquement comme alibi du non respect de leurs engagements. La seconde est de profiter de la mise aux enchères de 2013 pour réserver une part au financement des transitions des pays les moins avancés, en confiant à la Banque mondiale le suivi de la bonne utilisation de ces fonds. Compte tenu de la complexité de ce marché carbone, une gouvernance mondiale de l'environnement devrait être recherchée parmi les organismes existants en fonction de sa capacité à élaborer les règles communes, contrôler et sanctionner les engagements internationaux et évaluer les programmes nationaux.

Au niveau européen, il est surprenant que l'Union européenne conditionne sa position au caractère « ambitieux et exhaustif » de l'accord international, alors qu'un bon nombre de ses pays membres n'ont pas respecté leurs engagements. Dans ce contexte, le renforcement des critères du nouveau paquet climat énergie devrait mettre en parallèle des mesures d'adaptation pour aider les plus faibles à atteindre, d'ici 2020, les objectifs d'amélioration de l'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables en l'état actuel de la recherche en matière de capture de CO₂ et du coût de la mise en œuvre de ces énergies. La mise aux enchères des quotas d'émission en 2013 pourrait être utilisée dans ce sens. Quant à la création d'une plateforme unique européenne, elle se conçoit à la fois pour assurer la transparence, éviter les dérives éventuelles mais surtout soutenir la recherche développement en la matière.

Au niveau français, bien que faisant partie des économies les moins intensives en CO₂, la France doit adopter des mesures urgentes et concertées face à l'accélération du réchauffement climatique. En tant qu'acteurs fortement impliqués par la réduction des gaz à effets de serre, les artisans du bâtiment confirment l'intérêt des dispositifs réglementaires financiers ou fiscaux mis en œuvre, mais reconnaissent qu'ils seront insuffisants face aux besoins de mise aux normes du bâti existant et des investissements nécessaires à la correction des erreurs du passé en matière d'utilisation du territoire. Dans la lignée du Grenelle de l'environnement, le groupe de l'artisanat soutient l'idée de mobiliser une partie du produit des enchères du marché du carbone au financement des deux

secteurs prioritaires que sont le logement et les transports. L'efficacité énergétique dans l'habitat ne pouvant se faire qu'au cas par cas, la place accordée dans cet avis à la sensibilisation aux économies d'énergies et au conseil thermique est essentielle pour aider les consommateurs dans leurs choix. À cet égard, il faut savoir que le secteur artisanal s'est fortement mobilisé pour participer en amont à la conception des éco-produits et à leur valorisation auprès des professionnels soit par leur transcription en cahiers techniques soit par des formations ciblées. Par la création de labels consacrant la maîtrise de ces technologies, les artisans agréés sont ainsi en mesure de répondre à cette demande croissante et diversifiée. Par contre en tant qu'entreprises, les artisans sont réservés quant au mécanisme d'utilisation de la taxe carbone en l'absence de simulation sur l'évolution de son montant et de sa compensation en l'état actuel des incertitudes qui pèsent sur la réforme en cours de la taxe professionnelle.

Compte tenu de l'importance des mises aux normes des équipements publics et des besoins en transport public, les collectivités locales devraient être associées à la réflexion et en tous cas bénéficier des mêmes conditions de compensation en matière de taxe carbone ou de fiscalité adaptée.

Enfin, pour participer de manière active au débat du Grenelle de l'environnement, le secteur de l'artisanat s'associe aux vœux de cet avis de poursuivre la concertation sur ces sujets sensibles dont l'acceptabilité sociale est la meilleure garantie de la réussite de cet enjeu écologique.

Le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Limiter le réchauffement climatique est un véritable défi, une urgence pour préserver les générations futures. L'avis présenté aujourd'hui par Mme Crosemarie pose très clairement l'enjeu : il s'agit de dépasser le modèle productiviste qui épuise les ressources naturelles pour aller vers un autre modèle de développement.

L'avis souligne l'importance d'associer la société civile aux réflexions en cours, qui devraient aboutir à Copenhague dans quelques jours à un accord juridique contraignant et des propositions financières innovantes. Le groupe des associations ne peut que souscrire à cet impératif. En ce sens, l'objectif de cet avis dépasse un simple débat sur notre taxe carbone nationale. C'est bien plus largement l'opportunité de réfléchir à la question globale du financement du développement durable et de la cohérence d'ensemble des dispositifs fiscaux et financiers. Le financement des transitions environnementales devrait, comme le souligne l'avis, être abordé dans une perspective financière à long terme dépassant la seule fiscalité environnementale.

Il était temps que la France se préoccupe de ces questions, le poids de sa fiscalité environnementale - autour de 5 % des prélèvements obligatoires - la plaçant derrière la moyenne européenne et bien loin derrière le Danemark ou les Pays-Bas. En outre, cette fiscalité, constituée aujourd'hui pour l'essentiel de la

TIPP et des redevances sur l'eau, a pour principale vocation le rendement et non la protection de l'environnement. Les travaux de la section des finances et les auditions qui ont été menées ont permis de montrer qu'il existe des pistes de verdissement de notre fiscalité : faire baisser les émissions de CO₂ en hausse dans les secteurs du transport et de l'habitat, préciser les bilans carbone en fonction des cycles de vie globaux des produits, adapter les crédits d'impôts aux normes environnementales, adopter des instruments fiscaux innovants tels que les redevances kilométriques pour les poids lourds... nous sommes loin d'être démunis.

L'objectif d'une fiscalité écologique, bien rappelé dans l'avis, est avant tout pédagogique. Il s'agit d'inciter les ménages à adopter des comportements vertueux. La fiscalité seule n'y suffira pas, elle doit s'accompagner de véritables efforts de recherche et développement, une véritable information du public.

Pour ce qui est de la taxe carbone elle-même, puisqu'elle occupe notre actualité nationale, le présent avis rappelle que son rôle est d'instituer un signal-prix. Elle ne devrait apporter aucune augmentation des recettes publiques et être entièrement redistribuée. Le groupe des associations regrette que les pouvoirs publics n'aient pas suivi les propositions du rapport Rocard. Fixer le montant de départ de la taxe à 17 euros la tonne de carbone ne constitue pas un signal conséquent. Au-delà de cette question, la progressivité de l'impôt doit retenir notre attention. Elle doit être suffisamment élevée pour inciter les agents économiques à investir rapidement dans les économies d'énergie. Pour autant, le groupe des associations partage la préoccupation de l'avis d'une recherche d'équité par une compensation différenciée entre les ménages suivant leurs capacités distributives, leur implantation géographique urbaine ou rurale et donc leur exposition à la taxe carbone.

L'acceptabilité et l'efficacité des mesures politiques à mettre en œuvre impliquent le dialogue entre l'État, les collectivités locales, les organisations syndicales, patronales et associatives et les experts. La prochaine composition de notre assemblée pourrait continuer ce dialogue amorcé lors du Grenelle de l'environnement et surtout, comme le préconise l'avis, « proposer les mesures d'adaptation des processus de production et des métiers afin d'assurer la transition vers une économie bas carbone en préservant la cohésion sociale et les conditions de vie de nos concitoyens ».

Le groupe des associations, remerciant la rapporteure pour son travail, a voté l'avis.

Groupe de la CFE-CGC

Cet avis le souligne avec force, la conférence de Copenhague, qui se déroulera en décembre, est la plus importante depuis celle de Kyoto en 1997. Elle doit en effet donner une suite au protocole de Kyoto, et elle « devrait marquer une étape importante pour affronter les dérèglements climatiques ».

Pourquoi ? Parce que la main bien visible de l'homme modifie par ses actions la composition de notre atmosphère en GES. Cela engendre un réchauffement préoccupant de notre planète et des changements climatiques aux impacts écologiques, économiques et sociaux très lourds de conséquences, tels la mise en péril de la biodiversité, des migrations massives des populations à venir, la recrudescence des maladies infectieuses... De nombreux secteurs d'activité seront particulièrement affectés : l'agriculture, la forêt, la pêche, le tourisme, qui sont, entre autres, des secteurs vitaux pour les pays en développement.

Ces dérèglements auront inévitablement un coût financier mis, notamment, en évidence par le rapport Stern. Ainsi l'inaction aurait un coût annuel compris entre 5 % et 20 % du PIB mondial selon le périmètre des risques retenus ! L'action, quant à elle, à savoir réduire les émissions de gaz à effet de serre pour éviter les pires conséquences liées aux changements climatiques, coûterait 1 % du PIB mondial chaque année.

Cet avis le souligne, « les négociations seront donc cruciales pour déterminer la nature de la réponse économique et sociale aux changements climatiques » et « la réponse doit être tout à la fois globale, d'ampleur, concertée et rapide ».

Pour le groupe de la CFE-CGC, l'implication forte des États-Unis, de la Chine, de l'Inde, du Brésil est indispensable, et, comme cet avis le propose, les pays développés doivent agir en premier lieu, les pays en développement doivent, quant à eux, contribuer de façon différenciée en fonction de leurs capacités respectives, enfin la spécificité des pays les moins avancés doit être réaffirmée.

Le groupe de la CFE-CGC partage le point de vue de l'avis, les transitions économiques, sociales et environnementales induites par la lutte contre les émissions de GES supposent des efforts financiers considérables. L'enjeu est donc bel et bien de mettre en place des mécanismes efficaces pour financer tous ceux qui en ont besoin et opérer les transferts de technologies nécessaires.

Des pistes de réflexion et des exemples méritent, pour le groupe de la CFE-CGC, d'être considérés :

- l'idée norvégienne de l'affectation d'une part du produit des enchères des permis d'émission de CO₂ au financement de l'adaptation aux changements climatiques mérite attention ;

- l'idée mexicaine de créer un « fonds vert mondial » alimenté par tous les pays, de façon équitable, selon une combinaison de critères : population, niveau d'émission de GES, PIB..., est aussi intéressante ;
- la CFE-CGC appuie la proposition de faire appel à l'expertise de la Banque mondiale,
- enfin, la Commission européenne propose que les pays industrialisés apportent un financement public en fonction de leurs responsabilités dans les émissions et de leur « capacité de payer ». Si le financement doit en partie s'appuyer sur la vente de permis à partir de 2013 dans le cadre du marché européen du carbone, le groupe de la CFE-CGC souligne, comme vous, l'importance d'une régulation et la mise en place d'une autorité de régulation commune, disposant de pouvoirs de sanction dissuasifs.

Mais les actions ne pourront être efficaces qu'en associant les sociétés civiles des pays concernés. Le groupe de la CFE-CGC affirme la nécessité d'avoir une réelle gouvernance mondiale de l'environnement pour élaborer des règles communes sur le marché du carbone, contrôler et sanctionner les engagements internationaux et évaluer les programmes nationaux. De même, il y a véritablement besoin d'un référentiel de normes environnementales en matière de GES qui soit un système partagé, et comme vous le suggérez, sa mise en œuvre progressive doit être retenue à partir des produits dont la traçabilité est la mieux connue.

Pour ce qui est de la position de la France dans cette mutation sociétale et environnementale, l'avis le souligne, hormis la TGAP, la fiscalité environnementale française a un impact économique certain mais une finalité environnementale modeste, elle n'internalise que très rarement le coût des dommages écologiques et sociétaux engendré par les activités visées.

Le Grenelle de l'environnement a souhaité mettre l'outil fiscal au service de l'environnement avec pour principe « la neutralité sur les prélèvements obligatoires, la préservation du pouvoir d'achat des ménages et de la compétitivité des entreprises, la simplicité et la lisibilité et l'affectation intégrale du produit de la fiscalité environnementale au financement des mesures du Grenelle de l'environnement », ce que la CFE-CGC, partie prenante du Grenelle, a accueilli favorablement.

Le Projet de loi de finances 2010 prévoit dans cette logique la création d'une taxe carbone et un « verdissement » des dispositifs incitatifs. Mais, le groupe de la CFE-CGC déplore, tout comme l'avis, que les moyens ne semblent pas être à la hauteur de cette ambition et que les collectivités locales se retrouvent de fait à devoir atteindre des objectifs environnementaux conséquents, alors même que leurs recettes sont remises en cause par la réforme de la taxe professionnelle notamment.

En ce qui concerne la taxe carbone, la CFE-CGC reste très réservée sur la décision finale retenue. Consciente de la difficulté de l'exercice, inciter rapidement, d'une part, des changements de comportements et ne pas alourdir, d'autre part, les charges des entreprises en difficulté ainsi que les prélèvements pesant sur des ménages durement confrontés à la crise, la CFE-CGC considère toutefois que le dossier n'a pas été assez préparé pour porter clairement et efficacement l'ardente obligation citoyenne qui lui est corrélée. Pour le groupe de la CFE-CGC, il s'agit peut-être là d'une nouvelle « usine à gaz ... sans effet de serre » !

Pour le groupe de la CFE-CGC, la fiscalité carbone doit être garante de la cohésion et de justice sociale : elle doit avoir un effet redistributif garanti et être juste. Elle doit ne pas léser les ménages les plus pauvres, ne pas pénaliser les personnes les plus exposées compte tenu de leur localisation géographique, leur lieu de résidence ou de l'organisation du travail qu'elles subissent. Dans cet esprit, pour le groupe de la CFE-CGC, les classes moyennes ne sauraient supporter à elles seules, via leurs capacités contributives toujours plus sollicitées, voire mises à mal, le financement de la protection de l'environnement !

Le groupe de la CFE-CGC a défendu devant le Sénat l'idée d'affecter le produit de cette taxe à un fonds dédié au financement de mesures permettant une réduction des émissions de GES et à la préservation de l'environnement. Elle ne peut que se réjouir de voir cette proposition figurer dans ce rapport ! Enfin, comme elle l'a fait lors du Grenelle, la CFE-CGC renouvelle sa demande de mise en place d'une taxe carbone aux frontières de l'Europe afin de prévenir tout *dumping* économique, social et environnemental.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

L'avis qui nous est présenté dresse un panorama complet de ce qui a commencé à être mis en œuvre en matière de fiscalité écologique à la suite du Protocole de Kyoto. Il résume bien les enjeux de Copenhague, en ce qui concerne notre pays. Il présente d'une façon très complète le débat sur la taxe carbone dont la mise en place vient d'être décidée pour réduire par des mesures contraignantes les émissions de CO₂.

L'approche de Mme la rapporteure témoigne d'une grande prudence que l'on ne peut qu'approuver. La CFTC est convaincue que les politiques environnementales sont essentielles pour l'avenir de la France.

Toutefois, la taxe carbone conçue comme une taxe additionnelle à la TIPP, intervient dans un contexte de ralentissement économique et de montée du chômage. En outre, notre fiscalité n'est pas lisible et le fonctionnement redistributif de cette taxe ajouterait à la confusion. Cette taxe risque d'apparaître comme un échelon supplémentaire dans un empilement pas toujours cohérent, mais aussi, parfois, source d'injustice.

D'autant qu'en toile de fond la fiscalité des collectivités territoriales est fragilisée, au moment même où augmentent les missions qui leur sont confiées.

Il est souligné, à juste titre, combien la concomitance de cette mesure avec la suppression de la taxe professionnelle a brouillé encore plus le message.

Il ne faudrait pas que cette taxe carbone, destinée à instaurer un signal fort, donne lieu à un dispositif incompris.

En matière de redistribution, cela risque d'accroître les inégalités, voire de nuire à la reprise économique indispensable au redressement de la situation de l'emploi. Notre groupe constate par exemple que certains couples avec enfants résidant à la campagne se trouveront pénalisés.

Nous ne sommes pas partisans de voir notre pays s'engager dans une fiscalité écologique punitive. Nous pensons plutôt qu'il faut s'engager résolument dans l'innovation, en vue, par exemple, de réaliser des unités de captage de CO₂, de continuer à améliorer la propreté des véhicules et de réduire les déchets. Il faudrait redéfinir une politique de la ville et des transports, rapprocher le salarié de son travail, encourager de façon plus positive les comportements individuels vertueux.

Au niveau européen, l'avis est favorable à un « mécanisme d'inclusion carbone » dans l'attente d'un accord mondial garantissant des conditions équitables de concurrence.

Or, il apparaît que la traçabilité est très différente d'un produit à l'autre. On peut se poser la question de la faisabilité d'un tel mécanisme qui en tout état de cause ne pourrait être mis en œuvre que très progressivement.

Madame la rapporteure estime que des transferts importants devront être consentis en faveur des pays en voie de développement.

Or, nous pensons que c'est prioritairement dans ces pays qu'il faut faire quelque chose en matière environnementale.

Néanmoins, il convient d'être prudent concernant les pays qui nous concurrencent durement, par quelque chose qui s'apparente également au *dumping* écologique.

L'aide apportée ne doit pas être un alibi pour diminuer leurs efforts en matière de recherche, de développement dans le domaine environnemental. Comme il est précisé dans l'avis, un suivi et un contrôle sont indispensables.

S'agissant du système d'échange de « droits à polluer », notre groupe pense comme vous que, lorsqu'il aura atteint sa vitesse de croisière, il devra faire l'objet d'une régulation et d'un contrôle pour empêcher des spéculations dangereuses.

Pour conclure, le groupe de la CFTC pense qu'il faut concilier préservation de l'environnement et satisfaction du consommateur et du producteur. Ceci postule un investissement important en recherche et innovation.

L'avis ayant bien résumé les enjeux et les inquiétudes, notre groupe a voté positivement.

Groupe de la CGT

Cet avis tombe à pic, à moins de trois semaines de l'ouverture du sommet de Copenhague, qui revêt un enjeu considérable : il s'agit de décider d'autres politiques capables de sauver le monde d'un désastre écologique engagé.

Comme l'a souligné Guy Rider, secrétaire général de la Confédération syndicale internationale, « le mouvement syndical, à tous les échelons, continuera à faire pression pour faire en sorte que le document final de Copenhague soit juste et équitable, tant pour la planète que pour les travailleuses et les travailleurs. (...) Nous demandons aux gouvernements du monde entier d'assumer leurs responsabilités, de prendre leurs distances par rapport à des positions à courte vue et de mettre à profit l'élan politique généré par le changement climatique en vue de l'obtention d'un document final ambitieux et juste à Copenhague ».

Si la CGT partage bien évidemment la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre, responsables du réchauffement climatique, elle reste très réservée sur le mécanisme retenu au niveau international : celui d'une mise sur le marché de quotas d'émissions de CO₂, consacrant ainsi le droit à polluer comme un principe de politique environnementale. En permettant à certains acteurs de vendre des quotas non utilisés - et donc utilisés par d'autres - ce principe limite fortement les objectifs de réduction et freine les changements nécessaires dans les modes de production, de transport et de consommation. C'est bien la mise en place de normes internationales contraignantes, accompagnées d'un système de contrôles et de pénalités en cas de non respect des engagements pris, qui peut être de nature à véritablement inverser les évolutions climatiques en cours.

Dans cette lutte contre le réchauffement climatique, la fiscalité est l'une des armes dont disposent les pouvoirs publics. À côté d'autres interventions, elle doit permettre d'inciter à des comportements écologiquement plus vertueux, tant de la part des ménages que des entreprises. Encore faut-il que cette fiscalité écologique soit perçue comme juste, ce qui est loin d'être le cas de la taxe carbone telle qu'elle est actuellement envisagée dans le projet de loi de finances pour 2010 : en pénalisant les salariés qui n'ont d'autre choix pour se rendre à leur travail que leur véhicule, cette taxe institue une sorte de double peine, fiscale et sociale.

Surtout, les projections budgétaires se font à prélèvements constants. Or, la nécessité d'investissements publics d'ampleur pour répondre aux urgences sociales et environnementales, à laquelle s'ajoute le gonflement de la dette, imposent de revenir sur nombre de choix fiscaux effectués ces dernières années. La suppression du bouclier fiscal, la conditionnalité des aides publiques aux entreprises, la suppression des niches fiscales qui ne se justifient ni

économiquement ni socialement seraient de nature à redonner des marges de manœuvre pour l'intervention publique.

Nous faisons donc nôtre le regret exprimé dans l'avis « que le financement des transitions environnementales soit abordé sans une perspective financière de long terme dépassant la seule fiscalité environnementale, intégrant une évolution des modes de production et de consommation ».

Nous partageons également les préoccupations concernant le manque de compensations différenciées pour les ménages en ce qui concerne la taxe carbone, ainsi que les difficultés d'accès aux mesures favorisant l'efficacité énergétique des bâtiments pour les ménages les plus modestes. La France, pour être crédible, a besoin, non d'instaurer en urgence une taxe carbone sur la consommation des ménages, mais de mettre plus de cohérence dans ses politiques de lutte contre le réchauffement climatique. La priorité au développement durable n'exige pas de diminuer la production industrielle mais impose de transformer les processus productifs et les produits pour qu'ils contribuent à limiter les rejets de CO₂. Elle justifie des investissements massifs dans les filières concernées, un développement de la recherche et de la formation, un ensemble d'efforts que ne semblent vouloir consentir ni les firmes ni la puissance publique. De même, l'isolation des bâtiments et des logements anciens est une priorité qui ne saurait être réglée par le seul octroi d'avantages fiscaux et de crédits d'impôt. Enfin, le développement du transport peu polluant est incompatible avec l'abandon d'une part importante de l'activité fret de la SNCF telle qu'envisagée actuellement.

Le groupe de la CGT a adopté l'avis.

Groupe de la CGT-FO

Développement durable, empreinte écologique, défi environnemental, ces concepts occupent désormais une place de choix dans les travaux du Conseil. Pour autant, ne sont pas épuisées, loin s'en faut, toutes les questions que posent la restauration du capital naturel et plus encore la lourde problématique du réchauffement climatique.

À l'approche de la conférence de Copenhague où la solidarité peine à trouver ses marques, l'avis aborde le sujet central de la réalisation effective des objectifs visant, selon le protocole de Kyoto, à réduire fortement et rapidement les émissions de gaz à effet de serre.

Tout en insistant sur les énormes disparités de situation entre les pays parties prenantes aux négociations danoises, la rapporteure rassemble les outils financiers et fiscaux pour orienter les ressources et les efforts vers la mutation écologique, jugée incontournable par les experts de la question.

Le groupe de la CGT-FO souligne l’empreinte pédagogique du travail réalisé qui résume, d’une part les évaluations scientifiques ayant abouti aux sommets et traités internationaux, et, de l’autre, explore le champ des moyens susceptibles de résoudre concrètement et progressivement l’adaptation de la société aux enjeux environnementaux.

C’est dans cette logique que s’inscrit Copenhague. La rapporteure souhaite le succès de cette conférence ; le groupe FO aussi. Mais cela suppose de ne pas passer par pertes et profits les enseignements de la crise financière historique qui a dévasté les économies. Il semblait primordial d’affirmer une exigence d’intervention publique dans ce domaine. On ne peut espérer réaliser des performances environnementales s’il n’est pas mis un terme aux inégalités scandaleuses générées par un système capitaliste prédateur intolérable. C’est bien ce système qui a nourri dérives et déséquilibres avec des conséquences dramatiques en termes d’aggravation de la pauvreté et de dégradation des ressources naturelles.

À cette échelle internationale où doit se jouer un nouvel acte pour l’avenir de la planète, les propositions facilitant les adaptations au changement climatique, dirigées prioritairement vers les populations des pays les moins avancés, sont tout à fait soutenables. Mais, à l’évidence, rien ne se fera durablement si l’on ne supprime pas les nuisances d’un modèle de croissance usé jusqu’à la corde.

Aussi, l’opportunité que pourrait représenter l’affectation du produit des enchères au financement des mutations technologiques et des transitions sociales appelle une certaine prudence. En effet, FO ne croit pas aux vertus d’un marché carbone qui fonctionne déjà sur le modèle de ceux existants où la spéculation a libre cours. Si la question du climat est décisive, les pratiques spéculatives doivent être interdites, comme d’ailleurs elles devraient l’être sur les marchés des biens publics mondiaux. Ceci doit être dit clairement.

Autre niveau fortement impliqué dans l’environnement, celui de l’Union européenne, dont les engagements assortis de dispositifs anticipant les normes définies par Kyoto ont fait l’objet de discussions et d’avis du Conseil. Il n’y a pas lieu de revenir sur ce qui a été acté.

Par contre, si l’option prise en faveur du mécanisme d’inclusion « carbone » projette, il est vrai, un début de régulation de la concurrence mondiale, elle confirme que les décideurs européens n’ont pas l’intention de lutter contre le *dumping* qui sévit au sein de l’Union et participe aux errements sociaux environnementaux.

Par ailleurs FO prend acte de l’évolution de l’OMC qui devra être vérifiée dès la reprise des négociations. Parallèlement, nous aurions apprécié un rappel de l’importance de la prise en compte des normes de l’OIT.

Enfin, l’avis consacre évidemment une large place à la sphère nationale.

Dans la logique du Grenelle de l'environnement, dont la plupart des recommandations ont reçu force de loi, la rapporteure évoque le problème clé, incontournable, du financement. Celui-ci, au-delà de la mise en œuvre du chantier Grenelle, pourrait présider à un changement fondamental de société par le biais d'une transformation de la fiscalité : la finalité écologique se substituerait à la redistribution sociale.

Le groupe Force ouvrière a apprécié la méthode descriptive rappelant le répertoire fiscal dont la France s'est dotée, plus par besoin de recettes budgétaires que par conviction environnementale. Et il est vrai que la comparaison européenne n'est pas favorable. Mais FO ne partage pas l'esprit de compétition qui favoriserait un pilier du développement durable au détriment de l'autre. Qui plus est, toutes choses égales par ailleurs, la France tient les premiers rangs de l'Union dans le champ de la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Néanmoins, s'il est cohérent d'ajuster engagements et fiscalité écologique, il convient, avant toute modification, d'évaluer l'acceptabilité sociale pour les ménages à faibles revenus en particulier.

Marqué au coin d'un bouclier fiscal et d'allègements permanents au profit des revenus élevés, le système fiscal est devenu profondément injuste, ce qui rend irréaliste la prise en charge des coûts environnementaux par la taxe ou l'impôt, que ceux-ci soient imposés par l'État ou les collectivités territoriales. Une réforme d'ampleur fondée sur une fiscalité des revenus claire et transparente serait à même de concilier la juste redistribution sociale et la nécessité environnementale.

Le groupe Force ouvrière, ayant déposé un amendement qui a été approuvé, a voté l'avis.

Groupe de la coopération

Au-delà des discours, chacun de nous est conscient que, pour limiter les impacts du changement climatique, nous devons réduire de façon significative l'intensité en carbone de nos modes de production et de consommation. L'avis souligne que l'objectif d'une contribution énergie climat consiste à envoyer un « signal-prix » dans la durée, afin d'impacter les comportements dans la perspective de la raréfaction des énergies fossiles. À l'image de ce qui a été déjà fait, notamment dans les pays du Nord de l'Europe, c'est ce vers quoi nous devons tendre. Pourtant le débat reste ouvert sur le « comment ».

Malheureusement, le débat suscité par la mise en place d'une taxe carbone en France est particulièrement confus. Tout d'abord parce que le dispositif proposé est particulièrement complexe, ce qui met en doute son efficacité. D'autre part, la question de l'acceptabilité de cette mesure demeure : acceptabilité pour les ménages les plus modestes et vivant sur des territoires où des solutions alternatives de transports sont peu développées ; acceptabilité pour

les entreprises bousculées par la crise économique et qui seront demain confrontées à une concurrence encore plus vive.

Ainsi, le débat sur la fiscalité écologique ne peut rester franco-français. Il doit être resitué dans la réalité qui est celle du quotidien de nos entreprises, le marché unique européen, la mondialisation et donc de l'absence de réciprocité des obligations sociales et environnementales entre les États. C'est pourquoi le groupe de la coopération soutient l'idée de l'introduction d'une taxe carbone aux frontières. Une telle taxe supposerait de pouvoir mesurer le contenu carbone de tous les produits, les travaux dans ce domaine sont engagés et doivent être approfondis, les coopératives y sont impliquées. D'une façon globale, l'avis insiste sur la nécessité d'une gouvernance mondiale de l'environnement et notamment d'une régulation internationale du marché du carbone.

Si la fiscalité écologique est l'un des outils pour impacter les comportements, il n'est pas le seul, sont aussi à la disposition de l'action publique : le système de quotas, les outils réglementaires ou normes ; la bonne solution est un « mix » équilibré des trois dispositifs. Nos entreprises doivent d'ores et déjà s'adapter à une réglementation prenant en compte le respect de l'environnement, elles pourront d'autant plus le faire qu'elles disposeront des marges de manœuvre nécessaires pour investir des procédés de production moins coûteux en carbone. Des projets de directives communautaires, qui définiront la réglementation durable de demain, sont en cours d'élaboration : nouvelles normes énergétiques des bâtiments, étiquetage des produits selon leur niveau de consommation énergétique, PAC 2013, etc.

L'avis rappelle l'importance des efforts à fournir en matière d'innovation industrielle, de recherche développement et de consommation durable. En effet, une course internationale s'engage pour le leadership dans les technologies vertes. L'Europe a dans ce domaine beaucoup d'efforts à faire, alors que les États-Unis, la Chine ou la Corée du Sud se sont mis à investir massivement dans ce secteur. Ainsi, le passage à une économie verte renvoie à un enjeu fort de réindustrialisation. Les coopératives y sont pleinement impliquées, par exemple en investissant dans le développement de la chimie verte.

L'évolution du réchauffement climatique est une responsabilité collective qui est engagée dans le cadre de la prochaine conférence de Copenhague : chaque milliard de production en Inde et en Chine s'accompagne d'un rejet de gaz à effet de serre 15 fois supérieur à une production comparable en France ; comment aider la coopération technique et organiser les transferts technologiques constitue donc un enjeu prioritaire.

Enfin, le débat sur la fiscalité écologique est certes lié à des considérations techniques, fort bien détaillées dans l'avis mais ce débat est aussi politique. Quel mode de développement voulons-nous construire pour demain ? Des apôtres de la peur se font les chantres de la décroissance. Comment envisager que nos entreprises puissent s'adapter et innover pour une meilleure prise en compte du respect de l'environnement si elles ne génèrent pas de la croissance ? Nous

pensons que le développement durable peut constituer demain un avantage concurrentiel et être source de nouvelles activités économiques, d'innovation et de développement pour nos entreprises.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Au travers de l'avis présenté aujourd'hui, la rapporteure a permis d'appréhender les évolutions nationales et internationales qui ont été réalisées en matière de politique écologique mais également les blocages qui restent à surmonter et les progrès à réaliser.

La rapporteure a également présenté les engagements pris au niveau international et ceci est indispensable. En effet, en matière environnementale, c'est l'ensemble des pays qui doivent agir. Des actions individuelles, bien que nécessaires, seraient trop peu efficaces.

Le groupe des entreprises privées partage la conviction qu'il importe de développer un nouveau modèle de croissance sobre en carbone qui associe et responsabilise l'ensemble des acteurs économiques, les secteurs intensifs en énergie et les secteurs diffus. L'engagement en faveur de l'environnement repose sur la conviction que les préoccupations environnementales peuvent stimuler la croissance sous réserve de préserver la compétitivité de nos entreprises. Elles peuvent, en effet, être des catalyseurs d'innovation de par les nombreuses opportunités de développement qu'elles présentent pour les entreprises au sein du marché intérieur mais aussi sur les marchés extérieurs.

Toutefois, comme l'indique la rapporteure, il y a un besoin de considérer la fiscalité environnementale dans une dynamique d'ensemble. Il convient donc d'insister sur l'indispensable cohérence des orientations publiques. Ainsi a-t-on encore des politiques qui, indirectement, favorisent le développement des émissions de gaz à effet de serre.

Nous pouvons donc regretter que l'objet du rapport soit essentiellement centré sur la politique fiscale à l'appui de la lutte contre les émissions des gaz à effet de serre. Il manque une réflexion sur les objectifs d'une fiscalité environnementale en France et notamment sur une réorientation des prélèvements obligatoires vers une fiscalité écologique.

On peut également regretter que le texte ne souligne pas suffisamment la nécessaire homogénéisation des politiques publiques de lutte contre le réchauffement climatique sur la base du critère du coût d'évitement de la tonne de CO₂. À cet égard, on ne peut que soutenir le souhait de la rapporteure de voir se développer les études d'impact de qualité.

Concernant les entreprises, si elles accompagnent le verdissement de l'économie, elles ont besoin, comme les citoyens, d'une réelle visibilité. Ces mécanismes apparaissent pourtant très souvent comme complexes. Ils sont alors mal compris et parfois mal appliqués, faute d'information. L'exemple de la

TGAP imprimés est à cet égard parlant, certaines entreprises se sont trouvées surtaxées pour ne pas avoir suivi des règles qu'elles avaient mal appréhendées.

Ainsi, le groupe des entreprises privées regrette que le projet instituant la taxe carbone, actuellement en cours de discussion au Parlement, ne prenne pas en compte les différents principes directeurs indiqués dans l'avis :

- une taxe carbone élaborée dans un cadre européen ;
- réalisée à prélèvements obligatoires constants ;
- entraînant une remise à plat de la fiscalité environnementale ;
- avec un coût de la tonne de CO₂ suffisamment incitatif pour changer les comportements et lisible sur le long terme mais accompagné d'exonérations et/ou d'abattements liés à des engagements contractuels d'amélioration de l'efficacité énergétique et/ou de réduction des émissions de CO₂.

Ce n'est qu'à ces conditions que la taxe carbone pourra être un instrument puissant d'orientation des choix de production et de consommation, engageant la France dans une véritable transformation structurelle de son économie en faveur d'un modèle économique « décarboné », tout en maintenant la compétitivité des entreprises.

Le groupe des entreprises privées est par ailleurs réservé sur l'élaboration d'une taxe sur le carbone ajouté, ainsi que sur le calcul du taux de carbone pour tous les produits consommés, qui doit être, comme l'indique la rapporteure, une prospective à long terme. Dans la mesure où on souhaite en faire un véritable moyen d'éducation citoyen, il ne peut être envisagé de la moduler en fonction des revenus.

Enfin, si les entreprises sont prêtes à adapter leurs outils de production aux nouvelles normes, elles doivent en premier lieu avoir accès à des technologies qui le leur permettent et ceci à des coûts raisonnables. Plus que des sanctions, ce sont donc des incitations qui sont nécessaires.

La rapporteure ayant manifesté tout au long des débats en section une volonté d'écoute et étant en accord avec l'essentiel des propositions contenues dans l'avis, le groupe des entreprises privées l'a voté.

Groupe des entreprises publiques

Le groupe des entreprises publiques félicite Mme la rapporteure pour la qualité de l'avis soumis aujourd'hui à notre assemblée.

L'une des idées fortes qui ont guidé ce travail est exprimée dès l'introduction de l'avis : face au changement climatique, « *la réponse doit être tout à la fois globale, d'ampleur, concertée et rapide* ».

Sur ces bases, la situation est examinée successivement sur le plan mondial dans la perspective précisément de Copenhague, au niveau européen, et enfin dans le cadre national.

Sur le premier terrain, tout en marquant l'urgence d'engager des actions significatives, les grandes étapes sont reprises, de la mobilisation internationale depuis la Convention cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques en 1992 en passant par Kyoto en 1997.

Le groupe des entreprises publiques suit la rapporteure dans cette approche. Copenhague est un prochain rendez-vous tout particulièrement important. Il ne faut cependant pas en attendre des résultats inaccessibles aujourd'hui lesquels, à défaut d'être obtenus, conduiraient à parler d'échec. On doit rechercher à Copenhague de nouveaux progrès qui pourront être complétés ensuite. Les deux propositions faites entrent bien dans cette démarche.

Pour la première, il s'agit de rechercher une gouvernance mondiale de l'environnement. Beaucoup de pays paraissent maintenant convaincus de sa nécessité. En la situant dans une institution existante, afin d'éviter des débats institutionnels préalables longs et inutilement conflictuels, elle pourrait certainement être mise en place rapidement. Chargée de contrôler et sanctionner les engagements internationaux, ainsi que d'évaluer les programmes nationaux, elle serait indiscutablement un élément majeur pour accélérer les actions engagées.

Selon la seconde proposition, il conviendrait « *que tous les pays développés agissent les premiers, que les pays en développement contribuent également de façon différenciée en fonction de leurs capacités respectives et que la spécificité des pays les moins avancés soit réaffirmée* ».

La stratégie ainsi proposée n'apportera pas immédiatement les réponses nécessaires pour lutter contre le réchauffement climatique. Mais elle est réaliste en apportant une réponse satisfaisante pour les pays en développement et les pays les moins avancés et en restant dans le cadre des efforts que peuvent consentir les pays développés. En créant un mouvement unanime en faveur de la lutte contre le réchauffement climatique, elle constituerait en outre un nouveau pas majeur vers la mise en œuvre des mesures extrêmement exigeantes qu'il implique, d'autant plus qu'elle pourrait s'appuyer sur la mesure consistant à affecter une partie du produit des enchères futures au financement de l'adaptation au changement climatique.

Cette mesure s'articule avec les propositions faites au niveau européen en relevant que le Parlement européen a chiffré la contribution de l'Union pour financer l'atténuation et l'adaptation des pays en développement à 30 milliards d'euros par an d'ici 2020.

La première proposition conduirait à ce qu'une partie des produits éventuels de la vente aux enchères des permis d'émission de CO₂ soit affectée au niveau européen. Son intérêt serait double :

- d'une part elle améliorerait la cohérence des actions financées par ces fonds que ce soit en Europe, ou dans les pays en développement ;

- d'autre part elle renforcerait très sensiblement le rôle de l'Union européenne dans un domaine d'importance majeure.

La seconde proposition part de la constatation qu'il existe des accords de partenariat au niveau de l'Union qui lient enjeux sociaux et enjeux environnementaux et elle vise à les encourager. En ce sens, elle devrait conduire à privilégier les accords internationaux de réduction des émissions. Le dispositif de taxe carbone aux frontières de l'Union, qui pourrait être envisagé, ne répondra pas seul à l'objectif de diminution de la pollution par les gaz à effet de serre.

Au niveau national enfin, le projet d'avis, pour s'en tenir à des éléments qui paraissent essentiels au groupe des entreprises publiques :

- analyse de manière approfondie la taxe carbone en particulier au regard de son assiette et de sa compensation. Il nous semble par contre peu réaliste à ce stade d'envisager son affectation à un fonds autonome, puisque le choix a été fait de la redistribuer intégralement aux consommateurs et aux entreprises ;
- propose d'encourager des mesures améliorant l'efficacité énergétique et d'engager, dans la concertation la plus large, des politiques structurantes d'aménagement de l'espace et d'évolution des activités économiques ;
- considère que les évolutions liées au changement climatique, qui modifient profondément les processus de production et l'exercice des métiers, doivent faire l'objet d'un dialogue social approfondi impliquant l'État et les partenaires sociaux.

Sur l'ensemble de ces points, notre groupe fera une autre réserve sur une mesure destinée à favoriser l'efficacité énergétique, consistant à apporter une nouvelle garantie publique pour les prêts bancaires finançant les dépenses engagées par les ménages pour réduire leurs dépenses de chauffage. Les banques doivent en effet à la fois pouvoir prendre ce type de risque et proposer des prêts adaptés au décalage entre les dépenses et les gains qu'elles procurent.

Le groupe des entreprises publiques a partagé son vote entre l'approbation et l'abstention.

Groupe de la mutualité

Le changement climatique est désormais incontestable et ses conséquences dramatiques entraînent une mobilisation de l'ensemble des États.

Comme le souligne l'avis, l'architecture et l'ajustement des dispositifs ne sont pas simples (niveaux national, européen et international) et nécessite une gouvernance mondiale qui permette de mettre en place un système qui rende « mesurables, communicables et vérifiables » les efforts de chacun.

Cela dit, les pouvoirs publics disposent de trois outils pour que les agents prennent en compte les dommages causés à l'environnement : la réglementation, la fiscalité et le système des quotas d'émission.

À l'occasion du Grenelle de l'environnement, la décision avait été prise d'instaurer une fiscalité écologique. Le PLF 2010 prévoit donc l'instauration d'une taxe carbone dès l'année prochaine.

L'objectif de cette taxe est de compléter le système des quotas d'émission par un nouvel outil qui couvre le reste de l'économie : les ménages, les secteurs diffus (c'est-à-dire non inclus dans le système des quotas) et les administrations.

La taxe carbone doit constituer un « signal-prix » : elle doit donc inciter les consommateurs à diminuer leur consommation et à réduire leurs émissions de GES par une modification de leurs comportements.

La fiscalité écologique doit permettre de financer l'accompagnement social et la mutation énergétique en intégrant une évolution des modes de production et de consommation ; telle qu'elle est présentée, elle risque de ne pas atteindre ces deux objectifs.

Sans entrer dans le débat de la compensation pour les entreprises, dans le projet actuel, le système de compensation pour les ménages ne tient pas compte du critère de revenu : or, la part du revenu consacré aux dépenses énergétiques correspond à 15 % pour les ménages situés dans le dernier quintile et à 6 % pour les ménages situés dans le premier quintile. Ainsi, en proportion de leurs revenus, les ménages modestes seront les plus touchés. Aussi, le groupe de la mutualité soutient la demande de la rapporteure, à savoir une compensation différenciée pour les ménages prenant en compte leurs capacités contributives et leur exposition à la taxe carbone.

De plus, l'intérêt de la compensation est de rester dans un jeu à somme nulle puisque le rendement des taxes comportementales est appelé à diminuer si l'influence sur les comportements est effective. Cependant, et l'expérience des autres pays le prouve, se pose aussi la question de la progressivité du montant de la taxe : aujourd'hui à 17 euros la tonne... mais demain ? Le prix de la tonne de CO₂ évoluera nécessairement dans le temps, il est donc nécessaire d'en déterminer rapidement sa progressivité pour permettre aux agents économiques (entreprises et ménages) de l'anticiper : c'est aussi la condition indispensable des changements de comportements.

Le groupe de la mutualité regrette que le débat n'ait pas permis de replacer la problématique de la fiscalité écologique et notamment de la taxe carbone, dans un débat plus large sur les prélèvements obligatoires et qui conduit à réduire encore la part du seul impôt progressif, l'IRPP.

Enfin, il a été considéré comme acquis qu'il ne fallait pas bouger le niveau général des prélèvements obligatoires. Si cela peut être concevable pour l'instauration de la taxe carbone, en tant que taxe comportementale, le groupe de la mutualité refuse d'en faire un principe intangible, ce d'autant que le rapport sur les prélèvements obligatoires, présenté dans le cadre de la loi de finances, montre une diminution de ces derniers.

Le groupe de la mutualité salue chaleureusement la rapporteure pour la qualité des débats. Il a voté l'avis mais estime que, compte-tenu des débats nationaux, européens et internationaux notamment dans le cadre du prochain sommet de Copenhague, le Conseil économique, social et environnemental aura à approfondir et compléter son analyse sur la question de la fiscalité écologique d'une part dans le cadre de la fiscalité globale et d'autre part sur la question du financement et de l'investissement collectif pour favoriser la transition énergétique.

Groupe de l'Outre-mer

Le groupe félicite la rapporteure pour la qualité de l'avis, un avis à valeur pédagogique, d'une part qui explique des mécanismes complexes, d'autre part qui formule des propositions pertinentes, tant sur le plan international qu'europpéen et enfin national.

L'Outre-mer est particulièrement concerné par les évolutions environnementales, ne serait-ce qu'au regard de la considérable biodiversité à sauvegarder à tout prix, tout en poursuivant dans ces territoires le chemin du développement, désormais qualifié de durable.

Sur le plan international, l'avis souligne avec raison l'intérêt du travail conjoint mené par l'Organisation mondiale du commerce et le Programme des Nations-Unies pour l'environnement sur le commerce et le changement climatique, montrant pour la première fois qu'il est possible dans le cadre des règles de l'OMC, de lutter contre le changement climatique au niveau national ou régional.

De même, il est tout à fait exact de considérer comme essentielle la conclusion d'accords de partenariat incluant les enjeux sociaux et environnementaux dans les mécanismes commerciaux,

Le groupe partage la proposition concernant la recherche d'une gouvernance mondiale de l'environnement pour élaborer des règles communes pour le marché du carbone, contrôler et sanctionner les engagements internationaux et évaluer les programmes nationaux.

De même, sur le plan européen, l'avis propose avec raison une régulation avec la mise en place d'une autorité de régulation commune, disposant de pouvoirs de sanction dissuasifs.

En ce qui concerne la France, pour assurer la transition vers une économie bas carbone, il faut en effet tenir compte de la complémentarité des différents dispositifs : règlements, fiscalité et marché de permis d'émission.

Pour ce qui est de la taxe carbone (dont l'application dans les DOM a été retardée pour mémoire), le groupe constate aussi qu'il s'agit d'une mesure voulant donner un signal prix mais ses conditions d'élaboration et de mise en œuvre rendent celui-ci peu audible. Un signal prix doit s'inscrire dans la durée et dans un ensemble de mesures.

Il est en effet regrettable que le financement des transitions environnementales soit abordé sans cohérence d'ensemble des dispositifs fiscaux et financiers et sans une perspective de long terme dépassant la seule fiscalité environnementale, intégrant une évolution des modes de production et de consommation.

Vu l'importance de ce sujet et ses conséquences sociétales, en terme de production et d'emplois en particulier, il faut que les évolutions vers une économie bas-carbone fassent l'objet d'un dialogue social approfondi impliquant l'État et les partenaires sociaux.

Partageant les analyses et propositions, le groupe a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Duharcourt : « Je suis heureux d'intervenir pour féliciter la rapporteure d'avoir affronté avec courage un sujet crucial mais difficile, et de nous soumettre un projet d'avis aussi pertinent, à l'approche de la conférence de Copenhague. Les doutes que l'on peut avoir sur les résultats de cette conférence, renforcés par le maigre bilan de la session de Barcelone, rendent encore plus important que notre assemblée affirme avec force la nécessité de parvenir à des engagements contraignants pour lutter contre le changement climatique et plus largement faire face à l'urgence écologique, mais aussi ouvre des pistes pour favoriser ces engagements et permettre leur acceptabilité en précisant les moyens d'une répartition équitable des efforts entre et au sein des sociétés. Le projet d'avis souligne à juste titre le rôle essentiel à cet égard que doit jouer la société civile.

Tout en se centrant sur les mesures nécessaires contre le dérèglement climatique, il insiste sur les liens entre ce dernier et d'autres questions telles la crise alimentaire ou le manque d'accès à l'eau. Il articule de façon très pédagogique les enjeux au niveau mondial, européen et français.

Le protocole de Kyoto a posé le principe du recours à des mécanismes de marché pour donner un prix aux émissions de GES, sans pour autant nier le rôle des autorités publiques qui interviennent en fixant le plafond des émissions autorisées.

Le marché des droits d'émission négociables est rendu plus flexible par le mécanisme pour un développement propre permettant aux acteurs des pays développés d'obtenir des crédits sur leurs droits moyennant la mise en œuvre de projets de réduction des émissions dans les pays en voie de développement. Je souscris à la demande formulée par l'avis que des critères stricts garantissent des normes élevées et des réductions réelles de ces émissions, et que ces projets ne se substituent pas à un soutien financier et technologique aux pays en développement. Plus généralement, je partage l'idée avancée par la rapporteure que tous les pays s'engagent dans la lutte contre le réchauffement climatique, mais que les pays développés agissent les premiers, que les pays en développement contribuent également de façon différenciée, en fonction de leurs capacités respectives, et que la spécificité des pays les moins avancés soit

réaffirmée. Sur cette base, je soutiens la proposition qu'une part du produit des enchères des permis d'émission soit affectée au financement de l'adaptation au changement climatique, ainsi que la demande d'une gouvernance mondiale de l'environnement pour élaborer des règles communes pour le marché du carbone.

Par contraste avec ses carences en de nombreux domaines, l'Union européenne n'est pas en retard par rapport au reste du monde dans la lutte contre le changement climatique. Notre assemblée a cependant souligné l'importance, mais aussi les limites du paquet énergie-climat, et on peut craindre que la difficulté et la lenteur de l'engagement des États-Unis dans cette lutte - malgré les annonces du Président Obama - incitent les autres régions du monde, y compris l'Europe, à limiter leur propre effort ou leur aide aux pays les plus pauvres. Je suis donc en accord avec plusieurs propositions du projet d'avis : mise en place d'une autorité de régulation commune disposant de pouvoirs de sanction dissuasifs ; plate-forme d'enchères unique ; affectation au niveau européen d'une partie des fonds provenant des enchères pour soutenir l'atténuation du changement climatique et les mesures d'adaptation.

Le projet d'avis avance des dispositions pour préserver la compétitivité des produits européens : allocation de quotas gratuits sous condition d'investissement en RD dans des technologies plus propres ; instauration d'un mécanisme d'inclusion carbone permettant de mettre à égalité les installations situées dans l'Union européenne et les installations extérieures ; mise en œuvre de politiques communautaires renforcées en matière de recherche pour des productions et consommations compatibles avec un développement durable.

En ce qui concerne la France, notre assemblée a pris acte des engagements du Grenelle de l'environnement, et le présent avis souhaite logiquement la poursuite - sur ce sujet comme pour d'autres, et selon des modalités tenant compte de l'évolution du conseil lui-même - du dialogue à cinq qu'il a instauré. Le débat essentiel porte sur les moyens, notamment financiers, de réaliser ces engagements et donc sur les outils à utiliser. Le projet d'avis fait un état des lieux de la fiscalité environnementale actuelle, en mettant en évidence son hétérogénéité et sa faible efficacité écologique. Il rappelle ou avance des positions s'appuyant sur des principes qui me semblent judicieux et équilibrés : intégration des questions de financement des transitions environnementales dans une perspective de long terme dépassant la seule fiscalité environnementale et incluant une évolution des modes de production et de consommation ; complémentarité des dispositifs (mécanismes de marché et fiscaux) et donc utilisation des mécanismes de marché - qui doivent être régulés - et du produit des enchères au service d'une transition énergétique. Dans le débat actuel sur la taxe carbone, je suis en accord avec le projet d'avis quand il considère que le signal-prix ne peut être audible que dans le cadre d'une cohérence d'ensemble des dispositifs fiscaux et financiers (ce qui à mon avis signifie qu'une contribution climat énergie doit s'intégrer dans une réforme de l'ensemble de la fiscalité), et qu'il faut mieux prendre en compte les inégalités faces aux contraintes énergétiques ; c'est donc avec raison qu'il recommande une

compensation différenciée pour les ménages, et de tenir compte de leurs capacités contributives et de leur exposition à la taxe carbone. Le texte étudie plus généralement les dispositifs permettant de préparer les transitions, et je partage le point de vue qu'il exprime, concernant notamment le logement, de fixer des règles précises de répartition des coûts et de trouver des solutions de financement adaptées, et en matière d'urbanisme, de préciser les moyens effectivement à disposition des collectivités territoriales - qui vont être touchées par la réforme de la taxe professionnelle - pour contribuer aux politiques d'urbanisme et de construction. Le passage à un développement bas carbone et plus durable suppose une évolution profonde, non seulement des consommations mais des processus de production : le Conseil économique, social et environnemental souhaite avec raison que ces évolutions fassent l'objet d'un dialogue social approfondi impliquant l'État et les partenaires sociaux.

Je tiens à nouveau à féliciter la rapporteure pour avoir réalisé ce travail absolument remarquable sur un sujet particulièrement délicat. Je pense qu'un tel avis sur des questions aussi importantes et actuelles montre la contribution essentielle que peut apporter dans le débat public notre assemblée, dont il justifie pleinement la nouvelle dénomination. Je voterai avec chaleur ce projet d'avis, sous les réserves habituelles ».

Groupe des professions libérales

Cet avis a la vertu de défricher un terrain jusque-là peu exploré. La conférence de Copenhague marque un tournant : il s'agit de passer de la réflexion à l'action et d'apporter une réponse économique, sociale au changement climatique. L'objectif est d'assurer la transition entre une économie destructrice de ressources naturelles et une économie durable qui intègre les coûts écologiques. La fiscalité écologique est une arme pour changer les comportements mais les marges de « verdissement » de la fiscalité française ne sont pas considérables.

En France, la taxe carbone s'inscrit dans une démarche déjà entamée de fiscalité environnementale. Elle est une étape parmi d'autres, qui auraient mérité d'être mises en perspective, de façon plus approfondie, à l'occasion de cet avis. Car, hormis les industries soumises au marché des quotas, tous les agents économiques (entreprises, ménages, collectivités locales et administrations) acquitteront cette taxe carbone sur laquelle se focalise le débat aujourd'hui.

S'il y a consensus fort sur l'idée d'une taxe, il y a divergences en ce qui concerne le niveau du taux, les usages de l'argent collecté, la restitution pour les ménages, et même un doute sur la finalité du signal-prix. Comme le souligne la rapporteure, encourager les comportements vertueux par le signal-prix ne suffit pas à lui seul, il faut le combiner à d'autres actions. Le risque de frapper les ménages et les entreprises indépendamment de leur capacité contributive pose la question de l'acceptabilité de la réforme en termes de pouvoir d'achat pour les uns et de compétitivité pour les autres. Le gouvernement a tranché. Pour lui, il

faut tenir compte de la capacité contributive des ménages ainsi que de leur exposition à la taxe carbone. Nous attendons de voir dans quelle mesure cet engagement sera respecté.

L'innovation majeure de Kyoto a été de recourir à des mécanismes de marché pour donner un prix aux émissions de gaz à effet de serre, générant ainsi des recettes publiques importantes. Taxation écologique, échanges, restitution, affectation, adjudication de quotas d'émission, comptabilité des permis et des émissions... les outils - au niveau européen - se mettent progressivement en place (pour certains comme l'organisation d'enchères, à partir de 2013). Pour le CESE, une régulation s'impose avec la mise en place d'une autorité de régulation commune, disposant de pouvoirs de sanction. Une plate-forme d'enchères européenne unique permettrait d'obtenir la transparence souhaitée et de faire obstacle aux dérives spéculatives, dans un contexte où les transactions sur produits dérivés ne sont assorties d'aucun dépôt de garantie.

Toutes transitions supposent des efforts financiers importants. Il faut passer des contributions volontaires des États à des engagements juridiquement contraignants. La rapporteure estime à juste titre qu'il faut - au niveau international - trouver des financements innovants en les orientant vers des investissements bas-carbone, tout en soulignant la nécessité d'assurer un suivi et un contrôle de ces fonds, toujours dans un souci de traçabilité et d'évaluation.

Au niveau de la France, le produit des enchères de permis d'émissions et de la fiscalité environnementale serait mobilisé pour le financement des mesures prioritaires du Grenelle de l'environnement (recherche et développement notamment dans les secteurs des transports et du logement). C'est un principe acquis. La rapporteure attire à juste titre l'attention sur la nécessité de régulation de ce marché. La taxe carbone, quant à elle, devrait être affectée à un fonds autonome doté d'une gouvernance particulière, chargé de décider de l'utilisation des recettes.

Aux côtés des ménages et des entreprises, les collectivités locales revendiquent leur part dans la lutte contre le changement climatique. Elles seront touchées au même titre que les autres par cette contribution à travers leurs dépenses de chauffage des locaux publics, de carburant des véhicules de service, de transport public. Alors que les particuliers verront leur nouvelle charge compensée par une baisse ou un crédit d'impôt et que les entreprises bénéficieront de la suppression d'une part de la taxe professionnelle, les collectivités locales ne devront pas subir à la fois une baisse à terme de leurs ressources et une augmentation de leurs charges. Nous regrettons, comme la rapporteure, l'imprécision des moyens mis à disposition des collectivités locales pour contribuer aux politiques d'urbanisme et de construction.

Nos professions, particulièrement les architectes, sont depuis longtemps acteurs des politiques territoriales de développement durable. Dès la conception des projets, ils répondent à des critères environnementaux lors des commandes publiques, à des objectifs de performance énergétique des bâtiments. L'enjeu

n'est pas seulement énergétique, il est global. C'est la qualité globale du cadre de vie pour les générations à venir. La qualité architecturale engendre des économies durables, améliore la valeur d'usage, augmente la valeur patrimoniale. Tous les acteurs de la filière, les hommes de l'art que sont les urbanistes, les architectes, les ingénieurs, les paysagistes etc. doivent bénéficier de formations - initiale et continue - adaptées et d'efforts conséquents en matière de recherche. Nous approuvons la rapporteure.

Le changement climatique et la perspective d'épuisement des ressources fossiles sont des défis qu'il ne faut pas prendre à la légère. Ils créent un facteur d'instabilité et de conflits autour des ressources naturelles, de migrations dues au manque d'accès à l'eau et à la terre. Son caractère planétaire impose des solutions internationales concertées. Approuvant les propositions, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

Groupe de l'UNAF

Le groupe de l'UNAF a marqué sa préférence pour traiter prioritairement le financement des politiques environnementales, de telle sorte que la fiscalité écologique soit appréciée comme un mode de financement parmi d'autres de cette politique.

Comme le rappellent les conclusions du Conseil européen du 30 octobre dernier, toute politique environnementale doit faire l'objet préalablement de la mise en place d'un cadre institutionnel international permettant une gouvernance élaborée en amont du financement.

Par ailleurs, cette gouvernance, pour être efficace et équitable, doit faire l'objet d'un ancrage institutionnel où les fonctions politiques et opérationnelles doivent être séparées.

Enfin, un suivi international prenant en compte les efforts au niveau national, les aides publiques mais aussi une attention particulière en faveur des pays en développement, doit pouvoir être réalisé.

Le groupe de l'UNAF attend que le prochain sommet de Copenhague permette de dégager des orientations concrètes pour les populations et les pays, même si le contexte économique et financier actuel complique la donne.

Il a mis l'accent sur deux points : la réelle dimension du marché carbone européen et l'affectation des ressources fiscales issues de ce marché.

- Le marché du carbone au plan européen

L'Union européenne doit apporter au sommet de Copenhague la démonstration de sa volonté de lutter contre le changement climatique.

La création d'un marché carbone au niveau européen à partir de 2005, puis progressivement développé à partir de 2008 et 2013, exige la nécessité d'une autorité de régulation européenne disposant de pouvoirs renforcés, pour éviter une nouvelle spéculation sur le marché des enchères et des quotas. Mais il convient surtout que les autorités concernées prennent rapidement les mesures

d'adaptation conduisant à l'atténuation des conséquences du changement climatique sur les populations.

Le groupe de l'UNAF soutient également les investissements bas carbone en faveur des pays en développement mais aussi une politique de recherche et de formation renforcée permettant ainsi le maintien voire le retour des activités industrielles et donc de l'emploi au sein de l'Union.

- L'affectation des ressources fiscales

Le groupe de l'UNAF ne souhaite pas polariser son attention sur la création de la taxe carbone fixée à ce jour et dans un premier temps en France à 17 euros la tonne. Il estime qu'au delà de l'effet d'annonce destiné à marquer les esprits, la redistribution annoncée en faveur des ménages ne sera que partielle puisqu'elle ne tient pas compte de l'effet TVA, ni des coûts indirects supportés par les collectivités locales, les institutions publiques et privées mais aussi les entreprises.

Comme à chaque fois, ce sont bien les familles qui paieront cette charge supplémentaire sans qu'il soit tenu compte de leur faculté contributive, notamment sur le plan du logement et du transport.

Les associations de consommateurs ne s'y sont d'ailleurs pas trompées puisqu'elles craignent un empilement des hausses aux plans national et régional.

À ce sujet, on peut signaler que dans le cadre de la TIPP, la tonne carbone est évaluée à 260 euros ; voilà qui donne une idée sur les amplitudes possibles en la matière.

Le groupe de l'UNAF souhaite que le produit de la taxe carbone soit prioritairement affecté au financement des investissements publics et privés visant aux économies d'énergie domestiques.

Ces ressources pourraient servir à bonifier les financements classiques sur des projets entrant dans le cadre d'une garantie publique.

Ainsi, l'évaluation de l'acceptabilité sociale de chacune des mesures relatives au développement durable devrait constituer un préalable au consensus partagé.

Enfin, face aux enjeux actuels et futurs, il convient de rappeler que le développement durable s'inscrit dans un contexte de solidarité globale qui concerne l'ensemble de l'humanité.

Le groupe de l'UNAF a souligné la qualité du travail réalisé par la rapporteure, dans des délais contraints en lien avec les travaux parlementaires et le sommet de Copenhague et a voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

Nombre de votants.....173

Ont voté pour.....167

Se sont abstenus.....6

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.**Ont voté pour : 167**

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Bailhache, Bastian, Baucherel, Bayard, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Chifflet, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Lapalus, Lemétayer, Lépine, Marteau, Pelhate, Pinta, Sander, Thévenot, Vasseur, Villeneuve.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Lardin, Liébus, Paillasson, Perrin.

Groupe des associations - MM. Leclercq, Pascal.

Groupe de la CFDT - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Collinet, Hénon, MM. Jamme, Legrain, Mme Nathan, M. Nau, Mme Prévost, M. Vandeweegehe.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Van Craeynest, Mme Viguier, M. Walter.

Groupe de la CFTC - M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Louis, Vivier, Voisin.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Geng, Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Mansouri-Guilani, Michel, Muller, Prada, Rozet, Mme Vagner.

Groupe de la CGT-FO - MM. Daudigny, Devy, Hotte, Mme Medeuf-Andrieu, M. Porte, Mme Pungier, MM. Rathonie, Reynaud, Mme Thomas.

Groupe de la coopération - MM. Budin, Dezellus, Fritsch, Lenancker, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creyssel, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gautier-Sauvagnac, Ghigonis, Gorse, Jamet, Lebrun, Lemor, Marcon, Mariotti, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Salto, Schilansky, Simon, Talmier, Tardy, Veysset, Mme Vilain.

Groupe des entreprises publiques - MM. Ailleret, Blanchard-Dignac, Brunel, Gadonneix, Marembaud.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - Mme Bourven, MM. Cariot, Clave.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt, Ronat.

Groupe de l'Outre-mer - MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Baggioni, Boisgontier, Cannac, Decagny, Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Figeac, Geveaux, Mmes Grard, Kristeva-Joyaux, MM. Mandinaud, Masanet, Massoni, Nouvion, Obadia, Pasty, Roulleau, Roussin, Slama, Mme Tjibaou.

Groupe des professions libérales - MM. Capdeville, Maffioli.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - M. Duron.

Se sont abstenus : 6

Groupe de l'agriculture - M. Lucas.

Groupe des entreprises publiques - M. Chertier, Mme Duthilleul, M. Graff.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. Ferry, Valletoux.

DOCUMENT ANNEXE

Comment font les autres ?

Tous les pays membres de l'OCDE appliquent plusieurs types de taxes/impôts liés à l'environnement. Selon une base de données OCDE/Agence européenne de l'environnement (AEE), on dénombre environ 375 taxes dans ces pays, plus environ 250 autres droits (*fees*) ou prix (*charges*). Le plus grand nombre de taxes environnementales dans les pays de l'OCDE est prélevé sur des produits d'énergie (150 taxes) et sur des véhicules automobiles (125 taxes).

Les recettes d'environ un tiers de ces taxes sont affectées à un objectif particulier, souvent sans lien avec l'environnement.

Sur les 375 taxes identifiées dans la base OCDE/AEE, on relève plus de 1 150 cas d'exonérations fiscales introduites pour des raisons sociales, environnementales et économiques, y compris dans un souci de compétitivité internationale de certains secteurs.

Alors que la fiscalité environnementale a tendance à décroître dans les pays de l'Union européenne, les taxes sur l'énergie en constituent la première composante. On constate que la majorité des États de l'Union européenne, en matière de fiscalité de l'énergie, ont cherché à respecter les exigences de la Directive européenne (2003/96/CE) sur l'énergie qui instaurait un taux minimum de taxation, son objectif étant de « *dissuader, par la fiscalité, la consommation d'énergies fortement émettrices de CO₂ en appliquant des seuils de taxation adaptés à la pollution émise par chaque combustible fossile* ».

La fiscalité carbone dépend fortement des politiques industrielles des pays qui ne souhaitent pas freiner la compétitivité de leurs entreprises en taxant l'énergie nécessaire à leur fonctionnement. La taxation se déplace alors sur les produits utilisés par l'ensemble de la population, comme l'essence. L'impact de ces différentes taxes sur la réduction des émissions de CO₂ est très variable comme le montre l'adoption d'une taxe carbone dans quelques États européens, ci-après.

La FINLANDE (Population totale/2006 : 5 269 173 hab.)

Dès 1990, la Finlande a imposé une taxe carbone fixée désormais à 20 € la tonne de CO₂ émise par les carburants, les combustibles de chauffage et l'électricité correspond à environ 5 centimes d'euro par litre d'essence, qui s'ajoutent aux 60 centimes de la taxe sur les carburants ; cette taxe est inférieure pour le gaz.

Depuis 1997, la taxe ne s'applique pas aux énergies servant à produire de l'électricité mais seulement à la consommation d'électricité : son montant est de 0,87 euro/kWh pour les particuliers et les services, réduit à 0,25 euro/kWh pour l'industrie afin de ne pas trop la pénaliser par rapport à la concurrence internationale. L'électricité d'origine renouvelable est subventionnée.

Depuis 1990, La Finlande a réussi à faire baisser de 10 % ses émissions de gaz à effet de serre.

La taxe carbone rapporte environ 500 millions d'euros par an.

La SUÈDE (Population totale/2006 : 9 016 596 hab.)

En 1991, la Suède introduit une taxe carbone ou taxe sur les émissions de CO₂ portant sur la consommation d'énergie tous combustibles sauf biocarburants et tourbe. Elle est passée progressivement de 27 à 108 euros par tonne de CO₂ émise pour les foyers, l'équivalent de 25 centimes d'euros sur le litre d'essence. Les ménages sont les plus taxés et contribuent à hauteur de 2,5 fois plus que les industries. Le nouveau gouvernement de centre droit prévoit de continuer à augmenter les taxes environnementales (dont la taxe CO₂) en contrepartie d'une baisse plus importante de la fiscalité sur le travail.

Les Suédois comptent ainsi parmi les Européens qui émettent le moins de CO₂ (6,7 tonnes par habitant et par an contre 9,3 tonnes en moyenne dans l'Union européenne). À noter que le pays dépend moins du pétrole que d'autres : la quasi-totalité de l'électricité vient du nucléaire et des centrales hydroélectriques qui n'émettent pas de CO₂ ; les combustibles tirés des ressources renouvelables (éthanol, méthane, agro-carburants, tourbe et déchets) bénéficient de l'exonération de taxe carbone. Avec la Finlande, la Suède est l'état qui utilise le plus de combustibles non fossiles, essentiellement de la biomasse forestière.

La Suède a été un des premiers états à compenser, sans mécanisme de redistribution, la mise en place d'une fiscalité environnementale par une baisse de la fiscalité sur les facteurs de production, appliquant ainsi la théorie du « double dividende ». L'introduction de la taxe carbone en 1991 a ainsi été instituée en contrepartie progressive d'une baisse plus importante de la fiscalité sur le travail.

La taxe carbone rapporte environ 1,4 milliard d'euros par an.

Les rejets de GES ont été réduits de 9 % depuis l'introduction de la taxe carbone.

La Suède a néanmoins l'objectif de ne plus être dépendante du pétrole en 2020.

Le DANEMARK (Population totale/2005: 5 505 995 hab.)

La taxe carbone date de 1992, elle s'élève aujourd'hui à 12 € la tonne de CO₂ et s'articule de façon complexe à la taxe sur l'énergie. Les particuliers et les entreprises de services sont soumis à un taux plein, tout comme les industries pour leurs dépenses de chauffage. Pour les autres énergies, l'industrie légère paie une taxe réduite, l'industrie lourde paie encore moins.

Les énergies fossiles servant à produire de l'électricité sont exemptées de ces taxes mais la consommation d'électricité y est soumise à hauteur de 80,8 euros/MWh si elle sert au chauffage, de 8,6 euros/MWh pour l'industrie et de 89,5 euros/MWh pour les autres usages.

La réforme fiscale de 1996 a introduit un système complexe de différenciation de taxes énergétiques et carbone pour l'industrie. Celle de 1998, mise en œuvre entre 1999 et 2002, a généré des revenus suite à l'augmentation des taux des taxes énergies et carbone, revenus ensuite recyclés dans l'économie (réductions d'impôts sur les bas revenus et augmentation des allocations familiales).

Aujourd'hui, plus de quinze ans après le lancement de cette politique, le bilan est parlant : le Danemark a réduit de 10% ses émissions de CO₂.

LES PAYS-BAS (Population totale/2005 : 16 334 378 hab.)

Les Pays-Bas n'ont pas de taxe spécifique basée sur les émissions de CO₂.

En 1996, une taxe sur l'énergie (gaz naturel, électricité, hydrocarbures) a été introduite dont l'objet principal est, aujourd'hui, de générer des recettes ; elle vise également à réduire la consommation d'énergie et les émissions de CO₂.

En 2008, le gouvernement a fait de l'environnement une priorité centrale de son programme dont le plan d'action interministériel s'intitule « Nouvelle énergie pour le climat » ; cette politique volontariste s'accompagne par une augmentation des taxes basées sur des éléments environnementaux dont les recettes sont évaluées à 1,1 milliard d'euros dont 60 % générées par les ménages et 40 % par les entreprises.

La création de ces taxes s'est accompagnée de quelques exonérations liées à l'électricité.

Les recettes générées par la taxe sur l'énergie sont estimées à 4 110 millions d'euros pour 2009 et sont affectées au budget général.

Selon l'office pour la protection de l'environnement, les taxes vertes auraient un effet quasi nul sur l'environnement. Les émissions de CO₂ ne diminueraient que de 0,2 % en 2020.

LE ROYAUME-UNI (Population totale/2005 : 60.209.500 hab.)

En 2001, les Travailleurs ont créé la *Climate change levy* (impôt réchauffement climatique), une taxe sur les fournitures d'énergies non basée sur leurs émissions de CO₂, qui ne touche pas les particuliers mais l'industrie, l'agriculture, les commerces et les services (y compris publics), sauf les très petites entreprises. Sont concernés le gaz, le pétrole, le charbon, le fioul (sauf pour les transports) et l'électricité (hauteur de 5,35 euros/MWh sauf si elle provient du solaire ou de l'éolien).

Ainsi, les industries les plus consommatrices d'énergie peuvent signer des *Climate change agreements* (accords réchauffement climatique) : elles ne paient alors que 20 % de la taxe, à condition d'atteindre les objectifs qui leur sont fixés en matière d'efficacité énergétique et de baisse des émissions.

Les recettes sont redistribuées via une baisse de 0,3 % des cotisations patronales à la *National insurance*, l'organisme de sécurité sociale, et via des aides pour augmenter l'efficacité énergétique et l'usage des énergies renouvelables. À souligner cependant que les taxes sur les carburants qui concernent également les particuliers sont particulièrement élevées (0,54 £/litre, soit 0,63 euros).

Les émissions de six gaz à effet de serre ont baissé de 19 % entre 1990 et 2008, dont celle de CO₂ de 10,3 %.

La SUISSE (Population/2008 : 7 590 800 hab.)

En juin 2008, la Suisse a introduit une taxe sur le CO₂ émis par les combustibles fossiles utilisés à des fins énergétiques (fioul, gaz, charbon) et non par les carburants (soumis à une redevance). Les recettes sont intégralement redistribuées aux habitants par l'intermédiaire des caisses-maladies ainsi qu'aux entreprises, en proportion de leur masse salariale.

Faute d'une baisse suffisante des émissions, la taxe passera de 12 à 36 francs (23,5 euros) la tonne de CO₂ au 1^{er} janvier 2010 et un tiers de ces recettes seront affectées à l'assainissement respectueux du climat des bâtiments.

Il est prévu d'exempter de la taxe les centrales produisant de l'électricité utilisant les énergies fossiles en les obligeant à compenser leurs émissions de CO₂. Près de 350 entreprises en sont exemptées pour avoir choisi de participer au système suisse d'échange de quotas d'émission de CO₂ ; elles ont ainsi dépassé en 2008 les objectifs de baisse des émissions. La Suisse compte négocier en 2010 un accord avec l'Union européenne pour son rattachement au système européen d'échange des quotas d'émissions.

Il existe par ailleurs en Suisse trois taxes d'incitations créées entre 1997 et 2003 acquittables par les entreprises utilisant ou commercialisant des composés organiques volatils (solvants) et certains types de fioul et de carburants. Les recettes sont intégralement reversées aux habitants qui touchent 10,80 francs en 2009 (10,97 euros), au titre de 2007.

TABLE DES SIGLES

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AEE	Agence Européenne pour l'environnement
BBC	Bâtiments basse consommation
CCE	Contribution climat-énergie
CCNUCC	Convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CET	Contribution économique territoriale
GES	Gaz à effet de serre
GIEC	Groupe international d'experts sur le changement du climat
ITL	Registre international de transactions
MDP	Mécanisme pour un développement propre
MEEDDM	Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer
MOC	Mise en œuvre conjointe
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OMC	Organisation mondiale du commerce
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PLF	Projet de loi de finances
PMA	Pays les moins avancés
PNAQ	Plan national d'affectation de quotas
PNUE	Programme des Nations unies pour l'environnement
PTU	Périmètre de transport urbain
REED	Réduction des émissions liées à la déforestation et à la dégradation
REOM	Redevance d'enlèvement des ordures ménagères
SCEQE	Système communautaire d'échange de quotas d'émissions
SGP	Système généralisé de préférences
TEOM	La taxe d'enlèvement des ordures ménagères
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TIC	Taxe intérieure de consommation
TICC	Taxe intérieure sur la consommation de charbon
TICGN	Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TSC	Taxe spéciale de consommation
UQA	Unités de quantité attribuée
URCE	Unités de réduction certifiée des émissions
URE	Unités de réduction d'émission

Plus personne ne conteste l'impérieuse nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Trouver des ressources et des instruments financiers permettant des solidarités entre les pays aux situations économiques et sociales très différentes, inégaux face aux conséquences des dérèglements climatiques, est un véritable défi. Comment aller vers une économie bas carbone ? Comment assurer les transitions économiques, sociales et environnementales ? Avec le financement du Grenelle et l'instauration d'une taxe carbone, la France engage une mutation de sa fiscalité.

C'est dans ce contexte et dans la perspective de la prochaine Conférence de Copenhague que le présent avis s'inscrit et prend position.