

TRAVAUX DU COMITE POUR LA FISCALITE ECOLOGIQUE

**Sous la présidence de
CHRISTIAN DE PERTHUIS**

TOME 1 : rapport du Président

JUILLET 2013



SOMMAIRE

Tome 1 : rapport du Président

1. Courrier du Président du comité pour la fiscalité écologique.....	7
2. Rapport d'étape du président	9
3. Avis du Comité	13
3.1. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 28 mars 2013 : introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française	14
3.2. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 28 mars 2013 : fiscalité et artificialisation des sols	17
3.3. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : écart de taxation entre le gazole et l'essence.....	20
3.4. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : opportunité d'une taxation des fluides frigorigènes	26
3.5. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 13 juin 2013 : fiscalité et artificialisation des sols	29
4. Mise en œuvre sur la période 2014-2020 d'une assiette carbone et d'un rééquilibrage de la taxation essence-diésel	33
4.1. Proposition du Président, discutée par le CFE lors de la séance du 13 juin 2013	34
4.2. Compte rendu des débats de la séance du 13 juin 2013.....	45
5. Organisation du CFE.....	55
5.1. Lettre de mission du président du comité pour la fiscalité écologique.....	56
5.2. Liste des membres du CFE.....	59
5.3. Liste des experts associés au CFE	61
5.4. Réunions du CFE et de ses sous-groupes de travail.....	62
5.5. Discours d'introduction de Mme Delphine Batho, Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, à l'occasion de l'installation du CFE, le 18 décembre 2012.....	63

SOMMAIRE

Tome 2 : travaux du CFE

1. Fiscalité environnementale	71
1.1. Fiscalité de l'environnement, Guillaume Sainteny, Maître de conférences à l'Ecole polytechnique	72
1.2. La fiscalité écologique : profil et pratiques exemplaires des pays de l'OCDE, Pascal Saint-Amans, OCDE (Organisation pour la coopération et le développement économiques).....	78
1.3. Fiscalité environnementale en France : un état des lieux, CGDD (Commissariat général au développement durable).....	96
2. Economie des ressources : artificialisation des sols, biodiversité, ressource en eau	101
2.1. Proposition en vue de la prévention de l'étalement urbain et de l'artificialisation des sols, Philippe Billet, Directeur de l'institut de droit de l'environnement de Lyon.....	102
2.2. Usage de la biodiversité, Jacques Weber, Directeur de recherches retraité du CIRAD.....	112
2.3. Biodiversité et fiscalité, Bernard Chevassus-au-Louis et Jean-Marc Michel, préfigurateurs de l'agence française pour la biodiversité	129
2.4. Fiscalité sur les usages commerciaux et l'exploitation de la biodiversité, Jean-Michel Salles, Directeur de recherches au CNRS (Centre national de la recherche scientifique).....	134
2.5. Fiscalité pour préserver la ressource en eau, Michel Trommetter, Directeur de recherches à l'INRA (Institut national de la recherche agronomique).....	144
2.6. Restitution du sous-groupe de travail « fiscalité des ressources en eau », Michel Trommetter, Directeur de recherches à l'INRA (Institut national de la recherche agronomique).....	161
3. Energie-climat : assiette carbone et écart de fiscalité essence-gazole	173
3.1. Fiscalité des fluides frigorigènes : enjeux et pistes de réflexion, MEDDE (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie).....	174
3.2. Panorama des écarts entre la fiscalité de l'essence et du diésel en France, Katheline Schubert, Directrice du magistère d'économie à Paris 1	188
3.3. Evolution de la fiscalité des carburants, Katheline Schubert, Directrice du magistère d'économie à Paris 1	200
3.4. Le changement climatique, le grand absent de la fiscalité écologique, Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique.....	211
3.5. Ecofiscalité carbone, Dominique Bureau, délégué général du CEDD (Conseil économique pour le développement durable).....	223
3.6. Contribution climat-énergie, aspects juridiques, Benoît Delaunay, Docteur en droit public....	239
3.7. Etude d'impact de l'introduction d'une assiette carbone, Katheline Schubert, Directrice du magistère d'économie, Paris 1	247
3.8. Evaluation de scénarios d'introduction d'une nouvelle fiscalité écologique, DG Trésor.....	256
3.9. Les implications sociales et les compensations nécessaires à la mise en place d'une taxe carbone, CGT (Confédération générale du travail).....	261
3.10. La CFDT et la fiscalité écologique, CFDT (Confédération française démocratique du travail) ..	264
3.11. Impacts sur les secteurs industriels de l'introduction d'une taxe carbone en France, Rexecode	270

3.12. La contribution climat-énergie, proposition du RAC (Réseau Action Clima) et de la FNH (Fondation Nicolas Hulot).....	306
3.13. Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel, propositions de mise en oeuvre sur la période 2014-2020, Christian de Perthuis, Président du Comité pour la fiscalité écologique	317
3.14. Carbone et diesel, scénario alternatif, Fondation Nicolas Hulot (FNH)	324
3.15. Fiscalité de l'énergie : directive 2003/96/CE et proposition de directive COM (2011) 169, Rolf Diemer, Commission européenne	329
4. Lutte contre les pollutions et nuisances : TGAP, transports et gestion des déchets	345
4.1. La taxe générale sur les activités polluantes, MEDDE (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie) et MEF (Ministère de l'économie et des finances)	346
4.2. La TGAP air : enjeux, polluants et instruments, MEDDE (Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie) et MEF (Ministère de l'économie et des finances)	353
4.3. Taxe poids lourds, DGDDI (Direction générale des douanes et des droits indirects)	359
4.4. La gestion des déchets en France, un point de vue économique, Mathieu Glachant, Directeur du CERNA (Centre d'économie industrielle – Mines ParisTech)	378
4.5. Fiscalité des déchets ménagers et assimilés, Philippe Billet, Directeur de l'Institut de droit de l'environnement de Lyon	391
4.6. Point sur l'avancée des travaux du Conseil national des déchets en vue de la Conférence environnementale de septembre 2013, DGPR (Direction générale de la prévention des risques).....	399

1. Courrier du président du Comité pour la fiscalité écologique

Comité pour la fiscalité écologique

Le président

Paris, le jeudi 18 juillet 2013

Messieurs les ministres,

Par votre courrier du 18 décembre, vous m'avez demandé d'assurer la présidence du Comité pour la Fiscalité Ecologique (CFE) en souhaitant que ses premières propositions « soient formulées en juin 2013, en vue de leur inscription au projet de loi de finances 2014 ».

En réponse à votre demande, j'ai le plaisir de vous transmettre le rapport d'étape des travaux du CFE pour le premier semestre 2013, complété des cinq avis adoptés par le Comité, et d'une proposition de réforme pluriannuelle de notre fiscalité énergétique couvrant la période 2014-2020, préparée sous ma propre responsabilité.

Je tiens à souligner la qualité des débats qui se sont tenus au sein du Comité qui doit beaucoup à l'engagement des parties prenantes représentées que je remercie bien sincèrement. Je remercie également le groupe des experts associés ainsi que l'ensemble de vos services dont j'ai particulièrement apprécié la disponibilité et l'efficacité.

Je saisis l'occasion de ce courrier pour vous transmettre une préoccupation largement partagée au sein du CFE : la montée en régime de la fiscalité écologique dans notre pays est souhaitée par tous si elle s'effectue sans alourdissement de la pression fiscale totale. Les membres du CFE considèrent que leur travail serait facilité s'ils avaient une vision plus claire de l'évolution d'ensemble des prélèvements obligatoires (en masse et en structure) visée par le gouvernement. Cette question se cristallise notamment sur les liens entre fiscalité écologique et financement du CICE.

En espérant que les travaux du CFE faciliteront la démarche de développement de la fiscalité écologique promue par le gouvernement, je vous prie de croire, Messieurs les ministres, en l'assurance de ma considération distinguée.

Christian de Perthuis,
Professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine, Président du CFE

Monsieur Philippe Martin, ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
Monsieur Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances

2. Rapport d'étape du président

Lieu d'expertise et d'échanges entre parties prenantes, le Comité pour la Fiscalité Ecologique (CFE) émet des avis et propositions destinés à faciliter la mise en place d'une fiscalité écologique en France. Ce rapport présente le bilan des travaux réalisés durant le premier semestre de fonctionnement du Comité et détaille les avis et propositions concernant la préparation de la Loi de Finances 2014.

1. Economie des ressources : artificialisation des sols, biodiversité, ressource en eau

Le premier groupe de travail consacré à l'économie des ressources s'interroge sur le type d'incitations fiscales susceptible de mieux protéger les ressources naturelles afin de découpler progressivement croissance économique et prélèvement sur les ressources. La priorité a été donnée à la biodiversité et au cycle long de l'eau.

Dans le cadre des incitations à la protection de la biodiversité le CFE a adopté deux avis destinés à lutter contre l'artificialisation des sols :

- l'avis du 28 mars rappelle la nécessité de freiner l'artificialisation des sols résultant de l'expansion des infrastructures urbaines et économiques et explore les pistes à approfondir ;
- l'avis du 13 juin recommande d'introduire des modifications dans le calcul de la taxe d'aménagement et de rendre plus incitatif le mécanisme du seuil minimal de densité.

Le groupe de travail « économie des ressources » a été saisi d'une demande concernant le fonctionnement et le financement de la future agence de la biodiversité. Il a noté que les agences de l'eau peinaient à intégrer la protection des écosystèmes dans leurs missions de protection du « grand cycle de l'eau ». C'est la raison pour laquelle il est pertinent de rapprocher les travaux sur la biodiversité de ceux sur l'eau.

A moyen terme, les travaux viseront à coupler l'approche traditionnelle de protection de la biodiversité par la restriction des accès (zones protégées, réserves naturelles,...) à des systèmes de tarification incitant à la valorisation des services éco-systémiques (filtration de l'eau, investissements dans les écosystèmes, marchés de compensation...).

2. Energie-climat : assiette carbone et écart de fiscalité essence-gazole

La fiscalité de l'énergie représente plus de 70 % des taxes dites « environnementales ». Sa structure reflète plus une logique de rendement fiscal que d'incitations environnementales.

Dans son avis du 28 mars, le CFE demande la mise à l'étude de l'introduction progressive d'une assiette carbone dans notre fiscalité qui réponde à la triple exigence écologique, économique et sociale. Dans son avis du 18 avril, le CFE souligne que l'écart de taxation entre l'essence et le gazole est à l'inverse de ce que recommanderait la prise en compte des externalités environnementales. Il rappelle que la défiscalisation du diesel est utilisée comme un instrument de soutien sectoriel en dépit de ses effets incitatifs défavorables à l'environnement.

Sur la base de ces deux avis adoptés au consensus, le président a soumis aux membres une proposition de réforme pluriannuelle de la fiscalité de l'énergie, destinée à graduellement rééquilibrer la taxation de l'essence et du gazole tout en introduisant une assiette carbone dans la fiscalité énergétique existante. Cette proposition repose sur une méthode qui distingue les conditions d'entrée en vigueur de la réforme en 2014, sa montée en régime sur la période 2015-2020 et un dispositif d'évaluation annuelle permettant au gouvernement et au parlement de corriger les trajectoires initiales suivant l'évolution du contexte énergétique et économique. Un chiffrage associé à ces propositions a été intégré.

Le CFE a examiné cette proposition le 13 juin 2013, ainsi qu'un chiffrage alternatif proposé par la Fondation Nicolas Hulot qui s'inscrit dans la même logique, mais préconise une montée en régime plus rapide et un équilibrage différent des compensations entre ménages et entreprises. Les réactions des différents membres du groupe sont reproduites dans le rapport détaillé ci-après. Elles reflètent la diversité des points de vue des parties prenantes sur une réforme de longue haleine dont personne au sein du Comité n'a contesté l'intérêt.

Dans son programme de travail, le CFE devra approfondir plusieurs thématiques dans les trimestres à venir : les liens entre la réforme de la fiscalité énergétique et la compétitivité et l'emploi ; la mesure des émissions de GES liées à la consommation des produits et les risques de fuites de carbone ; les dépenses fiscales négatives et positives pour l'environnement.

Par ailleurs, le CFE a émis le 18 avril un avis sur un projet de taxation des liquides frigorigènes, où il demande d'examiner la possibilité d'utiliser les fuites plutôt que la mise en marché comme assiette fiscale.

3. Lutte contre les pollutions et nuisances : TGAP, transports et gestion des déchets

Dans l'état actuel de notre système fiscal, la TGAP constitue le seul instrument ayant été mis en place avec une visée environnementale. Son efficacité environnementale est amoindrie par de nombreuses dérogations, notamment en ce qui concerne le traitement des déchets.

Ces questions seront examinées, notamment dans le cadre du groupe constitué pour étudier la fiscalité des déchets dont la finalité environnementale ne fait aucun doute, mais dont l'assiette n'est pas calibrée pour inciter aux comportements vertueux. Ce chantier du CFE a été lancé en lien avec les travaux conduits par le Conseil national des déchets.

Le CFE a enfin pris note du projet gouvernemental d'instauration de l'éco-fiscalité poids-lourds. Il évaluera ce dispositif de péages interurbains une fois en place et s'interrogera sur la pertinence de ce type d'instrument pour lutter contre les nuisances liées au transport urbain.

A plus long terme, le CFE compte également inscrire à son programme de travail la question des nuisances sonores et celle de la restauration de sols pollués.

4. Prochaines étapes

Un balayage des principaux chantiers de la fiscalité écologique a été opéré au cours du premier semestre. Grâce aux experts universitaires mobilisés et à l'engagement des services de l'Etat, quatre groupes thématiques ont été constitués ce qui va permettre au CFE d'asseoir ses avis sur un matériau croissant d'analyses et d'évaluations.

Cette démarche appelle une consolidation pour intégrer les différentes briques dans un ensemble cohérent. Cette consolidation sera opérée grâce à la constitution du « Tableau de bord de la fiscalité environnementale » qui réunira sur un support unique tous les éléments constitutifs de la fiscalité environnementale en France, permettra d'affiner les comparaisons internationales et évaluera les progrès réalisés d'une Loi de finances à l'autre. Il explicitera les options envisageables pour assurer le déploiement d'une fiscalité écologique dans un but incitatif et sans accroissement de la charge fiscale globale.

3. Avis du Comité

3.1. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 28 mars 2013 : introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française¹

I - Diagnostic

1/ Les objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre

- ✧ Entrée en vigueur en 1994, la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) de 1992, a inscrit l'action contre le réchauffement climatique parmi les priorités de l'agenda international. L'un de ses premiers textes d'application fut le protocole de Kyoto, signé en 1997 et entré en vigueur en 2005, dans lequel s'inscrivent les objectifs français de réduction d'émission à l'horizon 2012 (1ère période d'engagement) et 2020 (2ème période d'engagement). La prochaine étape clef de la négociation internationale sera la conférence climatique de 2015 où devront se définir les règles d'un nouvel accord climatique succédant au protocole de Kyoto dans le cadre de la CCNUCC. La France a proposé d'héberger cette conférence.
- ✧ Avec un niveau d'émission de 8,2 tonnes d'équivalent CO₂ par habitant en 2010², la France se situe parmi les pays industrialisés les moins émetteurs au monde. Cette position résulte des caractéristiques de son mix électrique très largement décarboné, des réductions d'émissions réalisées dans l'industrie, de la structure de son économie et des gains d'efficacité énergétique. Un diagnostic complet devrait néanmoins tenir compte du contenu en carbone des biens importés. Le Comité considère que ce contexte donne à la France une légitimité pour contribuer au renforcement de la coordination internationale de l'action face au réchauffement climatique. Le comité prend note de la proposition faite par la France d'accueillir la conférence des Nations-Unies sur le climat en 2015 et rappelle que la légitimité de notre pays sera accrue par les résultats atteints en matière de transition énergétique et de fiscalité écologique.
- ✧ A l'horizon 2020, l'objectif européen d'une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre relativement à 1990 se décline en deux sous-objectifs : une réduction des émissions de 21 % par rapport à 2005 au niveau européen dans les secteurs de l'énergie et de l'industrie soumis au système communautaire d'échange de quotas d'émission (ETS) ; une réduction pour la France des émissions de 14 % par rapport à 2005 dans les secteurs non soumis à l'ETS. Les trajectoires d'émission observées mettent l'industrie et l'énergie en phase avec l'atteinte des objectifs 2020. Ce n'est pas le cas dans le transport, le bâtiment et les autres secteurs non soumis à l'ETS où les tendances d'émission devront être fortement infléchies pour atteindre les objectifs à l'horizon 2020³.
- ✧ A l'horizon 2050, l'Union européenne vise une réduction de 80 % par rapport à 1990 des émissions de gaz à effet de serre. En France, l'objectif dit « facteur 4 », inscrit dans la loi⁴, vise une diminution des émissions de 75 % par rapport à 1990. Les travaux du « Comité trajectoire » suggèrent que des ruptures technologiques, organisationnelles et financières sont nécessaires afin de mettre les trajectoires d'émission du pays en cohérence avec l'objectif du facteur 4. Le Comité trajectoire s'est exprimé en faveur d'un élargissement de la tarification du carbone sous réserve que tous ses impacts économiques et sociaux soient appréhendés.

¹ Cet avis a été adopté au consensus. Force Ouvrière s'est prononcée contre l'avis et n'est pas engagée par les avis du comité. La CGT s'est abstenue, tenant compte que l'avis porte sur une mise à l'étude d'un dispositif et de ses scénarios et impacts, mais considérant ne pas disposer de garanties suffisantes sur l'inscription de cette perspective d'assiette fiscale carbone dans une réforme globale de la fiscalité, laissant planer le risque d'une fiscalité additionnelle à finalité première de rendement et essentiellement assise sur les ménages.

² Inventaire CITEPA, chiffres France métropolitaine hors changements d'affectation des sols.

³ Cf. travaux du comité Trajectoire : Trajectoires 2020 - 2050 vers une économie sobre en carbone (<http://www.strategie.gouv.fr/content/>)

⁴ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

2/ Le développement de la tarification du carbone

- ✧ Parmi les économistes, un large consensus existe en faveur d'une tarification des émissions de gaz à effet de serre, via la taxation ou des systèmes de plafonnement et d'échanges de quotas. Le rapport Stern, réalisé à la demande du Trésor britannique en 2008, a médiatisé ce diagnostic.
- ✧ Avec l'ETS, l'Union européenne a mis en place en 2005 un système de plafonnement et d'échanges de quotas de CO₂ couvrant plus de 10 000 installations industrielles à l'origine de la moitié des émissions de CO₂. En 2013, ce système entre dans sa troisième période d'application (2013-2020), avec une mise aux enchères des quotas de CO₂ qui se substitue progressivement à leur allocation gratuite. Malgré les difficultés de sa gouvernance et si certains critiquent encore sa pertinence, ce système est actuellement le principal dispositif existant de tarification du carbone au monde et a fortiori en Europe.
- ✧ En Europe, plusieurs pays ont mis en place une fiscalité du carbone. Les pays nordiques (Finlande, Suède, Norvège, Danemark) ont institué une telle fiscalité dans les années 90. La Suisse et l'Irlande l'ont fait plus récemment (2008 et 2010). Dans la majorité des cas, cette fiscalité tend à être complémentaire avec l'ETS, afin d'éviter la superposition des mécanismes. La situation de ces pays n'est pas directement comparable à celle de la France. Ces démarches nationales pourraient converger vers un système harmonisé dans le cadre de la révision de la directive européenne énergie qui prévoit l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité européenne, proposition soutenue par la France depuis l'origine.
- ✧ En France, la mise en place d'une fiscalité du carbone, prévue dans le projet de loi de finances pour 2010, s'est heurtée à la censure du Conseil constitutionnel (décision du 29 décembre 2009). Le Conseil a estimé que les exonérations prévues étaient disproportionnées par rapport à l'objectif environnemental de la taxe, à savoir la lutte contre le réchauffement climatique. Il a également indiqué que le projet créait une rupture du principe d'égalité devant les charges publiques dès lors que les entreprises soumises à l'ETS échappaient à la contribution, alors même qu'elles recevaient la totalité de leurs quotas via le système d'allocation gratuite alors en place. En revanche, le Conseil constitutionnel a admis que certaines réductions de taux pouvaient être justifiées par un objectif d'intérêt général.
- ✧ L'instauration d'une taxe carbone au plan national doit nécessairement tenir compte à la fois des principes constitutionnels d'égalité devant les charges publiques et des contraintes propres au droit communautaire, c'est-à-dire notamment le respect du cadre juridique défini par la directive 2003/96/CE relative à la taxation de l'énergie et de la réglementation en matière d'aides d'Etat.

II - Recommandations

- ✧ Le Comité appelle à poursuivre les actions de réduction d'émission, notamment dans les secteurs non soumis à l'ETS. Il rappelle qu'un instrument fiscal lié au carbone vise à modifier les comportements liés à la production et à la consommation, en cohérence avec les autres instruments. Il demande que l'introduction d'une assiette carbone dans notre fiscalité soit mise à l'examen d'ici juin 2013. Cet examen doit être en ligne avec les propositions de la Commission européenne soutenues par la France de révision de la directive européenne sur l'énergie et avec les objectifs à 2020 et 2050 de réduction des émissions de CO₂. Une telle introduction devra être progressive dans le temps et complémentaire du système ETS au bon fonctionnement duquel la majorité du Comité est par ailleurs attachée.
- ✧ L'expérience de 2009 montre que l'introduction d'une assiette carbone ne peut être acceptée socialement et économiquement sans un dispositif de compensation adapté, simple et lisible par tous. Ce dispositif doit tenir compte des effets attendus de la taxation sur la compétitivité des différents secteurs économiques, en portant une attention particulière aux TPE et PME, et sur les différentes catégories de ménages en ciblant les mesures d'accompagnement sur les catégories les plus vulnérables et ceux ne disposant pas de solution alternative.

- ✧ L'introduction d'une assiette carbone devra tenir compte de l'expérience de 2009 et des motifs d'inconstitutionnalité soulevés par le Conseil constitutionnel. Elle devra également tenir compte d'éventuelles autres mesures fiscales affectant la fiscalité de l'énergie.
- ✧ Le Comité tient à souligner l'importance du changement du contexte économique et social opéré depuis 2009 du fait de la sévérité de la crise économique et financière qui rend plus difficile la compréhension et l'adhésion des citoyens à un tel projet. Dans ce contexte, il est crucial que l'introduction d'une assiette carbone soit comprise comme un instrument incitatif et non comme un impôt supplémentaire de rendement accroissant les prélèvements. A cette fin, il convient d'évaluer strictement les bénéfices et les coûts des différents scénarios sur la compétitivité des entreprises, l'emploi et le pouvoir d'achat des ménages, en tenant compte de leurs facultés contributives.

3.2. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 28 mars 2013 : fiscalité et artificialisation des sols⁵

I – Diagnostic

1/ Intérêt fondamental des sols

Qualifiés de « *milieu vivant et dynamique qui permet l'existence de la vie végétale et animale [...] essentiel à la vie de l'homme en tant que source de nourriture et de matières premières* » par la Charte européenne des sols, et en dépit de leur « *utilisation durable* » visée par la *Stratégie thématique pour la protection des sols* initiée par la Commission européenne, les sols voient leur disponibilité réduite du fait de la conjonction de plusieurs menaces : érosion, diminution des teneurs en matières organiques, contamination, salinisation, tassement, appauvrissement de la biodiversité, imperméabilisation, inondations et glissements de terrain.

En affectant la biodiversité, le phénomène d'artificialisation réduit les services éco-systémiques rendus par les sols : production d'aliments et de biomasse, y compris dans l'agriculture et la foresterie ; stockage, filtrage et transformation d'éléments nutritifs, de substances et d'eau, et réalimentation des masses d'eaux souterraines ; milieu propice à la vie et à la biodiversité, notamment du point de vue des habitats, des espèces et des gènes ; environnement physique et culturel de l'homme et des activités humaines ; source de matières premières ; rôle de réservoir de carbone ; conservation du patrimoine géologique, géomorphologique et archéologique.

2/ Evaluation de l'artificialisation des sols

L'évaluation de la part des surfaces artificialisées sur le territoire métropolitain varie selon les méthodes retenues, qui mettent cependant toutes en évidence une augmentation continue.

Ces surfaces seraient ainsi passées de 4,6 % à 5,1 % entre 1990 et 2006, soit une perte de 281 354 ha en 16 ans (dont 122 949 ha sur la période 2000-2006). Ce sont donc environ 600 km² qui seraient artificialisés par an, soit l'équivalent d'un département français tous les 10 ans, principalement au détriment de zones agricoles (l'artificialisation des sols entre 2000 et 2006 s'est fait à 90 % aux dépens d'espaces agricoles). La progression des surfaces artificialisées est 4 fois plus rapide que la croissance démographique.

Le tissu urbain discontinu, très consommateur d'espaces, représente les trois quarts des espaces artificialisés. Il progresse d'environ 5 600 ha/an. L'habitat individuel a représenté 51 % de la consommation d'espace entre 1992 et 2004, soit 2,8 fois plus que l'extension du réseau routier, 15 fois plus que l'immobilier d'entreprise et 37 fois plus que l'habitat collectif (à l'inverse de l'habitat individuel, les logements collectifs n'ont pas augmenté de taille : 65 m² en 1984 et 66 m² en 2006, contre 96 m² et 111 m² pour l'habitat individuel). Durant cette période, l'accroissement de la population et la consommation d'espace est plus rapide que la consommation d'espace, avec une hausse moyenne de 7 m² utilisé par habitant : maison individuelle au lieu de l'habitat collectif, surface plus grande des maisons (+ 15 m² entre 1984 et 2006) et des jardins (510 m² avant 1974 et 720 m² après 1999), surfaces en espaces verts et de loisirs, diminution du nombre de personnes par logement entraînant une demande supplémentaire de logements (de 2,9 en 1984 par maison individuelle à 2 en 2006, et de 2,4 en logement collectif).

L'immobilier d'entreprise est, de son côté, fortement consommateur de sols (constructions horizontales au détriment de structures verticales..) : cet usage des sols a été, entre 2000 et 2006, le second facteur de consommation de foncier juste après l'extension des grandes infrastructures linéaires de transport (à hauteur de +6,8 et +16,7% respectivement), mais a constitué, pour la même période, le principal facteur d'artificialisation en surface (23.000 ha contre 8.000 ha pour les

⁵ Cet avis a été adopté au consensus. Force Ouvrière s'est prononcée contre l'avis et n'est pas engagée par les avis du comité. La CGT s'est abstenue, en soulignant qu'elle est favorable à la modulation de la taxe d'aménagement, au versement pour sous densité et à la fiscalité des plus values de cessions de terrains et en demandant des simulations de majoration de TFNB pour évaluer les transferts concernant le rural, l'urbain et le Grand Paris.

infrastructures). Les usages industriels et commerciaux emportaient ainsi l'artificialisation de 38 km² par an en moyenne sur la même période⁶. Ils se caractérisent également par une sous-utilisation des surfaces disponibles (surfaces de bureau inoccupées, friches industrielles et commerciales), mais cette sous-utilisation est cependant plus souvent subie qu'elle n'est volontaire et renvoie à des réalités très diverses.

Enfin, il ne faut pas négliger les actions de l'Etat ou des collectivités territoriales qui sont la cause « [d']une grande partie de l'artificialisation de l'espace » du fait que « les propriétés publiques sont, d'une manière générale, peu fiscalisées », ce qui conduit « à minorer le coût de ces équipements, parfois facteurs d'étalement urbain » et n'incite guère « à un usage économe et rationnel de l'espace »⁷.

II - Recommandations

Le Comité est préoccupé par la nécessité de concilier deux objectifs :

- ✧ produire du bâti à usage de logements et d'activités ainsi que des équipements et infrastructures pour répondre aux besoins liés à l'accroissement de la population et au développement des activités économiques ;
- ✧ protéger la disponibilité et la fonctionnalité des sols en raison de leur rôle essentiel pour l'homme et l'environnement ; leur vocation première est en effet de produire du vivant et de fournir des fonctions et services écosystémiques.

Une politique efficace à cette fin ne peut pas reposer sur un seul instrument et doit nécessairement associer le droit de l'environnement et le droit de l'urbanisme (et plus largement, le droit de l'occupation des sols) ainsi que des instruments financiers et fiscaux, dans une double perspective : économiser les sols, d'une part, et recycler les sols, par la promotion de la réutilisation des sols artificialisés, le cas échéant après réhabilitation, d'autre part. Pour être efficace, cette superposition de normes doit prendre en compte le zonage urbanistique consacré notamment par les PLU. La conception et la mise en œuvre de mesures fiscales doivent contribuer à la cohérence des politiques publiques, actuelles ou envisagées, afin d'assurer l'usage économe du foncier sans les compromettre.

Le Comité rappelle cependant que la mise en œuvre d'une telle politique ne doit pas conduire à :

- ✧ pénaliser le financement des collectivités locales assuré par la fiscalité existante ;
- ✧ complexifier l'articulation entre les différents outils existants ;
- ✧ créer une fiscalité de rendement qui pourrait être détournée de son objectif d'incitation à limiter l'artificialisation des sols.

Le Comité demande en conséquence que soient approfondies les pistes de travail suivantes :

- ✧ la possibilité de systématiser la modulation de la taxe d'aménagement afin d'y intégrer le coût pour la collectivité que représente la consommation de l'espace, en fonction :
 - des nouvelles constructions en terrains naturels nouvellement ouverts à l'urbanisation (malus) ;
 - des nouvelles constructions en terrains qui ont fait l'objet d'une opération de dépollution (ou d'une renaturation) (bonus).

Il convient cependant de veiller à éviter de complexifier une taxe dont l'institution a tendu à simplifier la fiscalité de l'urbanisme. Il s'agit, d'une façon générale, d'envisager une sectorisation des taux fondée sur l'usage des sols.

- ✧ la possibilité de rééquilibrer la taxe d'aménagement appliquée aux aires de stationnements entre celles qui sont intégrées au bâti et celles qui ne le sont pas, de

⁶ Urbanisme et consommation de l'espace : *La revue du CGDD, mars 2012, p.3* ; La France vue par Corine Land Cover : *Le point sur... », avr. 2009.*

⁷ CAS, Les aides publiques dommageables à la biodiversité, La documentation française, 2012, pp. 69-70 (*Rapport Sainteny*).

manière à inciter à la construction des premières, dans le sens d'une libération de la surface au sol ;

- ✧ la possibilité, dans un premier temps, d'instaurer dans le plan local d'urbanisme (ou document en tenant lieu) un seuil minimal de densité dans certaines zones, y compris pour les locaux industriels, commerciaux et de stockage pour, à terme, rendre obligatoire le versement pour sous-densité.
- ✧ Sur le modèle de la taxe sur les logements vacants, la possibilité d'instituer une taxe sur les bureaux vacants, en prenant la précaution préalable de distinguer (et partant de définir) la *vacance structurelle* de la *vacance conjoncturelle*, destinée à inciter à affecter effectivement les bureaux à l'usage auquel ils sont destinés ou à les affecter à un autre usage.
- ✧ la possibilité :
 - d'instaurer une taxe sur la rétention du foncier à bâtir en zone AU1⁸ (ou d'adapter les taxes existantes : imposition des plus-values de cessions de terrains, taxe forfaitaire sur les cessions de terrains devenus constructibles, taxe sur les cessions de terrains nus rendus constructibles), incitant à l'usage de ce terrain, avec une variabilité temporelle dans le sens de cet objectif et une affectation devant éviter de la transformer en fiscalité de rendement. Dans cette perspective, il convient d'être vigilant sur la bonne définition du zonage, et de permettre, le cas échéant, des déclassements de terrains non construits, en mettant éventuellement en place un dispositif visant à atténuer la perte de plus-value pour les propriétaires concernés.
 - de supprimer les abattements pour les terrains à bâtir dans l'hypothèse d'une détention longue (dont la temporalité est à définir), voire de pénaliser fiscalement celle-ci⁹.

En veillant dans les deux cas, à ne pas pénaliser les terrains effectivement affectés à un usage agricole, mais non nécessairement classés en zone « A ».

⁸ Zone d'urbanisation future non équipée, destinée essentiellement à l'habitat

⁹ A cet égard, le Président de la République a annoncé le 21 mars 2013 un ensemble de vingt mesures composant le "Plan d'investissement pour le logement", au nombre desquelles, en vue de créer un choc d'offre foncier, la suppression dès le 1er janvier 2014 (1) de l'abattement pour durée de détention pour la détermination du montant imposable des plus-values de cession de TAB. Cette proposition est donc d'ores et déjà satisfaite.

3.3. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : écart de taxation entre le gazole et l'essence¹⁰

I – Diagnostic

1/ L'écart de taxation entre le gazole et l'essence

- ⤴ La France taxe plus lourdement (au travers de la taxe intérieure de consommation-TICPE) l'essence et le gazole que la moyenne des 27 Etats membres de l'Union européenne, mais moins lourdement que ses principaux voisins (Royaume-Uni, Allemagne, Italie) et plus généralement que l'UE-15. La taxation du carburant¹¹ ne représente que 1,1 % du PIB français contre 1,4 % du PIB en Allemagne et 1,7 % au Royaume-Uni.
- ⤴ L'écart de taxation en faveur du gazole est plus important en France que dans la moyenne des Etats membres de l'Union européenne : il s'élève à 17 centimes/l contre 12 centimes/l en moyenne pour l'UE-27 et 16 centimes/l pour l'UE-15¹². La situation au sein de l'UE-15 varie fortement d'un pays à l'autre, le Royaume-Uni ayant totalement gommé l'écart depuis le 1er janvier 2013, alors qu'il s'élève à 18 centimes en Allemagne et à 11 centimes en Italie. Le taux réduit de TICPE du diesel par rapport à l'essence a représenté une perte de recettes de 6,9 milliards d'euros en 2011¹³, que la Cour des Comptes recommande de qualifier de dépense fiscale.
- ⤴ Le gazole a d'abord été un carburant destiné aux poids lourds. Il a bénéficié historiquement d'une fiscalité préférentielle, en raison de son utilisation majoritairement professionnelle. Progressivement, les constructeurs automobiles –notamment français- ont équipé les véhicules particuliers de moteurs diesel, à une époque où les impacts sanitaires de ce carburant étaient méconnus. Aujourd'hui, les immatriculations de véhicules diesels représentent plus de 72 % des immatriculations de véhicules neufs en France et près de 60 % du parc automobile national est équipé de moteurs diesel. La part du gazole dans le total des consommations de carburants dépasse 80 % en France, contre moins de 70 % dans l'UE-27. Certains secteurs professionnels sont dépendants quasi exclusivement du gazole.
- ⤴ Les raffineries françaises ne peuvent pas, sans investissements lourds, produire davantage de gazole à partir d'un litre de pétrole brut qu'elles ne le font aujourd'hui. Du fait de la structure de consommation nationale, la France doit importer des quantités croissantes de gazole et exporter son surplus de supercarburant. En 2012, la France a dû importer plus de 50 % de sa consommation de gazole pour un coût brut pour l'économie nationale de 16 milliards d'euros (13 milliards si on déduit les exportations d'essence).
- ⤴ La combustion d'un volume de gazole émet 15 % de CO₂ de plus que la combustion du même volume d'essence. En outre, l'écart est défavorable au gazole en ce qui concerne la pollution atmosphérique locale. En effet, un litre de gazole émet plus de particules d'oxyde d'azote (NOx) et de particules fines en suspension qu'un litre d'essence¹⁴. L'OMS a d'ailleurs classé en 2012 les gaz d'échappement des moteurs diesels « cancérogènes »¹⁵.
- ⤴ Pour un type de motorisation donné, gazole ou essence, la quantité de CO₂ émise par litre de carburant est identique pour tous les véhicules, quels que soient leurs caractéristiques techniques et leur âge. Pour les polluants locaux, les émissions sont liées aux caractéristiques

¹⁰ Cet avis a été adopté au consensus. Force Ouvrière s'est prononcée contre l'avis ainsi que la CFE-CGC. Se sont abstenus : l'AFEP, la FNSEA, la CLCV, le MEDEF, la CGPME, l'UPA et Martial Saddier.

¹¹ TICPE ou son équivalent (hors TVA)

¹² Source : Commission européenne, *Excise duty tables*, publication de janvier 2013. Les moyennes sont pondérées par les volumes de consommation de carburant des différents Etats.

¹³ Source : Cour des Comptes, référé n°65241, 17 décembre 2012.

¹⁴ Les émissions de NOx sont supérieures de 72 % et celles de PM10 de presque 4 000 % pour le gazole par rapport à l'essence (source : Commission européenne, *Emission inventory guidebook*, mai 2012).

¹⁵ La France fait actuellement l'objet de poursuites contentieuses au plan communautaire pour non-respect des valeurs limite applicables aux particules fines (PM10) qui résultent de différentes sources d'émission (transport, chauffage, etc.).

techniques des véhicules, les modèles neufs émettant nettement moins en masse du fait du renforcement progressif de la réglementation européenne (normes EURO).

- ⤴ La consommation de carburant au kilomètre est inférieure pour le gazole, comparé à l'essence, du fait de la meilleure performance énergétique de la motorisation des véhicules diesel. Un prix au litre équivalent pour les deux carburants se traduirait donc toujours par un avantage financier au kilomètre en faveur du gazole.
- ⤴ La fiscalité actuelle des carburants est héritée de la TIPP, dont l'introduction date de la loi de finances pour 1928. Elle n'a pas été construite historiquement pour tarifier les externalités environnementales. Sa structure actuelle en faveur du gazole apparaît contraire à l'objectif de réduction des pollutions locales, vu le parc de véhicules existant aujourd'hui en France. En effet, même si les véhicules neufs roulant au gazole et respectant les normes les plus récentes ramènent, dans les meilleurs des cas, leurs rejets de polluants locaux au niveau des véhicules roulant à l'essence, il faut environ 8 ans pour renouveler 50 % du parc et 20 ans pour renouveler 90 % du parc.

2/ Les réductions et exonérations de TIC

- ⤴ Le taux de la TICPE sur le gazole fait l'objet de nombreuses mesures dérogatoires (dépenses fiscales), à finalités généralement sectorielles. L'ensemble de ces mesures au titre de la TICPE ont représenté des dépenses fiscales de plus de 3 Mds € en 2011. Elles ont, pour la majorité, été jugées inefficaces par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales d'août 2011 et sont régulièrement critiquées par les organisations internationales (FMI, OCDE). Le récapitulatif de ces dépenses pour l'année 2012 figure dans le tableau annexé au présent avis.

II – Recommandations

- ⤴ L'écart de taxation au profit du gazole est injustifié au regard des coûts externes environnementaux des différents carburants, compte tenu notamment des nouvelles connaissances sur les dangers pour la santé humaine des particules fines émises par le gazole. Le Comité rappelle que même si les émissions polluantes du parc gazole sont appelées à diminuer en masse grâce à la généralisation des filtres à particules, la justification de l'écart de taxation en faveur du gazole ne peut pas être apportée par des considérations environnementales. Le Comité demande donc que les services de l'Etat mettent à l'examen, d'ici le 16 mai 2013, différents scénarios de réduction progressive de cet écart, avec une évaluation complète des impacts d'un tel réalignement fiscal sur l'environnement et la consommation d'énergie, sur l'évolution du produit par territoire, ainsi que sur les ménages et les entreprises, afin d'identifier l'ensemble des mesures d'accompagnement à mettre en place pour les plus touchés. Le Comité demande en particulier qu'une étude d'impact soit réalisée sur l'ensemble de la filière automobile et ses fournisseurs, afin de mettre en place les instruments facilitant les nécessaires transitions industrielles et professionnelles.
- ⤴ Le Comité constate par ailleurs que les mesures fiscales sectorielles qui aboutissent à la réduction de tout ou partie de la TICPE sur les carburants, en fait sur le gazole, s'élèvent à plus de 3 Mrds €. Il n'appartient pas au Comité de juger de l'opportunité ou non de soutenir certains secteurs. En revanche, le Comité considère que les soutiens apportés via la fiscalité sur les carburants pour renforcer la compétitivité des secteurs concernés envoient des incitations inappropriées sur le plan environnemental. Il souhaite en conséquence que soient étudiées des méthodes alternatives permettant de concilier soutiens sectoriels et verdissement de notre système fiscal.

Annexe : liste des dépenses fiscales relatives à la TICPE sur les carburants

Numéro	Libellé	Coût 2012	Cotation IGF ¹⁶
800201	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le gazole sous condition d'emploi, repris à l'indice 21 du tableau B de l'article 265 du code des douanes, dénommé "fioul domestique"	2 080 ¹⁷	2
800403	Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	330	1
800116	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel des ménages et des réseaux de chaleur	253	0
800107	Exonération plafonnée de taxe intérieure de consommation pour les esters méthyliques d'huiles végétales, les esters méthyliques d'huile animale, les biogazoles de synthèse, les esters éthyliques d'huile végétale incorporés au gazole ou au fioul domestique, le contenu en alcool des dérivés de l'alcool éthylique et l'alcool éthylique d'origine agricole incorporé directement aux supercarburants ou au superéthanol E85	250	1
800405	Remboursement partiel en faveur des agriculteurs de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	130	0
800401	Exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants	104	1
800208	Taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL	50	0
800404	Remboursement d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs	42	0
800103	Taux réduit de taxe intérieure de consommation pour les carburants utilisés par les taxis	22	2
800114	Exonération de taxe intérieure de consommation sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse dont les achats de combustibles et d'électricité utilisés pour cette valorisation représentent au moins 3 % de leur chiffre d'affaires	3	3
800302	Détaxe applicable aux supercarburants et essences consommés en Corse	1	0

Source : tome 2 des Voies et moyens, PLF 2013

¹⁶ Cette cotation, de 0 à 3 en fonction de critères d'efficacité et d'efficience, est issue du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, inspecteur général des finances, juin 2011, et de la seule responsabilité de ce comité

¹⁷ 42 % de cette dépense est relative au secteur agricole.

Mesures considérées comme des modalités de calcul de l'impôt (et non classées en dépenses fiscales)

800101	Exonération de TICPE pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux	278	2
800102	Exonération de TICPE pour autoconsommation des produits pétroliers dans les raffineries	70	2
800109	Exonération de TICPE pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privés	3 000	2

Abstentions et votes contre sur l'avis relatif à l'écart de taxation entre le gazole et l'essence

Force Ouvrière (vote contre)

Force Ouvrière s'est prononcée contre l'avis et n'est pas engagée par les avis du comité.

AFEP (abstention)

L'AFEP s'est abstenue lors du vote sur l'avis relatif à l'écart de taxation du gazole et de l'essence car l'Association considère que les recommandations auraient dû rappeler que les dangers occasionnés par les polluants locaux pour la santé humaine sont causés par les véhicules diesel ne répondant pas aux normes EURO 5 et EURO 6. Elles auraient également dû intégrer la nécessité de mettre à l'examen l'identification d'outils efficaces pour accélérer le renouvellement du parc et inciter à modifier les comportements de mobilité.

CFE-CGC (vote contre)

La CFE-CGC tient à souligner la difficulté d'explication auquel seront confrontés les pouvoirs publics vis-à-vis des Français. En effet, pendant des années l'Etat après avoir poussé les français à s'équiper de véhicules diesel, le gouvernement envisage de taxer les possesseurs de ces véhicules, cela risque d'être perçu comme un piège fiscal.

Plus récemment, nous remettons ci-dessous pour mémoire, les promesses faites lors de la campagne présidentielle pour faire baisser la facture carburant des Français :

- geler les prix du carburant pendant trois mois à compter de l'accession au pouvoir de François Hollande ;
- rétablissement de la TIPP flottante pour alléger le prix de l'essence.

Dernièrement, lors de l'émission télévisuelle de François Hollande du 28 mars 2013, les éléments suivants ont été indiqués "En 2013, on va faire des économies pour qu'il n'y ait pas d'efforts de plus demandés aux Français" et pour 2014, en dehors notamment des hausses de TVA déjà annoncées, "il n'y aura aucune autre augmentation d'impôts". Force est de constater la difficulté pour notre organisation et les Français de suivre la logique de ces annonces et la volonté d'une hausse de la fiscalité sur le carburant le plus utilisé par les Français. En raison de la crise de légitimité politique majeure que traverse le pays, doublée d'une crise économique et sociale sans précédent, il est indispensable que la parole publique retrouve de sa crédibilité.

Le sujet est dans le contexte actuel à manier avec précaution en raison de sa difficile acceptabilité sociale et économique. La voiture étant l'instrument majoritairement utilisé par les Français pour aller

à leur travail, une hausse de la fiscalité diesel amputera directement le pouvoir d'achat des salariés en l'absence d'aucune solution alternative.

En raison, des enjeux économiques et industriels de ce dossier, il est indispensable d'évaluer avec précaution tous les impacts sur les filières touchées par une telle mesure, certaines traversant une crise majeure comme celle de l'automobile.

La CFE-CGC considère que pour les zones urbaines touchées par les dépassements de seuil sanitaire pour les particules fines, la fiscalité n'est pas le bon instrument puisque cela revient à taxer l'automobiliste rural habitant des zones avec aucune pollution aux particules pour un problème spécifique lié à des émissions du chauffage, de l'industrie et du trafic routier en zones urbaines.

La CFE-CGC est d'avis que la réduction progressive de l'écart de taxation entre le gazole et l'essence n'est pas justifiée sous l'angle environnemental car les véhicules diesels sont performants d'un point de vue émissions de CO₂/km. Pour l'aspect sanitaire lié aux particules cela relève d'une politique des collectivités locales et de l'Etat sur les émissions de chauffage, d'industrie et du trafic routier dans les zones urbaines.

Le CFE-CGC constate un foisonnement de projets de taxation tendant à augmenter le coût global du kilomètre parcouru (contribution climat, versement transport, écotaxe poids lourds, etc...). La conjonction de toutes ses mesures prises d'une manière non coordonnée entraîne une absence de vision du coût global pour les ménages et les entreprises afin d'identifier l'acceptabilité sociale et économique.

En conséquence, si la CFE-CGC n'est pas opposée à lancer des études d'impacts socio-économique sur la réduction progressive de l'écart de taxation entre le gazole et l'essence, elle est clairement opposée à toute modification fiscale sur ce sujet en 2014 et 2015. Elle vote donc contre cet avis.

FNSEA (abstention)

La FNSEA a choisi de s'abstenir sur le projet d'avis relatif à l'écart de taxation entre le gazole et l'essence en raison d'une non-prise en compte de la spécificité de l'agriculture. En effet, nous rappelons que :

- l'activité agricole n'a pas d'alternative disponible, excepté les biocarburants, au GNR (gazole non routier) utilisé comme carburant ;
- la TIC réduite sur le GNR se justifie par les externalités négatives faibles de son utilisation agricole (pas de congestion ni d'usure des infrastructures, pas d'impact en termes de santé publique du fait de la localisation en zone rurale) comme l'a souligné Katheline Schubert lors du GT du 30 janvier ;
- la TIC réduite a été jugée efficace (note 2 sur une échelle de 0 à 3) par le comité d'évaluation des dépenses fiscales ;
- toute révision de la fiscalité du GNR aurait un impact direct sur le revenu des exploitants agricoles.

De plus, nous contestons le chiffre de 2 milliards d'euros de la mesure 800201. Pour l'agriculture, la dépense fiscale est de 454 millions d'euros. Enfin, la FNSEA rappelle que la TIC appliquée au GNR a été réévaluée en 2012 dans le but d'alléger les charges sociales des salariés agricoles mais que cette contrepartie n'a jamais été concrétisée.

CLCV (abstention)

Notre association de consommateurs s'est abstenue hier de voter favorablement au projet d'avis sur l'écart de la taxation entre gazole et essence car le texte n'indiquait pas précisément que l'une des études d'impact demandées par le groupe envisage expressément la diminution de la taxe sur l'essence en même temps qu'une montée progressive de la taxe sur le diesel.

Bien que le président du comité se soit personnellement engagé à ce que l'un des scénarii envisage cette hypothèse, nous pensons que la rédaction actuelle de l'avis ne laisse aucune place à un rééquilibrage à fiscalité constante, principe cher défendu par la CLCV.

Enfin, il nous semble important que les modélisations qui seront présentées le 16 mai prochain, nous parviennent avant cette date afin que nous puissions les étudier avant la séance.

MEDEF (abstention)

Le Medef s'est abstenu lors du vote sur l'avis sur l'écart de taxation entre le gazole et l'essence pour les raisons suivantes :

- l'avis aurait dû mentionner que les véhicules récents sont bien moins émetteurs de polluants locaux que les anciens et préciser que la réglementation européenne sur les émissions de véhicules prévoit, à partir de 2014, des niveaux limites d'émissions équivalents entre les véhicules diesel et essence ;
- les recommandations figurant dans l'avis auraient dû prévoir de mettre à l'examen l'identification d'outils efficaces pour accélérer le renouvellement du parc.

CGPME (abstention)

Plusieurs éléments ont justifié l'abstention de la CGPME :

- la problématique sectorielle : alors que certains secteurs professionnels sont clairement identifiés par l'avis, nous regrettons que le secteur du transport routier ne soit pas explicitement mentionné ;
- l'avis ne fait pas suffisamment la distinction entre le parc ancien et le parc neuf de véhicules.

3.4. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : opportunité d'une taxation des fluides frigorigènes¹⁸

I – Diagnostic

1/ L'enjeu environnemental lié aux fluides frigorigènes

- ⤴ Les fluides frigorigènes sont utilisés dans les systèmes de refroidissement (réfrigération et climatisation) en raison de leur capacité d'absorption de chaleur. Les produits de type CFC et HCFC, ont fait l'objet d'interdictions progressives conformément au protocole de Montréal, car ils appauvrissaient la couche d'ozone. Ils ont été remplacés par les fluides fluorés de type HFC, dont le pouvoir de réchauffement climatique global reste très élevé. Des produits à l'impact sur l'effet de serre moins important que les HFC existent, à des degrés de maturité technologique différents, ou sont progressivement mis au point : c'est le cas des HFO, dérivés fluorés des HFC, ou de fluides naturels tels que l'ammoniac ou le CO₂ (sous certaines conditions) ou encore de certains hydrocarbures. La diffusion de ces produits de substitution se heurte cependant à des obstacles de type économique ou réglementaire, qui par exemple imposent des normes de distance de sécurité augmentant la consommation de foncier.
- ⤴ En 2010, les émissions de gaz HFC ont représenté 3 % des émissions de gaz à effet de serre en France (17 Mt éq. CO₂ sur un total de 552 Mt éq CO₂). Elles ont triplé depuis 2000, notamment du fait du remplacement progressif des CFC et HCFC, faisant de notre pays l'un des moins bien placés en Europe en termes d'émissions de HFC par habitant. Les secteurs concernés par les émissions de HFC sont principalement le froid commercial (36 % des émissions en 2010), la climatisation automobile (27 %), le froid industriel (17 %, principalement dans l'agro-alimentaire), l'air conditionné (6 %) et le transport frigorifique (5%).
- ⤴ L'utilisation des HFC est réglementée au sein de l'Union européenne, au travers du règlement « F-Gas » de 2006, centré sur la prévention des fuites pendant l'utilisation et à la fin de vie des équipements fixes. Une proposition de révision de ce règlement a été publiée par la Commission européenne en novembre 2012, visant à atteindre une réduction de 79 % du tonnage de HFC mis sur le marché à l'horizon 2030 relativement à la période 2008-2011. Pour y parvenir, elle prévoit de nouvelles mesures d'interdiction d'utilisation, un élargissement du champ d'application des dispositions applicables au confinement et l'attribution de quotas cessibles aux producteurs et aux importateurs, calculés sur la base du pouvoir de réchauffement des gaz mis sur le marché en 2008-2011. L'examen en première lecture du Parlement européen est prévu pour le 8 octobre 2013.
- ⤴ L'approche réglementaire nationale, existante depuis 1992, a institué des normes de confinement de HFC. Elle manque d'incitations économiques, les calculs de rentabilité pouvant conduire dans certains cas à privilégier la fuite par rapport au confinement des équipements. Or, les taux de fuite peuvent atteindre 200 % par an sur les équipements défectueux. C'est ce qui a conduit la Conférence environnementale à recommander la mise à l'étude d'une fiscalité écologique sur les HFC pour créer un signal-prix à même de provoquer de façon économiquement efficace une modification des comportements et une baisse significative des émissions de HFC. Un tel instrument fiscal devrait par ailleurs être calibré pour faciliter l'atteinte des objectifs de la future réglementation européenne.
- ⤴ D'autre part, des pays comme le Danemark et la Norvège ont déjà expérimenté la mise en œuvre de taxation et vu des résultats notables quant à la réduction de leurs émissions liées aux gaz fluorés.

¹⁸ Cet avis a été adopté au consensus. Force Ouvrière s'est prononcée contre l'avis et n'est pas engagée par les avis du comité.

2/ Les implications sectorielles d'une taxation des fluides frigorigènes HFC

- ▲ En application de la feuille de route gouvernementale, les services de l'Etat ont procédé, avec le soutien technique de l'école des Mines, à la simulation des impacts d'une taxation des fluides HFC mis sur le marché en France, sous deux hypothèses de prix. Le résultat de ces travaux et les scénarios de taxation envisagés ont été présentés dans un projet de Livre blanc et mis en consultation publique en décembre 2012. Les simulations, qui prennent en compte toutes les évolutions intervenues jusqu'à 2010, y compris la réglementation existante et ses effets anticipés, indiquent que toutes choses égales par ailleurs, un prix de 20 €/tCO₂ entraînerait des réductions respectives de 5 et 8 Mt CO₂ éq. aux horizons 2020 (-30%) et 2030 (-50%), et un prix de 60 € des baisses respectives de 8 et 12 Mt CO₂ éq (respectivement -50% en 2020 et -80% en 2030). Les résultats de ces travaux ont été soumis aux acteurs de la filière dont certains ont été auditionnés par le groupe de travail « Energie-Climat » du Comité . En raison de la grande diversité des secteurs concernés, les implications sectorielles d'une taxe sur la mise sur le marché de HFC sont variées mais souvent contraignantes :
- pour les secteurs du froid commercial et industriel, des alternatives viables aux HFC existent sous certaines conditions (fluides fluorés à bas PRG, fluides dits « naturels », ammoniac) et nécessitent d'importants investissements. Le secteur du froid industriel, mais aussi des entreprises de l'artisanat et du commerce alimentaire de proximité, a été incité et les installateurs de froid durant la dernière décennie à substituer leur charge de CFC et HCFC par des HFC. Cette mutation a été menée par les IAA malgré de faible taux de marge notamment pour les industries des viandes. La transition vers d'autres types de fluides se heurte à la problématique d'amortissement des installations (renouvellement récent pour passer des HCFC aux HFC, durées de vie importantes des installations). Par ailleurs, la réglementation nationale concernant l'usage de l'ammoniac, bien qu'ayant été assouplie, apparaît encore à certains acteurs, comme un obstacle à son utilisation en substitution des HFC. Enfin le HFO dont le recours est évoqué pour d'autres secteurs, n'est pas recommandé pour les IAA, car inadapté à la production de froid négatif ;
 - dans le secteur automobile (constructeurs et maintenance), l'interdiction de fluides frigorigènes ayant un pouvoir de réchauffement global supérieur à 150 (HFC 134a) est d'ores et déjà prévue par la réglementation européenne (directive 2006/40/CE). La transition vers des fluides de substitution, tel le HFO, est toutefois gênée à ce stade par la rareté et le prix très élevé de ce dernier (les deux sociétés productrices font l'objet d'une enquête de la Commission européenne pour entente illicite). Pour obtenir l'attestation nécessaire à la manipulation des fluides frigorigènes, les entreprises ont l'obligation de prouver qu'elles prennent toutes les dispositions pour assurer un confinement maximum de ces derniers. Une taxe sur les HFC permettrait de modifier les prix relatifs dans un sens favorable aux substituts. Par ailleurs, du fait de la hausse du coût de la maintenance entraînée par la taxe des HFC, un risque existe de voir les consommateurs renoncer à entretenir leurs équipements ou à le faire en zone frontalière ;
 - dans le secteur du transport frigorifique, caractérisé par de faibles taux de marge et une forte exposition à la concurrence internationale, la mise en œuvre de la taxe pourrait pénaliser les transporteurs français vis-à-vis de leurs concurrents étrangers, non soumis à la taxe, avec le risque d'un déplacement des émissions vers ces derniers. Enfin, les technologies alternatives ne sont pas encore matures pour les équipements existants ;
 - s'agissant de la climatisation tertiaire et domestique, la mise en œuvre d'une taxation des volumes de fluides mis sur le marché est à confronter au fait que les pompes à chaleur sont considérées comme des énergies renouvelables. En outre, tous les équipements du génie climatique sont soumis à la directive Eco design qui impose des minimas théoriques et de performance. L'atteinte de ces objectifs avec des technologies alternatives suscite encore des débats. Elle risquerait également de pénaliser les installations centralisées, caractérisées par une efficacité énergétique importante et de faibles taux de fuite. La taxation des fuites semble dans ce cas de figure être plus adaptée.
- ▲ Le comité souligne l'importance de la maintenance, du contrôle et de la formation des salariés /utilisateurs de ces installations.

II – Recommandations

- ⤴ Le Comité attire l'attention sur le niveau élevé des émissions de fluides frigorigènes de type HFC en France et recommande que les instruments requis soient mis en place pour faciliter l'atteinte des objectifs de réduction d'émission fixés par le futur nouveau règlement européen « F-gas ». Parmi ces instruments, la fiscalité écologique peut être amenée à jouer un rôle incitatif bénéfique sous réserve que son assiette et son taux soient judicieusement calibrés et que ses différents impacts soient mis à l'étude pour être correctement anticipés.
- ⤴ Concernant l'assiette de la taxe, le Comité a noté qu'il existe trois assiettes techniquement envisageables : la taxation des fluides mis sur le marché, sous la forme d'une accise, solution la plus à même d'orienter le marché vers les produits les moins nocifs pour l'environnement (toutefois, cette taxation ne doit pas pénaliser l'investissement en cas de renouvellement de l'installation avec un dispositif plus économe en fluide frigorigène); la taxation des ventes de biens d'équipement incorporant des fluides frigorigènes sous la forme d'un tarif forfaitaire par catégorie de produits ; la taxation des « fuites » (notamment via une taxation des apports) qui constituent l'assiette s'approchant le plus du principe « pollueur-payeur » mais qui est la plus complexe à mettre en œuvre. Le Comité demande que soit examinée par les services de l'Etat la faisabilité technique et juridique d'une taxation des fuites qui répondrait plus directement aux objectifs environnementaux poursuivis.
- ⤴ Concernant le taux de la taxe, le Comité a pris note des réactions des acteurs de la filière consultés par les services de l'Etat et/ou auditionnés par le groupe de travail. Il demande que soit mis à l'examen un dispositif complet de taxation des fuites (incluant les questions d'assiette) avec un scénario de montée en régime graduelle du taux qui donnerait un signal suffisamment incitatif à moyen terme tout en permettant aux acteurs de la filière d'engager à court terme les actions d'adaptation nécessaires suivant un calendrier connu à l'avance. Le dispositif mis en place doit également tenir compte des effets attendus de la taxation sur la compétitivité de tous les secteurs économiques, en portant une attention particulière aux TPE et PME. Il doit également prendre en compte les besoins de froid « contraints » de certains secteurs compte tenu des exigences sanitaires.
- ⤴ Concernant la recette de la taxe, il pourrait être envisagé d'assurer en contrepartie le financement des moyens d'adaptation de la filière.
- ⤴ Enfin, le Comité recommande que les services de l'Etat portent une attention particulière à l'articulation efficace entre une incitation fiscale, les réglementations existantes et le futur système de quotas qui pourrait être mis en œuvre dans le cadre du nouveau règlement européen « F-Gas » en cours de négociation, de telle sorte qu'il n'y ait pas de superposition contreproductive des différents outils ni de risques de perte de compétitivité des entreprises françaises vis-à-vis de leurs concurrentes étrangères.

3.5. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 13 juin 2013 : fiscalité et artificialisation des sols¹⁹

Dans sa séance du 28 mars 2013, le comité pour la fiscalité écologique a adopté l'avis suivant, pour inciter à une diminution de l'artificialisation des sols :

Le Comité demande (...) que soient approfondies, sur la base de scénarios et d'une analyse coûts-bénéfices, les pistes de travail suivantes :

1) La possibilité de systématiser la modulation de la taxe d'aménagement afin d'y intégrer le coût pour la collectivité que représente la consommation de l'espace, en fonction :

- des nouvelles constructions en terrains naturels nouvellement ouverts à l'urbanisation (malus)
- des nouvelles constructions en terrains qui ont fait l'objet d'une opération de dépollution (ou d'une renaturation) (bonus)
- la possibilité d'introduire une sectorisation de la part départementale de la TA

Il convient cependant de veiller à éviter de complexifier une taxe dont l'institution a tendu à simplifier la fiscalité de l'urbanisme. Il s'agit, d'une façon générale, d'envisager une sectorisation des taux fondée sur l'usage des sols.

2) La possibilité de rééquilibrer la taxe d'aménagement appliquée aux aires de stationnements entre celles qui sont intégrées au bâti et celles qui ne le sont pas, de manière à inciter à la construction des premières, dans le sens d'une libération de la surface au sol

3) La possibilité, dans un premier temps, d'instaurer dans le plan local d'urbanisme (ou document en tenant lieu) un seuil minimal de densité dans certaines zones, y compris pour les locaux industriels, commerciaux et de stockage pour, à terme, rendre obligatoire le versement pour sous-densité.

L'objet initial de la **taxe d'aménagement** est de participer au financement des équipements publics par les communes et intercommunalités. Assise sur la valeur déterminée forfaitairement par mètre carré de la surface de la construction ou la valeur des aménagements et installations, déterminée selon des conditions fixées par le code de l'urbanisme²⁰, son fait générateur est constitué, de façon générique, par la délivrance d'une autorisation d'occuper le sol par l'autorité compétente²¹.

Si cet outil fiscal n'a pas été initialement conçu comme incitatif en termes d'utilisation économe des sols et aux fins d'éviter leur artificialisation, ce contexte ne doit pas constituer un obstacle à sa mise en œuvre dans ce but, rien ne s'y opposant formellement. Un jeu sur son taux peut donc inciter à une moindre consommation des sols, en raison du lien établi avec la surface de la construction, constituée par la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, d'une hauteur supérieure à 1,8 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies²². Elle n'est sans doute pas assise sur l'emprise effective au sol, qui lui permettrait de libérer de l'espace au sol, mais dans la mesure où la surface de plancher disponible et assujettie à la taxe dépend d'une combinaison entre la surface de la parcelle et un ratio (COS), une consommation de la densité disponible implique un plus grand usage du sol, nonobstant la possibilité de constructions en étages.

De son côté, le **seuil minimal de densité**²³ impose de construire au-delà du plancher qu'il détermine, à défaut de quoi un versement pour sous densité est dû par les constructeurs et aménageurs, destiné à financer les actions et opérations contribuant à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 121-1

¹⁹ Cet avis a été adopté au consensus. Force Ouvrière s'est prononcée contre l'avis et n'est pas engagée par les avis du comité.

²⁰ C. urbanisme, art. L. 331-10.

²¹ C. urbanisme, art. L. 331-6, al. 3 : autorisation expresse ou tacite de construire ou d'aménager, autorisation modificative en cas de création de surface taxable, décision de non-opposition à une déclaration préalable.

²² C. urbanisme, art. R. 331-7.

²³ C. urbanisme, art. L. 331-36.

du code de l'urbanisme²⁴. Ce seuil est déterminé par secteurs du territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, dans les zones urbaines et à urbaniser. Ce seuil, dont l'institution est facultative à ce jour pour les communes et intercommunalités, permet de contraindre à l'utilisation de la densité disponible et peut permettre ainsi d'éviter de reporter ailleurs les besoins de surface à bâtir.

Compte tenu de ces éléments, le Comité pour la fiscalité écologique adopte les recommandations suivantes :

1. Principes communs

i) Les dispositifs fiscaux proposés en vue de limiter l'artificialisation des sols ne doivent être isolés du contexte dans lequel ils s'inscrivent et doivent notamment constituer des compléments aux règles d'urbanisme. De ce point de vue, le comité pour la fiscalité écologique recommande de réfléchir, afin d'inciter à l'économie du sol, aux outils de gestion de l'emprise au sol, et plus particulièrement au coefficient d'emprise au sol qui pourrait être rendu obligatoire dans les communes dotées d'un plan local d'urbanisme ou document d'urbanisme en tenant lieu, sur le fondement d'un coefficient minimal et de réfléchir également au coefficient d'occupation des sols. Il recommande également que les nouveaux dispositifs fiscaux soient mis en place en cohérence avec le cadre du projet de loi Duflot relatif à la densification des zones urbaines, à la lutte contre l'artificialisation et de la limitation de l'étalement urbain en territoire rural.

De même, le comité recommande en général que les dispositifs fiscaux d'« aide à la pierre » prennent en compte l'objectif de lutte contre l'étalement urbain et l'artificialisation des sols.

ii) La mise en place de mécanismes fiscaux doit reposer sur une évaluation préalable des instruments existants, afin de disposer d'éléments chiffrés concernant notamment la mise en place du seuil minimal de densité, le recouvrement et l'usage de la taxe d'aménagement en lien avec la problématique de l'artificialisation, notamment s'agissant de la part départementale qui s'est substituée à la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS).

Par ailleurs, afin d'éviter l'adoption de mesures fiscales qui se révéleraient inefficaces, voire contreproductives, le comité pour la fiscalité écologique recommande de procéder à une évaluation des mesures proposées, le cas échéant en mettant en place une expérimentation sur certaines parties du territoire.

iii) Les mécanismes fiscaux mis en place ne doivent en aucun cas inciter à transformer les zones agricoles et naturelles en zones urbaines ou d'urbanisation future. Ils ne doivent donc pas créer une fiscalité de rendement, qui pourrait être détournée de son objectif d'incitation à limiter l'artificialisation des sols. Une affectation spécifique d'un *malus* de la taxe d'aménagement ou mécanisme assimilé pourrait constituer une voie d'évitement de ce risque.

2. Taxe d'aménagement

Modulations

L'adaptation de la taxe à son objet passe par une définition préalable des zones dans lesquelles une modulation de son taux est nécessaire pour inciter à limiter l'artificialisation des sols. A cette fin, le Comité pour la fiscalité écologique recommande :

- soit de fonder cette modulation sur un critère fiscal en retenant le champ d'application de la taxe sur le foncier bâti et de la taxe sur le foncier non bâti, soit de fonder cette modulation sur un critère juridique assis sur le zonage du PLU ou document d'urbanisme en tenant lieu ;

²⁴ Soit, notamment, l'équilibre entre le développement urbain maîtrisé, l'utilisation économe des espaces naturels, la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières, et la protection des sites, des milieux et paysages naturels ainsi que la préservation de la qualité du sol, des ressources naturelles, de la biodiversité, des écosystèmes, des espaces verts, la préservation et la remise en bon état des continuités écologiques.

- de réfléchir à une modulation d'autant plus pénalisante que l'on s'éloigne des zones de centralité urbaine ou ensembles d'habitation²⁵.

Exonérations et abattements

En vue d'inciter au recyclage foncier, c'est à dire à la réaffectation de sols déjà utilisés à un usage similaire ou à un usage différent, qui permet de satisfaire le besoin d'espace à construire sans avoir à en rechercher ailleurs, le comité pour la fiscalité écologique recommande **d'exonérer de la taxe d'aménagement les autorisations d'urbanisme délivrées sur les terrains réhabilités, à la suite notamment d'une opération de dépollution ou de déconstruction des bâtiments, ouvrages ou installations existants**²⁶.

En vue d'inciter à une utilisation raisonnée des sols aux fins de construction et d'aménagement, quel que soit le bénéficiaire de ces constructions et aménagements, le comité pour la fiscalité écologique recommande :

- de **réviser le régime du seuil d'abattement** de 50 % applicable aux 100 premiers mètres carrés de locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale ainsi qu'aux locaux à usages industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une telle exploitation (C. urb., art. L. 331-12) ;
- de **supprimer l'exonération** de la part communale et intercommunale de la taxe d'aménagement qui bénéficie **aux constructions et aménagements destinés à être affectés à un service public ou d'utilité publique**, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat (C. urb., art. L. 331-7)²⁷.
- d'analyser et, le cas échéant de réviser, le niveau de la base taxable de certains aménagements privés consommateurs de surface au sol dans le sens d'un lissage et d'une certaine rationalisation (par exemple, la valeur forfaitaire des piscines est de 200 euros/m² (art L 331-13 CU), soit trois à quatre fois moins que le m² bâti à titre d'habitation, soit un niveau peu incitatif pour un aménagement portant artificialisation à des fins récréatives, non prioritaires.

3. Seuil minimal de densité

Le comité pour la fiscalité écologique recommande :

- de rendre obligatoire le seuil minimal de densité ;
- de le rendre obligatoire à l'occasion de l'adoption initiale d'un PLU ou de sa révision de droit commun²⁸.

²⁵ Pour éviter l'emploi du terme « parties actuellement urbanisées », spécifique au régime de la constructibilité limitée propre aux communes qui ne sont pas dotées de carte communale ou de plan local d'urbanisme ou document en tenant lieu.

²⁶ Cette recommandation se rapproche du dispositif légal qui prévoit que, hors le cas du changement de destination d'un bâtiment agricole, les changements de destination ne sont pas assujettis à la taxe d'aménagement.

²⁷ Qui concerne notamment les constructions édifiées par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements et exemptées de la taxe foncière sur les propriétés bâties (C. urb., art. R. 331-4).

²⁸ ie selon les termes des articles L. 123-6 à L. 123-12 du code de l'urbanisme.

4. Mise en œuvre sur la période 2014-2020 d'une assiette carbone et d'un rééquilibrage de la taxation essence-diesel

4.1. Proposition du Président, discutée par le CFE lors de la séance du 13 juin 2013

Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel

Propositions de mise en œuvre sur la période 2014-2020

(préparée sous la responsabilité du président)

Depuis son origine, notre fiscalité de l'énergie est construite sur une logique de rendement²⁹. Le Comité pour la Fiscalité Ecologique (CFE) souhaite réorienter progressivement cette fiscalité pour envoyer de meilleures incitations environnementales, notamment par l'introduction d'une composante carbone et le rééquilibrage de la taxation essence-diesel.

Cette note propose un schéma d'ensemble pour y parvenir, chiffre un scénario de base et décrit les conditions requises pour piloter dans de bonnes conditions ce rééquilibrage graduel de la fiscalité énergétique.

1. SCHEMA D'ENSEMBLE DE LA REFORME

Le schéma d'ensemble consiste à introduire en 2014 une assiette carbone dans les accises énergétiques existantes pour moduler la taxation de l'énergie à partir de deux assiettes. Il convient de distinguer l'introduction de la réforme de sa montée en régime de croisière :

- En 2014, année de lancement de la réforme, le principe retenu est de ne pas augmenter la fiscalité énergétique pesant sur les ménages et les entreprises pour ne pas freiner la reprise conjoncturelle. Les accises énergétiques hors carbone sont donc abaissées en conséquence.

- La montée en régime de croisière (2015-2020) s'effectue dans le cadre d'une trajectoire pluriannuelle de relèvement du prix du carbone et de rééquilibrage graduel de la taxation essence-diesel.

Pour que ce schéma soit économiquement et socialement efficace, il ne doit pas comporter d'exemption mais reposer sur un système transparent et prévisible de compensations et de mesures d'accompagnement, neutre au plan budgétaire :

- Pour les ménages, la mesure principale consiste en une compensation monétaire sous forme d'un crédit d'impôt dégressif ciblé sur les foyers à faible revenu. Des mesures complémentaires portent sur la TVA des biens de première nécessité pour la transition énergétique et l'incitation au retrait du parc des vieux véhicules diesel.

- Pour les entreprises, la mesure principale consiste à financer le CICE qui réduit les coûts salariaux de l'ensemble des firmes employant des salariés. Des mesures complémentaires ciblent les secteurs ou professions les plus exposés et les rares cas de superposition du régime de taxation national avec le système européen d'échange de quotas de CO₂.

Pour piloter ce rééquilibrage qui donne une visibilité de moyen terme aux acteurs économiques, un dispositif annuel d'évaluation est mis en place. Il permet d'apprécier l'impact effectif du rééquilibrage fiscal sur le tissu économique et social, compte tenu de l'évolution des contextes économique, énergétique et des avancées en matière de politiques climatiques en Europe et dans le reste du monde. Ces informations permettent d'apporter les correctifs souhaitables aux trajectoires initialement définies.

²⁹ Pour mémoire, l'introduction de la TIPP dans la loi de finances de 1928 avait pour objet de trouver une assiette fiscale qui permette de compenser le déclin rapide d'un impôt séculaire : l'impôt sur le sel !

2. SCENARIO DE BASE PROPOSE

2.1 Assiette, taux et rendements à l'horizon 2020

Assiette : les accises énergétiques existantes. Le choix de l'assiette utilisée pour rééquilibrer la fiscalité écologique dans un sens environnemental se justifie de quatre façons :

- Ce choix minimise le risque juridique qu'il soit constitutionnel ou européen ;
- Le CFE s'est prononcé pour une assiette complémentaire de celle couverte par l'ETS européen. Le champ des accises énergétiques est le meilleur proxy d'une telle assiette³⁰ ;
- Les pays européens qui ont introduit une taxe carbone à une large échelle (Suède, Danemark, Irlande) ont tous suivi cette voie ;
- Cette voie est conforme aux propositions de réforme de la fiscalité énergétique de la Commission européenne, soutenues par le gouvernement français.

Taux : 7 €/T en 2014 à 20 €/T en 2020. Suivant la démarche graduelle retenue par le CFE, il est proposé d'introduire l'assiette carbone avec un taux de 7 €/T de CO₂ (moyenne des cours observés sur la marché européen en 2012), puis de faire progresser ce taux linéairement jusqu'à 20 €/T en 2020 (valeur du CO₂ préconisée par la Commission Européenne pour réformer la fiscalité énergétique commune).

- En 2014, une baisse de la composante classique de la TIC neutralise l'impact haussier de l'introduction de l'assiette carbone pour les carburants et le gaz. Au total la TIC baisse de 0,4 centime sur l'essence et augmente de 0,4 centime sur le gazole (hors TVA).
- Les années suivantes, l'impact carbone est modulé par une réduction d'un centime par an de l'écart de taxation essence/diesel. Dans un tel scénario, la France rejoint l'écart moyen essence-diesel observé dans l'Union Européenne en 2018. Par ailleurs, une composante carbone est introduite dans le tarif électrique de détail.

Rendements attendus : Le rendements bruts sont ceux qu'on peut calculer *ex-ante* en faisant l'hypothèse que rien ne bouge dans l'économie. Les rendements nets réels doivent intégrer les impacts environnementaux qui feront baisser les recettes fiscales et les impacts socio-économiques positifs qui auront au contraire tendance à les faire augmenter à terme. Notre évaluation n'a pu, à ce stade, tenir compte que d'une partie de ces effets et doit être considérée comme un ordre de grandeur :

- En 2014, le rendement fiscal est très faible car l'essentiel du produit de l'assiette carbone est compensé par la baisse de l'assiette classique de la TIC ;
- En 2016, le taux retenu pour l'assiette carbone est de 11,3 €/T, soit des recettes fiscales proches de 2 milliards d'euros, ce qui permet de financer le CICE à hauteur d'environ 1,3 milliard.
- En 2020, le taux de l'assiette carbone est passé à 20 €/T. Appliquée à la structure de l'économie française en 2013, une telle assiette rapporterait 4,8 milliards. Compte tenu des modulations apportées à la TIC (hors assiette carbone) et des baisses attendues d'émission de GES d'ici 2020, la recette fiscale peut être estimée à 5 milliards d'euros dont 3,5 peuvent être fléchés vers le CICE.

2.2 Impacts environnementaux du rééquilibrage fiscal proposé

L'introduction d'une assiette carbone dans les accises énergétiques couplée au rééquilibrage de la fiscalité essence-diesel est un premier pas en direction d'une fiscalité plus en concordance avec la transition énergétique du pays. Quatre types d'impacts ont pu être identifiés dans les travaux présentés au CFE :

³⁰ Il y a quelques zones de superposition qu'il faudra identifier et traiter spécifiquement.

a/ L'introduction de l'assiette carbone engendre des réductions d'émission liées à la circulation routière comprises dans une fourchette de 0,7 MtCO₂ (pour un taux de 7 €/T) et 2 MtCO₂ (20 €/T). Les réductions escomptées par notre scénario se situent à l'intérieur de ce couloir.

b/ De même, l'introduction de l'assiette carbone engendre des réductions d'émission supplémentaires dans le secteur des bâtiments comprises entre 1,6 MtCO₂ et 4,5 MtCO₂, principalement du fait de l'accélération des travaux de rénovation énergétique.

c/ La réduction de l'écart de taxation essence-diesel accélère le basculement par ailleurs déjà programmé du diesel vers l'essence, notamment en ce qui concerne les petits modèles majoritairement dédiés aux déplacements urbains. L'effet environnemental est d'autant plus favorable qu'il conduit à une sortie accélérée du parc des véhicules anciens fonctionnant au gazole. Le cas des véhicules utilitaires devra faire l'objet d'investigations complémentaires. Une partie de ce basculement pourrait transitoirement jouer négativement sur les émissions de CO₂, mais cet effet n'a pas pu faire l'objet d'une quantification complète.

d/ L'introduction d'un signal prix facilite une inflexion graduelle des trajectoires d'émission des secteurs diffus (transports, bâtiments à titre principal). Le CGDD estime les réductions d'émission associées au scénario proposé à 1,9 MTCO₂ en 2015 et 4,7 MT en 2020. Une telle inflexion est nécessaire pour être en cohérence avec les objectifs à long terme de réduction par quatre de nos émissions de GES comme l'ont souligné plusieurs rapports³¹.

2.3 Compensations et mesures d'accompagnement

Le rééquilibrage graduel de la fiscalité énergétique repose à parts égales sur les ménages et les entreprises. Sa montée en régime ne peut s'effectuer que si on met en place, dans le cadre d'une stricte neutralité budgétaire, un système de compensations forfaitaires prévisible dans le temps et faisant l'objet d'un compromis acceptable par le plus grand nombre. Un tel compromis pourrait être trouvé en combinant quatre paramètres :

a/ Une compensation ciblée sur les ménages, sous forme d'un crédit d'impôt dirigé sur les déciles de revenu les plus faibles et dégressif en fonction du niveau de revenu. Dans le schéma retenu, ce crédit d'impôt est calibré à 30 % de la contribution additionnelle demandée aux ménages. Il entre en vigueur en janvier 2015, atteint 300 millions d'euros en 2016 et de l'ordre de 800 millions d'euros en 2020.

b/ Un dispositif complémentaire incitant les ménages éligibles au crédit d'impôt précédemment mentionné à accélérer le retrait des vieux véhicules diesel en 2014 et 2015. Par ailleurs, le relèvement des taux de TVA des « biens et services de première nécessité » pour la transition énergétique comme les transports en commun ou les travaux de rénovation thermique enverrait un signal contreproductif. Le schéma retenu de rééquilibrage graduel de la fiscalité énergétique ne permet pas de financer de telles mesures en début de période. En revanche, notre scénario prévoit de flécher une partie du supplément de recettes fiscales sur de tels usages à partir de 2016.

c/ L'introduction de l'assiette carbone dans la fiscalité de l'énergie évite à peu près tous les doublons entre la fiscalité énergétique nationale et le système ETS qui couvre la grande majorité des industries fortement utilisatrices d'énergie fossile ouvertes à la concurrence internationale. Les cas très minoritaires de superposition devront faire l'objet d'un traitement spécifique, comme cela a été le cas dans les autres pays ayant suivi cette voie. De même, le traitement des secteurs ou professions les plus vulnérables (transports routiers de marchandises, agriculture, taxis, ..) ne doit pas donner lieu à de nouvelles exemptions mais faire au cas par cas l'objet de mesures d'accompagnement ou de compensations forfaitaires privilégiant les baisses de charge et la compétitivité. Hors CICE, 10 % du prélèvement sur les entreprises a été fléché sur ces usages.

d/ Le financement du CICE qui abaisse le coût du travail des entreprises employant des salariés a été retenu comme un objectif de premier rang par le gouvernement. Mais un euro brut de fiscalité écologique ne signifie pas qu'un euro est disponible pour le financement du CICE. Dans le scénario

³¹ Voir les rapports du « Comité trajectoires » du CAS sur les objectifs à long terme des politiques climatiques française et européenne et rapport plus récent du CGEDD sur le « facteur 4 » :

www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/114000655/index.shtml

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/le-facteur-4-en-france-la-division-a1473.html

proposé, le financement du CICE par la fiscalité énergétique atteint 1,6 milliard d'€ en 2016, 2,5 milliards en 2018 et 3,5 milliards en 2020. Aller plus rapidement implique qu'on accepte un relèvement plus rapide du taux de l'assiette carbone ou que l'on procède à d'autres aménagements pour mieux tarifier les nuisances environnementales liées à l'usage de l'énergie.

3. IMPACTS ECONOMIQUES ET SOCIAUX ET PILOTAGE A MOYEN TERME

Au plan macro-économique, les simulations du Trésor corroborent les travaux préalablement réalisés : un accroissement de la fiscalité pesant sur l'énergie fossile associé à une compensation forfaitaire vers les ménages à bas revenu et une réduction des charges pesant sur le travail entraîne un supplément de croissance et d'emploi.

Ces résultats de simulation sont plutôt corroborés par l'expérience des pays s'étant engagés sur cette voie (Suède et Danemark depuis 1990, Allemagne entre 1999 et 2003). Les discussions au sein du CFE ont rappelé que rien n'était automatique en la matière. Les impacts du rééquilibrage fiscal proposé sur la compétitivité et l'emploi dépendent avant tout de la réaction de notre appareil de production et de consommation au double transfert opéré :

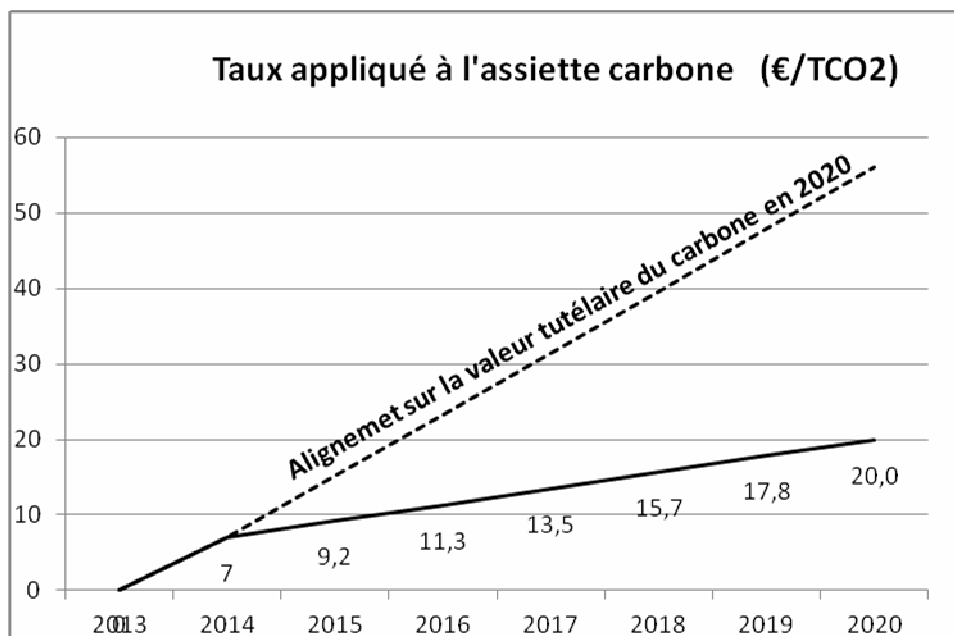
- Au plan écologique, nos propositions transfèrent des ressources depuis les agents fortement émetteurs de GES au profit des agents moins émetteurs. Ce transfert ne doit ni étouffer les premiers ni distribuer des rentes aux seconds, mais inciter à accélérer les gains d'efficacité énergétique et le développement des procédés bas carbone qui constituent les réponses gagnantes face au renchérissement des énergies fossiles. Le rééquilibrage fiscal proposé ne prend donc tout son sens que dans le cadre d'une politique assumée de transition énergétique mettant la contrainte climatique au premier rang de ses priorités ;

- Au plan économique, nos propositions transfèrent des ressources depuis les ménages à revenu élevé et moyen, pour un quart vers les ménages à revenu modeste et pour trois quart vers les entreprises afin de contribuer au redressement de leur compétitivité. A l'échelle macroéconomique, ce transfert reste modeste sur la période considérée, mais il pourrait prendre de l'ampleur sitôt qu'on tenterait de rapprocher la valeur « fiscale » du carbone de sa valeur « tutélaire ». Pour opérer une telle montée en charge, le rééquilibrage de la fiscalité énergétique devrait s'intégrer dans le cadre d'une réforme fiscale globale qui donne les repères principaux en matière d'évolution du taux global des prélèvements obligatoires, du poids relatif de la fiscalité directe et indirecte, du mode de financement des différentes composantes de la protection sociale, etc. De nombreux membres du CFE ont, à cet égard, regretté une absence de visibilité en la matière, notamment en ce qui concerne le lien entre le déploiement de la fiscalité écologique en France et la montée en charge du CICE.

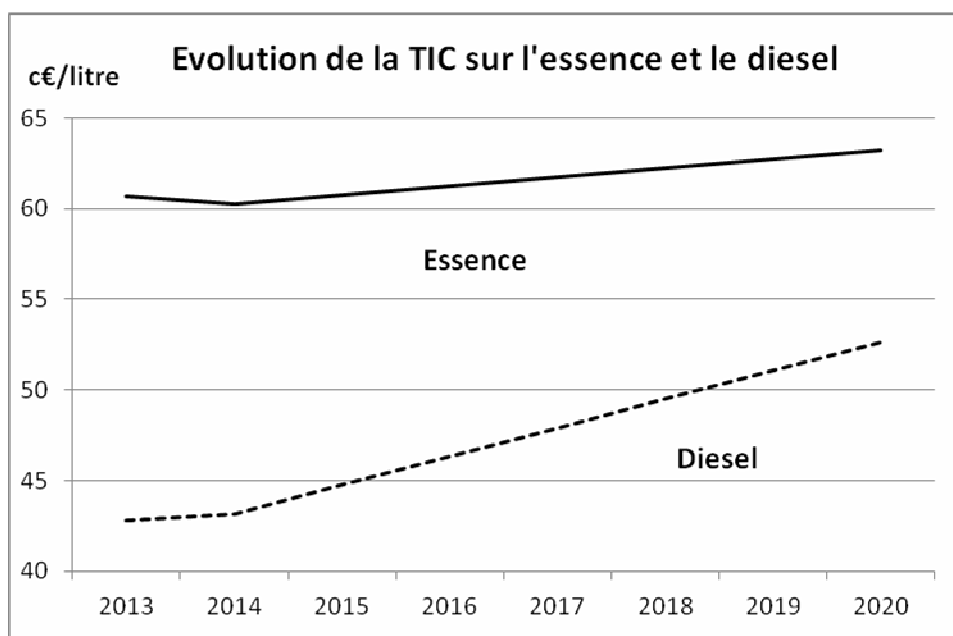
Pour s'assurer que le rééquilibrage fiscal délivre bien les effets attendus, une évaluation *ex-post* de ses impacts devra chaque année être conduite à l'amont de la discussion de la loi de finances. Elle donnera aux pouvoirs publics les informations requises pour apporter les inflexions souhaitables aux trajectoires initialement proposées en fonction de l'évolution des contextes énergétique, économique et des politiques climatiques conduites en Europe et dans le reste du monde. L'ensemble des membres du CFE est en effet convaincu que les actions gagnantes face au changement climatique passent par un renforcement de la coordination au plan international. De ce point de vue, la mise en œuvre dès 2014 du rééquilibrage fiscal proposé est de nature à renforcer la crédibilité de notre pays lors de la conférence des Nations Unies sur le climat (COP-21) qu'il a proposé d'accueillir en décembre 2015 sur son territoire.

ANNEXE I : GRAPHIQUES ET TABLEAUX

1. ASSIETTE, TAUX, RENDEMENT



Introduit à 7 €/T, le taux de l'assiette carbone atteint 20 €/T en 2020, soit un peu moins de 40 % de la valeur tutélaire proposée dans le rapport Quinet.



En 2014, l'introduction de l'assiette carbone compensée par la baisse de l'assiette classique de la TIC se traduit par une stabilité globale de la taxation des carburants. Le renchérissement pèse ensuite plus sur le diesel ce qui réduit l'écart de taxation avec l'essence. Entre 2013 et 2020, la

TIC sur l'essence est augmentée de 4 % et celle sur le gazole de 23 %. L'écart de fiscalité essence-diesel rejoint la moyenne communautaire en 2018.

Effets de l'assiette carbone sur les prix de l'énergie

	Valeur de la tonne de CO ₂	
	7€/T	20€/T
Gazole (c€/L)	1,86	5,3
Super (c€/L)	1,7	4,9
Fioul domestique (c€/L)	1,86	5,3
Gaz naturel (c€/kWh)	0,13	0,37
Charbon (c€/kWh)	0,24	0,69
GPL, butane, propane (c€/kWh)	0,16	0,46

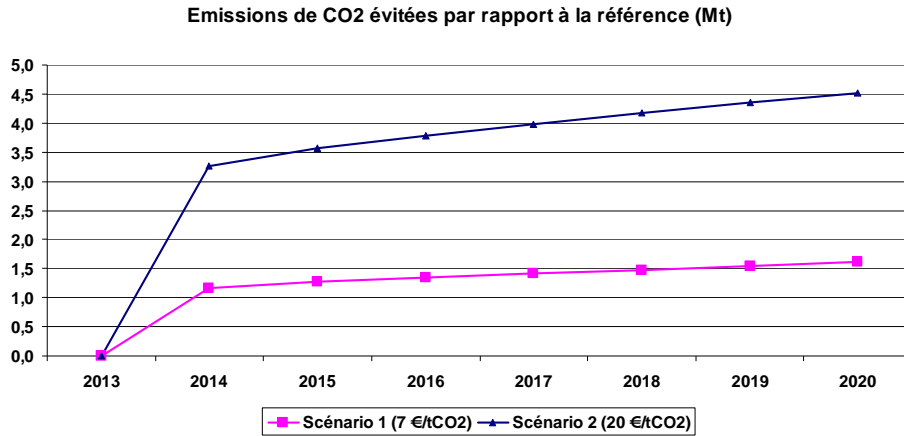
Source : CGDD

	Valeur du CO ₂	TICgazole (c€/L)		TICessence (c€/L)		Ecart (c€/L) Es/ Gazo.
	€/T	Total	Assiette CO ₂	Total	Assiette CO ₂	
2013	0	42,8	0,0	60,7	0,0	17,9
2014	7	43,2	1,9	60,3	1,6	17,1
2015	9,2	44,8	2,4	60,8	2,1	16,0
2016	11,3	46,3	3,0	61,3	2,6	14,9
2017	13,5	47,9	3,6	61,8	3,1	13,9
2018	15,7	49,5	4,2	62,3	3,6	12,8
2019	17,8	51,1	4,7	62,8	4,1	11,7
2020	20,0	52,6	5,3	63,3	4,6	10,6

Source : Simulations CFE pour le scénario de base

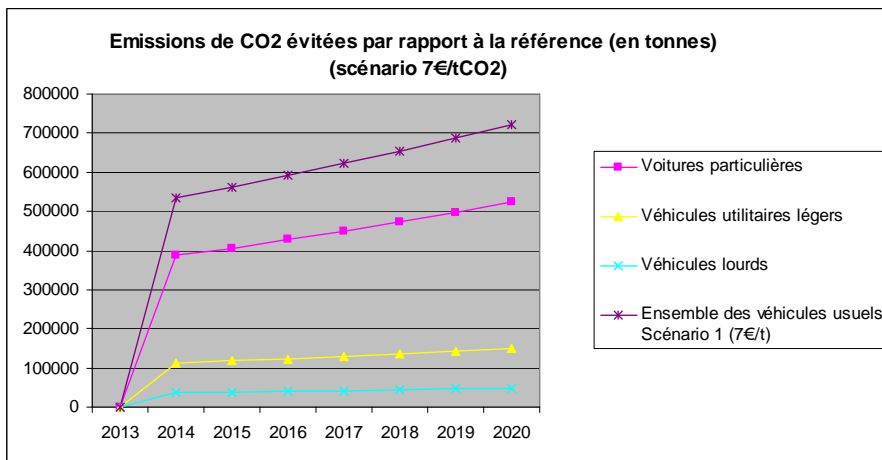
2. IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX DU DISPOSITIF PROPOSE

Impact sur les émissions liées au secteur des bâtiments



Source : CGDD

Impact sur les émissions liées aux circulations routières



CGDD

3. COMPENSATION ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Estimation des recettes brutes et mesures associées (Mrds €)					
	Recettes brutes estimées	Crédit Impôts Ménages	TVA + prime Ménages	Compensations Entreprises	CICE
2013					
2014	0,3	0	0,2	0,1	0,0
2015	1,1	0,2	0,3	0,1	0,6
2016	1,9	0,3	0,2	0,1	1,3
2017	2,7	0,4	0,2	0,1	1,9
2018	3,4	0,5	0,2	0,2	2,5
2019	4,2	0,6	0,3	0,2	3,1
2020	5,0	0,8	0,5	0,3	3,5

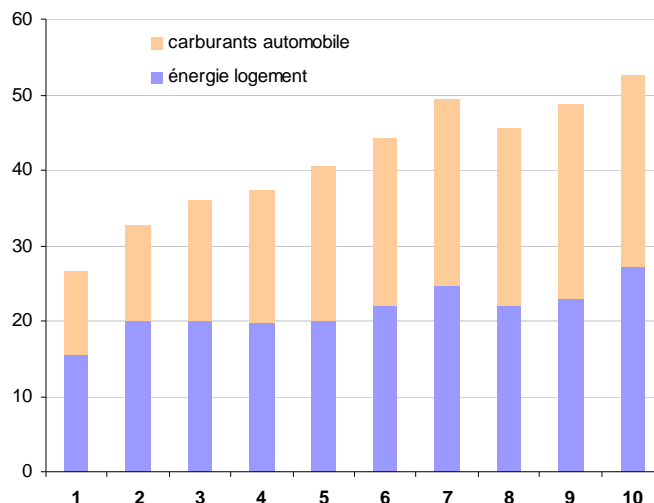
Sources : calculs CFE

Aide à la lecture : les recettes brutes ont été estimées en tenant compte de la modulation des composantes classiques de la TIC destinée à amortir l'effet direct de l'introduction de l'assiette carbone en début de période, du rééquilibrage ultérieur de la taxation essence-diesel et d'un facteur correctif pour tenir compte de la baisse des émissions attendues. Le crédit d'impôt aux ménages a été calibré à 30 % de l'effort supplémentaire demandé aux ménages et les compensations spécifiques des entreprises hors CICE à 10 % à partir de 2015. Le réaligement fiscal permet de financer une prime de reconversion du parc des vieux véhicules diesel à hauteur de 500 millions en 2014 et 2015. A partir de 2016, une somme est fléchée pour contribuer au verdissement de la fiscalité indirecte classique (TVA)³².

³² Le coût budgétaire annuel du passage de la TVA de 10% à 5% sur le transport de voyageurs est estimé à 1Md€ et celui relatif aux travaux de rénovation thermique à 740 M€ (sources : DLF, Trésor).

4. IMPACTS ECONOMIQUES ET SOCIAUX

Coût supplémentaire par ménage de l'introduction d'une assiette carbone de 7 €/T dans la fiscalité énergétique (en €/an)



Source : DG Trésor

Aide à la lecture : l'introduction d'une assiette carbone à 7 €/T engendrerait toutes choses égales par ailleurs un coût annuel moyen pour les ménages de 40 €. Une assiette de 20 €/T représente, à consommations inchangées, un coût de 120 €. Le graphique montre la distribution de ce coût en fonction des déciles de revenus. Ce coût croît au démarrage rapidement car les ménages au bas de l'échelle de revenu sont fortement contraints dans leur consommation. Le scénario proposé neutralise totalement le coût de l'introduction de l'assiette carbone la première année pour l'ensemble des ménages. A partir de 2015, le crédit d'impôt neutralise le coût pour les ménages du décile le plus bas, puis de façon dégressive jusqu'au quatrième décile.

Effets macro-économiques de l'introduction d'une assiette carbone

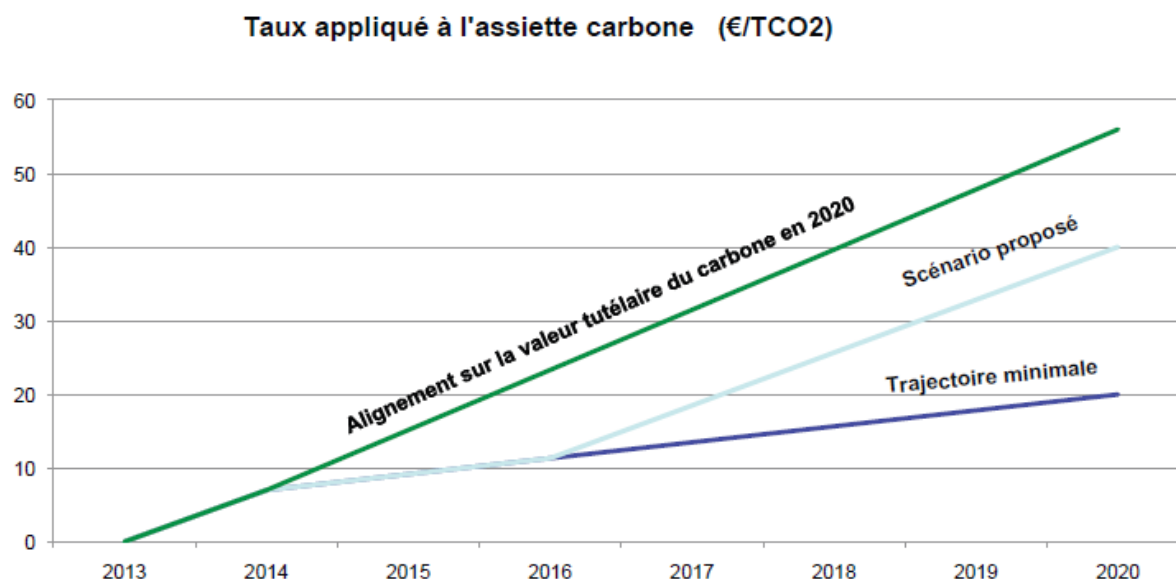
	Niveau de l'assiette carbone	
	7€/T	20€/T
PIB	0,03	0,1
Emplois (milliers)	6	22
Consommation	0,04	0,15
Investissement	0,03	0,13
Exportations	0	0,02
Importations	0,01	0,03

Source : simulation de la DG Trésor à partir du modèle MESANGE

Aide à la lecture : le modèle simule les effets macroéconomiques à moyen terme de l'introduction d'une assiette carbone relativement à un scénario de référence dans lequel le CICE est financé par d'autres méthodes. Les résultats sont exprimés en écarts par rapport au scénario de référence.

ANNEXE II : PROPOSITIONS D'UN CHIFFRAGE ALTERNATIF DE LA FNH

- Taux retenu

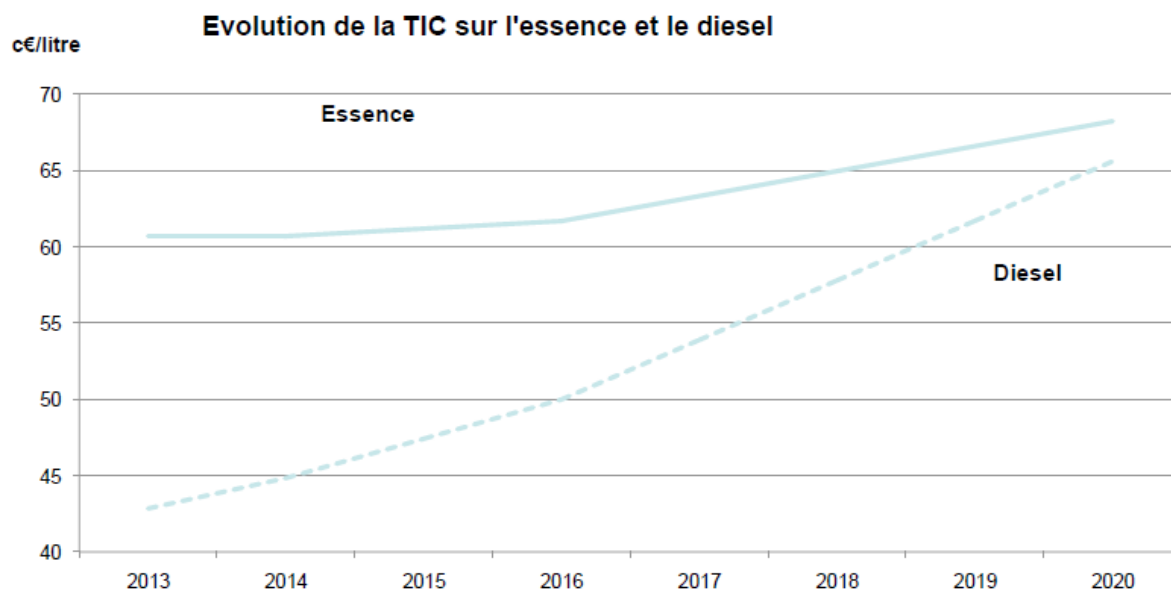


- Accise énergétique : pas de changement

- Conditions d'introduction et régime de croisière :

- A partir du 1^{er} janvier 2014, la TIC a deux composantes :
 - Assiette carbone (7€/T en 2014)
 - Assiette classique
- En 2014, on amortit l'introduction de l'assiette carbone :
 - Assiette classique essence : -1,6 c€/L
 - Assiette classique diesel : - 1,9 c€/L
- En régime de croisière :
 - Accroissement annuel de l'assiette carbone (objectif : 40 €/T en 2020, révisable en fonction du prix de l'énergie)
 - Croissance lente au début, accélérée après 2016
 - Assiette classique diesel : + 2 c€/L par an

- Ecart diesel-essence



- Synthèse de la fiscalité des carburants

	Valeur du CO ₂ €/T	TIC gazole (c€/L)		TIC essence (c€/L)		Ecart (c€/L) Es/Gazo.
		Total	Assiette CO ₂	Total	Assiette CO ₂	
2013	0,0	42,8	0,0	60,7	0,0	17,9
2014	7,0	44,8	1,9	60,7	1,6	15,9
2015	9,2	47,4	2,4	61,2	2,5	13,8
2016	11,3	50,0	3,0	61,7	3,3	11,7
2017	18,5	53,9	4,9	63,3	4,2	9,4
2018	25,7	57,8	6,8	64,9	5,1	7,2
2019	32,9	61,7	8,7	66,6	6,0	4,9
2020	40,0	65,6	10,6	68,2	6,8	2,6

- Compensations ménages

- Compensation forfaitaire par crédit d'impôt :
 - Ciblée sur les bas revenus (4 déciles inférieurs)
 - Dégressive suivant le montant de revenu
 - Hypothèse retenue : 30 % de la charge additionnelle compensée en moyenne
- Ménages : actions complémentaires :
 - Primes de retrait des vieux véhicules diesel (<EURO 3) sous conditions de ressources (pour les 8 premiers déciles) (entre 400 M€ et 1 Md€ par an sur 2014-2020) : ouverte à l'occasion
 - Baisse TVA Transport Commun : 300 M€ dès la première année
 - Fond transition : de 200 M€ en 2015 à 4 Md€ en 2020 : travaux de rénovation, etc.

- Compensations entreprises

- Financement du CICE :
 - 1,3 milliards d'€ en 2016
 - 2,5 milliards d'€ en 2018
 - 3,5 milliards d'€ en 2020
- Financement CIR en plus du CICE à partir de 2016
- Traitement des cas de « superposition » et des secteurs vulnérables :
 - 10 % des prélèvements supplémentaires assis sur les entreprises y sont affectés
 - Ces sommes viennent en plus du CICE, acquis par ailleurs pour les entreprises concernées

4.2. Compte rendu des débats de la séance du 13 juin 2013

1) Ouverture par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

La ministre Delphine Batho rappelle que les travaux du CFE sont pérennes et que ce comité est un lieu privilégié de débat où toutes les opinions peuvent s'exprimer. Elle salue la méthode du président Christian de Perthuis qui fait avancer la réflexion. Le Gouvernement exclut l'absence de mesures de fiscalité écologique dans le PLF 2014.

2) Présentation par Rolf Diemer, de la Commission européenne (Chef d'unité à la DG Fiscalité et Union douanière) de la directive énergie 2003/96/CE et de la proposition de révision de cette directive COM(2011)169

Voir Powerpoint en annexe.

3) Proposition du président d'un dispositif fiscal de mise en place d'une assiette carbone et de rééquilibrage de la taxation essence-diesel – Propositions de mise en œuvre sur la période 2014-2020

3.1) Présentation de la proposition du président

Christian de Perthuis estime qu'il est difficile d'envisager un consensus du CFE sur le chiffrage précis de ce type de dispositif qui ne peut résulter que d'un arbitrage politique. La note de proposition du président fera donc l'objet de débats et prises de position des membres du CFE, qui seront retranscrits dans le présent compte-rendu. La note de proposition accompagnée des observations des membres du CFE sera incluse dans le rapport sur les travaux du premier semestre 2013 que le président doit transmettre au Gouvernement d'ici fin juin.

Christian de Perthuis précise que deux contributions ont d'ores et déjà été reçues par écrit : celle de FNH, qui reprend la logique de la proposition en proposant des chiffrages alternatifs pour la montée en régime du dispositif, et celle de la CFE-CGC.

Christian de Perthuis invite les membres à s'exprimer sur sa proposition en tenant compte de trois aspects :

- le niveau d'ambition environnementale : à quel niveau et quel rythme doit-on corriger l'écart de fiscalité gazole-essence et introduire l'assiette carbone ?
- l'utilisation des recettes et le mode de compensation : le fléchage des recettes de la fiscalité écologique en faveur du financement du CICE pose problème à un certains nombres de membres du CFE ;
- les points restant en suspens sur lesquels il conviendrait de réaliser des études d'impacts supplémentaires.

3.2) Résumés des positions exprimées par les membres du comité

FNH

La proposition de FNH (voir en annexe) se veut comme une solution de compromis. Elle diffère de la proposition du président par trois aspects : un rattrapage plus rapide de la fiscalité gazole sur celle de l'essence, un prix de la tonne de CO₂ porté à 40 € dès 2020 et une compensation accrue au profit des ménages grâce à cette valeur plus élevée de la tonne de CO₂, les compensations au profit des entreprises n'étant pas modifiées.

CFDT

La CFDT marque son intérêt pour la méthode de la proposition de Christian de Perthuis avec des réserves sur les chiffrages et les compensations qui manquent d'ambition : le signal-prix de l'assiette carbone n'est pas suffisant et les recettes générées ne sont pas assez élevées. Les compensations sont déséquilibrées au profit des entreprises et ne permettent pas de financer suffisamment d'aides aux ménages (notamment pour la rénovation des logements). Le scénario proposé par FNH, en revanche, est trop fort et il serait préférable de viser un scénario intermédiaire, avec un prix du carbone à hauteur de 30 €/tCO₂ en 2020, permettant de financer le fonds de transition proposé par FNH, fonds qui est d'une importance cruciale pour rééquilibrer les compensations entre ménages et entreprises.

Concernant l'articulation de la proposition avec le CICE, on peut regretter le choix du CICE mais il faut en prendre acte, notamment sur le fait qu'une partie de son financement proviendra de la fiscalité écologique. Néanmoins, la CFDT ne pense pas que le CFE doive se placer sous la contrainte des engagements du gouvernement : il est important que les sommes prélevées sur les ménages et les entreprises retournent, d'une manière ou d'une autre, respectivement vers les entreprises et les ménages. Ainsi la CFDT est favorable à la proposition de FNH en matière de compensation des ménages sur trois niveaux (aide à la précarité énergétique des plus pauvres, aide au renouvellement des véhicules pour une large majorité de ménages, aide à l'investissement dans la rénovation thermique des bâtiments). Les deux dernières compensations participent également au soutien aux activités économiques dans la transition.

En ce qui concerne le rattrapage gazole-essence, la convergence la plus rapide semble la meilleure, si tant est que des financements sont dégagés pour les ménages pour leur permettre de changer leurs véhicules.

Enfin, la CFDT ne fait pas un préalable de l'existence d'études d'impacts supplémentaires mais souhaite une évaluation régulière du dispositif sur ses conséquences économiques, sociales et environnementales, comme pour toute mesure y compris le CICE.

CGT

La CGT rappelle qu'elle avait voté l'avis sur la réduction de l'écart de fiscalité entre le gazole et l'essence sous les deux conditions importantes suivantes :

- que soit étudié un scénario de baisse de la fiscalité sur l'essence – ce qui n'est pas le cas dans la note,
- et, surtout, que soient étudiés les impacts sectoriels, notamment l'automobile et le secteur du raffinage, avec les conséquences sur l'emploi – ces études d'impact n'ont pour l'heure pas encore été présentées.

La CGT rappelle également qu'elle s'était abstenue de voter l'avis sur l'opportunité de la mise en place d'une assiette carbone, en se plaçant dans une problématique plus générale : en effet, l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité, sans problématique d'ensemble, n'est pas opportune. Cette réforme d'ensemble devrait être examinée par le CFE : la proposition présentée prévoit à la fois la mise en place d'une assiette carbone et un rattrapage gazole-essence, c'est-à-dire deux dispositifs qui vont peser sur les ménages, sans aucune réforme fiscale d'ensemble concernant tous les revenus, la fiscalité directe comme la fiscalité indirecte, les ménages comme les entreprises.

Concernant le CICE, il faut admettre que ce sujet est venu compliquer les choses et la CGT désapprouve son principe puisqu'il s'agit d'une charge supplémentaire sur les ménages (TVA et fiscalité écologique). La CGT prend acte du fait que la proposition présentée prend en compte les capacités contributives de chacun mais qu'elle est globalement déséquilibrée au détriment des ménages. La CGT est favorable à la prise en compte des capacités contributives des ménages mais à travers une réforme de l'impôt sur le revenu, en renforçant sa progressivité. Or cette idée est, pour l'instant, absente de la proposition.

FO

Le point de vue de FO est inchangé par rapport aux précédentes séances du comité, dont les travaux ne l'engagent pas. FO partage par ailleurs le diagnostic de la CGT.

MEDEF

Le Medef regrette l'insuffisance des études d'impact associées à la proposition. Or les évaluations sont nécessaires et constituent un sujet éminemment sérieux : si une fiscalité écologique doit être introduite, elle doit l'être sur des bases rationnelles, expertisées, documentées. C'est pourquoi le MEDEF demande que cette proposition soit expertisée en détail avant d'aller plus loin : par exemple, sur les coûts et impacts de la taxe dans les différents secteurs, notamment dans l'automobile, les secteurs intensifs en énergie, sur les secteurs diffus, sur l'emploi, sur les chevauchements avec le système ETS,...

Le MEDEF n'est pas hostile à la fiscalité écologique et à l'introduction d'une assiette carbone mais elles doivent se décider sur la base d'études d'impacts précis.

Concernant l'ambition de la proposition, le niveau d'une taxe ne constitue pas l'unique critère d'ambition environnementale. Il y a d'autres moyens que la fiscalité pour réaliser une ambition environnementale. Quant au niveau de la compensation, le MEDEF rejoint l'analyse de la CFDT sur le fait que ce qui est prélevé doit être reversé aux entreprises et aux ménages, à dues proportions : il faut travailler à iso-fiscalité. Enfin, sur le CICE, il s'agit d'un acquis irrémédiable, qui ne peut pas ne pas être à la hauteur de ce qui a été décidé par le Gouvernement. Dans les règles du jeu actuelles, son effet pour les entreprises serait considérablement amoindri à chaque fois que celles-ci seront mises à contribution pour la fiscalité écologique.

AFEP

L'AFEP partage le point de vue du MEDEF. Sur le besoin d'évaluation, l'AFEP rappelle que la lettre de mission du Président du CFE mentionne explicitement que des études d'impact doivent être réalisées, ce n'est pas le cas avec la proposition actuelle. Par ailleurs, la proposition aborde la TIC sur le gaz naturel sans que cette dernière taxe n'ait fait l'objet de discussions précédentes au sein du Comité. Il en va de même pour l'électricité mentionnée succinctement dans la note.

CGPME

La CGPME regrette que cette proposition ne soit pas accompagnée d'études d'impacts sectoriels, comme cela était prévu, notamment sur les PME, les TPE et le secteur des transports routiers de marchandises et pour compte d'autrui. Par ailleurs, elle n'est pas assez précise sur le mode de compensation des PME (la CGPME soutient le principe d'isofiscalité) ainsi que sur l'utilisation faite des recettes.

Par ailleurs, sur le CICE, il n'est pas cohérent de reprendre d'un côté ce qui est donné de l'autre. En outre, nombreuses sont les entreprises qui n'en bénéficient pas.

Enfin, ce travail devrait être abordé dans une optique européenne et ne pas se limiter à une taxe franco-française.

UPA

Il manque des études sectorielles. Par ailleurs, concernant le CICE, il faut rappeler que 50% des petites entreprises n'ont pas de salariés et, par conséquent, n'en bénéficient pas : pour ces entreprises, c'est donc la « double peine ».

FNSEA

La FNSEA rappelle que la lettre de mission du président du CFE mentionne le rôle des « *expertises et études d'impact conduites par les services de l'Etat* ». Il est donc normal et nécessaire de disposer, sur cette proposition, de l'expertise des services de l'Etat.

Par ailleurs, le niveau de la taxe ne doit pas constituer le « curseur » de l'ambition environnementale. En outre, il est surprenant de voir le gaz faire son apparition dans la proposition alors que le CFE n'en a jamais discuté, or le gaz est un sujet important pour le monde agricole (serres notamment).

Les conséquences du scénario étudié sur les revenus agricoles mériteraient d'être détaillées ; l'impact sera fort sur les systèmes de polyculture-élevage. Enfin, nombre d'exploitations agricoles (exploitations familiales notamment et surtout dans le secteur de l'élevage) ne bénéficieront pas du CICE, on se trouve donc ici dans un schéma de taxation pure, sans compensation.

La FNSEA exprime également son désaccord par rapport à la méthode. Les propositions sur l'énergie devraient faire l'objet d'un vote, comme pour les autres domaines.

FNE

Au préalable, FNE regrette les commentaires de certaines parties prenantes selon lesquelles la transition énergétique doit toujours attendre. C'est inquiétant car prendre du retard, c'est reculer.

Sur l'opportunité d'un rattrapage gazole-essence et d'une mise en place d'une taxe carbone, ces deux sujets sont nécessaires mais c'est du rythme et des niveaux qu'il faut discuter : le signal-prix à envoyer doit être clair. Par exemple, on peut rappeler qu'une taxe carbone à 15€/tCO₂ représente, pour toute la durée de vie d'un véhicule effectuant un total de 150 000 km, un montant de seulement 12 € par an (durée de vie de 10 ans).

Concernant les compensations, une répartition 50-50 entre ménages et entreprises semble raisonnable.

Enfin, il faut aboutir à un compromis et chacun doit faire des concessions, mais celles-ci ne doivent pas se faire, par excès de prudence, au détriment de l'avenir. FNE est donc davantage favorable au scénario de compromis proposé par la FNH.

Amis de la Terre

Le comité a étudié précédemment les sujets de rattrapage gazole-essence et de mise en place d'une assiette carbone, en les traitant de façon séparée. Le fait de les associer une proposition de dernier moment est problématique et compromet la réussite de cette réforme fiscale.

Concernant l'écart de fiscalité entre les carburants, les Amis de la Terre estiment qu'il faut aller vite, dès le PLF 2014 vers une convergence plus rapide et totale, alors que le scénario proposé est trop lent. En outre, la convergence n'est que partielle.

Les Amis de la terre rappellent leur opposition à un transfert de fiscalité qui se concrétise par l'affectation d'une partie des ressources de cette fiscalité au CICE.

Le marché carbone étant particulièrement défaillant, les entreprises soumises au marché carbone ne devraient pas être exclues d'une contribution globalement équivalente aux assujettis à la taxe carbone.

Concernant l'assiette carbone, les Amis de la Terre considèrent que la proposition constitue une régression par rapport aux projets antérieurs qui visaient une assiette plus large sur la base de la Contribution Climat Energie. Au vu des expériences passées, il n'est pas sûr que la compensation par incitation au retrait des vieux véhicules diesel aura un impact positif sur la qualité de l'air.

Réseau Action Climat (RAC)

Le RAC observe que, si beaucoup de freins se font entendre dans le CFE, l'Assemblée nationale vient de voter une résolution en faveur d'une fiscalité écologique.

En réaction à la demande du MEDEF de fonder la proposition sur des bases rationnelles, le RAC rappelle l'existence du rapport Quinet qui définit une « valeur tutélaire » du carbone issue de travaux scientifiques et approuvée par les parties prenantes. Le RAC rappelle que ses propositions sont précisément fondées sur la valeur tutélaire du carbone et que dans ce cadre, le taux de l'assiette doit atteindre 56 €/tCO₂ en 2020 et le taux d'entrée doit être plus élevé. Cela devrait être considéré comme un minimum étant donné le retard pris à traiter l'urgence climatique qui s'est aggravée. En ce qui concerne le rattrapage gazole-essence, le RAC estime qu'il doit se faire plus vite que ce qui est proposé, et plutôt sur la mandature. Le RAC préfère donc le scénario FNH, notamment car il ne prévoit pas de baisse de taxe sur l'essence –ce qui serait incompatible avec la transition énergétique et propose une répartition plus équitable des recettes entre ménages et entreprises. Le RAC considère qu'une contribution climat énergie doit intégrer l'électricité.

UFC - Que Choisir

UFC-Que Choisir approuve la proposition de FNH quant aux compensations et à l'utilisation des recettes. Il faut aider les ménages précaires. Concernant l'ambition du scénario, UFC-Que Choisir est plutôt d'avis d'une baisse de l'essence. L'important, par ailleurs, est qu'il y ait une évaluation de la soutenabilité de la mesure pour les ménages.

CLCV

La CLCV pense qu'il est important d'avoir une ambition allant au-delà de l'aspect environnemental. Il faut viser également un nettoyage de la fiscalité française et notamment des trop nombreuses subventions et exonérations défavorables à l'environnement analysées par le rapport Sainteny. En outre, une taxe dédiée au financement du CICE n'est pas une taxe environnementale mais une taxe de rendement et, dans ces conditions, la CLCV ne peut pas l'approuver.

UNAF

L'UNAF est préoccupée par le signal-prix adressé aux familles avec des compensations qui lui paraissent insuffisantes. De ce point de vue, la proposition de FNH semble plus équilibrée car plus « généreuse » pour les ménages. Il ne faut pas oublier qu'il y a 8 millions de personnes dans la précarité énergétique. Par ailleurs, l'UNAF soutient les appels à une réforme globale de la fiscalité.

Enfin, l'UNAF estime qu'une hausse de la TVA sur la rénovation et les transports en commun n'est pas une bonne idée.

ARF

L'ARF rappelle que le débat national sur la transition énergétique a dégagé une convergence sur une contribution climat énergie du type proposé par le président du CFE même si l'ARF préfère la variante FNH. L'ARF demande des études d'impact pour les régions.

AdCF

L'AdCF soutient la position de l'ARF et rappelle que l'objectif d'un signal-prix est de modifier les comportements et de favoriser, par exemple, le développement de services alternatifs de mobilité. Si on neutralise trop vite ce signal, dès la première année, les effets incitatifs risquent d'être inexistantes. L'AdCF soutient le principe de la baisse de la TVA sur les transports collectifs. Au final le scénario présenté par le président du CFE lui paraît judicieux.

Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Concernant la mise en place d'une assiette carbone, le CESE rappelle qu'il vient de voter à la quasi-unanimité une résolution en faveur d'une fiscalité écologique et la proposition présentée ici s'inscrit dans la position exprimée par le CESE sur cette question.

Laurence Rossignol, sénatrice

Concernant la demande par certains membres d'évaluations supplémentaires, le CFE a bénéficié depuis plusieurs mois de divers travaux d'études d'impact et qu'il y a une limite aux évaluations.

Le message du CFE devrait être de dire qu'il faut changer de trajectoire énergétique en France (réduction des consommations, diversifications des énergies), que ceci doit passer par un changement des comportements et qu'il faut accompagner les citoyens dans ce changement. La volonté politique précède en général la capacité à se mettre d'accord et pour cela il faut que le CFE puisse conclure, que la fiscalité écologique puisse bénéficier d'une lisibilité et d'une visibilité tout au long du quinquennat, qu'il soit admis que la croissance du PIB ne doit pas suivre le même rythme que la croissance de la consommation d'énergie par habitant.

Mme Rossignol approuve par ailleurs la proposition de FNH concernant la création d'un fonds de transition, mais devrait inclure plus d'actions en faveur de la reconversion des entreprises (notamment par une aide au secteur automobile).

Fabienne Keller, sénatrice

Mme Keller souligne que le dispositif proposé est adapté aux circonstances de crise. Cependant, l'affectation de la recette à un autre but que l'écologie, c'est-à-dire le renoncement à ce cercle vertueux d'un prélèvement écologique rendu à ceux qui font les efforts écologiques en question, est regrettable.

Concernant le rattrapage de la fiscalité gazole sur celle de l'essence, quelle que soit la décision du Gouvernement, le problème est posé puisque l'annonce du rapprochement des fiscalités a été faite et influence de ce fait les anticipations des acheteurs de véhicules. Dans ces conditions et compte tenu de la crise que traverse actuellement le secteur de l'automobile, ce ne sont pas d'études d'impact dont on a besoin mais de discussions opérationnelles avec les secteurs concernés, pour organiser leur conversion (à l'image de ce qui est fait en Allemagne où des plans de conversion de l'industrie sont organisés).

Concernant la prime à la conversion, il faut veiller à faire évoluer le stock du parc automobile et non le parc à la marge.

Enfin, il faut une volonté politique de porter ce changement. Il fut un temps où cette volonté politique était à l'œuvre – il y a cinq ans, avec l'expérience de la contribution climat-énergie – et Mme Keller regrette qu'il y ait eu à l'époque un recours auprès du Conseil constitutionnel.

Yannick Jadot, député européen

M. Jadot considère comme inacceptable une stratégie qui reviendrait à ne rien faire de plus qu'aujourd'hui. Concernant le rattrapage gazole-essence, le signal doit être suffisamment important pour qu'il fasse sens auprès du secteur automobile, d'où une proposition de M. Jadot de relever la fiscalité du gazole de 3 c€/l et de diminuer simultanément celle de l'essence de 3 c€/l, permettant une convergence totale à la fin du quinquennat. Les recettes seraient utilisées pour accompagner l'industrie automobile et les changements de véhicules.

L'intérêt d'un signal-prix suffisamment élevé vaut aussi pour la question des compensations : une fiscalité trop faible entraîne des marges de manœuvre insuffisantes pour compenser et ne crée pas les conditions du changement. Avec sa variante, M. Jadot estime que c'est 1,2 Md€ supplémentaires chaque année qui pourrait accompagner la transition énergétique.

Sur l'assiette carbone enfin, M. Jadot rappelle que la mission Rocard envisageait en 2009 un prix du carbone quatre fois plus élevé que les 7 €/tCO₂ de la proposition du président du CFE et que la proposition de contribution climat-énergie de 2009 visait un niveau 2,5 fois plus élevé. Il faut un signal-prix qui s'accroisse, par exemple de +5 €/t par an, sur l'exemple de la Colombie britannique. M. Jadot est favorable aux compensations mais pas aux exonérations. Enfin, sur la proposition de FNH, il estime qu'elle ne doit pas être considérée comme « écologiste » (ONG ou politique) mais comme une proposition de compromis et qu'il serait bon que le CFE l'adopte à ce titre.

Martial Saddier, député

M. Saddier salue également le travail du président du CFE. Il regrette que sa proposition ne soit pas soumise à un vote mais il le comprend et en tire les conséquences.

M. Saddier considère que la fiscalité écologique doit s'analyser également dans la manière dont est utilisée la recette et regrette qu'elle puisse parfois servir à alimenter le budget général, de sorte qu'on a l'impression de prendre d'une main ce qui a été donné de l'autre.

Il doute de la possibilité d'instaurer en 2014 une prime à la casse. M. Saddier confirme par ailleurs la nécessité d'études d'impact. Il est opposé à la proposition FNH et reste globalement réservé par rapport à la proposition du président.

Jean Launay, député

M. Launay estime que la réforme fiscale globale, que beaucoup appellent de leurs vœux au sein du CFE, appartient plus au Gouvernement qu'au Parlement et qu'il faut écarter l'idée selon laquelle il y aurait une réforme globale de la fiscalité au travers de la fiscalité écologique.

Il conteste également l'idée d'une taxe de rendement, malgré les arguments entendus sur le CICE : le fait d'allouer 3 Md€ pour financer le CICE relève tout simplement du signal-prix.

Enfin, en réponse à Mme Fabienne Keller, il rappelle qu'il a été le seul de son groupe parlementaire à voter le principe de l'introduction d'une taxe carbone.

WWF

Le WWF France considère que l'affectation de 3,5 Md€ au CICE dénature la fiscalité écologique en en faisant une fiscalité de rendement et non une fiscalité incitative. Il regrette que l'instauration d'une fiscalité écologique ne se fasse pas dans le cadre d'une remise à plat globale de la fiscalité. Le WWF France ne cautionne pas l'alourdissement des prélèvements sur nos concitoyens au nom de l'écologie et encore moins que la fiscalité écologique opère un transfert des ménages vers les entreprises. Concernant la fiscalité sur l'énergie, il faut aussi inclure l'électricité. Concernant la proposition de Christian de Perthuis, le WWF regrette son manque d'ambition en termes d'environnement et de santé publique. Le rattrapage essence-diesel doit être effectif en 2020, et le taux de l'assiette carbone ne saurait ignorer la valeur tutélaire du carbone. Cependant, dans un esprit de compromis et pour que le comité émette un signal positif, le WWF France soutient le scénario de compromis car plus ambitieux et à prélèvement constant pour les ménages et les entreprises.

CFE-CGC³³

La CFE-CGC attire l'attention sur les conséquences du dispositif proposé sur le pouvoir d'achat des classes moyennes, regrette le financement du CICE par la fiscalité écologique et trouve les compensations aux ménages insuffisantes. Par ailleurs, la CFE-CGC s'inquiète des problèmes de compétitivité et souhaite la mise en place d'une taxe carbone aux frontières.

³³ La CGE-CGC n'était pas représentée le 13 juin mais a communiqué au secrétariat du comité des commentaires sur la note du président.

CFTC

La CFTC se prononce en faveur du principe d'une contribution carbone, telle qu'elle est exposée par le président Christian de Perthuis dans sa note « Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel ; proposition de mise en œuvre sur la période 2014-2020 ».

Concernant le taux, la CFTC retient celui de 7 euros la tonne de CO2 en 2014 jusqu'à atteindre progressivement 20 euros en 2020. De ce fait, la CFTC rejette l'alternative présentée la Fondation Nicolas Hulot. Non pas que la CFTC soit en profond désaccord avec cette proposition, mais parce qu'elle estime qu'en période de crise, d'augmentation probable des prélèvements obligatoires – du fait, notamment, de l'abaissement du plafond du quotient familial – et de la place de plus en plus importante que prennent les dépenses contraintes dans le budget des familles, une contribution carbone trop importante pèserait lourdement sur le pouvoir d'achat des ménages. Elle ne répondrait pas non plus au critère d'acceptabilité sociale. La priorité, pour la CFTC, est faire prendre conscience que la nécessité d'agir et d'entériner le principe d'une fiscalité écologique ; il sera toujours temps, ensuite, de l'augmenter.

La CFTC rappelle, par ailleurs, qu'on ne peut dissocier fiscalité écologique et financement de la transition écologique. Elle est donc favorable à ce que les sommes dégagées soient entièrement allouées à la transition écologique et non servir à d'autres fins, notamment au financement, même partiel, du CICE ou de la protection sociale.

Elle rappelle que pour être efficace, la taxation carbone doit s'inscrire dans une réforme globale de la fiscalité.

4) Projet d'avis sur la fiscalité et la gestion des ressources en eau

L'avis sur la fiscalité de l'eau n'a pas été adopté, en l'absence de consensus.

Décompte des votes

7 contre : FNSEA (2), Medef (3), CGPME (2)

3 abstentions : UPA, FO, Afep

14 pour

5) Projet d'avis sur la fiscalité et l'artificialisation des sols

L'avis sur fiscalité et artificialisation des sols a été adopté au consensus en l'absence de vote contre.

8 abstentions : CGPME (2), Unaf, CCLV, FO, FNSEA (2), Amis de la terre

5. Organisation du CFE

5.1. Lettre de mission du président du comité pour la fiscalité écologique



*Le ministre de l'économie
et des finances*

*La ministre de l'écologie,
du développement durable et de l'énergie*

Paris, le

Monsieur le Professeur,

En lui consacrant une des cinq tables rondes de la Conférence environnementale, le Gouvernement a manifesté la priorité qu'il accordait à la fiscalité écologique. Cette priorité a été confirmée dans le cadre du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi, dont les conclusions prévoient que 3 milliards d'euros de fiscalité écologique seront dégagés à l'horizon 2016, en complément des mesures identifiées dans le cadre de la Conférence environnementale.

Conformément à la feuille de route pour la transition écologique, le Gouvernement souhaite instituer, dès la fin de cette année, un dispositif permanent de concertation et d'évaluation. Ce dispositif prendra la forme d'un comité pour la fiscalité écologique dont vous assurerez la présidence. Le comité sera chargé de formuler un avis sur les mesures fiscales écologiques proposées par le Gouvernement et de faire des propositions en la matière. Ses travaux seront conduits dans l'esprit des éléments de méthode dégagés au cours de la Conférence environnementale. Ils consisteront donc :

- à identifier, dans le cadre des grands objectifs de politique économique liés à l'environnement (changement climatique, ressources, pollutions), les domaines dans lesquels des modifications de la fiscalité peuvent jouer un rôle privilégié dans la modification des comportements ;
- à assurer une veille sur les expériences engagées par nos partenaires européens et à l'étranger en matière de fiscalité écologique, pour s'inspirer des réussites et éviter les écueils rencontrés par les pays s'étant engagés dans cette voie ;

Monsieur Christian de PERTHUIS
Professeur
Université Paris-Dauphine
Place Mar de Lattre de Tassigny
75016 PARIS

- à privilégier les mesures adressant un signal-prix clair, lisible et progressif sur le long terme et compréhensible par tous. Des trajectoires pluriannuelles d'évolution des taux devront notamment être proposées, assorties de mécanismes d'ajustement en fonction des résultats observés ;
- à conduire des études sur l'impact des mesures proposées sur les agents économiques les plus directement concernés. Une attention particulière sera portée à l'exposition des entreprises à la concurrence internationale et au pouvoir d'achat des ménages, dans un esprit de justice sociale ;
- à proposer, si nécessaire, des mécanismes de redistribution des recettes dégagées par la fiscalité environnementale, notamment sous forme de bonus écologique en faveur des comportements vertueux. Cette redistribution devra être préférée aux dérogations ou exonérations ;
- à veiller à ce que l'institution de nouveaux prélèvements soit un facteur de simplification de la norme fiscale, s'articule harmonieusement avec les systèmes européens et internationaux de tarification de l'environnement et s'intègre dans le cadre d'une stratégie globale de réforme de nos prélèvements obligatoires.

Les travaux de la commission porteront prioritairement sur les cinq thématiques identifiées dans la feuille de route pour la transition écologique que sont la lutte contre le changement climatique, l'amélioration de la qualité de l'air, l'eau, les déchets et la préservation de la biodiversité. Chacune de ces thématiques pourra faire l'objet d'un groupe de travail dédié, s'appuyant sur des propositions, expertises et études d'impact conduites par les services de l'Etat, et rendant régulièrement compte de ses travaux au comité.

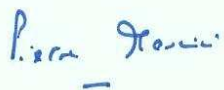
Le comité sera composé des représentants des différentes parties prenantes conformément au principe de la « gouvernance à 5+1 ». Il pourra être assisté d'un groupe d'experts dédiés. Il pourra procéder à l'audition de toute personne ou organisation dont l'avis ou l'expertise nécessiteront d'être recueillis, et notamment des représentants des acteurs économiques plus particulièrement concernés par les mesures envisagées. Sur ces thématiques, la commission devra être en mesure de formuler un premier train de propositions opérationnelles au printemps 2013, en vue de leur inscription au projet de loi de finances pour 2014.

En complément de cette approche thématique, le comité pourra conduire des réflexions spécifiques sur la mobilisation de la fiscalité écologique dans le cadre d'une réforme globale de nos prélèvements obligatoires, et sur la possibilité de notre pays de devenir un acteur en pointe, au sein de l'Union européenne, en matière de fiscalité écologique.

La commission fixera son calendrier de travail et son ordre du jour prévisionnel au cours de la réunion d'installation. Ses conclusions et avis seront rendus publics. Le secrétariat de la commission sera assuré par le commissariat général au développement durable et la direction de la législation fiscale, qui assureront notamment la coordination avec l'expertise des autres services de l'Etat.

Vous rendrez compte régulièrement, en qualité de président, des travaux de la commission au Conseil national de la transition écologique. Un bilan des travaux de la commission sera établi préalablement à la tenue des conférences environnementales annuelles.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Professeur, à l'assurance de notre considération distinguée.



Pierre MOSCOVICI



Delphine BATHO

5.2. Liste des membres du CFE

Assemblée nationale
SADDIER Martial
LAUNAY Jean
KRABAL Jacques
Sénat
ROSSIGNOL Laurence
KELLER Fabienne
DIDIER Evelyne
Parlement européen
PARGNEAUX Gilles
JADOT Yannick
Conseil économique, social et environnemental
VIRLOUVET Gaël
ARF
DEBAT Jean-François
ADF
CARCENAC Thierry
FIALAIRE Bernard
AdCF
PORTIER Nicolas
AMF
BOURGAIN Michel
MERVILLE Denis
MEDEF
DAMAIS Alain
SAMSON Eric
PELIN Jean
CGPME
LABET Pascal
BOURGOGNE Sandrine
UPA
CHOUGUIAT Alain
FNSEA
BAYARD Jean-Bernard
LAMBERT Christiane
CFTC
LE ROUE Patrice
FO
GICQUEL Yves
DEFRANCE Etienne
CFE-CGC
LOUIS Georges
CGT
CROSEMARIE Pierrette
GENESTE Daniel
CFDT
LE CLEZIO Philippe
MERMET Emmanuel
Les Amis de la Terre
BASCOMPTE Claude
ESF
LEBER Jean-Yves
LPO
LETOURNEUX François

FNE
GENTY Bruno
FNH
VOISIN Denis
Réseau Action Climat
LIMOUSIN Lorelei
WWF
GERMA Philippe
Humanité et Biodiversité
LABAT Bernard
CLCV
QUICKERT-MENZEL Dorothée
UNAF
ALLAUME-BOBE Dominique
CNAJEP
MYCHAK Benoît
Assemblées consulaires
DUTRUC Philippe
UFC Que choisir ?
BAZOT Alain
AFEP
BOQUET Nicolas
Économie sociale et solidaire
TAUGOURDEAU Mathieu

5.3. Liste des experts associés au CFE

Philippe Billet, Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3, Directeur de l'Institut de droit de l'environnement de Lyon

Yves Crozet, Professeur à l'université de Lyon II

Benoît Delaunay, Docteur en droit public

Matthieu Glachant, Professeur à Mines ParisTech et directeur du Cerna (Centre d'économie industrielle et de finances de Mines ParisTech)

Jean-Michel Salles, Directeur de recherche au CNRS

Katheline Schubert, Professeur d'économie, Université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Directrice du Magistère d'Economie

Michel Trommetter, Directeur de Recherches, Laboratoire d'économie appliquée de Grenoble, INRA

Jacques Weber, Economiste et anthropologue, Directeur de Recherches retraité du CIRAD

5.4. Réunions du CFE et de ses sous-groupes de travail

Biodiversité

30 janvier : séance thématique CFE

22 mai : séance thématique CFE

Artificialisation des sols

30 janvier : séance thématique CFE

1 mars : sous-groupe de travail (Ph. Billet)

20 mars : sous-groupe de travail (Ph. Billet)

28 mars : séance plénière CFE

22 mai : séance thématique CFE

5 juin : sous-groupe de travail (Ph. Billet)

13 juin : séance plénière CFE

Assiette carbone

28 février : séance thématique CFE

28 mars : séance plénière CFE

16 mai : séance thématique CFE

4 juin : séance thématique CFE

13 juin : séance plénière CFE

Fiscalité des fluides frigorigènes

28 février : séance thématique CFE

28 mars : séance plénière CFE

Fiscalité gazole-essence

30 janvier : séance thématique CFE

28 mars : séance plénière CFE

16 mai : séance thématique CFE

13 juin : séance plénière CFE

Pollutions de l'eau

28 février : séance thématique CFE

11 avril : sous-groupe de travail (M. Trommetter)

14 mai : sous-groupe de travail (M. Trommetter)

22 mai : séance thématique CFE

13 juin : séance plénière CFE

Fiscalité des déchets

19 juin : sous-groupe de travail (M. Glachant)

5.5. Discours d'introduction de Mme Delphine Batho, Ministre de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie, à l'occasion de l'installation du CFE, le 18 décembre 2012

Installation du Comité pour la fiscalité écologique

Mardi 18 décembre – 10h00

Introduction de Delphine Batho,

Ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

En vous invitant à vous retrouver aujourd'hui, le Gouvernement tient l'engagement qu'il avait pris en septembre dernier lors de la Conférence environnementale, concernant l'instauration avant la fin de l'année d'un dispositif permanent de concertation sur la fiscalité écologique.

Notre réunion d'aujourd'hui concrétise surtout l'ambition plusieurs fois affirmée par le Président de la République et le Gouvernement de développer une nouvelle fiscalité écologique. Nous lui avons consacré une table ronde lors de la Conférence environnementale, le Gouvernement en a fait une des composantes du Pacte pour la compétitivité et l'emploi, et le Président de la République a récemment confirmé qu'une première série de propositions devraient lui être faites au printemps 2013.

Je suis heureuse d'installer ce comité aux côtés de Rémy Rioux, directeur de cabinet de Pierre Moscovici, qui souhaitait être présent ce matin, mais qui est retenu à Matignon. L'engagement du ministre de l'économie et des finances, de « Bercy », aux côtés du ministère de l'écologie, est une des conditions de la réussite de nos travaux en matière de fiscalité écologique. Ce travail collectif est indispensable pour que les mesures que nous allons élaborer répondent aux enjeux de la transition écologique et s'inscrivent pleinement dans notre trajectoire de finances publiques et de réforme des prélèvements obligatoires.

Je remercie à nouveau Christian de Perthuis d'avoir accepté de présider vos futurs travaux. Grâce à sa précieuse expérience, il sait mieux que quiconque à quel point la mission qui lui est confiée, qui vous est confiée, est difficile. La fiscalité écologique est en effet victime d'un paradoxe. Spontanément, sa vocation environnementale suscite la sympathie de nos concitoyens. Pourtant, les tentatives successives d'instaurer des prélèvements environnementaux ont été laborieuses, quand elles n'ont pas échoué purement et simplement. L'échec de la taxe carbone et sa censure par le Conseil constitutionnel a été sans doute le plus retentissant. Cet échec avait des causes profondes dont il faut tirer toutes les leçons.

Trois idées fortes me tiennent à cœur pour lancer ce processus sur des bases solides, et durables, afin d'aboutir à la mise en œuvre d'une véritable fiscalité écologique.

- Première idée : la fiscalité écologique est un moyen, elle n'est pas une fin en soi.

L'écologie n'est pas ici un habillage pour servir de prétexte à je ne sais quelle hausse de la fiscalité dans un contexte éminemment exigeant pour le redressement des finances publiques. La légitimité de la fiscalité écologique tient à son fondement même qui est de lutter contre les pollutions et les nuisances et de financer la transition écologique et énergétique. Celle-ci nécessite des investissements importants de la Nation. Je suis convaincue qu'un lien aussi concret et direct que possible entre l'affectation du produit de cette fiscalité et l'action environnementale est nécessaire pour convaincre nos concitoyens de son bien-fondé. Vos travaux devront donc partir de cette recherche d'efficacité et de légitimité : de quels financements a-t-on besoin pour la transition écologique ? Quelles sont les pollutions qui échappent aujourd'hui au principe du pollueur-payeur ? La fiscalité écologique ne doit jamais s'éloigner de sa raison d'être. Des articulations devront nécessairement être trouvées à ce titre entre vos travaux et le débat national sur la transition énergétique qui vient de s'engager.

- **Deuxième idée**, que beaucoup d'entre vous ont évoquée à la Conférence environnementale : **vos propositions devront en permanence être passées au crible de 3 critères** :

- L'efficacité écologique ;
- L'impact économique ;
- Le respect de la justice sociale.

L'impact que cette fiscalité peut avoir sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la compétitivité des entreprises les plus exposées à la concurrence internationale ne peut, ni ne doit être passé sous silence. Ce sera au contraire un aspect essentiel de vos travaux que d'examiner lucidement les impacts et de chercher à y remédier. Nous ne réussissons que si nous parvenons à résoudre cette quadrature du cercle pour démontrer aux Français que la fiscalité écologique n'est pas l'antithèse de la justice sociale et du redressement productif, mais bien l'instrument de leur réalisation. Sans doute il sera difficile de construire des solutions parfaites. Mais nous devons essayer. Une fiscalité environnementale juste, envoyant un signal-prix clair, progressif et acceptable est un levier puissant de réorientation de l'appareil productif et de réduction de notre vulnérabilité à la raréfaction des ressources.

- **Troisième idée force : la nécessité d'une vision globale et d'ensemble.** Vos travaux doivent contribuer à définir une trajectoire globale et cohérente de montée en puissance de la fiscalité écologique, clairement inscrite dans la réforme fiscale voulue par le Gouvernement pour le redressement dans la justice. Nous ne convaincrions personne si nous empilons les mesures au gré des lois de finances, sans expliquer dans quelle direction nous allons. La France est avant-dernière en Europe en matière de fiscalité environnementale. C'est dire si nous avons des marges de progression très grandes ! Mais nous attendons de vous, pas seulement la proposition ou l'énoncé de telle ou telle mesure, mais une vision d'ensemble, une stratégie qui puisse s'inscrire dans la durée, d'où le fait d'ailleurs que ce groupe soit permanent.

Mesdames, Messieurs,

L'enjeu de vos travaux – le plus important sans doute – est de construire ensemble un consensus durable autour de la fiscalité écologique. C'est la vocation principale de ce comité, dont la composition doit refléter la diversité des points de vue pour permettre leur expression, et enrichir la réflexion. Il rassemble les représentants des salariés, des employeurs, des ONG, des consommateurs, des élus locaux, des parlementaires. Je l'ai dit, le Président de la République attend des propositions au printemps, mais ce comité est pérenne et a vocation à contribuer sur la durée aux réflexions et travaux du Gouvernement. Conformément à la feuille de route pour la transition écologique, votre rôle sera non seulement de rendre un avis sur des propositions de mesures élaborées par nos ministères, mais aussi de formuler des propositions et des recommandations. Ensuite viendra le temps des arbitrages gouvernementaux et de la délibération souveraine du Parlement. C'est là, en cette matière comme dans d'autres, plus encore que dans d'autres, un choix revendiqué du Gouvernement que de s'appuyer sur votre expertise et sur la concertation pour guider la décision publique.

Il vous appartiendra également d'inscrire vos travaux dans une perspective internationale, en vous inspirant des expériences étrangères réussies, et d'évaluer *a posteriori* les dispositifs mis en œuvre. Pour ce faire, vous bénéficierez de l'appui du Commissariat général au développement durable et de la Direction de la législation fiscale, dont je salue les représentants. Le concours de ces administrations de haut niveau garantira à la fois le sérieux des études d'impact économique, écologique et social des mesures étudiées et leur robustesse juridique et technique.

Christian de Perthuis a également souhaité s'entourer d'experts issus du monde universitaire pour faire bénéficier votre comité d'une analyse complémentaire à celle des services de l'Etat et à votre expertise à chacun d'entre vous. Je voudrais les remercier, comme je remercie Christian de Perthuis, d'apporter leur concours à ces réflexions.

Je conclurai en saluant votre engagement. Je sais aussi la disponibilité, la mobilisation que le fonctionnement de ce type d'instance requiert de votre part. Et je sais aussi pouvoir compter sur votre état d'esprit constructif et votre contribution, utiles aux travaux.

