



HAL
open science

Composante carbone, rapprochement diesel-essence, réforme de la TICPE : Transition énergétique ou fiscale ?

Marianne Ollivier-Trigalo

► To cite this version:

Marianne Ollivier-Trigalo. Composante carbone, rapprochement diesel-essence, réforme de la TICPE : Transition énergétique ou fiscale ?. [Rapport de recherche] Université Paris-Est, LVMT (UMR T 9403), École des Ponts ParisTech, IFSTTAR, UPEMLV. 2017. hal-01619359

HAL Id: hal-01619359

<https://enpc.hal.science/hal-01619359>

Submitted on 19 Oct 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Composante carbone, rapprochement
diesel-essence, réforme de la TICPE :
Transition énergétique ou fiscale ?

Septembre 2017

Marianne Ollivier-Trigalo

Université Paris-Est, LVMT (UMR T 9403)

École des Ponts ParisTech, IFSTTAR, UPEMLV

Table des matières

Introduction générale. À la recherche de la fabrique d'une fiscalité environnementale	5
Chapitre 1. Tarifier le carbone par la fiscalité.....	9
I.I. Un « large consensus » parmi « les économistes »	9
I.II. Donner un prix au carbone	14
1.2.1. Le « facteur 4 »	14
1.2.2. Le « signal-prix »	16
I.III. Basculer vers une fiscalité environnementale	18
1.3.1. Définition du principe de basculement	18
1.3.2. Conditions du basculement.....	22
I.IV. Le formatage de et par la fiscalité	26
1.4.1. Un dogme : pas de taxe nouvelle.....	26
1.4.2. Trouver une recette pour le CICE	27
1.4.3. Destination des recettes et logique de redistribution	30
Chapitre 2. La TICPE, un instrument d'action publique	39
II.I. Les prémisses du choix de l'instrument.....	39
2.1.1. Climat et pollution locale : deux sujets pour l'ensemble des énergies fossiles	39
2.1.2. Les controverses sur les diagnostics : la « diésélisation » en question	41
II.II. Chronologie du choix de l'instrument : proposition / contre-proposition	46
2.2.1. Des points de vue explicités.....	47
2.2.2. L'endossement de la réforme de la TICPE : la méthode personnelle du président Perthuis.....	49
2.2.3. La riposte des ONG : la construction du scénario alternatif et de ses soutiens.....	50
2.2.4. Avantage au scénario alternatif de FNH	53
2.2.5. Éclairer la décision gouvernementale : exposé des deux scénarios	55
II.III. Le sillon des taxes carbone antérieures	56
2.3.1. Différenciation	58
2.3.2. Le sillon des acteurs	61
II.IV. L'arbitrage gouvernemental : la sensibilité politique au diesel et le verrou des recettes pour le CICE en 2016	64
Chapitre 3. La mise en place du Comité pour la Fiscalité Écologique	67
III.I. Origine et filiation : les ONG environnementales en action	67
III.II. Composition.....	71
3.2.1. Le président : économie du carbone et expérience du CAS.....	71
3.2.2. Double portage, Finances et Écologie	74
3.2.3. Les membres : 5 + 1 + 1	76
III.III. Un objet singulier	82

Chapitre 4. Petits pas groupés	85
IV.I. Consensus, représentativité et légitimité.....	86
4.1.1. Vote ou pas vote ?	86
4.1.2. Représentativités des « parties prenantes ».....	89
4.1.3. Acceptabilité et légitimité des décisions.....	93
IV.II. Apprentissages, échanges et connaissances	94
4.2.1. Lieu d'apprentissage et d'élaboration d'un langage commun	94
4.2.2. Lieu d'échanges, qui conduisent à de l'interconnaissance	96
4.2.3. Le cas de la production d'études	97
IV.III. Politisation	101
IV.IV. Une production collective singulière	106
Chapitre 5. Codifications	109
V.I. Le SAV du président et le lobbying des membres du CFE	110
V.II. Formes d'interactions publiques.....	112
V.III. La résolution « Chanteguet » : les interactions avec des économistes et des ONG	114
V.IV. La trajectoire du prix du carbone : endurance du législateur face à l'exécutif	116
Conclusion. Des « petits cailloux » acceptables, car discrets	120
Conclusion générale. Transition énergétique ou fiscale ?	123
Annexes	127
Bibliographie	127
Productions du CFE.....	133
Documents législatifs.....	134
Liste des personnes interrogées (institution, fonction) par ordre chronologique	137
CFE – Chronologie sélective : fiscalité gazole-essence et Assiette carbone	138
Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 28 mars 2013 : introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française.....	139
Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : écart de taxation entre le gazole et l'essence.....	141
Abstentions et votes contre l'avis relatif à l'écart de taxation entre le gazole et l'essence.....	144
Compte rendu des débats de la séance du 13 juin 2013	146
Les membres du Comité Fiscalité Écologique (19 septembre 2013).....	151
Lettre de mission	152
Liste des intervenants sur les thèmes gazole-essence et assiette carbone CFE – Janvier 2013-Février 2014.....	155
Résolution « Chanteguet »	159
Chronologie de la codification du prix du carbone post 2016 dite « trajectoire Chanteguet » loi TECV et PLFR pour 2015	160
Résumé - Abstract.....	162

Introduction générale.

À la recherche de la fabrique d'une fiscalité environnementale

« La fiscalité du diesel sera alignée sur celle de l'essence “dans les trois, quatre ans qui viennent”, a annoncé Nicolas Hulot »¹. Le 30 août 2017, le nouveau Ministre de la Transition écologique et solidaire annonce ainsi un changement de taille pour qui s'intéresse de longue date aux politiques de transport et de mobilité. Quelques temps auparavant, nous avions été intriguée par l'un des avis rendus en 2013 par un Comité pour la fiscalité écologique (CFE) qui remettait en cause la justification de l'écart de taxation entre les deux types de carburants², objet intouchable jusqu'alors, ou à la marge, et nous étions demandé si les temps de la fiscalité environnementale étaient en train de changer, ou pas. Et dans quelles conditions.

Puis, en y regardant de plus près, nous avons trouvé un autre avis également rendu par le CFE en 2013 qui prônait l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française³. Une taxe carbone était-elle de retour ? Enfin, le président du CFE proposait dans le rapport qu'il remettait au ministre en juillet 2013 de mettre en œuvre les deux mesures en réformant la structure de la TICPE ; l'amendement de sa proposition, élaboré par FNH, étant également énoncé dans ce rapport⁴. Et, la réforme de la structure de la TICPE fut inscrite dans le projet de loi de finances pour 2014 (PLF 2014).

Après plusieurs échecs d'introduction d'une contribution climat énergie sur les énergies fossiles (2000, 2009) et après avoir observé le processus chaotique d'instauration de la taxe kilométrique sur les poids lourds⁵ (exemptés pour partie de la TICPE) finalement soldé par sa suppression, nous pressentions qu'analyser les conditions qui ont permis le vote de cette mesure pourrait poursuivre nos interrogations sur le sens de cette nouvelle (tentative réussie de) transformation de la fiscalité : balbutiements d'une politique environnementale (apparentée à une perspective de transition énergétique) ou (non exclusif) émergence d'une fiscalité écologique (insérée dans une perspective de transition fiscale).

En nous inscrivant dans le champ de la problématique des instruments d'action publique qui considère que les politiques publiques changent davantage par leurs instruments que par leurs objectifs, nous intéresser à l'instrument économique et fiscal que constitue la TICPE et à son processus de réforme (introduction de la CCE ; jeu sur les écarts gazole/essence) devrait nous permettre de mettre en lumière le choix de politique publique ainsi réalisé et de tracer les changements opérés (Lascoumes, 2003)⁶.

Ce choix de problématique a été conforté par l'instrument lui-même, fiscal, et un certain renouveau de travaux de recherche qui se qualifient de « sociologie fiscale » et mobilisent les pères de la discipline (Goldscheid, 1917 ; Schumpeter, 1918 ; Mann, 1943)⁷ pour plaider l'idée que les politiques fiscales

¹ Source : Nicolas Hulot au gouvernement : “Je reste tant que je crois qu'on peut changer collectivement les choses”, Entretien de Nicolas Hulot par Jean-Michel Apathie et Bruce Toussaint, 8h30-9h30, France TV Info. [En ligne] (consulté le 8 septembre 2017) Disponible à l'adresse : http://www.francetvinfo.fr/replay-radio/8h30-aphatie/nicolas-hulot-au-gouvernement-je-reste-tant-que-je-crois-qu-on-peut-changer-collectivement-les-choses_2342253.html

² Voir en annexe : Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : écart de taxation entre le gazole et l'essence (Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, Tome 1 : rapport du président, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, p. 20-23.)

³ Voir en annexe : Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 28 mars 2013 : introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française (Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, Tome 1 : rapport du président, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, p. 14-16.)

⁴ Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, 62 p.

⁵ Ollivier-Trigalo M., 2013, L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : endurance technico-économique et impulsions politiques, *Développement durable et territoires*, Vol. 4, n°3 | octobre 2013, [En ligne] (consulté le 5 novembre 2013) DOI : 10.4000/developpementdurable.9983

⁶ Lascoumes P., 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », in : J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin, coll. Socio-histoires, p. 387-401.

⁷ Schumpeter J., [1918] 1991, The Crisis of the Tax State, in: Swedberg R. (ed.), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 99-140.

jouent un rôle dans les changements des économies et des sociétés (Musgrave, 1992 ; Backhaus, 2002, 2006 ; Steinmo, 2003 ; Campbell, 2005, 2009 ; Leroy, 2007, 2009 ; Martin, Mehrotra, Prasad, 2009 ; McLure, 2016)⁸. Nous partions donc à la recherche de la fabrique d'une politique fiscale appliquée aux énergies fossiles : ou tout du moins, il s'agissait là de notre hypothèse de départ.

Pour ce faire, nous considérons que les politiques publiques sont des construits sociaux, impliquant des acteurs qui interagissent, le plus souvent de manière conflictuelle, pour construire une représentation de la réalité et, par suite, une manière d'agir sur elle (Muller, 1994, 2005 ; Ledoux, Pollard, 2015)⁹. Il convient d'identifier les acteurs protagonistes de la politique que nous cherchons à analyser en considérant que le processus de fabrique de la politique en question peut être caractérisé de manière empirique à travers des « systèmes d'action concrets » (Crozier, Friedberg, 1977)¹⁰ ; autrement dit, nous devons identifier un ensemble d'acteurs qui portent à un moment donné et dans un contexte donné, une action publique dans un domaine particulier dont nous considérons que les modalités d'interaction importent pour les résultats de l'action publique considérée (Friedberg, 1997)¹¹.

Pour rendre compréhensible la complexité des interactions entre acteurs et les jeux d'acteurs pouvant s'enchevêtrer et s'influencer plus ou moins directement, il est utile de distinguer de manière heuristique des sous-systèmes d'action, selon les moments, les objets, les espaces de négociation. Dans cette perspective, nous nous inspirons de la notion de configuration d'acteurs (Elias, 1991)¹²,

Goldscheid R., [1925] 1962, A Sociological Approach to Problems of Public Finance, in: Musgrave R. A., Peacock A. T. (eds), *Classics in Theory of Public Finances*, London: Macmillan, p. 202-213.

Mann F. K., 1943, The sociology of taxation, *The Review of Politics*, vol 5., p. 225-235.

⁸ Musgrave R., 1992, Schumpeter's crisis of the tax state : an essay in fiscal sociology, *Journal o Evolutionary Economics*, Issue 2, p. 89113. [Online] (accessed 22 July 2017) Available at: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F0193535.pdf>

Backhaus J., 2002, Fiscal Sociology: What For?, *American Journal of Economics and Sociology*, 61, p. 55-77. doi:10.1111/1536-7150.00151

Backhaus J., 2006, Fiscal sociology: Guest editor's introduction, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 59, p. 457-459. Doi:10.1016/j.jebo.2005.06.002

Steinmo S., 2003, The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century, *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No 2, May, p. 206-236. [Online] (Accessed on June 8, 2017) Available at: http://www.svensteinmo.com/articles/Steinmo_2003_the_evolution_of_policy_ideas.pdf

Campbell J. L., 2005, Fiscal Sociology in an Age of Globalization: Comparing Tax Regimes in Advanced Capitalist Countries, in: Nee V., Swedberg R. (eds), *The Economic Sociology of Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, p. 391-418.

Campbell J. L., 2009, Epilogue: A Renaissance for Fiscal Sociology?, in: Martin I. W., Mehrotra A. K., Prasad M. (eds), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge (USA) : Cambridge University Press, p. 256-265.

Leroy M., 2007, Découvrir la sociologie fiscale, *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1 (n° 1), p. 94-100. DOI : 10.3917/rce.001.0094

Leroy M., 2009, La sociologie fiscale, *Socio-logos*, 4 | 2009, [En ligne] (consulté le 24 juillet 2017) mis en ligne le 21 février 2016, URL : <http://socio-logos.revues.org/2278>

Martin I. W., Mehrotra A. K., Prasad M., 2009, The Thunder of History : The Origins and Development of the New Fiscal Sociology, in: Martin I. W., Mehrotra A. K., Prasad M. (eds), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge (USA) : Cambridge University Press, p. 1-27.

McLure M., Fiscal sociology, *Discussion paper 03.16*. [Online] (accessed 21 July 2017) Available at: https://ecompapers.biz.uwa.edu.au/paper/PDF%20of%20Discussion%20Papers/2003/03_16_McLure.pdf

⁹ Muller P., 1994, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 128 p.

Muller P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, vol. 55,(1), p. 155-187. DOI:10.3917/rfsp.551.0155

Ledoux C., Pollard J., 2015, L'héritage intellectuel de l'analyse des politiques publiques en France, in: Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (sous la direction de), *Une "French Touch" dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris : Sciences Po. Les Presses, p. 203-220.

¹⁰ Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris : Seuil, 550 p.

¹¹ Friedberg E., 1997, Les repositionnements induits par la décentralisation et le développement des partenariats : approche par la sociologie de l'action organisée, in: Affichard J. (sous la dir. de), *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres d'analyse*, Institut International de Paris La Défense, Paris, Montréal : L'harmattan, Logiques sociales, p. 57-68.

¹² Elias N., 1991, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, Pocket, coll. Agora, 223 p.

afin de donner un caractère interprétatif tant aux acteurs et à leurs interactions qu'à la configuration particulière au sein de laquelle se déploient ces interactions, négociations et conflits.

En l'occurrence, nous nous sommes appuyée sur la création du CFE, installé le 18 décembre 2012, en nous focalisant sur ses membres qui se sont tout particulièrement montrés sur le thème de l'énergie. La fabrique de la réforme de la TICPE passant également par différents processus législatifs (PLF, loi pour la Transition énergétique et la Croissance Verte), nous avons complété l'analyse de la première configuration d'acteurs ouverte par le CFE par une configuration parlementaire où se sont jouées d'autres interactions tant pour la composante carbone que (surtout ?) pour la fiscalité des carburants.

Pour appréhender les conflits de problématisations, les idées mobilisées (tarifer le carbone, passer par la TICPE, par exemple) par les acteurs ainsi que leurs modalités d'échange et de décision, nous avons bénéficié d'un important matériau écrit, le CFE ayant été doté d'un site en ligne sur lequel programme de travail, comptes rendus de réunions et communications faites au cours des réunions ont été accessibles durant notre enquête ; de même le Parlement (l'Assemblée nationale comme le Sénat) met en ligne accessible par tous l'intégralité des séances publiques ou des travaux des élus et des commissions¹³. Ce premier matériau éclaire sur les enjeux en débat et sur les termes de ces débats, controversés. Les controverses apparaissant ici explicitement car énoncées tant dans la production écrite du CFE que dans les travaux parlementaires.

Cependant, d'une certaine manière malgré ces controverses et les opposants, le processus a abouti à la réforme de la TICPE et les écrits n'expliquent pas tout de ces modalités d'accord final, ni les nuances de représentations que se sont fait les protagonistes tant du problème (lutte contre le changement climatique, traitement des pollutions locales), de la solution (réforme de la TICPE), de leur espace collectif (CFE, notamment) et des contraintes auxquelles ils s'estimaient soumis (Hay, Wincott, 1998 ; Friedberg, 1998¹⁴) (poids des Finances, modalités de fonctionnement du CFE, commande gouvernementale, etc.). Seuls des entretiens semi-directifs permettent d'approfondir ces aspects. Nous avons ainsi été en mesure d'interroger 21 personnalités correspondant à 18 institutions dont 17 membres du CFE (entretiens réalisés entre avril et octobre 2014) auxquels nous avons ajouté le député Jean-Paul Chanteguet (entretien du 19 mai 2016)¹⁵.

Sur l'ensemble de ces matériaux, notre analyse a été guidée par deux idées importantes : tout processus est dynamique (il produit du changement, du mouvement, il a une histoire, etc.) ; tout processus est un système d'interactions entre acteurs (interdépendants, dont les équilibres de force sont fluctuants).

Le résultat de ce processus donne à voir une politique publique dont l'instrument a été rendu acceptable par son objectif double, potentiellement contradictoire – rendement et incitation au changement de comportement ; cet objectif double renvoyant aussi à un choix de politique qui n'est pas déterminé de manière partisane.

Au total, le sens de la politique publique ainsi révélé apparaît singulièrement brouillé tout en montrant l'endurance du rapport de force en faveur du Budget et des recettes fiscales, dans lequel différents (quelques) acteurs cherchent à faire entrer des enjeux environnementaux et écologiques. Cette reconnaissance des enjeux environnementaux et écologiques par la politique fiscale leur offre une légitimité dans la mesure où ils s'accordent alors avec le référentiel d'action dominant (Muller, 1994 ;

¹³ Voir en annexe bibliographique la liste de ce matériau documentaire : Production du CFE et Documents législatifs.

¹⁴ Hay C., Wincott D., 1998, Structure, Agency and Historical Institutionalism, *Political Studies*, XLVI, p. 951-957.

Friedberg E., 1998, En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux, *Revue française de sciences politiques*, Vol. 48, n° 3-4, juin-août, p. 507-514.

¹⁵ Voir la liste des personnes interrogées en annexe. Tous les entretiens, d'une durée d'une heure trente en moyenne, ont été enregistrés et retranscrits intégralement par nos soins.

Muller, Surel, 1998)¹⁶ – celui qui met en avant l'utilisation d'instruments économiques et fiscaux pour gérer les affaires publiques, notamment environnementales (Pestre, 2016 ; Boudia, 2016)¹⁷.

Pour (tenter de) clarifier l'ensemble des caractéristiques de ce processus, nous avons organisé ce rapport en cinq chapitres. Les deux premiers rendent compte de la réforme de la TICPE, en idées et enjeux (chap. 1), en choix de l'instrument (chap. 2) – question du quoi ? Le troisième chapitre décrit la filiation et la composition du CFE – question du qui ? Les deux derniers chapitres reviennent sur les conditions de déroulement des différents dispositifs d'interaction, CFE (chap. 4), parlementaire (chap. 5) – question du comment ? La conclusion générale revient sur cet ensemble pour interroger la qualification des transformations engagées – transition énergétique ou fiscale ?

¹⁶ Muller P., 1994, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 128 p.

Muller P., Surel Y, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, coll. Clefs-Politique, 156 p.

¹⁷ Pestre D., 2016, La mise en économie de l'environnement comme règle. Entre théologie économique, pragmatisme et hégémonie politique, *Ecologie & politique*, 2016/1 (N° 52), p. 19-44. [En ligne] (consulté le 2 mai 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-19.htm>

Boudia S., 2016, Des instruments pour mettre en économie l'environnement. L'économicisation par approximation et occultation, *Ecologie & politique*, 2016/1 (N° 52), p. 45-61. [En ligne] (consulté le 2 mai 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-45.htm>

Chapitre 1. Tarifer le carbone par la fiscalité

Les membres du CFE ont travaillé une idée – tarifer le carbone par la fiscalité – qui peut être qualifiée de dominante¹⁸, portée par un ensemble diversifié d'acteurs, dont certains connus par les membres du CFE¹⁹, et s'appuyant sur des arguments et raisonnements issus des sciences économiques, tant théoriques que pratiques. Elle comporte ici deux aspects liés – donner un prix au carbone ; basculer la fiscalité du travail vers [la consommation] des ressources rares. Après avoir donné quelques éléments de contexte éclairant sur les économistes et leurs théories qui soutiennent cette idée (I.I.), nous analyserons comment les membres du CFE ainsi que le député Chanteguet que nous avons rencontrés rendent compte de l'idée de donner un prix au carbone (I.II.), puis nous nous attarderons sur la manière dont l'idée de basculement de la fiscalité a été abordée, dans un contexte où l'injonction de faire des mesures fiscales environnementales une contribution au financement au CICE a été perçue comme un exercice imposé, interdisant vision d'ensemble et confortant une segmentation en se concentrant sur la consommation des produits énergétiques (I.III.). Ensuite, nous analyserons, toujours selon le propos de nos interlocuteurs, ce que faire passer le traitement de préoccupations environnementales par un instrument fiscal formate, en particulier à travers l'émergence d'une controverse opposant fiscalité de rendement et fiscalité incitative, et les débats sur la destination des recettes, autre controverse liée à la fois au format fiscal et à la contrainte de financement du CICE (I.IV.).

I.I. Un « large consensus » parmi « les économistes »

Notre propos est ici très limité, dans la mesure où nous ne faisons qu'esquisser certaines des idées qui ont conduit à donner un prix au carbone, dans le but d'apporter quelques éclairages de contexte dans lequel sont venus s'insérer les travaux du CFE. La thèse de Pottier (2014)²⁰ constitue une revue et une analyse fines et fouillées d'un ensemble de controverses ayant jalonné, et jalonnant la mobilisation d'analyses économiques pour conjointement poser le problème climatique et le « résoudre » en prônant des politiques de tarification du carbone²¹, controverses dont nous ne parlerons pas ici.

L'instauration de la CCE dans la TICPE correspond en effet à l'idée de tarifer le carbone d'une part, et par la fiscalité d'autre part. Cette idée, dont on peut maintenant observer qu'elle s'est diffusée dans et par nombre d'institutions ou groupements dans le monde, semble avoir été reprise à son compte par le CFE. Plus exactement, par la production écrite. L'avis n°1 *Introduction d'une assiette carbone dans*

¹⁸ Et tout particulièrement lors des travaux du CFE. Très peu de membres nous ont évoqué des positionnements dubitatifs à propos des concepts de « croissance verte » et de logique de marché ; et, quoi qu'il en fut, leurs voix, si elles ont pu être écoutées, n'ont pas reçu de traduction concrète dans les productions du CFE.

¹⁹ On peut citer par exemple un avis du CESE préconisant de donner « un prix significatif au carbone » d'ici 2020 : *La transition énergétique : 2020-2050, un avenir à bâtir, une voie à tracer*, avis du CESE – section environnement, janvier 2013, rapporteurs Jean Jouzel et Catherine Tissot-Colle.

Ou encore la contribution de FNH qui indique :

« De plus, la plupart des économistes (comme Nicholas Stern) et des scientifiques (comme James Hansen, chercheur pour la Nasa, ou R. Pachauri, président du GIEC) s'accordent à dire que donner un prix aux émissions de gaz à effet de serre est l'un des moyens les plus efficaces de les réduire. » (p. 2).

Source : *Contribution climat-énergie. La comprendre, c'est l'adopter*, Plaquette téléchargée sur le site de FNH, signée par RAC, FNE et FNH. [en ligne] (consultée le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : http://think-tank.fnh.org/sites/default/files/documents/publications/plaquette_fnh_contribution_climat_energie.pdf

²⁰ Pottier A., 2014, L'économie dans l'impasse climatique. développement matériel, théorie immatérielle et utopie auto-stabilisatrice, Thèse d'économie, spécialité économie de l'environnement, CIREN / EHESS, 572 p.

²¹ Partant du constat que les émissions de gaz à effet de serre, bien que connues (ainsi que leurs effets) depuis de nombreuses années, ne soient pas régulées, Pottier (2014) prend le parti d'interroger « la boîte à outils de l'analyse économique » sur sa pertinence « pour appréhender le changement climatique ». Dans cette boîte à outils, l'auteur cherche à montrer que l'*homo oeconomicus* et le marché, concepts-clés fondateurs de la théorie néoclassique, participent à « un cadrage mental inadéquat au problème climatique ». En d'autres termes, ces concepts dominants sont mobilisés pour co-construire le problème climatique et sa (ses) solution(s) en terme d'agents économiques interagissant selon un fonctionnement d'échanges sur un marché : selon cette logique, le carbone doit se voir attribué un prix.

la fiscalité française (28 mars 2013) fait ainsi état d'un « large consensus » parmi « les économistes » et fait référence au rapport Stern (voir encadré)²² :

« 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 2006, a médiatisé ce diagnostic. » (CFE, avis N°1, §5)

Selon Godard (2007)²³, si le rapport Stern a suscité des controverses d'ordre méthodologique et théorique²⁴ portant notamment sur le montant de concentration de GES à viser et sur le rythme de maîtrise des émissions, en revanche peu de commentateurs économistes n'ont remis en cause l'existence du problème climatique, ni la nécessité d'une action internationale rapidement. Dès lors, donner un prix au carbone fait partie des actions admises et prônées par « les économistes » :

« (...) ils s'accordent également pour dire qu'une politique efficace implique de recourir aux instruments économiques qui permettent de donner un prix au carbone et de stimuler avec ampleur la recherche pour engendrer de nouvelles technologies à bas profil en carbone. » (Godard, 2007, p. 480).

Stern N., 2006, *The Stern Review Report: the Economics of Climate Change*, London: HM Treasury, 662 p.

« The first element of policy is carbon pricing. Greenhouse gases are, in economic terms, an externality: those who produce greenhouse-gas emissions are bringing about climate change, thereby imposing costs on the world and on future generations, but they do not face the full consequences of their actions themselves.

Putting an appropriate price on carbon – explicitly through tax or trading, or implicitly through regulation – means that people are faced with the full social cost of their actions. This will lead individuals and businesses to switch away from high-carbon goods and services, and to invest in low-carbon alternatives. Economic efficiency points to the advantages of a common global carbon price: emissions reductions will then take place wherever they are cheapest. » (Stern, 2006, p. xviii)

Sir Nicholas Stern, Head of the Government Economic Service and Adviser to the Government on the economics of climate change and development, report to the Prime Minister and the Chancellor of the Exchequer on the Economics of Climate Change

[Online] (Accessed 30 March 2017) Available at :

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm

Résumé long en français : http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130129110402/http://www.hm-treasury.gov.uk/d/stern_longsummary_french.pdf

La préoccupation des économistes pour l'environnement n'est pas nouvelle. La référence canonique en la matière est l'économiste britannique Pigou, qui, en période de crise économique, a élaboré la théorie des externalités ; celle qui démontre l'existence d'une différence entre coûts privés et coûts sociaux d'une activité productive. Selon Pigou, ces externalités constituent un dysfonctionnement du marché que la puissance publique doit corriger²⁵. Cette référence a trouvé un regain d'intérêt dans les années 1970 et garde son statut de référence. Ainsi, selon Crozet (1995)²⁶, les économistes

²² Stern N., 2006, *The Stern Review Report: the Economics of Climate Change*, London: HM Treasury, 662 p.

[Online] (Accessed 30 March 2017) Available at :

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm

²³ Godard O., 2007, Le Rapport Stern sur l'économie du changement climatique était-il une manipulation grossière de la méthodologie économique ?, *Revue d'économie politique* 2007/4 (Vol. 117), p. 475-506. DOI : 10.3917/redp.174.0475

²⁴ Selon Godard (2007), les critiques (en particulier d'économistes états-uniens) ont porté sur « un usage sélectif de la littérature scientifique dans le sens du catastrophisme », « des erreurs techniques », une manipulation des « concepts et outils économiques, en particulier le taux d'actualisation » (application de l'approche coûts-avantages / utilitariste aux risques planétaires non marginaux à très long terme) (p. 490).

²⁵ Pigou A. C., 1920, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.

²⁶ Crozet Y., 1995, « L'internalisation des effets externes : méthodologie et expérimentations », in : Stoffaes C., Richard J.-M., *Environnement et choix économiques d'entreprise*, Interéditions, pp. 55-73.

s'accordent sur l'idée qu'il existe un niveau optimal de nuisance, mais ils peuvent diverger considérablement sur l'évaluation de cet optimum et sur les méthodes d'internalisation²⁷. Ce que montre bien la montée progressive de la mise en place de tarifications du carbone dans le monde²⁸ et en France.

Mais cette « mise en économie de l'environnement » (Pestre, 2016 ; Boudia, 2016)²⁹ a évolué au cours du temps par la mobilisation progressive des acteurs économiques (dans les années 1990) – qui s'approprient la notion de développement durable – et du monde des affaires (dans les années 2000) – qui s'appuie sur une logique de croissance « verte ». Ainsi, de multiples acteurs, politiques, économiques, experts, scientifiques, ont progressivement fait admettre l'idée qu'une croissance verte représente une solution à la lutte contre le changement climatique ; ce qui se traduit par la préservation de la compétitivité des activités économiques. Concrètement, le raisonnement prône que la nature doit être dotée d'une valeur monétaire et la pollution au CO₂ doit être payée ; et, s'il s'agit d'une taxe, d'une fiscalité, alors d'autres fiscalités (sur le travail et le capital) doivent être supprimées : en sus de donner un prix au carbone, la fiscalité doit opérer un basculement.

Ce raisonnement renvoie à la notion de « double dividende » formulée par l'économiste anglais David Pearce, qui a contribué au débat sur l'évaluation des coûts économiques et sociaux d'une taxation du carbone et a argumenté sur les avantages de celle-ci d'un point de vue économique, social et international (ses travaux de recherche sont publiés en 1991 peu avant la Conférence de Rio)³⁰. Le « double dividende » consiste à évaluer que la taxation environnementale permettrait à la fois la protection de l'environnement et le développement d'une activité économique dans les domaines ciblés (énergie) grâce à un basculement de la fiscalité. En France, sa diffusion revient – comme nous l'a rappelé le haut-fonctionnaire de la DGEC, secrétaire général du CFE (entretien, 7 octobre 2014) – à Yves Martin, Ingénieur Général des Mines (X55), Président du Groupe interministériel sur l'effet de serre dans les années 1990. Ce dernier prône dès 1990 l'idée que « la taxation du CO₂ nous permettrait de baisser d'autres impôts » (à la fois pour des questions d'écofiscalité et d'éco-concurrence à l'échelle internationale) ; et que « en taxant le CO₂ pour détaxer partiellement les salaires, nous réduirons à la fois l'effet de serre et le chômage »³¹. Plus tard, Yves Martin sera conseiller de Michel Rocard en 2009 lors de la conférence des experts sur la contribution climat énergie, qui contribua en France à promouvoir l'idée d'une taxe carbone (voir encadré).

²⁷ Voir aussi : Bonnafous A., 1992, « Transports et environnement. Comment valoriser et maîtriser les effets externes ? », *Économie et Statistique*, N° 258-259, oct-novembre, pp. 121-128.

²⁸ En 2015, 54 pays, 15 provinces ou États et 7 villes ont instauré une tarification du carbone. Les émissions de GES mondiales couvertes par des instruments de tarification du carbone en 2015 sont : 8,77% par les ETS, 4,26% par les taxes carbone et 4,18% par les normes d'émission. Les taxes carbone sont au 30 juin 2015 essentiellement le fait de pays européens : Norvège, Suède (123 €/t), Finlande, Danemark, Estonie, Lettonie, Pologne (0,9 €/t), Slovaquie, Suisse, Portugal, France (14,5 €/t), Irlande, Royaume Uni, Islande.

Source : Dussud F.-X., Joassard I., Wong F. (Medde – CGDD – SOeS), Duvernoy J. (Medde – DGEC – SCEE – Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique), Morel R. (I4CE – Institute for Climate Economics), (juillet) 2015, Chiffres clés du climat France et Monde. Édition 2016, *Repères* [En ligne] (consulté le 15 décembre 2015) URL : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rep_-_Chiffres_cles_du_climat_2016.pdf

²⁹ Pestre D., 2016, La mise en économie de l'environnement comme règle. Entre théologie économique, pragmatisme et hégémonie politique, *Ecologie & politique*, 2016/1 (N° 52), p. 19-44. [En ligne] (consulté le 2 mai 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-19.htm>

Boudia S., 2016, Des instruments pour mettre en économie l'environnement. L'économicisation par approximation et occultation, *Ecologie & politique*, 2016/1 (N° 52), p. 45-61. En ligne] (consulté le 2 mai 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-45.htm>

³⁰ Pearce D.W., 1991, The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warning, *The Economic Journal*, Vol.101, No. 407 (Jul., 1991), p. 938-948. Voir aussi pour une discussion sur les controverses théoriques du double dividende : Chiroleu-Assouline M., 2001, Le double dividende. Les approches théoriques, *Revue française d'économie*, volume 16, n°2, p. 119-147.

³¹ Notes d'Yves Martin (téléchargées URL : <http://www.annales.org/archives/x/yvesmartin.html> consulté 21 octobre 2014) : Note sur le redéploiement fiscal qui accompagnera la mise en place d'une fiscalité sur l'énergie fossile, 18.11.1991 (enjeu : instituer une taxe sur l'énergie fossile à prélèvement obligatoire constant) ; « Fiscalité écologique », 30-03-1993, retouchée le 22.09.1997 ; « La fiscalité de l'environnement », Exposé devant le Conseil général du G.R.E.F., janvier 1999.

Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie, présidées par Michel Rocard, ancien Premier ministre, 28 juillet 2009, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer, Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, 83 p.

« Il nous faut mobiliser et orienter les comportements de tous, ce que seul peut susciter un prix, progressivement croissant et programmé, à l'émission d'une tonne de CO₂. Cette contribution ne peut en aucun cas correspondre à un accroissement de nos prélèvements obligatoires. Elle doit se substituer à d'autres impôts... » (Rapport Rocard, p. 1).

Objectif : diviser par quatre les émissions de GES en France à l'horizon 2050 (« facteur 4 »). Comportements de production et de consommation d'énergies fossiles. Prélèvements obligatoires constants. Émissions diffuses (non couvertes par le marché des permis d'émissions).

« L'instauration de la CCE a pour finalité exclusive la réduction des émissions de CO₂ et ne doit donc pas être perçue comme le financement de la réduction de la taxe professionnelle. (...) Dans tous les cas, il est souligné que le projet de CCE ne trouve sa justification que dans la lutte contre les dangers du réchauffement climatique, et que son acceptabilité tient à la visibilité de sa pertinence. » (Rapport Rocard, p. 3).

Plaidoyer pour le mécanisme de prix vs réglementations, dans l'optique de minimisation du coût (pas de transfert d'information à l'autorité publique et processus d'égalisation des coûts marginaux, soit efficacité économique et réconciliation des intérêts individuel et collectif ; taxe mieux que prix sur un marché de permis car émissions de GES correspondent à un stock accumulé de polluants et non à des flux) et de stimulation de l'innovation.

« Une CCE faisant payer les émissions de GES permettra de réorienter les comportements et de limiter le coût de l'action collective face au changement climatique. » (Rapport Rocard, p. 20).

[En ligne] (consulté le 3 février 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000351.pdf>

Les institutions internationales ont contribué à fonder cette économisation de l'environnement. Boudia (2016) cite par exemple plusieurs documents édités par l'OCDE³² qui à la fin des années 1980 promeut ainsi la mise en place d'instruments économiques (valeur monétaire, prix, marché) dans le champ de la protection de l'environnement³³. Laurent (2015)³⁴ cite également l'OCDE ainsi que le FMI, la Banque mondiale, la Global Commission on the Economy and Climate³⁵ et le GIEC³⁶. L'auteur

³² Pour une analyse historique du rôle de l'OCDE dans la construction et la diffusion d'idées et de normes de croissance économique dominantes, voir : Schmelzer M., 2016, *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making Of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge: Cambridge University Press, 396 p.

³³ OCDE, 1989, *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris : OCDE.

OCDE, 1991, *Politiques de l'environnement : comment appliquer les instruments économiques*, Paris : OCDE.

OCDE, 1991, *Recommandation du conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement*, 31 janvier 1991 - C(90)177/FINAL. [En ligne] (consulté le 10 juillet 2017) Disponible à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=41&Lang=fr&Book=False>

³⁴ Laurent É., 2015, Faut-il négocier notre avenir climatique au moyen de quantités d'émissions ou de prix du carbone ?, *Négociations*, 2015/2 (n° 24), p. 39-47. DOI : 10.3917/neg.024.0039

Éloi Laurent, économiste, chercheur à l'OFCE, a été cité par Jean-Paul Chanteguet comme faisant partie des économistes consultés par les députés pour leurs travaux sur la fiscalité écologique (entretien du 19 mai 2016).

³⁵ Think tank co-présidé par Hinojosa (ancien président du Mexique) et Nicholas Stern.

³⁶ OCDE, 2012, *OECD Environmental Outlook to 2050: the Consequences of Inaction*, Paris: OECD. Synthèse en français [En ligne] (consultée le 11 juillet 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/env/indicateurs-modelisation-perspectives/49884240.pdf>

Parry I., Heine D., Lis E., Li S., 2014, *Getting Energy Prices Right : From Principle to Practice*, Washington: IMF. [En ligne] (consulté le 11 juillet 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.greenfiscalfpolicy.org/wp-content/uploads/2014/11/Getting-Energy-Prices-Right-Full-Publication.pdf>
<http://www.worldbank.org/en/programs/pricing-carbon>

The Global Commission on the Economy and Climate, 2014, *Better Growth, Better Climate, the New Climate Economy Report. The Synthesis Report*, Washington: The Global Commission on the Economy and Climate. [En ligne] (consulté le 11 juillet 2017) Disponible à l'adresse : http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2014/08/BetterGrowth-BetterClimate_NCE_Synthesis-Report_web.pdf

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014, *Climate Change 2014 : Mitigation of Climate Change*, New York: Cambridge University Press. [En ligne] (consulté le 11 juillet 2017) Disponible à l'adresse : https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_frontmatter.pdf

mentionne également un groupe d'experts internationaux (dont il fait partie) qui rassemble des économistes dont la renommée assoie la légitimité de défendre et promouvoir l'idée de donner un prix au carbone³⁷.

Plus spécifiquement, le basculement de la fiscalité est diffusée et prônée à l'échelle européenne. Ainsi, parmi les arguments de la révision de la directive énergie (toujours pas réalisée), il est fait référence³⁸ à la stratégie *Europe 2020*, communication de la Commission européenne (2010) dans laquelle il est écrit :

« Par exemple, il est préférable d'éviter toute augmentation de la fiscalité sur le travail, comme cela a pu être le cas dans le passé, au détriment de l'emploi. Au contraire, les États membres devraient s'efforcer de déplacer le fardeau fiscal du travail vers l'énergie et l'environnement, dans le cadre de systèmes d'imposition plus "écologiques" » (p. 29-30)³⁹.

L'accueil de la COP 21 à Paris fin 2015⁴⁰ a été l'occasion d'une mobilisation des différents acteurs déjà mentionnées plus haut, institutionnels, politiques, académiques et autres, pour maintenir l'idée d'une tarification du carbone sur l'agenda politique climatique, et, à cette occasion, à l'échelle mondiale et européenne, appelant à une mise en place d'un prix du carbone dans « tous les états »⁴¹. Les experts, économistes et militants s'activent également⁴².

Christian de Perthuis contribue activement à ce processus de diffusion et de concrétisation de la mise en place d'une tarification du carbone, en s'appuyant également sur différents lieux, académiques ou autres⁴³. Nous n'évoquerons ici que quelques activités du président du CFE repérées à l'occasion de la préparation de la COP 21 afin de montrer que cette mobilisation pour une tarification du carbone est toujours active et qu'elle s'exerce par différents lieux, institutionnels et académiques ou experts, nationaux et internationaux. Nous citerons par exemple le séminaire de travail organisé conjointement par Jean Tirole (TSE-Toulouse School of Economics) et Christian de Perthuis (CEC, Univ. Paris-Dauphine) sur les enjeux économiques de la COP 21, au ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, le jeudi 4 juin 2015. Les deux économistes, dans la perspective de la COP 21, ont lancé « une démarche commune de mobilisation d'économistes pour souligner le rôle des instruments économiques et de la tarification du carbone dans tout accord international »⁴⁴. Par

³⁷ URL : www.carbon-price.com

Parmi les auteurs de publications téléchargeables sur le site (consulté le 11 juillet 2017), on trouve par exemple : Joseph E. Stiglitz (2001 Nobel Laureate in Economics), Jean Tirole (2014 Nobel Laureate in Economics), Martin L. Weitzman (Professor of Economics at Harvard University), William Nordhaus (publishing papers on climate change since 1977)

³⁸ *Memo/11/238* du 13 avril 2011 (Bruxelles, ec.europa.eu, consulté le 22/01/2016) explicitant la proposition de révision de la directive (Commission européenne, 2011, *Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE : proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, COM(2011) 168 final, Bruxelles, le 13.4.2011, 13 p. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2016) Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0168&from=FR>.

³⁹ Commission européenne, 2010, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Communication de la Commission COM(2010) 2020 final, Bruxelles, le 3.3.2010, 38 p. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2016) Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>

⁴⁰ Conférence sur le climat : du 20 novembre au 12 décembre 2015 (Le Bourget).

⁴¹ Titre d'une tribune du journal *Le Monde* daté du 29 octobre 2015, signée par Christine Lagarde, Directrice générale du FMI, et Jim Yong Kim, Président de la banque mondiale : [En ligne] (consulté le 10 juillet 2017) Disponible à l'adresse : http://www.lemonde.fr/economie/article/2015/10/28/tous-les-etats-doivent-taxer-le-carbone_4798361_3234.html

⁴² Par exemple Nicolas Hulot et Alain Grandjean (économiste, fondateur et associé de Carbone 4, cabinet de conseil et d'études sur le carbone) :

Hulot N., Grandjean A., 6 novembre 2015, L'indispensable signal-prix, *Les Échos* [En ligne] (consulté le 26 avril 2016) URL : http://www.lesechos.fr/06/11/2015/LesEchos/22061-047-ECH_l-indispensable-signal-prix.htm

⁴³ Voir le chapitre sur la mise en place du CFE où nous reprenons les propos de Christian de Perthuis qui nous a retracé son parcours sur le chemin de la tarification du carbone (entretien, le 9 juillet 2014).

⁴⁴ Cette démarche a consisté à élaborer un Appel des économistes intitulé *Les voies d'un accord ambitieux et crédible à Paris*. [En ligne] (consulté le 14 avril 2016) disponible à l'adresse : <https://sites.google.com/a/chaireeconomieduclimat.org/tse-cec-joint-initiative>

ailleurs, Christian de Perthuis a réalisé de nombreuses interventions écrites, notamment par les médias propres à la Chaire Économie du Climat⁴⁵. Citons également, à titre d'illustration de son implication internationale, l'identification de Christian de Perthuis parmi les contributeurs au *Harvard Project on Climate Agreements*⁴⁶.

I.II. Donner un prix au carbone

Nous revenons ici sur les différentes raisons ou objectifs énoncés par les acteurs au prix du carbone, et par la fiscalité. Deux formulations ont principalement été données : la référence au « facteur 4 » et la notion de « signal-prix ».

1.2.1. Le « facteur 4 »

Le premier avis diagnostic adopté par le CFE, qui porte sur *Introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française* (28 mars 2013), expose en premier lieu le contexte des objectifs de réduction d'émission de gaz à effet de serre (ONU, Europe, France) et donne au « facteur 4 » français (loi n° 2009-967 Grenelle I⁴⁷) le statut de référence objective à l'idée de donner un prix au carbone des secteurs d'émissions diffuses (*i.e.* hors secteurs couverts par le marché des permis) – transports, habitat, agriculture.

« Et donc, on a fait un premier avis qui consistait à dire : on ne peut pas viser le facteur 4 en France si quelque part on ne tarifie pas le carbone dans les secteurs d'émissions diffuses que sont le transport, l'habitat et l'agriculture, de façon complémentaire au système européen ; et ce diagnostic, je crois, était à peu près accepté par tout le monde. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Sur le carbone, où on a aussi beaucoup de propositions, qui était historiquement la contribution climat énergie, on est beaucoup plus dans le fait de donner un prix au carbone pour aller vers le facteur 4, réduire les émissions, discriminer les énergies fossiles, intégrer le coût des émissions de GES, etc., au prix des énergies fossiles. C'est beaucoup plus classique. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Les arguments qui sont formulés par les membres du CFE sont de trois ordres : économiques, sociaux, politiques.

Les arguments économiques, portés au premier titre par le président Perthuis, visent à promouvoir l'intérêt des mécanismes de marché pour régler (au moins en partie) les problèmes climatiques. Les acteurs qui les énoncent reprennent à leur compte le vocabulaire afférent : externalités, signal-prix...

« Si vous voulez, ce que je pense, c'est que la très grande majorité des politiques publiques liées à l'environnement utilise des systèmes de normes et de réglementation ; je pense que ces systèmes de normes et de réglementation ont évidemment une utilité, que dans certains

⁴⁵ La Chaire publie des *Policy brief*. Pour ce qui nous intéresse ici, on peut citer : Perthuis C. (de), Jouvét P.-A., Trotignon R., novembre 2015, Prix du carbone : les pistes pour l'après COP-21, *Policy Brief de la Chaire Économie du Climat*, n°2015-02. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.chaireeconomieduclimat.org/wp-content/uploads/2015/11/15-11-Policy-Brief-2015-02-de-Perthuis-et-al-FR.pdf>

⁴⁶ URL : <http://www.belfercenter.org/project/harvard-project-climate-agreements>

de Perthuis, Christian and Pierre-André Jouvét. "Routes to an Ambitious Climate Agreement in 2015." Discussion Paper, 2015-71, Harvard Project on Climate Agreements, Belfer Center, June 2015.

⁴⁷ Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1), après la Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique (qui inscrit les engagements de la France en matière de lutte contre le changement climatique).

La formulation du raisonnement qui conduit à introduire une valeur au carbone sur les consommations d'énergies fossiles en réponse à l'objectif du « facteur 4 » (loi du Grenelle de l'environnement) se trouve par exemple, de manière assez typique, dans un rapport produit par le CGDD en février 2013.

« Pour atteindre le "facteur 4" en 2050, tous les experts s'accordent sur la nécessité urgente de donner une valeur au carbone, c'est-à-dire rendre plus coûteuses les activités émettrices de GES (et donc, les consommations d'énergie fossile) qu'elles ne le sont aujourd'hui. » (CGEDD, 2013, p. 6)

CGEDD – Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2013, Le facteur 4 en France : la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, *Rapport final*, n° 008378-01, février, 230 p. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2015) Disponible à l'adresse : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/008378-01_rapport-final_cle0aca84.pdf

cas, c'est absolument incontournable – par exemple, les produits dangereux, les [enjeux] sanitaires ; mais je pense que on peut avoir beaucoup plus d'efficacité économique lorsque on couple ces objectifs de politiques environnementales, y compris lorsque on couple les normes avec des mécanismes d'incitation économique. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Le 1^{er} objectif, c'est d'intégrer tout ce qui est externalités au prix d'un produit pour finalement faciliter le mécanisme de marché, en tous cas avoir un marché qui marche, qui correspond plus à la réalité et qui intègre donc ces externalités ; et l'autre point sur les énergies carbonées, c'est clairement de discriminer les énergies carbonées par rapport aux énergies renouvelables. Donc, ça, ce sont nos deux objectifs et c'est le champ de ce que nous, on propose dans la fiscalité écologique. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Le débat normes/réglementations vs mise sur pied de mécanismes de marché pour le carbone a eu peu d'écho au sein du CFE ; ce qui peut apparaître comme une évidence compte tenu de l'objet même du comité. Cependant, c'est un classique des dispositifs de concertation : aucune lettre de mission ou définition d'un objet de concertation n'ont jamais interdit aux parties prenantes d'aborder les sujets qui les intéressent. En revanche, la formulation de solutions alternatives à la fiscalité a été largement contenue – plusieurs de nos interlocuteurs nous en ont fait part lors de nos entretiens (autopartage, temps de travail, exemple de l'élimination des substances HCFC par l'interdiction, innovations technologiques, énoncés par exemple par les représentants de la CFDT ou de FO, ainsi que par les familles ou le cadre de vie). Lorsque la préférence pour les normes est exprimée, elle l'est pour argumenter sur l'idée de justice sociale. Comme nous le verrons plus loin, la formulation d'un souci pour la justice sociale ou l'équité sociale a été insérée par la plupart des membres du CFE dans une demande d'accompagnement ou de compensation des effets de l'introduction de la taxe pour les entités (entreprises ou ménages) les plus exposées (à court terme).

« Pour moi, la fiscalité, c'est un élément mais ce n'est pas le plus pertinent à mon sens, si on regarde les solutions que l'on veut mettre en œuvre à la loupe de la justice sociale ou de la justice fiscale. Et donc, pour moi, une approche préférentielle déterminante, c'est les normes et la réglementation, qui sont de nature à définir des règles qui s'appliquent à tous en pleine équité ; or, ce qui n'est pas le cas des règles fiscales. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

Des arguments politiques sont également avancés, institutionnels (référence à la Charte de l'environnement) ou au delà des limites des arguments économiques (arbitrage politique).

« La prise en compte de l'environnement, la Charte de l'environnement, qui permet justement d'asseoir juridiquement la fiscalité écologique, avec l'inscription du principe payeur pollueur, donc, c'est dans la Constitution. » (FO 1, 13 juin 2014)

« Mais certains, dans une logique un peu théorique... parce que parfois, au bout d'un moment dans la fiscalité, il y a des grands exposés un peu lyriques, il y a des analyses théoriques, la théorie économique nous dit, etc., etc., il y a des arguments d'autorité, moi, j'ai eu ça quand on a fixé la TGAP aussi, certains nous disaient : les économistes disent combien coûte en externalités négatives la tonne de déchets incinérés et voilà le prix de la TGAP qu'il faut fixer. Argument d'autorité, mais par rapport à quoi ? Quels sont les travaux qui permettent de monétariser ? Donc, ces débats, ils doivent être complètement ouverts, soumis à une expertise, une contre-expertise, et puis après on arrive à un moment donné où ça n'a plus rien de scientifique, c'est complètement de l'argument politique ou c'est de l'arbitrage. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

Cependant, du côté des élus, la reconnaissance de l'idée de donner un prix au carbone s'inscrit dans le registre politique des valeurs pour l'action de protection de l'environnement et, en l'occurrence dans la perspective ouverte par les économistes et le portage de l'intérêt des mécanismes de marché dans ce domaine d'action.

« Pour moi, c'est important pour le moyen-long terme, en termes de philosophie générale de l'action publique ; je pense que le fait de fiscaliser quelque chose qui dégrade l'environnement, c'est donner une valeur à un objet qui existe mais qui n'a pas de prix dans l'économie, donc il faut bien que la puissance publique s'organise pour lui donner une valeur et la faire ressentir par les acteurs économiques, progressivement, avec des dispositifs adaptés, mais c'est notre intérêt sur le long terme. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

1.2.2. Le « signal-prix »

L'expression la plus reprise par les membres du CFE est celle du « signal-prix », typique du registre économique, généralement mobilisée pour argumenter sur l'importance d'orienter les comportements (des consommateurs et des producteurs), et ici, vers l'utilisation de moins d'énergies fossiles.

À commencer par Katheline Schubert, lors de l'une de ses toute premières interventions au CFE : à l'occasion de son exposé sur un « panorama des écarts entre la fiscalité de l'essence et du diesel en France », la professeure d'économie de Paris 1 a rassemblé référence aux externalités (Pigou) et intérêt du signal-prix dans ses « Préliminaires » (ainsi que l'ensemble des enjeux qui jalonnent les travaux du CFE – acceptabilité, concurrence, agents contraints) :

- On ne parle pas de la taxe carbone mais des taxes préexistantes, mises en place pour la correction des externalités locales et pour le financement des dépenses publiques.
- Ce que dit la théorie :
 1. Il convient d'internaliser les externalités, c'est-à-dire de faire payer aux utilisateurs de ressources naturelles le coût social total de cette utilisation, i.e. le coût privé + le ou les coûts externes (congestion, bruit, usure des infrastructures, pollutions locales et globale).
 2. Efficacité vs équité. Il faut veiller à l'acceptabilité sociale des mesures, en corrigeant leur caractère régressif éventuel, par des méthodes qui ne détruisent pas le caractère incitatif du signal-prix précédent.
 3. Agents soumis à la concurrence internationale : il faut également corriger leur handicap éventuel par des méthodes qui ne détruisent pas le signal-prix.
 4. Problème des agents contraints, dont l'élasticité-prix de la consommation est nulle. » (Exposé de Katheline Schubert, Groupe de travail Préservation des ressources, Séance du 30 janvier 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 188)

Les membres du CFE semblent bien s'être approprié l'expression « signal-prix ».

« C'est vrai que jusqu'à l'arrivée de notre actuelle ministre [Ségolène Royal], on n'avait pas vraiment d'états d'âme dans le ministère à considérer que le signal-prix était le signal le plus efficace en termes d'évolution des comportements ; enfin, évolution des comportements au sens large, c'est-à-dire y compris pour orienter vers le choix de technologies qui seraient plus respectueuses de l'environnement. Tout en ayant conscience des risques qu'il y avait sur des aspects sociaux, et donc, qui amenaient à corriger des effets pervers éventuels qu'on peut avoir dans le signal-prix qui frapperait les personnes les plus nécessiteuses. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Nous, au RAC, on travaille plutôt sur la fiscalité énergie-climat des transports mais, en gros, on suit les préconisations de nombreux économistes et scientifiques qui montrent que sans prix élevés sur l'énergie et sur le carbone, on ne réduira pas suffisamment nos émissions de gaz à effet de serre parce qu'il n'y aura pas d'incitation, qui reviendra à un signal prix suffisant pour encourager les innovations dans les technologies bas carbone, encourager le développement des énergies renouvelables, des économies d'énergie, etc. Donc, nous, c'est cette idée là qu'on défend, donc, c'est hausse du prix de l'énergie *via* les taxes. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Moi, je pense, c'est un outil parmi d'autres. Mais, à un moment, c'est vrai que le prix et le coût des choses orientent quand même le comportement des gens et, donc, la fiscalité pour ça est un outil intéressant. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« Deuxièmement, je pense que nous sommes très dépendieux, la meilleure énergie, c'est celle qu'on ne consomme pas dit Hubert Rives ; donc, il n'y a pas aujourd'hui une prise de conscience suffisante de la nécessité de limiter, sans revenir à l'âge de pierre, mais d'être plus sobres dans notre consommation d'énergie et le signal-prix y participe pleinement. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

L'expression semble également d'un usage habituel pour le député Chanteguet.

« À la fois au travers d'un signal-prix, ou de signaux-prix ; c'est-à-dire que nous pensons que cette fiscalité écologique permettrait d'adresser des signaux-prix aux investisseurs, aux consommateurs, aux acteurs économiques et que cela permettrait de réorienter leurs comportements et leurs choix, et que la fiscalité écologique était aussi un moyen de mobiliser des moyens financiers supplémentaires au profit d'une politique de transition

écologique. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Ici, le « signal-prix » est ciblé sur les énergies fossiles et les émissions de CO₂ (gaz à effet de serre).

« Si on veut monter la fiscalité environnementale, si on est un défenseur de la fiscalité environnementale, c'est logique qu'il y ait une taxe carbone, parce que c'est là qu'il y a du volume, c'est là qu'on a de l'effet signal-prix, un peu. Donc, il y a l'effet volume dans la fiscalité environnementale. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Donner un prix au carbone en passant par la consommation d'énergies fossiles soulève des arguments qui mettent en exergue le poids de cette consommation sur le budget des ménages. Le plus souvent, le cas du diesel ou de la voiture particulière (consommation de carburants) cristallise les limites d'un accord apparent sur l'utilité et la nécessité de tarifier le carbone.

Le qualificatif « contraint » est souvent mobilisé : mobilité contrainte, consommation contrainte...

« Sur la fiscalité diesel, au sein de l'association, c'est vrai que une augmentation, dans une période assez compliquée, pour ne pas dire très tendue, même si les objectifs en soi étaient intéressants et justifiés, ou justifiables, ça n'allait pas de soi. (...) Comment voulez-vous d'augmenter la carte de transport, vous augmentez l'essence, vous augmentez tout, mais qu'est-ce que vont faire les gens ? C'est-à-dire qu'il faut quand même à un moment une ersatz mais une ersatz fiable qui permette aux gens, notamment de se déplacer ; les transports, c'est un budget important, notamment pour les gens qui ne sont pas sur Paris, vous avez des vrais problèmes puisque c'est leur moyen d'aller travailler à un moment donné ; si, à côté de ça, on ne met pas en place des dispositifs, les collectivités ne mettent pas en place des dispositifs intéressants au point de vue financier pour que les gens puissent se déplacer facilement, que il y ait une vraie cohérence. » (CLCV, 15 mai 2014)

« On a beaucoup de travaux justement, qui montrent que ce type de fiscalité est mal acceptée à juste titre par les plus modestes, donc, dès lors que les consommateurs sont captifs, une organisation comme la CGT va réfléchir à une évolution de cette fiscalité écologique. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Dans le même temps, certains énoncent un contexte économique dans lequel le prix de l'énergie est faible et a baissé tendanciellement sur longue période ; ce qui a conduit à une dépendance à l'énergie ou à l'automobile. L'outil fiscal, qui renchérit le prix de l'énergie, devient alors un moyen d'inciter à réduire cette dépendance, au même titre qu'une baisse de ce prix dans le temps aurait engendré cette dépendance.

« Personne n'en est conscient, mais on a un euro super fort, et un prix de l'énergie qui n'est pas élevé, donc tous ces gens dont une fraction importante du revenu est consacrée à l'énergie, si le prix de l'énergie augmente significativement, ils sont piégés, sans taxe ; ce n'est pas la taxe qui les piège, c'est leur dépendance à l'énergie, c'est leur organisation personnelle. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

« On voit quand même que, au fur et à mesure des quarante, cinquante dernières années, il faut de moins en moins d'heures de travail pour se payer un litre d'essence, ou un litre de gasoil ; que, à cela s'ajoute une fiscalité dérogatoire sur le gazole par rapport à l'essence, donc une incitation à la diésélisation du parc automobile, et bien évidemment l'absence du coup de réalité du fait que utiliser sa voiture, c'est aussi faire un choix qui peut avoir des conséquences en termes de pollution, notamment dans les grandes zones urbaines. Et donc, on s'est beaucoup interrogé sur, finalement, est-ce que la fiscalité peut être un outil ? Alors, on s'est dit, c'est un outil, mais parmi d'autres. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Le choix de tarifier le carbone par l'intermédiaire d'un outil fiscal – ici, la TICPE – repose sur une deuxième idée, tout aussi dominante, celle de substituer la fiscalité écologique à la fiscalité portant sur le travail (ou le capital de production). Cette idée est le plus souvent formulée comme le basculement de la fiscalité du travail vers [la consommation] des ressources rares. Les membres du CFE se sont aussi largement exprimés sur cet aspect.

I.III. Basculer vers une fiscalité environnementale

1.3.1. Définition du principe de basculement

L'idée de passer de la fiscalité sur le capital et le travail à une fiscalité sur [la consommation des] ressources rares est au fondement de la définition d'un principe de « basculement » vers une fiscalité écologique. Plusieurs de nos interlocuteurs mobilisent effectivement cette formulation, argumentant sur le poids de la fiscalité actuelle sur l'emploi ou l'activité économique.

« De façon très générale, déjà pour commencer, nous, ce qu'on défend, c'est un basculement de la fiscalité traditionnelle en fait, qui pèse beaucoup sur l'emploi, vers une fiscalité plus écologique. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« On insiste sur la thématique du transfert des charges fiscales qui pèsent sur le travail vers les pollutions et les ressources rares de l'environnement. Et donc, oui, on était ravis qu'il y ait ce comité qui se crée et qu'on puisse y participer. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« (...) plus que jamais la difficulté éternelle de la fiscalité écologique : tout le monde est d'accord pour dire que c'est absurde de fiscaliser l'emploi, l'activité économique, il vaudrait mieux fiscaliser ceux qui pénalisent la société, à savoir la dégradation de l'environnement ou la consommation de ressources, tout le monde est d'accord sur le long terme mais le passage à l'acte... » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

L'objectif du basculement est économique.

« Un objectif économique qui consiste à baisser d'autres impôts qui sont, alors en langage économique, on dit les impôts les plus distorsifs, ça ne veut rien dire, en gros on va dire les impôts qui pèsent le plus sur l'activité. Je pense qu'aujourd'hui dans la situation du pays, de fait, il y a un problème sur les coûts salariaux, je pense qu'il faut baisser les impôts qui pèsent sur les coûts salariaux et si possible cibler au maximum les secteurs d'activités qui sont les plus sensibles à ce type de compétition. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« (...) le but [de la fiscalité écologique] c'est taxer le carbone pour être sur une trajectoire facteur 4 et, nous on a [plutôt] l'idée, au delà de ça, d'aller vers un basculement de la régulation, en baissant les charges sur l'emploi et en augmentant la fiscalité écologique, en défendant les vertus que ça a au niveau économique, voire social. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Ce raisonnement renvoie à la notion de « double dividende ». Les membres du CFE mobilise aussi cette notion, implicitement ou explicitement, pour se l'approprier ou la contester.

« Et moi, si vous voulez, je ne crois ni à la capacité de l'État de tout réglementer, ni à la capacité des citoyens de devenir vertueux écologiquement. Je ne dis pas qu'il ne faut pas, mais je pense que, au milieu de tout ça, si on trouve les bonnes incitations économiques, on peut avoir beaucoup plus d'efficacité dans l'action publique sur l'environnement, parce que la première raison pour laquelle c'est intéressant de tarifier les nuisances environnementales, c'est que ça va coûter moins cher après » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Et je pense que si on le fait bien, on peut en plus faciliter la résolution d'autres problèmes économiques qu'on a, notamment le fait qu'il y a des impôts qui pénalisent l'économie, donc fiscalité de substitution, pas d'addition. Mais après, on ne va pas gérer les déchets nucléaires avec de la fiscalité environnementale, même si il faudrait mettre dans le tarif de l'électricité le coût que ça représente. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Les syndicats de salariés s'opposent à la notion de « double dividende » parce que les bénéfices attendus s'appuient sur une baisse des cotisations sociales.

« (...) souvent le double dividende est lié à quelque chose de spécifique que les organisations syndicales récusent, qui est la réintroduction des recettes dans la baisse des cotisations sociales, nous, on n'en veut pas. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Afin de faire admettre à la population l'instauration d'une fiscalité écologique qui n'est de fait qu'une TVA supplémentaire, est développée l'idée d'un "double dividende". Or, si l'existence d'un dividende environnemental s'avère déjà douteux en raison des taux de taxe en relation avec les dommages, il est possible de conclure que pour les salariés le double dividende constitue une supercherie. En effet, dans le cadre de la réforme fiscale présentée,

les employeurs bénéficient d'un allègement du montant des cotisations (CICE- branche famille). Or, ces cotisations dites patronales, bien que versées par l'employeur aux organismes sociaux représentent en réalité, une partie du salaire auquel l'employé renonce dans l'immédiat pour financer solidairement des prestations. (...) Parallèlement, le salarié/consommateur va devoir acquitter des éco-taxes sur des produits, éco-taxes totalement déconnectées de son revenu, et dont une partie seulement viendra financer la protection sociale car l'autre partie des sommes recueillies sera utilisée soit directement pour des dépenses en lien avec l'environnement, soit pour alimenter le budget général de l'État. Ainsi, le salarié devra assumer la perte de salaire correspondant à l'abandon des cotisations dites patronales et sera dans l'obligation de payer des taxes sur sa "mauvaise consommation". Les salariés se font donc avoir deux fois. » (FO 1, 13 juin 2014)

Selon les représentants de FO, parler de poids de la fiscalité sur le travail constitue un abus de langage.

« Le discours des libéraux, du patronat sur les bienfaits de la fiscalité écologique : "oui, c'est bon pour l'environnement, c'est bon pour l'économie car on va alléger les impôts, les cotisations qui pèsent sur le travail". Or, les cotisations, ne constituent pas une charge pour les entreprises, c'est un sursalaire. » (FO 1, 13 juin 2014)

« Oui, c'est un salaire différé, c'est un salaire socialisé. » (FO 2, 13 juin 2014)

Pour les employeurs, c'est plutôt le timing entre destruction et création d'emplois qui pose problème dans la notion de double dividende.

« Pour vous donner un exemple, on avait eu un jour la représentante du RAC à qui nous expliquions, données à l'appui, que certains projets pouvaient conduire à des pertes d'emplois considérables et que, si ça devait être fait, il fallait que ce soit fait en connaissance de cause, où elle a répondu mais de toute façon, c'est pas grave, parce que toutes ces évolutions conduiront à créer énormément d'emplois. Elle n'a peut-être pas tort mais il y a sûrement un décalage entre la destruction d'emplois et la recréation [de nouveaux]. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Pour autant, étant donné que la rhétorique du basculement est reprise par nombre d'acteurs, on peut considérer qu'elle donne les termes partagés du problème d'action publique que le CFE a dû prendre à son compte. Toutefois, le patronat, bien évidemment favorable à une baisse des cotisations sur le travail, est opposé au principe de basculement vers une fiscalité écologique, arguant qu'il s'agit alors d'un leurre, un faux allègement des charges. En particulier, parce que celle-ci n'est pas discutée ni mise en perspective avec l'ensemble du système fiscal (enjeu sur lequel nous reviendrons plus bas).

« C'est la théorie, dans la pratique on voit bien que ça ne marche pas, parce que je pense qu'une fiscalité écologique de substitution doit faire partie d'un tout qui est conçu en même temps et on décide : on supprime tels impôts et on les remplace par tel autre ; or, là, la fiscalité écologique vient plutôt après, et puis, on dit : on peut augmenter tel impôt parce que vous avez eu telle baisse. Les deux objectifs étant différents, les entreprises ne considèrent pas ça comme une substitution ; quand on leur dit on va vous alléger vos charges fiscales ou sociales, on ne peut pas admettre qu'après on vous ajoute des taxes. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Le député Chanteguet, qui s'inscrit également dans cette perspective de basculement fiscal, donne la mesure des enjeux financiers que ce principe d'action implique. Les sommes en jeu pour le financement de la protection sociale éclairent sur l'intérêt porté par l'ensemble des membres du CFE de reconsidérer l'ensemble du système fiscal.

« Je ne suis pas opposé à l'idée qui est défendue par certains, c'est le cas je crois de Nicolas Hulot, qui est de dire : on augmente la fiscalité écologique et on utilise les moyens financiers mobilisés pour financer différemment la protection sociale. Ça ne me choque pas. Simplement, je pense quand même qu'il faut pendant un temps donné prévoir des mesures de compensation. Donc, se pose la question, si vous voulez, du budget ou du produit que l'on mobilise et de l'utilisation de ce produit. C'est-à-dire que si on veut véritablement réorienter notre fiscalité et faire basculer une partie du financement de la protection sociale sur de la fiscalité écologique, faut-il encore qu'on s'en donne les moyens ; c'est-à-dire faut-il encore, si vous voulez, que les budgets et les produits mobilisés soient importants. Pour que ce soit significatif. Si on ne déplace que 2 milliards d'euros du financement de la protection sociale vers la fiscalité écologique, l'impact sera très limité. Si on fait, on s'en donne les moyens. Ça veut dire qu'on augmente la fiscalité écologique de manière importante. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Dans sa dimension politique, la défense du principe de basculement fiscal renvoie à une position idéologique prônant, selon différentes formulations, choix de société ou changer de modèle de développement. C'est aussi ce que peut défendre un acteur comme Jean-Charles Hourcade (2015)⁴⁸, chercheur au CIRED, qui a contribué à des rapports du GIEC ou à des études en lien avec la mission *Rocard*.

« Et en même temps, il y avait quelque chose qui était assez fort, je trouve, dans la proposition de résolution sur la fiscalité écologique, dans l'œuvre pédagogique que vous évoquiez, c'était le fait qu'il fallait faire prendre conscience du fait que la production avait été basée uniquement sur deux facteurs, le capital et le travail, et qu'il fallait absolument introduire un nouveau facteur, le fait de prélever les ressources naturelles et de les polluer. Et ça, c'est ça vraiment qui fondait un basculement idéologique. » (Valérie Lainé, conseillère du Président Chanteguet, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

« Oui, c'était un basculement idéologique, oui, complètement. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

« Et ça, ce n'est pas encore passé parce que on n'a pas remis la fiscalité à plat, et parce que on n'a pas encore changé de modèle. » (Valérie Lainé, conseillère du Président Chanteguet, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

« Et donc, notre participation au comité fiscalité écologique s'est inscrite bien dans cette tension entre un côté de nous qui est très favorable à l'émergence d'une fiscalité écologique parce qu'il faut changer le modèle de développement, et un côté de nous aussi qui est de dire attention à ne pas continuer à empiler des mécanismes proportionnels, puisque la fiscalité est déjà trop proportionnelle en France, et donc, il faut aussi penser à rééquilibrer la fiscalité globale. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Le basculement de la fiscalité est un registre dominant constitué à l'échelle internationale. Il fait figure de référentiel d'action que le CFE a mis en avant. Ainsi, l'avis n°1 sur l'introduction d'une assiette carbone fait référence à la révision de la directive européenne de 2003 sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité⁴⁹.

Les comparaisons de fiscalités européennes sont prodiguées aux membres du CFE et servent de démonstration à un certain « retard de la France » en matière environnementale.

« Après, c'est vrai qu'il y avait eu aussi ces analyses qui positionnaient la France par rapport au reste des pays de l'Union européenne et qui montraient qu'elle était quand même en retard ; si je me souviens bien, je crois que c'est 1,80% de son PIB qui est constitué de la fiscalité écologique et je crois qu'on est à la 25^{ème} place au niveau européen, donc il était ressorti des premières études présentées aux membres du CFE que la France était un peu à la traîne. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Et, pour que les membres du CFE s'approprient ce référentiel international, Christian de Perthuis a fait intervenir des personnalités étrangères, notamment un représentant de la commission européenne⁵⁰ : la pédagogie par l'exemple.

« Et moi, je pense que ce qui peut amener les décideurs politiques à parfois réviser même les idées toutes faites qu'ils ont, si vous voulez, c'est plus les retours d'expérience sur l'étranger que en gros des discours d'économistes sur la nécessité d'internaliser les coûts externes. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

⁴⁸ Hourcade J.-C., 2015, La taxe carbone : une idée toujours d'avenir si..., *Revue de l'OFCE*, 2015/3 (N° 139), p. 167-196. DOI : 10.3917/reof.139.0167

⁴⁹ Commission européenne, 2011, *Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE : proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, COM(2011) 168 final, Bruxelles, le 13.4.2011, 13 p. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2016) Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0168&from=FR>

⁵⁰ Rolf Diemer (chef d'unité, DG fiscalité et union douanière, Unité C2 "Taxes environnementales et autres taxes indirectes", Commission européenne), 2013, *Fiscalité d'énergie : Directive 2003/96/CE et la proposition de directive COM(2011) 169*, Paris, Sénat – Comité pour la fiscalité écologique, 13 juin 2013, ppt, 30 slides. [En ligne] (consulté le 4 février 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/31-4.pdf>

Mais, la légitimation internationale la plus efficace semble venir de l'OCDE. Selon Christian de Perthuis, cette référence vient en appui d'une démonstration par les expériences étrangères et met en perspective internationale et européenne le cas de la France.

« Et puis, on a bénéficié quand même d'un soutien un peu implicite, enfin pas un soutien explicite, mais on a quand même sur ces thématiques là aujourd'hui un soutien assez fort de l'OCDE si vous voulez. Puisque il y a à l'OCDE maintenant une cellule sur la fiscalité écologique, que je connais bien, qui en gros défend l'idée que substituer de la taxe environnementale à de la taxe qui pèse sur le coût du travail ou le coût du capital, c'est plutôt bon pour l'économie. Donc, si vous voulez, quand l'OCDE dit une chose, vous savez, c'est un peu comme dans l'énergie, si on me demande quel sera le prix du pétrole en 2020, je ne serai pas très crédible, si l'économiste en chef de l'AIE vous dit quel est le prix du pétrole en 2020, il n'a pas plus d'outils que moi mais c'est le chef économiste de l'AIE. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Donc, ça, c'est pas mal et ça renforce aussi un peu notre crédibilité dans les instances internationales. À Bruxelles et à l'OCDE, c'est des dossiers qui sont porteurs, si vous voulez, parce qu'aujourd'hui il y a une vraie problématique internationale là-dessus. Quand même ça nous sort un peu de notre petit état hexagonal, vous voyez. Je vais vous prendre l'exemple essence-diesel ; vous dites : c'est quand même bizarre ce différentiel de taxation, il existe en France, il existe en Allemagne, il existe aux Pays-Bas, il n'existe plus au Royaume Uni, il n'a jamais existé aux États-Unis sauf qu'aux États-Unis les taxes sont beaucoup plus faibles, aux États-Unis l'essence est moins taxée que le diesel ; en Asie, c'est pareil... Donc, on n'est plus, nous, dans un régime d'exception par rapport à la norme si vous voulez, internationale ; ça, ça pèse quand même sur les esprits. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Les membres du CFE, qui en ont également connaissance, ont pu se l'approprier ou la contester. Soit d'un point de vue idéologique en étiquetant ce référentiel de politique libérale.

« Je crois que vous avez bien compris que la décision d'instaurer une fiscalité environnementale s'inscrit dans un processus dont l'initiative n'incombe pas uniquement au gouvernement français après le Grenelle de l'Environnement mais s'inscrit dans une politique mise en œuvre plus largement au niveau européen et intégrant les préconisations de l'OCDE en faveur d'un transfert des prélèvements des entreprises vers les salariés et consommateurs. (...) La politique du nouveau gouvernement s'inscrit dans la continuité de la politique libérale fixée par les instances de la Commission européenne en faveur des entreprises. » (FO 1, 13 juin 2014)

Soit sur un registre plus technique renvoyant aux questions de définition du périmètre de la fiscalité « environnementale ». De ce point de vue, le représentant des collectivités territoriales est le plus pointu, compte tenu d'un certain nombre de taxes et redevances gérées par ses mandants et finançant des services entrant dans la catégorie environnementale (TEOM, REOM)⁵¹.

« Les ambiguïtés de ce comité en permanence, c'était, et on l'a tout le temps, de savoir si on travaillait sur de la fiscalité incitative ou de la fiscalité de rendement. Problème de base, élémentaire. Donc, dans les comparaisons internationales, il y avait d'entrée de jeu une sorte d'ambiguïté puisque on est partis du constat qu'il fallait alléger la fiscalité sur le travail pour passer, à l'instar des pays européens ou des pays de l'OCDE, davantage sur une fiscalité environnementale. Et donc, il y avait des observations européennes, des recommandations qu'on va retrouver certainement encore dans les nouvelles recommandations de la Commission, pour dire, il faut que la France allège la fiscalité sur le travail et trouve éventuellement des fiscalités plus incitatives sur l'environnement. Alors, là, on est confrontés à plusieurs problèmes, qui ont été soulevés, notamment par nous. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

Cependant, l'échelle européenne est également mobilisée comme contre-argument. C'est le cas du MEDEF ou de la CGPME, qui estiment que l'instauration d'une taxe carbone ne peut être traitée qu'à l'échelle européenne, en argumentant sur les conditions de concurrence.

« Nous considérons, les entreprises considèrent que une nouvelle taxe sur le carbone ou l'augmentation des taxes, basées sur quoi que ce soit, carbone ou autre, qui ne serait pas mise en place dans toute l'Europe crée évidemment des distorsions de concurrence. Et il y a des travaux au niveau européen sur la mise en place d'une taxe carbone qui pataugent

⁵¹ Le délégué général de l'AdCF indique que la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères) + REOM (redevance d'enlèvement des ordures ménagères) rapportent 7 milliards € et argumente sur l'idée que ces taxes financent des services publics environnementaux mais ne sont pas comptabilisées dans la fiscalité environnementale française au sens d'Eurostat.

depuis des années. Mais certains pays ont déjà des taxes assises sur le carbone, sur le contenu en carbone des énergies en général. Donc, pour nous, évidemment l'Europe est un garde-fou (...) . » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Et puis, notre dernier point, c'est de dire qu'on regrette quand même beaucoup et souvent que les réflexions soient très franco-françaises et que la fiscalité ne s'intègre pas, alors, certes, on comprend pourquoi, mais qu'on n'ait pas une réflexion qui se passe au niveau européen et comme la fameuse taxe carbone, qu'on appelle contribution climat énergie, encore une fois, c'est une taxe franco-française et on a, nous, le sentiment de se tirer souvent une balle dans le pied et quand on parle de compétitivité, tout le monde nous dit : oui, oui, bien sûr, mais ça participe aussi de ça ; et quand on a des taxes que les autres n'ont pas, pour faire court et un peu trivial, forcément, on met toujours un point dans la compétitivité des entreprises françaises. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Le syndicat patronal s'appuie sur une position gouvernementale prise à l'issue de la Conférence environnementale, qui excluait explicitement la taxe carbone des objets de travail du CFE (ce qui était aussi la position prise à l'issue de la mission *Rocard*).

« Dans la conférence environnementale, la taxe carbone, comme je l'appelle, n'était pas censée faire partie des discussions du comité pour la fiscalité écologique, parce que si vous reprenez les conclusions de la première conférence environnementale, la partie fiscalité, il est dit que l'État français s'engage à tout mettre en œuvre pour participer aux travaux européens pour une taxe carbone. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Toutefois, les travaux du CFE ont bien contribué à l'instauration de la CCE, souvent dénommée « taxe carbone » et justifiée par des arguments portant sur le « basculement » de la fiscalité. Dès lors, les membres du CFE semblent s'accorder sur les limites de la segmentation des questions fiscales : pour qu'il puisse être question de « basculement » ou de substitution, la fiscalité « environnementale » devrait être insérée dans une réforme d'ensemble du système fiscal.

1.3.2. Conditions du basculement

La plupart des acteurs interrogés estiment que la mise en œuvre d'une fiscalité écologique doit être mise dans la perspective d'une révision ou d'une remise à plat de la fiscalité dans son ensemble, d'autant plus que s'est greffée sur l'objet spécifique du CFE une demande gouvernementale de contribution au financement du CICE. La fiscalité semble constituer un système pour l'ensemble des personnes interrogées dont le raisonnement consiste à considérer que toucher à un de ses éléments a des conséquences sur l'ensemble. Cette demande est restée lettre morte.

Alors même que les annonces et actions gouvernementales ont introduit, selon les membres du CFE, plus de confusion et d'ambiguïté que de clarification.

Ainsi, un an avant que le CFE soit créé et installé, le gouvernement (Ayrault), dès son arrivée aux affaires, entreprend la mise en place du *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, dont l'instauration du CICE pour les entreprises constitue une mesure centrale. Vient ensuite le *Pacte de responsabilité et de solidarité* au cœur duquel il est question de réformer la fiscalité des entreprises et des ménages et le gouvernement met sur pied un dispositif de concertation sur le même thème – les *Assises de la fiscalité*. Les membres du CFE, dont certains participent à ces dispositifs, ont estimé qu'ils pouvaient insérer leurs travaux dans ce contexte et contribuer à cette annonce de réforme globale de la fiscalité. Comme le rappelle la directrice des affaires fiscales du MEDEF, la lettre de mission du président Perthuis en fait elle-même état.

« 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... » (reproduite dans le rapport du président, juillet 2013, p. 57. Souligné par mes soins).

Et de constater que le CFE n'a pas pu s'insérer dans ce contexte plus global. Cela étant, le MEDEF était également opposé à l'idée que le CFE s'empare de cette réforme plus globale, notamment à cause de la présence des ONG et de leur controverse sur les emplois détruits et créés par la fiscalité écologique.

« Non, non, ça n'a pas du tout été fait, et d'ailleurs, on a bien vu que Bercy n'était pas du tout d'accord pour que ceci soit fait au niveau du comité pour la fiscalité écologique, qu'il voulait clairement cantonner à certains sujets. (...) Entre la lettre de mission et ce que

voulait réellement le ministère des Finances, il y avait un fossé. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Rapidement, le gouvernement a stoppé les aspirations du CFE à insérer ses réflexions dans celles liées à la réforme de la fiscalité.

« Au moment où ils ont commencé à faire le Pacte de responsabilité, ils voulaient remettre à plat la fiscalité, donc à ce moment là, j'ai évidemment fait savoir que, moi, il y avait des éléments qu'on pouvait intégrer qui, en gros, consistaient à accélérer le transfert de fiscalité depuis de la fiscalité qui pèse sur les ressources économiques vers de la fiscalité qui tarifie l'environnement. J'ai eu un écho à peu près nul. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« À un moment, on a cru qu'il y aurait une grande réforme fiscale. En fait, la fiscalité environnementale, on n'est pas sûrs que ce soit une priorité, et en fait, pour l'instant, ça ne l'est pas, ça ne l'est plus, clairement. (...) Parce que Christian de Perthuis à un moment proposait de transférer une part très importante de la fiscalité traditionnelle en une fiscalité écologique. Mais ça n'est plus d'actualité. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Quand on a fait notamment cette note sur le comité et même au sein de la conférence environnementale, quand même il y avait eu l'annonce d'une grande réforme fiscale et nous, nos propositions, elles s'inscrivaient dans ce cadre. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Au CFE, on a dit : d'accord pour la fiscalité écologique, mais en revoyant l'ensemble de la fiscalité en France, parce que si on veut favoriser des actions écologiquement correctes, c'est-à-dire on veut pénaliser les pollueurs au lieu de pénaliser le travail – en gros, c'est ça, puisque la fiscalité repose beaucoup sur le travail – et bien, il faut modifier complètement le système fiscal en France, or le gouvernement, enfin M. de Perthuis nous dit toujours : nous n'avons pas mandat pour revoir toute la fiscalité, on n'a un mandat que pour la fiscalité écologique. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

L'ensemble des membres du CFE s'accorde pourtant pour considérer que la fiscalité est constitué en système, qu'une mesure est susceptible d'en faire bouger les éléments et que, dans le même temps, isoler l'effet d'une mesure, par exemple environnementale, est particulièrement périlleux. Ce qui sert d'argument pour regretter la segmentation des problèmes fiscaux imposée au CFE.

« Sur le principe d'une concertation, etc., on ne peut qu'y être favorable ; travailler sur les sujets de fiscalité, c'est bien sûr intéressant ; ce qu'on peut regretter, mais ça je l'ai dit, c'est que il n'y a pas de réflexion globale, on est dans un espèce d'entonnoir et on regarde pas trop ce qui [se] fait ailleurs. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« Ce qu'on a dit dès le départ, c'est que l'on souhaitait que les travaux du comité soient menés en cohérence avec ce qui se passait dans d'autres instances ; alors, pour les raisons que je vous disais tout à l'heure, c'est-à-dire que je pense qu'il est très difficile d'isoler la fiscalité écologique. Je vais vous prendre un exemple facilement compréhensible. Vous avez des secteurs qui vivent de subventions budgétaires et qui vivent de crédits d'impôts. Est-ce que ça, vous considérez que c'est de la fiscalité écologique ? Si vous êtes fiscaliste, vous répondez non. Si vous avez une approche un peu plus générale, bien évidemment ça va compter dans l'économie du secteur. C'est très très difficile d'isoler une taxe et de dire cette taxe là ne va produire que cet effet là. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Bien sûr, il y a des interdépendances, entre fiscalités nationale, locale, financement des services publics, mode de partage des recettes, effets, encore une fois, si j'incite tel comportement, quel repli, quel report ça peut créer sur d'autres pratiques, est-ce que c'est une réduction des emprises environnementales ou est-ce que c'est répercussion sur autre chose, il faut regarder tous ces aspects systémiques. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

Cette segmentation a été, pour certains, à l'origine d'une abstention ou d'un refus de donner son accord sur certains avis. La représentante de la CGT explicite clairement ce positionnement.

« C'est une position, je dirais, nuancée de notre part, parce que c'est vrai qu'on pense que la fiscalité écologique a, et la fiscalité énergétique a un intérêt. Simplement aujourd'hui, comme on nous refuse le cadre d'ensemble global, c'est très difficile pour nous de nous positionner sur un des éléments du dossier. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Nos entretiens ont été l'occasion pour certains de nos interlocuteurs d'explicitier comment ils appréciaient le caractère global de la fiscalité : fiscalité directe, indirecte (TVA), locale (taxes d'habitation, foncière), interdépendance entre impôt sur le revenu et autres impôts. Et ce qui devait être réformé : capacités contributives, progressivité, justice, incitations.

« La réflexion, pour nous, sur cette fiscalité de l'énergie, c'est de la resituer dans un cadre plus global que celui sur lequel elle se situe aujourd'hui ; plus global au sens regarder la dynamique d'ensemble fiscalité indirecte / fiscalité directe, et regarder les capacités contributives, regarder les problématiques ménages / entreprises ; et plus global, dans le sens où aussi on regarde le cadre européen, comment on se situe par rapport aux différentes directives, si on est au plafond, si on est au plancher, on voit bien qu'il y a un certain nombre d'orientations qu'on pourrait faire progresser au niveau européen pour qu'il y ait un peu moins d'injustices dans l'application de cette fiscalité énergétique et qu'elle soit plus incitative. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Par suite, plusieurs considérations émergent : les distinctions entre directe / indirecte ; progressive / proportionnelle ; ainsi qu'à propos des règles d'élaboration de la TVA, dont les recettes sont également sollicitées pour le financement du CICE.

« On est bien sûr favorable à l'émergence d'une fiscalité écologique mais on souhaite aussi qu'elle s'insère dans le cadre d'une réforme fiscale plus globale qui vise à rendre la fiscalité plus progressive qu'elle n'est aujourd'hui en France, puisque au fur et à mesure on a observé qu'elle l'est de moins en moins au cours des trente dernières années. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Selon nos interlocuteurs qui se sont exprimés sur la fiscalité dans son ensemble, l'impôt sur le revenu, qui repose sur un principe de progressivité, s'avère plus juste que la fiscalité écologique, qui s'appuie sur un principe de proportionnalité.

« Premièrement, on est sur une vision fiscale globale à la CFDT qui est de dire qu'aujourd'hui, il faut d'abord réformer la fiscalité globale et la rendre plus progressive qu'elle n'est aujourd'hui ; donc, le premier outil, bien sûr ce n'est pas la fiscalité écologique, mais plus l'impôt sur le revenu et de lui rendre une progressivité, de supprimer pas mal de niches et d'en faire un vrai outil de redistribution via la fiscalité. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Ce qui interroge du coup sur la place entre la fiscalité proportionnelle et la fiscalité progressive. C'est vrai que, même si on est favorable à l'émergence d'une fiscalité environnementale, on s'est aussi interrogé sur sa place, sur le fait que elle est plus proportionnelle que progressive. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Pour Force Ouvrière, les politiques publiques doivent être financées par l'impôt et, l'impôt le plus juste est l'impôt sur le revenu (direct et progressif car calculé en fonction des facultés contributives). La fiscalité écologique en France est une fiscalité de rendement. En outre, c'est une fiscalité injuste dès lors que le "pollueur" est très souvent enfermé dans une consommation contrainte (mode de chauffage, utilisation du véhicule automobile pour les habitants des campagnes, de la périphérie des villes par ex.). » (FO 1, 13 juin 2014)

« Justement pour tenir compte des capacités contributives, nous sommes attachés à la progressivité de l'impôt et pas à la proportionnalité, et on voit bien qu'en matière de taxation, on a [beaucoup] de proportionnalité. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

L'instrument fiscal qui sera finalement retenu à l'issue des travaux du CFE porte sur la consommation des produits énergétiques, donc une fiscalité indirecte et proportionnelle. Ainsi, on retrouve les raisonnements qui établissent les consommateurs « captifs », victimes d'une fiscalité « régressive ». Ou d'une fiscalité injuste.

« (...) si on considère toujours cette TIPP, un certain nombre de secteurs professionnels ont obtenu soit des exonérations, soit des dégrèvements et qu'en fait ce sont les consommateurs finaux, les salariés, les retraités, bref, des consommateurs captifs, je dirais, qui assument le poids de cette fiscalité qui est une fiscalité régressive, puisque pour ces consommateurs là, il y a pas d'échappatoire. C'est un peu le problème qu'on retrouve avec ce type de fiscalité environnementale, quand on ne peut pas modifier son comportement, on est dans la même problématique qu'une taxe indirecte comme la TVA. C'est-à-dire qu'elle pèse plus lourdement sur ceux qui n'ont que leur revenu pour vivre et qui vont donc dépenser leur revenu pour aller travailler, par exemple, pour se loger, pour se chauffer, pour s'éclairer. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Pour résumer, la Confédération Force Ouvrière est opposée à une fiscalité écologique qu'elle considère comme injuste socialement, inefficace en matière d'action environnementale et dont la mise en œuvre répond essentiellement à préoccupations budgétaires. » (FO 1, 13 juin 2014)

« Ce qui nous paraît important à nous, Amis de la Terre, c'est de réduire la consommation et de réduire la consommation des ressources, on est toujours, nous, Amis de la Terre, dans la même ligne directrice que le Club de Rome ; et donc, dans ce domaine là, rajouter de la fiscalité à la fiscalité, ça ne me paraît pas être une solution pleinement satisfaisante parce que on accroît la fiscalité indirecte et de ce fait, on accroît l'injustice. Et ce n'est pas sûr qu'on arrive au but recherché, d'ailleurs. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« Et puis, on distingue la fiscalité directe et indirecte. C'est-à-dire que on comprend bien que les familles payent tout, au final, au titre de la consommation mais le problème c'est la fiscalité indirecte. Elle n'est ni transparente ni juste car elle ne tient pas compte de la charge contributive des familles. Et on est soutenu dans notre positionnement par les syndicats. En termes de fiscalité, nous insistons dans les lieux de débats, de réunions où nous nous trouvons pour que les décisions soient prises au regard de la composition de la famille, des contraintes qui pèsent sur elle, et que la justice fiscale soit bien mise en œuvre. » (Chargée de mission environnement et développement durable, UNAF, 30 avril 2014)

La segmentation des problèmes fiscaux est également évaluée en termes de cohérence, de lisibilité ou de prévisibilité des mesures. Notamment, parce que, selon les membres du CFE, la fiscalité écologique travaillée isolément fait figure de fiscalité supplémentaire à l'existant, ajoutée, empiée.

« On essaie de répondre à des besoins que, le cas échéant, le climat peut imposer, on peut en discuter, mais à partir d'outils qui vont s'ajouter à des fiscalités, et on pourrait faire cela sur tous les sujets, sur toutes les problématiques de l'époque, pour avoir, au final, une incohérence en matière fiscale, et cette incohérence, elle frappe avant tout ceux qui payent, les salariés et les consommateurs. » (FO 2, 13 juin 2014)

« Donc, ça, c'est vraiment très important, et, nous, nous souhaitons, contrairement à ce qui peut être fait en ce moment, qu'on travaille sur, pourquoi pas, une réflexion sur la fiscalité mais que ce soit dans un cadre général de réforme globale de la fiscalité avec un cadre lisible, stable, qu'on n'y revienne pas sans arrêt. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

En outre, la référence au rapport *Sainteny*⁵², évoqué par plusieurs d'entre eux, renvoie concrètement à des incohérences fiscales ; celles qui touchent plus particulièrement la protection de l'environnement.

« Et le 4^{ème} point auquel on était très attachés, qu'on a porté en premier en fait, c'était la suppression des subventions dommageables à l'environnement qui représentent un montant important ; selon la Commission européenne, c'est entre 3 et 6 milliards d'euros qui pourraient être économisés et générés par cette suppression à l'horizon 2016, donc, ce n'est pas rien. Il y a beaucoup de niches fiscales et de dépenses fiscales qui ont été identifiées, notamment dans le domaine de l'énergie. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« Dans les priorités sur la fiscalité écologique, ce qui me paraît important, c'est de nettoyer d'abord avant de créer du nouveau. Et la conditionnalité des aides me paraît être un point important. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

La segmentation des problèmes fiscaux et les questions qu'elle soulève sont également révélées par des considérations sur l'identification d'un périmètre et d'une mesure de la fiscalité environnementale, comme nous l'avons déjà évoqué plus haut.

« Et on est partis du constat un peu d'Eurostat, on est un certain nombre à avoir dit que c'est très limitatif le champ d'analyse d'Eurostat, c'est que la France aurait une part de sa fiscalité reposant sur des assiettes environnementales beaucoup plus faibles que ses voisins, on serait en retard dans la fiscalité écologique, par rapport aux autres. Première ambiguïté, c'est le gros de la dépense de la fiscalité dite écologique, ce sont surtout les taxes environnementales pesant sur les carburants, sur l'énergie plus largement... Pour nous, c'était assez limitatif, donc on avait demandé, nous, à ce qu'on regarde aussi la

⁵² Sainteny G., 2011, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, Centre d'analyse stratégique, Paris : La Documentation française, Coll. : Rapports et documents, octobre, 414 p. [En ligne] (consulté le 6 avril 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000434.pdf>

En outre, Guillaume Sainteny est venu faire un exposé *Fiscalité de l'environnement* lors de la séance plénière du 28 mars 2013.

taxation et la fiscalité de financement de services publics environnementaux. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

« On rappelle d'abord, contrairement à ce que peut dire le gouvernement, mais c'était celui-là comme l'autre, c'est que on a l'habitude de dire que la fiscalité écologique française est bien en deçà de la moyenne européenne ; ce qui, sur un certain volet de taxes environnementales, peut se vérifier, mais, nous, à la CGPME, on souhaite vraiment que soit pris en compte l'ensemble de la fiscalité ; alors, elle peut être aussi, c'est pas fiscalité au sens propre du terme, mais souvent, quand on nous dit la fiscalité environnementale elle est faible, on se limite à un certain nombre de taxes et ça va souvent au delà, il y a des éco-contributions, il y a des taxes, on ne parle jamais de la TEOM, un certain nombre de choses. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

I.IV. Le formatage de et par la fiscalité

L'implication directe de Bercy induit un formatage des mesures issues du CFE.

1.4.1. Un dogme : pas de taxe nouvelle

Tout d'abord, les travaux du CFE ont dû répondre au dogme porté par le gouvernement, celui qui énonce qu'aucune taxe nouvelle ne sera créée et dont la traduction est nommée « isofiscalité » par tous nos interlocuteurs.

« On est pour la fiscalité écologique mais on souhaite qu'elle soit faite à un niveau de prélèvements obligatoires constant, ils parlaient alors d'isofiscalité, et donc, qu'il y ait ce transfert de charges entre celles qui pèsent sur le travail et celles qui doivent peser sur la pollution . » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« Je suis d'accord, parce que je suis un écolo, pour qu'on tienne compte dans la fiscalité des questions environnementales pour orienter les comportements mais ça ne doit pas se superposer à la fiscalité actuelle. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« Les transports étaient dans le bureau environnement, donc on en a discuté au bureau environnement, il ressort que, avant même d'avoir eu le projet du comité de de Perthuis, on a eu une émanation qui disait en gros, une augmentation actuelle avec tout ce qu'il y a comme termes de fiscalité, ça ne va pas être possible, donc, il faut qu'on défende le principe de la fiscalité constante, c'est-à-dire que si on augmente certaines choses, il va falloir par ailleurs diminuer autre chose. Qu'on reste dans une fiscalité constante sans augmentation ou d'à-coups. » (CLCV, 15 mai 2014)

« La fiscalité écologique, on a une posture simple au MEDEF, surtout en ce moment, c'est : pas de fiscalité supplémentaire et principalement, pas de fiscalité supplémentaire sur les facteurs de production. Donc, la fiscalité écologique ne rencontrait pas d'hostilité, voire pouvait parfois rencontrer un certain intérêt au MEDEF parmi les entreprises, à condition qu'elle n'augmente pas le poids des prélèvements obligatoires. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« (...) cette posture que nous avons prise et qui était partagée par le gouvernement d'ailleurs, puisque dans la première conférence environnementale, c'était écrit très très clairement qu'il ne devait pas y avoir de nouvel impôt et que ce devait être une fiscalité de substitution. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« On a trop eu le sentiment, notamment dans les derniers travaux de CFE, que c'étaient davantage des fiscalités de rendement, bien qu'ils s'en défendent. Donc, d'abord une fiscalité incitative, une fiscalité à pression, j'allais dire, pression constante, c'est le fameux principe de l'isofiscalité, qu'on partage d'ailleurs dans le collège employeurs, c'est de dire : on a quand même en France un taux de prélèvements obligatoires très élevé, que nos entreprises sont aujourd'hui dans une situation quand même compliquée, que la fiscalité a, depuis quelques années, largement augmenté et que on arrive à un taux de fiscalité tel qu'il devient de moins en moins acceptable socialement et économiquement ; s'il n'y a pas un principe d'acceptabilité sociale, on ne va pas y arriver. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« Nous, on ne demande pas davantage de fiscalité écologique, on demande mieux, mais pas davantage. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« Donc, déjà il y avait une ambiguïté, parce qu'après on a passé notre temps, quand on a commencé à essayer de trouver des recettes fiscales nouvelles sur l'environnement, etc., à chaque fois le débat, c'était de dire pas d'alourdissement sur les entreprises, il y a ceux qui disaient sur les ménages, les syndicats de salariés en disant : c'est en concurrence d'une baisse du coût du travail, mais c'était déjà vendu ça ; et puis après, il y avait aussi les

nouveaux mots d'ordre gouvernementaux, plutôt baisser la dépense publique, il y a eu toute la révolte fiscale de la fin 2012, qui a quand même considérablement refroidi les ardeurs » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

« Oui, complètement, on est bien d'accord. Oui, oui tout-à-fait. C'est pour ça que pour moi, si vous voulez, les propos de Ségolène [Royal] parlant d'écologie punitive ou de fiscalité punitive, c'est très déstabilisant. Et on n'a pas été en mesure, si vous voulez, de contrer cette dénonciation parce qu'il y avait une force médiatique assez importante ; et, en plus, on est arrivés au moment où Moscovici, ministre de l'économie, a dit... trop de fiscalité... Enfin, c'était très déstabilisant. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Mais l'isofiscalité fait figure de mythe.

« Avec une grosse contradiction que tout le monde a, c'est que la plupart des parties prenantes veulent à la fois que la fiscalité écologique n'augmente pas les impôts mais en même temps disent : mais le produit logique de la fiscalité écologique, c'est de financer l'écologie. Or, ça, ce n'est pas possible, si vous voulez, on ne peut pas dépenser deux fois le même euro. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Et la grosse difficulté que j'ai eue, c'est que non seulement on ne peut pas dépenser deux fois le même euro mais on ne peut pas le dépenser trois fois, parce qu'en plus le Budget, lui – je parle du Budget Bercy –, avait quand même en permanence l'idée que, si au passage, il pouvait en plus récupérer un peu d'argent pour réduire les déficits publics, ce serait bien. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« C'est une doctrine pieuse ; c'est-à-dire, on a en permanence des objectifs contradictoires à la fois de simplifier, de rendre la vie plus simple aux entreprises, aux particuliers, ne pas créer de nouvelles taxes, ne pas créer de nouvelles dérogations aussi [...] Ça, c'est un objectif permanent et puis, à côté de ça, comme il faut des ressources fiscales nouvelles, c'est un peu contradictoire. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

Ou de leurre.

« Et une fois que les organisations patronales ont eu gain de cause sur le CICE, elles ont fait comme si le raisonnement à isopérimètre, à iso-prélèvement obligatoire se jouait hors CICE ; alors, là, on a commencé à dire : non, ce n'est pas possible, c'est-à-dire que c'est avant CICE qu'on raisonne. On est neutre sur les prélèvements obligatoires, voire on va même à la baisse des prélèvements obligatoires, mais il y a certaines fiscalités qui ont vocation à remplacer de la fiscalité dans le travail, donc on n'est pas à fiscalité identique sur la fiscalité environnementale, l'idée, c'est de la faire monter en puissance. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

1.4.2. Trouver une recette pour le CICE

Le formatage par la fiscalité de l'instrument choisi induit une recherche de recettes, de rendement. En outre, la recherche de recette était explicite avec la commande gouvernementale de contribuer au financement du CICE.

« De toute façon une mesure fiscale, c'est avant tout une recette... C'était peut-être l'ambiguïté permanente du comité. C'est-à-dire que pour le gouvernement, c'était un objectif de recette, alors que Christian de Perthuis aurait voulu en faire un outil de politique environnementale. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Chaque direction, chaque ministère apportait sa compétence en fonction de son expérience et de ses modèles. Mais, maintenant, je dirais que la seule consigne qui nous venait du cabinet, c'était le rendement. C'est-à-dire : il faut trouver un financement au CICE. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

Mais, cette commande de rendement vient heurter les attendus largement partagés d'une fiscalité environnementale : selon l'ensemble des membres du CFE, une fiscalité visant la protection de l'environnement doit d'abord permettre d'orienter les comportements (d'où, comme nous l'avons vu plus haut, le portage du « signal-prix »).

« Ensuite, on souhaite que ce soit une fiscalité incitative et pas une fiscalité de rendement et on a vu que très vite, et ça, c'était je pense un gros problème qui s'est posé au sein du comité pour la fiscalité écologique, c'est que très rapidement, ils nous ont dit : on a cet objectif de rendement pour le CICE de 3 milliards à l'horizon 2016. On avait donc ce pavé dans la mare au milieu des discussions, c'était compliqué de négocier les choses avec ça. Ça nous empêchait de raisonner librement et de partir sur la base d'une fiscalité incitative,

alors que pourtant dans la lettre de mission de Christian de Perthuis, dans toutes les orientations qui ont été données au comité, il y avait cette volonté d'orienter les comportements vers des comportements plus responsables allant dans le sens de la préservation de l'environnement. Donc, 2^{ème} point, on soutenait une fiscalité incitative. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« Nous nous retrouvons tous, et notamment avec de Perthuis, sur les principes qui sont de dire que la fiscalité écologique ne doit pas être une fiscalité de rendement ; alors là, on est tous d'accord. Sauf que quand ça passe à Bercy, ce principe là est complètement fourvoyé. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« Je pense que c'est une fiscalité qui est intéressante puisqu'elle vise à modifier des comportements ; et quand je dis ça, je pense à l'ensemble des comportements, y compris les modes de production. Et on a quelques exemples en fiscalité environnementale où il y a eu des modifications de process de production ; je pense aux lessives par exemple, la taxe sur les phosphates a conduit à ce qu'il y ait une modification des process de production. Donc, on voit bien que la fiscalité environnementale peut avoir un effet sur la modification des comportements. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Ce qu'on peut reprocher, c'est que tout a été quasiment pris sous l'angle, je vous l'ai dit à plusieurs reprises, taxes, et pas sous l'angle essayons de voir des dispositifs incitatifs, évalués régulièrement pour voir si ça a de l'effet ou pas. Il y a cette pression de chercher des recettes pour l'État ou pour les collectivités locales, qui fait que tout le débat est biaisé. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« On dit : nous, on n'est pas défavorable à la fiscalité environnementale, mais on demande quand même que cette fiscalité soit d'abord et surtout incitative, l'idée, c'est bien évidemment de faire évoluer les comportements, les processus, etc., que ce soit encadré, accompagné, et non, une fiscalité de rendement. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

L'incitation reste la qualité première d'une fiscalité environnementale, même si concrètement, cette qualité n'est pas toujours effective, perceptible ou efficace lorsqu'elle est, comme ici, appliquée à la consommation d'énergie. Cette balance entre incitation et rendement, qui a traversé l'ensemble des travaux du CFE, reste toujours en suspens dans le domaine environnemental⁵³

« C'est toujours une fiscalité un peu couperet, une fiscalité un peu négative, enfin, comme bien des fiscalités, ce n'est pas une fiscalité incitative, ce n'est pas quelque chose qui favorise les bonnes pratiques, c'est plutôt des choses qui pénalisent les mauvaises pratiques. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

« Je pense que cette fiscalité énergétique n'est pas suffisamment incitative dans l'évolution de nos modes de production et dans notre appréhension de l'énergie ; c'est-à-dire qu'elle ne se situe pas assez en amont, elle se situe en fait toujours au niveau du consommateur final et du comportement individuel ; or, nous, on pense que ce n'est pas comme ça qu'on obtiendra des avancées significatives. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Selon la directrice des affaires fiscales du MEDEF, l'incitation des comportements par la fiscalité reste en deçà des attentes de ses porteurs, qui, par suite, l'auraient érigée en doctrine, donc l'auraient rendue indiscutable lors des travaux du CFE.

« Sur ces sujets pointus, la fiscalité vient après, en outil. En fait, nous, ce que nous avons un peu regretté, c'est que, au bout d'un moment, on a bien vu que la philosophie ou la doctrine qui sortaient de ces travaux, c'était que l'instrument fiscal avait toujours un intérêt : c'est-à-dire que, ce n'est peut-être pas extraordinaire, mais rajouter un peu de fiscalité, ça a toujours un petit effet sur le comportement donc, même s'il y a 15 000 outils économiques, x réglementations, ça ne peut pas faire de mal de mettre un peu plus de fiscalité. Avec ce défaut ou qualité français que les quelques fiscalités écologiques qui existent sont toujours à des taux très faibles, et donc, augmentent les coûts des entreprises mais ne sont pas suffisamment dissuasives pour avoir un véritable effet ; sauf quelques cas particuliers, par exemple la TGAP sur les lessives, les phosphates, qui a eu un véritable effet. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Les entreprises défendent ainsi les innovations technologiques, qui n'entraient pas dans l'objet du CFE.

⁵³ Voir par exemple : Baudu A., 2012, La fiscalité environnementale française : une fiscalité de rendement ou d'incitation ?, *Revue française d'administration publique* 2012/4 (n°144), p. 981-993. DOI: 10.3917/rfap.144.0981

« Ce qui énerve beaucoup les entreprises, c'est qu'elles ont fait des efforts énormes depuis des années, et on le voit, elles ont rationalisé, elles ont les meilleures techniques disponibles, il y a eu les quotas qui les ont bien forcé à agir et elles avaient l'impression qu'on arrivait à un moment où elles n'avaient plus la possibilité de faire des gains rapidement. On parlait comme si elles n'avaient rien fait, ça, c'est un peu frustrant. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Et, si on reste sur le carbone, les émissions de carbone ou d'autres gaz à effet de serre, on voit que la partie industrie a beaucoup baissé, que les marges de progrès ne sont pas là. Elles sont dans les transports, le logement [le secteur diffus]... Et là, politiquement, personne, surtout en ce moment ne peut se permettre de taxer... » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Les représentants de FO confirment que le choix d'une fiscalité-taxe, à laquelle ils ne sont pas favorables, semblait le seul choix à travailler au sein du CFE⁵⁴.

« La Confédération générale du travail – Force Ouvrière n'était pas du tout demandeur de la création d'un Comité pour la fiscalité écologique. En effet, la Confédération est historiquement opposée à une fiscalité environnementale punitive, c'est-à-dire qui vise à travers des taxes à dissuader les comportements, les investissements, les activités jugées soit négatives pour l'environnement soit consommatrices de ressources. En revanche, la Confédération est favorable à une fiscalité incitative qui prend la forme de réduction d'impôt, de bonus ou de crédit d'impôt comme par exemple, en matière d'aide à la rénovation thermique pour les bâtiments des particuliers. » (FO 1, 13 juin 2014)

Ensuite, le formatage par la fiscalité induit de rechercher le meilleur rendement qui – les membres du CFE l'ont bien compris – provient de la consommation d'énergie (comme nous l'avons vu plus haut, c'est donc aussi celui pour lequel le signal-prix peut effectivement jouer).

« Et après, on est dans cette logique là, vous cherchez ce qui peut rapporter le plus. [...] au niveau du ministère des Finances, ils raisonnent comme ça, ils ne vont pas s'intéresser à un truc qui ramène 1000 euros, ils vont s'intéresser à quelque chose qui peut ramener 2 milliards, 3 milliards, 10 milliards. Sur quoi vous pouvez ramener ça ? Sur l'énergie. Et la fiscalité de l'énergie aujourd'hui, elle tape sur les combustibles et le carburant. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

En outre, le rendement de la TICPE permet une augmentation relativement douce.

« Premièrement, ce qui est mis dans le panier de la fiscalité dite environnementale, ce sont des accises, de la fiscalité de l'énergie qui n'a jamais été conçue dans une logique environnementale, c'était plutôt de la fiscalité à fort rendement dans des périodes où se développaient d'importantes consommations énergétiques croissantes et donc, même une fiscalité, une taxation peu élevée sur des assiettes larges et croissantes apportaient beaucoup de rendement aux finances publiques. Mais ce n'était pas une fiscalité qui s'était voulue dissuasive. Donc, ce n'est pas forcément une fiscalité qui modifie des comportements. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

Le rendement utilisé comme critère d'efficacité ne peut pas s'appliquer à des fiscalités environnementales incitatives : ces dernières sont théorisées comme devant disparaître et, par ailleurs, l'importance du rendement n'est pas mesurée de la même manière par le budget national et celui des collectivités locales, notamment parce que les besoins de financement ne sont pas du même ordre de grandeur.

« Donc, nous, on était à cheval sur des groupes qui étaient complètement orthogonaux, ce que j'avais d'ailleurs évoqué, c'est-à-dire dans certains groupes des assises pour la fiscalité des entreprises, notamment sur la simplification de la fiscalité, il est question de toiletter les petites taxes ; et donc, dans ces fameuses taxes à faible rendement, certains disaient qu'il faut supprimer toutes ces taxes environnementales, incitatives, qui ne rapportent pas grand chose, etc. Dans d'autres groupes, ils disaient que ça, c'est hors sujet, on les protège, ces taxes là ne sont pas faites pour avoir du rendement, c'est ce que nous avons toujours dit, la fiscalité incitative mange son assiette quand elle est vraiment incitative, elle modifie des comportements et donc, ce n'est pas ça qui permet de remplacer par exemple des cotisations sociales ou d'autres recettes fiscales. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

D'ailleurs, Bercy reconnaît que la production du CFE et son intégration aux formats fiscaux ne fondent pas une véritable optique de politique environnementale.

⁵⁴ Rappelons que FO avait indiqué en préambule que le syndicat ne se sentait pas lié par les conclusions du CFE.

« Est-ce qu'il y a une politique fiscale environnementale ? Je ne suis pas persuadé. Là, il y a eu une conjonction qui a permis en fait de porter le débat. Je pense qu'il y a eu beaucoup d'attentes du CFE de beaucoup de parties prenantes, puisque ça a suscité beaucoup d'intérêt, mais après, le fait même que c'était fléché, ça a peut-être un peu bridé le débat puisque la réforme majeure, c'était le CICE. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Je pense malheureusement pas forcément pour des bonnes raisons. Nous, on avait ces raisons là, les raisons grenelliennes et de gouvernance à 5 et de transparence ; je pense pour être tout à fait honnête qu'eux se sont davantage impliqués pour des raisons de rentrées fiscales, de trouver des nouveaux objets fiscaux ; alors, c'est légitime aussi, c'est le rôle de Bercy, de trouver des recettes fiscales, surtout en ce moment, on en a bien besoin, vu qu'on doit rembourser une partie de la dette et réduire les déficits. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

La réalité reste comme toujours plus complexe et l'introduction de la CCE dans la TICPE répond à plusieurs exigences : pas de création de nouvelle taxe, objectifs de rendement et d'incitation au changement de comportement.

« Voilà les deux orientations, les deux raisons fondamentales : le signal-prix, les moyens financiers supplémentaires. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

1.4.3. Destination des recettes et logique de redistribution

Outre ces débats et interrogations sur l'objectif de la fiscalité environnementale – rendement vs incitation –, une autre controverse, liée, a émergé : celle qui porte sur la destination des recettes attendues, le principe qui fonde toute fiscalité étant de mettre en œuvre une logique de redistribution.

Bien évidemment, de ce point de vue, les membres du CFE ont tous pointé que l'annonce de la contribution des recettes de la fiscalité écologique au financement du CICE bridait sensiblement leurs réflexions, à la fois parce que les membres du CFE estimaient en fin de compte ne pouvoir compter que sur une recette résiduelle et parce que les bénéficiaires potentiels du CICE (les entreprises) se sentaient pris dans un marché de dupes (leur raisonnement étant : ce qu'ils récupéraient par le CICE serait financé par ce qu'ils allaient payer). En outre, la contribution au financement du CICE est apparue aux membres du CFE comme un exercice imposé, sans débat.

« Et puis, il y avait quand même dans la lettre de mission un truc qui avait été glissé subrepticement par le Budget qui disait qu'ils avaient besoin de 3 milliards d'euros en 2016. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Et d'ailleurs, c'était un peu un problème [trouver un financement au CICE] puisque ça biaisait un peu les débats dès le début, notamment pour les syndicats patronaux et, donc, on avait une fiscalité qui avait un double objectif qui était de rendement et écologique. Et ça a biaisé aussi les débats quand il fallait trouver éventuellement des compensations ou réfléchir à des compensations pour le pouvoir d'achat, puisque dans la lettre de mission, c'était un objectif de rendement net. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Sur le fond, il y avait un vrai problème qui était lié au CICE, au crédit d'impôt compétitivité emploi, qui avait été mis en place avant, sans compensation, donc tout avait été déjà ficelé, alors que la fiscalité écologique, en tous cas la contribution climat énergie, finalement, elle était là surtout pour le financer. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Disons que ce n'était pas la mission du comité, la mission, c'était plutôt comment on va atteindre les objectifs qui ont été décidés dès 2012, c'est-à-dire, et notamment à la conférence environnementale, de financer le CICE en 2016 à hauteur de 4 milliards, de 3 milliards d'euros ; comment on va faire ça tout en allant aussi vers une meilleure fiscalité environnementale. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Dans ce groupe fiscalité dès le départ, je me suis opposé à la mission, au cadre de mission qui avait été fixé par les ministres, [Pierre] Moscovici et Delphine Batho ; dans la lettre de mission [d'installation] du comité de fiscalité, il était dit qu'il fallait que la fiscalité écologique dégage 3 milliards pour abonder le CICE ; et donc, j'ai dit c'est contradictoire, c'est inacceptable, mais là-dessus je n'ai pas été entendu. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« Le comité, à mon avis, il a été plombé à partir du moment où le gouvernement a annoncé que le CICE serait financé par de la fiscalité écologique. C'est à partir de ce moment là pour moi politiquement que le comité a été plombé. Il pouvait plus rien en sortir. [...] Il n'y avait plus rien à discuter. [...] Je pense que le point de rupture a été là. Un an avant, quand on a eu l'annonce que le CICE allait être financé par de la fiscalité écologique. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Mais, on nous a vendu un CICE allègement de charges sur le travail, allègement des charges sur les entreprises, donc, les entreprises ont compris, dans cette période difficile, que l'on va enfin nous donner de l'air et on va pouvoir avec cet air pour investir, rétablir nos trésoreries, enfin tout ce qu'elles font. Et en même temps, on nous a dit : ce CICE, c'est vous, entreprises qui allaient le financer, avec une autre taxe, et là, il y a une incompréhension totale. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

L'exercice imposé – contribuer au financement du CICE – ouvre une controverse à propos de ce que représente cette contribution : nombre de membres du CFE traduisent sa concrétisation comme un transfert de charges ou un recyclage de recettes prélevées sur les ménages vers les entreprises. Une lutte ménages vs entreprises semble prendre forme.

« Rentrer sur le CICE et le fait que la fiscalité carbone serve à financer le CICE, c'était un des problèmes de son [Christian de Perthuis] scénario. La part trop grande et des transferts des ménages trop importants vers les entreprises. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Parce que on avait un levier, c'était la répartition des recettes, parce que dans le scénario de Perthuis, une grosse majorité des taxes sont prélevées sur les ménages, mais une grosse majorité des recettes sont redistribuées aux entreprises, *via* le CICE. Donc, c'était une répartition inéquitable. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Pour les Finances, c'était très clair, le but, c'était de sortir les 4 milliards qu'il fallait pour le [le CICE] financer tel que c'était prévu dans le mécanisme initial, donc, eux, c'était leur volonté, il n'y avait pas tellement d'autres objectifs. Et donc, ça, ça a forcément crispé beaucoup d'acteurs parce que nous, ce n'est pas la façon dont on voyait le recyclage. (...) C'est-à-dire qu'on a eu aussi un problème qui était que, pour nous, le transfert de charges, il était trop important et que c'était un précédent qui pouvait nuire finalement, à long terme, à la fiscalité écologique. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« La contribution climat énergie montre de manière exemplaire la dérive de la fiscalité environnementale. L'instauration de la taxe est justifiée par le gouvernement par la nécessité de sauver le climat de la planète. Or, on le sait, l'environnement est un habillage, la taxe est d'abord destinée à financer essentiellement le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Il y a instrumentalisation de la sauvegarde nécessaire de la planète pour en fait créer, s'agissant de la contribution climat-énergie, un instrument fiscal au service de la restauration des marges des entreprises. Des sommes qui seront prises pour l'essentiel dans les poches des consommateurs et des salariés, pour financer quoi ? S'il s'agissait de financer la transition énergétique. Encore, il y aurait une finalité à la taxe qui serait cohérente, mais ce n'est même pas le cas, puisque c'est fait pour financer le choc de compétitivité de Monsieur Hollande. » (FO 2, 13 juin 2014)

« Il est clair que ça impacte les familles. Les entreprises seront touchées mais aussi les familles, c'est clair parce qu'elles utilisent de l'énergie. (...) Donc, il est évident qu'elles seront touchées et moi, ce qui m'avait vraiment mis la puce à l'oreille, c'est quand on [au débat public sur la transition énergétique] a fait venir il y a deux ans le ministre allemand de... *energiewende* [Peter Hartmeyer, Transition énergétique], qui s'appelle la transition énergétique aussi, qui s'est passée chez eux il y a beaucoup plus longtemps, il y a 10-12 ans si je me souviens bien, et je me suis rendue compte que les entreprises n'ont pas payé, c'est les citoyens, ils disent les citoyens, qui ont tout payé, et moi, ça m'a beaucoup alertée. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

Du côté des entreprises, deux arguments sont avancés : d'une part, comme nous l'avons vu plus haut, le CICE ne peut pas être considéré comme une compensation de la CCE ; d'autre part, pour répondre malgré tout à cette logique de compensation, les entreprises s'appuient sur des études indiquant que taxe carbone et CICE ne s'appliqueraient pas aux mêmes secteurs.

« Et puis, les études ont montré, dont certaines faites par Bercy, que celles qui étaient frappées par une taxe carbone n'étaient pas celles qui bénéficiaient du CICE, alors que ce devait être celles-là qui devaient être allégées, puisque c'était les industries, et donc, c'est très très mal passé. Et de l'autre côté, nous avons en face de nous la CGT ou les

organisations qui nous disaient : mais le CICE, ça vous donne 20 milliards d'allègements, c'est vous qui devez financer, ce n'est pas les ménages, donc, une incompréhension. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Il y a eu aussi à travers ces travaux, très vite l'idée de compensation de la taxe carbone et même aussi un peu, on en a parlé dans le cadre des travaux sur le diesel, de compensation et pour les ménages et pour les entreprises. Et là, très vite, sur les entreprises, la discussion tournait court parce qu'il considérait que la compensation, elle se faisait à travers le CICE, le crédit d'impôt compétitivité emploi ; ce qui, pour nous, n'était pas un argument. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Le format par la fiscalité a suscité des réflexions plus générales sur le principe d'universalité qui fonde la politique fiscale et sur la logique de solidarité que ce principe est censé concrétiser. La redistribution des recettes fiscales a bien été constituée en enjeu des travaux du CFE opposant d'une certaine manière des tenants du principe d'universalité et de non-affectation des recettes à ceux qui défendaient une affectation en lien plus ou moins serré avec l'origine des recettes.

« L'impression que j'ai eue, c'est que la grosse difficulté d'un comité sur la fiscalité écologique est moins de discuter le niveau de tarification de l'environnement qu'il faut mettre en place que les questions de répartition et de redistribution. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Pour moi, c'est vraiment le point essentiel, c'est que, comme vous discutez fiscalité écologique, des économistes de l'environnement pensent : c'est quoi le bon niveau de la taxe pour changer les comportements ? Les parties prenantes ne pensent qu'à une seule chose, c'est : qui paye, qui reçoit, si vous voulez. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Notre but, c'est de pouvoir proposer des mécanismes qui intégraient recettes puis recyclage des recettes. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Le principe d'universalité est mobilisé dans le raisonnement qui appelle à la prise en considération du système fiscal dans son ensemble. Dans ce raisonnement, les recettes de la fiscalité sont envisagées à la fois en termes de redistribution et de capacités redistributives, et peuvent s'appliquer à des enjeux environnementaux, parmi d'autres. Les représentants des salariés ont pu ainsi nous en faire part.

« Et, de manière générale, à toute fiscalité qui ne s'inscrit pas dans une réforme globale de la fiscalité à travers le mécanisme de l'impôt qui a vocation à être universel et à couvrir tous types de dépenses, y compris des dépenses de nature environnementale. » (FO 2, 13 juin 2014)

« De façon générale, nous sommes très réservés sur les taxes affectées ; il y en a beaucoup en matière d'environnement, je ne l'ignore pas, mais nous sommes très réservés ; nous pensons justement que pour financer des missions publiques, il faut avoir une contribution qui soit solidaire et donc, nous sommes très attachés aux règles budgétaires classiques où il n'y a pas d'affectation. Parce que ces règles budgétaires classiques présentent quand même un avantage, c'est qu'on peut avoir dans ce pot commun une contribution qui tienne compte des capacités contributives des agents économiques. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Cependant, le principe d'affectation des recettes semble davantage défendu par les membres du CFE, pour différentes raisons qui tendent toutes à énoncer que le fléchage donne du sens, de la lisibilité et de l'acceptabilité à la fiscalité. Protection de l'environnement, changement de comportement ou retour au payeur relèvent des objectifs du fléchage.

« Mais, il faut que ce soit incitatif et qu'il y ait une logique, que les gens comprennent pourquoi ils payent et qu'ils sachent où ça va ; parce que, par exemple, quand une partie de la fiscalité écologique va au crédit d'impôt compétitivité emploi, c'est un peu déconnecté, c'est dommage que ça n'aille pas vers le financement de la transition écologique. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« Par exemple, sur le problème des carburants en particulier, lorsque l'on nous a indiqué que éventuellement il allait y avoir des augmentations de prix, nous, en tant qu'association de consommateurs, c'est vrai qu'un de nos principes, c'est d'éviter les augmentations de prix. Mais, ça ne se résume pas à ça ; en gros, c'est surtout de pouvoir dire, à un moment donné, si il y a une augmentation de prix, il faut qu'elle soit justifiée, qu'on la comprenne et qu'elle soit, disons, expliquée au consommateur. Pour quelle raison, à un moment donné, on a pris telle décision. » (CLCV, 15 mai 2014)

« Vous ne pouvez pas dire aux gens : on vous augmente la facture du diesel parce qu'il y a des problèmes respiratoires, les coûts de la sécu explosent, il y a de plus en plus d'enfants

qui ont des allergies et par ailleurs se dire : non, on reste sur nos bus, et puis cette fiscalité, on va l'utiliser pour des choses qui ne vont pas intéresser directement cette problématique. Donc, ça, c'est vraiment notre cœur de métier, et c'est pour ça qu'on est dans ce comité et qu'on est très contents d'y être parce que, pour nous, c'était vraiment le levier phare de ce qui peut permettre de changer vraiment à la fois les comportements et d'atteindre les objectifs qui sont fixés. » (CLCV, 15 mai 2014)

« Mais la conjoncture aujourd'hui est très très mauvaise pour créer tout dispositif fiscal nouveau ; enfin, ça crée une ressource et moi, je pense qu'il faut la recycler dans le même secteur pour donner sens à ces fiscalités et que ce qu'on paye soit restitué pour mettre en œuvre des mesures qui permettent d'aider chacun à gérer cette adaptation nécessaire ; et pour ça, c'est le modèle des agences de bassin qui, en 40 ans, nous a permis d'améliorer l'état de nos cours d'eau. Les montants nécessaires pour cette adaptation énergétique sont absolument considérables. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

« Parce que, au départ des fiscalités écologiques, on pensait vraiment substitution aux autres formes de fiscalité, donc, ça tombait dans le budget général ; je pense que dans l'état de l'opinion aujourd'hui ça n'est pas admissible, parce qu'il n'y a pas de confiance dans la gestion du déficit, et je crois à la vertu pédagogique d'une taxe dont on voit l'usage et qui fait sens pour chacun. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

« (...) on a tous dit que c'était inadmissible mais, en gros, les deux ministères sont arrivés avec un projet de taxe carbone mais qui servait à financer les 3-4 milliards de CICE, donc sur une vingtaine, c'est quand même important et, on s'est rendu compte que, du coup, on ne pouvait plus avoir accès au dividende dont on parlait, alors que, nous, on était plutôt favorable à ce que ce qui est prélevé aux entreprises retourne aux entreprises pour les aider à rénover leurs bâtiments, à changer leurs processus de production, et que ce qui est prélevé sur les ménages retourne aux ménages pour rénover les bâtiments et changer de véhicule. On s'est rendu compte très vite qu'on n'aurait pas ça. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Et de toute façon, la fiscalité écologique, ça ne marchera pas si tous ceux à qui elle a vocation à s'appliquer n'en bénéficieront pas. Si ça marche dans le bâti, c'est parce que c'est bon pour les entreprises, ça fait bosser les entreprises, et c'est bon pour les consommateurs, qui, sous une forme ou sous une autre, se voient compenser partiellement les dépenses qu'ils peuvent faire. Sinon, ça ne marchera pas. » (FO 2, 13 juin 2014)

« Mais une des idées forte en fiscalité, c'était de dire : la fiscalité eau va à l'eau, la fiscalité déchets va aux déchets... » (Chargée de mission environnement et développement durable, UNAF, 30 avril 2014)

Une autre raison, avancée par le député Chanteguet, tient à l'annualité du budget voté à l'occasion des PLF : selon le député, cette élaboration annuelle du budget grève l'émergence d'une vision dans la durée demandée par les actions de mise en œuvre concrète d'une transition énergétique.

« Nous, c'était : cette fiscalité, elle permet d'adresser un signal-prix, elle permet de mobiliser des moyens financiers supplémentaires, comment utilise-t-on ces moyens supplémentaires ? Des mesures d'accompagnement et on finance la transition écologique et énergétique. Malheureusement, aujourd'hui, nous sommes en 2016, je pense que le produit de cette taxe carbone sera de l'ordre de, 4 milliards, 5 / 4 milliards. Voilà, ça a été pris par le budget. C'est-à-dire que ces moyens financiers supplémentaires viennent alimenter le budget. Alors, certains vous diront, on finance le CICE. Voilà, OK, j'entend. On finance aussi peut-être avec la baisse de la TVA sur les travaux d'isolation. Mais, demain, on aura un produit fiscal supplémentaire à partir de 2017, 2018, l'idée, c'est d'utiliser une partie de ce produit fiscal, pas pour mettre en place des mesures d'accompagnement mais pour limiter la hausse de l'électricité... Disons que on n'a pas de vision globale, on est dans le coup par coup, budget après budget, loi de finances après loi de finances. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

La transition écologique ou énergétique fait en effet partie des différentes affectations envisagées par les membres du CFE (outre la compensation des ménages, qui a fait l'objet d'un groupe de travail et sur laquelle nous reviendrons plus loin).

« On souhaitait que, si il y avait des rendements, qu'ils soient orientés vers le financement de la transition écologique et éventuellement les compensations pour les ménages. Maintenant on voit que la question des financements se pose vraiment. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« Par contre, qu'il y ait la réutilisation des recettes, en tous cas d'une partie des recettes de la fiscalité environnementale dans l'aide à la transition énergétique ; c'est-à-dire le changement de véhicule, si c'est dans le cadre de la fiscalité du gazole, l'aide aux plans de déplacements d'entreprise, et puis si c'est une fiscalité qui pèse par exemple sur le fioul pour se chauffer, que ce soient des aides à l'amélioration et au changement de techniques de chauffage pour les rendre plus écologiques. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Ce qu'on avait demandé aussi, c'est de pouvoir flécher ; ça c'est un principe qu'ils n'aiment pas, d'ailleurs en fiscalité, les pouvoirs publics n'aiment pas du tout, et même, au niveau du droit, en général on dit : ça tombe dans le pot commun. Or, il s'avère que nous, ce qu'on demande sur certains problèmes, notamment pour l'environnement, c'est qu'il y ait une fiscalité fléchée ; c'est-à-dire que, si on dégage en effet des subsides qui sont quand même très importants en augmentant le prix du diesel, autant que faire se peut, que ça retourne aux utilisateurs de base pour, je ne sais pas moi, mettre en place des panneaux photovoltaïques, aider des communes à mettre des bus verts, pour faire quelque chose qui aille dans ce sens. » (CLCV, 15 mai 2014)

D'autres affectations ont pu être citées, notamment dans le domaine des transports, pour le financement de l'AFITT. Mais, ce qui a surtout préoccupé les membres du CFE, au premier rang desquels son président, est la question de la compensation ou des mesures d'accompagnement de la mise en place de la taxation, dans une perspective où ce qui pouvait lui être affecté n'apparaissait aux yeux des membres du CFE que comme un reliquat après la part revenant au financement du CICE.

« Dès la présentation du débat sur la mise en œuvre d'une taxe carbone en France. Le président nous a dit on a un cadre contraint par Bercy. Bercy est venu nous exposer le cadre contraint, et tout le monde ou presque a dit que ce cadre contraint n'était pas admissible mais on nous a dit de toute façon, il est non négociable ; donc, en gros, tout ce qu'il vous reste à faire, c'est de dire à quoi vous allez utiliser les cacahuètes qui restent. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Le montant de 700 millions d'euros a été retenu et mentionné par plusieurs des membres du CFE. Là encore, ce montant paraît peu au regard de la contribution au financement du CICE et cristallise une argumentation opposant ménages et entreprises.

« Et il nous a fait des propositions de prix de taxe carbone à 7 euros la tonne pour monter à 21 euros au bout de... 10 ans, je crois. Et le problème, c'est que le montant de cette taxe carbone, c'était surtout pour financer le CICE. En fait, nous, on a achoppé là-dessus, parce que 3 milliards pour le CICE, on voulait 3 milliards, ce n'était pas pour diminuer la pollution, c'était surtout pour alimenter le CICE ; et ça, alors vraiment, on a tiqué ; les syndicats et les familles, les associations de consommateurs, d'autant plus qu'on ne voulait nous reverser que 700 millions d'euros ; et encore, 700 millions avaient été fixés pour se donner un chiffre comme ça, on n'en sait rien du tout, peut-être que ce sera ou 100 millions, 200 millions, on n'en sait rien du tout. Donc, ça, ça nous a fait vraiment vraiment tiqué parce que les familles vont payer 3 milliards et il n'y a pas une petite partie qui serait reversée dont on n'a pas l'assurance du montant, une petite partie qui serait reversée aux plus pauvres. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

« Ce n'était pas négociable. Il nous restait une enveloppe de quelques milliers d'euros pour faire ce qu'on avait toujours envie de faire, c'est-à-dire un chèque énergie ; en tous cas, une forme de rationalisation des aides et de meilleur accès des aides à la précarité énergétique et, en même temps, la rénovation thermique du bâtiment. Et les entreprises, par contre, perdaient l'incitation, puisque il n'y a pas de contrepartie de cet ordre là dans le CICE. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« On n'a pas voté [l'avis diagnostic sur la compensation des ménages], ce qui est très rare de notre part ; pourquoi on n'a pas voté, pourquoi on n'a pas pris part au vote ? C'est vraiment très rare, ça nous a posé un vrai cas de conscience sur la compensation pour les ménages de l'assiette carbone. Parce qu'en fait le dispositif que le gouvernement a retenu, je reviens toujours au CICE, les entreprises ont récupéré avec ce dispositif là 3 milliards, sans aucune contrepartie, c'est-à-dire qu'elles n'avaient aucun engagement à prendre en termes d'emplois et en termes d'utilisation des fonds. (...) Les ménages, avec les nouveaux dispositifs, les calculs qu'on avait faits, 2,6 milliards d'euros à la charge des ménages... Et on nous propose donc un montant de compensation de 700 millions d'euros. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Sur les 16 milliards prévus, il y en a moins de 25% qui seront affectés à de la rénovation thermique des logements donc, en fait, on crée, sous couvert de fiscalité écologique, tout simplement une fiscalité de rendement pour financer des choix politiques. » (FO 2, 13 juin 2014)

« Comme décemment je ne pouvais pas m'opposer à la mise en place d'une taxe carbone, parce que c'était la volonté du président et puis les ministres voulaient faire quelque chose malgré tout ; et donc, ce que j'ai poussé à ce moment là, j'ai cru aussi à un moment que c'était un acquis parce que Christian de Perthuis l'avait repris, je dis : dans le cadre d'une justice fiscale, il faut que tout le monde soit assujéti aux mêmes règles en matière d'imposition sur la taxe carbone, et donc, on ne peut pas avoir une taxe carbone qui s'applique aux ménages, aux citoyens et des entreprises qui sont fort consommateurs d'énergie fossiles qui soient dédouanés d'une contribution sous prétexte de marché carbone qui est complètement moribond et défaillant. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« Oui, sur le fond, c'était une honte. On prend 4 euros dans les poches des consommateurs et ils se voient ristourner 0,75 au titre du financement des mesures de modernisation thermique. » (FO 2, 13 juin 2014)

« En fait, il apparaît très clairement, pour renforcer l'acceptabilité sociale des mesures qui vont être prises, qui vont toucher au porte-monnaie des ménages, qu'il faut prévoir une compensation ; donc, ils essaient de raccrocher quelque chose. Mais, compte tenu du fait que le montant qui sera attribué pour la compensation sera très faible, ça, la mesure n'aura pas vraiment d'effet pour l'essentiel des ménages ; et il faut aussi prévoir que cette mesure soit assez simple à comprendre parce que je pense que ce qui a contribué à l'échec de la taxe carbone, c'est que c'était très compliqué, que personne n'y comprenait rien et donc, les gens ne comprenaient pas pourquoi on leur prélevait une taxe carbone et qu'on leur reversait en faisant ensuite un chèque forfaitaire. Donc, là, il fallait absolument avoir quelque chose de manière à ce que l'opinion publique puisse accepter la nouvelle réglementation de la fiscalité. » (FO 1, 13 juin 2014)

Mettre en place des compensations est un principe fiscal, notamment dans le domaine de l'énergie.

« Dès qu'on fait une réforme fiscale, on regarde qui ça va toucher et on se demande toujours si il n'y a pas des moyens pour limiter le coût pour les plus touchés ou les plus fragiles. À chaque fois qu'il y a des sujets, surtout énergétiques, on pense toujours compensation, du style prime à la casse, des choses comme ça. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

Ainsi, selon le secrétaire général du CFE (Bercy), la taxe carbone de 2009 avait été élaborée selon ce principe et Christian de Perthuis en était également soucieux. Avec une condition fortement contingente : les dépenses de compensation ne pouvant pas être supérieures au rendement – contingence en partie réglée ici par la contribution au financement du CICE.

« Pour Christian de Perthuis, c'était très important d'en faire, je pense d'un point de vue politique, pour faire passer la réforme, mais du coup, c'était en contradiction avec l'objectif de rendement, ou alors il fallait un rendement supérieur pour déduire après les compensations ; donc, il a voulu faire un groupe compensation mais qui n'était pas en place quand je suis parti. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

C'est le groupe de travail sur la fiscalité énergétique, piloté par Katheline Schubert (Université Paris 1), qui devait élaborer un avis-diagnostic sur la compensation des ménages. Ce processus a été un peu heurté. Après une première réunion le 14 janvier 2014, un projet d'avis-diagnostic devait être adopté en séance plénière du 13 février 2014. Mais ce ne fut pas le cas, et en réalité, le projet était toujours en suspens au moment de notre enquête, le relevé des conclusions de la séance du 13 février 2014 n'ayant été publié sur le site du CFE qu'après l'été 2014. Il est expliqué que l'avis doit être soumis à nouveau au vote lors d'une prochaine séance plénière, compte tenu du vote contre de la CLCV. Au titre de la même séance, est publié sur le site du CFE (au même moment) l'*Avis n°7 portant diagnostic sur la compensation des ménages vis-à-vis de la fiscalité de l'énergie*, Version issue du débat en séance du 13 février 2014 (consultation du site du CFE le 29 avril 2015)⁵⁵.

Deux types de débat semblent avoir traversé les travaux du CFE sur le thème de la compensation des ménages. D'une part, sur la cible des compensations : ménages « précaires », « modestes ». Mais ces qualifications, si elles sont bien reprises par la plupart de nos interlocuteurs, ne semblent pas avoir été complètement précisées.

« Mais, ça, c'était, c'est une des visions, ce n'est pas clair, ce n'est pas tranché aujourd'hui, en tous cas politiquement, donc on continue à réfléchir sur des compensations, parce que c'était bien présent dans le scénario de Christian de Perthuis de dire qu'il fallait compenser

⁵⁵ [En ligne] disponible à l'adresse : http://www2.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_portant_diagnostic_sur_la_compensation_des_menages_vis-a-vis_de_la_fiscalite_de_l_energie.pdf (consulté 31 mars 2017)

en tous cas les ménages les plus modestes, etc., les ménages précaires. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Ainsi, l'administratrice de l'UNAF a rendu compte des difficultés à définir les caractéristiques des ménages « les plus modestes », les revenus ne suffisant pas à tenir compte du coût de la vie réel (cas des ménages moyens, dans des logements chers et possédant 2 voitures ou des ménages obligés de prendre leur voiture, souvent diesel, pour aller travailler) ; notre interlocutrice fait notamment part du fait qu'elle représente également une autre association – Familles rurales –, pour lesquelles le sujet est sensible.

D'autre part, sur les moyens de compenser : paiement de la facture, aides à la rénovation de l'habitat, redistribution en fonction des revenus, par exemple.

« Et puis, il y a le travail du comité et, ce qui était sorti dans le premier avis sur la compensation, c'était l'idée d'avoir une compensation ciblée sur les ménages modestes mais quand même assez large, en tous cas qui était liée au revenu mais pas forcément avec d'autres critères, donc avec une enveloppe quand même du coup assez conséquente, peut-être de 800 millions d'euros. (...) il y a eu une discussion au niveau du comité et il y a plutôt un consensus important autour de quelle façon on compense, par exemple *via* le bouquet énergétique ou la revalorisation du forfait charge et de l'APL, ce genre de mécanisme, mais, ce n'est pas ce que voulait entendre Bercy (...) » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Selon la représentante de la CGT, les différentes propositions étaient loin d'être claires et précises. En outre, notre interlocutrice chiffre l'enjeu de la précarité énergétique à « 8 millions de personnes ». À la séance plénière du 10 juillet 2014 (la dernière du CFE), la CGT ne participera pas au vote de l'avis-diagnostic sur la compensation des ménages (comme indiqué dans les comptes rendus)⁵⁶. L'explication du vote contre de la CLCV va dans le même sens.

« D'ailleurs, on ne comprend pas très bien comment ces 700 millions seraient répartis [...] Alors, je rappelle quand même, il faut faire 700 millions avec 8 millions de personnes, donc ça donne la mesure de l'aide qui va être apportée ou aux foyers en précarité énergétique. Donc, une discussion assez compliquée [...]. Je suis revenue sur ce qu'on a toujours dit, les ménages en zone rurale, en zone périurbaine, qui subiront une hausse importante de leurs frais de chauffage, de logement mais aussi de transports, et puis, j'indique que les 700 millions, cette maigre compensation semble être utilisée plusieurs fois pour lutter contre la précarité, pour améliorer l'efficacité énergétique, pour améliorer le pouvoir d'achat ; donc, ma conclusion, c'est qu'on refuse de prendre part au vote. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Selon la directrice des affaires fiscales du MEDEF, les propositions prenaient des allures « d'usine à gaz ».

« Au cours du comité, il y a eu des positions très fermes et complètement opposées de part et d'autre, avec toutes les associations évidemment favorables à cette taxe, toutes les entreprises complètement défavorables, les syndicats plutôt défavorables puisque évidemment une augmentation de l'énergie ça tape sur les ménages sauf si on trouvait des moyens de restituer aux ménages l'augmentation ; et là, on tombait dans des problèmes techniques et d'usine à gaz, de chèque vert, de ceci, de cela, qui étaient quand même très compliqués à résoudre. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Pour le monde politique, le principe des compensations constitue une norme d'action, plutôt en devenir à l'issue du CFE.

« Fiscaliser l'énergie, pour l'instant, on en consomme beaucoup, pour rentrer dans ce cercle vertueux, il faut passer d'un système à l'autre, donc il faut essayer d'en atténuer les effets pénalisants tout de suite sinon on n'évoluera jamais, on ne se créera pas la ressource qui permet d'investir et donc de moins consommer ; et quand on consomme moins, ce n'est pas la taxe qu'on économise, c'est la dépense totale, et c'est la dépendance à cette dépense. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

« Je crois que c'est une mesure vraiment de bon sens et qui s'impose à nous. Sachant que... la contribution climat énergie, seule, sans mesure d'accompagnement, ça n'est pas une mesure de gauche. Pour moi. Et nous avons toujours dit d'ailleurs, c'est écrit dans la proposition de résolution, et c'est pour ça que j'ai des grands regrets, qu'il fallait mettre en place des mesures d'adaptation et d'accompagnement, des mesures d'accompagnement et

⁵⁶ Pour : Amis de la Terre, ESF, FNE, FNH, Humanité et Biodiversité, RAC, WWF, CFDT, CGC, UNAF. Contre : CLCV. Abstention : AFEP, AMF, CGPME, FNSEA, MEDEF, UPA. Ne prend pas part au vote : CESE, CGT, FO.

d'adaptation dans le temps ; concernant les ménages modestes – essentiellement, on avait simplifié, plutôt les ménages modestes, mais on aurait pu identifier les personnes se trouvant dans l'obligation d'utiliser leur véhicule personnel pour aller au travail ; mais l'idée, c'était de dire : ceux qui sont pénalisés doivent être aidés et compensés. Donc, accompagner les ménages modestes, accompagner les entreprises soumises à la concurrence internationale, et les électro-intensifs. Et dans mon esprit, ces mesures d'accompagnement étaient indispensables, elles étaient nécessaires.» (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Chapitre 2. La TICPE, un instrument d'action publique

Dans le domaine de l'énergie, le CFE a publié deux avis-diagnostics – l'un sur l'introduction d'une assiette carbone⁵⁷, l'autre sur le rapprochement des fiscalités gazole et essence⁵⁸ –, qui concrétisent l'existence de deux sujets différenciés – l'un sur la lutte contre le changement climatique, l'autre sur la pollution locale. Les différenciations se déclinent à travers leurs enjeux, leurs problématiques et les acteurs qui s'y attellent. À l'étape de la production de recommandations, ces deux sujets ont été traités par un même instrument fiscal – la TICPE – en les intégrant dans la structure de la taxe – la contribution climat énergie y est introduite, les taux gazole et essence sont modifiés.

Nous allons nous intéresser ici au processus d'action qui a conduit au passage de deux sujets environnementaux distincts, même s'ils sont liés (changement climatique et pollution atmosphérique locale) à leur traitement conjoint à l'aide d'un seul instrument (la TICPE dont la structure est transformée). La TICPE permet de traiter les deux sujets avec un seul instrument, qui oriente leur traitement vers une incitation à la baisse des consommations d'énergies fossiles. La baisse de la consommation d'énergie est en effet constituée par certains acteurs en politique intégrée⁵⁹, reliant ainsi tant la lutte contre le changement climatique (émissions de CO₂/gaz à effet de serre ; contenu en carbone) que le traitement de la pollution locale (particules et oxydes d'azote). Réformer la TICPE permet de ne pas créer de nouvelle taxe et de tenir l'argument dogmatique anti nouvelle taxe. Ce qui était aussi d'ailleurs le cas pour certains instruments mobilisés à l'issue du Grenelle de l'environnement, par les politiques du logement par exemple qui ont réorienté les instruments pour répondre à de nouveaux objectifs (Halpern, Pollard, 2017)⁶⁰. Mais, un dogme auquel la taxe carbone avait alors échappé.

L'hypothèse que nous formulons est que le choix d'un instrument préexistant et unique a été déterminé d'une part, par les controverses qui ont jalonné l'élaboration des avis-diagnostics que la recherche de consensus ne pouvait pas régler, d'autre part, par le sillon creusé par des propositions et des échecs antérieurs, en particulier celui de la taxe carbone de 2009, que la plupart des membres du CFE avaient eux-mêmes expérimenté.

Nous revenons d'abord sur les prémisses qui ont conduit au choix d'un instrument unique traitant deux sujets environnementaux (climat et pollution locale) liés aux énergies fossiles (II.I.). Ensuite, nous reprenons la chronologie des travaux du CFE qui ont abouti à proposer deux scénarios, l'un endossé par le président Perthuis, l'autre par FNH, à la décision gouvernementale (II.II.). Enfin, nous renvoyons l'ensemble de ces processus au sillon tracé par les échecs des taxes carbone antérieures (II.III.), pour conclure sur l'arbitrage finalement rendu par le gouvernement, soucieux du financement du CICE (II.IV.).

II.I. Les prémisses du choix de l'instrument

2.1.1. Climat et pollution locale : deux sujets pour l'ensemble des énergies fossiles

L'ensemble de nos interlocuteurs font la distinction entre les deux sujets environnementaux principalement travaillés par le comité dans le domaine de l'énergie : le changement climatique et la pollution atmosphérique locale. Bien évidemment, ces deux sujets sont liés, mais l'élaboration des

⁵⁷ Voir en annexe : *Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 28 mars 2013 : introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française* (Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, p. 14-16.)

⁵⁸ Voir en annexe : *Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : écart de taxation entre le gazole et l'essence* (Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, p. 20-23.)

⁵⁹ Voir par exemple : Article sur le site d'airparif qui plaide pour une politique intégrée et donne plusieurs références de rapports qui font de même depuis une dizaine d'années. [En ligne] (consulté le 12 décembre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.airparif.asso.fr/divers/question-avenir-pollution-et-ges>.

⁶⁰ Halpern C., Pollard J., 2017, Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. Analyse comparée entre deux secteurs : déchets et bâtiment, *Gouvernement et action publique* 2017/2 (N° 2), p. 107-130. DOI 10.3917/gap.172.0107

avis-diagnostics a bien suivi deux processus différenciés⁶¹. C'est au stade des propositions de solutions pour les traiter que la TICPE a émergé comme instrument unique pour les deux sujets, qui restaient cependant distincts dans la modification de la structure de la taxe.

Les deux sujets sont référés à des enjeux environnementaux différents. Par exemple, comme l'indique la chargée de mission du RAC, la contribution climat énergie est rapportée au long terme et à la COP 21 dont l'échéance proche et française sert aussi d'argument.

« La contribution climat énergie, c'est l'introduction d'un signal prix sur le carbone et l'énergie sur le long terme, nous, on demandait à ce que ça aille jusqu'en 2030 ; c'était aussi une mesure qui apportait de la crédibilité au gouvernement alors qu'il va être hôte de la conférence climat en 2015, il y avait cette logique là. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

En ce qui concerne la fiscalité des carburants, les enjeux sont de deux ordres potentiellement contradictoires : santé publique et spécialisation industrielle.

« Alors que le rattrapage diesel essence, c'était quand même un sujet qui devenait de plus en plus problématique avec la classification des particules comme cancérigènes de l'OMS ; donc, nous, on a vraiment saisi cette opportunité pour porter ce sujet là et après ce qu'on a souhaité montrer, c'était juste que la situation actuelle, elle n'était pas logique en plus, qu'il n'y avait pas de raison à laisser cet avantage fiscal en place. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« C'est les ministères qui ont mixé les deux. C'est pas les membres du CFE. Parce que dans les membres du CFE, il y avait plutôt une séparation des deux sujets, qui était de dire, pour les ONG, il y a un problème de santé publique et d'environnement, donc il faut augmenter la fiscalité sur le diesel ; pour un syndicat comme la CFDT, il y a ça, on reconnaît le problème de santé publique et le problème de pollution et en plus, il y a un problème de mauvaise spécialisation industrielle donc de réorientation de l'industrie française automobile et de problème de raffinage, donc il est légitime qu'on restaure une forme d'équilibre entre les deux types d'essence, avec une course, je dirais, qui soit, je sais pas, de 1 à 2 centimes par an de réduction de l'écart qui soit raisonnable et dont les recettes servent aussi à aider les ménages et les transporteurs d'ailleurs à changer leur flotte de véhicules. Donc, nous, on était d'accord sur cette vision là. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Un autre enjeu est soulevé par la sénatrice Fabienne Keller, sur le registre de l'action publique et d'une réponse aux injonctions européennes sur le traitement de la pollution locale. Tout en prônant un raisonnement sur l'ensemble des polluants, et, par suite, sur l'ensemble des énergies fossiles.

« Sur les autres [politiques] de l'air, c'est complètement cohérent ; le diesel, c'est des poussières mais aussi de l'azote... On s'est focalisé longtemps sur le carbone mais en fait, on devrait avoir un raisonnement global tous polluants. Mais il y a un moment, il faut commencer, sinon on ne fait rien, sans vouloir être trop exhaustif et les contentieux sur lesquels on risque d'être condamnés concernent les poussières. Donc, c'est le sujet du diesel, donc, c'est plutôt bien d'avoir traité aussi le diesel ; enfin, de l'avoir abordé, après, c'est un sujet compliqué mais avoir tenté une esquisse de solution. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Car c'est bien l'ensemble des énergies fossiles que les deux avis-diagnostics traitent, mais de manière différenciée, y compris à travers l'utilisation d'un seul instrument fiscal. La distinction des sujets est bien conservée tant dans les diagnostics que dans leur traitement fiscal. Ainsi, comme l'indique le représentant de FNH, les combustibles (gaz, fioul pour le chauffage notamment) ont des taux de taxation moins élevés que les carburants ; ce qui justifiait une sorte de rééquilibrage grâce à l'introduction de la contribution climat énergie et à un rapprochement des taux entre gazole et essence à des taux moindres.

« Et puis, il y avait aussi la volonté de dire, quand même dans le fond, ce qui est intéressant au niveau écologique, c'est de regarder le taux de taxation, en tous cas, la taxation finalement en euros par tonne de CO₂ émise, et on voit bien que sur les carburants, pour l'automobile, etc., et sur le fioul ou le gaz, ce n'est pas du tout la même chose : les carburants sont déjà fortement taxés, alors, même si ils sont fortement taxés, c'est pour

⁶¹ Le thème de la fiscalité gazole-essence a occupé 4 réunions : 2 séances dites « thématiques » (30 janvier et 16 mai 2013) et 2 séances plénières (28 mars et 13 juin 2013). Le thème de l'assiette carbone en a occupé 5 (dont 3 communes avec la fiscalité gazole-essence) : 3 séances thématiques (28 février, 16 mai, 4 juin 2013) et 2 séances plénières (28 mars et 13 juin 2013). Voir en annexe la chronologie des travaux du CFE sur les deux sujets énergétiques – fiscalité gazole-essence et assiette carbone.

différentes choses, mais le gaz et chauffage ou fioul sont beaucoup moins taxés. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Donc, ce n'était pas non plus aberrant sur le fond de finalement créer comme ça artificiellement un petit différentiel de taxation parce que le taux normalement est le même pour tout le monde mais en fait, le fait d'effacer, de gommer finalement les 7 centimes, les 7 premiers euros par tonne de CO₂ sur les carburants fossiles, c'est une façon aussi de réduire cet écart de taxation entre combustibles et carburants. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

S'y ajoute une problématisation politique qui induit une difficulté à agir sur la fiscalité des carburants dont l'impact est perceptible à court terme et plus régulièrement que celui de la fiscalité sur les combustibles, plus épisodique.

« C'était aussi une des raisons ; parce que les carburants, c'est aussi un symbole, c'est aussi le problème du diesel, et que entre agir simplement sur les carburants ou agir sur les combustibles, ce n'est pas la même chose : les carburants, c'est le prix à la pompe, on voit toutes les deux semaines qu'on va faire le plein et c'est quelque chose auquel les Français sont très sensibles. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Cette problématisation politique témoigne des controverses que l'élaboration des avis-diagnostics a rendues explicites. D'une certaine manière, ces controverses ont induit le choix de réformer la TICPE.

2.1.2. Les controverses sur les diagnostics : la « diésélisation » en question

La différenciation des sujets et des enjeux est explicite au regard des processus d'adoption respectifs. Dans les deux cas, l'élaboration des diagnostics est jalonnée de controverses qui renvoient à l'enjeu de qui paye (les ménages et/ou les entreprises à travers leurs consommations d'énergies fossiles).

Selon le président Perthuis, l'avis portant sur l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité a été relativement facile à élaborer, la référence au « facteur 4 » et à la tarification du carbone étant acceptée⁶² et acceptable.

« Et donc, on a fait un premier avis qui consistait à dire : on ne peut pas viser le facteur 4 en France si quelque part on ne tarifie pas le carbone dans les secteurs d'émissions diffuses que sont le transport, l'habitat et l'agriculture, de façon complémentaire au système européen ; et ce diagnostic, je crois, était à peu près accepté par tout le monde. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Selon la directrice des affaires fiscales du MEDEF, le collège des employeurs était cependant franchement hostile à l'introduction de l'assiette carbone, même si le président Perthuis avait pris soin d'exclure de cette fiscalité les entreprises soumises au marché des quotas. Ce qui ne tranquillisait pas les syndicats d'entreprises, notamment celles qui sont grosses consommatrices d'énergie pour leur production – exemple à l'appui –, mobilisant l'argument de distorsion de concurrence avec leurs homologues européens.

« Donc, MEDEF et tous les représentants des entreprises vent debout contre l'introduction d'une taxe carbone sur l'énergie. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Mais nous avons aussi toute la problématique, que nous avons bien identifiée en 2009, de toutes les entreprises, souvent PMI, non soumises aux quotas mais très intensives en énergie, très exposées à la concurrence et qui, avec une taxe comme ça, auraient été extrêmement pénalisées, pénalisés en soi et, par rapport à la concurrence. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« On avait, en 2009, eu quelques cas concrets d'entreprises qui auraient été avec une augmentation du gaz et, compte tenu de leur consommation d'énergie, été fichues par terre, mais vraiment fichues par terre, avec des coûts qui augmentaient tellement qu'elles ne pouvaient pas les supporter. J'avais à l'époque une petite entreprise de décaféinisation sur les bords du Rhin qui n'avait qu'un concurrent de l'autre côté du Rhin en Allemagne et l'augmentation du coût faisait qu'ils étaient obligés de fermer. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

En outre, la directrice des affaires fiscales du MEDEF ajoute que, pour les entreprises, la situation se complique du fait que certaines consommations d'énergie liées à leur production ne sont pas taxées et que selon le volume de consommation, la taxe s'appliquerait ou pas.

⁶² Le rapport indique que FO a voté contre et que la CGT s'est abstenue (Perthuis, juillet 2013, ndbp 1, p. 14) (voir en annexe la reproduction des extraits correspondants du rapport).

« Une grande inquiétude parce que, d'abord, ça a été très difficile à comprendre... En fait, le problème de cette chose là, c'est que les taxes à la consommation sont transparentes pour le consommateur, entreprise ou autre, parce qu'il a une facture, il sait qu'il a x taxes, mais quelle est la personne qui sait qu'en fait la majorité de leur process n'est pas taxée, que leurs consommations pour le process, répondant à tel ou tel critère de la directive européenne ne sont pas soumises à ces taxes, ils ne savent pas. Et le taux a été fixé relativement tard. Et puis, surtout, il y a eu cette mécanique assez difficile à comprendre au départ de l'intégration de la part carbone dans le tarif existant, qui faisait que pour beaucoup le tarif ne bougeait pas mais que pour certains dont le tarif était inférieur à l'équivalent carbone 17 euros la tonne, il y avait une augmentation, le gaz notamment.. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Cela étant, au vu du rapport et des comptes rendus, l'avis-diagnostic sur l'introduction d'une assiette carbone semble avoir été nettement moins controversé que celui sur le rapprochement des fiscalités diesel et essence⁶³, auquel a notamment contribué Katheline Schubert.

« Il y en a un [avis-diagnostic] essence / diesel, ça a été confié à Katheline Schubert qui est une économiste, qui du coup a piloté finalement les travaux de l'administration sur ces sujets là pour faire l'état des lieux du différentiel, le coût que ça représentait, les impacts que pourrait avoir un rattrapage pour telle ou telle branche, etc. Ça, c'est des travaux qui ont eu lieu dès le début du comité quasiment, c'est un des premiers sujets qui a été ouvert. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

La professeure d'économie va ainsi intervenir à trois reprises, deux fois sur le thème du rapprochement diesel / essence, une fois sur l'assiette carbone (avant que ne lui soit confiée l'animation d'un groupe de travail sur la compensation des ménages). Une première fois, en préparation de l'avis-diagnostic, Katheline Schubert fera un exposé aux membres du CFE rendant compte d'un « Panorama des écarts entre la fiscalité de l'essence et du diesel en France »⁶⁴ – exposé de type informatif et pédagogique – au cours duquel elle pose les prémisses de la mise en œuvre d'un rattrapage en énonçant trois scénarii (p. 197-198) :

1. relèvement du taux du gazole au niveau de celui de l'essence « selon un calendrier plus ou moins resserré » ;
2. alignement des deux taux pour couvrir les externalités hors congestion urbaine et émissions de GES (possiblement soumis à d'autres instruments : péage urbain et taxe spécifique), scénario 2 qui correspond à une taxation du gazole qui devient supérieure à celle de l'essence ;
3. alignement des deux taux en augmentant le taux du gazole et en baissant celui de l'essence (pour respecter la neutralité budgétaire par exemple).

Une controverse, d'ordre général et qui se retrouve quelle que soit la fiscalité envisagée, porte sur l'impact sur les cibles, économiques et individuelles, concernées. On trouve ici une problématisation en termes de transition professionnelle, industrielle et sociale.

Les filières économiques les plus directement ciblées s'opposent au diagnostic en termes de compétitivité, d'emplois, de choix industriels. En particulier, la filière automobile dont le choix industriel en France a conduit à privilégier la production de véhicules à moteur thermique diesel, aidé notamment par l'avantage fiscal accordé au gazole. Plusieurs catégories d'acteurs ont mobilisé différents arguments pour mettre en exergue l'enjeu des choix industriels des constructeurs automobiles : plusieurs de nos interlocuteurs ont ainsi soulevé la question de l'accompagnement à court terme d'une transformation éventuelle de la production. Le monde politique des territoires, par exemple, pour lesquels la question de l'emploi industriel spécialisé peut être crucial.

« On a des territoires, certains accueillent des sites Peugeot, c'est compliqué, Montbéliard ou même chez Daniel Delaveau, notre président, à Rennes, il y a quand même Citroën [qui] a été concernée pendant toute cette période là par le plan, il n'y avait pas que Aulnay, à Rennes, ils ont perdu énormément, donc, c'est des enjeux extrêmement sensibles et bien sûr, ces logiques industrielles sont très prégnantes, mais où ce débat sur la fiscalité, sur la

⁶³ Le rapport reprend les votes contre l'avis relatif à l'écart de taxation entre le gazole et l'essence (FO, CFE-CGC) et abstentions (AFEP, FNSEA, CLCV, MEDEF, CGPME, UPA, Martial Saddier) ainsi que les explications de vote (Perthuis, juillet 2013, p. 23-25).

⁶⁴ « Panorama des écarts entre la fiscalité de l'essence et du diesel en France », Exposé de Katheline Schubert, Groupe de travail Préservation des ressources, Séance du 30 janvier 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 188-199.

dimension incitative sur l'environnement nous intéresse, c'est que, c'est ce qu'on disait, il y a des champs environnementaux où il s'agit de baisser les consommations, de pousser à l'économie ; ça va être l'eau, et on a des grands enjeux. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

À l'échelle nationale, la sénatrice Fabienne Keller fait état des inquiétudes de l'industrie automobile qu'elle a pu recueillir à l'occasion de ses travaux (en commun avec Denis Baupin) sur le véhicule « écologique »⁶⁵ ; ce qui la conduit à porter également l'idée d'une politique publique d'accompagnement du secteur.

« Mais je crois que j'avais fait un communiqué d'ailleurs ; oui, c'est là que j'avais réagi sur l'absence de plan pour l'industrie automobile... Il y avait non-affectation de la recette, et donc là, l'automobile moi, je suis très très inquiète puisque, en parallèle je démarrais un travail avec Denis Baupin sur le véhicule écologique. Et donc, on avait pas mal de tables rondes et, ils sont quand même très très mal nos industriels automobiles, donc, il faut faire ce qu'on voit nous tout le temps ce que font les Allemands, c'est : quand ils font une évolution réglementaire, ils accompagnent leur industrie, ils discutent avec eux pour ne pas leur faire subir le choc, mais les épauler dans la conversion. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Les représentants des salariés sont aussi en première ligne pour témoigner des craintes de l'industrie automobile. C'est notamment en termes de baisses d'exportation de véhicules diesel que les salariés du secteur expriment les tendances économiques. La production des véhicules diesel est bien considérée comme un choix de politique industrielle que la fiscalité écologique (entre autres) vient potentiellement remettre en cause. Là encore, une politique d'accompagnement est appelée.

« (...) la question, elle est venue du fait que on a vu l'industrie automobile française aller dans le mur parce qu'elle faisait l'option du tout diesel, qui ne s'exporte pas, à l'étranger, puisque les autres pays n'ont pas forcément cet écart de prix aussi fort entre le diesel et l'essence et n'ont pas forcément culturellement une habitude de rouler diesel. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Mais, c'est vrai que la première entrée, et on l'a martelée beaucoup de fois au comité fiscalité écologique – je ne sais pas si on a toujours été entendu – c'était d'abord aussi de rappeler que derrière bien sûr le fait de modifier la fiscalité, ça impliquait une modification de la structure de production, donc des emplois, ça ne veut pas dire qu'il faut remettre en cause, mais ça veut dire qu'il faut accompagner ces mutations professionnelles. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Quand on a commencé à voir la dégradation de part de marché de l'automobile française à l'exportation ; et on s'est dit, là, il y a un problème de positionnement ; alors, c'est vrai qu'en général on nous rétorquait, le problème de positionnement, c'est qu'on ne fait pas des assez grosses berlines par rapport aux Allemands, et les équipes qui sont dans les entreprises nous ont plutôt remonté le fait qu'il y avait aussi ce problème d'excès de positionnement sur le diesel, et donc, on s'est interrogé sur ça. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Les choix de diésélisation ont également lié l'ensemble des transports routiers de marchandises, qui bénéficient en outre d'exonérations de taxes sur le gazole qualifié par les pouvoirs publics de carburant « professionnel » ; ce qui renvoie bien à une politique publique de diésélisation. C'est principalement la CGPME parmi nos interlocuteurs qui a soulevé l'enjeu pour ce secteur où les petites entreprises sont effectivement nombreuses.

« Alors, nous, on a quand même un certain nombre de problèmes, parce qu'on a des fédérations, mais au delà même du transport routier finalement totalement impacté, on avait un certain nombre de problématiques de professionnels qui nous disent plusieurs choses ; c'est que, d'abord, la fiscalité diesel ça fait des années, à titre général, que les gouvernements successifs ont fait des politiques d'incitation au diesel ; que, 2), pour les professionnels, le diesel, il n'y a pas d'alternative, c'est quand même un carburant professionnel et que pour les professionnels, justement, il n'y a pas d'alternative en termes de carburant, donc, on fait quoi ? » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« Et par exemple, notamment une chose qui nous a quand même un peu étonnés, c'est que on ne citait pas précisément le transport routier de marchandises dans l'avis, dans les secteurs impactés ; et, nous, alors je ressors toujours ce chiffre, parce que il est assez

⁶⁵ Baupin D., Keller F., 2014, *Les nouvelles mobilités sereines et durables : concevoir et utiliser des véhicules écologiques*, rapport au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, N° 1713 Assemblée nationale, N° 293 Sénat.

parlant, c'est que pour le seul secteur du transport routier de marchandises, qui est quand même en plus en ce moment assez impacté économiquement parlant, je veux dire que au delà de ça, il faut aussi se rendre compte que nos entreprises, la crise, ce n'est pas juste une idée, c'est quand même très compliqué et, alors évidemment, ils [la FNTR] nous avaient fait une estimation sur le coût, et c'est assez intéressant. [Elle lit] : la consommation de gazole par les poids lourds français est de 7,1 milliards de litres, en 2011 ; une hausse de 1 centime d'euros du prix du litre de gazole entraînerait un surcoût de 7 millions d'euros pour le secteur du transport routier de marchandises français ; ça représente à peu près 0,1% du chiffre d'affaires du secteur et 0,4 de la valeur ajoutée du secteur en 2010. Ce n'est pas neutre. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Cependant, parmi les filières économiques concernées, on trouve les raffineries pour le soutien desquelles la TICPE avait été instaurée en 1928. Plusieurs décennies de « diésélisation » plus tard, les raffineries se retrouvent à devoir exporter l'essence et à importer du gazole ; par conséquent, les raffineries soutiennent le rapprochement des fiscalités des carburants. Le MEDEF et les syndicats qui représentent au CFE à la fois le secteur automobile et les raffineries se retrouvent en contradiction interne et, pour cette raison, certains se sont abstenus sur ou ont voté contre le rapprochement des fiscalités. Selon Christian de Perthuis, cette contradiction interne à certaines parties prenantes est ce qui a permis d'obtenir la publication de l'avis sur le rapprochement des fiscalités des carburants. En outre, les exonérations ou avantages fiscaux – par exemple, pour le gazole professionnel – n'étaient pas touchées, répondant ainsi aux craintes énoncées plus haut par la CGPME.

« Sur le diesel, ça a été un peu plus compliqué. Mais on a réussi à faire un avis préconisant le rapprochement de la taxe diesel par rapport à la taxe essence, la réduction de l'écart, pour une raison assez simple, c'est que les principaux opposants à cette mesure étaient une partie du MEDEF qui était représenté par les constructeurs automobiles, mais pas tout le MEDEF puisque au MEDEF, vous avez notamment les pétroliers qui sont favorables à cette réduction, donc, j'ai surfé sur cette contradiction interne du MEDEF pour obtenir en fait un non-vote, une abstention ; et la FNSEA et les transporteurs routiers ont un régime d'exception. Alors évidemment, j'ai fait en sorte qu'on traite différemment le régime commun et les exceptions, on a mis les exceptions dans une autre boîte qu'en réalité on n'a pas vraiment ouverte encore aujourd'hui. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

La CGT comme la CFDT nous ont également fait état de ces contradictions.

« Donc, je dirais que c'est depuis, 5, 6 ans, on s'est rendu compte qu'il y avait vraiment un problème ; alors, ça fait 10 ans qu'on réfléchit sur les problèmes de la compétitivité automobile, mais on a vu cette convergence apparaître avec la chimie / énergie, le problème des raffinages, dont on a vu qu'il y avait pas mal de restructurations au cours des 5 dernières années et en même temps, le problème qu'on voyait venir dans le secteur automobile et chez les équipementiers du coup, où là, on a alerté depuis 10 ans mais sans avoir été entendus. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Et donc, je dirais, on a repris aussi l'initiative de se dire, il y a un débat sur la fiscalité des carburants, prenons-en l'occasion aussi pour réaffirmer notre positionnement sur l'avenir de l'industrie automobile et de l'industrie du raffinage. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Pour autant, si l'enjeu environnemental l'emporte, c'est parce que la problématisation en termes de santé publique semble portée par la plupart de nos interlocuteurs, y compris bien entendu les acteurs économiques.

« Et on le voit aujourd'hui avec les difficultés économiques de PSA et de Renault, c'est-à-dire que les messages que, nous, on a martelé sur le fait que cette incitation fiscale au diesel était finalement aussi une mauvaise incitation en termes de politique industrielle, d'orientation de l'outil de production industriel français, du coup, perdait sa compétitivité à l'exportation et mettait en risque les emplois à venir ; et en plus, ça crée des problèmes de particules fines, de santé dans les centres urbains, puisque on observe que les prix, finalement, sont plutôt favorables à l'utilisation du véhicule particulier qu'à l'utilisation du transport en commun. Donc, on a un problème ensuite de santé, de particules, et pour toutes ces raisons là, on a d'emblée proposé qu'on regarde un peu l'évolution de la fiscalité en termes d'écartement entre le diesel et l'essence. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Selon nos interlocuteurs, les choix de « diésélisation » ont également lié une majorité de ménages à l'avantage fiscal accordé au gazole. Leurs porte-parole mobilisent deux registres d'opposition : des usages contraints ; le pouvoir d'achat. Ajoutant des effets pervers constatés du système de bonus/malus (calculé sur les émissions de CO₂, alors que les véhicules diesel sont

surtout émetteurs de particules et d'oxydes d'azote), qui auraient finalement incité à acheter un nouveau véhicule, mais diesel.

« Donc, le principe était établi comme ça, ça, c'est venu d'un coup, et, après, certains ont commencé à dire : fiscalité sur le diesel, oui, mais pendant des années, on a vendu au consommateur des véhicules en leur disant qu'il fallait acheter du diesel parce que c'était plus attractif, parce que c'était moins cher, parce qu'il y avait des constructeurs français qui étaient là-dedans alors que dans le monde entier on était sur de l'essence, donc, ce n'est pas juste, pourquoi on va maintenant pénaliser des gens alors que il s'avère que tous les pouvoirs publics et tous les indicateurs allaient en disant : soyez des bons petits soldats, achetez tous votre voiture diesel et vous serez tous contents et vous soutiendrez les constructeurs français. Donc, ça a été assez houleux, je dois dire, sur cette thématique. » (CLCV, 15 mai 2014)

D'ailleurs, selon le secrétaire général du CFE (CGDD, DGEC), les constructeurs automobiles argumentent sur le renouvellement du parc automobile, les innovations technologiques leur permettant de répondre aux normes européennes les plus récentes, donc les moins nocives pour la santé⁶⁶.

« Alors, du point de vue santé, il faut distinguer les véhicules neufs des véhicules anciens ; les véhicules anciens, quand ils sont au gazole, ils émettent des particules qui sont cancérigènes, mais les véhicules neufs, aux nouvelles normes, sont de moins en moins nocifs, donc, les constructeurs ont tendance à mettre en avant le fait que c'est un problème de vieux véhicules, donc il suffit de remplacer les vieux véhicules par des nouveaux véhicules et donc on n'a plus le problème de santé et en plus, il y a un savoir-faire des constructeurs français sur le sujet. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

La question du renouvellement du parc est ainsi érigée en problème d'action publique et renvoie à des considérations sur les populations captives.

« Après, c'est toujours la question sur le parc automobile, de l'aide au renouvellement *versus* l'aide au stock ; et on a un vrai sujet, si vous voulez, dans nos quartiers fragiles de nos villes comme en milieu rural, vous avez beaucoup de gens avec des vieilles voitures qui consomment 10 litres aux 100. Et ceux-là, ce n'est pas une prime à la casse qui fera tout changer, il faut réfléchir à d'autres systèmes et c'est en changeant ce stock que vous aurez un vrai impact sur la pollution de l'air. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Le représentant de FNH (entretien du 6 mai 2014) indique qu'à l'issue des travaux du CFE, l'ONG insiste maintenant sur la nécessité du rattrapage fiscal entre gazole et essence pour des raisons de santé publique (liée à la pollution locale) et pour le rendement que la mesure permettrait, en argumentant sur l'utilisation des recettes vers des mesures écologiques particulières ; l'ONG prône ainsi la mise en œuvre d'une prime à la conversion automobile sur les véhicules d'occasion, mesure coûteuse obligeant le gouvernement à lui trouver une source de financement, soit le rattrapage de fiscalité entre gazole et essence.

Toutefois, les ménages « ruraux », les « consommateurs » sont autant de catégories de population mobilisées par nos interlocuteurs pour argumenter contre l'augmentation de la fiscalité du diesel ou pour faire émerger les difficultés de sa mise en œuvre.

« Mais, autre aspect, c'est que, socialement, c'est assez délicat parce que augmenter la fiscalité gazole indépendamment de tous les aspects positifs qu'elle peut avoir sur la santé, sur la politique énergétique et sur la politique budgétaire, elle a un défaut, c'est qu'elle cible des ménages ruraux ou précaires qui sont déjà en difficulté en lien avec la crise ; alors, ça, c'est un constat qui avait été fait en 2013 et qui est refait en 2014, même si il y a ces 2 centimes, et donc, le gouvernement a préféré ne pas prendre cette mesure. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Donc, on a, disons, une émanation aussi de ce qu'on entend du réseau et en ce moment, ce qu'on entend c'est : c'est dur pour tout le monde et... les journalistes en font toute une histoire, mais c'est vrai que c'est très compliqué, et cette thématique aussi du transport est compliquée parce que pour un Parisien, ce n'est pas si compliqué de se déplacer, mais pour quelqu'un qui vit, même sans prendre l'exemple de la Creuse, mais dans une petite ville de campagne, ça devient quand même problématique et pour des personnes d'un certain âge, ça l'est d'autant plus. » (CLCV, 15 mai 2014)

⁶⁶ L'argument a pu être notablement affaibli par les biais constatés du calcul des émissions de polluants des véhicules (rendus publics à partir de la fin de l'année 2015).

Ces différentes controverses ont été conclues par une rédaction considérée comme prudente par plusieurs de nos interlocuteurs. Notamment, en restant peu précis sur la manière de mettre en œuvre un rapprochement des fiscalités et en obtenant un accord sur l'idée que la différence de fiscalités ne se justifiait pas du point de vue environnemental.

« Donc, on a passé relativement facilement ce deuxième avis sur la réduction souhaitable de l'écart de taxation essence-diesel, sans explicitement préciser comment il fallait réduire l'écart ; est-ce qu'il fallait réduire l'écart en augmentant le niveau de la taxe essence jusqu'au diesel, ce qui était évidemment tout ce que voulaient les ONG ou s'il fallait faire l'inverse, ce que n'auraient jamais accepté les ONG, ou s'il fallait faire plutôt 1 centime plus, 1 centime moins, ce qui était, je le pressentais déjà, une position probable de compromis possible. Donc, voilà où on en était au mois de mars. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Oui, parce que, disons que la fiscalité du gazole, c'est assez sensible, donc, il fallait vraiment être extrêmement précis et puis neutre sur le diagnostic ; par exemple, le rapport de l'OMS avait été assez critiqué parce qu'il y avait une polémique sur le nombre de morts dus aux émissions de particules, donc je crois que la formulation est très prudente là-dessus aussi. Et, puis, les constructeurs automobiles étaient particulièrement présents et représentés au comité... » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Je dirais que du point de vue de l'administration, il n'y a pas d'*a priori*, sauf que tout ce qui est dans l'avis est validé par l'administration ; parce que la conclusion, c'est que l'écart ne se justifie pas d'un point de vue environnemental, donc, à partir de là, ça veut dire qu'on peut le rapprocher, mais après, ça ne veut pas dire non plus qu'il n'y a pas d'autres considérations à prendre en compte si on veut favoriser l'industrie française ; mais en même temps, c'était assez mesuré, notamment sur l'aspect sanitaire, on était assez prudent. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« C'est-à-dire que, aujourd'hui, on est dans une situation complètement illogique, voire irrationnelle, et que, finalement, faire ce rattrapage diesel / essence, ce n'est pas faire de la fiscalité écologique vraiment, c'est plutôt juste faire de la fiscalité logique, parce qu'il n'y a rien en fait. La nature du raisonnement, c'était de démontrer ça, c'est-à-dire que cet écart finalement, aujourd'hui, il n'y a plus rien qui le justifie, et donc, on a montré les impacts néfastes en termes d'environnement, et montré qu'il n'y avait pas non plus un impact économique positif pas plus que à long terme pour le pouvoir d'achat des ménages. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

La prudence de la rédaction du diagnostic tient aussi à la perception que celui-ci contient en filigrane les propositions de mesure pour traiter les problèmes ainsi énoncés. Cette perception a pu durcir des positions.

« Même sur le diagnostic, il y a des controverses. Parce qu'on sent bien que le diagnostic, c'est ce qui prépare ensuite les propositions, donc, déjà, reconnaître que cet écart de fiscalité n'a aucune logique, c'est déjà finalement ouvrir la porte à un rattrapage fiscal ; donc, il y a forcément des controverses, il y a eu beaucoup de remarques mais finalement, en restant assez factuel et, donc, cet avis a réussi à être adopté. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Par rapport à l'avis qui était proposé, ce n'était pas évident. Mais comme on sentait que, en votant ce qui était proposé, on allait une fois de plus condamner les pauvres consommateurs à payer les pots cassés, on ne pouvait pas légitimer en fait cela. C'est-à-dire que au delà de l'avis, on sentait bien que, en donnant une sorte de blanc comme ça, on allait ouvrir une boîte de Pandore qui risquait, à un moment où par ailleurs il y avait d'autres discussions sur la transition énergétique, ce n'était pas la seule chose qui risquait d'arriver sur la feuille d'impôts et sur la facture du consommateur. » (CLCV, 15 mai 2014)

II.II. Chronologie du choix de l'instrument : proposition / contre-proposition

On connaît le dénouement de l'histoire : si les deux sujets ont bien été travaillés de manière différenciée, leur traitement a été proposé à travers un seul et même instrument, la TICPE, portant sur la consommation des énergies fossiles (tout en conservant dans la structure de la taxe une différenciation des taux, donc des sujets). La représentante de WWF parle de « fait accompli », formulation qui traduit bien le sentiment de surprise de l'ensemble des membres du CFE, comme en témoigne également la chargée de mission du RAC.

« En tous cas, ce sujet [du diesel] était traité à part entière. La taxation carbone l'était aussi parce que c'était le sujet favori du président du comité, donc les deux sujets étaient vraiment traités, et nous, on ne s'attendait pas forcément à ce qu'ils fusionnent dans une

même proposition. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Le choix d'utiliser la TICPE et d'en réformer la structure revient au Président Perthuis. Ce choix est le résultat des controverses sur les deux sujets – climat et pollution locale – ainsi que des expériences passées d'échec de mise en place d'une taxe carbone, sur lesquelles nous reviendrons plus loin. Nous allons d'abord nous intéresser ici à la chronologie des réunions, assez rapprochées – trois entre le 18 avril 2013 et le 13 juin 2013⁶⁷ –, qui ont façonné le choix de la proposition et le processus d'endossement par le président du CFE.

2.2.1. Des points de vue explicités

Tout d'abord, le président va organiser une réunion thématique, portant sur les deux sujets, au cours de laquelle l'ensemble des parties prenantes seront amenées à exposer leurs points de vue ; ce qu'elles feront sur l'impact de l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité, la question des impacts cristallisant l'ensemble des dimensions des controverses sur les deux sujets travaillés ici.

À ce stade, aucune proposition précise n'est encore sur la table des discussions. Katheline Schubert présentera deux études d'impacts, la DG Trésor une et CoeRexecode une autre⁶⁸, toutes évaluant différents scénarios de mise en œuvre des mesures fiscales envisagées. Les études d'impact constituaient un point de passage obligé entre les diagnostics et les propositions.

« [Katheline Schubert] elle a présenté parce qu'il devait y avoir la présentation des études d'impact. Parce que évidemment les diagnostics, ils étaient votés à condition que ensuite les propositions soient assorties d'études d'impact pour les syndicats, le MEDEF et autres, donc on avait des études d'impact quasi systématiquement. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Au cours de cette réunion, la plupart des membres⁶⁹ du groupe énergie vont faire chacun à leur tour leur communication. D'une certaine manière, cette réunion du 16 mai 2013 met en scène les jalons de l'endossement du choix d'un instrument unique par Christian de Perthuis. Les exposés portent principalement sur l'assiette carbone, le rapprochement de fiscalité des carburants ne donnant lieu qu'à des interrogations sur le montant et le rythme du rattrapage, mais en passant de toute façon par la TICPE.

« C'était vraiment une réunion parties prenantes où chacun donnait son avis en tous cas sur le carbone, parce que les sujets étaient encore séparés ; alors que sur diesel essence, on savait, on ne se demandait plus, c'était aux experts de faire une proposition, et donc, à nous les parties prenantes de dire si on accepte un rattrapage à la hausse, un alignement au milieu, etc. En tous cas, nous, le suspense, c'était plutôt de savoir qu'allaient proposer les experts en termes de rattrapage sur le carburant. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Les membres du CFE se sont bien approprié l'exercice de communication, soit directement, soit par délégation, qui a ainsi rendu explicite le point de vue de chaque organisation membre.

⁶⁷ 16 mai 2013, 4 juin 2013, 13 juin 2013.

⁶⁸ Katheline Schubert, *Évolution de la fiscalité des carburants*, Comité pour la fiscalité écologique, 16 mai 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 200-2010.

Katheline Schubert, *Étude d'impacts de l'introduction d'une assiette carbone*, CFE, Séance 16 mai 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 247-255.

DG Trésor, *Évaluation de scénarios d'introduction d'une nouvelle fiscalité écologique*, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 256-260.

Coe-Rexecode, *Impacts sur les secteurs industriels de l'introduction d'une taxe carbone en France*, avril 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 270-305

⁶⁹ K. Schubert : Étude d'impacts de l'introduction d'une assiette carbone ; CGT (P.-Y. Chanu et A. Derigny) : Les implications sociales et les compensations nécessaires à la mise en œuvre d'une taxe carbone ; CFDT (E. Mermet) : La CFDT et la fiscalité écologique ; Coe-Rexecode : Impacts sur les secteurs industriels de l'introduction d'une taxe carbone en France ; RAC/FNH (cosignataires) : La contribution climat-énergie. Propositions des ONG ; X (pas d'auteur) : Évolution de la fiscalité des carburants.

« Oui, ça, je m'en souviens parce que c'est moi qui l'ai faite, je l'ai présentée. C'est vrai que là, nous, on y allait, parce ce qu'on n'avait pas encore de propositions concrètes sur la taxe carbone alors que diesel essence, c'est simple, c'est la TICPE. On fait augmenter petit à petit, du coup, là, c'était le moment où il fallait faire des propositions plus concrètes, donc, nous, on a fait ça. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« C'est là [séance du 16 mai 2013] où il y a le PowerPoint que j'ai fait. On a demandé à ce que chaque partie prenante puisse exprimer son point de vue. Parce que on voyait qu'on allait dans le mur et que les positions étaient un peu diamétralement opposées entre d'un côté la partie patronale, de l'autre côté la partie environnementale et de l'autre côté la partie syndicale, et que les trois avaient pas forcément les mêmes objectifs ; et à un moment, la CGT et nous, on a proposé qu'il y ait une séance spéciale dédiée à l'exposition de chacun, ses positions, pour dire est-ce que vous êtes favorable à la fiscalité écologique ou pas et à quelles conditions. Parce qu'on voulait que les cartes soient sur table. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Et, je dirais que la plupart ont joué le jeu, on a très bien vu quelles étaient les positions, vous avez pu les regarder ; nous, on est vraiment restés sur notre ligne qui est celle que je vous ai résumée au début, et on a senti qu'en tous cas ça a aidé au moins à voir quels sont vraiment les jeux des différents acteurs. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Nous, on a fait intervenir des camarades qui connaissent les questions de fiscalité et sont dans les collectifs confédéraux qui travaillent sur ces questions là ou qui participent aux réunions ministérielles autres que le comité fiscalité. Ça, c'est un choix qu'on a fait, [les deux membres CGT du CFE], au niveau du bureau confédéral, que ce soit deux personnes autres qui interviennent pour la confédération ; mais, elles ne disent pas autre chose que ce qu'on leur a dit pendant tout le temps où le comité a fonctionné. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Rexecode qui fait, à notre demande, une étude d'impact sur les secteurs industriels. Alors, c'est nous qui l'avons commandée mais, j'entendais ce matin parler de Coe Rexecode en disant c'est proche du patronat, ça ne les empêche pas de faire des travaux tout à fait respectables et qui ne vont pas toujours dans notre sens. Alors évidemment, l'étude [de Rexecode] n'a pas été faite sur le scénario définitivement retenu. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

La CLCV n'a pas fait d'exposé car l'association ne se voulait pas force de propositions pour des mesures fiscales contre lesquelles elle se positionnait par principe.

« Par ailleurs, là-dessus, on n'avait pas envie non plus de faire une proposition, si vous voulez, dans le sens où c'est malvenu, et puis comme je vous ai dit, on n'est pas là pour demander des taxes ou une augmentation de prix, donc, nous, la seule chose qu'on a demandé, c'est que l'administration fasse son boulot, c'est-à-dire proposer différents scénarios sur lesquels on puisse collectivement dire : oui, on est plus là-dessus... Après, chacun vient proposer, c'est intéressant, c'est des débats mais, je vous avouerais que ce qui est bien, c'est que ce soit quand même l'administration qui le fasse. » (CLCV, 15 mai 2014)

Chacun semble reconnaître l'importance de ces explicitations, qui ont pu donner lieu à des explications ou des discussions, même si ce ne fut pas l'occasion de véritablement faire bouger les positions des uns et des autres.

« La séance du 16 mai, c'est la séance où en gros chaque partie prenante est venue avec sa vision de la contribution climat énergie, son scénario, la façon dont elle voyait son efficacité ou les nuisances qu'elle pouvait engendrer, etc., en termes de compétitivité. Donc, on a eu le MEDEF, on a eu les syndicats, il y a eu la CFDT, il y a eu aussi la CGT. Mais, c'est une façon de prendre la température en ce qui concerne les différents scénarios. Il n'y a pas eu de discussion plus avant lors de cette séance. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« C'était finalement plus un état de l'art au niveau des parties prenantes, chacun est venu avec ses demandes, enfin, là, c'est plutôt des postures assez radicales, j'ai envie de dire, ce n'était pas tellement la ligne de posture de discussion. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Donc, chacun est venu avec ses arguments, exposer ses doléances aux autres et puis discuter du coup ; alors, l'intérêt c'était d'avoir une interaction, on présentait et il y avait une réaction du coup des autres parties prenantes vis-à-vis de ce qu'on peut présenter ; donc, il y avait une discussion en fait sur les présentations de chacun, avec une discussion critique du coup, forcément, et donc, c'était l'occasion pour les services et pour Christian [de

Perthuis] de voir finalement aussi j'imagine la marge de manœuvre qu'il avait pour construire quelque chose qui tienne, qui garde tout le monde. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Plus, ces expositions de points de vue et d'intérêts ont permis de mesurer l'étendue des divergences et de percevoir les possibilités de convergence. Pour tous nos interlocuteurs, le consensus sur les mesures fiscales ne pouvait pas être obtenu.

« Mais par contre, on voyait très bien qu'on aurait des difficultés à parvenir à un consensus ; et donc, après on s'est dit : il faut continuer à travailler quand même ; mais cette séance est importante parce que justement elle permet à chacun d'apprécier le chemin à parcourir pour aller vers un consensus. Sauf qu'après il y en a qui ont bien voulu faire le chemin et d'autres pas. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« À cette séance là, c'était important que les acteurs s'expriment parce que ce qui apparaît, c'est les points forts pour chacune des composantes du comité ; et pour le président, il voit où il peut construire des consensus, où il ne peut pas construire de consensus. Et il voit un peu les clivages... En fait, il voit comment il peut se construire une majorité sur une proposition. Oui, donc, ces séances sont importantes. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Il y avait effectivement un risque d'enlisement pour le groupe quand on est arrivé dans le concret de qu'est-ce qu'on peut présenter pour le PLF. En fait cette séance [16 mai 2013], c'est une de ces séances où on voit qu'il n'y aura pas de consensus possible. Ce n'est pas une surprise, personne ne s'y attendait derrière, enfin, personne n'aurait espéré un consensus, c'est pour ça que nous, on voulait des avis qui sortent à la majorité. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Compte tenu de la suite des événements, on peut suivre l'appréciation formulée par le chargé de projet de FNH, qui reconnaît à cette réunion le moment fondateur de la concrétisation de l'endossement d'une proposition de fiscalité carbone par le seul président Perthuis.

« C'était la séance [16 mai 2013] qui a marqué finalement les positions et je pense que, là, il y a eu une marge de manœuvre qui était très étroite, et ça a donné lieu à un processus très bilatéral ensuite de rencontres, de négociations autour de la proposition, pour faire accepter finalement sa [Christian de Perthuis] proposition. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Et, cet endossement personnel a été reconnu effectivement comme un moyen de régler les controverses – qui subsistaient bien entendu –, et en fin de compte, en permettant de faire une proposition concrète de mise en place d'une fiscalité environnementale passant par une tarification du carbone.

« Il y a eu beaucoup de discussions. Si vous voulez, chacun avait quand même une manière de voir un peu différente, mais au demeurant ça a été très riche parce que chacun a pu voir des choses que forcément l'autre n'avait pas vues ou n'envisageait pas de la même manière. Donc, c'est pour ça qu'en fait, sur cette réunion, chacun a eu la possibilité de proposer sa manière de faire ; après, c'est là où de Perthuis a été très bien, c'est que il a dit : mais c'est moi qui rédige le projet, et en fonction de ce que vous, vous nous demandez. (...) Si vous voulez, pour nous, il [Christian de Perthuis] avait été mandaté par les pouvoirs publics, donc, à ce titre là, il est, disons, le garant de ce qui va être proposé. » (CLCV, 15 mai 2014)

« Christian de Perthuis s'est rendu compte qu'on n'y arriverait jamais, et donc il a considéré que c'était lui qui allait faire quelque chose et que ça allait être, non pas la proposition du CFE, mais la proposition du président du CFE Christian de Perthuis, qui a largement été inspiré par la direction de la législation fiscale. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« C'est pour ça en fait, c'est sa proposition, c'est assez clair, nous, on ne l'a jamais endossée. En tous cas, on a dit ce qu'on en pensait mais c'est son scénario ; lui, il a imaginé faire la fusion entre les deux, c'était le souhait de personne à la base. (...) Nous, finalement, la question de mettre les deux dans le même scénario, on n'a pas trouvé ça bête, c'était plutôt une bonne idée. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

2.2.2. L'endossement de la réforme de la TICPE : la méthode personnelle du président Perthuis

C'est peu de temps après la réunion thématique du 16 mai 2013 que le président du CFE vient présenter aux membres du comité sa propre proposition de mise en œuvre de l'introduction d'une

assiette carbone et de rééquilibrage de fiscalité entre gazole et essence grâce au jeu sur la structure de la TICPE (séance thématique du 4 juin 2013)⁷⁰. Le Président prend la précaution d'indiquer que le document qu'il présente « n'engage à ce stade que son auteur ». Il a parfaitement conscience de heurter les habitudes de concertation et de dialogue, tout à l'exigence d'action qui le guide.

« Donc après le mois de mars, je me suis dit : maintenant qu'est-ce qu'on va faire ? Alors, tous les gens s'attendaient à ce que je mette en branle un processus de concertation sur : du diagnostic aux propositions ; et ce n'est pas ce que j'ai fait. J'ai pris un peu tout le monde par surprise ; c'est-à-dire que j'ai passé un week-end complet à faire une proposition sous ma responsabilité qui incorporait les deux éléments de réforme de la fiscalité, incorporation d'une composante carbone dans la fiscalité énergétique et puis réduction graduelle de l'écart de fiscalité essence-diesel. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

En outre, Christian de Perthuis énonce des visées à long terme, au delà de l'échéance gouvernementale – rapporter 3 milliards en 2016 aux fins de contribuer au financement du CICE –, en proposant des scénarios d'évolution du prix du carbone à l'horizon 2020 (7 €/tCO₂ en 2014 ; 9,2 en 2015 ; 11,3 en 2016 ; 13,5 en 2017 ; 15,7 en 2018 ; 17,8 en 2019 ; 20 en 2020) et de réduction de l'écart de fiscalité des carburants (17 c€/L inchangé en 2014 à 10,6 en 2020).

« Avec un schéma pluriannuel qui était volontairement un schéma assez modeste ; j'ai volontairement fait le schéma jusqu'en 2020 parce que je voulais quand même dire au gouvernement que pour moi l'intérêt d'un comité comme celui-ci, ce n'est pas uniquement d'aider ce gouvernement et puis après, de repartir à zéro en 2017, si vous voulez, quel que soit le résultat des élections en 2017 ; mais, je voulais quand même bien marquer l'idée que sur ces questions de transfert des fiscalités écologiques, si on ne raisonne pas sur le moyen terme, ce qu'on fait est du bricolage. Et j'ai fait volontairement une proposition qui ne rapportait pas 3 milliards en 2016 mais qui les rapportait deux ans après. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

La mobilisation de la TICPE est proposée par Christian de Perthuis, qui construit des scénarios d'évolution en s'appuyant sur les données fournies et travaillées par l'administration de Bercy.

« Donc, il [Christian de Perthuis] a proposé un mécanisme qui a été discuté ; il a fait plusieurs scénarios en reprenant les études du Trésor, avec des chiffrages, etc., et c'est ensuite que, comme ça a fait beaucoup de bruit, ça a permis de l'insérer en loi de Finances. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Et donc Christian [de Perthuis] a décidé qu'il allait faire sa proposition à lui, mais sur la base de ce qui avait été travaillé par l'administration fiscale. Il a sorti cette proposition, qui est ce qu'on pouvait faire de moins pire s'il fallait faire quelque chose. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

2.2.3. La riposte des ONG : la construction du scénario alternatif et de ses soutiens

À la suite de la réunion du 4 juin 2013 au cours de laquelle Christian de Perthuis a mis sur la table des débats du CFE sa proposition de scénario, les ONG environnementales ont entrepris de réagir, considérant que les mesures proposées par le président restaient en deçà des objectifs proprement environnementaux, comme l'explique le chargé de projet Mobilité Fiscalité de FNH.

« Nous, ce qu'on a reproché à son [Christian de Perthuis] scénario, c'était surtout de ne pas être assez ambitieux. Finalement, il a pris un scénario qui était très très peu ambitieux en termes à la fois de rattrapage sur le diesel, c'était 1 centime, et de taux de la composante carbone. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Cet en deçà est concrétisé par la valeur de départ et la trajectoire du prix du carbone proposées. Selon le secrétaire général du CFE (CGDD/DGEC), si la référence d'arrivée est la « trajectoire Quinet »⁷¹, le choix de la valeur de départ ici retenue est le prix des permis des quotas et, par suite, implique un retard pour atteindre la valeur tutélaire préconisée par la commission du CAS.

⁷⁰ Christian de Perthuis, *Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel. Propositions de mise en œuvre sur la période 2014-2020*, CFE – Groupe de travail "changement climatique", 4 juin 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 317-323.

⁷¹ CAS, 2009, *La valeur tutélaire du carbone*, Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, Coll. Rapports et Documents, N° 16, Paris : La documentation Française, 424 p.

« On est sur une trajectoire évidemment qui n'est pas la trajectoire Quinet de la valeur tutélaire du carbone, pour arriver à 100 euros par tonne de CO₂ en 2030. (...) C'était une proposition, qui était au début supérieure d'ailleurs, mais qui permettait d'avoir une trajectoire qui rejoignait autant que faire se peut la trajectoire Quinet mais avec retard. Et l'idée de 7 euros, en fait, c'était parce que c'était à peu près le prix des permis à l'époque, sur l'ETS, donc, c'était à peu près homogène. Après il fallait rejoindre la trajectoire Quinet mais sans être excessif, donc il y avait une progression parallèle, à peu près à celle de la valeur Quinet, mais en partant à un niveau évidemment qui était beaucoup plus faible puisque c'était le niveau observé sur l'ETS à l'époque. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Cette explication de choix ne semble pas explicite selon la chargée de mission Climat du RAC et, en tout état de cause trop faible.

« On a eu la proposition de de Perthuis qui ne nous satisfaisait pas pour plusieurs raisons ; en gros, pas d'effet en 2014, un rattrapage diesel essence qui n'en était pas vraiment un parce que quand même il baissait sur l'essence puis c'était [compensé] en 2014 ; surtout, ce qui nous a le plus déçu, c'était le prix de la tonne CO₂ proposé en fait, 7 euros, parce que, dans les études d'impact au moment des discussions, on avait eu plusieurs scénarios avec des taxes carbone à 7, 12, 20, mais comme points de départ et donc, là, il retournait au plus bas donc, c'est vrai que, nous, on était vraiment surpris et pas satisfaits, sachant que ça allait être débattu. On n'a pas compris pourquoi il était parti à partir du taux le plus bas en fait. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Le consensus recherché par Christian de Perthuis semble le conduire à une valeur faible du carbone.

« Il [Christian de Perthuis] nous a dit que c'était juste parce qu'il fallait quand même chercher le consensus, lui, c'était toujours son objectif d'obtenir le consensus. Mais c'est vrai que, nous, en tous cas, on n'était pas du tout favorable de partir avec un taux à 7 euros pour arriver à 20 euros en 2020 ; ce qui est moins de la moitié du taux que, nous, on recommandait, de quasiment 50 euros. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Dans ce contexte, FNH et le RAC⁷², qui coordonnent les associations du collège des associations, vont prendre l'initiative de construire un scénario alternatif, finalement endossé par FNH. Par rapport au scénario de Perthuis (voir tableau comparatif des deux scénarios), la trajectoire du taux appliqué à l'assiette carbone (€/tCO₂) change, pour atteindre un alignement sur la valeur tutélaire du carbone en 2020 en suivant la proposition du président jusqu'en 2016 puis en lui étant supérieure (7 €/tCO₂ en 2014 ; 9,2 en 2015 ; 11,3 en 2016 ; 20 en 2017 ; 40 en 2020), de même pour la réduction de l'écart de fiscalité des carburants (15,9 c€/L en 2014 à 2,6 en 2020)⁷³.

⁷² Les deux ONG avaient déjà formulé, lors de la séance du 16 mai 2013, des propositions d'une trajectoire de prix du carbone plus forte et rapide que celle proposée par Christian de Perthuis :

« Une trajectoire de prix conforme, au minimum, à celle du rapport Quinet du CAS sur la valeur du carbone et qui valide les points de passage 2020, 2030, 2050

Taux initial de 40 euros en 2013 (Quinet actualisé) et augmentation de 5% hors inflation par an jusqu'à 50 euros environ en 2020 et 100 euros environ en 2030 (déduction faite de l'inflation.) Cette trajectoire augmente ensuite de 4% par an jusqu'à atteindre 200 euros environ en 2050. » (p. 309)

(Source : *La contribution climat-énergie. Propositions des ONG*, proposition du RAC et de la FNH, CFE, 16 mai 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 306-316.)

⁷³ Source : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, FNH, Carbone et diesel. Scénario alternatif, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 324-328

**Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation diesel-essence.
Comparaison des propositions de Christian de Perthuis et de FNH**

	C. de Perthuis*	FNH**
<i>À partir du 1^{er} janvier 2014, la TIC a deux composantes :</i>		
Assiette carbone	7 €/tCO ₂ en 2014	7 €/tCO ₂ en 2014
Assiette classique		
<i>En 2014, on amortit l'introduction de l'assiette carbone :</i>		
Assiette classique essence	-2 c€/l	-1,6 c€/l
Assiette classique diesel	-1,5 c€/l	-1,9 c€/l
<i>En régime de croisière :</i>		
Accroissement annuel de l'assiette carbone	20 €/tCO ₂ en 2020 (9,2 en 2015 ; 11,3 en 2016 ; 13,5 en 2017 ; 15,7 en 2018 ; 17,8 en 2019)	Objectif : 40 €/tCO ₂ en 2020, révisable en fonction de l'énergie Croissance lente au début, accélérée après 2016
Assiette classique diesel	+1 c€/l par an	+2 c€/l par an

*Source : Christian de Perthuis, *Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel. Propositions de mise en œuvre sur la période 2014-2020*, CFE – Groupe de travail "changement climatique", 4 juin 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 317-323.

« Les conditions d'introduction et le régime de croisière » (p. 319)

** Source : FNH, *Carbone et diesel. Scénario alternatif*, comité fiscalité écologique, 13 juin 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 324-328.

« conditions d'introduction et régime de croisière » (p. 325)

Un scénario plus ambitieux, mais de compromis aussi avec les parties prenantes comme les consommateurs, les syndicats ou les parlementaires. La chargée de mission Climat du RAC témoigne d'un processus de recherche de soutiens parmi ces membres entre la réunion du 4 juin 2013 et celle du 13 juin 2013.

« Donc, on n'était pas très content et c'est pour ça que la FNH a travaillé à un scénario de compromis et on a travaillé avec eux en fait, même si c'est juste la FNH qui l'a présenté ; moi, pour le RAC, je me suis surtout efforcée de trouver des soutiens pour ce scénario alternatif. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Donc, on a décidé avec la FNH de faire ce scénario alternatif et d'aller chercher des soutiens chez les syndicats, chez les consommateurs qui pouvaient être favorables, qui en fait s'étaient déjà exprimés, par exemple la CFDT, pour un taux plus élevé que celui de de Perthuis, la CFDT a elle-même dit en plénière qu'ils étaient déçus de l'ambition de la proposition de de Perthuis parce que ce n'était pas assez élevé et qu'en plus la répartition n'était pas assez équitable. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

La représentante de WWF confirme ce processus d'interaction avec FNH et le RAC pour l'acceptation du scénario alternatif et l'expression de son soutien.

« C'est quand même des modélisations, ce n'est pas simple, et ils ont commencé à travailler sur un projet et ensuite, ils nous ont soumis le projet, [en leur disant] parce qu'il faut qu'on voit avant pour dire si on soutient ou pas ; ça s'est fait très tardivement, je me souviens, avant la plénière et donc, ils ont informé Christian de Perthuis qu'ils allaient faire une autre proposition mais, je pense que l'essentiel des parties l'ont découvert le jour même. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Pour autant, le scénario alternatif pourra être considéré comme porté par la seule FNH.

« Et donc, nous, on a fait ce scénario là, alternatif, c'est 100% FNH. On l'a soumis aux consommateurs, aux syndicats comme la CFDT, enfin, les syndicats progressistes, (...) pour essayer de trouver quelque chose qui fasse un peu mieux la conciliation en tous cas avec ces gens là et qui soit plus ambitieux. Parce qu'en fait, il y avait un consensus entre

syndicats, consommateurs et associations pour dire il vaut mieux quelque chose de plus ambitieux sur les taux mais qui soit un peu différent sur le recyclage des recettes, plus équitable et un peu moins en faveur des entreprises. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Soutenu notamment par WWF et par le RAC, qui ne souhaite pas porter le compromis.

« Donc, on a fait un scénario plus ambitieux et plus équitable. Après, c'est la FNH qui l'a porté parce que ça ne répondait quand même pas vraiment aux positions du RAC ; parce que la FNH s'est vraiment inscrite dans le compromis, donc, comme c'était présenté ainsi, nous, on l'a soutenue publiquement mais on ne l'a pas présentée comme proposition du RAC mais, c'était un meilleur scénario de compromis que celui proposé par de Perthuis. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« C'est pour ça que la proposition de compromis qui avait été faite par FNH nous semblait intéressante parce qu'on voulait quand même que ce soit quelque chose d'ambitieux, où il y ait un signal assez significatif et en même temps qu'il y ait une juste répartition entre les ménages et les entreprises ; ce qui, dans la proposition initiale de Christian de Perthuis, n'était pas forcément le cas. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

2.2.4. Avantage au scénario alternatif de FNH

FNH a donc présenté son propre scénario à la séance du 13 juin 2013 (séance plénière) en réaction à la proposition de Christian de Perthuis présentée à la séance du 4 juin 2013. L'exposé du scénario alternatif par FNH était annoncé et le scénario avait été présenté notamment au président avant la séance, en toute transparence. Tous nos interlocuteurs se sont souvenu que la séance du 13 juin 2013 où ces deux scénarios ont été présentés a été « épique », « houleuse », disons intense.

« Donc, il y a un front qui s'est dessiné comme ça plutôt d'un côté associations, consommateurs et syndicats contre le MEDEF, enfin "contre" entre guillemets, ce n'était pas forcément contre mais en tous cas, c'est une alternative contre le MEDEF et Christian de Perthuis. Ce qui a donné lieu à une séance assez houleuse le 13 juin. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

« Toute cette séquence du vote de l'avis qui a été quand même un peu épique. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

En effet, la présentation de deux scénarios conduisait à proposer aux membres du CFE de choisir, de voter selon le souhait initial de nombre de parties prenantes. Pour le moins, que chacun exprime sa position vis-à-vis de chaque scénario dans un premier temps.

« On l'a présenté en séance [13 juin 2013] ; Christian [de Perthuis] a présenté son scénario, on a présenté notre scénario et on a posé la question de savoir si les gens se sentaient plus proches du scénario de Christian de Perthuis ou de notre scénario. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Et le premier temps de la séance plénière semble donner l'avantage au scénario alternatif de FNH.

« La séance du 13 juin, Christian de Perthuis présente sa proposition et attend que les membres parties prenantes votent, finalement FNH propose une proposition de compromis en disant : voilà, ce qu'on vous propose, qui soutient cette proposition ? Là, on voit qu'il y a quand même un certain ralliement puisqu'il y avait, je crois, la quasi totalité des ONG environnementales, il y avait la CFDT, il y avait, qui d'autre ? Il y avait le CESE, ..., on peut le retrouver... » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Cependant, les positions opposées aux mesures, même si elles sont minoritaires selon les votes aux voix, restent trop nombreuses pour rester dans les modalités d'obtention d'un consensus telles que Christian de Perthuis a pu les conduire jusque là – les abstentions sont acceptables, en revanche les votes contre remettent en cause l'idée de consensus.

« Donc, au début, il y a une espèce de premier vote à main levée où on voit un peu les tendances ; et Christian de Perthuis dit : on n'arrive pas à avoir de consensus, donc, moi, je vais présenter ma proposition, je vais mettre également dans le rapport la proposition de FNH, et ensuite, tous vos commentaires. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« Qui [le scénario alternatif] a du coup été l'avis du CFE, mais pas forcément l'avis du président ; et en plus, qui a reçu l'obstruction du MEDEF et de certains syndicats et de certaines autres organisations. Donc, on s'est retrouvé avec un avis tout juste majoritaire et

qui passait à peine la corde, et du coup le président a dit : je présenterai les deux à Bercy et au MEDDE. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

C'est ce qui explique l'endossement d'un scénario par le président, l'énoncé du scénario alternatif et les explications de « vote » de chacun, le tout repris dans le rapport remis aux ministres (voir annexe)⁷⁴. Ce qui, d'une certaine manière, a un peu déçu les ONG environnementales qui s'estimaient soutenues par la majorité.

« On s'est retrouvés devant le fait accompli ; on nous a dit : toutes les positions vont être mises les unes à la suite des autres alors que ce n'est pas du tout quelque chose qu'on avait fait jusqu'alors. Et donc, on était un peu déçus parce que on avait l'impression qu'il y avait eu un soutien plus important à la proposition de compromis. Alors, il n'y avait certainement pas un accord global parce que les représentants des entreprises, etc., étaient contre, mais, c'est vrai que c'est quelque chose qui n'est pas bien ressorti ensuite dans le rapport final. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

« Et donc, nous, on était assez frustrés parce qu'on avait l'impression qu'il y avait quand même une majorité de voix qui soutenaient la proposition de compromis et notre impression, c'était que Christian de Perthuis avait fait un travail énorme mais il voulait aussi valoriser sa proposition, ce qui est normal, et donc, il l'a quand même mise aussi, il a choisi cette solution. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Mais, comme dit plus haut, le vote majoritaire n'entraîne pas dans la conception de l'obtention du consensus par Christian de Perthuis.

« On en a discuté mais, on n'est pas tout à fait en phase avec FNH et FNH tenait à tout prix, comme je vous disais tout à l'heure, la fiscalité écologique pour eux est un élément essentiel et notamment sur le carbone, pour FNH, comme Christian de Perthuis, c'est même combat sur la taxe carbone, donc, on en a discuté, on n'était pas pleinement d'accord et puis ils ont été malgré tout essayer, au delà de notre désaccord, ils souhaitaient présenter en séance plénière un autre scénario pour essayer d'entraîner une majorité vers ce scénario ; c'était aussi pour essayer de trouver un accord majoritaire qui n'a pas eu lieu. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« On a eu un document, je crois que le document de Christian [de Perthuis] nous a été envoyé avant les réunions, donc on a pu l'étudier et, éventuellement faire des remarques, et ensuite, il a été discuté en réunion, mais pas soumis au vote, pas soumis à l'approbation du CFE, il était soumis à l'approbation du gouvernement, qui l'a adopté. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Parmi nos interlocuteurs, trois sont assez explicites sur leur opposition aux scénarios proposés, avec des raisons différentes. La CGT estime que les salariés seront les perdants, tant du point de vue des secteurs professionnels impactés que en tant que ménages, et que les perspectives d'exonération ou de compensation sont trop peu explorées ni même énoncées.

« On vote contre, là, en juin. Ils [le scénario de Christian de Perthuis et le scénario alternatif de FNH] sont aussi mauvais l'un que l'autre pour nous, donc on vote contre. Pour les salariés, ils sont aussi mauvais l'un que l'autre. Là, j'avais un mandat qui était clair et c'était de voter contre. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Je vote contre parce que d'une part, on n'a pas eu les perspectives qu'on avait demandées par secteur professionnel, on n'a pas eu l'approche globale qu'on avait souhaitée et, si vous voulez, on impacte toujours les mêmes, on n'a rien sur les secteurs qui bénéficient d'exonérations et qui continuent à bénéficier des exonérations. On n'a pas l'amorce d'un rééquilibrage du dispositif. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Je pense que dans cet avis là [écart gazole / essence], il y a eu un certain nombre de demandes qu'on avait formulées qui ont été introduites et, donc, ça nous a conduit à voter cet avis. Mais, par contre, quand on est revenu sur ces questions là, si je me souviens bien, on n'a pas eu les scénarios de réduction qu'on avait demandés, on n'a pas eu les études d'impact, et on a bien vu, après, que ce qui était prévu au niveau de la compensation des ménages était très très insuffisant. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

⁷⁴ Prises de position lors de la séance plénière du 13 juin 2013 – Assiette carbone et rééquilibrage taxation essence-diésel : FNH, CFDT, CGT, FO, Medef, AFEP, CGPME, UPA, FNSEA, FNE, Amis de la Terre, RAC, UFC-Que Choisir, CLCV, UNAF, ARF, AdCF, CESE, Laurence Rossignol (sénatrice), Fabienne Keller (sénatrice), Yannick Jadot (député européen), Martial Saddier (député), Jean Launay (député), WWF, CFE-CGC (absente), CFTC.

Pour le MEDEF, soucieux de compétitivité, en particulier internationale, des entreprises le scénario alternatif n'est pas envisageable, le scénario du président correspondant plus à ces attentes, dans un contexte où une fiscalité carbone est attendu par le gouvernement.

« Il y a un scénario alternatif [de FNH]. Alors, je ne sais plus ce qu'il y avait dedans mais on n'en voulait pas, c'était beaucoup plus environnementaliste. Disons que, s'il fallait vraiment faire une fiscalité carbone avec un vrai objectif carbone, c'est sûr que celle de FNH était plus adaptée à l'objectif. Celle qui a été adoptée l'est un peu, et surtout, a eu l'intelligence de préserver la compétitivité et la viabilité des entreprises, dans un monde où les autres, la plupart des autres n'ont pas cette taxation. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

La CLCV a estimé que les consommateurs seraient les perdants et, même si notre interlocutrice reconnaît que FNH a pris une bonne initiative, aucun des deux scénarios ne pouvait, par principe, être accepté par l'association. En outre, l'association souhaitait que l'État reste en première ligne pour l'élaboration des mesures fiscales ; ce que l'endossement par Christian de Perthuis garantissait davantage.

« FNH a essayé de proposer eux aussi de moduler, disons, leur manière de voir en fonction des intérêts aussi de chacun ; on a de très bonnes relations avec eux, on travaille très bien avec eux. Donc, c'est venu, disons, en complément et c'était une bonne initiative. Ce n'est pas ça qui a changé en fait la donne sur l'ensemble, non. » (CLCV, 15 mai 2014)

« Oui, mais c'est vrai que nous, notre cheval de bataille, c'était préserver les consommateurs. (...) Donc, on a regardé tout cela et on est restés en se disant nous, on reste sur notre position, on demande à ce que l'administration nous propose en fait des modulations et de voir comment on pouvait faire. On est restés sur cette volonté de ne pas non plus acter un des projets en particulier en disant : oui, on se rapproche plus d'un que de l'autre mais, on voulait que l'administration garde la main. » (CLCV, 15 mai 2014)

« On a voté un avis ce jour là [le 13 juin 2013]. Nous, on a voté contre. On a voté à main levée. Ça n'apparaît pas [dans le rapport du président] mais nous avons voté, c'est un avis. Et on a voté sur cet avis mais en fait, c'est ce que je vous disais tout à l'heure, comme dans les réunions précédentes, il y avait eu pléthore de personnes qui ont présenté quelque chose, on voulait, nous, absolument que ce soit le président qui garde la main et c'est pour ça qu'il a dit ça sera moi qui ferai une synthèse et je ferai une proposition. » (CLCV, 15 mai 2014)

2.2.5. *Éclairer la décision gouvernementale : exposé des deux scénarios*

Christian de Perthuis nous a confirmé que, selon lui, la proposition d'action était de sa responsabilité et que le vote ne faisait pas partie de ses options, même si le premier temps de la réunion du 13 juin 2013 a pu donner lieu à une sorte de vote entre les deux scénarios : son scénario est bien un scénario de compromis entre différentes demandes. À l'issue de la séance plénière du 13 juin 2013, ce seront les scénarios du Président et de FNH qui seront proposés et les avis motivés des uns et des autres explicités, mais aucun choix n'est affiché comme émanant du CFE. Le Président laisse le gouvernement décider.

« Au mois de juin, donc, j'ai fait ce draft, je l'ai envoyé d'abord au cabinet, les [conseillers] ont eu un peu un hoquet parce qu'ils ont vu que le travail était fini, maintenant il ne reste plus qu'à... Donc, ils m'ont dit : mais comment tu vas faire pour passer ça ? Il n'y a pas de problème, moi, je vais prendre mes responsabilités ; donc, je vais présenter ça et puis je vais faire réagir les gens là-dessus et il n'y aura pas de vote. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Alors, ils étaient un peu étonnés mais je leur ai dit : non, il n'y aura pas de vote parce que si il y a un vote, il n'y aura pas consensus. Et si il n'y a pas consensus, ça veut dire que si on fait un vote, on va devoir compter les voix pour, les voix contre, et je dis : nous, on n'est pas un parlement ; je considère que pour tout ce qui concerne la fiscalité, il y a des règles, et la règle, c'est que c'est le gouvernement qui fait des propositions au parlement et c'est le parlement qui vote. Et, si on fait un système de vote pour des propositions fiscales dans notre comité, il va se poser automatiquement la question de la représentativité ; alors, là, on n'en sort pas. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« C'est une proposition qui a été faite par Christian de Perthuis et qui a été présentée dans le comité mais non soumise au vote parce qu'on voyait bien qu'il n'y aurait pas le consensus, qu'il y aurait des votes contre, qui étaient, d'après Christian de Perthuis, inévitables, parce que ça a été un sujet assez lourd politiquement donc, c'était inéluctable une telle situation

de blocage donc ce n'était pas la peine de présenter au vote. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

L'expression des avis des uns et des autres sur chacun des scénarios devait permettre au gouvernement de percevoir l'ensemble des enjeux et des controverses.

« Christian de Perthuis a senti que il n'y aurait pas un avis consensuel pour cette taxe donc il l'a proposée tout seul, et finalement, ce n'est pas devenu un avis du comité. (...) C'est là où il [Christian de Perthuis] a choisi de dire : ce projet je le porte en tant que président du comité et, donc, il sera soumis tel quel. Je pense qu'il y a eu des modifications faites peut-être entre le 4 et le 13, et puis après, il l'a assumé simplement lui-même, il ne l'a pas soumis au vote et on pouvait se prononcer sur ce scénario ou sur le notre, il y avait une transcription des avis de chacun. Le but, c'était de donner la matière au gouvernement pour trancher. Disant, il y a dissensus sur telle ou telle chose, mais tout est clair, vous pouvez prendre votre décision sur des bonnes bases. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Donc, ça, c'était sa proposition et c'est pour ça que, nous, on a demandé à ce que le scénario alternatif figure aussi parce qu'il avait quand même gagné pas mal de soutiens, même plus que celui de Perthuis en fait, on les avait comptés, c'est pour ça qu'il figure dans le rapport. Mais après, la décision du comité, c'était en effet : le gouvernement a plusieurs propositions, il connaît les positions de chacun, parce que les acteurs s'étaient quand même exprimés, c'est lui qui choisira ; donc, après, j'imagine que chacun a pris aussi son téléphone pour influencer la décision du gouvernement. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

II.III. Le sillon des taxes carbone antérieures

Toute mesure ou politique publique est la plupart du temps référencée par ses protagonistes à des actions passées. En l'occurrence, la référence à l'échec de la taxe carbone en 2009 a été mentionnée par tous nos interlocuteurs. Nous empruntons la formule du chemin de dépendance – en la rebaptisant « sillon » –, popularisée par Pierson (2000)⁷⁵, qui, par analogie avec la notion de rendements croissants en économie, a cherché à appréhender les processus de décision en matière de politique publique. L'idée principale étant de considérer d'une part la dimension temporelle (historique) de fabrication des politiques publiques, d'autre part la dimension cumulative des actions et décisions. Nous suivons cependant la critique de Kay (2005)⁷⁶, qui considère que la chemin de dépendance est plus un label, un étiquetage de certains processus temporels et non pas une explication de ces processus. Nous utilisons donc cet usage parlant de la formulation métaphorique, tout en retenant ici (la taxe carbone dans la TICPE) le phénomène d'apprentissage lié aux expériences antérieures : la réforme de la TICPE correspond à un choix contraint par des actions antérieures (échecs des taxes précédentes).

Dans le même temps, dans le champ de l'analyse des politiques publiques, le concept de chemin de dépendance a surtout été appliqué aux institutions. Nous pouvons considérer que la fiscalité constitue une institution faite de règles budgétaires effectivement instituées dans la durée, soit une définition large qui considère que des groupes ou agents agissent dans un contexte qui est collectivement contraint, ces contraintes prenant la forme d'institutions (Hall and Taylor, 1996)⁷⁷. Ce que nous avons énoncé dans le chapitre I en mettant en avant comment tarifier le carbone avait été formaté par la fiscalité.

En retour, l'introduction de la CCE dans la TICPE pourrait être susceptible de reformater la fiscalité. Dès lors, la question qui se pose est de savoir quel type de changement ce processus d'apprentissage des échecs antérieurs produit : un nouvel instrument, une réorientation de l'instrument ou/et un changement de paradigme (Hall, 1993)⁷⁸.

Le concept de chemin de dépendance ne permet pas d'expliquer le passage de la taxe carbone à la réforme de la structure de la TICPE. En revanche, on peut faire l'hypothèse que l'introduction de la CCE dans la TICPE correspond au sillon de dépendance de la politique de taxation des produits

⁷⁵ Pierson P., 2000, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, p. 251-267.

⁷⁶ Kay A., 2005, A critique of the use of path dependency in policy studies, *Public Administration*, Vol. 38, No. 3, p. 553-571.

⁷⁷ Hall P. A., Taylor R. C. R., 1997, La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, Vol. 47, No. 3, p. 469-496.

⁷⁸ Hall P. A., 1993, Policy Paradigms, Social Learnings, and the State, *Comparative politics*, 25, 3, p. 275-296.

énergétiques. Par suite, la politique publique dont rend compte la notion de « path dependency » est celle de la fiscalité énergétique et non pas une politique publique de fiscalité environnementale, qui n'a pas de sillon constitué⁷⁹, ou plutôt dont le sillon est jalonné d'échecs (taxes carbone, écotaxe/taxe kilométrique pour les poids lourds). Pour autant, la transformation de cette fiscalité énergétique en fiscalité écologique (en discours et en pratique) serait la concrétisation d'un véritable changement d'action publique dont la notion de chemin de dépendance ne rendrait pas compte. Ce qui semble indiquer que le changement passe bien d'abord par une sédimentation d'actions et de mesures au cours du temps, sédimentation révélée, elle, par la notion de chemin de dépendance. En effet, ces mesures peuvent apparaître comme de simples correctifs (« policy patches », Kay, 2005, p. 567) donnant à voir une inertie ou une stabilité du processus mais pouvant conduire à un changement véritable dont le chemin de dépendance ne rend pas compte.

Le choix d'un seul instrument, qui plus est préexistant, répond non seulement au dogme gouvernemental qui préconise de ne pas créer de taxe nouvelle mais encore semble résulter, pour nos interlocuteurs, des expériences malheureuses de projets antérieurs d'instaurer une taxe carbone dans la fiscalité française. Le secrétaire général du CFE (CGDD/DGEC) témoigne de la marque de ces antériorités en signalant que la réforme de la structure de la TICPE ne sera pas entachée de problème de constitutionnalité, référence explicite à la taxe carbone de 2009.

« Vu comme ça, c'est super simple, ça ne pose pas de problème de constitutionnalité parce que c'est la TICPE en fait, donc, il n'y a pas de création de nouvelle taxe, et simplement, le risque, c'est que on ne maintienne pas la trajectoire qu'on annonçait au départ. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Le député Chanteguet qui fut porteur de la tarification du carbone à l'Assemblée nationale exprime assez explicitement cette mémoire des échecs antérieurs :

« Et je le dis très sincèrement et humblement, je suis encore surpris de la mise en œuvre de cette part carbone dans la taxation sur les énergies fossiles, parce que on doit se rappeler de l'échec de la TGAP climat, on doit se rappeler de l'échec de la taxe carbone au moment où Nicolas Sarkozy était président de la République. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

« C'est une réflexion qui s'appuie sur ce que nous savions ou sur les analyses qui nous avaient été présentées... Essentiellement, il faut bien le reconnaître, si vous voulez, cette réflexion s'appuyait sur ces échecs TGAP climat et taxe carbone. Et c'est vrai que, pour nous... Notre réflexion, elle part de là. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Le CFE a lui-même acté de ce sillon 2009 à travers un exposé de Dominique Bureau : *Taxe carbone : le projet de 2009 revisité*, Conseil économique pour le développement durable⁸⁰, en séance thématique du 28 février 2013.

L'hypothèse selon laquelle l'introduction de la composante climat-énergie dans la TICPE suivrait un sillon creusé par les tentatives d'instaurer une taxe carbone dans la fiscalité française comporte deux dimensions. L'une est constituée d'une volonté de se différencier des échecs successifs (2000 ; 2009) ; l'autre, pratique, est liée à la présence de plusieurs acteurs, notamment du CFE, au cours des

⁷⁹ Voir par exemple la thèse du juriste Nicolas Caruana pour lequel, en l'état actuel, la fiscalité environnementale est segmentée, sans unité, attachée à des objets précis.

Caruana N., 2015, *La fiscalité environnementale. Entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale*, Paris : L'Harmattan, coll. « finances publiques », 507 p.

Bien d'autres auteurs s'interrogent sur la réalité d'une fiscalité environnementale :

Sainteny G., 2011, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, Centre d'analyse stratégique, Paris : La Documentation française, Coll. : Rapports et documents, octobre, 414 p. [En ligne] (consulté le 6 avril 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000434.pdf>

Chiroleu-Assouline M., La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité, *Revue de l'OFCE*, 2015/3 (N° 139), p. 129-165. DOI : 10.3917/reof.139.0129

⁸⁰ Le CEDD est une commission consultative placée auprès du ministre chargé du développement durable et créée par décret n° 2008-1250 du 1er décembre 2008. Parmi les membres, on trouve Christian de Perthuis, Alain Grandjean, Alain Quinet, Katheline Schubert. Dominique Bureau (IGPEF) est le délégué général. Il a pris la suite de Christian de Perthuis à la présidence du Comité pour l'économie verte créé en janvier 2015 en remplacement du CFE.

processus qui ont engendré ces échecs.

2.3.1. Différenciation

Criqui (2009)⁸¹ retrace l'histoire de la taxe carbone pour démontrer à la fois son ancienneté (proposition de la France à la conférence de Rio de 1992) et son blocage par le choix états-unien de privilégier le système des quotas. Par ailleurs, l'auteur souligne une expérience française particulière qui aurait conduit à « la construction progressive d'un consensus », fondé sur le portage par de hauts-fonctionnaires et des institutions d'État dès le début des années 1990. L'auteur se réfère ainsi aux écrits d'Yves Martin (1992)⁸² et au rapport Boiteux 2 (2001)⁸³. Ensuite, « commence » l'histoire avec le rapport Quinet (2009)⁸⁴. Selon l'auteur, la conférence des experts présidée par Michel Rocard en 2009, et qui porte sur les « principes et conditions de mise en œuvre de la CCE », est l'événement qui met en exergue le principe d'une nouvelle taxe « à prélèvements globaux constants ». La filiation avec la mission Quinet est directe puisque les valeurs du carbone sont les siennes (32€/tCO₂ en 2010 ; 100€/tCO₂ en 2030). En revanche, les modalités de compensation des ménages et des entreprises, qui émergent explicitement de la conférence, restent controversées, même si pour les entreprises, l'idée d'une réduction des charges sociales sur le travail semble bien établie pour les économistes qu'on entend ; et ce, selon Criqui, dès le début des années 1990 au moment des projets de taxe européenne (l'auteur cite un entretien d'Edmond Malinvaud dans *Le Monde* daté du 16 novembre 1993, prônant « un New Deal européen »). Selon l'auteur, le « double dividende » est au fondement du raisonnement économique sur cette controverse des compensations. L'arbitrage gouvernemental (en 2009)⁸⁵ retiendra une valeur de 17€/tCO₂, soit une valeur proche du marché européen des quotas.

En 2009, côté Assemblée nationale, des députés écologistes déposent une proposition de loi *visant à créer une contribution climat-énergie*⁸⁶, qui ne sera pas examinée. C'est bien le gouvernement Fillon qui institue une taxe carbone prévue par le PLF 2010. Cette dernière a fait l'objet d'un recours auprès du Conseil constitutionnel, qui l'a annulée⁸⁷.

À l'époque, c'est le PS qui s'y oppose car une partie de la justification porte sur les recettes attendues dans un contexte de projet de suppression de la taxe professionnelle ; ce qui, selon les opposants, reviendrait à faire payer la charge de la nouvelle contribution climat énergie par les ménages tout en allégeant les charges pour les entreprises. Le PS propose des mesures redistributives et prône

⁸¹ Criqui P., 2009, La Contribution Climat Énergie : enfin un prix pour le carbone !, *Économies et Sociétés, Série Économie de l'énergie*, pp. 1681-1688. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00440253/document>

⁸² Martin Y. (Ingénieur Général des Mines, Président du Groupe interministériel sur l'effet de serre), 1992, La prévention de l'effet de serre, Les Cahiers du MURS - numéro spécial, p. 129-144. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/8279/MURS_1992_NS_129.pdf?sequence=1

⁸³ Boiteux M. (Président), Baumstark L. (Rapporteur général), 2001, *Transports : choix des investissements et coût des nuisances*, juin, Commissariat Général du Plan, Paris : La documentation française. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000434.pdf>

⁸⁴ Quinet A. (Président), 2009, *La valeur tutélaire du carbone*, Centre d'analyse stratégique, Rapports et documents, Paris : La Documentation française. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000195.pdf>

⁸⁵ En 2009, Chantal Jouanno est secrétaire d'État chargée de l'écologie (à partir du 21 janvier 2009 à la suite de Nathalie Kosciusko-Morizet et jusqu'au 13 novembre 2010 avec le départ de Jean-Louis Borloo).

⁸⁶ Proposition de loi *visant à créer une contribution climat-énergie*, présentée par Mesdames et Messieurs François de Rugy, Martine Billard, Yves Cochet, Noël Mamère, députés, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 avril 2009 N° 1623. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion1623.asp>

⁸⁷ Conseil constitutionnel, La contribution carbone (articles 7, 9 et 10), in : Commentaire de la décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009 Loi de finances pour 2010, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, Cahier n°28, pp. 20-30. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009599DCccc_599dc.pdf

Pour rappel, le gouvernement Jospin a tenté une taxe carbone en 2000 par l'extension de la TGAP, qui a également été déboutée (Conseil constitutionnel, 2000, Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 (Loi de finances rectificative pour 2000), cons. 32 à 38 (article 37), pp. 10-11. [En ligne] (consulté le 14/06/2016) Disponible à l'adresse : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2000441DC2000441dc.pdf>)

l'inclusion de l'électricité dans l'assiette⁸⁸. Le député Chanteguet est revenu sur cet épisode auquel il a participé, en insistant sur le fait que ce n'était pas la taxe carbone qui, selon lui, était visée sur le principe mais bien sa mise en œuvre pratique qui impliquait la suppression de la taxe professionnelle. Ce recours et les exonérations n'ont cependant pas fait grand cas de cette subtilité.

« Parce que ce qu'il faut que vous vous disiez, et qui n'est peut-être pas su, c'est que la taxe carbone présentée par le président Sarkozy, le groupe socialiste y était favorable ; c'est-à-dire que le conseil constitutionnel a annulé la disposition contribution climat énergie ou taxe carbone pas parce que le groupe socialiste l'avait demandé, il faut le savoir ; c'est-à-dire que le groupe socialiste avait saisi le conseil constitutionnel sur la loi de finances concernée [2010], mais le groupe socialiste n'avait pas saisi le conseil constitutionnel sur cette disposition, puisque nous y étions favorables ; et je me souviens très bien, si vous voulez, que, au groupe socialiste, celui qui avait emporté la décision, c'était Didier Migaud, qui était à l'époque président de la commission des finances, et moi, je soutenais Didier Migaud, et qui avait emporté cette décision. Donc, nous y étions favorables, mais malheureusement, si vous voulez, le conseil constitutionnel s'est saisi sur la totalité du texte et il a annulé la disposition taxe carbone. À notre grand regret ; nous, qui n'avions pas fait, nous n'avions pas agi comme des politiciens, nous avons essayé d'être des politiques responsables. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Christian de Perthuis s'est inquiété de la constitutionnalité de sa proposition de composante carbone intégrée à la TICPE. Selon lui, le professeur de droit constitutionnel et les conseillers d'État qu'il a consultés lui ont assuré que sa proposition semblait moins risquée que la taxe carbone de 2009. Selon le secrétaire général Bercy du CFE, la DLF, qui avait travaillé sur la taxe carbone de 2009, en avait abandonné l'idée, a bien mené la reprise du projet avec la proposition de Christian de Perthuis à l'occasion du CFE, en veillant à ne pas retomber dans les problèmes juridiques soulevés par le conseil constitutionnel, notamment les dérogations trop nombreuses qui déviaient la taxe carbone de son objectif de réduction de la pollution. La solution retenue, – introduire un prix du carbone de la TICPE –, est une idée qui a émergé peu à peu et a aussi suscité de nombreux échanges. Et cette solution a bien passé l'épreuve juridique, notamment d'exonération des entreprises soumises au marché des quotas.

« La question, c'était plutôt de savoir comment on surmontait les échecs précédents. À la fois, plutôt ce qui est lié à l'opinion publique ou ce qui est lié aussi même au niveau procédural, juridique ; comment est-ce qu'on arrive à un texte qui était constitutionnel. C'était aussi une des principales questions, il y a eu beaucoup de travaux finalement là-dessus. Comment est-ce qu'on évitait de tomber dans le piège de 2010 ? » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« L'autre chose, techniquement, qui était importante, c'est que Christian de Perthuis, son travail aussi, c'était effectivement de surmonter les obstacles juridiques et c'est là où son scénario d'intégrer la composante carbone dans la TICPE permettait finalement de franchir ce débat et d'épargner les entreprises EUETS, d'épargner d'un côté les entreprises qui étaient déjà soumises au marché des quotas et de concentrer sur le champ de la TICPE. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Et parce qu'on avait aussi des contraintes juridiques ; on savait très bien qu'une taxe nouvelle sur le carbone avait une probabilité très élevée d'être censurée par le conseil constitutionnel, pour les raisons, à peu près les mêmes, que les analyses juridiques, qui ont été faites de part et d'autre, notamment par le ministère des Finances, et qui ont montré que c'était très difficile d'obtenir un dispositif qui tienne la route si on voulait exonérer l'ETS. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Je pense que Christian de Perthuis a tenu compte de l'échec de Nicolas Sarkozy avec sa taxe carbone et qu'il a fait attention à ce que les juristes lui ont dit, c'est-à-dire qu'il y a un problème de constitutionnalité ; le conseil constitutionnel reconnaît la légitimité de taxation environnementale dans certaines conditions, et là, introduire une composante carbone dans la TIPP était tout à fait compatible avec les textes et la constitution, et avec le cadre européen. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Selon le président du CFE, la sortie du sillon de la taxe de 2009 provient (notamment) de la manière de traiter les compensations aux ménages en fonction du revenu.

⁸⁸ Communiqué signé de Laurence Rossignol, Secrétaire nationale à l'environnement et au développement durable, 22/07/2009, [En ligne] (consulté le 14/06/2016) Disponible à l'adresse : <http://presse.parti-socialiste.fr/2009/07/22/taxe-carbone/#more-2602>

« La grosse différence avec le projet de Nicolas Sarkozy, c'est que on ne donnait pas un chèque vert à tout le monde, on disait il faut une compensation qui soit ciblée sur les ménages en situation de précarité énergétique avec un seul critère, le critère de revenu. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Selon le secrétaire général DGEC du CFE comme du représentant des Amis de la terre, par exemple, une autre différence tient au fait que l'instrument utilisé ne touche pas toutes les énergies (nucléaire, électricité) ; ce qui assez subtilement se traduit par l'idée que l'usage de la TICPE ne correspond pas à une contribution climat-énergie, donc abus de langage, mais une contribution climat seul.

« Parce que, effectivement, une discussion, c'était : est-ce que c'était une contribution climat-énergie ou une contribution climat ? Alors, finalement, ça a été tranché pour une contribution climat, ce n'est pas une contribution climat-énergie comme ça avait été envisagé à l'époque Rocard. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Sur l'autre aspect, ce pour quoi je me suis opposé sur la taxe carbone, sur ce point sur lequel j'étais en désaccord avec Christian de Perthuis, c'est que, dans la mesure où on met en place une fiscalité de ce type là, il faut que ce soit une fiscalité du type contribution climat énergie et pas taxe carbone, et c'est important parce que la contribution climat énergie couvre d'autres énergies qui sont en particulier le nucléaire ; dans la taxe carbone, on exclut le nucléaire et le réseau écologique se tire une balle dans le pied. (...) et donc, on est aujourd'hui sur une taxe carbone et pas une contribution climat énergie. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

Taxer aussi l'électricité a toujours été constitué en enjeu d'équilibre concurrentiel entre énergies pour le chauffage des habitations. Ainsi, selon le secrétaire général DGEC du CFE, qui fut un proche collaborateur d'Yves Martin, ce dernier le préconisait pour équilibrer la concurrence avec le gaz, en 2009, dominant dans les habitations. L'enjeu a perdu ensuite de sa vigueur, en revanche, il émerge avec la production d'électricité par le secteur nucléaire.

« Il [Yves Martin] avait voué sa vie à la préservation de l'environnement et notamment de la taxe carbone. Alors moi, j'avais été sherpa, justement, du sherpa, qui lui-même était sherpa de Rocard. Et, donc, l'idée d'Yves Martin, c'était que, si on introduisait une taxe carbone notamment sur le gaz, ça serait inacceptable pour GDF Suez et qu'il fallait aussi concurrencer, enfin, "pénaliser" entre guillemets, au sens de Ségolène Royal, l'électricité pour qu'il n'y ait pas de perte de marché du gaz dans le chauffage. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Alors, par rapport à l'époque 2009, il y a eu un événement en fait qui s'est passé, c'est RT 2012 – réglementation thermique 2012, qui a, dans les constructions neuves, beaucoup modifié le contexte, maintenant je crois qu'il y a 70% des logements neufs qui sont au gaz et seulement 30% à l'électricité alors que c'était la proportion inverse du temps d'Yves Martin ; donc, la sensibilité de ce sujet vis-à-vis de GDF Suez est beaucoup retombé en fait. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Par ailleurs, selon la directrice des affaires fiscales du MEDEF, intégrer la composante carbone à la TICPE entrainé dans le format européen (directive sur l'énergie⁸⁹) et restait dans les règles constitutionnelles tout en conservant les mesures de protection des entreprises (exonération des entreprises soumises au marché des quotas et des entreprises consommant de manière « intensive » de l'énergie pour l'exercice de leur activité).

« Il y a une partie de la décision qui va dans notre sens puisque cette décision de prendre la directive taxation de l'énergie et de n'en rien modifier, de prendre la même structure et de ne faire qu'ajouter, en fait, c'est une augmentation de taux ; ce qui fait que ça conduit à exonérer énormément de process industriels comme l'autorise la directive énergie, ça a permis de préserver la quasi totalité de l'industrie. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Et puis, ils sont allés plus loin que la directive, puisque dans la directive, il y a un certain nombre d'exonérations, mais il y a une disposition supplémentaire dans notre loi qui dit que restent à l'ancien tarif les entreprises qui sont à la fois soumises à la réglementation aux quotas d'émission de gaz à effet de serre, et intensives en énergie au sens de la directive... Donc, on a ces exonérations structures de la directive et puis, une exonération entre guillemets "supplémentaire" quand on est entreprise sous quotas et intensive en énergie. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

⁸⁹ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

2.3.2. Le sillon des acteurs

Plusieurs de nos interlocuteurs ont fait état de leur propre implication dans les processus antérieurs de tentative d'instaurer une taxation du carbone en France. La référence partagée par ces derniers reste l'échec du projet de taxe de 2009, même si, comme nous l'avons vu, le sillon historique a été originellement creusé bien avant.

Pour les acteurs-experts, le processus qui sert de référence est leur implication dans la mission Rocard, notamment en tant que rapporteurs⁹⁰ ou autres. Au premier rang desquels Christian de Perthuis, qui confirme que la taxation du carbone a bien constitué à la fois son objet de prédilection et sa priorité en tant que président du CFE.

« Donc, j'ai dit : pourquoi pas, simplement sachez que dans la fiscalité écologique, moi, la partie que je connais le moins mal, c'est l'énergie – ça tombe bien parce que ça fait 70% de ce qu'on appelle la fiscalité écologique – et donc, si je prend la présidence de ce comité, je commencerai par regarder la fiscalité de l'énergie et notamment, la question de la taxe carbone, puisque j'avais été l'un des trois, deux rapporteurs du rapport Rocard pour la contribution climat énergie, donc j'avais déjà un peu touché l'intérêt de la chose. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

En outre, Christian de Perthuis confirme également qu'il pouvait mobiliser des expériences étrangères et leurs protagonistes (Suède, Irlande) pour parvenir à une solution cette fois-ci viable.

« Sur l'énergie, j'ai orienté les travaux dans deux directions. La première, c'était la nécessité de mettre en place une composante carbone dans la fiscalité. Alors, j'avais bien en tête l'échec de la Commission Rocard et j'avais bien en tête ce qui a été fait en matière de taxe carbone dans d'autres pays européens, notamment en Suède où je connais très bien la personne au ministère de l'économie et des finances en Suède qui a mis en place la taxe carbone, il y a vingt ans maintenant ; et surtout j'ai mon collègue Frank Convery de l'université de Dublin [Professeur à UCD School of Geography, Planning & Environmental Policy (Dublin, Ireland)], qui avait fait la même chose que moi en Irlande trois ans auparavant et qui avait mis en place une taxe carbone. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Le secrétaire général DEGEC du CFE faisait également partie des protagonistes de la mission Rocard. Selon le haut-fonctionnaire, c'est la simplicité de la proposition de Perthuis – mobilisation de la fiscalité existante – qui a permis d'éviter le risque d'anticonstitutionnalité, sorte d'épée de Damoclès planant au-dessus de l'État fiscal dans le domaine écologique depuis le projet de 2009 mais aussi celui de 2000 (extension de la TGAP).

« Alors, j'ai vécu d'autres expériences de taxe carbone, notamment celle de 2009 : j'avais participé au groupe d'expertise qui était autour de Rocard pour la mise en place d'une taxe carbone qui a avorté pour des raisons presque anodines finalement parce que le mécanisme avait été trop sophistiqué et avait été cassé par le conseil constitutionnel... Christian de Perthuis a remis finalement à jour une idée très simple, c'est-à-dire plutôt que d'inventer une taxe carbone, mettons-la dans la fiscalité actuelle, simplement on sanctuarise une partie de la fiscalité actuelle et puis après on la fait évoluer au gré de l'évolution de la taxe carbone qu'on voudrait. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

De son côté, la représentante de la CGT au CFE qui est également membre du CESE avait produit en 2009 un avis sur *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*⁹¹. Notre interlocutrice y fait bien sûr référence en mentionnant qu'à cette occasion, Monsieur Taly (directeur de l'Institut de l'entreprise, ancien directeur du SLF – Service de la Législation Fiscale) avait évoqué lors de son audition l'idée d'ajouter une composante à la TIPP comme option pour introduire une taxe carbone en France, option possible en droit. Elle se réfère aussi à une décision antérieure du conseil constitutionnel refusant le projet d'extension de la TGAP par le gouvernement Jospin en 2000.

⁹⁰ *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie* présidées par Michel Rocard, ancien Premier ministre, 28 juillet 2009, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer / Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, 83 p. [En ligne] (consulté le 20 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/01-18.pdf>

⁹¹ CESE, 2009, *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*, Avis présenté par Mme Pierrette Crosemarie, Paris : Avis et Rapports du Conseil Économique, Social et Environnemental, 78 p. [En ligne] (consulté le 10 octobre 2014) Disponible à l'adresse : URL : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2009/2009_29_pierrette_crosemarie.pdf

Rappelons enfin que FNH avait diffusé et porté ses propres convictions lors des présidentielles de 2007 en produisant un *Pacte écologique*⁹² et mis en scène publique les engagements futurs des candidats. Le Pacte comportait dix objectifs et cinq propositions d'action, qui mobilisaient tous les énoncés d'enjeux et de problématiques que nous avons retrouvés lors de notre enquête sur les travaux du CFE (voir encadré). Le représentant de FNH au CFE avait en mémoire cet épisode et ses suites.

*Pacte écologique de la FNH
Présidentielles de 2007*

Parmi les dix objectifs sur lesquels devaient se prononcer les candidats à l'élection présidentielle de 2007, le sixième portait sur la fiscalité et visait à « établir le véritable prix des services rendus par la nature », énonçant « le coût économique réel des activités humaines » et la suppression des « subventions publiques entraînant la dégradation de l'environnement »*. Dans le détail de cet objectif 6, on trouvait « mettre en place un péage kilométrique pour les poids lourds » et « restaurer la vignette annuelle, modulable selon le niveau d'émission de gaz carbonique du véhicule », mesures formulées au titre du financement des politiques d'infrastructures. Toujours dans cet objectif 6, le financement des politiques d'emploi et de solidarité comprenait l'aide aux ménages et aux professionnels ainsi que « réduire les prélèvements sur le travail et les remplacer par une fiscalité écologique frappant les activités prédatrices de ressources naturelles et gourmandes en énergie » (p. 15). Ensuite, le *Pacte* comprenait cinq propositions dont la numéro 2 : « Instaurer une taxe carbone en croissance régulière » (p. 18)**. La taxe carbone était ici un instrument au service du facteur 4 dans un contexte, selon le *Pacte*, de « décroissance à venir de l'approvisionnement en hydrocarbures » (p. 18), et devait « provoquer volontairement une baisse de nos émissions de gaz carbonique et de notre consommation d'énergie fossile » : la baisse des émissions passait ici par une incitation à la baisse de la consommation (i.e. par une taxe sur la consommation).

* Les dix objectifs : 1. Économie : vers une logique de durabilité ; 2. Énergie : organiser la baisse de la consommation ; 3. Agriculture : produire autrement ; 4. Territoire : contenir l'extension périurbaine et relocaliser les activités humaines ; 5. Transports : sortir du tout routier ; 6. Fiscalité : établir le véritable prix des services rendus par la nature ; 7. Biodiversité : faire entrer la nature dans l'aménagement du territoire ; 8. Santé : prévenir avant de guérir ; 9. Recherche : faire de l'environnement un moteur pour l'innovation ; 10. Politique internationale : prendre l'initiative.

** Les cinq propositions : N°1. Un vice-premier ministre chargé du développement durable ; N°2. Instaurer une taxe carbone en croissance régulière ; N°3 Réorienter les subventions agricoles vers une agriculture de qualité ; N°4 Systématiser les procédures de démocratie participative ; N°5 Mettre en place une grande politique d'éducation et de sensibilisation.

Source : Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, 2006, *Document de présentation du Pacte écologique*, 24 p., [En ligne] (consulté le 14/06/2016) Disponible à l'adresse : http://gdeprez.be/archives/download/initiatives/presentation_pacte_eco.pdf (initialement un site dédié : www.pacte-ecologique-2007.org)

Par ailleurs, le CFE a compté parmi ses membres la sénatrice Fabienne Keller qui fut et reste active sur le thème de l'énergie⁹³. À l'occasion du projet de taxe en 2009, porté par un gouvernement de même couleur politique, la sénatrice a œuvré au sein de son assemblée, notamment pour diffuser l'idée de tarification du carbone. Fabienne Keller a produit plusieurs rapports⁹⁴, instruments classiques des parlementaires.

« En 2008 ou 9, 2008, apparaissent les premières réflexions sur la fiscalité carbone, et c'est comme ça qu'en 2009, je ferai une sorte de Bible sur la taxe carbone, au premier semestre – on a un biorhythme, c'est que, à l'automne, on fait plutôt du projet de loi de finances, et le premier semestre, on fait plutôt du contrôle même si dans la pratique, comme

⁹² Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, 2006, *Document de présentation du Pacte écologique*, 24 p., [En ligne] (consulté le 14/06/2016) Disponible à l'adresse : http://gdeprez.be/archives/download/initiatives/presentation_pacte_eco.pdf (initialement un site dédié : www.pacte-ecologique-2007.org)

⁹³ Fabienne Keller avait créé un site « Oser la taxe carbone » (URL : <http://www.oserlataxecarbone.fr>).

⁹⁴ Keller F., 8 juillet 2009, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par le groupe de travail sur la fiscalité environnementale, sur l'instauration d'une contribution « climat-énergie », le fonctionnement et la régulation des marchés de quotas de CO₂, N° 543, Paris : Sénat.

Keller F., 2010, *Taxe carbone. Un état des lieux*, Rapport d'information N° 300 (2009-2010), Commission des Finances, Paris : Sénat.

il y a tout le temps en ce moment des PLFR, on fait aussi de la loi de finances rectificative. »
(Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Le rapport est élaboré selon un processus éprouvé par les parlementaires, qui comprend auditions et visites de terrain, en particulier à l'étranger⁹⁵.

« Sur le marché du carbone qui est mon expérience la plus concrète de fiscalité écologique, le process est le suivant : moi je travaille, je fais une synthèse, c'est un 1000 pages [Rapport N°300], sur tous les travaux qui ont eu lieu, la philosophie générale de la fiscalité environnementale, l'impact sur les ménages, l'impact sur les entreprises, la question de la dualité marché du carbone, organisé au niveau européen, et fiscalité pour les émissions diffuses, comparaison avec six États, dont la Colombie britannique ou Canada et cinq États européens, on fera une visite au Danemark avec mon collègue Gérard Miquel qui maintenant est en charge de l'environnement en commission des finances, et ce document servira un peu de document de référence. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Les écrits produits par la sénatrice ouvrent la voie à la mobilisation et à la rédaction d'une proposition de résolution, ce même outil utilisé plus tard par le député Chanteguet. En 2009, la proposition de résolution de Fabienne Keller se soucie du fonctionnement – dysfonctionnement – du marché européen du carbone⁹⁶.

« Ponctuellement, parce que je suis aussi à la commission des affaires européennes, j'ai fait un certain nombre de rapports, par exemple la taxe carbone, j'ai présenté mon rapport en commission des affaires européennes pour faire prendre ce qu'on appelle des résolutions, c'est un document officiel, on le transmet au gouvernement, ça n'a pas un effet extraordinaire mais, c'est un acte quand même politique ; j'avais fait prendre une résolution sur les plateformes européennes d'adjudication sur le marché du carbone pour qu'il n'y en ait qu'une seule, pour que ce marché soit mieux organisé, mieux piloté aussi, parce que j'avais vécu des fraudes à la TVA, des tricheries sur les comptabilités carbone. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Fabienne Keller va donc opérer une diffusion de connaissances auprès des membres du Sénat et de l'Assemblée nationale, au moment où est mise sur pied la mission Rocard à laquelle elle participe également.

« Je le [le rapport] présenterai à [Philippe] Marini évidemment, mais aussi [Gilles] Carrez, parce que en fait le débat sur la taxe carbone prospère, entre-temps le Grenelle en a arrêté le principe, il faut passer à l'application concrète et donc, une première conférence environnementale aura lieu sous la présidence de Michel Rocard en juillet 2009. »
(Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)⁹⁷

La sénatrice retrouve à la conférence des experts ceux qu'elle avait elle-même auditionnés et qui continuent d'être présents et actifs ensuite. Tout cet ensemble d'activités conduit, selon Fabienne Keller, à un portage politique fort du projet de créer une taxe carbone pour le PLF 2010.

« Et on est 30, on n'est pas très nombreux..., en gros, ce sont tous les gens que j'avais auditionnés dans ma taxe carbone, on retrouve de Perthuis, on retrouve Nicolas Hulot, on retrouve des profs, des grands représentants des associations, ou des représentants des mêmes acteurs que ceux de la nouvelle conférence environnementale qui se réunit actuellement et on a, et c'est là que c'est important, un axe politique fort qui est objectif : créer une taxe carbone pour l'intégrer dans le PLF 2010. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

⁹⁵ Fabienne Keller cite Guillaume Leforestier, alors administrateur du Sénat, avec qui elle a travaillé sur son rapport taxe carbone ; celui-ci est ensuite devenu directeur adjoint, puis directeur de cabinet de Ségolène Royal jusqu'en février 2016 ; le haut fonctionnaire a été ensuite nommé au conseil d'État. Plusieurs de nos interlocuteurs nous l'ont également cité mais nous n'avons pas été en mesure de l'interroger au moment de notre enquête.

⁹⁶ Keller F, 2009, *Le marché européen du carbone et le mécanisme d'inclusion carbone aux frontières à l'heure de Copenhague*, Proposition de résolution présentée par Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, le 24 novembre 2009, Commission des Affaires Européennes, Sous la présidence de M. Hubert Haenel, président, Paris : Sénat.

⁹⁷ Philippe Marini, UMP, sénateur de l'Oise (jusqu'en 2015), maire de Compiègne, rapporteur général de la commission des finances du Sénat de 1998 à 2011. Gilles Carrez, Les Républicains, député du Val-de-Marne, rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale de 2002 à 2012, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale depuis 2012.

« Donc, la commission ne traînera pas beaucoup, je crois qu'on a eu trois réunions, et on édicte des conclusions et, en gros, c'est le dispositif qui sera repris dans le PLF en cours de finalisation, pendant l'été. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Et, comme nous le savons, la taxe carbone ne survivra pas au recours devant le conseil constitutionnel.

II.IV. L'arbitrage gouvernemental : la sensibilité politique au diesel et le verrou des recettes pour le CICE en 2016

En fin de compte, le gouvernement retiendra, pour le PLF 2014, l'introduction de la contribution climat énergie dans la TICPE – avec une trajectoire plus rapide que celle de Christian de Perthuis, pour tenir l'objectif de financement au CICE – mais refusera de mettre en œuvre un rapprochement spécifique des fiscalités gazole et essence.

Comme nous l'avons vu plus haut, cet abandon de la proposition de rapprocher les fiscalités des carburants constituait une attente des ONG, non satisfaite. Même si les différences de taux du carbone correspondent à une sorte de rapprochement. Lent.

« On était mitigés, parce que à la fois le gouvernement retenait un scénario un peu plus ambitieux que celui de de Perthuis en arrivant à 22 euros pour la tonne carbone en 2016 contre 20 euros en 2020 ; c'était toujours très loin de nos propositions de contribution climat énergie, mais il fallait quand même reconnaître ce pas là. Sur le rattrapage diesel essence, c'était une déception parce que c'est vrai que ce sujet était vraiment poussé fort par les ONG, les écologistes, et puis, c'était un sujet de santé publique, dans les médias, présent dans les médias. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Bercy a pris, a fait une amorce timide, gentille, d'une taxe carbone pour annoncer qu'il mettait en œuvre des choses puissantes en matière de fiscalité écologique, mais, rien sur la convergence essence / diesel qui a été reportée à 2015 ; je sais que Bernard Cazeneuve est venu à une réunion du comité fiscalité écologique à ce moment là, au moment de la préparation du PLF 2014, je l'avais interpellé sur le sujet, il m'avait juré ses grands dieux que ce serait en 2015, sauf que maintenant il n'est plus là et ça m'étonnerait qu'il y ait quelqu'un, c'est le vrai serpent de mer. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« Mais, en fait, on a plutôt enterré, je dirais, la partie convergence essence diesel pour se focaliser uniquement sur la contribution climat énergie parce que c'est ce qui rapportait le plus d'argent. Et qui permettait de financer le CICE. Et on est restés sur une pente douce ; alors du coup, l'absence de possibilités de financer un certain nombre de fonds de la transition, qui aideraient les ménages, voire les entreprises même à rénover leur processus. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Selon le député Chanteguet, le rôle ou l'influence des constructeurs automobiles sur l'abandon d'une mesure de rattrapage des fiscalités des carburants furent explicites.

« Pour la deuxième question que vous me posez [rapprochement gazole / essence]... là, nous n'avons pas avancé à cause du lobby du secteur automobile ; ce sont les constructeurs automobiles, si vous voulez, qui ont eu gain de cause, parce qu'ils se sont toujours battus pour qu'il n'y ait pas ce rattrapage des 15 centimes ou 17 centimes ; ils ont obtenu gain de cause. Alors, pas en menaçant de licencier, ils ont expliqué, – ça concerne en particulier Peugeot PSA –, que si il y avait un rattrapage trop rapide, cela se traduirait donc par une baisse de leurs ventes puisque ils vendaient, alors le taux a baissé, mais les Français achètent 60 à 65% de véhicules diesel. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Le jeu sur la fiscalité des carburants apparaît pour plusieurs de nos interlocuteurs comme incohérent, illisible, incompréhensible, politicien.

Le rapprochement spécifique ne sera d'ailleurs jamais réellement mis en œuvre : plusieurs jeux ajoutant quelques centimes au gazole et en retirant à l'essence seront votés dans différents PLF sans qu'ils ne soit nommés mesures de rapprochement des fiscalités des carburants ; ces jeux de structure sur la fiscalité des carburants seront justifiés par des besoins de recettes pour l'AFITF, venant

compenser par exemple le manque à gagner à la suite de l'abandon de la taxe kilométrique sur les poids lourds⁹⁸.

Le député Chanteguet n'hésite cependant pas à fustiger les décisions prises et à qualifier ce mode d'agir de « bricolage », dénué de vision « claire ».

« C'est du n'importe quoi. Lorsqu'on parle du rattrapage, on augmente le carburant sur lequel il y a le moins de taxe ; cette idée de dire : on augmente le diesel, on baisse l'essence, c'est... L'objectif, quand même, c'est d'adresser un signal-prix, le signal-prix qui doit conduire demain à réduire notre consommation d'énergies fossiles ; ce n'est pas en baissant la taxation sur l'essence qu'on va adresser un signal-prix. Donc, il faut qu'il y ait une cohérence ; la cohérence, c'était véritablement de rattraper et donc d'augmenter, de le faire dans le temps. C'était ça la cohérence. Pour des raisons politiciennes, on dit : on augmente d'un côté, on baisse de l'autre ; ce sont des raisons politiciennes. Aucune cohérence, aucune cohérence. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Et il semble évident à tous que la contribution de cette mesure fiscale au financement du CICE a verrouillé la décision et sa teneur.

« Et en juin, on a discuté cette double proposition que j'ai ensuite présentée aux ministres [Bernard Cazeneuve et Philippe Martin] ; Cazeneuve, m'a tout de suite dit : moi, je prend votre [proposition]... parce qu'il voyait les 3 milliards. Il m'a dit : moi, en plus, je vais aller plus loin ; et puis, la Fondation Nicolas Hulot avait fait un scénario plus ambitieux, ce qu'ils appellent plus ambitieux, c'est monter plus vite les taxes. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Alors, ça [l'adhésion du Budget], ça a tout changé, donc, finalement ça n'a plus été une question de parties prenantes, c'est le gouvernement qui s'est emparé du sujet en disant : c'est la proposition de Christian de Perthuis, en tant que président du comité pour la fiscalité écologique, on comprend que les parties prenantes n'aient pas été toutes d'accord, alors, toutes d'accord, certaines parce que c'était insuffisant du genre FNH, d'autres parce que c'était trop, que chacun avait ses motifs et donc, la DLF a construit de manière très précise le mécanisme de composante carbone au sein de la TICPE. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« *In fine*, c'est assez simple, il fallait en 2016 avoir les 3 ou 4 milliards prévus pour financer le CICE. Donc, en fait, je ne vais pas dire que tout était écrit dès le début mais l'objectif a été rempli. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

⁹⁸ La taxe kilométrique sur les poids lourds aussi appelée écotaxe, recouvrait deux taxes : une taxe nationale instaurée par l'article 11 de la loi Grenelle 1 (3 août 2009) et une taxe alsacienne (article 27 de la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports). La loi de finances pour 2009 (27 décembre 2008) reprend les deux taxes en modifiant la code des Douanes.

Voir : Ollivier-Trigalo M., 2012, L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ?, *Les territoires des politiques de transport : Action publique, Intermodalité, Mobilité durable*, Ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat, subvention n°09 MT CV 06, groupe Opérationnel 6 du PREDIT, Janvier, 148 p. [en ligne] Disponible à l'adresse : <http://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00663320>

Ollivier-Trigalo M., 2013, L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : endurance technico-économique et impulsions politiques, *Développement durable et territoires*, Vol. 4, n°3 | octobre 2013, [En ligne] (consulté le 5 novembre 2013) DOI : 10.4000/developpementdurable.9983

L'écotaxe poids lourds n'a jamais été mise en vigueur, d'abord suspendue en octobre 2013 par le gouvernement Ayrault à la suite d'un conflit avec les acteurs économiques bretons, puis, après quelques avatars, abandonnée par la ministre Ségolène Royal et le gouvernement Valls en 2014, enfin abrogée par un amendement du groupe socialiste dans le PLF 2017.

Chapitre 3. La mise en place du Comité pour la Fiscalité Écologique

Dans ce chapitre, nous décrivons la mise en place du CFE ainsi que sa composition et son objet, afin d'appréhender un peu plus précisément qui a contribué à la production des deux avis-diagnostic et des scénarios de mesures proposées que nous avons analysés dans les deux chapitres précédents.

III.I. Origine et filiation : les ONG environnementales en action

Plusieurs dispositifs de mise débat et de concertation des enjeux environnementaux ont été investis par les ONG environnementales pour aboutir à la décision de mettre en place un Comité pour la fiscalité écologique (CFE) en 2012, après l'arrivée au pouvoir de François Hollande.

Ainsi, la création du CFE est annoncée lors de la première conférence environnementale (14 et 15 septembre 2012)⁹⁹, à l'issue de la table ronde dédiée à la fiscalité écologique : *fiscalité et financement des politiques environnementales*.

Pour la plupart de nos interlocuteurs, la décision de créer le CFE correspond à une demande spécifique des ONG environnementales, notamment celles qui se retrouvent parmi les membres du comité.

« Et un des moyens que, nous, on avait proposé pour avancer, c'était justement d'avoir un comité pérenne de la fiscalité écologique. Alors, comment ça s'est fait, c'est toujours compliqué de savoir exactement – nous, c'était une de nos demandes à la conférence environnementale sur laquelle on a eu satisfaction ; donc, quand je dis nous, ce n'est pas que la FNH, mais c'est aussi d'autres ONG qui travaillent sur le sujet, en particulier Réseau Action Climat, avec qui on travaille là-dessus. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Après, concrètement, dans la salle, je ne sais pas, comme on s'étaient concertés entre les ONG pour se répartir les sujets, ce qu'on fait en général quand on travaille ensemble, même au sein du comité pour la fiscalité écologique, en général, c'est une association qui parle au nom de toutes les associations ou presque, du coup, je ne sais pas si c'est la FNH ou Greenpeace, en tous cas on étaient plusieurs à porter la demande de la création d'un comité pour pouvoir travailler les propositions concrètes et le faire en concertation avec d'autres. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« C'est une proposition des organisations environnementales d'avoir un lieu spécifique pour parler de fiscalité écologique. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Selon la directrice des affaires fiscales, le Medef a également porté l'idée de la création d'un lieu de réflexion spécifique dans la mesure où l'organisation patronale présentait que le nouveau gouvernement arrivé aux affaires en mai 2012 prévoyait d'agir dans le domaine de la fiscalité écologique.

« La première conférence environnementale (...), nous avons demandé un état des lieux et puis une instance de réflexion spécifique si les projets de fiscalité écologique devaient être un des axes de travail de ce gouvernement. Nous n'étions pas les seuls, il y avait quelques ONG, je crois, FNH ou FNE, je ne sais plus, avaient demandé cette instance de réflexion, de remise à plat et de discussion, et donc, à l'issue de cette conférence, une des décisions a été la création de ce comité pour la fiscalité écologique. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Mais ce sont bien les ONG environnementales qui ont préparé le terrain gouvernemental afin que ce comité et son thème de prédilection – la fiscalité écologique – soient effectivement mis en place.

En vue de la campagne pour les élections présidentielles de 2012, FNE a rédigé *L'Appel des 3000*¹⁰⁰, document dans lequel l'organisation environnementale énoncent un certain nombre de propositions dont certaines concernent la fiscalité.

⁹⁹ Paris, place d'Iéna, CESE.

¹⁰⁰ Il s'agit des 3000 associations fédérées par FNE.

FNE, 2011, *L'appel des 3000, Pour un contrat environnemental*, Élections présidentielles et législatives 2012, Les propositions de FNE, novembre, Paris : FNE, 14 p. (document fourni à l'issue de notre entretien avec le membre du groupe environnemental, CESE, le 29 avril 2014).

« [À FNE] J'étais chef de projet Présidentielles 2012, donc on a fait un Appel des 3000 dans lequel on a inscrit cette chose là. Et, il se trouve que c'est moi qui l'ai rédigé mais la paternité est évidemment collective. C'est la suite de ce que pouvait porter FNE. C'est bien au titre de FNE et, c'était une proposition FNE, qui était dans notre document présidentiel. Donc, le plus haut niveau de ce qu'on pouvait porter à ce moment là. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

L'appel de FNE met en avant plus généralement l'idée d'instaurer un « dialogue environnemental », en référence explicite à l'existence d'un dialogue social. Et, l'organisation présente cette idée au chargé des relations avec les associations¹⁰¹ de l'équipe du candidat François Hollande, qui propose concrètement la tenue annuelle d'une Conférence environnementale.

« La Conférence environnementale, c'est quoi ? C'est l'idée qu'on donne un rythme au Grenelle – la proposition, elle vient de FNE, on l'a portée, et j'en suis très très fier, même si le résultat n'est pas à la hauteur de ce qu'on attendait – elle partait de l'idée : on a eu le Grenelle, qui était un moment important, maintenant il s'agit d'instaurer un dialogue environnemental dans la durée, de manière pérenne, à l'image du dialogue social. Donc, il y a un dialogue social qui a un agenda social, créons le dialogue environnemental avec un agenda environnemental. Cette idée est présentée à l'équipe environnement de Hollande en 2012, et notamment à Géraud Guibert qui pilote les relations avec les associations. Et donc lui, il traduit ça par les Conférences environnementales. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

La proposition est inscrite dans un discours prononcé par François Hollande devant le Congrès de FNE en janvier 2012¹⁰².

« Hollande, en janvier 2012, vient au congrès de FNE, devant 2000 personnes annonce les Conférences environnementales ; donc, on a atteint l'objectif : on inscrit le Grenelle dans la durée, à partir du moment où il indique ça. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Selon la plupart de nos interlocuteurs, la référence au « Grenelle de l'environnement »¹⁰³ inspire la première conférence environnementale du nouveau gouvernement.

« Suite à l'élection de François Hollande, il y a eu un premier rendez-vous, donc le Grenelle de l'environnement est devenu autre chose, il a fallu marquer une différence et donc, ça a été la conférence environnementale. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

¹⁰¹ Géraud Guibert est co-fondateur et président du *Think Tank* La Fabrique écologique, créé en novembre 2013. Il a été directeur du cabinet de Nicole Bricq, éphémère ministre de l'Écologie du premier gouvernement Ayrault, pendant un mois.

¹⁰² François Hollande, 2012, *Discours*, Congrès de FNE, 28 janvier (document fourni à l'issue de notre entretien avec le membre du groupe environnemental, CESE, le 29 avril 2014).

¹⁰³ Dès son élection, le président Sarkozy a lancé l'idée d'un « Grenelle de l'environnement » : l'idée d'un « Grenelle écolo » était explicitement formulée en janvier 2007 par un collectif d'associations environnementales « Alliance pour la planète », parmi lesquelles Écologie Sans Frontière que le milieu associatif considère comme proche de Nathalie Kosciusko-Morizet, qui était conseillère de Nicolas Sarkozy pendant la campagne (Lascoumes P., 2011, Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V, *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 277-310.). Jean-Louis Borloo, nouveau ministre de l'Écologie après les élections législatives de juin 2007 (il succède à Alain Juppé qui a dû quitter ses fonctions ministérielles après avoir été battu aux élections législatives de juin 2007 à Bordeaux), a donc mis sur pied un vaste dispositif de réflexion et de concertation (de juillet à septembre 2007) destiné à préparer les lois environnementales du nouveau gouvernement (loi n°2009-967 du 3 août 2009 ; loi n°2010-788 du 12 juillet 2010). Le nom du dispositif constitue à lui seul un programme politique fortement chargé en symbole, signifiant combien le gouvernement prenait au sérieux la question du changement climatique, non seulement en l'inscrivant sur un agenda de règlement d'une crise forte mais également en recherchant des solutions en rupture avec les actions entreprises jusque là. Cette référence symbolique et la rupture qui était censée la fonder ont été traduites dans six groupes de travail thématiques (lutter contre les changements climatiques et maîtriser la demande d'énergie ; préserver la biodiversité et les ressources naturelles ; instaurer un environnement respectueux de la santé ; adopter des modes de production et de consommation durables ; construire une démocratie écologique ; promouvoir des modes de développement écologiques favorables à l'emploi et à la compétitivité), composés de participants non sectoriels (correspondant à cinq collèges « qui avaient pour vocation de représenter les acteurs du développement durable », selon le site du ministère : l'État, les collectivités locales, les ONG, les employeurs et les salariés), suivis d'un vaste processus de consultation du public (dont sont issus quelques 268 « engagements » formulés au total).

L'ensemble des personnes interrogées affine donc la mise sur pied du CFE au Grenelle de l'environnement, tant pour son objet à peine esquissé à cette occasion que pour son mode de gouvernance (5 collèges représentant « les parties prenantes ») dont la plupart, qu'ils y aient participé directement ou non, gardent un bon souvenir (en termes d'échanges et de débats fructueux). Cependant, c'est bien la première conférence environnementale du gouvernement Ayrault qui aboutira à sa création, les ONG environnementales ayant œuvré pour qu'une table ronde soit effectivement consacrée au thème de la fiscalité écologique¹⁰⁴. À l'issue de la Conférence environnementale, une « feuille de route » de la transition écologique¹⁰⁵ est éditée (septembre 2012). La création du CFE fait partie des « mesures immédiates » du thème « Financement de la transition et fiscalité écologique »¹⁰⁶ dont l'intitulé semble orienter *a priori* la fiscalité écologique un objectif de recettes dédiées à la transition écologique :

« Instituer, d'ici la fin de l'année 2012, un dispositif permanent de consultation avec les parties prenantes de la gouvernance à 5+1 (services de l'État, syndicats de salariés, représentants des entreprises, associations, collectivités, parlementaires nationaux et européens), auxquelles seront spécifiquement associés les acteurs économiques les plus directement concernés ; ce dispositif sera chargé de donner un avis sur les mesures fiscales écologiques proposées par le gouvernement et de faire des propositions en la matière. » (*Feuille de route pour la transition écologique*, septembre 2012, p. 17)

Cette décision sera concrétisée dans un contexte un peu chaotique durant les premiers temps du ministère de l'Écologie avec le passage éphémère de Nicole Bricq (16 mai 2012 – 18 juin 2012) et l'arrivée de Delphine Batho (21 juin 2012 – 3 juillet 2013), peu de temps avant la mise sur pied de la première conférence environnementale, qui apparaît comme peu préparée pour certains de nos interlocuteurs. En outre, ces derniers estiment que les changements d'équipes ministérielles ne sont pas propices à la conservation d'une certaine acculturation liée au Grenelle de l'environnement.

Le Grenelle de l'environnement sert de référence à nos interlocuteurs, membres du CFE, selon plusieurs dimensions : le thème de la fiscalité y était déjà présent mais c'est surtout son format (gouvernance à 5 : État, élus, syndicats représentatifs des salariés, entreprises, associations – le CFE comprend en sus des parlementaires – et processus de compromis et de concertation) qui retient leur attention et leur intérêt.

« [CFE] Auquel nous avons été associés dès le début ; puisque l'idée de ce comité, c'était de le constituer comme tout ce qui existait depuis le Grenelle, à savoir, la gouvernance à 4 +1, auquel on a ajouté de nouveaux partenaires – les parlementaires, les élus locaux, les associations de consommateurs. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« On était tout à fait pour la création de ce comité pour la fiscalité écologique (...), ça a été décidé à l'occasion de la Conférence environnementale en 2012 à laquelle nous avons participé. On trouve que c'est important ce dialogue avec les parties prenantes et le gouvernement, et qui avait été initié avec le Grenelle et qu'on avait vraiment poussé, donc, cette logique de discussion, on trouve ça intéressant. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

En termes de thèmes à travailler, des sujets pour le CFE sont annoncés ou évoqués à la Conférence environnementale et sont également reliés aux travaux du Grenelle de l'environnement. La fiscalité écologique en fait partie.

« Avec FNH on a des désaccords là-dessus, parce que eux considèrent que la fiscalité écologique, c'est un élément important, essentiel, et donc ils ont fortement poussé là-dessus, notamment, à l'issue de la première conférence environnementale ; mais, la fiscalité écologique était déjà présente dans le Grenelle, donc elle n'est pas parachutée, ce thème là a grandi au fil

¹⁰⁴ Entretien avec FNH (6 mai 2014) et le RAC (3 juin 2014). Cette implication des ONG environnementales est également confirmée par la plupart des membres du CFE que nous avons rencontrés.

¹⁰⁵ Publiée le 20 septembre 2012. ([En ligne] (consultée le 11 mars 2015) sur le site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. URL désactivée : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf)

¹⁰⁶ Ce thème occupe les pages 16 à 20. Les autres thèmes sont : Préparer le débat national sur la transition énergétique (pp. 4-8) ; Faire de la France un pays exemplaire en matière de reconquête de la biodiversité (pp. 9-12) ; Prévenir les risques sanitaires environnementaux (pp. 13-15) ; Améliorer la gouvernance environnementale (pp. 21-24). Les thèmes sont tous structurés de la même façon : Constats et objectifs ; Chantiers prioritaires, méthode et calendrier (sous-parties : mesures immédiates ; programme de travail).

des années et il était déjà présent dans le Grenelle et dans la loi Grenelle. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« Et dans le Grenelle de l'environnement, il y avait des éléments sur la fiscalité des carburants, sur la réflexion à avoir sur la fiscalité des carburants ; et sur la fiscalité dite verte, à l'époque, je crois qu'on parlait de fiscalité verte ou de fiscalité environnementale, et donc, ça [le CFE] émane de ça. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« On avait commencé à inscrire les thèmes et on les voit déjà apparaître dans le discours de Hollande, ils étaient assez logiques. Quand on reprend le discours de Hollande devant FNE, il y a les 5 thèmes de la Conférence qui sont là. Il y a fiscalité, il y a biodiversité, il y a la transition énergétique très logiquement, il y a santé/environnement, et il y a le 5^{ème} que je ne retrouve plus pour l'instant. Je crois que c'est agriculture, le 5^{ème}. Dans la logique des conseillers, exécuter les promesses de campagne. Et puis, je pense que FNE porte ça aussi, soutient, nous, c'était les grands thèmes qu'on avait portés dans notre *Appel des 3000*, donc on les retrouve. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Le Grenelle de l'environnement renvoie également, selon le représentant de la CFDT, à l'obtention de « compromis sur des sujets très variés ». Les représentants de FO font également référence au Grenelle de l'environnement qu'ils qualifient d'« exercice démocratique qui était réel » et qui a permis la sensibilisation aux questions environnementales. Si la filiation entre le Grenelle de l'environnement et le CFE existe, il n'en reste pas moins que leurs formats respectifs et leurs productions diffèrent sensiblement.

« C'était plus sérieux, c'était plus structuré, c'était plus borné, lors du Grenelle. Mais, ce n'était pas le même exercice ; le Grenelle, c'était un dispositif démocratique énorme au service d'une idée. Là, c'est juste un comité qui rend des avis en matière de fiscalité. (...) De toute façon, ça [le Grenelle de l'environnement] a été salué à juste titre, quand même, comme un événement majeur par la possibilité de faire réunir un certain nombre d'acteurs sur un certain nombre de sujets. En cela, oui, c'était un exercice démocratique qui était réel.. » (FO 2, 13 juin 2014)

« Ça a été une volonté politique du gouvernement de travailler sur la fiscalité écologique ; notamment, le point de départ, c'est la Conférence environnementale 2012. Où, donc à la suite du Grenelle, le gouvernement arrivant a souhaité poursuivre les travaux sous un format un peu différent, disons, avec une conférence environnementale annuelle, un peu à l'instar de la conférence sociale, donc annuelle, qui se tient depuis deux ans maintenant, la prochaine arrivant, et dans le cadre aussi d'un suivi régulier, dans le cadre d'instances – alors, il y a une instance un peu, j'allais dire, sommitale, qui est le conseil national de la transition écologique – et puis donc, la conférence 2012 avait un atelier financement et fiscalité écologique et dans la feuille de route du gouvernement à l'issue de cette conférence, il a été effectivement indiqué le souhait d'installer une instance, un dispositif permanent de consultation des parties prenantes. Sur le volet fiscalité. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

FNH¹⁰⁷ et le RAC étaient davantage concentrés sur la demande de création d'un comité spécifique dédié à la fiscalité, *via* leur propre campagne de sensibilisation¹⁰⁸, que ce comité s'installe dans la durée – un comité « pérenne » – et soit pourvoyeur de propositions concrètes élaborées en concertation, avec le gouvernement, avec les parties prenantes.

« Et c'était aussi un des objets de cette campagne [*Stop aux subventions à la pollution, 2012*] d'avoir un travail fait avec le gouvernement, donc, on a demandé la création du Comité pour la fiscalité écologique à la Conférence environnementale de 2012 ; et c'est comme ça que ce comité a été créé. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Le CFE est installé formellement le 18 décembre 2012 par Delphine Batho. Lors de son discours d'installation¹⁰⁹, la ministre énonce le nouveau contexte politico-économique du gouvernement en indiquant que la volonté « de développer une nouvelle fiscalité écologique » est intégrée au Pacte

¹⁰⁷ Pour mémoire, lors des présidentielles de 2007, Nicolas Hulot avait fait signer un pacte écologique aux principaux candidats. En 2012, l'ONG a élaboré une *Note blanche* adressée aux ministres à propos du fonctionnement et de l'objet du CFE (entretien, Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014).

¹⁰⁸ *Appel* [en ligne] (consulté le 16 septembre 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.stopsubventionspollution.fr>

¹⁰⁹ Le discours de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (mardi 18 décembre 2012, 2 p.) était en ligne sur le site du CFE (consulté le 31 janvier 2014) : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/> (le site n'est plus actif).

Sur ce site dédié, l'agenda, tous les comptes rendus et *slides* des exposés étaient mis en ligne ; ces informations complètes ont couru jusqu'au début 2014.

pour la compétitivité et l'emploi¹¹⁰, action emblématique des nouveaux responsables publics s'appuyant en particulier sur le CICE, dont nous verrons qu'il a pesé sur les débats et travaux du CFE.

III.II. Composition

Comme il a été dit plus haut, la composition du CFE est directement inspiré du format mis en œuvre à l'occasion des groupes de travail du Grenelle de l'environnement (5 collèges – État, élus, syndicats représentatifs des salariés, des entreprises, associations) auquel a été ajouté un collège de parlementaires¹¹¹. En outre, la tenue et le fonctionnement d'un tel dispositif de travail et de concertation sont largement dépendants de son ou sa président.e. Par ailleurs, la singularité de l'objet – « fiscalité écologique » - sur laquelle nous reviendrons plus loin a conduit à impliquer spécifiquement les administrations des Finances et de l'Écologie, incarnées par deux secrétaires généraux du comité provenant de ces deux dernières. Nous passons ici en revue l'ensemble de la composition du CFE.

« On a nommé Christian de Perthuis président de ce comité, avec une composition assez large de membres représentant les organisations syndicales, le patronat, les familles, les organisations environnementales. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

3.2.1. Le président : économie du carbone et expérience du CAS

Christian de Perthuis, professeur d'économie à l'université de Paris-Dauphine, avait (a) une réputation non seulement de spécialiste de l'économie du carbone, mais peut-être surtout pour l'administration de l'environnement, de pilote de groupe de travail associant le même type de participants que pour le CFE, et selon un déroulé ayant reçu un *satisfecit* tant de ses participants que de l'administration. Son expérience du groupe du CAS *Trajectoires 2050*¹¹² faisait de Christian de Perthuis une personnalité à mobiliser. Les cabinets ministériels ont donc œuvré.

« Lorsque la nouvelle équipe était arrivée, j'avais vu le premier cabinet de Nicole Bricq, qui avait demandé à me voir très rapidement, sur les questions de grand débat sur la transition énergétique ; ils m'avaient surtout demandé comment j'avais piloté un groupe de travail que j'avais animé avant ce gouvernement pour [Nathalie] Kosciusko-Morizet, le comité Trajectoires 2050. Qui était un peu un comité comme ça, de parties prenantes ; on avait fait un rapport sur, en gros, quels sont les enjeux des objectifs à moyen long terme de réduction d'émissions de gaz à effet de serre. Et donc, comme le comité avait été considéré comme un comité qui fonctionnait, les gens m'avaient interrogé là-dessus. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Et puis un jour, je reçois un coup de téléphone de Delphine Batho, que j'avais vue une fois, mais dans un truc où on était 30 personnes, je ne la connaissais pas particulièrement, et Delphine Batho me dit : la Conférence environnementale – moi, je n'étais à aucune conférence environnementale – la Conférence environnementale a décidé de monter un groupe de réflexion sur la fiscalité, et on a sondé un peu les différentes parties prenantes et donc, tout le monde s'accorde à dire que vous êtes plutôt la personne idoine. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« J'ai dit : moi, l'environnement, je connais un peu le climat, la fiscalité je ne suis pas un pro de la fiscalité, puisque, en gros, moi, ma spécialité, c'est la tarification du carbone mais ce n'est pas la fiscalité. Mais elle [Delphine Batho] m'a dit : mais, si, si, il faut absolument que vous preniez... J'ai dit : laissez-moi quand même un tout petit temps de réflexion ; donc, elle m'a dit :

¹¹⁰ Le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi est un programme d'action présenté par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault en novembre 2012. Ce pacte identifie 8 leviers de compétitivité et propose 35 mesures concrètes, dont la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui est entré en vigueur en janvier 2013. Le document est en ligne (consulté le 31 janvier 2014) Disponible à l'adresse : http://www.entreprises.gouv.fr/files/files/directions_services/politique-et-enjeux/competitivite/pacte-croissance/pacte-national-croissance-competitivite-emploi-DP.pdf

¹¹¹ Voir en annexe la composition officielle des membres du CFE à la date du 19 septembre 2013. Nous avons pu interroger 19 personnes membres du CFE (entre avril et octobre 2014). Outre le président et les deux secrétaires généraux, les membres interrogés correspondent à 15 institutions membres sur un total de 32. Parmi les 17 institutions restantes, il y en a 8 pour lesquelles nous n'avons pas été en mesure de réaliser des entretiens et nous n'avons pas sollicité les 9 dernières dont aucun représentant n'apparaissait ni en réunions thématiques, ni en séances plénières sur les sujets énergie qui nous intéressent ici.

¹¹² Perthuis Christian de, Buba Johanne, Million Aurélien, Scapecchi Pascale, Teissier Olivier, 2011, *Trajectoires 2020 - 2050 vers une économie sobre en carbone : rapport du Comité présidé par Christian de Perthuis*, Novembre, Paris : La Documentation française, Collection : Rapports et documents

venez me voir, j'ai été la voir ; j'ai trouvé que c'est un beau challenge. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Les motivations et expériences du président Perthuis démontrent une volonté de combiner plusieurs rôles engagés dans la vie politique et sociale : il se montre à la fois économiste (universitaire), expert et entrepreneur politique, défenseur et porteur d'une politique particulière (en l'occurrence la lutte contre le changement climatique par des instruments économiques), en capacité de produire un discours politique et économique sur cette action publique (Nelson, 1987)¹¹³.

C'est à partir de 2002, à la CDC, que Christian de Perthuis s'investit sur le thème de l'économie du carbone et de l'instauration des marchés de quotas. La CDC est une institution qui lui permet de fonder un réseau de relations de travail avec les ONG et les entreprises, ainsi qu'avec les ministres et leurs administrations.

« Moi, je n'ai jamais rien demandé, si vous voulez ; moi, je suis rentré là-dedans parce que, dès 2002, 2003, j'ai travaillé sur l'économie du carbone. Et j'ai eu une chance inouïe du reste en 2002, à l'époque j'étais à mi-temps à Dauphine, à mi-temps à la Caisse [des dépôts et consignations], donc avec Daniel Lebègue [Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations de 1998 à 2002], je m'étais rendu compte que, en gros, à peu près personne ne comprenait ce qui était en jeu [sur] la valeur carbone ; que la France avait ratifié le protocole de Kyoto *via* l'Union européenne mais qu'elle n'avait pas la moindre idée de comment on allait mettre en place le système de registre, le système de crédits, etc. Qu'ensuite s'est profilé le marché des quotas de CO₂ et qu'on n'était pas prêts ; à l'époque, il n'y avait pas de compétence dans l'administration sur ces questions là. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Donc, moi, j'ai développé cette compétence à la Caisse des dépôts et assez naturellement, les générations successives de ministres de l'environnement et puis, au delà de ça, des ONG, des entreprises qui étaient dans le secteur énergétique sont venues me trouver pour que je leur explique comment ça marche. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Donc, j'ai été amené si vous voulez essentiellement à répondre à des besoins de compréhension. Et puis, un peu plus que ça, vis-à-vis des pouvoirs publics, on a quand même, *via* la Caisse des dépôts, mis en place les instruments économiques ; donc, au bout d'un moment, ça crée un petit capital et comme je pense l'avoir fait avec un peu de pédagogie et pas d'esprit partisan, ça fait qu'aujourd'hui, assez logiquement, je pense, les gens font appel à moi, mais je n'ai rien demandé. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« C'est par la compétence sur les marchés de quotas de CO₂. Ce qui fait que même la chaire que j'ai créée ici, à l'origine, c'est la compétence, c'est la compréhension des questions de tarification du CO₂. Sur lesquelles j'ai démarré par les systèmes de quotas et j'ai continué par les systèmes de taxes, et maintenant je m'intéresse beaucoup aux systèmes de valorisation des externalités environnementales par d'autres mécanismes comme les certificats d'économie d'énergie ou les marchés de compensation pour la biodiversité. Si vous voulez, moi, c'est ça qui fait mon énorme intérêt intellectuel, c'est de comprendre comment est-ce qu'on met la valeur de l'environnement dans l'économie. J'essaie de le faire d'une façon pas trop théorique, et pas déconnectée des enjeux de répartition parce que, après, ce sont des enjeux de répartition. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Par ailleurs, ces questions de l'économie du carbone étant éminemment internationales, l'économiste s'intègre à la communauté de ses pairs, tout en s'assurant d'une proximité avec les experts de l'OCDE, ressources qu'il mobilise pour appuyer sa démarche pédagogique par des exemples étrangers.

« Donc, le soutien de l'OCDE est assez important et j'ai effectivement eu la chance depuis que j'ai présidé ce comité, d'avoir créé un réseau de relations principalement européen et avec l'OCDE où j'ai des experts internationaux qui peuvent apporter de l'eau à notre moulin ; et j'ai fait le petit effort d'aller présenter les travaux du comité dans des institutions académiques internationales : tous les 4 ans, pendant la coupe du monde, il y a pour nous un événement beaucoup plus important, qui est le congrès de l'association mondiale des économistes de l'environnement [et des ressources naturelles]¹¹⁴ ; donc, là, c'était il y a 15 jours, donc je suis

¹¹³ Nelson R. H., 1987, The Economics Profession and the Making of Public Policy, *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, No. 1., p. 49-91.

¹¹⁴ World Congress of Environmental and Resource Economists, June 28 – July 2, Istanbul / Turkey, ITÜ [En ligne] (consulté le 17 novembre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.wcere2014.org/en/default.asp>

allé présenté ça à Istanbul et il y a un réseau international d'économistes renommés ; par exemple, maintenant, je connais bien le président de la Green Tax Commission à Londres, donc, ça donne quand même un peu de feedback. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Christian de Perthuis s'est ainsi senti légitime auprès des membres du CFE, qui pour certains le connaissaient déjà, soit par le groupe du CAS, soit de réputation (pour ses travaux sur la taxe carbone et le marché du carbone).

Tous nos interlocuteurs soulignent le rôle primordial du président (quel qu'il soit) pour les modalités de pilotage et d'action d'un comité. En l'occurrence, Christian de Perthuis avait des soutiens parmi les membres du CFE, soit actifs (par exemple, FNH), soit passifs (parce qu'ils l'avaient déjà expérimenté lors du groupe du CAS, notamment).

« C'est vrai que, nous, on avait aussi plutôt poussé pour Christian de Perthuis à la tête du comité puisque c'était quelqu'un qu'on connaissait. Parce que l'influence du président dans ce genre d'instance, elle est très importante, la façon dont ça fonctionne, etc., c'est, clairement, un comité qui peut soit être immobile, soit produire des choses et ça dépend beaucoup de la personne qui préside. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Le RAC n'a pas fait personnellement, mais, on a cherché aussi à avoir une personnalité, qui éprouvait beaucoup d'intérêt pour ce sujet pour la présidence du comité, donc c'était Christian de Perthuis. Nous, on avait déjà travaillé avec lui dans le passé sur les trajectoires bas carbone et le paquet énergie-climat 2020. Le RAC connaissait bien Christian de Perthuis, donc, c'est vrai qu'on était aussi tout à fait favorables à ce qu'il devienne président du comité. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Le rôle du président de groupe est primordial, y compris pour ceux qui ne sont pas d'accord avec lui, ou plus exactement avec le choix des thèmes prioritaires, comme la taxe carbone (comme nous le verrons plus loin).

« C'est très orienté dès le départ. Au choix de la personne qui préside, qui anime, qui va diriger les travaux, on sent derrière que déjà il y a une position qui a été prise et qu'il faut la conforter. » (FO 1, 13 juin 2014)

Outre ces expériences passées, et sa réputation thématique, le statut d'universitaire du président est également favorablement souligné par plusieurs de nos interlocuteurs, comme gage d'indépendance, gage renforcé par des expériences passées qui ont conduit Christian de Perthuis à collaborer, ou à répondre à des sollicitations de gouvernements précédents, donc opposés au gouvernement qui le sollicite à nouveau. Le président ne peut donc pas, dans ces conditions, être taxé d'orientation partisane particulière¹¹⁵.

« C'est une bonne idée Christian de Perthuis : c'est un universitaire, il a une légitimité sur les instruments économiques ; ce n'est pas quelqu'un classé à gauche, en tous cas pas à ma connaissance, en tous cas, il a travaillé avec le gouvernement précédent. Et, sur des questions de fiscalité qui peuvent vite tomber dans des clivages partisans, sachant qu'autour de la table on a les entreprises et les syndicats, avec un gouvernement de gauche, il me semble que c'est plutôt un bon choix. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

« [Le choix du président], c'est la ministre. Mais, c'est bien, un universitaire... Je l'ai auditionné, on le connaît bien, c'est un grand spécialiste du sujet, qui a envie de passer du côté de l'action ; il y a un certain nombre de chercheurs qui restent plutôt sur le versant plus théorique, plus analyse comparée, non, c'était plutôt un bon choix, en termes de personnalité ; il est respecté par tout le monde, c'est plutôt un homme de consensus, c'est-à-dire on était plutôt dans l'ambiance Grenelle. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Christian de Perthuis étend le principe d'indépendance aux experts, choisis par ses soins, qui piloteront les groupes thématiques¹¹⁶ : des universitaires, « indépendants » et « reconnus » par le monde académique.

« Moi, où j'ai beaucoup insisté, c'est la nécessité d'avoir pour chaque groupe de travail un expert académique indépendant. Et je pense que c'est une caractéristique de notre comité ; et

¹¹⁵ Évidemment, on pourrait se demander si cette analyse de nos interlocuteurs n'est pas aussi le symptôme d'une porosité des partis de gouvernement sur certains sujets, mais ce n'est pas ici notre propos.

¹¹⁶ 13 réunions entre le 30 janvier et le 19 juin 2013 occupées par 7 thèmes : biodiversité ; artificialisation des sols ; assiette carbone ; fiscalité des fluides frigorigènes ; fiscalité gazole-essence ; pollutions de l'eau ; fiscalité des déchets (CFE, 2013, p. 62). Les thèmes étaient pilotés par des universitaires différents.

aucun expert mal identifié, si vous prenez le comité des experts pour la transition énergétique, là-dedans vous avez un mélange d'universitaires, de consultants, de tout ; nous, que des experts académiques reconnus par l'université qui ont des références indiscutables, et ça, je crois que c'est très important. Et c'est difficile à mettre en œuvre parce qu'une partie des experts académiques ne savent pas ou ne veulent pas se prêter à ce jeu du temps nécessaire pour le dialogue et la médiation sociale. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Le groupe Énergie, animé par Katheline Schubert¹¹⁷, Professeur d'économie et Directrice du Magistère d'Économie à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, est, parmi les quatre groupes¹¹⁸ mis sur pied rapidement, celui qui retient ici toute notre attention.

3.2.2. Double portage, Finances et Écologie

Compte tenu de l'objet du CFE – la fiscalité écologique – et bien que l'action générale des ONG environnementales a essentiellement sollicité le ministère de l'Écologie, avec lequel sont établies leurs relations, le comité a été placé sous un double portage politique et administratif : Écologie et Finances. FNH y a été attentive en adressant une *note blanche* cette fois-ci aux deux ministères. Il est apparu assez vite que l'implication des Finances était indispensable pour travailler les questions fiscales.

« Nous par exemple, on avait fait une note blanche pour le MEDDE et le ministère des Finances, et, ces deux ministères président le comité. Ça, c'était quelque chose de très important qu'on avait obtenu d'une réunion d'avant : on voulait vraiment que ce ne soit pas quelque chose qui soit relégué à l'Écologie mais que ce soit quelque chose qui mêle Écologie et Finances. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Le comité a été monté sur la base d'une lettre de mission des deux ministres ; ce qui m'a plu, c'est qu'il y avait ces deux raccordements, ministres, j'avais trouvé intéressant qu'un comité fonctionne avec à la fois un raccordement ministre de l'Économie et des Finances et un raccordement ministre de l'Écologie. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Les deux ministères ont installé ce comité, chacun y mettait un représentant qui s'occupait de l'organisation du comité et puis, un membre au cabinet de chacun qui s'occupait de ça et qui était présent lors des réunions. Donc ça, c'était assez important. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Les protagonistes de la double tutelle sont tout d'abord deux hauts fonctionnaires des deux administrations qui exercent, pour le comité, la fonction de secrétaires généraux. Des membres des cabinets de l'Écologie et des Finances seront également présents. La provenance des deux secrétaires généraux du CFE donne à voir comment est envisagée la réflexion sur la fiscalité écologique : lois de Finances avec la DLF, climat et énergie avec la DGEC.

Les deux secrétaires généraux du CFE ont d'abord eu un rôle matériel d'organisation des réunions dont le calendrier s'est avéré assez rempli¹¹⁹ qui a conduit les deux hauts fonctionnaires à se partager les groupes de travail. En revanche, ils assistaient aux séances plénières pour lesquelles ils proposaient un compte rendu.

« On se partageait avec le secrétaire général du CFE pour Bercy ; alors moi, je suivais l'énergie, lui, il suivait les déchets et puis biodiversité, et, donc, on essayait de fonctionner comme ça. Et puis, disons, il n'y avait pas de compte rendu, les derniers groupes de travail, on ne faisait pas de compte rendu ; on faisait un compte rendu pour les comités plénières, mais pas pour les groupes de travail donc, en fait, les groupes de travail produisaient des power point ou

¹¹⁷ Que nous n'avons pas été en mesure d'interroger.

¹¹⁸ Les autres groupes sont : Artificialisation des sols animé par Philippe Billet, Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3, Directeur de l'Institut de droit de l'environnement de Lyon ; Déchets animé par Matthieu Glachant, Professeur à Mines ParisTech et directeur du Cerna (Centre d'économie industrielle) ; Eau et biodiversité animé par Michel Trommetter, Directeur de recherches, Laboratoire d'économie appliquée de Grenoble, INRA et Christian de Perthuis. L'ensemble des présentations qui ont pu être faites lors de ces groupes a été rassemblé et publié dans : *Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Tome 2 : travaux du comité*, Sous la présidence de Christian de Perthuis, 1^{er} semestre 2013, CFE, 404 p. [En ligne] (consulté le 21 janvier 2014) URL désactivée : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/>

¹¹⁹ Le calendrier des réunions montre la tenue d'une réunion (au moins) par mois entre le 30 janvier 2013 et le 13 juin 2013, séances plénières et séances des groupes de travail confondues (liste et comptes rendus en ligne (consulté le 4 juin 2015) URL désactivée : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/les-reunions-r14.html>).

des notes de ceux qui intervenaient, mais nous, on ne faisait pas de synthèse derrière, donc, on allait directement à la note qui était enrichie des éléments qui étaient fournis par le groupe de travail pour faire ensuite la note qui était soumise au comité plénier à la fin. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Je n'étais pas à plein temps mais j'étais la personne de référence pour la DLF et un peu après, un secrétaire général du CFE a été nommé pour le CGDD. Mon rôle, il y avait un aspect organisation matérielle des réunions, qui se tenaient tantôt à Bercy, tantôt au ministère de l'Écologie, avec l'organisation, convocation des membres, production des comptes rendus. Au départ, c'était plus des comptes rendus très littéraires et puis après, on essayait de synthétiser parce que finalement le support administratif était très léger, et il n'y avait que moi, et j'avais d'autres choses à faire en plus pour la DLF ; et aussi aider à la rédaction des avis avec le soutien technique de toutes les compétences administratives requises. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

Tous nos interlocuteurs reconnaissent l'intérêt de cette double tutelle, notamment parce qu'il semble évident pour tous que travailler sur la fiscalité ne peut pas se faire sans l'administration de Bercy qui en contrôle les tenants et aboutissants tant politiques que techniques.

« Et donc, on avait cette double casquette qui pour nous était essentielle, parce qu'il n'était pas question de s'investir dans un comité fiscalité écologique qui n'aurait été piloté que par le ministère du développement durable, puisqu'on sait qu'en termes de fiscalité les décisions sont quand même majoritairement prises à Bercy, plutôt que boulevard Saint-Germain. Donc, on s'était dit tout de suite il faut que le ministère des Finances s'intéresse à l'objet comité fiscalité écologique et c'est une sorte un peu de préalable à notre investissement. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Oui, parce que le sujet était de compétitivité et coûts des entreprises. Il y a les fiscalistes mais la partie industrielle de Bercy était totalement intégrée. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Rééquilibrage, oui, ça, c'est mon sentiment, mais c'est vrai que c'est important, sur ce sujet là, typiquement la fiscalité environnementale, il faut les Finances et il faut l'Environnement, c'était évident. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Les deux secrétaires généraux font figure de porte d'entrée de leurs administrations respectives et font jouer leurs complémentarités sur le thème du CFE.

« Et, il y avait le Secrétaire général du CFE pour Bercy qui était dans une position un peu différente : c'est le grand expert de la DLF, qui savait comment mettre en musique les idées que nous avions, que nous imaginions ici de façon un peu théorique. Parce que c'est horriblement compliqué, même cette taxe carbone comment elle est mise dans la loi de finances, ce n'est même pas la peine de rêver pour nous pouvoir préparer un texte sur ce thème ; donc, ça a été bien complémentaires comme fonctions entre les experts de la loi de finances qui se trouvaient à la DLF et donc, les experts mais plutôt de politiques énergétiques et climatiques qui se trouvent au ministère de l'Écologie. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Le CFE est l'occasion de mettre en avant ou de susciter des complémentarités pour rapprocher les intérêts, potentiellement contradictoires, des deux administrations (par exemple, pour Bercy, l'Écologie, comme d'autres ministères, est d'abord vu en tant que ministère « dépensier »).

« En fait, parce que justement l'administration qui est capable de produire des données sur les simulations fiscales et les effets macro-économiques de tel ou tel changement en termes d'emplois, etc., les études d'impact, c'est à Bercy ; il y a aussi la DGEC qui peut faire des choses, ils ont fait des choses d'ailleurs, qui sont très bien, mais en fait, c'est juste que ça nous permettait de les obliger à travailler ensemble, parce que ce n'est pas évident pour deux ministères de travailler ensemble, les deux administrations de travailler ensemble, je m'en rend bien compte aujourd'hui. C'était un peu l'idée, c'était de les rapprocher aussi parce qu'on avait déjà fait le diagnostic auparavant qu'il y a des divergences d'intérêt entre les deux ministères, ce n'est pas forcément étonnant. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« [La double implication] c'était intéressant quand même pour nous d'avoir aussi les services de Bercy, qui ont, qui avaient, qui pouvaient avoir une analyse économique, qui avaient une approche parfois un peu différente de l'approche plus environnementale ; donc, ça permettait d'équilibrer mais ils travaillaient de concert, sous l'autorité de Christian de Perthuis. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

3.2.3. Les membres : 5 + 1 + 1

Le CFE est constitué de six collèges, dont cinq inspirés du format du Grenelle de l'environnement (État, élus, syndicats représentatifs des salariés, entreprises, associations). Ont été ajoutés des parlementaires (ainsi que le CESE, comme nous le verrons plus loin) (voir liste complète en annexe). Une partie des membres du CFE sont également membres du Conseil national de la transition écologique (CNTE), instance consultative présidée par le ministre chargé de l'Écologie, qui a été créée par la loi du 27 décembre 2012¹²⁰, en remplacement du Comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement (CNDDGE), dont on retrouve donc encore les traces ici.

« La composition du comité fiscalité écologique a été bâtie avec une participation des membres du CNTE puisque ce sont les structures, je dis ça dans une formule au sens large, dites représentatives de leur domaine d'action, de leur domaine d'activité, puisque, que ce soit aussi bien les associations patronales, les associations syndicales, les associations écologiques ou environnementales, ou de consommateurs, sont membres du CNTE les structures représentatives et ce sont elles qui ont vocation ou pas à participer au CNTE ; parmi ces membres, ceux qui étaient intéressés se sont positionnés pour participer au comité fiscalité écologique. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

Christian de Perthuis nous a indiqué qu'il n'était pas intervenu dans la composition du CFE, si ce n'est à la marge en demandant que l'AFEP [Association française des entreprises privées], qui n'avait pas été sollicitée, soit intégrée au comité.

Ci-après nous passons en revue les points de vue généraux des seuls (nombreux) membres que nous avons été en mesure d'interroger sur leur participation au CFE et sur certaines de leurs particularités. Cette revue est faite en conservant les collèges tels que définis par les ministères.

Le collège des associations

Deux catégories d'associations représentant la société civile sont présentes dans le CFE : les ONG environnementales, les familles et consommateurs.

Au titre des ONG environnementales, nous avons rencontré FNH, le RAC, WWF, Les Amis de la Terre, et indirectement FNE par le représentant du CESE. En l'occurrence, ce sont toutes les ONG qui se sont manifestées à l'occasion des travaux sur l'énergie, qui sont ceux sur lesquels nous nous sommes concentrés.

FNH se positionne explicitement sur la fiscalité écologique, avec le RAC et FNE.

« Finalement, il y a peu d'organisations qui travaillent sur la fiscalité écologique ; c'est-à-dire que, au niveau des associations, on est plus ou moins deux [FNH et RAC] ; il y a aussi France Nature Environnement qui travaille un peu dessus mais qui n'ont pas forcément un salarié dédié, donc c'est un peu au gré des opportunités ; mais des gens qui travaillent avec un salarié dédié là-dessus, finalement, il y a surtout eux [RAC] et nous. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Le RAC entre dans le jeu au moment de la Conférence environnementale, après que Greenpeace qui était membre du CNGDDE participe à la table ronde de la conférence sur la fiscalité en portant les positions du RAC (ce thème ne faisant pas partie de ce que défend habituellement Greenpeace) puis se retire. C'est alors le RAC qui obtient un siège, notamment pour porter les questions énergétiques.

« Le RAC à cette époque ne siégeait pas au CNGDDE. Il est devenu membre à peu près au même moment que la conférence environnementale. On n'avait pas un siège pour le RAC dans toutes les tables rondes de la première conférence environnementale, au sein du collège des ONG. Donc, on avait un siège en tant qu'invité spécial du gouvernement pour la table ronde énergie, qui allait ouvrir le débat sur la transition énergétique qui a suivi. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« C'était notre demande aussi. Quand le RAC a fait cette note, c'était : on veut être dans ce comité parce qu'on avait déjà travaillé sur la contribution climat-énergie, l'un des membres du bureau du RAC, Philippe Quirion qui a pas mal travaillé dans la commission Rocard, etc., et au moment du Grenelle sur cette proposition, parce qu'on avait lancé cette campagne sur les subventions à la pollution ; et puis aussi parce que on est la voix quand même de plusieurs associations de la société civile et donc, on pensait que c'était légitime d'avoir une place et, ça a été accepté tout de suite ; comme Greenpeace partait, il y avait une place qui se libérait. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

¹²⁰ Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en oeuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Le RAC, réseau d'associations, est un acteur singulier au CFE. En effet, Les Amis de la Terre sont membres du RAC et du CFE, ainsi que la LPO, WWF. Selon la représentante du RAC, le fonctionnement du réseau fait que les associations membres se concertent sur la position à défendre et que la position finalement défendue ne correspond pas à celle d'une association membre particulière. Cela étant, elle ne signale pas de difficulté particulière à l'occasion des travaux du CFE. Ce que nous a d'ailleurs confirmé la représentante de WWF, même si la position défendue par cette dernière ONG différerait bien un peu de celle du RAC (voir ci-après).

« C'est vrai que moi, ça me demandait un travail de coordination avec le RAC puis en dehors du RAC. Donc, les associations membres ne vont pas forcément travailler sur ces sujets parce qu'ils sont déjà couverts par le RAC. Mais après, c'est vrai que, moi, en tous cas, quand on avait des amendements à faire ou des votes, choisir, etc., pour le comité fiscalité, d'abord je me concertais, en interne, avec le conseil d'administration du RAC, et en parallèle ou après, je me concertais avec les associations non membres du RAC, mais dans l'absolu il peut y avoir une position du RAC qui soit différente de la position du WWF [membre du RAC]. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Parce que le RAC, c'est un réseau donc, la position du RAC reflète l'ensemble de ses membres mais elle ne reflète pas la position d'un de ses membres. Mais, ce n'est pas vraiment arrivé au sein du comité pour la fiscalité écologique, c'est vrai qu'on a tous collaboré, on n'avait pas de positions divergentes, que ce soit avec les associations membres du RAC ou non membres. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Le RAC et FNH, qui n'est pas membre du réseau, ont ainsi réalisé ensemble la campagne *Stop aux subventions à la pollution*¹²¹. Leurs positions sont souvent proches mais l'existence des deux ONG correspond aussi à des différences sur des thèmes ou sur des aspects concrets des propositions.

« Et on a des positions assez proches [avec le RAC] ; alors, elles ne sont pas identiques, ce qui fait que des fois on a des petits hiatus et, les scénarios, c'est justement un sur lequel on n'a pas réussi à se mettre d'accord complètement. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Nous, on prend des positions sur la limite des écarts des rémunérations, sur tout un volet de choses sur lesquelles n'a pas vocation à aller Réseau Action Climat, ce qui peut des fois les gêner un peu, et faire qu'on travaille ensemble mais on n'est pas toujours associés dans nos propositions. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Mais, par exemple, dans la table ronde sur la fiscalité écologique, on n'avait pas de siège en notre nom, par contre, comme on avait lancé cette campagne [*Stop aux subventions à la pollution*] avec la fondation Nicolas Hulot, on travaille ensemble, on collabore, du coup, on s'est concertés sur les propositions qu'on allait faire dans le cadre de cette table ronde sur la fiscalité écologique. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

WWF, membre du RAC, explicite un positionnement un peu différent du réseau et met en avant un travail d'équilibriste entre le choix du prix de l'énergie et la défense du pouvoir d'achat des ménages.

« Et après, c'est dans la seconde phase, qu'est-ce qu'on fait concrètement, où là, ça s'est un petit peu corsé sur les discussions. Et, nous, c'est vrai que l'on avait une position complexe, parce que, en même temps, on est pour la fiscalité écologique, on pense que c'est important que les Français payent le juste prix de l'énergie et qu'ils se rendent compte que ce n'est pas quelque chose d'infini et d'illimité, et en même temps on souhaitait ne pas augmenter trop la charge sur les ménages. Donc, c'était un équilibre difficile, subtil à trouver. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Dans ce collège des associations, nous avons rencontré l'UNAF et la CLCV, mais pas Que choisir ? Ces deux associations se positionnent sur la défense des intérêts des familles, des consommateurs et des ménages. En conséquence, leur participation au CFE est déterminée par des préoccupations liées aux revenus des ménages et à l'augmentation potentielle du prix de l'énergie.

« À ce moment-là, j'ai dit : ça va se dessiner de la même manière pour nous, il faut qu'on arrive à défendre notre point de vue parce qu'il y a quand même des gens en difficulté économique, il y a des gens en précarité énergétique et si on augmente en plus la fiscalité, la pression fiscale là-dessus, ça va vraiment faire des dégâts. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

« Donc, il y a eu un vrai débat sur cette thématique et, l'idée c'était de se dire : on va nous proposer sûrement une augmentation des prix de l'essence, comment on va se positionner ?

¹²¹ *Appel* [en ligne] (consulté le 16 septembre 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.stopsubventionspollution.fr>

Donc, nous, le secteur environnement a fait sa proposition. Il y a le bureau environnement, il y a le bureau logement, il y a le bureau consommation et il y a le bureau alimentation, on a quatre bureaux, et en fonction de ces thématiques, on se saisit de la chose.» (CLCV, 15 mai 2014)

Collège des représentants des salariés

Cinq syndicats représentant les salariés étaient membres du CFE. Les représentants des trois syndicats que nous avons été en mesure d'interroger témoignent d'une double représentation : celle des salariés à la fois ménages consommateurs et, éventuellement, travailleurs de filières plus directement touchées par les mesures fiscales envisagées (filières automobile et énergétiques). Tous font état d'un souci des enjeux environnementaux ainsi que de relations de travail avec les ONG. Mais tous ont également le souci d'une fiscalité directe et progressive, plutôt qu'indirecte et régressive.

« Et donc, notre participation au comité fiscalité écologique s'est inscrite bien dans cette tension entre un côté de nous qui est très favorable à l'émergence d'une fiscalité écologique parce qu'il faut changer le modèle de développement, et un côté de nous aussi qui est de dire attention à ne pas continuer à empiler des mécanismes proportionnels, puisque la fiscalité est déjà trop proportionnelle en France, et donc, il faut aussi penser à rééquilibrer la fiscalité globale. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Selon sa représentante, la CGT, à l'échelon fédéral, a l'habitude de travailler avec les associations de lutte contre l'exclusion et la pauvreté. C'est dans un esprit de solidarité avec les populations précaires que la CGT est venue porter au sein du CFE une mise en perspective plus globale de la fiscalité environnementale.

« Quand cette proposition a été émise, on a pensé qu'il était plus logique de notre part d'être dans le comité pour essayer de resituer ces taxes environnementales dans une problématique plus large et je constate que les organisations patronales ont eu le même type de raisonnement. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Les représentants de la CGT-FO sont les plus explicites sur leur opposition à la fiscalité environnementale, et comme nous le verrons plus loin, au CFE auquel ils assisteront en adoptant une position singulière, dans la mesure où ils se déclareront non engagés par les travaux dudit comité.

« La Confédération n'était pas du tout demandeur de la création d'un comité pour la fiscalité écologique puisque justement une des positions s'était opposée à la création d'une fiscalité écologique environnementale, surtout une fiscalité punitive. Quand il y a des incitations fiscales, on n'est pas contre le fait que ça existe, mais on a une position de principe d'opposition à la fiscalité écologique, et notamment à la taxe carbone. (...) On est opposés à la fiscalité environnementale comme on est opposés à toute fiscalité indirecte. » (FO 1, 13 juin 2014)

« On essaie de répondre à des besoins que, le cas échéant, le climat peut imposer, on peut en discuter, mais à partir d'outils qui vont s'ajouter à des fiscalités, et on pourrait faire cela sur tous les sujets, sur toutes les problématiques de l'époque, pour avoir, au final, une incohérence en matière fiscale, et cette incohérence, elle frappe avant tout ceux qui payent, les salariés et les consommateurs. Nous, on ne représente pas les intérêts des entreprises, on représente les intérêts des salariés et des consommateurs, et ceux-ci sont impactés au final par les réformes qui sont proposées [à l'issue du CFE]. » (FO 2, 13 juin 2014)

Collège des entreprises

Pour le collège des entreprises, qui était composé de quatre syndicats patronaux, nous avons pu rencontrer la représentante du Medef et celle de la CGPME. Comme dans le cas des syndicats de travailleurs, les syndicats patronaux sont tiraillés entre intérêts contradictoires pour les filières plus directement touchées par les mesures fiscales envisagées (filières automobile et énergétiques). De même, les syndicats patronaux ne sont pas venus au CFE avec une position par principe hostile aux enjeux environnementaux et aux instruments économiques et fiscaux proposés pour les traiter.

Ainsi, à l'occasion du CFE, le MEDEF s'organise en « groupes de travail miroirs » correspondant aux sujets traités par le comité, sollicitant tous les adhérents et, par sujet, « les représentants des secteurs et professions concernés ». Ces groupes miroirs prennent des positions sur les sujets du CFE que les représentants du MEDEF relayent dans les réunions du CFE. Le groupe miroir sur diesel/essence met en lumière deux positions totalement contraires – secteur pétrolier et secteur automobile –, qui ne peuvent pas se concilier au moment du CFE : les représentants du MEDEF ont alors l'obligation de ne pas arbitrer, de ne pas prendre position (voir le point sur l'adoption des avis).

« Nous avons un groupe de travail qui s'appelle fiscalité environnementale et de l'énergie, ça donne une idée de la façon dont nous appréhendons le sujet, qui est bien antérieure au comité pour la fiscalité écologique » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

La CGPME, comme les autres organisations associatives, fonctionne en concertation avec ses adhérents et des groupes de travail.

« À la CGPME, sur à peu près tous les sujets, ça vaut pour l'environnement, nous avons une commission qui se réunit trois à quatre fois dans l'année et puis, ponctuellement, nous réunissons des groupes de travail, nous allons le faire par exemple mardi prochain sur le projet de loi énergie, groupe de travail, sollicitation de nos fédérations, de nos structures territoriales, pour justement recueillir leurs remarques et élaborer la position de la CGPME. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« On s'appuie évidemment sur nos adhérents pour les défendre, pour les représenter au mieux de leurs intérêts et de l'intérêt général, j'allais dire, des petites et moyennes entreprises. Alors bien sûr, nous, nous préparons en amont, avec mon équipe, des positionnements, puisqu'on a évidemment maintenant un certain nombre de sujets qu'on connaît bien ; on connaît bien les positionnements de nos fédérations. Mais, on fait toujours un aller et retour pour bien caler nos positionnements parce que c'est aussi notre mission. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« Sur la fiscalité environnementale, on procède de la même façon, nous avons fait un certain nombre de retours sur les travaux du comité pour la fiscalité écologique ; et puis, nous mandatons aussi au sein des groupes de travail, que ce soit sur environnement ou sur d'autres sujets, nous mandatons aussi nos fédérations, qui ont elles-mêmes ou des élus ou des permanents spécialistes, donc on s'appuie beaucoup sur nos adhérents. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Collège des territoires

Pour le collège des territoires, nous avons rencontré le représentant de l'AdCF. Pour être tout à fait transparents, nous précisons que nous n'avons pas cherché à rencontrer les autres membres de ce collège (ARF, ADF, AMF) car ils semblaient peu présents dans les groupes thématiques qui nous intéressaient ici, sauf l'AdCF selon nos autres interlocuteurs et même si ce dernier nous a indiqué qu'ils avaient plus suivi la fiscalité locale (foncière, déchets, eau biodiversité). La position de l'AdCF était bien de montrer le rôle des acteurs locaux dans le domaine de la fiscalité¹²².

« Donc, d'abord, c'était ce travail là, de rappeler que les acteurs locaux jouent un rôle fondamental. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

Collège des parlementaires

Le format du CFE a complété celui du Grenelle par une mobilisation de parlementaires, tant nationaux (trois députés, trois sénateurs) qu'europeens (deux députés). La seule parlementaire membre du CFE que nous ayons été en mesure d'interroger est la sénatrice du Bas-Rhin, Fabienne Keller¹²³. Les parlementaires sollicités étaient identifiés comme ayant manifesté un intérêt pour les enjeux fiscaux et environnementaux, notamment par leurs participations soit à la commission des finances, soit à la commission du développement durable¹²⁴.

« Il y avait des parlementaires. Ils ont choisi mon collègue Bernard Pancher¹²⁵, qui est très investi aussi, et d'autres, donc, ils ont pris en commission soit des Finances soit la commission du développement durable, maintenant qui existe à l'Assemblée et au Sénat, les gens rapporteurs sur ces sujets. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Fabienne Keller est membre de la commission des finances depuis 2004 et indique que pendant six ans elle a été rapporteure sur l'environnement (versants financiers), et plus spécifiquement pour la loi

¹²² Le Délégué général de l'AdCF nous a fourni une note préparée pour les Assises de la fiscalité des entreprises, qui met en exergue la fiscalité propre aux collectivités territoriales (entretien le 2 juin 2014) : Note préparatoire, *Analyses et propositions de l'AdCF*, Assises de la fiscalité des Entreprises – Groupe : impôts locaux sur les entreprises, mars 2014, 8 p.

¹²³ La dernière réunion du CFE à laquelle Fabienne Keller a assisté devait être la séance plénière de juin 2013 (2014 était l'année de campagne municipale).

¹²⁴ Trois du groupe socialiste, deux du groupe Les Républicains, une du groupe Communiste, Républicain et Citoyen, un du groupe Parti Radical de Gauche, un du groupe des Verts.

¹²⁵ Bertrand Pancher, Union des radicaux centristes, indépendants et démocrates, député de la Meuse.

sur l'eau, le Grenelle de l'environnement. Elle s'est notamment impliquée sur la question de l'application des directives européennes air et eau¹²⁶ ; ce qui l'a conduite à s'intéresser aux problèmes de pollution de l'atmosphère et à la fiscalité carbone et à souligner l'absence de taxe affectée à la réduction d'émissions de polluants dans l'atmosphère. En outre, la sénatrice pointe son territoire de circonscription, l'Alsace, comme territoire d'expérience frontalière d'un pays porteur d'une politique énergétique, selon elle, plus volontariste.

« Parce qu'en fait, sur ces sujets là, j'avais fait un gros travail donc, j'étais identifiée à l'époque et depuis, chaque fois qu'il y a un sujet, je reprend la parole, je répond aux journalistes, je donne mon avis. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

« Alors, nous [en Alsace], on est très sensibles à ça parce qu'on voit bien que les Allemands de l'autre côté de la frontière, ils payent 20, 30% de plus leur énergie. Donc, aujourd'hui, ce qui manque le plus pour avancer sur ces sujets, c'est une volonté politique. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Selon nos interlocuteurs, l'introduction d'un sixième collègue, celui des parlementaires, est une conséquence du Grenelle de l'environnement, des parlementaires ayant manifesté leur mécontentement de ne pas avoir été suffisamment associés, mécontentement exprimé notamment au moment du vote de la loi Grenelle 2.

« Je crois qu'on nous a mis un peu devant le fait accompli ; la composition du comité était celle-là. Nous, on était plutôt satisfait qu'il y ait l'entrée des parlementaires, que ce soit l'Assemblée et le Sénat, parce qu'on ne voulait pas renouveler l'expérience du Grenelle où l'Assemblée et le Sénat, ayant été absents, ils avaient fait une sorte de guérilla un peu, surtout sur la loi de Grenelle 2 parce qu'ils n'avaient pas été partie prenante de la gouvernance. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Les membres du CFE ont constaté que les élus sont surtout venus pour les séances plénières.

« Depuis il y a eu la création d'un nouveau collège, c'était les parlementaires. D'ailleurs, c'était très bien qu'il y ait les parlementaires. Parce qu'il y avait des parlementaires qui avaient un intérêt pour le sujet ; ils étaient de différents partis politiques mais en tous cas, c'était des parlementaires qui étaient assez connaisseurs du sujet et assez engagés... (...) Enfin, je pense que c'était positif qu'il y ait les députés parce qu'ils venaient notamment aux plénières. Après dans les groupes de travail, ils ne venaient pas forcément, donc ça, c'était un peu dommage. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

L'émargement des parlementaires à la liste des membres du CFE ouvre des interrogations. Ainsi, l'ensemble de nos interlocuteurs admet l'intérêt d'un relais ou d'un lien entre les travaux du CFE et ceux du Parlement, que la présence d'élus au comité peut, pourrait ou aurait pu incarner.

« Moi, je pense que pour donner plus de force au comité, il aurait presque fallu plus le politiser ; alors, je ne sais pas, avoir peut-être plus de députés, des gens un petit peu actifs au niveau du Sénat et de l'Assemblée nationale pour qu'ils s'emparent de ces sujets et qu'ils puissent les porter aussi dans leurs instances parce que, finalement, c'est cette passerelle entre les travaux du comité et le politique qui est difficile ; pour que ce soit mieux repris, il y a peut-être quelque chose à imaginer pour les prochaines fois. Parce que c'est eux [les parlementaires] qui votent le projet de loi de Finances et qui font les amendements. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Selon la représentante de la CGT, c'est le lien avec le Parlement européen qui est également important, car, dans le domaine de l'environnement, l'édiction de directives européennes est fournie et influence notre droit national.

« C'est même fondamental, je pense que c'est bien qu'il y ait des élus, je pense que c'est intéressant. Je pense que ce qui était intéressant aussi c'est qu'il y avait des élus du parlement européen, donc, ça, c'est très intéressant parce que, en matière d'environnement, il y a beaucoup de réglementations d'origine communautaire, donc, c'était intéressant que de temps en temps il y ait des parlementaires qui soient là pour soit rappeler le cadre, soit voir ce qu'ils pourraient eux-mêmes porter comme évolution au niveau du parlement européen. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

¹²⁶ Keller F., 2011, *Application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs*, Rapport d'information N° 20 (2011-2012), Commission des Finances, Note de synthèse, Paris : Sénat.

Selon la sénatrice, toutes les directives sur les nuisances – qualité de l'eau ; qualité de l'air ; bruit – font l'objet procédures en cours pour défaut d'application.

« C'est peut-être moins vrai sur l'énergie, ils sont peut-être moins intervenus au niveau européen sur l'énergie. Mais par exemple, les parlementaires européens interviennent régulièrement sur les questions de l'eau, sur les questions de pollution, parce que la base, notre centre de réglementation, c'est quand même un socle européen. » (Conseillère fédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Selon Jean-Paul Chanteguet, qui n'était pas membre du CFE, les liens étaient tissés entre parlementaires.

« Moi, je n'étais pas membre du comité pour la fiscalité écologique, d'ailleurs je ne le souhaitais pas ; par contre, il y avait des parlementaires qui étaient présents. Et donc, on a travaillé ensemble. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Mais les membres du CFE se demandent finalement ce que représentent les parlementaires. Selon le représentant de la CFDT par exemple, la présence des Parlementaires introduit une dimension politique caractérisée par une appartenance partisane.

« Donc, c'est vrai que, là, on arrive dans une gouvernance qui est à six, en fait, qui est encore plus complexe, avec là, l'apparition en plus des jeux politiques puisqu'on a des représentants de chaque bord politique. Mais en même temps, moi, j'ai trouvé que c'était utile qu'il y ait une entrée des parlementaires et l'entrée aussi des territoires, donc, l'ARF, l'ADF, l'AMF, même si c'est vrai que, forcément, ça a complexifié un peu les relations. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Nous, oui, ce qu'on voulait, c'est ce qu'on veut, c'est qu'ils [les parlementaires] représentent l'avis de la représentation nationale. Mais, ça ne fonctionne pas tout à fait comme ça ; ils représentent le parti pour lequel ils ont été élus ; ce qui est aussi légitime d'ailleurs. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Comme le souligne le représentant du CESE, de même que les parlementaires ne participent pas directement au dialogue social, ils ne devraient pas participer au CFE en tant que parties prenantes d'un dialogue environnemental, ce qui est espéré pour le comité (trois instances de dialogue environnemental sont identifiées : le CNTE ; la plate-forme pour la RSE-responsabilité sociale des entreprises ; le CFE).

« Ce n'est pas tout à fait vrai parce qu'il y avait des parlementaires qui étaient présents et qui étaient censés faire le lien, qu'ils ont fait d'ailleurs au moment du Grenelle, et je pense que ça aurait dû rester comme ça. C'est-à-dire qu'il y ait des parlementaires qui soient là pour faire le lien, pour veiller à la sérénité des débats et pouvoir être témoins de ce qui s'était passé dans le débat. En revanche, ils ne sont pas partenaires du dialogue ; c'est-à-dire que, eux, ils sont censés voter la loi derrière. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

« C'est comme pour le dialogue social, il y a une négociation, la négociation accouche d'un texte et, derrière, les parlementaires l'endossent plus ou moins, et c'est leur rôle de parlementaire ; et c'est la voix de la nation qui dit : ça on reprend, ce qui a été négocié, ça on ne reprend pas pour telle et telle raison. Là, on mélange un peu tout en les faisant venir. En tous cas, ils sont là sur la fiscalité. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Cese

Le CESE a été également ajouté aux membres du CFE. Sa participation est également singulière puisque plusieurs membres du CFE sont également membres du Cese. Par ailleurs, le représentant du CESE est administrateur de FNE, mais, comme il nous l'a souligné lui-même ainsi que d'autres parmi nos interlocuteurs, il ne pouvait et ne peut intervenir qu'au titre de ce que le CESE avait déjà effectivement voté.

« Quand je siége au comité je suis porte-parole du CESE et je ne me prononce qu'en fonction de ce qui a été voté pour le CESE ; ce qui est à la fois très restrictif et à la fois ce qui donne une liberté formidable, ça ajoute une espèce d'objectivité qui a permis au comité, au président de me confier des missions qu'il n'aurait pas pu confier à quelqu'un de FNE. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

« Au sein du CESE, c'est le bureau qui décide. Ce n'est pas FNE qu'on a nommé, c'est un représentant du groupe environnemental. Vous savez que le CESE, c'est des groupes, et donc, FNE n'a pas de groupe, il y a un groupe environnement et nature où le mouvement FNE est le plus représenté. Mais la décision revient au bureau, mais c'était la logique. Au sein du CESE, c'est très rare qu'il y ait des arbitrages entre personnes ; ça peut arriver, mais là, ce n'est pas comme ça que ça s'est fait. C'est-à-dire que les gens se positionnent et, au bout du compte,

quand la décision tombe, ça va de soi. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

III.III. Un objet singulier

L'objet du CFE est principalement défini par la lettre de mission envoyée au président Christian de Perthuis. Celle-ci, cosignée par le ministre de l'économie et des finances (Pierre Moscovici¹²⁷) et par la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (Delphine Batho¹²⁸), est adressée à Christian de Perthuis, professeur à l'université Paris-Dauphine (voir en annexe une copie intégrale non datée).

Les références gouvernementales pour motiver l'origine du CFE sont dans la lettre : une table ronde « Mettre en œuvre une fiscalité plus écologique » (sur 5) de la première Conférence environnementale ; le Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi¹²⁹ qui mise sur « 3 milliards d'euros de fiscalité écologique » d'ici 2016 ; la feuille de route pour la transition écologique¹³⁰. C'est cette dernière qui renvoie à l'instauration d'un « dispositif permanent de concertation et d'évaluation » que le CFE concrétise.

La concertation et l'évaluation ainsi médiatisées ont pour objet la formulation d'avis sur les mesures fiscales écologiques proposées par le gouvernement et l'énoncé de propositions.

La lettre de mission renvoie également à des « éléments de méthode » issus de la Conférence environnementale. Plus spécifiquement, le CFE doit « identifier » dans quels domaines la fiscalité écologique pourra jouer sur les comportements ; « assurer une veille » sur les expériences à l'étranger ; « privilégier » le signal-prix « clair, lisible et progressif sur le long terme et compréhensible pour tous » ; « conduire » des études d'impacts, d'abord sur les « agents économiques les plus directement concernés » ; « proposer » des mécanismes de redistribution des recettes (par exemple, des bonus), de préférence aux dérogations ou exonérations ; « veiller » à intégrer les nouveaux prélèvements dans une stratégie globale de réforme des prélèvements obligatoires et à aller dans le sens d'une simplification de la norme fiscale.

La feuille de route définit les cinq « thématiques » sur lesquelles le CFE doit porter son attention : lutte contre le changement climatique ; amélioration de la qualité de l'air ; eau ; déchets ; préservation de la biodiversité. Chaque thématique peut être prise en charge par un groupe de travail dédié dont les travaux seront nourris par les services de l'État.

En termes de fonctionnement, le « principe de la "gouvernance à 5+1" » est énoncé, des « experts dédiés » peuvent venir renforcer le CFE. Des auditions peuvent être organisées, la lettre de mission spécifiant en particulier les acteurs économiques « plus particulièrement concernés par les mesures envisagées ». L'objectif opérationnel visé est le projet de loi de finances pour 2014, soit des propositions attendues dès le printemps 2013. Le secrétariat est constitué d'un binôme institutionnel : le commissariat général au développement durable (ministère de l'Écologie) et la direction de la législation fiscale (ministère de l'économie et des Finances).

La lettre de mission énonce également le souci européen du gouvernement et, notamment, sollicite le CFE sur « la possibilité pour notre pays de devenir un acteur en pointe, au sein de l'Union européenne, en matière de fiscalité écologique ».

Les conclusions et avis du CFE seront rendus publics. Le président du CFE rendra compte des travaux au CNTE. Un bilan des travaux sera établi préalablement à la tenue des conférences environnementales.

Comme dans tout montage de ce type, le président pressenti porte un regard sur le projet de lettre qui va définir sa mission. En l'occurrence, Christian de Perthuis indique sa volonté de garder la dimension comité de « parties prenantes » en s'assurant qu'il choisira lui-même les experts avec lesquels les

¹²⁷ Du 16 mai 2012 au 31 mars 2014.

¹²⁸ Du 21 juin 2012 au 2 juillet 2013.

¹²⁹ Arrêté le 6 novembre 2012 par le gouvernement.

¹³⁰ Publiée le 20 septembre 2012. ([En ligne] (consultée le 11 mars 2015) sur le site du Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie. URL désactivée : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf)

Une deuxième « feuille de route pour la transition écologique » a été publiée le 27 septembre. Elles émanent de la Conférence environnementale et font l'objet d'états d'avancement (informations mises en ligne sur le site du ministère du développement durable consulté le 21 janvier 2014).

travaux du comité pourront être menés, c'est-à-dire des experts extérieurs à l'administration et aux parties prenantes. Ce qu'il obtient.

« Le projet de lettre de mission qu'ils avaient était assez curieusement formulé puisque, en gros, ils voulaient mettre en place un comité de parties prenantes et la mission était un peu plus celle d'un comité d'expertise. Donc, je leur ai dit : moi, je pense que l'intérêt de ce comité, ça va être de marier l'expertise avec les parties prenantes ; et je leur ai dit : moi, la condition que je mets pour présider ce comité, c'est que vous me laissiez le soin d'organiser les travaux avec des experts que je désignerai. Et, Delphine Batho m'a dit oui. »

En ce qui concerne les thématiques, Christian de Perthuis relève l'hétérogénéité des problématiques écologiques énoncées de manière sectorielle (énergie, eau/biodiversité, déchets, fiscalités locales). Selon le président, les deux cabinets ministériels n'ont pas souhaité que le thème des transports comprenne l'écotaxe sur les poids lourds, qui aura donc fait l'objet d'une présentation par le directeur des douanes en séance plénière. Le sujet le plus controversé reste la contribution au financement du CICE, explicitement attendu par Bercy : le président lui-même s'en dit surpris (mais d'autres membres du CFE également) ; ce qui augure de difficultés à combiner fiscalité incitative et fiscalité de rendement.

« Et puis, il y avait quand même dans la lettre de mission un truc qui avait été glissé subrepticement par le Budget qui disait qu'ils avaient besoin de 3 milliards d'euros en 2016. »
(Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Le sillon de la conférence environnementale se retrouve également pour le choix des thèmes à traiter par le CFE. FNH ou le RAC se posent en forces de proposition et se positionnent tout particulièrement sur la fiscalité énergétique ; et, dans ce domaine tant sur le diesel que sur la contribution climat-énergie, thèmes centraux pour le CFE.

« À la première séance du comité, séance plénière, on a discuté, débattu entre parties prenantes, sur les propositions du président, sur l'organisation du comité et sur les sujets qui allaient être traités ; nous, on étaient les principales forces de propositions, donc, on est arrivés avec nos propositions, on voulait parler de la contribution climat-énergie, de la taxation sur les carburants, des niches fiscales dommageables à l'environnement, donc, ces sujets ont été repris. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Le programme qu'on a proposé, c'était une synthèse de ce sur quoi on travaillait ; nous, notre but, c'était clairement de se servir du comité comme un tremplin comme je vous l'ai dit ; on a mis comme sujets les sujets sur lesquels on avait de l'expertise, on avait des propositions à apporter. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Mais, selon nos interlocuteurs, la contribution climat-énergie est devenue un objet de travail du CFE à l'initiative du président Perthuis¹³¹, le gouvernement préconisant d'attendre la révision de la directive européenne sur la fiscalité de l'énergie¹³². Par ailleurs, la question du rapprochement de fiscalité entre essence et diesel est également engendrée par l'enjeu de la tarification du carbone dans les « secteurs d'émissions diffuses », soit le transport, l'habitat et l'agriculture.

« De mémoire, il y avait différents thèmes comme la protection de l'environnement, l'eau ou le traitement des déchets, une variété de thèmes, mais la taxe carbone n'était pas du tout prévue, alors que pour Christian de Perthuis, c'était le sujet essentiel et, notamment, par rapport au sujet du réchauffement [climatique] et aussi par rapport aux expériences qui ont pu être faites dans d'autres pays. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Finalement, c'était le sujet, nous, on a aussi poussé pour Christian de Perthuis parce que c'est quelqu'un qui avait une entrée sur la fiscalité énergétique, et la fiscalité carbone en particulier, donc, c'était son objectif à lui, moi, c'est comme ça que je l'ai ressenti. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« La taxation du carbone, c'est vrai que c'était assez évident parce que c'est la spécialité de de Perthuis, mais, en même temps, le gouvernement socialiste ne s'était pas engagé à travailler sur la taxation, sur une taxe carbone ; même lors de la conférence environnementale, ils ne l'ont pas retenue dans la feuille de route alors que c'est quand même notre principale demande, la contribution climat-énergie. Donc, c'est vrai que c'est pour ça qu'on a eu de la chance quand même que ce soit Christian de Perthuis président du comité. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

¹³¹ Selon le compte rendu de la séance du 28 février 2013, le CFE a pris l'initiative de se saisir du sujet de la mise en place d'une fiscalité assise sur une assiette carbone.

¹³² Principe inscrit dans la feuille de route pour la transition écologique .

La plupart de nos interlocuteurs ont relevé la singularité de la fiscalité et d'un comité ainsi formé qui lui était dédié. La fiscalité apparaît comme un domaine réservé de Bercy, généralement peu ouvert à la concertation ou au débat avec la société civile. Pour le représentant de Bercy, c'est surtout la dimension écologique de la fiscalité ainsi mise en débat qui est singulière.

« La fiscalité, c'est un sujet qui est assez compliqué, avec beaucoup de dissensus, donc il y avait clairement un besoin pour avancer ; pour nous, c'est un moyen d'avancer, c'est un moyen de régler les dissensus. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« [La gouvernance à 5] Y compris dans le domaine de la fiscalité ; ce qui est assez rare en France, parce que le domaine de la fiscalité, sinon, il est plutôt géré à Bercy, et donc, en tous cas, il n'est pas fait dans cette transparence et cette gouvernance à 5 spécifique au Grenelle qui a du coup irrigué l'ensemble des thématiques du développement durable. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« De mon point de vue, c'était quand même très très nouveau d'avoir un groupe qui travaille uniquement sur la fiscalité écologique avec des représentants aussi variés. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Ça arrive qu'il y ait des concertations très larges, il y a eu les Assises de la fiscalité en début d'année, mais c'était sur les impôts classiques, les impôts sur les sociétés. En fait, la fiscalité écologique n'est pas complètement identifiée comme un axe politique, je ne suis pas sûr qu'il le soit encore maintenant, mais disons que c'était très nouveau. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

Chapitre 4. Petits pas groupés

La mission dévolue au CFE est de faire au gouvernement des propositions de mesures fiscales qui puissent être qualifiées « écologiques » et dont les recettes puissent contribuer au financement du CICE. Comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, le CFE a produit deux avis-diagnostic – introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française (n°1 : 28 mars 2013) ; réduction de l'écart de fiscalité gazole / essence (n°3 : 18 avril 2013) –, et deux scénarios d'introduction d'une composante carbone dans la fiscalité des énergies fossiles et de rapprochement des écarts de taxation des carburants, gazole et essence (juin 2013)¹³³.

Pour ce faire, le CFE s'est réuni de nombreuses fois, le plus souvent sous forme de groupes thématiques¹³⁴ entre son installation (décembre 2012) et la remise du premier rapport du président (juillet 2013)¹³⁵ dont le contenu s'appuie sur cette même période de travaux. Le groupe Énergie, animé par Katheline Schubert¹³⁶, Professeur d'économie et Directrice du Magistère d'Économie à l'université de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, est, parmi les quatre groupes¹³⁷ mis sur pied rapidement, celui qui retient ici toute notre attention. C'est également durant cette première période assez intense qu'ont été produits les éléments constitutifs de l'introduction de la composante carbone dans la TICPE, votée par le PLF pour 2014¹³⁸.

Alors que ces travaux ont été jalonnés de controverses, nous nous intéressons ici aux modalités de fonctionnement et de production du groupe constitué par le CFE, car nous faisons l'hypothèse que le comité a bien ouvert la voie à la codification de la CCE, c'est-à-dire la voie à l'inscription de la CCE dans la fiscalité des produits énergétiques, donc dans le PLF pour 2014. En effet, d'une certaine manière, les avis produits ont légitimé la suite du processus – arbitrage gouvernemental et mesures inscrites au PLF.

Du point de vue de l'action collective, le résultat des interactions peut être qualifié de « petits pas », comme l'exprime le président Perthuis.

« Je pense qu'on ne déplace pas fondamentalement les curseurs dans ce que défendent les gens, parce que après les parties prenantes ont aussi un rôle de défense de leurs mandants, mais je pense qu'on peut créer un peu plus de compréhension réciproque et on peut faire accepter sur le bout des lèvres des choses, obtenir, à un moment donné, une neutralité ou une abstention au lieu d'un vote contre, voyez, des choses comme ça. C'est

¹³³ Voir leur reproduction en annexe.

¹³⁴ 13 réunions entre le 30 janvier et le 19 juin 2013 occupées par 7 thèmes : biodiversité ; artificialisation des sols ; assiette carbone ; fiscalité des fluides frigorigènes ; fiscalité gazole-essence ; pollutions de l'eau ; fiscalité des déchets (CFE, 2013, p. 62). Les thèmes étaient pilotés par des universitaires différents.

¹³⁵ Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, 62 p.

Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, 404 p.

[En ligne] (consulté en décembre 2013) URL désactivée : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/le-rapport-d-etape-r13.html>

Le rapport (tomes 1 et 2 en un seul document, 408 p.) est maintenant téléchargeable sur le site de la Documentation française (consulté le 21 juillet 2017), à l'adresse :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000547.pdf>

¹³⁶ Que nous n'avons pas été en mesure d'interroger.

¹³⁷ Les autres groupes sont : Artificialisation des sols animé par Philippe Billet, Professeur à l'Université Jean Moulin – Lyon 3, Directeur de l'Institut de droit de l'environnement de Lyon ; Déchets animé par Matthieu Glachant, Professeur à Mines ParisTech et directeur du Cerna (Centre d'économie industrielle) ; Eau et biodiversité animé par Michel Trommetter, Directeur de recherches, Laboratoire d'économie appliquée de Grenoble, INRA et Christian de Perthuis. L'ensemble des présentations qui ont pu être faites lors de ces groupes a été rassemblé et publié dans : *Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Tome 2 : travaux du comité*, Sous la présidence de Christian de Perthuis, 1^{er} semestre 2013, CFE, 404 p. [En ligne] (consulté le 21 janvier 2014) URL désactivée : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/>

¹³⁸ Le thème de la fiscalité gazole-essence a occupé 4 réunions : 2 séances dites « thématiques » (30 janvier et 16 mai 2013) et 2 séances plénières (28 mars et 13 juin 2013). Le thème de l'assiette carbone en a occupé 5 (dont 3 communes avec la fiscalité gazole-essence) : 3 séances thématiques (28 février, 16 mai, 4 juin 2013) et 2 séances plénières (28 mars et 13 juin 2013) (voir la chronologie en annexe)

des petits pas. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

L'histoire nous dira s'il s'est agi d'un grand pas pour l'écologie.

Trois dimensions caractérisent les modalités de fonctionnement et de production du CFE : la recherche de consensus (IV.I), les interactions dans et hors du comité (IV.2), une certaine forme de politisation (IV.III).

IV.I. Consensus, représentativité et légitimité

Selon tous nos interlocuteurs, les modalités de travail ont été clairement choisies par le président Perthuis. La recherche de consensus était constituée en quasi mot d'ordre, comme garantie de légitimité de ce qui pouvait émaner du CFE. Par suite, comme souvent dans des comités où des intérêts divergents étaient défendus, le travail de rédaction des avis se faisait au cordeau.

« En tous cas, il y avait eu un processus d'amendements, le texte était donc soumis par les services ou par Katheline Schubert, qui présentent un texte et qui est amendé en séance par les différents acteurs. On le recevait avant la séance, on propose des modifications qui sont validées ou pas en séance ; le but, c'était d'avoir un texte au consensus. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Il faut arriver à un certain consensus, on amende les textes ; alors, souvent ils sont rédigés, je dirais, par les services, et beaucoup, je pense beaucoup de textes ont été rédigés, enfin, en ce qui me concerne, par Christian de Perthuis, directement ; sur l'eau et la biodiv, c'est lui je pense qui rédige et puis, le global, c'est lui qui rédige aussi je pense ; on amende, et après, il met au vote. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

Mais, les modalités choisies pour y parvenir ont soulevé moult interrogations sur lesquelles nous revenons ici.

4.1.1. Vote ou pas vote ?

Chacun peut comprendre que consensus ne signifie pas unanimité, pour autant l'un comme l'autre impliquent l'absence de voix explicitement opposées. Et c'est bien cette vision que le président Perthuis va mettre en œuvre, vision liée, selon lui, à son expérience du monde paysan¹³⁹ dont il a retiré que le consensus émanait d'une situation où aucun vote contre n'était exprimé.

« Alors, le consensus dans ce genre de comité, c'est un peu comme dans les coopératives agricoles, on a consensus quand il n'y a pas de vote contre, étant entendu que de toute façon FO avait dit dès le début qu'ils n'étaient pas engagés par les votes et que systématiquement ils ne voteraient pas. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Dans le même temps, le président Perthuis met en place une démarche en deux temps. Un temps pour élaborer les avis-diagnostic, pour lequel le consensus lui semble non seulement possible mais encore indispensable.

« Très vite, j'ai dit, première année, on va essayer d'organiser le travail d'une part, en faisant des groupes thématiques de travail, avec chaque fois un expert, et puis, on va essayer de scinder la démarche en deux temps, un temps diagnostic sur lequel l'objectif, c'est d'avoir des avis sur lequel on obtient un consensus. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Le temps de diagnostic énonçant les problèmes publics à traiter est ainsi différencié du temps des propositions d'action pour traiter ces problèmes, dont il considère qu'elles seront par essence controversées. (voir chapitre 2).

« Mais, j'avais ma petite idée derrière la tête, et j'ai dit : on va partager le travail avec des avis diagnostics et ensuite, à partir des avis diagnostics, on essaiera de faire des propositions et moi, je pense que les propositions ne seront jamais consensuelles. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Ce qui fut bien saisi par l'ensemble des membres du CFE, comme en témoignent par exemple le secrétaire général du CFE (Bercy) ou le représentant de FNH.

¹³⁹ Christian de Perthuis nous a ainsi indiqué qu'il avait débuté sa carrière et travaillé dans le monde agricole pendant dix ans, cinq en Algérie et cinq en France dans les chambres d'agriculture (études économiques). Il a d'ailleurs également précisé qu'il entretenait encore des relations avec le président de la FNSEA.

« Mais je dirais que les avis diagnostics ont moins posé de problèmes que les avis de recommandations, parce que le diagnostic, l'idée de Christian de Perthuis, c'était que ce soit consensuel, que tout le monde soit d'accord sur un premier constat qu'il fallait faire quelque chose et que la fiscalité écologique était l'outil idoine pour régler les problèmes. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Le fonctionnement du comité, c'était de se dire, d'abord, on fait les avis diagnostics dont le but était de les faire adopter au consensus, à l'unanimité. En disant au moins, on est tous d'accord sur le diagnostic, avec des chiffres clairs, on lance ensuite des études d'impacts, des chiffres clés sur les sujets qui sont choisis, etc., et puis, à partir de là, diagnostic sur lequel on est d'accord, on travaille des propositions. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

La question de savoir si les membres allaient voter ou pas est restée en suspens ou en tous cas non totalement élucidée du début à la fin de la présidence de Christian de Perthuis. En effet, sur cet aspect, les ONG, notamment FNH et le RAC ont été force de propositions, qui n'ont pas été retenues.

« On a fait une note blanche sur le principe même du fonctionnement du comité : comment les décisions pouvaient se prendre, l'organisation, les thématiques que, nous, on souhaitait y voir, pour servir de base. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Je crois que dans la feuille de route qui a découlé de la conférence environnementale il y avait la création d'un comité pour la fiscalité écologique avec les différentes parties prenantes et, ensuite, avec la fondation Nicolas Hulot on a fait une note de propositions, vraiment sur la forme, l'organisation, les missions du comité ; et réfléchir s'il fallait des votes à la majorité, travailler au consensus, et puis aussi que les propositions soient vraiment faites en amont des PLF, des projets de loi de Finances, pour être reprises. Note qu'on a adressée au ministère. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Ainsi, l'avis sur l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française est énoncé comme « adopté au consensus » selon la vision du président Perthuis dans le rapport duquel on peut lire, en note de bas de page :

« ¹ Cet avis [sur l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française du 28 mars 2013] 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. » (Perthuis, 2013, note de bas de page 1, p. 14.)

Pour l'avis relatif à l'écart de taxation entre le gazole et l'essence, le rapport est encore plus explicite, qui donne bien la liste des institutions membres qui ont soit voté contre (Force Ouvrière, CFE-CGC), soit se sont abstenues (AFEP, FNSEA, CLCV, Medef, CGPME) ainsi que l'expression de leurs explications de vote (p. 23-25).

Le fait que des « explications de vote » soient formulées dans le rapport de juillet 2013, et notamment les oppositions ou les réserves, renvoie à une sorte de choc des cultures de la comitologie et des règles de fonctionnement auxquelles la plupart des membres du CFE ont l'habitude de se confronter (notamment, le vote). En effet, l'ensemble des parties prenantes exprime des doutes sur l'existence d'un consensus tel qu'il est énoncé dans le rapport, non seulement parce qu'il n'y a pas eu de votes (ou pas vraiment : cette question s'est révélée assez difficile à élucider et contient encore quelques zones floues), mais encore parce que, dans certains cas, les membres du CFE estimaient que, bien qu'une majorité contre s'était manifestée, le consensus avait été considéré comme acquis.

« Mais, ce n'est pas un vote au consensus. C'est le contraire d'un vote au consensus. Le consensus, c'est finalement que toutes les parties s'accordent sur un dénominateur commun qui sera très certainement sur cette question, le plus petit. Or, ce n'est pas le cas ; finalement, c'est un vote à la majorité de ceux qui sont là, un point, c'est tout. » (FO 2, 13 juin 2014)

« Donc, ce n'est pas un consensus ; nous, on était très frappés de voir, notamment je crois que c'est sur la politique de l'eau, mais ça, l'ensemble du collège employeurs a voté contre, ce n'est quand même pas neutre, c'est adopté au consensus. *In fine*, on vous dit l'avis a été adopté au consensus. Moi, je n'appelle pas ça un consensus. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« En fait, ces avis n'ont pas été consensuels puisqu'il y a des gens qui ont voté contre ; mais, finalement, sans jamais le dire, ni le reconnaître..., en fait, il n'y a pas de charte du

comité. C'est-à-dire que Christian de Perthuis ne voulait pas d'un règlement trop strict, qui établirait un code de fonctionnement *stricto sensu*, c'est plutôt au feeling, et le but, c'est de faire avancer les acteurs dans la même direction, donc, c'était quelque chose qui était un peu plus informel. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Le nœud de ces interrogations sur les règles de fonctionnement du CFE porte sur le principe de ne pas voter annoncé par Christian de Perthuis. Les membres du CFE, pour la plupart membres d'autres instances consultatives, se heurtent ainsi à la remise en cause d'un principe de décision auquel ils sont habitués. Et, c'est là que l'énigme reste entière, lorsque des désaccords importants étaient formulés et que nos interlocuteurs ont considéré qu'il y avait bien eu vote.

« On a avancé en marchant ; ce qui fait que c'est au moment où les désaccords sont apparus que du coup sont apparus les votes en fait, sur les avis. Il n'y avait pas vraiment de prévu des règles spécifiques ; et je me souviens, ça a provoqué beaucoup de débats à un moment, avec deux délégations spécifiques qui, elles, tenaient à ce que les règles soient clairement explicitées et définies de façon assez pointilleuse ; ce à quoi le président a essayé de contourner l'obstacle, il y est bien arrivé d'ailleurs... » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« D'ailleurs, sur notre position, nous avons déclaré dès le départ que nous n'étions pas engagés par les décisions du Comité. Nous avons demandé à ce que cela soit écrit systématiquement sur les avis du Comité. Et nous le rappelons à chaque vote, donc, maintenant, c'est un peu intégré quand même. Mais, le président de Perthuis cherchait en fait à faire croire que nous ne participions pas aux votes ; et qu'en fait FO est juste une présence. Or, FO vote. FO vote, quand nous estimons que l'avis est contraire à l'intérêt des salariés et des consommateurs. Nous votons contre, nous le disons que nous sommes contre. » (FO 1, 13 juin 2014)

« Je me souviens très bien qu'il y a un certain nombre d'avis diagnostics qu'on a votés, parce que justement, nous, comme on reste jusqu'à la fin, on fait modifier des choses dans le diagnostic et après, on accepte de voter quand ça a été pris en compte. Moi, j'ai fait un certain nombre d'observations ; c'est notre politique : si nos amendements de fond sont pris en séance, on vote les textes. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Ainsi, le consensus est assorti de l'expression des oppositions, et le vote reste bien le mode de cette expression pour les membres du CFE ; ce qui les conduit collectivement à formuler leurs motivations ou leurs positions, qui correspondent à autant de très classiques « explications de vote ».

« Mais par la suite, on a réussi à évoluer, aujourd'hui, on a un mode de fonctionnement où normalement les dissensus sont affichés. C'est-à-dire que nous, on voulait que quand on vote contre, ou on s'abstient, on doive motiver sa décision. Aujourd'hui, il y a un principe où on peut déjà s'exprimer sur un avis pour donner justement les raisons qui ont poussé à voter pour ou contre, mais on doit normalement aussi motiver sa décision si on est contre le projet. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Alors, nous, ce qu'on demande, collègue employeurs, c'est d'ailleurs accepté relativement, c'est qu'on marque bien les points d'accord et surtout les points de dissensus, les points de désaccord. Que ça soit bien spécifié. C'est le cas. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Mais, cette habitude de voter (et de motiver) les décisions est aussi éprouvée par la composition du CFE (ce qui était bien le souci de Christian de Perthuis), comme n'ont pas manqué de le souligner les représentants du collège des employeurs.

« Et, alors, il y avait au début des velléités de faire des votes, etc. ; nous, on a dit très vite que ça ne pouvait pas fonctionner puisque, par exemple, sur des avis où l'ensemble du collège employeurs votait contre, on vous disait allègrement, c'est voté au consensus. Sauf qu'il y a, je ne sais plus combien, trois millions d'entreprises qui votent contre, FNSEA compris qui intègre le collège employeurs, et vous avez des organisations, qui sont tout à fait légitimes encore une fois, des ONG ou etc., qui vont avoir le même poids que des millions d'entreprises. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« Donc, c'est vrai que, nous, là on a senti un énorme déséquilibre, on l'a fait valoir à de nombreuses reprises et donc, l'idée, c'était d'arriver, et c'est aussi un peu comme ça que sur la proposition du président de Perthuis sur la taxation diesel, finalement, il n'y a pas eu de vote ; il devait y avoir un vote, on a laissé tomber, parce que, si vous voulez, cette gouvernance là ne nous satisfait pas, on ne peut pas se satisfaire de ça, de dire que le CFE a adopté un avis et porte telle ou telle proposition alors que tous les représentants des entreprises sont contre. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Par suite, la prégnance du principe du vote incite à compter les voix ; ce qui renvoie à la question de la représentativité régulée directement par Christian de Perthuis.

« De toute façon, maintenant aujourd'hui, on a clarifié les choses, donc régulièrement les avis diagnostics sont forcément adoptés. Mais, sauf que FO ne participe pas, donc c'est clair ; et puis on a 2 ou 3 personnes qui sont contre un avis, elles peuvent justifier pourquoi mais on considère que l'avis est adopté quand même, donc, on a une espèce de majorité relative en pratique ; enfin, moi, que je qualifierais en pratique, qui n'a pas été codifiée mais en pratique, en tous cas sur l'aspect diagnostic. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

4.1.2. Représentativités des « parties prenantes »

En effet, la composition du CFE renvoie à la question de la représentativité de ses membres, question qui sera régulée directement par Christian de Perthuis à la fois dans des interactions directes avec les parties prenantes et dans la rédaction finale des avis, des propositions et du rapport. Cependant, la qualification d'organisation représentative renvoie ici à différentes catégorisations dont le rapprochement au sein du CFE met en lumière plusieurs interrogations.

L'enjeu de la représentativité des membres du CFE a été sujet à controverse, en lien notamment avec ce que devait produire le comité (des avis, des propositions) et les modalités de prise de décision (vote ou pas). Cet enjeu se cristallise autour de la composition du CFE et au statut de « parties prenantes », hérité plus ou moins du Grenelle de l'environnement (voir le chapitre 6 qui décrit la mise en place du CFE, en particulier les modalités de choix de ses membres). Explicitement, ce qui a été sujet de dissensions provient de l'existence de deux modalités d'obtention du statut de « partie prenante » : une modalité ancienne, liée à des années de dialogue social et économique ; une modalité plus récente, qui cherche à faire entrer les ONG environnementales dans ce jeu de dialogue. S'y ajoute l'introduction d'élus dans le comité. Pour de nombreux membres du CFE, les ONG environnementales sur-représentaient (en nombre de voix potentielles) des intérêts qui faisaient pencher la balance en faveur de la fiscalité environnementale.

« Donc, c'est un sujet sur lequel il faudra retravailler à l'avenir, parce que du coup, d'avoir une gouvernance à 6, c'est tout à fait justifié parce que on ne peut pas dire qu'on exclut les parlementaires ou qu'on exclut les territoires aujourd'hui, mais du coup les équilibres sont modifiés ; et, ça, cumulé à certains raidissements du patronat par rapport au problème de compétitivité et donc de coûts, coût de l'énergie, coûts de production liés à l'énergie, on est arrivés à des situations où on se retrouvait avec un patronat qui pouvait être isolé, ne pas voter les avis, et une coalition syndicats réformistes / ONG environnementales / territoires et certains députés et associations de consommateurs qui sont favorables à l'avis, donc qui sont majoritaires en termes de mains levées, mais une minorité qui n'est pas n'importe laquelle, qui s'y oppose : des syndicats moins réformistes et des entreprises. L'administration étant spectatrice de cette situation. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Par suite, pour les autres membres, toute la question est d'interroger, voire remettre en cause, ce que les ONG représentent en termes d'intérêts constitués dans la société.

« Comme l'objectif était en définitive de parvenir à ce que l'avis relatif à la contribution carbone soit voté, il y a une surreprésentation de toutes les organisations environnementales. Le comité intègre des associations environnementales, des fédérations qui regroupent les associations déjà présentes. De fait, une association est représentée plusieurs fois. Participent également aux travaux, des parlementaires de sensibilité écolo. » (FO 1, 13 juin 2014)

« Je crois plutôt, de mémoire, que Christian [de Perthuis] ayant vu qu'on bloquait sur le principe même et qu'on n'arriverait pas à se mettre d'accord et que les modalités d'adoption des avis et la représentativité sont quand même sujets à contestation : autant sur certains avis, il pouvait faire passer son espèce de consensus, parce que les règles d'adoption, c'était sur le consensus mais si on n'arrivait pas, on votait, et quand vous avez 6 ou 7 organisations d'écologistes face à 6 représentants d'entreprises, 6 voix, vous avez à peu près le même nombre de voix et que du coup, les avis sont adoptés à la majorité des organisations écologues, il y a quand même quelque chose qui, selon nous, pose question. J'ai beaucoup de respect pour les associations écologiques mais leur donner le même poids que l'économie, parce que nous représentons l'économie, ça nous semblait... » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Et en général, il faut quand même bien se rendre compte que cette fiscalité, elle pèse, bien sûr sur les ménages, mais aussi et beaucoup sur les entreprises. Donc, nous, on l'avait fait valoir dans une position et, l'équilibre des collèges et la représentativité des acteurs,

nous, pour nous, n'est pas assurée et la méthode d'adoption, en tous cas, nous, on l'avait écrit au mois de juillet 2013 à l'époque, ce n'était pas du tout consolidé, pas du tout adapté pour nous. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« Donc, c'est vrai qu'il y a eu vraiment, et il y a encore, un hiatus par rapport à cette représentativité, cet équilibre des collèges qui posent quand même problème. Parce que vous avez parfois un parlementaire, qui est élu, qui a une légitimité bien évidemment, mais, dans ces sujets là qui sont extrêmement impactant au niveau économique, la voix d'une ONG porte autant que la voix de trois millions d'entreprises, et nous, très honnêtement, ça nous pose problème. Alors, il y a eu des modifications, le président de Perthuis a entendu cela ; donc, ça a un peu évolué mais c'est vrai que, ça a été un vrai sujet. Et ça le reste, je crois. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Cette remise en cause de la composition du CFE renvoie aux formes instituées de dialogue social et économique, dont la légitimité tient ici notamment à son antériorité. Ainsi, les représentations des collèges des entreprises et des salariés sont installées depuis longtemps dans le dialogue et sont dotées de mandats formellement définis par leurs organisations respectives ainsi que de modalités d'obtention du label de représentant – la représentativité. La participation de ces représentations au CFE fait entrer ces formats – intérêts représentés, mandats, critères de représentativité – dans le fonctionnement du comité et met donc à l'épreuve la participation des ONG environnementales sur ce même registre.

Selon ce format, ce qui définit une partie prenante, c'est son mandat représentatif, par exemple les salariés, les consommateurs, les entreprises, les familles, qui sont autant de dénominations de catégories d'intérêts reconnues par l'État (par des agréments ou des élections professionnelles, notamment). Les critères de représentativité, tant des syndicats patronaux que de salariés, font aussi l'objet de questionnements et peuvent être redéfinis¹⁴⁰ mais les principes de reconnaissance restent toutefois dans le même esprit (élections, adhérents).

On l'a vu, le choix de faire participer des ONG environnementales à l'élaboration de propositions de mesures d'action publique a été en quelque sorte institutionnalisé par la mise sur pied du Grenelle de l'environnement, qui fait figure de référentiel pour la fabrique de politiques publiques qualifiées d'environnementales. Cependant, l'expérience du Grenelle de l'environnement a aussi mis en exergue la question de la représentativité des associations, le Gouvernement éprouvant le besoin de légiférer tant sur l'agrément que sur les critères de représentativité (loi Grenelle 2). Ce faisant, l'État a bien cherché à faire entrer ces associations dans les dispositifs de consultation institutionnels sur les politiques environnementales selon le format éprouvé du dialogue économique et social (agrément, adhérents). Par suite, la plupart des ONG environnementales, membres du CFE, ont aussi été habilitées à siéger au Conseil national de la transition énergétique¹⁴¹.

« Le choix des organisations, ça remonte au Grenelle. On repart du Grenelle. En gros. Il y a eu quelques ajustements mais qui sont bien des ajustements, quelque chose comme ça. Et on réfléchit à la représentativité de ces acteurs ; elle existe sur les syndicats ; elle existe moyennement sur le patronat, mais elle est en cours de renforcement mais le patronat se débrouille ; et il faut la constituer sur les associations environnementales et donc, ça a été l'œuvre 2008-2011 de sortir le décret agrément/représentativité pour avoir une représentativité des associations environnementales. Qu'on a obtenu, ce qui est hyper important et qui nous a valu les foudres de toute une partie mouvementiste, enfin de toute la partie du mouvement écolo. qui est la plus mouvementiste, la plus anti-institutionnelle, qui avait du mal avec cette notion de représentativité. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Pour autant, un décret et une reconnaissance institutionnelle ne suffisent pas à une intégration au format déjà installé.

¹⁴⁰ Voir par exemple le *RAPPORT SUR LA RÉFORME DE LA REPRÉSENTATIVITÉ PATRONALE*, par Jean-Denis COMBREXELLE, Directeur général du travail, *Rapporteurs : Benjamin MAURICE, Anne MARVIE*, Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social - Direction générale du travail, Octobre 2013, [En ligne] (consulté le 13 mars 2017) Disponible à l'adresse : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_sur_la_reforme_de_la_representativite_patronale.pdf

¹⁴¹ France Nature Environnement, la Fondation Nicolas Hulot pour la nature et l'homme, la Ligue de protection des oiseaux, les Amis de la Terre France, Humanité et Biodiversité, le Réseau Action Climat-France, la Fondation WWF-France, Surfrider Foundation Europe (Arrêté du 6 septembre 2013 fixant la liste des organismes représentés au sein du Conseil national de la transition écologique (Version consolidée au 14 mars 2017) [En ligne] (consulté le 14 mars 2017) Disponible à l'adresse : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000027941302>)

« Et pour les organisations environnementales, c'est là que c'est intéressant, les critères de représentativité sont beaucoup plus flous. Mais comme ils sont flous dans les instances du ministère de l'Écologie : il y avait une instance, après le Grenelle de l'environnement, un comité national de suivi des décisions du Grenelle, le CNDDGE, et ce comité a été transformé en CNTE, Comité National de la Transition Écologique, donc la représentativité des organisations environnementales a été légèrement revue, mais selon des critères qui nous ont échappés. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Après, on a quand même, nous, collège employeurs, et on l'avait un peu écrit aux ministres, alors on l'a écrit à l'occasion d'un sujet plus large mais, on avait un problème, on a un problème avec la gouvernance de ces comités, qui marchait plutôt bien sous le Grenelle, cette idée de parties prenantes, de consensus, etc. ; sauf qu'aujourd'hui, ça a été un des grands sujets au début de l'installation du CFE, c'était la méthode de travail, et on se retrouve, nous, collège employeurs, à représenter des millions d'entreprises, avec des parties prenantes qui représentent ce qu'elles sont, bien sûr, mais, comment dire, on se retrouve en minorité systématique. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Dans le même temps, le fonctionnement du CFE démontre que les formats institués sont sujets à interprétations dans l'exercice concret de leur mobilisation. Les catégories représentées sont loin d'être homogènes et plusieurs pratiques au sein du comité en ont témoigné. Le cas exemplaire s'est présenté à l'occasion de l'élaboration de l'avis diagnostic sur le rapprochement des fiscalités gazole et essence. Cette mesure implique en effet plusieurs secteurs d'activités économiques dont les intérêts sont en contradiction. Ce qui n'a rien d'exceptionnel. En revanche, dont les intérêts contradictoires ont été pour partie représentés par les mêmes organisations. Ainsi, tant les entreprises que les salariés des producteurs pétroliers, des constructeurs automobiles et des transporteurs routiers, étaient conjointement représentés par les syndicats patronaux et de salariés, alors même que l'intérêt des raffineries pour une hausse du prix du gazole (sa production étant déficitaire par rapport à la demande, alors que celle de l'essence est excédentaire) se heurtait frontalement à la production de véhicules diesel par les constructeurs automobiles.

« Sur diesel / essence, nous-mêmes, à l'intérieur du MEDEF, les points de vue étaient partagés entre le pétrole, par exemple, qui était plutôt favorable à un rapprochement, et l'industrie automobile qui était tout à fait hostile à une augmentation de taxation du diesel ; donc, le MEDEF a dû s'abstenir. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« C'est des positions difficiles. On a deux secteurs, le MEDEF ne peut pas prendre position pour l'un ou pour l'autre, il y a des conséquences économiques pour les deux. Alors, on a discuté à la fois santé publique, évolution technologique, donc, c'était très compliqué ; les fabricants d'automobiles expliquant que leurs moteurs avaient fait énormément de progrès, émettaient beaucoup moins de carbone, mais il y a tout le sujet des particules fines, qui là apparemment pose encore quelques problèmes. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Nous, on a les professionnels de l'automobile qui nous disent, mais on fait comment ; on a les transporteurs routiers qui nous disent on fait comment ; on a aussi ceux qui utilisent les transports, tout ça bien sûr étant reporté sur le client. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)¹⁴²

« On avait demandé : mettre à l'examen d'ici mai [2013] différents scénarios de réduction progressive ; ensuite, les études d'impacts [avec] un focus sur la filière automobile. On avait le secteur professionnel qui nous avait donné des éléments, donc on avait la filière automobile et puis les raffineries aussi, qui nous avaient demandé d'intervenir pour que l'on ait des scénarios de transition industrielle et de transition professionnelle. Et, on avait demandé aussi, par rapport au renouvellement du parc automobile. Donc, on se plaçait du côté des salariés en général, les conséquences que ça avait en termes d'évolution du pouvoir d'achat. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

S'ajoutent en effet les intérêts sociaux, dénommés ménages précaires, ruraux, captifs de l'automobile, défendus tant par les syndicats que par les associations famille ou cadre de vie.

Dans la pratique, les représentants officiels du MEDEF se sont adjoints des experts ou des membres des fédérations professionnelles plus directement concernées par les sujets en discussion.

¹⁴² Notre interlocutrice a précisé : les professionnels de l'automobile sont les transporteurs routiers (via la FNTR notamment) pour compte propre et compte d'autrui, et tous les concessionnaires, garagistes, etc.

« Il y avait les réunions plénières, mais aussi, progressivement, se sont mis en place des petits groupes de travail plus techniques sur les différents sujets. Groupes de travail où nous avons pu mandater des personnes un peu plus compétentes sur chaque sujet, parce que je suis fiscaliste, donc il a fallu que je me mette à fond dans tout ça, les fluides frigorigènes par exemple. Parce qu'on ne peut pas faire de fiscalité sans connaître le domaine auquel elle s'applique, mais on ne peut pas tout connaître, donc on avait besoin d'experts, de techniciens de la chose que nous avons pu mettre dans les groupes de travail. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Et, pour le cas du rapprochement gazole / essence, selon nos interlocuteurs, des représentants des raffineries et de la filière automobile ont pu participer aux débats, sans toutefois voter. Cette manière de faire renvoie l'argument de la représentativité au patronat.

« J'ai participé au débat sur l'énergie aussi, mais franchement, c'était moins tendu que le comité pour la fiscalité écologique. Oui, au comité pour la fiscalité écologique, il y avait vraiment beaucoup de monde à chaque réunion, tout le monde venait. Le MEDEF venait vraiment en force, c'est-à-dire qu'il venait avec des représentants des industries concernées à chaque fois ; ce que nous, on ne trouvait pas forcément légitime, ils avaient toujours des représentants différents, ils étaient toujours 4 autour de la table alors qu'ils n'avaient pas 4 sièges. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

Un autre cas exemplaire de l'enjeu de la mise en pratique de la représentativité est celui de la participation du CESE au CFE. Le CESE est en effet une instance consultative, dénommée « 3^{ème} assemblée de la République », dont les conseillers sont membres des mêmes organisations que celles représentées au CFE. Dès lors, son représentant, qui œuvre à la fois à la section environnement et la section économie et, par ailleurs membre de FNE, participe au CFE pour, en pratique, rappeler quels ont pu être les avis votés par le CESE selon les sujets abordés, avis auxquels ont pris part les autres représentants des intérêts économiques, sociaux, environnementaux du CESE, participant au CFE.

« J'y suis bien en tant que CESE et je ne m'exprime qu'au vu des avis qu'a pris le CESE. C'est ça l'attente. En tous cas, le mandat du CESE n'est pas clair, mais mes petits camarades sont là pour me rappeler si jamais je déborde du mandat implicite qui existe ; et donc, elle l'a fait une fois... En tous cas, c'est comme ça que je le vois. Je le redis, avec mon étiquette CESE, mon engagement est relativement faible. Mais ce que j'ai pu faire, par exemple au titre du CESE, c'est dire, rappeler, le CESE a toujours été en faveur d'une fiscalité carbone, et ça je le place au bon moment ; et du coup, ça engage les entreprises – quand il y a eu un avis sur la transition écologique, transition énergétique en janvier 2013, porté par un membre du groupe des entreprises et Jean Jouzel du GIEC, qui dit 'il faut absolument qu'on ait une composante carbone dans notre fiscalité', je le ressors et ça rappelle que tout le monde l'a voté, que c'est les orga. représentatives qui l'ont voté ; donc, c'est un sacré soutien pour quelqu'un qui souhaite voir la fiscalité carbone avancer. Et c'est mon rôle de CESE de porter ça. Donc, ça, j'ai pu le faire. Et donc, j'y ai porté cette contribution-là, ça, c'était mon rôle principal dans l'histoire. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Cette question de la représentativité est un peu comme un puits sans fond et, en fin de compte, c'est bien Christian de Perthuis qui l'a régulée au fur et à mesure du déroulement des travaux du CFE. Notamment, parce que lui-même a considéré qu'il y avait bien déséquilibre des intérêts représentés et que, dans le même temps, l'obtention des avis ne pouvait pas se passer des organisations économiques. C'est aussi la raison pour laquelle il a endossé les propositions soumises au gouvernement.

« Dans ces comités, il est évident que les organisations écologiques sont ultra bien représentées ; ce qui est une bonne chose en soi, mais ce n'est quand même pas tout à fait pareil d'avoir la voix des Amis de la Terre ou d'avoir la voix du MEDEF ou de la FNSEA. Donc, j'ai dit : on va faire comme ça ; j'ai envoyé mes propositions à l'ensemble des membres du comité ; il y a eu quelques hoquets. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Ce qui n'a échappé à personne.

« Non, mais, la présidence du comité était quand même très à l'écoute du MEDEF ; je pense que c'est justifié parce que c'est avec eux que principalement il faut chercher le compromis, enfin, aussi les syndicats, mais il y avait quand même plus d'attention pour le MEDEF et la CGPME que pour les syndicats et, ça, c'était quand même un peu, une attitude un peu personnelle de la part du président [du CFE]. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

4.1.3. Acceptabilité et légitimité des décisions

Le fait que les propositions aient été issues du CFE les faisaient percevoir comme acceptables (sinon acceptées) par les parties prenantes (appellation sur laquelle nous reviendrons) qui avaient contribué à leur production par le comité auquel elles appartenaient¹⁴³.

« Et donc, ces avis, ils ont été présentés finalement comme adoptés ; alors je ne sais pas qui le premier a utilisé ce mot là parce que je me demande si ce n'est pas après justement qu'il a été considéré que ces avis étaient adoptés ou si c'était précisément écrit que ça avait été adopté par le comité. En tous cas, la presse a considéré que les avis étaient adoptés par le comité. Le lien est très simple, c'est : si quelque chose sort d'un comité, c'est forcément adopté. Donc, ils [les médias] ont considéré que c'était adopté. Et en l'occurrence, effectivement, c'est sorti, ça avait été soumis à discussions. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

En l'occurrence, ce processus d'acceptabilité des propositions produites par le CFE est jalonné d'interrogations et de controverses de la part de ses membres. Ainsi, en premier lieu, ce que produit le CFE doit pouvoir être considéré comme le résultat d'un consensus entre ses membres ; ce que résume clairement un représentant de FO.

« Le but en fait, c'est de produire un avis pour le donner au Parlement, pour qu'il puisse s'en inspirer en disant : ça a déjà été discuté dans le cadre du comité, il y a un consensus, donc, on annonce ça aux parlementaires... » (FO 1, 13 juin 2014)

L'absence de formalisation des règles de prise de décision liée aux avis considérés comme issus du CFE a en effet fait l'objet de beaucoup de commentaires de la part de nos interlocuteurs. Ce dont rend compte Christian de Perthuis.

« Après, l'idée ça a été : comment est-ce qu'on va travailler ? Alors, je n'ai pas du tout codifié ; vous savez quand on a un groupe comme ça, j'ai eu plein de conseillers techniques qui me disaient : mais il faut faire une charte avec des règles de vote, je n'ai pas fait tout ça, voyez, on trouvera les règles en marchant. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

L'absence de règles de fonctionnement et de décision est donc une intention explicite de Christian de Perthuis, en raison des conflits potentiels que toute proposition en matière fiscale pouvait susciter, le comité étant composé des « parties prenantes » par essence aux points de vue et aux logiques d'intérêt opposés, voire contradictoires. On comprend bien dès lors l'endossement de la proposition d'introduction d'une assiette carbone dans la TICPE par le président lui-même (voir chapitre 2).

« J'ai présenté, j'ai été très transparent, j'ai dit : voilà, ça, ce sont les propositions du président, sous ma responsabilité, elles vont être discutées, toutes vos remarques seront dans le PV de la réunion, mais je ne mettrai pas au vote. Alors, il y a eu une petite réaction un peu pas contente de certains, mais en tous cas, j'ai fait comme ça et je l'assume complètement. Parce que je pense que si je n'avais pas fait comme ça, il n'y aurait jamais eu la décision sur le carbone. Le groupe a été un peu houleux mais pas tant que ça finalement » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Et donc, quelquefois, il n'y a pas eu de consensus, il n'y a pas eu de vote parce que quand Christian de Perthuis voyait que ça n'allait pas voter, il a dit : je ne met pas au vote. Il a carrément passé outre, en disant : je ne met pas au vote, c'est une proposition qu'on fait comme ça mais elle n'est pas votée. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

Cependant, le président Perthuis reconnaît qu'un peu de formalisation serait peut-être utile.

« Mais c'est vrai que je dois dire que, à mesure que le temps passe, on sent quand même qu'il faudrait avoir quelques règles peut-être un peu plus formalisées, je pense, c'est vrai ; mais fixer les règles au début me paraît une perte de temps considérable. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Cette absence de règles a été soulevée par tous nos interlocuteurs, au mieux comme une interrogation, au pire comme une incongruité, voire un questionnement de la légitimité des décisions issues du CFE (comme nous l'avons vu, ce questionnement est également lié à la représentativité des membres du comité qui a, elle aussi, suscité des controverses).

¹⁴³ C'est en ce sens que l'on peut comprendre la position apparemment singulière de FO, qui a déclaré ne pas se sentir engagé par les travaux du CFE.

« Nous, notre première demande, c'était un vote à majorité qualifiée ; on avait proposé les 2/3 pour adopter les avis, parce qu'on s'est dit que de toute façon, il y avait un certain équilibre entre les collègues et que le but, c'est aussi de mettre un peu la pression et pas simplement s'abriter derrière un consensus, d'aller au consensus mou ; ce qui était le risque, quand on veut respecter le principe du consensus ; ça, ça n'avait pas été accepté, ni par les ministères, ni par Christian de Perthuis qui ne voulait pas ce principe de fonctionnement. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Après, toutes nos recommandations n'ont pas été forcément reprises, en particulier sur les processus de délibération, on pourra y revenir ensuite, et qu'est-ce qui fait qu'on déclare un avis adopté, pas adopté, ça, c'est quelque chose qui est très confus, qui l'a toujours été et qui le reste aujourd'hui encore. Et ça, c'est un sujet assez intéressant. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« C'est parfois aussi quelque chose qui a été reproché parce que ce n'était pas très clair, un peu flottant, on ne savait pas trop où on allait, notamment sur les règles de fonctionnement, l'adoption d'avis, ça a été sujet à pas mal de polémiques parce qu'on avait l'impression qu'à des moments, d'une séance à l'autre qu'on changeait de mode d'adoption des avis. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

IV.II. Apprentissages, échanges et connaissances

Comme tout groupe de personnes réunies autour d'un objet de travail et de réflexion, le CFE a constitué un lieu d'apprentissages et d'échanges entre ses membres.

Christian de Perthuis a marqué de son empreinte la tenue des réunions, le déroulement des travaux du CFE. Comme on l'a vu précédemment, les réunions se sont tenues à un rythme soutenu entre janvier et juillet 2013 et ont été assez denses, en termes d'intervenants, d'objets de débats et de rédactions d'avis. Cet ensemble de contenus, ainsi que l'animation d'échanges ou d'expression de points de vue des participants, ont, selon le président Perthuis, permis en fin de compte de diffuser des formulations d'enjeux dont la compréhension par les membres du CFE constituait à la fois un résultat utile à la cause de la fiscalité environnementale et les prémises d'une diffusion plus large.

« Je crois que le temps que j'ai passé, j'en ai passé pas mal, faire des réunions, écouter les gens, je pense que ça a créé quand même une meilleure compréhension des enjeux, non pas dans la société mais chez un certain nombre de relais intermédiaires, comme on dit. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Dès lors, le CFE présente plusieurs caractéristiques.

4.2.1. Lieu d'apprentissage et d'élaboration d'un langage commun

Les avis étaient d'abord travaillés dans les groupes thématiques dont les réunions comprenaient à la fois des exposés divers destinés à apporter des éléments d'information ou de compréhension et des échanges liés à la rédaction des projets d'avis (diagnostics ou propositions).

« Un groupe pouvait travailler, alors ça dépend des cas, soit une demi journée, soit toute une journée, mais au minimum, il y avait 4 ou 5 présentations et celle d'un représentant du ministère, ce n'était qu'une parmi les 5. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« La différence entre les groupes de travail et le comité, c'est que les membres du comité sont officiellement nommés par des ministres, et dans les groupes de travail par contre, c'est ouvert à tous les volontaires (...). Donc, il y avait tous les intéressés, et puis parfois, on en invitait aussi... Je me souviens la fondation Abbé Pierre, ils ne seraient pas venus spontanément, on les a invités pour qu'ils expriment leur point de vue ; donc, ça a fonctionné comme ça. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Selon Christian de Perthuis, la compréhension des enjeux passe d'abord par l'apprentissage et l'élaboration d'un langage commun, celui qui fera que les membres du CFE, lorsqu'ils parleront de fiscalité écologique, parleront de la même chose et, par suite, pourront, sinon s'entendre, au moins s'écouter. Le représentant du CESE résume aussi cette manière d'appréhender les échanges qui se sont tenus lors du CFE.

« Et, j'ai essayé d'animer le comité en étant le plus, comment dire, en étant le plus transparent et le plus naturel possible ; vous savez, je pense que c'est assez important (...). Donc, j'ai essayé de faire en sorte que les gens s'écoutent et qu'on parle un peu le même langage. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« C'est évident. Tout le monde apprend des choses dans ces cas-là. Est-ce que ça fait bouger les orgas ? À la marge, là, on joue sur les marges en fait. On essaie, l'idée, c'est de construire une culture commune au niveau du groupe pour que les gens puissent s'entendre et que les différents participants trouvent acceptable la solution qui va sortir du groupe, et donc on en est là-dessus. Et est-ce que la solution qui vient est acceptable pour chacun. Et, donc, le fait d'entendre ce qui se passe dans les autres pays, évidemment, ça rend acceptable, c'est de l'acceptabilité de la mesure qui va sortir du groupe. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Ce langage commun est largement façonné par l'économiste pour lequel une fiscalité est d'abord définie par son assiette – ce à quoi on l'applique (ici, contenu carbone des produits énergétiques) –, et non pas par son usage – protéger l'environnement, par exemple ; ce qui, selon Christian de Perthuis, relève d'un usage commun très répandu.

« Si vous voulez, sur les parties prenantes, la première utilité d'une partie prenante dans le comité, c'est de se mettre d'accord sur le contenu des termes qu'on utilise. Ça n'a l'air de rien, mais... Je pense que si vous interrogez 100 Français dans la rue, et vous leur demandez qu'est-ce que c'est que la fiscalité écologique, il y en a au minimum 95% qui vont vous dire, fiscalité écologique, c'est une fiscalité dont le produit va servir à protéger l'environnement. Et si vous posez la question à 100 parlementaires, je pense que vous aurez à peu près le même taux de réponse. Le premier intérêt de ce comité des parties prenantes, c'est d'avoir une démarche collective dans laquelle on va se mettre d'accord sur le contenu des termes et le contenu des termes, c'est que une fiscalité écologique telle qu'on l'entend dans les normes internationales reconnues n'est pas une fiscalité qu'on va définir suivant l'usage de la taxe mais selon l'assiette de la taxe. Donc, ça, c'est pour moi le truc de base. C'est un travail épouvantable parce qu'il faut toujours le reprendre, mais tant qu'on n'a pas fait ça, de toute façon, on ne parle pas des mêmes choses. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

En outre, dès lors que les participants sont des « parties prenantes », ils doivent aussi trouver un intérêt à la mise en place d'une fiscalité qui les concerne et, cet intérêt passe là aussi par une compréhension de la fiscalité au delà de son usage souvent rapporté, selon Christian de Perthuis, aux recettes attendues. L'idée de bénéfices environnementaux induits par les transformations de comportements que la fiscalité est censée engendrer fait partie de la compréhension des enjeux à faire partager par les membres du CFE.

« Ensuite, le second intérêt de faire parler les parties prenantes entre elles, c'est *grosso modo* de faire progresser l'idée que l'incitation fiscale peut générer des bénéfices environnementaux ; ce que la plupart des gens n'ont pas intuitivement, c'est-à-dire que la plupart des gens pensent que la contribution carbone, on la met pour rapporter de l'argent à l'État. Cette idée qu'une tarification fiscale de l'environnement peut faire changer des comportements est quand même quelque chose qu'il faut pousser (...) Donc, ça, c'est quand même quelque chose, au bout d'un moment, je pense qu'on fait un peu progresser, comment dire, la vision, la compréhension des enjeux. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

La plupart des membres du CFE reconnaissent que les réunions du CFE ont apporté des connaissances, par suite communes à tous les participants ; c'était bien tout l'enjeu de l'élaboration des avis-diagnostic, processus dont le résultat peut être qualifié de « mise à niveau », comme l'exprime la représentante de WWF.

« L'objectif était aussi de mettre un petit peu tout le monde à niveau parce que on n'avait pas du tout le même niveau de connaissances sur les sujets et, moi, je trouvais ça plutôt bien parce que c'est vrai que cet avis, ce 1^{er} avis diagnostic, il permettait qu'on soit tous à peu près au même niveau de connaissances et après, donc, on décidait dans quelle mesure on voulait aller plus loin et qu'il y ait quelque chose d'ambitieux qui suive. Donc, ça permettait un peu plus d'introduire les choses, même si dès le début, il était acquis qu'on allait étudier la question de l'assiette carbone. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Cependant, pour d'autres, comme les syndicats patronaux, les enjeux sur lesquels une connaissance commune pourrait être apportée concernant ceux de l'instrument fiscal proprement dit, « l'urgence environnementale » ne semblant pas être en débat. Comme nous l'avons vu, la demande largement partagée par les membres du CFE de discuter d'une réforme globale de la fiscalité n'a pas été satisfaite.

« En fait, c'est un peu notre position de principe et c'est un peu à travers cette grille de lecture, qui est validée évidemment ici et qui est soutenue par nos adhérents, c'est de dire :

on veut bien travailler la fiscalité environnementale, elle a bien évidemment un intérêt, bien compris, enfin partagé, de l'urgence environnementale, mais, avec certaines conditions qui nous semblent vraiment importantes de porter parce que, quand on travaille au sein du CFE, même si ces conditions sont souvent reconnues et acceptées par d'autres, *in fine*, on ne s'y retrouve pas, pour être très clair. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« [Le CFE] un endroit où on puisse faire un état des lieux de la fiscalité et voir comment on peut mettre en place ou pas une nouvelle fiscalité basée sur des bases différentes de celles qui existaient actuellement. On ne parlait pas de rien, il y a quand même un certain nombre de taxes qu'on peut déjà qualifier d'environnementales, certaines évidentes, d'autres comme la TIPP, enfin la TICPE, par raccroc, puisqu'elles sont très anciennes, mais il y avait quand même de quoi discuter. Et puis, on a cantonné le comité à des sujets très fiscalotechniques. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

Les syndicats de travailleurs expriment quant à eux un besoin de sensibiliser les ONG aux enjeux sociaux d'une fiscalité environnementale.

« Et, ça a été un des gros succès, je pense, de notre travail sur comment leur [les ONG environnementales] faire toucher du doigt ces enjeux là. Et leur faire comprendre que on ne peut pas simplement augmenter les taxes comme ça et tout se résoudra bien ou utiliser le double dividende, qui est une politique pour nous trop libérale, qui consiste à dire on va diminuer les charges sur les entreprises. Déjà, nous, on ne parle pas en termes de charges, on dit : cotisations sociales, les cotisations sociales sur les entreprises et du coup, on rentre dans la mécanique infernale de la compétitivité coût, et du coup aussi du discours patronal ; et ça, ils [les ONG] n'en avaient pas forcément conscience, ils prenaient d'emblée le double dividende comme une opportunité de mettre en œuvre une fiscalité environnementale, future à ce prix là. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

En l'occurrence, toute la complexité vient aussi du fait que le gouvernement lui-même a retenu la CCE dans la TICPE comme moyen d'apporter des recettes à son budget pour contribuer au financement du CICE. Cependant, la présence de Bercy peut être vue aussi comme un moyen de sensibiliser les Finances aux enjeux environnementaux.

« Mais, du coup, d'emblée, je dirais, ils [Bercy] ont eu un positionnement qui était forcément de chercher des outils fiscaux qui étaient les plus rentables, les plus rémunérateurs, mais en même temps, on s'est dit : il vaut mieux qu'ils soient là pour ça plutôt que pas là du tout. Et qu'ils essaient, en même temps qu'ils vont découvrir le thème de la fiscalité écologique, de progresser sur une meilleure compréhension du fait que la fiscalité écologique bien sûr peut être une fiscalité de rendement mais, c'est aussi une fiscalité qui a des signaux spécifiques. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

4.2.2. Lieu d'échanges, qui conduisent à de l'interconnaissance

L'appréhension des enjeux environnementaux, mais aussi économiques et sociaux, qui a notamment conduit les membres du CFE à s'accorder plus ou moins fortement sur la rédaction des avis-diagnostic, est également passée par un processus d'exposition et d'échanges de points de vue entre les participants¹⁴⁴. Tous reconnaissent que, par moments, ces points de vue pouvaient paraître inconciliables mais que, dans le même temps, l'existence du comité a pu créer une dynamique, sinon d'écoute, au moins d'interconnaissance. Le haut-fonctionnaire de l'Écologie ou la représentante de WWF en rendent clairement compte.

« Ce comité a le gros mérite, personnellement je trouve, d'exister, parce que des gens qui ne se seraient pas parlé comme MEDEF, le RAC ou FNE, parfois, c'était assez violent, et même les syndicats aussi qui, souvent, n'étaient pas sur la même ligne que les associations écologistes ; donc, c'est une richesse quand même, et je pense que le fait qu'ils parlent entre eux en connaissant les objections que les uns et les autres émettaient, ce n'était pas que des postures, c'étaient des raisons de fond, ça, je pense que c'était très utile et ça reste parce que les gens se présentent en me disant je participais – enfin actuellement, on ne s'est pas réunis depuis le mois de juin, ce n'est pas si vieux que ça d'ailleurs –, mais ils prennent leur participation au CFE comme étant une référence, donc, ça veut dire qu'il y avait une dynamique quand même. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Je pense que c'est quand même très intéressant pour chaque organisation parce que ça permet de rencontrer nos homologues, en fait, et de créer des liens pour discuter de certains sujets ; tout le monde ne se connaissait pas forcément et, ça crée du lien, ça crée

¹⁴⁴ Voir en annexe la liste des intervenants au CFE sur les thèmes gazole-essence et assiette carbone (janvier 2013-février 2014).

de l'échange. Donc, ça, c'est positif. Après, ce qui est plus compliqué, c'est que, je pense que à un moment les gens rentrent un peu dans un jeu de rôles, ils sont dans leur position et ils mettent leur habit de leur organisation et il n'y a plus forcément cet échange constructif» (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Différents membres sont allés plus loin qu'une simple interconnaissance et le CFE a été l'occasion de tisser des relations de travail. Par exemple, la chargée de mission Politiques publiques de WWF cite le représentant de la CFDT, ce dernier confirmant l'action du syndicat pour sensibiliser les ONG environnementales aux aspects sociaux, notamment la précarité énergétique. Selon le représentant de la CFDT, le CFE a même renforcé certaines relations préexistantes, comme celles du syndicat avec FNE.

« Mais on savait qu'on allait travailler ensemble [avec FNE] ; moi, j'ai tout de suite été les voir parce que je savais qu'on avait un partenariat stratégique ; je connaissais Bruno Genty, qui était l'équivalent d'un secrétaire général ; et donc, moi, je suis allé d'emblée les voir, en leur disant : nous, il y a des choses sur lesquelles on souhaite quand même discuter avec vous, on est ouverts à la fiscalité écologique mais avec les réserves que l'on va vous exposer ; par contre, ce sera des réserves infranchissables. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Ces liens tissés à l'occasion du CFE ont aussi trouvé un écho lors du Débat national sur la transition énergétique – DNTE – qui s'est déroulé de manière concomitante aux réunions du CFE (de novembre 2012 à juillet 2013) et dont les organisations participantes étaient communes aux deux dispositifs. Les salariés comme les employeurs, parmi d'autres membres du CFE, peuvent en témoigner ici.

« On a travaillé aussi beaucoup avec FNH, en parallèle [au CFE]. Parce que ce qu'il faut rappeler aussi, c'est que le comité fiscalité écologique, il a pris une vitesse de croisière au moment où en même temps, il y avait le débat national sur la transition énergétique ; et donc, on s'est retrouvé, je dirais, avec les mêmes acteurs, pas forcément les mêmes personnes, mais moi, j'étais au groupe 4 [*Coûts, bénéfiques et financement de la transition*] du DNTE, donc le groupe du débat national sur transition énergétique sur les financements, et forcément, on recroise des personnes et du coup, il y a des convergences qui se sont créées, assez fortes, qui font qu'aujourd'hui, c'est vrai que la CFDT travaille historiquement avec le partenariat FNE mais travaille aussi beaucoup avec FNH. Et le réseau Action Climat, qui fédère un peu aussi les ONG sur les questions climatiques et donc énergétiques. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Mais, en tous cas, de façon plus générale, on est attachés, quand même nous, CGPME, au delà du collège employeurs, à avoir des relations et d'échanger régulièrement avec les ONG, avec les collectivités, avec les parlementaires, etc. D'ailleurs, c'est aussi pour ça qu'on a fait un rapport, parce qu'il est diffusé largement à tous les parlementaires français et on le transmet au CNTE, on l'avait transmis au CFE, un certain nombre d'instances "environnementales" entre guillemets, vous y retrouvez les parties prenantes. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

4.2.3. Le cas de la production d'études

La production de connaissances à mettre sur la table des débats est cruciale, tant en termes de contenu que de producteurs. Le travail des groupes s'est appuyé sur une production d'études ou de données en provenance de quatre sources d'expertise : l'administration représentée notamment par les deux secrétaires généraux du CFE ; les animateurs des groupes et, pour ce qui nous concerne plus spécifiquement, Christian de Perthuis et Katheline Schubert ; certaines parties prenantes ; des intervenants extérieurs au comité, en particulier étrangers.

L'administration

Les deux secrétaires généraux ont aussi joué le rôle de porte d'entrée de leurs administrations respectives, dont le travail consiste à réaliser régulièrement des études destinées à fonder des propositions d'action à leurs ministres de tutelle. Comme nous l'a expliqué le haut-fonctionnaire de l'Écologie : « il y a des choses sur étagère » qui ont pu être utilisées. Mais, les services ont aussi été mobilisés pour produire des connaissances au CFE ainsi que pour s'assurer que les avis et propositions entraient dans leurs formats respectifs.

« C'est assez hétéroclite parce que j'ai des missions qui relèvent du CGDD et d'autres de la DGEC. Mais en l'occurrence, pour la fiscalité écologique, c'était assez naturel parce que une grande partie des travaux du comité pour la fiscalité écologique concerne l'énergie ou le climat ; par contre, les analystes se trouvent au CGDD, qui font des études d'impacts, des modélisations, qui ont des outils pour pouvoir préparer la décision ensuite que les cabinets puis

les ministres prennent ; donc, c'était ça l'intérêt de ma nomination comme secrétaire général du comité. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« C'est plutôt nous qui alimentons le cabinet. C'est plutôt dans ce sens, et puis ensuite le cabinet voit avec le cabinet de Bercy comment ça peut être, mais nous, on est chargé d'alimenter la réflexion. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Simplement, pour moi, ma fonction, c'était facilitateur, c'est-à-dire transférer l'expertise qui était disponible chez nous, pour la proposer aux membres des groupes de travail, mais les groupes aussi avaient leur propre autonomie. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Pour Bercy, j'étais le point de contact, et après on faisait circuler les avis ou les projets d'avis pour que chacun en vérifie factuellement que c'était exact ou que chacun donne son point de vue. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

Plusieurs services ont pu ainsi être sollicités. Du côté de l'Écologie, l'expertise se trouve au CGDD et à la DGEC. Ce sont ces services qui ont produit un *tableau de bord de la fiscalité écologique*¹⁴⁵ qui était une demande explicite du CFE et de son président.

« Des évaluations, études d'impact, des travaux déjà existants qui étaient en rapport avec le sujet... Par exemple au CGDD, il y a une cellule économique et un sous-directeur en charge des études économiques liées à la fiscalité écologique ; il y a aussi à la DGEC, deux personnes ; donc, avec ces trois, plus un autre, qui travaille avec le sous-directeur du CGDD, en fait, on a fait le tableau de bord sur la fiscalité écologique. (...) Ça permet d'avoir les ordres de grandeur, des comparaisons avec les autres pays, par exemple, des éléments comme ça ; alors, ça, c'est un produit qui est vivant, d'ailleurs on est en train de faire la version 2014. C'est une demande proprement issue du comité. C'est une demande effectivement, explicite, du comité pour faire un tableau de bord, qui donnait un peu l'état des lieux de nos travaux. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Du côté des Finances, la DLF était le point de contact pour deux catégories de services. D'une part pour les services concernés par les taxes à la consommation ou des produits énergétiques (bureau en charge de la TVA, DGDDI aux Douanes, par exemple).

« C'était bien sûr la DLF ; pour tout ce qui est fiscalité environnementale, c'est surtout la sous-direction D qui est en charge en fait principalement de la TVA mais aussi de toutes les taxes environnementales : il y a un bureau qui en fait était très très concerné à la DLF, c'est le bureau D2, ce sont eux qui ont rédigé le texte concrètement sur la taxe carbone. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

D'autre part, les services pourvoyeurs de données macro-économiques, comme le Trésor porteur du modèle MESANGE. Cette dernière direction est d'ailleurs venue exposer aux membres du CFE différents scénarios d'introduction d'une nouvelle fiscalité écologique établis sur la base de ce modèle macro-économique¹⁴⁶.

« C'était très précis à la fois sur les prévisions, sur les impacts sur les secteurs concernés ; sur le diesel, il y a eu énormément de scénarios sur les conséquences... Du point de vue économique, le Trésor a fait beaucoup d'analyses pour voir quel serait l'impact sur les groupes industriels, mais de même sur la taxe carbone, c'est-à-dire quel serait l'impact de la fiscalité sur l'industrie française, si possible par secteur ; mais après, je dirais, on nuancerait, le plus vrai possible mais en même temps, compte tenu des limites de l'exercice. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

Les deux administrations ont donc produit chacune des études, sur la base de leurs propres logiques : plutôt en travaillant la valeur de la tonne de carbone émise pour la DGEC, qui a pu se confronter à la technicité de la fiscalité et à la nomenclature précise et détaillée des produits énergétiques dont la connaissance revenait à la DLF.

¹⁴⁵ *Tableau de bord de la fiscalité écologique. Édition 2013*, 18/12/2013, document transmis par le Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, entretien du 7 octobre 2014, 34 p.

¹⁴⁶ DG Trésor, 4 juin 2013, *Évaluations de scénarios d'introduction d'une nouvelle fiscalité écologique*, ppt, séance thématique (assiette carbone), CFE

Conclusion : la fiscalité écologique est moins néfaste à l'activité que la moyenne des prélèvements obligatoires ; grâce à la part importante des produits énergétiques importés et aux effets de substitution ; la spécificité des effets sectoriels de l'introduction d'une taxe carbone est imparfaitement prise en compte dans le modèle MESANGE.

« Nous, on avait l'idée de 7 euros par tonne de CO₂, on disait, c'est bien pour le début et puis après on fait croître, et après, on n'a pas la nomenclature des produits qui est horriblement compliquée, il y a un tas de sous-produits, il faut que les douaniers puissent comprendre quel niveau de taxation... » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Il faut avoir le logiciel approprié et puis, il y avait un monsieur qui connaissait tout, un monsieur énergie à la DLF qui connaît tous les produits énergétiques qui sont concernés, qui ont un contenu carbone. C'est ça qu'il fallait vérifier et ensuite il appliquait la formule, 7 euros, et donc le logiciel, il est fait maintenant, on peut lui appliquer 14 et demi, ça a été beaucoup plus simple pour la DLF dans le PLF 2015 que dans le PLF 2014. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Les deux administrations ont été amenées à échanger et à faire, entre les réunions, de nombreux allers et retours au sein du ministère des Finances et entre les deux ministères, Finances et Écologie.

« Là, il y a eu une phase, à l'automne 2013, qui a été très chargée, où il y avait pas mal de réunions, de vérifications, le dialogue avec la DLF pour s'assurer qu'on avait bien compris les uns et les autres ce que c'était du contenu carbone. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« Ça [les échanges] portait sur les chiffrages, sur la formulation... En fait, l'idée de Christian de Perthuis, c'était de faire un avis plutôt diagnostic et après un avis recommandations ; et bien sûr, les recommandations viendraient en conséquence du diagnostic. Et le diagnostic, de mémoire, c'était par rapport à la nécessité de tenir compte du réchauffement climatique, des engagements de la France pris au niveau international et, donc là, il y avait des projections d'évolution de taxes et de réchauffement et qui montraient qu'on n'y arriverait pas si on ne changeait pas la fiscalité du carbone. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

La concordance des modèles était une condition de l'avancée des travaux.

« En fait, il y avait des modèles économiques de Bercy, il y avait ceux de l'Écologie, l'idée, c'était que les modèles concordent et que les hypothèses soient bien les mêmes. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« En général, c'était partagé ; l'Écologie avait des modèles et ils échangeaient avec le Trésor pour vérifier que les hypothèses conduisaient aux mêmes résultats. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

Les participants au CFE y ont également vu un moyen de demander des études d'impact à l'administration, selon plusieurs motivations dont l'explicitation caractérise assez bien les positionnements desdits participants. En revanche, tous s'accordent sur une forme de frustration, l'administration ne répondant pas à toutes ces demandes.

« Ils [les services] ont produit des choses, on peut les trouver sur internet d'ailleurs, les études d'impact, etc., ça, c'est intéressant. Ils n'ont pas produit tout ce qu'on leur a demandé, loin de là, en particulier, au ministère des Finances. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Dans la lettre de mission, il y a beaucoup sur "il faudra évaluer les impacts", or, nous avons été très frustrés parce que, faute de moyens sûrement, il y a eu très peu d'études d'impacts, donc on en a demandé une à Coe Rexecode. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« Alors, nous, sur l'avis diagnostic, on s'est abstenu ; on a fait un certain nombre de demandes préalables, parce que, là aussi, parler de fiscalité, si on n'a pas d'évaluation préalable, si on n'a pas d'études d'impact sectorielles, etc., on se lance quand même dans le vide ; et, nous, on n'a jamais eu ces études que nous avons demandées et qui avaient été pourtant acceptées sur le principe. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Pour les ONG environnementales, demander ces études à l'administration est un moyen de faire faire ce qu'elles ne peuvent pas faire et, par suite, de renforcer leurs arguments à propos de leurs propositions.

« Et enfin, il y avait la volonté de faire travailler l'administration sur nos sujets, parce que la fiscalité, c'est complexe, on a besoin de faire des modèles, on a besoin d'estimer l'impact des mesures qu'on propose. Nous, on le fait, des fois on collabore avec des instituts économiques, l'OFCE, etc., ils ont des modèles, on travaille ensemble, mais on n'a pas toujours ni le temps ni l'argent pour faire des choses telles que peut le faire le gouvernement, et clairement, le comité, c'était un moyen de demander des missions et des travaux à l'administration, et, à partir de nos propositions, chose qu'on ne peut pas faire. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Ça, c'était aussi une des principales motivations, c'était de pouvoir étoffer, solidifier nos propositions et le discours qu'on a sur les bénéfices économiques, socio-économiques, du basculement de la fiscalité. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

La plupart des syndicats de salariés, comme les ONG familles ou cadre de vie, ont été soucieux de connaître les impacts sociaux.

« Ensuite, on a eu le souci de ne pas avoir une approche qui soit uniquement fiscale avec des impacts qui soient vus de façon trop étroite. Nous, on avait un mandat d'avoir les impacts sociaux, d'avoir des études d'impacts socio-économiques, parce que, autant au ministère de l'Écologie on arrive à avoir des études d'impacts économiques au sens strict, autant les études d'impacts sociaux, on voit bien que ils ne savent pas faire, ou ils ne veulent pas les faire peut-être. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

Mais, ce qui rapproche les syndicats de salariés et les syndicats patronaux, c'est une demande de connaissance des impacts – sur l'emploi, économiques – par secteurs particuliers. Notamment, pour anticiper une transition de métiers comme d'activités. Ce qui revêt pour ces membres une importance toute particulière, compte tenu des contradictions d'intérêts de filières qu'il représentent (comme nous l'avons vu plus haut).

« Au moment du Grenelle de l'environnement, on avait demandé qu'il y ait des études, mais de vraies études qui soient faites par secteur professionnel, qui ont été faites d'ailleurs par des sociétés dont c'est le métier, ou des sociétés de conseil, on avait fait faire ça par Syndex et Secafi alpha qui avaient étudié les impacts d'une évolution vers une économie moins carbonée dans un certain nombre de secteurs ; évidemment, on avait pris les secteurs qui étaient très impactés comme les cimenteries, le papier carton, un certain nombre de secteurs de la métallurgie, la raffinerie, et on voyait bien qu'il y avait quand même des impacts tout à fait évidents en termes de chaîne de production, en termes d'emplois. Il y avait à la fois l'approche quantitative sur les emplois, avec des destructions très claires de certains emplois, mais il y avait aussi une approche qualitative, et l'approche qualitative en termes de transformation des emplois, ça ne peut pas se gérer du jour au lendemain. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Donc, on avait ce mandat d'aller dans la fiscalité écologique avec des études de vrais impacts socio-économiques, et, de ce point de vue là, de Perthuis s'est heurté à... ce à quoi on s'était heurtés nous-mêmes, c'est-à-dire que le ministère des Finances n'est pas capable de faire des études fines par filière professionnelle sur les impacts, les impacts économiques et sociaux. Il est capable de faire des études macro, ça ils sont très très bien outillés pour les études macro, mais dès qu'on descend dans le détail d'une filière professionnelle, on n'a plus de réponse. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Donc, nous, fort de tous ces arguments, qu'on a fait valoir et qui ont été relativement entendus par le président de Perthuis, on avait demandé au préalable un certain nombre d'études sectorielles sur les secteurs concernés, et puis spécifiquement sur les petites et moyennes entreprises pour essayer de travailler en amont là-dessus ; études sectorielles que nous n'avons pas eues – le transport de marchandises, les professionnels de l'automobile ; qui il y avait d'autre ? » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Les producteurs de connaissance autres que l'administration

Outre le président Perthuis, les experts animateurs des groupes de travail ont également été mis à contribution. Ainsi, par exemple Katheline Schubert, outre une présentation de la taxe carbone, a réalisé tout un travail portant sur la compensation des ménages, en particulier précaires¹⁴⁷.

« Par exemple, Katheline Schubert [groupe énergie] a fait énormément de travail sur un autre sujet dont on n'a pas parlé, c'est la compensation des ménages de l'introduction de cette composante carbone, justement pour que les ménages précaires puissent ne pas être pénalisés par l'introduction de cette taxe carbone, et ça, c'est Katheline Schubert qui a fait l'essentiel du travail, elle-même ; quand même Christian de Perthuis aussi en a fait, et puis, FNH, etc., et donc, je réunissais ces expertises puis ensuite les rediffusait aux membres du comité. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Christian de Perthuis, qui peut s'appuyer sur un vaste réseau de relations internationales, mobilise des experts étrangers afin de rendre compte d'expériences réussies qui puissent servir d'exemples aux acteurs français. Le président Perthuis a également pu faire intervenir d'autres personnalités

¹⁴⁷ L'avis sur la compensation des ménages était en cours de discussion et d'élaboration au moment de notre enquête, ce qui explique que nous en parlions peu ici. En revanche, nos interlocuteurs ont tous soulevé l'enjeu, important à leurs yeux, de se soucier des impacts sur les ménages.

françaises, d'autres administrations, toujours dans le but d'apporter des connaissances aux membres du CFE, variées du fait de la variété même des thématiques (voir tableau des intervenants en annexe).

« Une chose quand même qui a été utile, j'ai pas mal fait venir des experts étrangers, c'est-à-dire qu'à chaque groupe il y a eu des experts étrangers, avec des retours d'expérience, et lorsqu'un économiste, même s'il est reconnu dans son domaine, fait un grand discours expliquant à un politique qu'il y a des bénéfiques, il n'a pas beaucoup d'écoute, lorsque, moi, je dis à un ministre : vous savez en Irlande ils ont fait ça, ça et ça, en Suède, ils ont fait ça, ça et ça, et ça a marché, là ça apporte beaucoup. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Non, le comité n'a pas chômé, c'est vrai qu'il y a eu beaucoup de réunions, il y a des réunions plénières, des réunions de groupes de travail et, il y a eu des présentations ... ; de ce point de vue là, de Perthuis avait un avantage, c'est qu'il a fait venir des représentants, universitaires ou pas d'ailleurs, d'autres pays qui ont apporté un éclairage, pro-libéral d'ailleurs ; et, donc, de ce fait, il y a eu beaucoup de choses. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

« On a eu des gens qui sont venus pour nous mettre un peu à niveau sur certains sujets ; on a eu Jacques Weber sur la biodiv, bien sûr, des gens comme ça, en général, des gens très très intéressants ; on a même eu des étrangers, des Danois qui sont venus, et puis, on a fait toute une journée en anglais là, c'étaient les Hollandais. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

« Oui, parce qu'on a eu le CREDOC, le CGDD, l'Ademe, Énergies Demain... Oui, on a quand même eu beaucoup de gens qui sont intervenus. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

Les membres du CFE ont aussi pu faire des propositions d'auditions d'experts extérieurs.

« Nous, on peut soumettre si on veut des intervenants, on peut nous-mêmes intervenir si on a envie, si on en fait la demande, on peut proposer des personnes... Je pense qu'il y a d'autres gens qui le [Christian de Perthuis] sollicitent aussi pour intervenir, mais c'est lui qui fait plus ou moins l'ordre du jour avec, justement, les deux ministères qui sont associés à ça. Et, il prend des exemples qu'il pense être intéressants. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Emmanuel Combet du CIREC. [Elle lit] Audition d'Emmanuel Combet du CIREC sur les effets redistributifs et les modalités de compensation des ménages. Alors, évidemment, moi, ça m'intéressait, j'étais allée l'écouter à l'IDDRI, et puis après j'ai dit à Katheline, elle a dit : oui, c'est une bonne idée, je le connais Emmanuel, on va le faire venir, et donc on l'a fait venir... le 31 janvier 2014. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

IV.III. Politisation

Le processus qui a conduit à la réforme de structure de la TICPE – introduction d'une contribution climat énergie et jeu sur le différentiel de fiscalités des carburants – est un processus éminemment politique dans la mesure où il a été l'occasion pour ses protagonistes de débattre d'enjeux sociétaux et programmatiques forts (Lagroye, 2003)¹⁴⁸, que ces protagonistes soient des acteurs politiques proprement dits (élus, ministres) ou des acteurs du monde économique, civil, universitaire, associatif...

Dans le fonctionnement du CFE, la commande politique – contribuer au financement du CICE – a cristallisé un certain nombre d'échanges et d'interactions qui ont concrétisé une forme de politisation dont l'appréhension vient compléter la caractérisation de la production singulière du CFE.

Christian de Perthuis, qui creuse son sillon carbone, n'en était pas à sa première expérience de travail l'impliquant avec le monde politique, administratif et civil. Il s'est en effet appuyé sur deux expériences antérieures, aux formats et aux résultats différenciés, pour conduire le CFE vers une production de propositions, parmi lesquelles la contribution carbone connaîtra un meilleur sort que précédemment. Les expériences *Rocard*¹⁴⁹ puis *Trajectoires*¹⁵⁰ semblent avoir donné des ressources au Président Perthuis pour le conduire à la réussite.

¹⁴⁸ Lagroye J. (dir.), 2003, *La politisation*, Paris : Belin, coll. Socio-histoires, 564 p.

¹⁴⁹ *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie* présidées par Michel Rocard, ancien Premier ministre, 28 juillet 2009, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement

Ce que retient Christian de Perthuis de la commission *Rocard*, c'est une grand messe, des participants s'ils sont disponibles, des rapports, un temps ramassé, de la publicité et, en fin de compte, un échec, notamment parce que la commission ne se solde pas par une proposition portée et suivie non seulement par Michel Rocard, mais encore par le monde politique plus globalement.

« Si vous voulez, moi, j'ai trois expériences de ce genre de chose. Le premier, c'était la commission à propos de la contribution climat énergie sous Rocard ; grand messe, on était, là, l'amphi de la cité internationale, je ne sais pas combien, 300 personnes, pour moi, c'est un peu de la parodie... et puis, *in fine*, on fait des rapports. Moi, je sais bien ce que ça veut dire faire un rapport puisque comme j'étais rapporteur du premier groupe, j'ai bien écrit ce que je voulais mettre dans mon rapport. Alors, j'ai écrit en prenant un tout petit peu quand même les éléments de langage que j'avais entendus. Mais ce que je trouve, dans ce genre de truc, un peu anormal, c'est que c'est sur une période de temps assez ramassée, on réunit les gens, alors au forceps, il y en a qui peuvent venir, il y en a d'autres qui ne peuvent pas venir, mais, ça n'a pas d'importance, etc., on fait beaucoup de publicité, c'est médiatisé, – alors vous me direz, l'intérêt de la médiatisation, c'est qu'on en parle, mais l'inconvénient, c'est qu'on n'en parle quand même pas toujours dans les termes très..., et *in fine*, on s'est planté. Et j'ai trouvé que surtout il n'y avait pas de suivi après. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Christian de Perthuis est ensuite appelé pour animé un groupe du CAS, le comité *Trajectoires*¹⁵¹. Le format du CAS (hérité du Plan qu'il ne faut plus nommer ainsi en accord avec la rhétorique de l'État « stratège » et d'ailleurs devenu France stratégie) le confronte au travail plus direct avec les « parties prenantes », celles qu'il retrouvera à l'occasion du CFE. Christian de Perthuis éprouve par ce groupe de travail ses manières d'économiste de problématiser les enjeux à long terme de la lutte contre le changement climatique et de solutions visant la réduction des émissions de GES (« vers une économie sobre en carbone »).

« Alors, comité *Trajectoires*, là, j'ai appris ce que c'est de travailler pendant deux mois et demi avec le même groupe de parties prenantes, c'est à peu près les mêmes que j'ai retrouvées après en comité fiscalité écologique, il n'y avait pas d'enjeu politique aussi important parce qu'il s'agissait en gros d'éclairer les pouvoirs publics sur une décision à l'horizon 2020 2030. Mais j'ai trouvé que c'était intéressant, en gros, de faire des raisonnements d'économiste en prospective avec des gens qui ne sont pas économistes mais qui ont un vécu soit social, soit de responsable économique, soit d'ONG ; j'avais bien apprécié même un peu les discussions. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Cependant, c'est avec le CFE qu'intervient une commande politique explicite (le rendement attendu) et une implication plus directe de l'État (à travers ses services, notamment). En outre, la commande politique liée au CICE, qui a contribué au succès du CFE (l'une de ses propositions a bien été mise en œuvre), a tenu dans la durée.

« Le comité pour la fiscalité écologique, ce que je trouve intéressant, c'est le fait que c'est suivi dans le temps, il n'y a pas un rapport à remettre et puis après, au revoir, voyez, il y a un suivi dans le temps, donc, je trouve ça bien. Il y a une implication, il y avait, en tous cas au début, maintenant c'est un peu moins vrai, il y avait une implication des services de l'État et des services de l'État, pour qui c'est une charge supplémentaire, étaient enchantés de travailler en situation un peu interministérielle mais sans arbitrage politique. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Durable et de la Mer / Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, 83 p. [En ligne] (consulté le 20 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/01-18.pdf>

¹⁵⁰ Perthuis C. (de), 2012, *Trajectoires 2020-2050 vers une économie sobre en carbone. Rapport du comité présidé par Christian de Perthuis*, Centre d'analyse stratégique, Premier ministre : La documentation française, collection Rapports & documents, n°46

¹⁵¹ Que Christian de Perthuis a présidé en 2011, à la demande de Nathalie Kosciusko-Morizet, alors ministre de l'Écologie. Les informations et le rapport issu du Comité Trajectoires sont disponibles en ligne sur les archives du CAS (remplacé en avril 2013 par France Stratégie – Commissariat général à la stratégie et à la prospective). Le comité a été lancé le 27 juin 2011 et a rendu son rapport le 7 novembre 2011. « Dans un contexte de crise économique et financière, les travaux du comité ont suivi un fil directeur : rechercher les voies d'une politique climatique faisant rimer ambition élevée en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre et impacts positifs sur la croissance et l'emploi. Ils ont conjugué analyse comparative européenne, analyse prospective déclinée par secteur et évaluation des impacts de différents scénarios d'émission. » ([En ligne] (consulté le 1^{er} octobre 2013) URL désactivée : <http://www.strategie.gouv.fr/content/trajectoires-2020-2050-vers-une-economie-sobre-en-carbone-rapport>).

« Donc, moi, je trouve ça assez efficace. Je ne peux pas me juger moi-même, mais quand même, on a rapporté 4 milliards d'euros en 2016, c'est dans la loi. Ça m'a fait plaisir quand, au [cercle] des économistes l'autre jour, ce n'est pas moi qui ait posé la question évidemment, mais, donc j'ai un collègue qui a dit à [Michel] Sapin : mais alors la taxe carbone, vous allez la garder ? Et qu'est-ce qu'a dit [Michel] Sapin, il a dit : vous savez un truc à 4 milliards d'euros, aucun ministre du Budget va songer un seul instant à ne pas défendre la mesure. Alors, c'est vrai que ce n'est pas pour des bonnes raisons, mais, tactiquement, si vous voulez faire évoluer la fiscalité écologique, il faut faire des alliances avec le Budget. Et avec la DLF. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Ce succès du CFE, qui le légitime, sa production et ses membres, est, d'une certaine manière, conforté par le choix limité du gouvernement de ne garder qu'une partie de ses propositions : l'autonomie dont fait preuve le gouvernement vis-à-vis des propositions du CFE renforce la qualité d'indépendance de ce dernier tout en lui conférant une dimension politique qui semblait faire défaut aux deux précédentes expériences de Christian de Perthuis.

« Ce n'est pas exactement sa [Christian de Perthuis] proposition qui est transcrite dans la loi, on a bien vu ça pour la taxe, pour la composante carbone, ce n'est pas sa proposition qui a été reprise telle quelle, donc le gouvernement garde complètement son autonomie par rapport à ce comité pour la fiscalité écologique, mais d'un autre côté, s'il n'y avait pas eu de comité pour la fiscalité écologique, il n'y aurait pas eu de composante carbone dans la fiscalité, donc, c'est bien la preuve qu'il a servi à quelque chose. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

Dans le même temps, il est clair que ce processus de politisation, celui qui donne le dernier mot au gouvernement, est perçu par la plupart des membres du CFE comme inabouti – l'inaboutissement étant différencié selon les intérêts en présence –, notamment dans le contexte de financement du CICE.

« Après, je pense que le comité a servi, a été utile pour justement légitimer la mise en place d'une contribution carbone pour le gouvernement... Malheureusement, le gouvernement n'a pas été assez courageux pour aussi suivre le comité sur le rattrapage diesel essence, et, nous, on espère que le comité reprendra ; après, il faudrait qu'il y ait une demande politique aussi, notamment de la part de la ministre de l'Écologie [Ségolène Royal] et ça, pour l'instant, ce n'est pas le cas. Donc, on a encore du travail à faire auprès de la ministre pour ça. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« Je suis là maintenant plutôt pessimiste ; il y a longtemps, depuis le siècle dernier que je milite aux Amis de la Terre, il y a longtemps que je participe à des instances de concertation, j'ai aussi participé au Grenelle, etc., et ça a fait au sein de l'association des Amis de la Terre, qui est une association quand même assez marquée radicale, ça a fait débat, ça a tangué ; moi, j'ai toujours eu, c'est ma conviction que, étant démocrate, il me paraît important de participer, il me paraissait important de participer à des choses comme ça, à partir du moment où on nous invite, on dit on a la volonté de faire avec vous, ça me paraît important de faire et j'attendais qu'on puisse avoir, comment dire, avoir une influence sur les choses ; aujourd'hui, je suis un peu amer là-dessus, parce que, on ne va pas dire qu'il n'y a rien, mais c'est à la marge. Et, les évolutions, elles sont limitées, elles ne sont pas à la hauteur des enjeux. » (Les Amis de la Terre, 28 mai 2014)

Mais l'existence de la commande politique est aussi ressentie comme une « pression » sur le déroulement des travaux, chacun y voyant une volonté explicite d'aboutir. Ce ressenti est d'autant plus vif *a posteriori*, alors que la composante carbone est effectivement retenue dans le PLF pour 2014, ainsi que le témoigne la représentante du RAC.

« On sentait qu'il y avait un intérêt politique et donc, une pression sur les acteurs et entre les acteurs sur ce sujet, et ça, c'est un peu retombé avec l'introduction de la composante carbone dans le PLF parce que le gouvernement a eu le sentiment d'avoir fait sa part des efforts et qu'il n'allait plus rien se passer. Là, la pression est aussi retombée sur les entreprises, les syndicats, enfin surtout les entreprises. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

En effet, la dimension politique du CFE est également incarnée par la présence du gouvernement – les ministres et des membres de leurs cabinets. Pour autant, ceux-ci ne sont pas substituables : la présence de ministres introduit une cristallisation des positions des membres du CFE, probablement parce que les réunions où les ministres viennent ne sont pas des moments d'échanges mais des moments pour exposer des points de vue et ce, généralement avec des temps de parole raccourcis.

« Ce comité, en théorie, était présidé par les ministres, donc, il y a eu des réunions où il y a eu les ministres qui étaient présents. Alors, rapidement, on s'est rendu compte que c'était bien qu'ils les président sur le papier mais il valait mieux qu'ils ne soient pas présents forcément aux réunions, parce que ça a un peu tendance à crispier les positions. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Et donc, là, c'était plus pour montrer l'importance quand même du comité, c'était très politique, comme à chaque fois que les ministres viennent, ils ne sont pas là pour discuter trop la technique. C'est pour montrer qu'ils tiennent compte du comité et de ses travaux. Leur présence permet de montrer que les décisions sont prises en compte et que les travaux sont pris en considération. » (FO 1, 13 juin 2014)

« Je n'ai pas le sentiment que Cazeneuve soit opposé au Comité pour la fiscalité écologique, et même il en a tiré un certain sel ; il a été prendre ce qui ressortait de ce comité, donc je pense qu'il l'a bien accueilli, qu'il l'a aussi bien accueilli qu'il pouvait dans la culture du ministère du Budget. Donc, quand il est venu, ce n'était pas pour débattre, c'était pour dire : voilà ce qu'on va faire. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Les participants peuvent aussi poser des questions au ministre qui y répondra, plutôt en les regroupant et avec l'aide de ses conseillers. Il s'agit aussi, selon les membres du CFE, d'une démonstration ministérielle formelle du portage politique des travaux du CFE, portage reconnu par tous comme indispensable.

« Oui, je ne sais pas si vous connaissez ce genre d'exercice, il [le ministre Cazeneuve] est là avec ses conseillers qui remplissent des fiches... Enfin, des questions sont posées, on prend toutes les questions, il ne répond pas une par une à la suite mais il prend toutes les questions, de telle sorte que les conseillers puissent faire des fiches et puis après le ministre répond, de façon assez précise pour certaines des questions, on voit qu'il maîtrisait bien son sujet. » (FO 2, 13 juin 2014)

En l'occurrence, surtout celui de Bercy, manifestement prioritaire dans l'énoncé de la commande politique.

« Il y a surtout eu le fait qu'on voyait bien que il y avait de plus en plus d'oppositions de la part du patronat et que donc on voyait mal comment on pouvait avancer ; et moi, ce qui m'a le plus marqué, c'est peut-être que finalement le comité a tenu tant que le ministère du développement durable s'impliquait complètement dedans et aussi tant que on avait finalement aussi Bercy qui avait un intérêt. Dès lors que, finalement, on a Bercy qui n'a plus vraiment un intérêt, ou en tous cas, qui a trouvé les moyens de se financer son truc, il n'y a peut-être plus besoin du comité. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

Lorsque les membres du CFE souhaitent s'adresser aux ministres ou à leurs cabinets, ils le font directement, selon différents formats de lobbying.

« Et après, le gouvernement pareil, on a fait des rendez-vous avec les ministres. Avec Delphine Batho, par exemple, on a fait un dîner pour essayer de parler du 100% de la fiscalité écologique, c'est de la pédagogie, les ministres ne sont pas toujours forcément non plus conscients, ne connaissent pas forcément le but, le pourquoi de ces choses là, donc, il y a aussi tout un travail de conviction ; enfin, c'est un sujet compliqué au niveau interministériel, donc il fallait avoir des ministres motivés. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Nous, on mettait l'accent sur les deux, mais c'est vrai qu'on avait des contacts avec les conseillers fiscalité des deux ministres, mais surtout le ministre de l'Écologie. » (Chargée de mission Climat – Transports, Réseau Action Climat, 3 juin 2014)

« À tous les ministres, tous les ministres concernés : ça, c'est le travail habituel du MEDEF d'aller voir toutes les parties concernées, cabinets ministériels, ministres, premier ministre, Élysée, parlementaires, bien sûr, essayer d'expliquer les conséquences et en quoi le texte pouvait au mieux disparaître, au pire être amélioré. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« On a eu des échanges avec les cabinets ministériels, on était allé voir le conseiller fiscal de Arnaud Montebourg à l'époque, qui avait réagi à notre note. On a fait un certain nombre de tours de table, quand même. » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

« Alors, en effet, sur, justement sur le problème du rééquilibrage essence / diesel, on a fait un courrier aux ministres. Maintenant, si vous voulez, notre manière de travailler est très visible, on n'est pas des gens qui travaillent dans les arrières-cours. On n'a pas demandé de rendez-vous aux ministres, à cette occasion, on ne les a pas sollicités, on écrit directement,

mais on considérait que le groupe, et l'avis devait en lui-même aussi indiquer la voie à prendre ; en gros, c'était ça. » (CLCV, 15 mai 2014)

Le gouvernement intervient dans le processus par la commande et la présence au CFE ; par son arbitrage de la production du CFE ; puis, dans les débats parlementaires sur les PLF et la loi TECV. Tous nos interlocuteurs ont relevé la valse des ministres comme un contexte d'incertitude¹⁵².

« Ça a un peu démoralisé les troupes quand même les changements de ministres, c'est quand même le seul domaine où on a eu quatre ministres en deux ans. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

Cette incertitude est davantage perçue du côté de l'Écologie que des Finances (Budget), alors que ce dernier portefeuille a aussi connu quelques soubresauts. Du côté de l'Écologie, le portage de la fiscalité écologique semble, selon les membres du CFE, s'être forgé en cours de route avec Delphine Batho, puis étioilé avec Philippe Martin, pour être finalement plutôt contesté par Ségolène Royal.

« Et moi, j'ai trouvé après, c'est que ce qui s'est passé, c'est qu'on a aussi senti que le dossier du développement durable a été beaucoup malmené par le fait qu'il y a eu une valse des ministres, et du coup, on perd aussi en termes de soutien au comité ; je dirais, tant qu'il y a eu Delphine Batho, le comité était très soutenu, et puis le jour où Delphine Batho a dû démissionner, finalement, on n'a peut-être pas pris la mesure de tout ce que ça voulait dire. Philippe Martin a fait montre de soutenir le comité mais il n'avait pas le même poids aussi que Delphine Batho ; et puis là, avec Ségolène Royal, on repart sur quelque chose de tout à fait différent. Donc, le comité ne s'est plus réuni et on ne sait même pas s'il se réunira encore. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« Non, ce qui lui [Christian de Perthuis] a manqué, à un moment donné, c'est un vrai appui ministériel tellement il y a eu de changements de ministres. Parce que quand même il a été institué par Madame Batho, il y a eu Nicole Bricq avant, après il y a eu Philippe Martin, maintenant il y a Ségolène Royal. » (Délégué général, AdCF, 2 juin 2014)

« Mais, un remaniement, ça change beaucoup de choses dans les rapports de force, et nous-mêmes, on perd aussi en capacité d'influence, ou on gagne, ça dépend de tas de raisons, mais en tous cas, c'est sûr que l'écologie punitive, on ne part pas sur de bonnes bases. En tous cas, le comité fiscalité écologique ne part pas sur de bonnes bases. Ça, c'est un peu la situation actuelle. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Il semble indéniable que les changements au ministère des Finances n'ont pas eu de conséquence sur la continuité de la commande de recettes pour le CICE, dans une situation où le rapport de force est clairement dominé par celui-là.

« Alors, je citerais trois autres noms, même si ça a peu d'importance mais quand même. Cette proposition, elle a été portée aussi et reprise par Jean-Marc Ayrault qui était premier ministre à l'époque, par Philippe Martin qui a été ministre de l'écologie à l'époque, mais aussi et surtout par Bernard Cazeneuve qui était secrétaire d'état au budget. Parce que si Bernard Cazeneuve n'avait pas voulu que l'on introduise cette fiscalité carbone dans la fiscalité sur les énergies fossiles, et bien, aucune proposition en ce sens n'aurait été faite. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Au moment de notre enquête (notamment, juillet 2014), le CFE était plus ou moins à l'arrêt, les relances du président Perthuis pour savoir quelles suites lui serait données restant lettre morte, celui-ci a fini par démissionner officiellement¹⁵³ et le CFE a disparu pour devenir le Comité pour la croissance verte¹⁵⁴. La fiscalité écologique redevenait taboue.

¹⁵² Pierre Moscovici (Finances) et Jérôme Cahuzac (Budget) : 16 mai 2012 – 18 juin 2012 ; Jérôme Cahuzac (Finances) : 21 juin 2012 – 19 mars 2013, et Bernard Cazeneuve (Budget) : 21 juin 2012 – 31 mars 2014 ; Michel Sapin (Finances) et Christian Eckert (Budget) : depuis le 9 avril 2014.

Nicole Bricq : 16 mai 2012 – 18 juin 2012 ; Delphine Batho : 21 juin 2012 – 3 juillet 2013 ; Philippe Martin : 3 juillet 2013 – 31 mars 2014 ; Ségolène Royal : 2 avril 2014 – 17 mai 2017.

¹⁵³ Le lundi 13 octobre 2014.

¹⁵⁴ À la suite de la Conférence environnementale de 2014, la ministre Ségolène Royal a remplacé le CFE par un *Comité pour l'économie verte*, installé le 9 février 2015 sous la présidence de Dominique Bureau, haut fonctionnaire, Ingénieur général des Ponts, Eaux et Forêts, délégué général du conseil économique pour le développement durable au ministère de l'Écologie, qui était d'ailleurs venu parler de taxe carbone à la séance du 28 février 2013 du CFE.

« Moi, je trouve quand même dommage que on ne continue pas un peu l'expérience parce que je trouve qu'il y avait eu l'apparition de convergences même si elles n'étaient pas suffisantes aujourd'hui ; c'était quand même un lieu où on avait quand même beaucoup débattu de la fiscalité écologique, de façon contradictoire, mais au moins un lieu où on en débat. Et, finalement, aujourd'hui, le fait de plus le réunir, ça marque à un coup d'arrêt. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

IV.IV. Une production collective singulière

Au final, la méthode – « souple », « flottante », « informelle » – de Christian de Perthuis a produit des avis dont il pouvait rendre compte dans son rapport et qui, de ce fait, correspondaient bien à des propositions à soumettre au gouvernement, issues d'une réflexion collective entre parties prenantes parfois (souvent ?) opposées – « les demandes fortes », comme le résume la représentante de WWF.

« Pour le côté positif de cette approche souple, c'est vrai que ça permettait d'avoir un peu de flexibilité, de laisser passer les demandes fortes, etc., et de l'autre côté c'est vrai que c'était un peu flottant, parfois, on ne savait pas trop où on allait. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Pour autant, le consensus obtenu sur les avis-diagnostic fait figure de consensus forcé (au sens des cartes forcées des magiciens), dès lors que la lutte contre le changement climatique est bien énoncée (et admise) comme fondement de ces diagnostics : le débat ne porte pas sur sa nécessité, mais bien sur ses moyens ; ce qui explique aussi sans doute les oppositions plus nettes à propos du rapprochement des fiscalités gazole et essence.

« Les avis étaient pris sur une base consensuelle et s'il y avait des opinions, pas dissidentes, mais en tous cas des réserves, elles étaient indiquées, mais les organisations ne voulaient pas non plus apparaître trop négatives parce que personne ne pouvait s'opposer au réchauffement climatique, à part, je crois, FO qui a dit qu'ils ne s'associaient à rien, mais personne n'a voulu apparaître comme complètement opposé à toute réforme ; donc, ce qui a permis à Christian de Perthuis de présenter les choses comme devant se faire. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« Comme la fiscalité écologique repose sur un argument assez moral en fait, il faut prendre soin de la planète, penser au bien-être des générations futures, donc, si vous manifestez une quelconque opposition au principe de la fiscalité écologique, vous devenez un sale pollueur. » (FO 1, 13 juin 2014)

Le CFE fût aussi, par construction, un lieu d'exercice de rapports de force. Les « parties prenantes », par définition, défendaient des intérêts, dont certains pouvaient entrer frontalement en contradiction et sujets à la formation de blocs d'opposition, par exemple entreprises-syndicats contre ONG environnementales, comme l'explique Christian de Perthuis.

« Ce qui est quand même ultra important, pour moi, les deux choses ultra importantes, c'est, dans le cas du comité, gérer correctement les relations entre les syndicats et les représentants des entreprises, éviter aussi qu'il y ait des fois, alors parce que il y a des configurations où ils peuvent faire bloc, entreprises-syndicats contre les écolos. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Pour dépasser ces oppositions, le président du comité a entrepris de gérer ces conflits, dans et hors le comité.

« Plusieurs fois, j'ai eu à gérer des situations où je veillais bien à ce qu'il n'y ait pas une espèce de front vert contre le monde économique, syndicats et patronat réunis. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Sa recherche de consensus le conduisant à se mobiliser sur ce registre de la gestion des conflits, comme l'exprime le représentant du CESE.

« Et il [Christian de Perthuis] a fait un truc qui est toujours aujourd'hui très peu clair, c'est est-ce que l'avis est voté en Comité pour la fiscalité écologique ou pas ? Et notamment sur cet avis, sur ces deux avis, rattrapage gazole/essence et clim. Donc, au début, il était parti sur un vote. Et sur un vote, enfin, ça n'a pas de sens le vote sur ces trucs là. Parce que ce qui compte, c'est la négociation ; si le MEDEF dit : je ne suis pas d'accord, c'est deux voix autour de la table le MEDEF, mais sauf que c'est le MEDEF ; si c'est les Amis de la Terre qui disent : je ne suis pas d'accord, ça n'a pas tout à fait le même poids que le MEDEF. Donc, ce qui compte, c'est comment se positionnent les différents acteurs vis-à-vis de l'avis. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

Car le comité devait aussi produire des avis et des propositions, et, compte tenu de ces rapports de force, leur élaboration était le résultat d'un processus de négociation ; ce à quoi la plupart des membres du CFE étaient d'ailleurs habitués et soucieux compte tenu de leur appartenance à diverses instances ou dispositifs de dialogue social.

« Donc, on s'en est saisi parce que, pour nous, c'était une possibilité de peser directement sur l'évolution des choses, en termes de fiscalité, de rappeler des messages, qui étaient non seulement des messages environnementaux mais aussi des messages plus globaux sur la fiscalité tels que ceux que j'ai rappelés en préambule, sur la progressivité, et de continuer, dans l'état d'esprit du Grenelle, qui rejoint aussi l'état d'esprit de la CFDT sur le rôle de la négociation, le rôle des parties prenantes, par rapport à l'entreprise, enfin, elle s'inspire aussi de notre démarche de donner le privilège à la négociation et le privilège à la RSE finalement ; donc, ça nous a parlé tout de suite, je dirais, d'avoir ce comité. » (CFDT, économiste, 18 juin 2014)

« La société civile parle aux élus. Parce que, jusqu'ici au CESE et dans les CESER, la société civile discute entre elle, se met d'accord ; et puis envoie ça à un conseil régional qui en fait ce qu'il veut ou à l'État qui en fait ce qu'il veut, voire rien du tout. Tandis que là, il y a un dialogue, enfin, c'est même plus qu'un dialogue parce que c'est à plusieurs parties, entre les élus des territoires et de l'État, les administrations aussi sont là et la société civile. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

Par suite, même si individuellement, chaque organisation ne semble pas évoluer de manière tangible, collectivement, leur production issue du CFE constitue bien un changement de politique publique dont la concrétisation sera opérée ensuite par sa codification (*i.e.* l'inscription dans le PLF 2014). Toutefois, comme certains membres du CFE l'ont énoncé, si la production du CFE ouvre bien à la codification, le comité n'est ni le législateur, ni le Parlement ; ce qui n'a évidemment pas exclu l'existence d'une dimension politique.

« Enfin, que Force Ouvrière n'est pas engagée par les avis émis par le Comité, que Force Ouvrière garde sa liberté d'expression, que l'organisation n'est pas du tout corédactrice d'un texte destiné à devenir un prochain projet de loi. Nous intervenons dans le cadre du mandat qui nous est confié par les adhérents de Force ouvrière. L'organisation défend les intérêts matériels et moraux de nos adhérents et son action s'inscrit dans le social pas le sociétal. Il ne faut pas mélanger les rôles. L'organisation n'est pas un co-législateur. » (FO 1, 13 juin 2014)

« Dans la mesure où, sur les textes en question, je n'aurais pas voté contre, ça ne m'a pas tellement gênée, personnellement, mais, on peut se poser des questions, mais est-ce qu'on est légitimes à voter ? On n'est jamais qu'une commission. On n'est pas le Parlement non plus. » (Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, UNAF, 30 avril 2014)

Chapitre 5. Codifications

Nous nous intéressons ici à l'entrée en jeu du Parlement qui définit l'assiette et le taux de l'impôt. En effet, la codification (c'est-à-dire l'inscription dans une loi) donne à voir les caractéristiques concrètes de l'instrument d'action publique, en l'occurrence la structure de la TICPE. Si les suites des travaux du CFE ont été traduites par un choix du gouvernement de ne retenir que l'introduction d'une contribution climat énergie (« composante carbone ») dans la TICPE, les parlementaires, lors du (des) processus législatif, ont débattu de ce choix et ont réintroduit un jeu sur le différentiel de fiscalité entre gazole et essence.

Ces productions du pouvoir législatif se sont déroulées depuis l'arbitrage gouvernemental (octobre 2014) et au cours des années suivantes (fin 2015)¹⁵⁵. Ainsi, le PLF pour 2014 a instauré la composante carbone dans la TICPE en donnant une valeur du carbone pour trois ans (7 €/t en 2014 ; 14,05 €/t en 2015 ; 22 €/t en 2016)¹⁵⁶. Au cours des débats, la résolution dite « Chanteguet » est citée ; cependant, d'autres processus législatifs seront aussi concernés, tant pour le jeu sur la fiscalité des carburants que pour inscrire dans la loi une valeur annuelle du carbone au delà de 2016 (la « trajectoire » carbone), que ce soit les différents PLF ou la loi sur la transition énergétique et la croissance verte¹⁵⁷. Nous nous sommes donc penchée sur l'élaboration de ces différents textes¹⁵⁸.

¹⁵⁵ Pour notre part, nous avons terminé notre enquête fin 2016.

¹⁵⁶ Voir en annexe les valeurs de la tonne de carbone et de l'évolution des carburants issues du rapport du rapporteur : au total, la composante carbone rapportera 340 millions € en 2014, 2410 millions € en 2015 pour atteindre 4050 millions € en 2016 ; la part due à l'essence étant respectivement 0, 170 et 350, et au diesel 0, 800, 1550. Est par ailleurs calculé le renchérissement du prix de vente au détail TTC de chaque produit énergétique, ce prix de vente comprenant l'intégration de la composante carbone au prix hors taxe, donc assujéti à la TVA (20%). Soit, en 2015 avec un tarif de 14,5 €/t de CO₂, un surcoût de 1,30 € pour un plein de 50 litres de supercarburant SP95 et de 1,45 pour la gazole (Eckert, 2013, Tome II, p. 479).

Eckert C. (rapporteur général, député), 2013, *Tome II. Examen de la première partie du projet de loi de finances. Conditions générales de l'équilibre financier. Volume 1 Examen des articles*, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395), N° 1428, Paris : Assemblée Nationale, 10 octobre 2013.

¹⁵⁷ Résolution « Chanteguet » – Assemblée nationale, 8 avril 2013, N° 908, Proposition de résolution pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable, p. 23-24. [En ligne] (consulté le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion0908.asp>

PLF 2014 – Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 : le projet de loi de finances 2014 a été déposé à l'Assemblée nationale le 25 septembre 2013 et adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale le 19 décembre 2013 (Dossier législatif en ligne (consulté le 6 janvier 2014) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/loi_finances_2014.asp)

PLF 2015 – Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 : le projet de loi de finances 2015 a été déposé à l'Assemblée nationale le 1^{er} octobre 2014 et adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale le 18 décembre 2014 (Dossier législatif en ligne (consulté le 1^{er} février 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/loi_finances_2015.asp)

PLFR 2015 – Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 : le projet de loi de finances rectificative 2015 a été déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2015 et adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale le 17 décembre 2015 (Dossier législatif en ligne (consulté le 1^{er} avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/collectif_budgetaire_2015.asp)

PLF 2016 – Le projet de loi de finances pour 2016 a été déposé à l'Assemblée nationale le 30 septembre 2015 et adopté en lecture définitive à l'Assemblée nationale le 17 décembre 2015 (Dossier législatif en ligne (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/loi_finances_2016.asp)

Loi TECV – Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : le projet de loi a été déposé le 30 juillet 2014 et adopté le 22 juillet 2015 (Dossier législatif-Loi TECV [en ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/transition_energetique_croissance_verte.asp)

¹⁵⁸ Nous n'avons pas été en mesure de réaliser une enquête approfondie de ces processus législatifs, notamment nous n'avons interrogé ni l'ensemble des parlementaires membres du CFE, ni d'autres parlementaires, rapporteurs des lois ou porteurs d'amendements entrant dans le champ des mesures fiscales ou

Nous testons ici l'hypothèse selon laquelle ce qui résulte des processus législatifs passe par des interactions réciproques entre parlementaires et acteurs extérieurs au Parlement, à la fois du fait de l'existence du CFE et de la particularité de l'écologie en France. Ainsi, plusieurs membres du CFE ont fait du lobbying auprès de parlementaires. Par ailleurs, le système majoritaire français a tendance à marginaliser les partis écologiques et à donner aux ONG environnementales un rôle pour promouvoir le changement en matière d'action publique (Lockwood *et alii*, 2017)¹⁵⁹, phénomène structurel que les élections de 2017 ont à nouveau démontré et que la réforme de la TICPE a également illustré. Par suite, le portage écologique est moins partisan qu'individualisé, les partis de gouvernement s'étant montrés peu intéressés d'une manière générale par l'écologie. Dans les processus qui nous intéressent ici, la commission du développement durable à l'Assemblée nationale, et notamment son président Chanteguet, ont été particulièrement mobilisés et actifs, en s'appuyant notamment sur des ONG mais aussi des experts économistes (en lien avec la tarification du carbone et la fiscalité environnementale). Toutefois, dans le champ de la fiscalité, le portage de la commission des finances est indispensable : ici, l'enjeu des recettes est primordial mais on trouve aussi quelques parlementaires de la commission des finances soucieux d'écologie.

Nous allons donc passer en revue ici les différents types d'interactions que nous avons pu identifier. Tout d'abord, celles, directes, des membres du CFE avec les parlementaires (V.I.). Ensuite, d'autres interactions se produisent lors de l'organisation de tables rondes ou de séminaires (V.II.). Dans les processus législatifs proprement dits, le député Chanteguet s'est mobilisé tant par la Commission du développement durable (V.III.) que pour l'inscription d'une trajectoire carbone au delà de 2016 (horizon enjoint pour le financement du CICE) (V.IV.).

V.I. Le SAV du président et le lobbying des membres du CFE

Les membres du CFE sont intervenus au moment du processus législatif de vote de la loi de finances pour 2014, sous la forme classique et plus directe du lobbying.

Plus spécifiquement, Christian de Perthuis s'est attaché à échanger directement avec les parlementaires, en vue de la codification de l'introduction de la contribution climat énergie dans la TICPE, à l'occasion du PLF 2014. Une sorte de service après vente, en particulier auprès de Christian Eckert¹⁶⁰ alors rapporteur du budget à la commission des finances, mais également auprès des parlementaires d'opposition (UMP ou UDI à l'époque) – même si ces derniers avaient voté la taxe carbone, une opposition de principe n'était pas à exclure (d'ailleurs, les débats en séances plénières ou en commission des finances ont bien mis en lumière une telle opposition visant à supprimer l'article concerné). Cependant, le président ne craignait pas une telle réaction de la part des parlementaires membres du CFE¹⁶¹. En revanche, Christian de Perthuis estime que le pouvoir législatif attend un peu d'attention de la part du pouvoir exécutif. Christian de Perthuis a joué le rôle de tiers intermédiaire, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat et, notamment, auprès des deux rapporteurs du Budget à la commission des finances. Pour autant, si ces derniers ont bien soutenu l'introduction de la composante carbone dans la TICPE, et bien que plus spécifiquement le sénateur François Marc ait bien fait adopté l'article correspondant du projet¹⁶² en commission des finances¹⁶³, les sénateurs en

environnementales qui nous intéressent ici (trajectoire carbone, par exemple). En revanche, nous avons eu accès à l'ensemble des dossiers législatifs des PLF successifs et de la loi TECV.

¹⁵⁹ Lockwood M., Kuzembo C., Mitchell C., Hoggett R., 2017, Historical institutionalism and the politics of sustainable energy transitions: A research agenda, *Environment and Planning C: Politics and Space*, Volume 35, issue 2, p. 312-333. DOI: 10.1177/0263774X16660561

¹⁶⁰ Député socialiste de 2007 à 2014 de la 7^{ème} circonscription de Meurthe-et-Moselle, puis secrétaire d'État au budget de 2014 à 2017, rapporteur général du budget de 2012 à 2014.

¹⁶¹ Par exemple, Martial Saddier, Fabienne Keller ou Laurence Rossignol (cette dernière étant socialiste).

¹⁶² Article 20 du projet de loi qui devient l'article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

¹⁶³ Voir les rapports des rapporteurs :

Marc F. (rapporteur général, sénateur), 2013, *Tome II. Fascicule 1. Les conditions générales de l'équilibre financier (Article liminaire et première partie de la loi de finances)*, Volume 1 : Examen des articles, Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, N° 156, Paris : Sénat, 21 novembre 2013.

Eckert C. (rapporteur général, député), 2013, Tome II. Examen de la première partie du projet de loi de finances. Conditions générales de l'équilibre financier. Volume 1 Examen des articles, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395), N° 1428, Paris : Assemblée Nationale, 10 octobre 2013.

séances plénières ont voté en majorité la suppression de l'article. D'une manière générale, le Sénat a rejeté la première partie du PLF 2014 (la seule débattue en séance avant rejet)¹⁶⁴.

« Je pense que j'ai fait un travail parallèle qui n'a pas du tout été vu par la plupart des gens du comité mais qui a été très important, c'est que j'ai vendu ma proposition à Monsieur Christian Eckert, qui à l'époque était rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, à Monsieur [François] Marc qui est rapporteur général du budget au Sénat, en plus Marc ça tombe bien, c'est un ancien prof de gestion à la fac de Rennes donc on se parle entre collègues ; j'ai bénéficié d'une complicité plus que passive de la commission développement durable de l'Assemblée nationale, Jean-Paul Chanteguet. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Et je pense que ce travail un peu relationnel avec le Parlement était très important. Parce que les parlementaires, qu'ils soient de droite, de gauche ou du centre, ils n'aiment pas du tout que l'exécutif fasse des choses sans les prévenir, donc le fait qu'ils aient été à l'amont associés à nos travaux a été, je crois, extrêmement utile lors de la discussion du projet de loi à l'Assemblée nationale et il ne vous a pas échappé que la composante carbone n'a pas été censurée par le conseil constitutionnel ; et pourquoi est-ce qu'elle n'a pas été censurée ? La première raison, c'est parce que aucun député de l'opposition n'a porté le truc devant le conseil constitutionnel et là, je peux vous assurer qu'il y a un petit travail de médiation avec le Parlement qui est très important. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Mais, j'ose espérer que ce travail n'a pas été inutile ; enfin, j'espère. Peut-être je me fais des illusions, et puis le travail vis-à-vis des parlementaires est quand même très important aussi, le fait qu'il y ait les élus est très important. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« Les deux [dans et hors comité], parce que je l'ai fait sans... j'ai évidemment prévenu les élus du comité que j'allais voir le rapporteur général, ça, c'est très important. Le Parlement a quand même souvent un peu l'impression d'être maltraité, on va dire, par l'exécutif. Quel que soit l'exécutif. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

Les actions auprès du pouvoir législatif sont le fait de nombre de membres du CFE, qui estiment qu'un travail de conviction et de démonstration du bien-fondé (ou non) des mesures proposées doit être entrepris. D'une manière générale, et habituelle, les acteurs qui défendent les mesures gouvernementales ont plus de chance de faire aboutir leur point de vue dès lors que la majorité des parlementaires est acquise au gouvernement. Cependant, il est avéré que les mesures environnementales ne clivent pas nécessairement les parlementaires d'un point de vue partisan. En revanche, les mesures fiscales sont plus susceptibles de le faire.

Pour autant, différents membres du CFE ont activé leurs routines de lobbying auprès des parlementaires, au premier rang desquels les ONG environnementales (par exemple, FNH et ses « notes blanches »). Ces dernières estiment ainsi que les mesures environnementales sont peu portées, ou portées par quelques parlementaires ; en outre, le caractère fiscal des mesures ici proposées introduit une difficulté en quelque sorte supplémentaire : l'enjeu environnemental doit ainsi être accommodé aux réticences fiscales.

« Il était nécessaire de convaincre l'Assemblée de mettre en place un impôt en plus ; on le voit aujourd'hui, par exemple, ce serait cette année [2014], ça aurait été impossible, je pense qu'on ne l'aurait pas fait l'année dernière, on n'aurait pas réussi cette année, ça aurait été complètement impossible. Donc, ça s'est passé par des rendez-vous. (...) Et concrètement après, c'est des rendez-vous avec leurs cabinets ou avec eux-mêmes, ça dépend des fois, et de l'importance qu'ils accordent au sujet. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Par ailleurs, ce lobbying auprès des parlementaires reste activé malgré la participation de parlementaires au CFE. Ainsi, WWF France, qui a peu fait de lobbying parlementaire sur le sujet qui nous intéresse, formule néanmoins l'intérêt, l'importance, de celui-ci ; notamment, parce que la présence de parlementaires aux réunions du CFE n'a pas tissé spontanément le lien avec le processus législatif et ses protagonistes.

¹⁶⁴ Séances du lundi 25 novembre 2013 (en 1^{ère} lecture) et du mardi 17 décembre 2013 (en 2^{ème} lecture). Les sénateurs ayant déposé des amendements demandant la suppression de l'article 20 (I-104, I-358 et I-509) étaient membres du groupe communiste républicain et citoyen, du groupe Union pour un Mouvement Populaire, du Rassemblement Démocratique et Social Européen, du groupe Radical de gauche et du groupe socialiste.

« Mais, en fait, en en discutant avec les autres ONG, on s'est rendu compte que le lobby au niveau des parlementaires est vraiment une étape clé [pour les questions fiscales], c'est là où on peut faire changer beaucoup de choses, et, dans l'absolu, même sur le fonctionnement du comité, même s'il y avait quelques députés, etc., on se rend compte qu'à partir du moment où il n'y a pas de volonté politique et qu'il n'y a pas le lien qui est fait ensuite avec le processus législatif (avec les parlementaires et également les cabinets qui travaillent sur le projet de loi de Finances) et bien au final les propositions du comité n'aboutissent pas à grand chose. » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Ce qui renvoie en fin de compte à une personnalisation du travail politique et à l'identification de parlementaires spécialisés. D'autres membres du CFE, qui font du lobbying pour faire valoir leur point de vue, vont citer les élus avec lesquels ils ont l'habitude d'échanger, notamment parce qu'ils leur sont favorables. Par exemple, l'adjointe au secrétaire général de la CGPME évoquera « nos » élus :

« Nous, nos élus, ça va être, on avait parlé de ce sujet avec les rapporteurs généraux des budgets ; on en avait parlé, nous, on envoie assez largement nos amendements (...). Alors, au début, les parlementaires étaient plutôt présents, ils l'étaient moins dans les derniers échanges, mais on l'envoie assez largement... » (Adjointe au secrétaire général, CGPME, 27 juin 2014)

Plus concrètement, les lobbyistes rédigent des propositions d'amendements qu'ils espèrent faire défendre par ces élus. Cependant, selon la chargée de mission de WWF, les PLF sont élaborés et votés sur la base de textes constitués de mesures nombreuses et relativement techniques, dont le suivi précis n'est pas aisé. En l'occurrence, là aussi, le lien entre les travaux du CFE et le suivi de sa traduction dans la loi de finances apparaît distendu. Ou pour le moins, difficile à garantir.

« On se rend compte qu'au niveau des discussions du parlement il peut y avoir des choses importantes qui passent sans véritable concertation avec les parties prenantes, alors qu'en parallèle il y a tous ces travaux qu'on fait au sein du comité, tous ces débats, on dépense une énergie folle et finalement ça n'aboutit pas ; c'est pour ça que je disais il y a aussi ce travail au niveau de l'Assemblée et du Sénat qui est finalement essentiel et peut-être plus stratégique que l'investissement au sein du comité. Mais en même temps le suivi législatif de la loi de finances, c'est un travail considérable, c'est très technique, il y a énormément de choses, avec tous les amendements déposés, c'est énorme ! » (Chargée de mission Politiques publiques, WWF France, 13 mai 2014)

Les trois ONG – FNH, RAC et FNE – se sont montrées les plus actives en termes de communication sur les thèmes qui nous intéressent ici. Que ce soit la plaquette *Contribution climat-énergie. La comprendre, c'est l'adopter*¹⁶⁵ ou bien l'appel *Stop aux subventions à la pollution*¹⁶⁶, ces deux opérations de communication ont également visé les parlementaires auxquels les documents ont été distribués.

V.II. Formes d'interactions publiques

Ces trois ONG – FNH, RAC et FNE – ont également contribué à l'organisation et à l'animation d'un débat *Les entretiens de la fiscalité écologiques*, plus directement en lien avec le CFE. Tenus à l'Assemblée nationale, un tel dispositif permet une mise en scène publique des enjeux et une rencontre plus directe entre (quelques) parlementaires, experts et groupes d'intérêt. La table ronde est organisée conjointement par la Commission de développement durable de l'Assemblée nationale (Jean-Paul Chanteguet) et le CFE (Christian de Perthuis)¹⁶⁷ sur « Les bénéfices économiques, sociaux et environnementaux d'une fiscalité écologique » le 16 octobre 2013. La table ronde animée

¹⁶⁵ Plaquette téléchargée sur le site de FNH, signée par RAC, FNE et FNH. [En ligne] (consultée le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : http://think-tank.fnh.org/sites/default/files/documents/publications/plaquette_fnh_contribution_climat_energie.pdf

¹⁶⁶ Appel signé par le RAC et FNH [En ligne] (consulté le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.stopsubventionspollution.fr>

¹⁶⁷ L'invitation indique que cette réunion est également organisée au titre de la Chaire Économie du Climat à l'occasion de la venue à Paris de deux collègues économistes du développement durable de Christian de Perthuis : Larry Goulder, professeur à l'université de Stanford et, Frank Convery, professeur à l'université de Dublin qui ont chacun fait un exposé, le premier sur le double dividende et le deuxième sur l'introduction de la taxe carbone en Irlande.

Programme en ligne : http://www.foes.de/pdf/2013-10-31_invitation_entretiens_de_la_fiscalite_ecologique.pdf (consulté le 6 février 2015)

par FNH, FNE et le RAC comprend la participation de la CLCV, de la CFDT et de la Fondation Abbé Pierre.

« On a fait une conférence, *les entretiens de la fiscalité écologique* ont été organisés par Jean-Paul Chanteguet au même moment [16 octobre 2013], où on a fait intervenir des experts, justement de la précarité énergétique, des gens qui sont sur le terrain, qui se rendent compte des problèmes. C'était vraiment sensibiliser autour de la fiscalité écologique, l'intérêt que ça pouvait représenter. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Pour les ONG, il s'agit de pédagogie et de convaincre.

« Christian [de Perthuis] veut aussi réaliser une conférence avec des experts internationaux pour montrer que ça avait marché à l'étranger, donc, c'est tout un travail de pédagogie à l'Assemblée, puisque c'était crucial d'avoir l'Assemblée derrière nous, c'était essentiel. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Dans le même temps, se tient le débat sur la transition énergétique auquel contribue la Commission du développement durable, qui, dès octobre 2012, est le lieu d'organisation de tables rondes et d'auditions d'un certain nombre d'experts sur la dimension énergétique de la transition écologique¹⁶⁸.

Parmi les parlementaires identifiés sur le thème de l'énergie et de la fiscalité¹⁶⁹, on trouve la sénatrice Fabienne Keller, également membre du CFE. Selon la sénatrice, cette catégorie d'action – groupe de travail, table ronde, séminaire réunissant parlementaires, experts et groupes d'intérêt – est bien un moyen de garder certains enjeux sur l'agenda. Notamment de la commission des finances, à la fois parce qu'elle en est vice-présidente et parce que c'est la commission qui se retrouve en première ligne pour les PLF et toute politique fiscale.

« J'ai monté un groupe de travail... J'essaie de faire bouger... J'ai encore vu l'administrateur avec lequel j'ai travaillé sur la partie marché du carbone et je lui disais, comme ce n'est plus mon domaine, il faut que je fasse du lobbying interne à la commission des finances, on fait une petite table ronde, on fait venir quelqu'un de la commission européenne, un industriel qui représente les entreprises assujetties aux quotas, on les connaît, ou leurs successeurs parce que le temps passe, mais ce n'est pas compliqué, un de Perthuis ou... ; et puis on fait un point, état du marché du carbone, fiscalité carbone, montée en puissance de la fiscalité... » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

La manière de faire – actions dans les commissions sénatoriales, dans des débats, au niveau national et européen, ou dans les médias, auprès des ministres selon les sujets... – de Fabienne Keller illustre bien comment certains parlementaires peuvent concrètement s'approprier un sujet et le diffuser au sein de leur assemblée (comme en dehors). C'est en ce sens que l'on peut observer la personnalisation de certains sujets (la sénatrice estime qu'elle est considérée un peu comme spécialiste de la fiscalité écologique, des mécanismes de compensation...), plus liée aux individus qu'aux partis politiques.

« Je partage volontiers mes convictions et ma connaissance avec tout le monde. C'est assez informel et, dès qu'il y a un débat sur le sujet, j'essaie d'y participer. Si je suis invitée

¹⁶⁸ Chanteguet J.-P. (député, président), 2013, Contribution au débat sur le volet énergétique de la transition écologique, *Rapport d'information* N° 1122, déposé par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, 11 juin (273 p.) [En ligne] (consulté le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1122.asp>.

¹⁶⁹ Ces dernières années, la fiscalité environnementale, ses incohérences ou son inefficacité, a régulièrement fait l'objet de rapports parlementaires. On peut citer :

Bricq N. (Sénatrice, rapporteure générale), 2011, *Les prélèvements obligatoires et leur évolution*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, N° 64, Paris : Sénat, 113 p. (cité par le RAC)

Aïchi L. (rapporteure), Husson J.-F. (président), 2015, *Le coût économique et financier de la pollution de l'air*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête, N° 610, Paris : Sénat, 306 p.

Montgolfier A. (de) (rapporteur général), 2016, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, N° 110, Paris : Sénat, 36 p. + annexe : Communication de la cour des comptes à la commission des finances (206 p.).

Cour des comptes, 2016, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, Communication à la commission des finances du Sénat, Septembre. [En ligne] (consulté le 2 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/L-eficacite-des-depenses-fiscales-relatives-au-developpement-durable>

ou si c'est un débat ouvert. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

« Moi, j'ai une ligne, je suis défenseure de la fiscalité écologique parce que j'y crois sur le fond, comme je viens de vous l'exprimer, donc, chaque opportunité, chaque initiative, même si elle n'atteint pas, elles sont toujours imparfaites ; moi, j'y participe, je soutiens la démarche, je dis mes convictions, et je pense que c'est aussi comme ça qu'on va avancer. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

Cependant, Fabienne Keller, en campagne pour les élections municipales de 2014 à Strasbourg, ne s'est pas impliquée de manière visible sur ce sujet au moment des travaux sénatoriaux sur le PLF 2014.

V.III. La résolution « Chanteguet » : les interactions avec des économistes et des ONG

Jean-Paul Chanteguet, député socialiste¹⁷⁰, a été cité par plusieurs de nos interlocuteurs et identifié à la fois pour son portage des enjeux de fiscalité écologique et pour son activisme au sein de l'Assemblée nationale tout au long de la mandature 2012-2017, et plus spécifiquement lors des processus législatifs qui ont concerné la réforme ou les ajustements de la TICPE.

Pour le sujet qui nous intéresse – la codification de la CCE et le rapprochement de la fiscalité des carburants gazole et essence – l'action du député s'est notamment appuyée sur sa fonction de président de la commission du développement durable, présidence qu'il obtient en 2012, au changement de législature. En tant que tel, et en accord avec des membres socialistes de la commission, Jean-Paul Chanteguet inscrit à l'agenda de cette dernière le thème de la fiscalité écologique.

« Mais lorsque je remonte un petit peu dans le temps, et vous l'avez fait, lorsque je suis arrivé à ces responsabilités, nous avons considéré dans le cadre des réflexions que nous conduisons qu'il fallait conduire une réflexion spécifique sur la fiscalité écologique. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

« Alors, "on", ce sont des parlementaires du groupe socialiste de la commission du développement durable. Dans le cadre des échanges réguliers que nous avons, nous étions un certain nombre à penser que la fiscalité écologique était un outil, était l'outil indispensable de la réorientation de notre modèle de développement ; que c'était par la fiscalité écologique que nous pourrions réorienter notre modèle de développement. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Pour ce faire, les parlementaires ont rencontré notamment les personnalités identifiées sur le sujet de la tarification du carbone. Parmi lesquelles Christian de Perthuis qui fait ainsi partie des références intellectuelles et cognitives de la Commission du développement durable.

« Donc, nous nous sommes dit il faut qu'on travaille sur la fiscalité écologique ; ce travail nous a conduit à rencontrer par exemple Christian de Perthuis, à rencontrer Monsieur Quinet [Alain] puisqu'il avait travaillé sur le rapport avec Rocard. Donc, on avait vu Monsieur Quinet, on avait vu Christian de Perthuis. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

« Christian de Perthuis avait beaucoup écrit et donc, pour nous, c'était une référence. Et je me souviens de cette première réunion avec Christian de Perthuis : je dois dire que notre première rencontre avait été une rencontre très forte, parce que nous avons très vite compris que nous partagions la même vision des choses. Et, il est devenu presque immédiatement pour nous un référent, dans ce domaine là. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Des interactions avec des experts, économistes ou ONG vont s'intensifier à l'occasion de la mise en forme écrite de l'intérêt des députés de la Commission durable ainsi que d'autres pour l'enjeu de la fiscalité écologique.

Au sein de l'Assemblée nationale, les parlementaires de la Commission du développement durable vont en effet prendre une résolution, intitulée *Proposition de résolution pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable*, afin de promouvoir le thème de la fiscalité écologique. Dénommée résolution « Chanteguet », cette production écrite est qualifiée par son porteur d'acte

¹⁷⁰ Indre (1^{ère} circonscription) depuis 1997 jusqu'au 18 juin 2017.

pédagogique – auprès des parlementaires – et politique – en tant que prise de position sur le thème dans une perspective de développement « soutenable »¹⁷¹.

« Oui, c'est important pour la prise de conscience, oui, parce que, si vous voulez, l'objectif de cette proposition de résolution, c'était de faire de la pédagogie, et de la pédagogie en direction des parlementaires. C'était ça, c'était un acte pédagogique. C'est un acte politique et un acte pédagogique. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Selon Jean-Paul Chanteguet, le choix d'une telle action s'est porté sur l'instrument à la disposition des parlementaires de la Commission du développement durable vs une proposition de loi sur la fiscalité, hors de leur portée et qui relèverait davantage de la Commission des finances.

« Puisque nous n'étions pas en mesure de déposer une proposition de loi sur la fiscalité écologique, donc nous avons utilisé l'outil, que nous donne le règlement intérieur, de la proposition de résolution. L'intérêt de la proposition de résolution, c'est que ça permet aux parlementaires de se positionner sur des objectifs et des orientations ; là, concernant la fiscalité écologique. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Le député mentionne notamment également des députés, membres de la commission des finances, qui ont soutenu la proposition ; plus spécifiquement, Christian Eckert, à l'époque rapporteur général du budget (notamment pour le PLF pour 2014).

La résolution est élaborée et rédigée en parallèle mais aussi en connexion avec les travaux du CFE : en particulier, Christian de Perthuis est mis à contribution en tant que président du CFE.

« Donc, nous avons décidé de retenir cet outil et là, après, je dirais en pleine concertation avec Christian de Perthuis et d'autres acteurs... Alors, et donc, Christian de Perthuis, lui, devient président du comité pour la fiscalité écologique et il nous explique ce qu'il fait, ses travaux et nous, de notre côté, on réfléchit sur notre proposition de résolution. Tout ça s'est fait en parallèle, et puis on a abouti donc à notre proposition de résolution qui a été lue, relue par bien entendu Christian [de Perthuis], par Guillaume Sainteny. Éloi Laurent [économiste]. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

À propos de la rédaction de la résolution, Jean-Paul Chanteguet cite FNE, Negawatt avec Thierry Salomon (vice-président) et Yves Marniac (porte-parole) ainsi que FNH et Matthieu Orphelin. Ce que le chargé de projet de FNH, membre du CFE nous a confirmé.

« Donc, là, par exemple, cette résolution [N° 908, 8 avril 2013], on a aussi contribué à l'écrire. On travaille, nous, de toute façon, de façon assez proche avec Jean-Paul Chanteguet parce qu'il est président de la Commission développement durable et qu'on a des objectifs qui sont assez proches finalement. Donc, ça, c'était pour l'Assemblée. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

Ces personnalités extérieures font office de référents sur le thème de la fiscalité écologique arrimée au développement durable, garantissant le bien-fondé du thème et de la pédagogie ainsi diffusés auprès des parlementaires.

« Nous, on avait besoin, si vous voulez, de ces avis là, c'était indispensable, c'est un sujet compliqué, il faut bien le reconnaître. Par exemple, l'avis de Guillaume Sainteny était pour nous important puisqu'en plus il avait fait un gros travail sur la biodiversité, la fiscalité. Nous avons comme ça des référents. Moi, j'appartiens à un groupe, ou un parti politique qui dans ce domaine là a beaucoup de progrès à faire. Et pour nous, déposer la proposition de résolution, c'était déjà un acte fort. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

En tant que député socialiste, Jean-Paul Chanteguet s'est réjoui d'une signature conjointe de son groupe politique (dont Christian Eckert, rapporteur du Budget à l'époque) mais également des députés écologistes. Une manière de verdir son groupe politique.

« Donc, nous avons avancé, on l'a présentée, elle a été débattue, acceptée ; alors, elle a été signée, si vous voulez, pour nous, c'était important, elle a été signée par le groupe socialiste mais aussi par des écologistes, des députés écologistes. Et puis, peu de temps après – on l'a fait adoptée en avril 2013 –, Christian de Perthuis a fait sa proposition, et là, je dirais qu'on a travaillé ensemble. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

¹⁷¹ Voir en annexe la reproduction de son article unique.

En vue de la tenue de la COP 21 à Paris, Jean-Paul Chanteguet accompagné par ses collègues du groupe socialiste et des députés écologistes ont remobilisé le même outil en signant une nouvelle résolution en novembre 2015, suivant le même sillon vers une société bas carbone¹⁷².

Selon les ONG environnementales, pour lesquelles les parlementaires ont effectivement un rôle à jouer, l'adoption de la résolution sur la fiscalité écologique et l'action de son porteur, Jean-Paul Chanteguet, ont constitué un acte important.

« Il y a par exemple Jean-Paul Chanteguet qui a joué un rôle crucial puisqu'il a réussi à faire passer une résolution pour la fiscalité écologique à l'Assemblée, et donc ça, pour moi, c'était un des signaux forts envoyés par l'Assemblée au gouvernement en disant : on veut de cette fiscalité carbone, on est prêts à l'assumer, nous, députés de la majorité et, d'ailleurs, il y avait aussi le diesel, diesel et fiscalité carbone, ça a été voté par tout le groupe PS + EELV, donc, ça, c'est vraiment une résolution qui était très très importante. » (Chargé de projet Mobilité Fiscale, FNH, 6 mai 2014)

Lors des travaux concernant le vote de la loi de finances pour 2014 – celle qui a donc fixé le prix du carbone jusqu'en 2016 – la résolution dite « Chanteguet » a été effectivement mobilisée à plusieurs occasions. Par exemple, Christian Eckert¹⁷³, rapporteur du budget à la Commission des finances, qui l'a signée, la cite dans son tome I (p. 44)¹⁷⁴ ; durant les débats en séance plénière¹⁷⁵, Denis Baupin¹⁷⁶, également signataire, y fait référence (p. 10248). En revanche, dans les travaux du Sénat¹⁷⁷, qui n'a d'ailleurs pas voté le budget, il n'en fût jamais question. L'Assemblée nationale, qui a le dernier mot dans le processus de vote des lois, a bien voté au final l'article 20 du PLF 2014.

V.IV. La trajectoire du prix du carbone : endurance du législateur face à l'exécutif

Les parlementaires ne vont pas s'arrêter à la résolution et à la loi de finances pour 2014 et vont agir pour inscrire dans les textes la poursuite de la tarification du carbone au delà de 2016 jusqu'en 2030¹⁷⁸. Dans ces processus, ce sont des interactions entre parlementaires et membres du gouvernement qui ont joué. Deux occasions successives vont leur permettre d'agir : le vote de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte¹⁷⁹ (TECV) ; le vote de la loi de finances

¹⁷² Assemblée nationale, 13 novembre 2015, N° 3219, *Proposition de résolution pour accéder, au-delà de la COP 21, à une société bas carbone*, 17 p., [En ligne] (consulté le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3219.asp>

¹⁷³ Député socialiste de 2007 à 2014 de la 7^{ème} circonscription de Meurthe-et-Moselle, puis secrétaire d'État au budget de 2014 à 2017, rapporteur général du budget de 2012 à 2014.

¹⁷⁴ Eckert C. (rapporteur général, député), 2013, *Tome I. Rapport général*, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395), N° 1428, Paris : Assemblée Nationale, 10 octobre 2013.

¹⁷⁵ PLF 2014 – 1^{ère} séance du lundi 21 octobre 2013 à l'Assemblée nationale, p. 10248. Assemblée Nationale, 2013, 1^{ère} séance du lundi 21 octobre 2013, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session ordinaire de 2013-2014, p. 10228-10261. [En ligne] (consulté le 6 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2013-2014/20140030.pdf>

¹⁷⁶ Député de 2012 à 2017, Europe Écologie les Verts puis non inscrit.

¹⁷⁷ Marc F. (rapporteur général, sénateur), 2013, *Tome I. Le budget de 2014 et son contexte économique et financier*, Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, N° 156, Paris : Sénat, 21 novembre 2013.

Marc F. (rapporteur général, sénateur), 2013, Tome II. Fascicule 1. Les conditions générales de l'équilibre financier (Article liminaire et première partie de la loi de finances), Volume 1 : Examen des articles, Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finance pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, N° 156, Paris : Sénat, 21 novembre 2013.

Sénat, 2013, Séance du lundi 25 novembre 2013, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session ordinaire de 2013-2014, Article 20, p. 12096-12111. [En ligne] (consulté le 6 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201311/s20131125/s20131125.pdf>

Sénat, 2013, Séance du mardi 17 décembre 2013, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session ordinaire de 2013-2014, Rejet d'un projet de loi en nouvelle lecture p. 13107-13125. [En ligne] (consulté le 6 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201312/s20131217/s20131217.pdf>

¹⁷⁸ Voir en annexe tableau chronologique des amendements successifs débattus pour aboutir à l'inscription d'une trajectoire annuelle de la valeur du carbone.

¹⁷⁹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

rectificative pour 2015¹⁸⁰.

« Par contre, et là, c'est l'action que nous avons conduite dans le cadre de la loi sur la transition énergétique, nous avons considéré à l'époque que la trajectoire que nous devons fixer pour le prix de la tonne de carbone, cette trajectoire devait être fixée jusqu'en 2030. Et nous avons indiqué le prix de 100€ la tonne de carbone dans la loi sur la transition énergétique. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Les protagonistes gouvernementaux ont changé : en avril 2014, Ségolène Royal a été nommée ministre de l'Environnement, de l'Énergie et de la Mer, chargée des Relations internationales sur le climat et Christian Eckert est devenu secrétaire d'État chargé du Budget au Ministère des Finances et des Comptes publics. Tous deux ont été réticents à aller plus loin dans la tarification du carbone.

Tout d'abord, c'est au cours du processus de vote de la loi TECV¹⁸¹ que les valeurs de la tonne de carbone – 56 € en 2020 et 100 € en 2030 – vont être intégrées à l'article 1 de la loi ; et ce, avec le concours des deux chambres (en amont, il y avait un groupe de travail sur le projet de loi TECV coprésidé par Laurence Tubiana et Francis Rol-Tanguy¹⁸² dont certains membres du CFE, par exemple UNAF, faisaient partie). En deux temps. En commission spéciale, les députés Chanteguet et Leroy vont faire adopter un amendement¹⁸³ ajoutant un alinéa à l'article 1 du projet de loi TECV, alinéa qui inscrit dans le texte l'augmentation progressive de la contribution climat énergie dont le projet de loi ne faisait aucune mention.

« Ça ne figurait pas dans l'article 1 cette proposition, mais, en cohérence, nous avons considéré, c'était une évidence pour nous, il fallait utiliser le projet de loi transition énergétique pour parler de la trajectoire carbone puisqu'il fallait que dans cette loi qui, quand même, est une loi de moyen et long terme, il fallait donner aux acteurs économiques de la visibilité, donc, c'était bien le lieu, l'endroit où nous devons parler de la fiscalité carbone et d'évolution du prix de la tonne de carbone. Enfin, c'était évident. Mais, nous nous sommes heurtés quand même à un certain nombre de difficultés. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

En revanche, la ministre, qui accepte cet ajout, s'oppose à ce que le nouvel alinéa précise la valeur à atteindre pour 2030 (100 €)¹⁸⁴. Cet ajout sera bien conservé lors de son passage en 1^{ère} lecture au Sénat (pour cette loi, c'est la commission des affaires économiques qui était en première ligne¹⁸⁵). C'est d'ailleurs d'abord au Sénat, en deuxième lecture¹⁸⁶, que la précision des valeurs de la tonne de carbone pour 2020 et 2030 seront adoptées par l'adoption de deux amendements identiques¹⁸⁷, l'un défendu par Chantal Jouanno¹⁸⁸, l'autre par Ronan Dantec, Joël Labbé et les membres du groupe

¹⁸⁰ Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

¹⁸¹ Le processus a duré un an : le projet de loi a été déposé le 30 juillet 2014 et adopté le 22 juillet 2015 (Dossier législatif-Loi TECV [en ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/transition_energetique_croissance_verte.asp

¹⁸² Laurence Tubiana est directrice de la chaire développement durable de Sciences Po Paris, présidente (et fondatrice) de l'IDDRI (Institut du développement durable et des relations internationales). Le 3 juin 2014, Laurence Tubiana a été officiellement chargée des négociations sur le changement climatique par le Conseil des ministres et chargée de négocier l'accord international issu de la conférence internationale sur le climat COP21 prévue à Paris en décembre 2015.

Francis Rol-Tanguy, IPEF, avait été nommé en décembre 2012 délégué interministériel à la fermeture de la centrale nucléaire et à la reconversion du site de Fessenheim, puis directeur de cabinet de Philippe Martin, ministre de l'Écologie en octobre 2013, et conseiller de Ségolène Royal jusqu'en septembre 2014.

¹⁸³ N° 1252 (rect).

¹⁸⁴ Bareigts E, Battistel M.-N., Buis S., Baupin D., Plisson Ph. (députés), 2014, *Tome I.*, Rapport fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (n° 2188), N° 2230, Paris : Assemblée nationale, 27 septembre 2014. Voir p. 68-71.

¹⁸⁵ Ladislav Poniatowski (groupe Les Républicains) était rapporteur.

¹⁸⁶ Poniatowski L. (sénateur), 2015, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, N° 529, Paris : Sénat, 17 juin 2015. Voir p. 35, 267, 317-318.

¹⁸⁷ Com-128 et Com-104.

¹⁸⁸ Sénatrice de Paris (groupe Union des Démocrates et Indépendants – UC).

écologiste¹⁸⁹, sans réelles difficultés, si l'on en juge par les rapports et les comptes rendus des débats. Au contraire des travaux à l'Assemblée nationale. Quatre groupe de députés – socialistes, écologistes et non inscrits – vont déposer quatre amendements identiques portés respectivement par Jean-Paul Chanteguet, Denis Baupin, Bernard Pancher et Joël Giraud, qui reprennent la rédaction des amendements sénatoriaux. Malgré l'avis défavorable émise par Éricka Bareigts, rapporteure, la commission spéciale adoptera ces amendements¹⁹⁰. Dans la foulée, la ministre Ségolène Royal fera volte-face en séance publique et donnera un avis favorable à l'inscription dans la loi de cette trajectoire d'évolution du prix du carbone « pour donner de la visibilité aux acteurs économiques et améliorer leur compétitivité »¹⁹¹. Selon Jean-Paul Chanteguet, Ségolène Royal ne s'est finalement plus opposée à l'amendement car celui-ci ayant été voté en commission, la ministre présentait qu'il en serait de même en séance plénière, qui se tenait peu après.

« Parce qu'en commission [spéciale], on l'avait votée, si vous voulez. En commission, le PS avait voté, les écolos, l'UDI avaient voté. Ça a été voté en commission spéciale parce que en particulier Jean-Yves Caultet [Yonne], qui était notre responsable à nous, du groupe socialiste, a soutenu la proposition. Alors, c'est moi qui ai présenté, après je me suis en retrait ; Cécile Duflot est intervenue derrière, Bertrand Pancher et puis Jean-Yves Caultet, et donc là, on a tenu bon, si vous voulez, et puis on est passé au vote et puis on l'a emporté. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Une fois cette inscription législative obtenue, Jean-Paul Chanteguet et consorts ont poursuivi leur sillon pour assurer la concrétisation et la pérennité de la tarification du carbone dans le temps, qui dépendent de la loi de finances. Dans la chronologie des PLF, c'est d'abord le PLF pour 2016 qui est mis en débat¹⁹². Dans celui-ci, comme d'ailleurs dans le PLF précédent pour 2015, seul le jeu sur la fiscalité des carburants est prévu, respectivement pour inciter à moins consommer le gazole¹⁹³ et abonder aux finances de l'AFITF après suspension puis abandon de la taxe kilométrique sur les poids lourds¹⁹⁴. Cependant, ce sont tout d'abord les députés Caultet et Chanteguet qui font adopter un amendement de trajectoire du prix du carbone par la commission de développement durable¹⁹⁵, qui ne

¹⁸⁹ Ronan Dantec est sénateur de la Loire-Atlantique et Joël Labbé sénateur du Morbihan, tous deux membres du groupe écologiste.

¹⁹⁰ Bareigts E, Battistel M.-N., Buis S., Baupin D., Plisson Ph. (députés), 2015, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner, en vue de la lecture définitive, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, N° 3004, Paris : Assemblée nationale, 22 juillet 2015. Voir p. 5, 9-14.

¹⁹¹ Assemblée Nationale, 2015, 1^{ère} séance du mercredi 22 juillet 2015, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session extraordinaire de 2014-2015, p. 7053-7088. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr/2014-2015-extra/20151024.pdf> Voir : p.7070-7072.

¹⁹² Le PLF pour 2016 a été déposé à l'Assemblée nationale en 1^{ère} lecture le 30 septembre 2015. (Dossier législatif-Budget : loi de finances 2016 [en ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/loi_finances_2016.asp

¹⁹³ Pour le PLF pour 2016, l'article 8 *bis* propose un jeu -1ct€ sur l'essence et +1ct€ sur le gazole. Source :

Projet de loi de finances pour 2016, enregistré à l'Assemblée nationale le 30 septembre 2015 N° 3096, p. 16. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3096.asp>

¹⁹⁴ Pour le PLF 2015, l'article 20 propose le relèvement du tarif de TICPE de 2 c€/l et l'affectation d'une part de ce produit à l'AFITF (estimé à 807 moi €). Sources :

Rabault V. (députée, rapporteure générale), 2014, *Tome I. Rapport général*, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234), N° 2260, Paris : Assemblée Nationale, 9 octobre 2014, p. 159-160.

Montgolfier A. (de) (sénateur, rapporteur général), 2014, *Tome II. Fascicule 1. Les conditions générales de l'équilibre financier (Article liminaire et première partie de la loi de finances). Volume 1 : Examen des articles*, Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2015, adopté par l'Assemblée nationale, N° 108, Paris : Sénat, 20 novembre 2014, p. 289-296.

Projet de loi de Finances 2015, Présentation de la LFPF 2014 – 2019, dossier de presse, 1^{er} octobre 2014, présenté par Michel Sapin, Ministre des Finances et des Comptes publics, Christian Eckert, Secrétaire d'État chargé du Budget, p. 17.

¹⁹⁵ Amendement N° I-CD 14, présenté par M. Caultet et M. Chanteguet [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3096A/CIION-DVP/CD14.asp>

Caultet J.-J. (député), 2015, *Avis* présenté au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096), N° 3116, 8 octobre 2015, Paris : Assemblée nationale. Voir p. 23-24.

sera pas retenu ensuite. Lors de la discussion en séance, les députés écologistes ont fait une deuxième tentative en défendant un amendement qui propose également de préciser la trajectoire d'augmentation de la taxe carbone pour 2016, 2017, 2018¹⁹⁶. Mais les députés retireront leur amendement après que Christian Eckert, secrétaire d'État au Budget, ait renvoyé cette possibilité aux débats sur le PLF rectificatives pour 2015 tout en annonçant, à cette occasion, que le gouvernement proposait bien un tarif pour 2017, mais seulement pour 2017¹⁹⁷.

Le PLFR 2015 est déposé à l'Assemblée nationale le 13 novembre 2015, date que marque le début des travaux pour cette loi et, donc, celui de la reprise des hostilités. En effet, le PLFR 2015 énonce une valeur de la tonne de carbone pour 2017¹⁹⁸ et c'est bien ce qui sera mis en débat en 1^{ère} lecture. Toutefois, Valérie Rabault, rapporteure générale du Budget, pose de premiers jalons qui annoncent son soutien à la précision de la trajectoire du prix du carbone en reprenant à son compte l'amendement porté par Jean-Paul Chanteguet mais non soutenu¹⁹⁹. Ainsi, dans son rapport²⁰⁰, la rapporteure fait le lien avec la loi de transition énergétique (article 1^{er}), qui fixe les valeurs de la tonne de carbone auxquelles le gouvernement doit parvenir (56 € en 2020 ; 100 € en 2030). En partant de 22 € en 2016 (loi de finances pour 2014), la rapporteure indique que « cet engagement ne pourra être tenu que si la taxation des énergies fossiles est régulièrement relevée avant ces échéances » (p. 242). La députée donne ainsi les estimations de l'augmentation de la valeur fiscale de la tonne de carbone de 8,5 €/an d'ici 2020, puis de 4,4 €/an de 2021 à 2030. Ce qui revient bien aux valeurs qui seront finalement retenues : 30,5 € en 2017, 39 € en 2018 et 47,5 € en 2019. C'est en séance publique²⁰¹ que Jean-Yves Cautlet soutiendra un amendement identique²⁰², qui sera adopté contre l'avis du gouvernement. Comme dans les processus précédents, les sénateurs supprimeront l'article ainsi ajouté²⁰³ et, en nouvelle lecture, ce seront Valérie Rabault (en commission des finances²⁰⁴ et en

¹⁹⁶ Amendement N° I-351, présenté par Mme Sas, M. Alauzet, Mme Abeille, Mme Allain, Mme Attard, Mme Auroi, M. Baupin, Mme Bonneton, M. Cavard, M. Coronado, M. de Rugy, Mme Duflo, M. François-Michel Lambert, M. Mamère, Mme Massonneau, M. Molac, Mme Pompili et M. Roumegas [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3096A/AN/351.asp> discuté en séance publique à l'Assemblée nationale en 3^{ème} séance du jeudi 15 octobre 2015.

¹⁹⁷ Assemblée Nationale, 2015, 3^{ème} séance du jeudi 15 octobre 2015, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, Session ordinaire de 2015-2016, p. 8229-8254. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr/2015-2016/20160017.pdf> Voir: p. 8251-8254.

¹⁹⁸ 30,5 € (article 11), valeur à laquelle est ajouté un nouveau jeu sur la fiscalité des carburants pour « encourager à l'utilisation du super sans plomb 95-E 10 (article 12). Soit : une baisse de 2 centimes par litre pour la SP95-E10, aucun impact pour les autres essences, une hausse de 1 centime pour le gazole / en sus des tarifs TICPE déjà prévus pour 2016 au titre de la contribution climat énergie : +1,7 centimes pour les essences et 2 centimes pour le gazole.

Rabault V. (députée, rapporteure générale), 2015, *Tome I. Exposé général. Examen des articles*, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 (n° 3217), N° 3282, Paris : Assemblée Nationale, 26 novembre 2015. Voir p. 231-267.

¹⁹⁹ Amendement N° CF227, présenté par M. Chanteguet, M. Cautlet, M. Olivier Faure et M. Arnaud Leroy [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3217/CIION_FIN/CF227.asp

²⁰⁰ Rabault V. (députée, rapporteure générale), 2015, *Tome I. Exposé général. Examen des articles*, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 (n° 3217), N° 3282, Paris : Assemblée Nationale, 26 novembre 2015.

²⁰¹ Assemblée Nationale, 2015, 1^{ère} séance du mardi 1^{er} décembre 2015, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session ordinaire de 2015-2016, p. 10130-10175. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr/2015-2016/201600073.pdf> Voir p. 10169.

²⁰² Amendement N° 144 présenté par M. Chanteguet, M. Cautlet, M. Olivier Faure et M. Arnaud Leroy [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3217/AN/144.asp>

²⁰³ Montgolfier A. (de) (sénateur, rapporteur général), 2015, *Tome I : Rapport*, Rapport fait au nom de la Commission des finances, sur le projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée Nationale, pour 2015, N° 229, Paris : Sénat, 9 décembre 2015, p. 111-131.

²⁰⁴ Rabault V. (députée, rapporteure générale), 2015, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 modifié par la Sénat (n° 3344), N° 3347, Paris : Assemblée Nationale, 14 décembre 2015. Voir p.131.

séance publique) ainsi que Éric Alauzet (en séance publique²⁰⁵) qui défendront l'amendement²⁰⁶ et feront ainsi rétablir l'article précisant la trajectoire de la valeur du carbone jusqu'en 2020. Et cette fois-ci, Christian Eckert, bien qu'énonçant à nouveau les réticences du gouvernement en qualifiant l'article de « cavalier budgétaire », ne s'oppose plus à son adoption. Après nouveau rejet de l'ensemble par le Sénat, le texte sera définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 17 décembre 2015²⁰⁷.

« Mais nous n'avions, à notre sens, fait qu'une partie du chemin ; et donc, nous avons continué le combat, puisque dans la loi de finances, 2016, le gouvernement souhaitait fixer le prix de la tonne de carbone en 2017, mais il ne souhaitait pas aller jusqu'en 2020, et donc, j'ai déposé un amendement, et d'ailleurs, dans la tribune de Christian de Perthuis, il le rappelle, nous avons déposé dans le cadre de la loi de finances, un amendement permettant de fixer le prix de la tonne de carbone jusqu'en 2020 ; donc, nous avons fixé 2017, 2018, 2019 et 2020 et donc on arrive à 56 euros en 2020. Voilà, très synthétisée, si vous voulez, cette histoire. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

« C'était vraiment faire de la pédagogie, c'était un acte de pédagogie et un acte politique pour nous. Moi, quand je cite les avancées, je cite celle-là. Alors, c'est assez marrant parce que, dans la loi de finances rectificative, où on a fait voter jusqu'en 2020, la rapporteure générale du budget [Valérie Rabault], quand elle parle de mon amendement, elle parle de la trajectoire Chanteguet, si vous voulez, jusqu'en 2020, donc c'est assez marrant. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Que l'on soit d'accord ou pas avec le résultat de leurs actions, chacun peut reconnaître ici un rôle aux parlementaires.

« Si vous voulez, on a essayé de ne pas gaspiller notre énergie, les combats qui sont perdus d'avance qu'on n'a pas menés parce que ça ne sert à rien. Mais celui-là, c'était un beau combat ; et d'ailleurs, quand vous écoutez Ségolène Royal aujourd'hui ou Laurent Fabius sur la trajectoire carbone, quand même elle est là et nous y avons bien participé, heureusement que nous étions là... On n'a pas besoin de compliments mais il faut bien reconnaître, on a affronté des refus. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Conclusion. Des « petits cailloux » acceptables, car discrets

Le député Chanteguet qualifie ce processus de « petits cailloux », proches des « petits pas » formulés par Christian de Perthuis (voir chapitre 4).

« Vous savez, ce sont des petits cailloux. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Pour ses promoteurs, le vote de la composante carbone dans la TICPE est en effet une réussite, qui a été permise dans les conditions de sa discrétion. Cette discrétion tient à deux caractéristiques : d'une part, cette mesure permet de ne pas créer de nouvelle taxe ; d'autre part, elle est mise en œuvre de manière neutre la première année.

Ne pas créer de taxe nouvelle a non seulement permis de répondre au dogme en matière de gestion des finances publiques, mais encore de tenir compte du sillon des échecs antérieurs.

« Parce qu'en fait, ce qu'il y avait de plus simple, si on ne voulait pas que ça soit de nouveau attaqué et censuré, c'était de faire comme ça, de cette manière de procéder ; plutôt que de créer une taxe carbone qui aurait été de nouveau contestée, la solution la plus simple était d'intégrer une composante carbone à la fiscalité des carburants et de l'augmenter progressivement. » (FO 1, 13 juin 2014)

²⁰⁵ Assemblée Nationale, 2015, 1^{ère} séance du mardi 15 décembre 2015, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session ordinaire de 2015-2016, p. 10691-10719. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cr/2015-2016/20160087.pdf> Voir p.10705.

²⁰⁶ Amendement N° 84 présenté par Mme Rabault, rapporteure au nom de la commission des finances [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3344/AN/84.asp>

²⁰⁷ L'amendement porté notamment par Jean-Paul Chanteguet et Valérie Rabault deviendra l'article 16 de la Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015. L'article modifie le VIII de l'article 1^{er} de la loi TECV.

La neutralité de la mesure la première année est reconnue par la plupart de nos interlocuteurs comme une subtilité, qui a rendu possible non pas tant son vote que sa mise en œuvre. En outre, le rendement de la mesure a probablement joué également en faveur de sa non-contestation dans les années qui ont suivi.

« Et, il y avait une autre subtilité dans sa proposition, c'est que les premières années, il ne se passait rien, c'est-à-dire que, en fait, l'idée, c'était : il n'y a pas de nouvelle taxe et on change le calcul de la taxe, et progressivement il y a une part qui va augmenter. La première année, il y a un calcul qui fait que le total est le même, donc, c'est complètement indolore. Donc, c'était aussi une façon habile, je dirais, de faire passer la réforme ; c'est-à-dire que elle est en place. » (Secrétaire général du CFE, Bercy - DLF, 23 septembre 2014)

« De toute façon, pour boucler le schéma de financement, il n'y avait pas beaucoup d'autres options que la composante carbone. Et puis, l'autre subtilité, c'était que la composante carbone, finalement c'est quelque chose de progressif, ça commençait en 2014, mais par ne toucher finalement que le gaz domestique quasiment de façon sensible, puisque les carburants fossiles sont exemptés la 1^{ère} année, donc finalement l'impact ne se fera sentir qu'en 2015. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Parce que dans un premier temps, ça passe inaperçu, et après, très vite, même si ça monte en puissance le principe est adopté ; bien sûr, là, c'était très discuté parce que les écologistes voulaient tout de suite faire grimper la taxe à 40%... » (FO 1, 13 juin 2014)

« Et donc, on va créer au PLF 2014 cette fiscalité écologique, avec des paliers, c'est très étalé dans le temps, un dispositif assez astucieux, du coup, on ne risque pas trop qu'il soit anti-communautaire, il est conforme à la directive, il est sur une base du prix du carbone, réaliste, mais très basse. » (Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, membre du CFE, mercredi 4 juin 2014)

« Et si nous avons abouti, à la mise en place de cette fiscalité carbone, c'est grâce à Christian de Perthuis, qui a fait des propositions tout à fait intelligentes ; c'est-à-dire qu'il a indiqué : la première année de la mise en place, il y aura une neutralité de cette nouvelle fiscalité et il a fait des propositions permettant, dès 2014, à la fois d'installer la contribution climat énergie mais de ne pas mettre en place des dispositifs qui se traduiraient par une augmentation de la fiscalité sur les énergies fossiles et je dirais que ça a été, c'est ce qui constitue l'intelligence de cette proposition ; et c'est ce qui a permis, ça, j'en suis alors persuadé, c'est ce qui a permis son aboutissement. » (Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, Assemblée nationale, 19 mai 2016)

Par ailleurs, la discrétion a été également tenue par le gouvernement lui-même ; ce qui relève là plutôt du format des politiques fiscales, qui sont constituées de nombre de mesures que l'on peut alors qualifier de « pilotes invisibles » (au sens de Lorrain, 2004)²⁰⁸.

« Donc, ça, c'est un grand succès de Christian de Perthuis quand même, c'est que, mine de rien, tout doucement, sans affichage du tout, ni prise de position des pouvoirs publics qui se sont fait super discrets sur le sujet, cette composante carbone se maintient et même fait plus que doubler. » (Secrétaire général du CFE, CGDD, DGEC, 7 octobre 2014)

« C'était quelque chose d'assez anodin, d'ailleurs ça a été adopté, ça n'a pas fait non plus grand bruit, en tous cas au niveau des consommateurs. » (Chargé de projet Mobilité Fiscalité, FNH, 6 mai 2014)

« Ensuite, pourquoi est-ce que c'est passé sur le carbone et pourquoi est-ce que ce n'est pas passé sur essence-diesel ? Parce que ça, c'est quand même une question assez intéressante. Alors, je pense que c'est passé sur le carbone, d'une part parce que, quelque part, la question du climat dans ses grands principes, aujourd'hui, fait l'objet d'un consensus assez large, je pense, auprès des élus politiques ; mais il y a une autre raison (...), c'est que je ne pense pas que la majorité des parlementaires avait une vision extrêmement précise de ce que signifiait la mise en place de la composante carbone. (...) Donc, il y a eu quand même un petit côté : une composante carbone dans une fiscalité énergétique, on ne sait pas très bien comment ça fonctionne. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

« En plus, où ils sont très forts, c'est qu'ils ont réussi à faire passer quelque chose qui va monter en puissance, dont on est sûr qu'à terme ça produira plusieurs dizaines de milliers d'euros sans, en fait, sans provoquer l'once d'une protestation ; c'est incroyable ça. Je trouve qu'ils ont été très habiles là, parce qu'ils ont exonéré, tout de suite ils se sont

²⁰⁸ Lorrain D., 2004, Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ?, in : Lascombes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Sciences Po Les presses, p. 163-197.

dépêché d'exonérer ceux qui pouvaient hurler, et ils ont tapé sur ceux qui ne pouvaient rien dire. C'est sûr que celui-là, il était hors de question qu'on le vote. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

« Alors, on voit bien qu'on est dans une société de symboles, puisque en 2009, c'était avec tambours et trompettes la taxe carbone, et puis fin 2013, puis 2014, la taxe carbone arrive via la TICPE, qui était une taxe complètement injuste et qu'on transforme progressivement en taxe carbone, et là, il n'y a plus les tambours et les trompettes, et ça passe presque inaperçu. Ça passe inaperçu aussi aux yeux du Conseil constitutionnel, ce qui n'est pas mal, et ce qui était la crainte que le Conseil constitutionnel retoque comme il l'avait déjà fait en 2009. » (Membre groupe environnemental, CESE, 29 avril 2014)

À nouveau, ces petits pas, acceptables et discrets, constitueront-ils de potentiels grands pas pour la fiscalité écologique ?

Conclusion générale. Transition énergétique ou fiscale ?

Taxer les émissions de CO₂ des carburants et des combustibles fossiles (essence, gazole, fioul, gaz et charbon) constitue une mesure de politique publique qui porte des perspectives de changement dont nous avons tracé les conditions d'émergence. Il convient maintenant de tenter de caractériser les modalités de ce changement d'action publique. En particulier, une des questions est de savoir si le changement touche une politique existante ou si une nouvelle politique est introduite (Hall, 1993)²⁰⁹.

Pour ce faire, nous avons approché le processus d'instauration de la taxation du carbone par la mise en place du CFE et le résultat de ses travaux qui a conduit le gouvernement à choisir de réformer la structure de la TICPE. Tout d'abord, le CFE peut être analysé en mobilisant la notion de dispositif, un espace où des acteurs interagissent et dont il faut mesurer la capacité à configurer ceux-ci, leurs pratiques, et dont il faut également qualifier le type de négociation ou d'interaction ainsi organisées (Beuscart, Peerbaye, 2006)²¹⁰. Dans cette perspective, il apparaît que le CFE mixe des modalités déjà instituées – par exemple, un certain nombre de « parties prenantes » sont des entités routinières du dialogue social institué de longue date, et apporte au CFE des routines de négociation (représentations d'intérêts économiques, sociaux) – avec des modalités plus nouvelles, peu stabilisées – le cas le plus emblématique étant celui de la participation des ONG environnementales, dont on a vu que leur nombre soulevait des interrogations sur leur « sur-représentativité », des questions sur leur légitimité à siéger dans un dispositif censé produire des propositions d'action au gouvernement. Toutefois, les ONG environnementales avait bien déjà acquis une légitimité à intervenir dans l'action publique tant à l'échelle internationale (la problématisation de la lutte contre le changement climatique est d'abord planétaire) qu'à l'échelle parlementaire en France (la problématisation écologique partisane reste faible en régime majoritaire). Le CFE, et sa filiation au Grenelle de l'environnement, ont conforté l'inclusion de ces nouveaux acteurs dans des processus d'élaboration de politiques publiques.

Dans le même temps, la singularité de l'objet de travail du CFE – la « fiscalité écologique » – est venue perturber la mise en œuvre des routines de négociation et de prise de décision, tant celles des intérêts économiques et sociaux institués que des représentations de la société civile (ONG). La singularité de l'objet a été perceptible à travers les conflits de définition qui ont été formulés lors des travaux du CFE, opposant incitation (logique économique) et rendement (logique fiscale) de la taxation du carbone, conflits récurrents (Godard, 2014)²¹¹. Et insolubles en l'état du dispositif, comme nous l'avons vu, formaté par les logiques des Finances, formatage sur lequel nous reviendrons plus loin. Ainsi, ni accord négocié, ni vote n'ont été des modalités d'entente ou de décision mises en œuvre par le CFE. Plus, la résolution des conflits est revenue au président du CFE, Christian de Perthuis, de manière totalement assumée – non seulement, ce dernier a refusé qu'il y ait vote et imposé sa propre définition du consensus, mais encore, il a choisi d'endosser la proposition à faire au gouvernement de réformer la TICPE, en acceptant cependant que FNH explicite sa propre proposition et que chaque membre du CFE puisse énoncer son avis sur ces deux scénarios.

Le pilote a en effet marqué de son empreinte le fonctionnement et la production du CFE, reconnue d'ailleurs par la plupart des membres du comité. Christian de Perthuis s'est montré économiste-entrepreneur politique (Nelson, 1987)²¹², en œuvrant pour la taxation du carbone ainsi que le rapprochement des fiscalités des carburants et en y réussissant (au moins à l'issue du CFE, avant l'arbitrage du gouvernement). Il a été performatif, au sens de Muniesa et Callon (2008)²¹³, en

²⁰⁹ Hall P. A., 1993, Policy Paradigms, Social Learnings, and the State, *Comparative politics*, 25, 3, p. 275-296.

²¹⁰ Beuscart J.-S., Peerbaye A., 2006, Histoires de dispositifs. (introduction), *Terrains & travaux*, 2006/2 (n° 11), p. 3-15. [En ligne] (consulté le 12 juillet 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-terrains-et-travaux-2006-2-page-3.htm>

²¹¹ Godard O., 2014, Instruments économiques, justifications et normes de justice. Le cas de la politique climatique, in : Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. (sous la direction de), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris : Presses de SciencesPo, p. 143-159.

²¹² Nelson R.H., 1987, The Economics Profession and the Making of Public Policy, *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, No. 1, p. 49-91.

²¹³ Muniesa F., Michel Callon M., 2008, La performativité des sciences économiques, *CSI WORKING PAPERS SERIES 010*. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2016) Disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00258130>

s'appuyant sur sa légitimité, de l'élaboration de la réforme jusqu'à sa concrétisation dans les PLF, en faisant entrer son réseau politico-académique au sein du comité (par des interventions/communications) et en mobilisant ses objets pratiques habituels (scénarios, études d'impacts, théories économiques sur la tarification du carbone). Une telle sociologie de l'acteur-pilote du CFE permet de mettre en lumière dans quelles conditions la fiscalité écologique peut être rapportée à la réforme de la TICPE : à l'économisation du monde (Pestre, 2016)²¹⁴, à ses porteurs et aux idées qu'ils ont rendu dominantes (« signal-prix », tarifier le carbone, faire basculer la fiscalité).

Parler de « dispositif » à propos du CFE et de ce qui s'y joue renvoie également à la notion d'institution, celle qui permet de considérer que des groupes agissent dans un contexte collectivement contraint et que ces contraintes prennent la forme d'institutions (Hall, Taylor, 1997)²¹⁵. Dans cette perspective, on peut considérer que la fiscalité constitue bien une institution faite de règles budgétaires effectivement installées dans la durée, règles qui ont formaté les travaux du CFE. On retrouve en effet dans le choix de passer par la TICPE une double injonction liée aux règles fiscales : d'une part, l'injonction de rendement – une taxe est avant tout une recette – et en l'occurrence, pour contribuer au financement du CICE ; d'autre part, y parvenir en répondant au dogme budgétaire de ne pas créer de taxe nouvelle (Lemoine, 2014)²¹⁶. Ce dogme budgétaire s'appuie également sur les idées d'économistes qui dans les années 1980 ont prôné la réduction des impôts et des dépenses fiscales de l'État et le transfert des charges vers la consommation (Steinmo, 2003)²¹⁷ ; ce à quoi contribue ici la réforme de la TICPE.

Par ailleurs, les Finances sont soucieuses de l'acceptabilité des mesures proposées : ici, cette caractéristique s'est retrouvée à la fois dans le choix de départ du prix de la tonne de carbone (dont neutralité la première année), dans sa trajectoire (toujours le financement du CICE), dans le refus du gouvernement de retenir le rapprochement des fiscalités des carburants et dans les réflexions (inachevées) sur la mise en place de compensations. Toutefois, les négociations opérées lors des travaux du CFE ont conduit les Finances à accepter que le reliquat de recettes soit plus ou moins dédié à des mesures environnementales (toujours en discussion). Ce qui ne transforme pas véritablement le principe d'universalité de la fiscalité (les recettes abondent le budget général) parce que ce principe est déjà entamé à la fois par l'affectation d'une partie des recettes au CICE (ou à l'AFITT lors des débats parlementaires sur les PLF) et par le principe de compensation ; le principe est surtout mobilisé pour refuser certaines demandes d'affectation dédiées.

Dans le même temps, le gouvernement a circonscrit l'objet de travail du CFE à « l'écologie », refusant toute extension de sa réflexion à l'ensemble de la fiscalité, pourtant argumentée par la plupart des membres. Cette ambiguïté tient à la nature particulière de la fiscalité, à la fois objet de politique publique – « les politiques fiscales » guidées par exemple par l'idée d'allègement des charges –, et instrument des autres politiques publiques (Leroy, 2007)²¹⁸ – ce que recouvrent les expressions fiscalité environnementale, énergétique, écologique.

La décision finale montre que les enjeux émergents, comme la lutte contre le changement climatique ou le traitement de la pollution, se sont bien confrontés aux représentations et aux systèmes d'action concrets institués, comme le secteur routier (par les défenseurs de la filière automobile ou des usagers « captifs ») ou comme la fiscalité (par une mobilisation d'une logique de rendement acceptable et par les opposants à toute nouvelle fiscalité), et que le gouvernement n'a pu concrétiser sa mesure qu'en passant par ces logiques préexistantes. Dans ce processus de « transcodage » (Lascombes, 1996)²¹⁹, la TICPE fait office d'instrument relativement autonome, un instrument « dur »

²¹⁴ Pestre D., 2016, La mise en économie de l'environnement comme règle. Entre théologie économique, pragmatisme et hégémonie politique, *Ecologie & politique*, 2016/1 (N° 52), p. 19-44. [En ligne] (consulté le 2 mai 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-19.htm>

²¹⁵ Hall P. A., Taylor R. C. R., 1997, La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, Vol. 47, No. 3, p. 469-496.

²¹⁶ Lemoine B., 2014, Discipliner l'État par la dette. La mise en marché et la sectorisation du « problème » de la dette publique, in : Halpern C., Lascombes P., Le Galès P. (sous la direction de), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris : Presses de SciencesPo, p. 367-395.

²¹⁷ Steinmo S., 2003, The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century, *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No 2, May, p. 206-236. [Online] (Accessed on June 8, 2017) Available at: http://www.svensteinmo.com/articles/Steinmo_2003_the_evolution_of_policy_ideas.pdf

²¹⁸ Leroy M., 2007, Découvrir la sociologie fiscale, *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1 (n° 1), p. 94-100. DOI : 10.3917/rce.001.0094

²¹⁹ Lascombes P., 1996, Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, in : CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris : PUF, P. 325-338.

(Lorrain, 2004)²²⁰ dont les origines se sont perdues et qu'il paraît naturel d'utiliser : taxer la consommation pour produire des recettes fiscales n'est plus réellement débattu. En revanche, l'instrument est flexible : sa structure peut être réformée (composante carbone, rapprochement des fiscalités des carburants)²²¹ ; ce qui induit d'argumenter politiquement ces choix en donnant de nouvelles orientations à l'instrument (lutte contre le changement climatique, contre la pollution).

Cela étant, il convient de s'interroger sur le sens de la politique publique que la réforme de la TICPE figure. En effet, ce choix comporte plusieurs caractéristiques porteuses de sens : l'un lié à une sectorisation de l'action publique – ce sont les produits énergétiques fossiles qui sont concernés ; un autre lié à une taxation de la consommation – c'est la fiscalité indirecte qui est mobilisée. L'une et l'autre de ces orientations se combinent pour réinterpréter des régulations politico-économiques déjà mobilisées – ce qui pourrait être qualifié de changement simple de « conversion » comme le formulent Streeck et Thelen (2005)²²². Mais ces régulations réinterprétées penchent sensiblement du côté des politiques fiscales et, d'ailleurs, la mobilisation d'un instrument fiscal a conduit à s'appuyer sur des arguments de basculement de la fiscalité ; ce que nous pourrions nommer une *transition fiscale*. Dans le même temps, se concentrer sur la consommation des énergies fossiles en introduisant la prise en considération des émissions de CO₂ (y compris des carburants) a induit des échanges sur la recherche de sobriété en énergie ; ce qui signale aussi ce que nombre d'acteurs nomment une *transition énergétique*. Bien entendu, la réalité ne choisit pas mais, au contraire, mixe les deux orientations, les rendant interdépendantes. Pour le moment, on peut considérer que cette double transition s'appuie sur le prolongement du référentiel du marché ou encore, s'inscrit dans le cycle de l'État managérial (Muller, 2015)²²³. L'histoire nous dira si les acteurs politiques, économiques et civils les renforceront ou pas, et dans quelles conditions – ainsi on peut s'interroger avec Muller (2015) si les crises économique de 2008 et écologique conduiront les acteurs à transformer leurs modalités d'action en mettant en avant une manière déssectorisée d'agir, en lien avec la globalisation des crises évoquées, ce qui aboutirait à une « gouvernance durable » reposant sur un véritable changement de paradigme (monde fini et remise en cause de la croissance), sachant que l'instrument ici étudié ne résume évidemment pas à lui seul l'ensemble des mesures et actions possibles dans les domaines climatique, ni fiscal.

²²⁰ Lorrain D., 2004, Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ?, in : Lascoumes P., Le Galès P. (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Paris : SciencesPo Les presses, p. 163-197.

²²¹ On se souvient aussi des tentatives de mise en place d'une TIPP « flottante » (par exemple, entre 2000 et 2002) pour tenir compte de l'évolution du prix du pétrole.

²²² Streeck W., Thelen K., 2005, Introduction : Institutional change in advanced political economies, in: Streeck W., Thelen K. (eds), *Beyond Continuity : Institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press, p. 1-39.

²²³ Muller P., 2015, Mise en perspective. Une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique, in: Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (sous la direction de), *Une "French Touch" dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris : Sciences Po. Les Presses, p. 405-435.

Annexes

Bibliographie

- Aïchi L. (rapporteuse), Husson J.-F. (président), 2015, *Le coût économique et financier de la pollution de l'air*, Rapport fait au nom de la commission d'enquête, N° 610, Paris : Sénat, 306 p.
- Backhaus J., 2002, Fiscal Sociology: What For?, *American Journal of Economics and Sociology*, 61, p. 55-77. doi:10.1111/1536-7150.00151
- Backhaus J., 2006, Fiscal sociology: Guest editor's introduction, *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 59, p. 457-459. Doi:10.1016/j.jebo.2005.06.002
- Baudu A., 2012, La fiscalité environnementale française : une fiscalité de rendement ou d'incitation ?, *Revue française d'administration publique* 2012/4 (n°144), p. 981-993. DOI: 10.3917/rfap.144.0981
- Baupin D., Keller F., 2014, *Les nouvelles mobilités sereines et durables : concevoir et utiliser des véhicules écologiques*, rapport au nom de l'office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, N° 1713 Assemblée nationale, N° 293 Sénat.
- Beuscart J.-S., Peerbaye A., 2006, Histoires de dispositifs. (introduction), *Terrains & travaux*, 2006/2 (n° 11), p. 3-15. [En ligne] (consulté le 12 juillet 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-terrains-et-travaux-2006-2-page-3.htm>
- Boiteux M. (Président), Baumstark L. (Rapporteur général), 2001, *Transports : choix des investissements et coût des nuisances*, juin, Commissariat Général du Plan, Paris : La documentation française. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/014000434.pdf>
- Bonnafous A., 1992, « Transports et environnement. Comment valoriser et maîtriser les effets externes ? », *Économie et Statistique*, N° 258-259, oct-novembre, p. 121-128.
- Boudia S., 2016, Des instruments pour mettre en économie l'environnement. L'économicisation par approximation et occultation, *Ecologie & politique*, 2016/1 (N° 52), p. 45-61. [En ligne] (consulté le 2 mai 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-45.htm>
- Bricq N. (Sénatrice, rapporteure générale), 2011, *Les prélèvements obligatoires et leur évolution*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, N° 64, Paris : Sénat, 113 p. (cité par le RAC)
- Campbell J. L., 2005, Fiscal Sociology in an Age of Globalization: Comparing Tax Regimes in Advanced Capitalist Countries, in: Nee V., Swedberg R. (eds), *The Economic Sociology of Capitalism*, Princeton: Princeton University Press, p. 391-418.
- Campbell J. L., 2009, Epilogue: A Renaissance for Fiscal Sociology?, in: Martin I. W., Mehrotra A. K., Prasad M. (eds), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge (USA) : Cambridge University Press, p. 256-265.
- Caruana N., 2015, *La fiscalité environnementale. Entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale*, Paris : L'Harmattan, coll. « finances publiques », 507 p.
- CAS, 2009, *La valeur tutélaire du carbone*, Rapport de la commission présidée par Alain Quinet, Coll. Rapports et Documents, N° 16, Paris : La documentation Française, 424 p.
- CESE, 2009, *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*, Avis présenté par Mme Pierrette Crosemarie, Paris : Avis et Rapports du Conseil Économique, Social et Environnemental, 78 p. [En ligne] (consulté le 10 octobre 2014) Disponible à l'adresse : URL : http://www.lecese.fr/sites/default/files/pdf/Avis/2009/2009_29_pierrette_crosemarie.pdf
- CESE, 2013, *La transition énergétique : 2020-2050, un avenir à bâtir, une voie à tracer*, avis du CESE – section environnement, janvier 2013, rapporteurs Jean Jouzel et Catherine Tissot-Colle.
- CGEDD – Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2013, Le facteur 4 en France : la division par 4 des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050, *Rapport final*,

- n° 008378-01, février, 230 p. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2015) Disponible à l'adresse : http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/008378-01_rapport-final_cle0aca84.pdf
- CGEDD, 2013, *Tableau de bord de la fiscalité écologique. Édition 2013*, 18/12/2013, document transmis par le Secrétaire général du CFE, CGEDD, DGEC, entretien du 7 octobre 2014, 34 p.
- Chanteguet J.-P. (député, président), 2013, Contribution au débat sur le volet énergétique de la transition écologique, *Rapport d'information* N° 1122, déposé par la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, 11 juin (273 p.) [En ligne] (consulté le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1122.asp>.
- Chiroleu-Assouline M., 2001, Le double dividende. Les approches théoriques, *Revue française d'économie*, volume 16, n°2, p. 119-147.
- Chiroleu-Assouline M., 2015, La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité, *Revue de l'OFCE*, 2015/3 (N° 139), p. 129-165. DOI : 10.3917/reof.139.0129
- Commission européenne, 2010, *Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive*, Communication de la Commission COM(2010) 2020 final, Bruxelles, le 3.3.2010, 38 p. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2016) Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>
- Commission européenne, 2011, *Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE : proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen, COM(2011) 168 final, Bruxelles, le 13.4.2011, 13 p. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2016) Disponible à l'adresse : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0168&from=FR>.
- Cour des comptes, 2016, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, Communication à la commission des finances du Sénat, Septembre. [En ligne] (consulté le 2 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/L-efficience-des-depenses-fiscales-relatives-au-developpement-durable>
- Criqui P., 2009, La Contribution Climat Énergie : enfin un prix pour le carbone !, *Économies et Sociétés, Série Économie de l'énergie*, pp. 1681-1688. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00440253/document>
- Crozet Y., 1995, L'internalisation des effets externes : méthodologie et expérimentations, in: Stoffaes C., Richard J.-M., *Environnement et choix économiques d'entreprise*, Interéditions, p. 55-73.
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Paris : Seuil, 550 p.
- Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.
- Elias N., 1991, *Qu'est-ce que la sociologie ?*, La Tour d'Aigues : Éditions de l'Aube, Pocket, coll. Agora, 223 p.
- FNE, 2011, *L'appel des 3000, Pour un contrat environnemental*, Élections présidentielles et législatives 2012, Les propositions de FNE, novembre, Paris : FNE, 14 p. (document fourni à l'issue de notre entretien avec le membre du groupe environnemental, CESE, le 29 avril 2014).
- FNH – Fondation Nicolas Hulot pour la Nature et l'Homme, 2006, *Document de présentation du Pacte écologique*, 24 p., [En ligne] (consulté le 14/06/2016) Disponible à l'adresse : http://gdeprez.be/archives/download/initiatives/presentation_pacte_eco.pdf (initialement un site dédié: www.pacte-ecologique-2007.org)
- Friedberg E., 1997, Les repositionnements induits par la décentralisation et le développement des partenariats : approche par la sociologie de l'action organisée, in: Affichard J. (sous la dir. de), *Décentralisation des organisations et problèmes de coordination : les principaux cadres*

- d'analyse*, Institut International de Paris La Défense, Paris, Montréal : L'harmattan, Logiques sociales, p. 57-68.
- Friedberg E., 1998, En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux, *Revue française de sciences politiques*, Vol. 48, n° 3-4, juin-août, p. 507-514.
- Godard O., 2007, Le Rapport Stern sur l'économie du changement climatique était-il une manipulation grossière de la méthodologie économique ?, *Revue d'économie politique* 2007/4 (Vol. 117), p. 475-506. DOI : 10.3917/redp.174.0475
- Godard O., 2014, Instruments économiques, justifications et normes de justice. Le cas de la politique climatique, in : Halpern C., Lascoumes P., Le Galès P. (sous la direction de), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris : Presses de SciencesPo, p. 143-159.
- Goldscheid R., [1925] 1962, A Sociological Approach to Problems of Public Finance, in: Musgrave R. A., Peacock A. T. (eds), *Classics in Theory of Public Finances*, London: Macmillan, p. 202-213.
- Hall P. A., 1993, Policy Paradigms, Social Learnings, and the State, *Comparative politics*, 25, 3, p. 275-296.
- Hall P. A., Taylor R. C. R., 1997, La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, Vol. 47, No. 3, p. 469-496.
- Halpern C., Pollard J., 2017, Les effets du Grenelle de l'environnement sur l'action publique. Analyse comparée entre deux secteurs : déchets et bâtiment, *Gouvernement et action publique* 2017/2 (N° 2), p. 107-130. DOI 10.3917/gap.172.0107
- Hay C., Wincott D., 1998, Structure, Agency and Historical Institutionalism, *Political Studies*, XLVI, p. 951-957.
- Hollande François, 2012, *Discours*, Congrès de FNE, 28 janvier.
- Hourcade J.-C., 2015, La taxe carbone : une idée toujours d'avenir si..., *Revue de l'OFCE*, 2015/3 (N° 139), p. 167-196. DOI : 10.3917/reof.139.0167
- Hulot N., Grandjean A., 6 novembre 2015, L'indispensable signal-prix, *Les Échos* [En ligne] (consulté le 26 avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.lesechos.fr/06/11/2015/LesEchos/22061-047-ECH_l-indispensable-signal-prix.htm
- IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change, 2014, *Climate Change 2014 : Mitigation of Climate Change*, New York: Cambridge University Press. [En ligne] (consulté le 11 juillet 2017) Disponible à l'adresse : https://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_frontmatter.pdf
- Kay A., 2005, A critique of the use of path dependency in policy studies, *Public Administration*, Vol. 38, No. 3, p. 553-571.
- Keller F., 2009, *Le marché européen du carbone et le mécanisme d'inclusion carbone aux frontières à l'heure de Copenhague*, Proposition de résolution présentée par Mme Fabienne Keller, sénatrice du Bas-Rhin, le 24 novembre 2009, Commission des Affaires Européennes, Sous la présidence de M. Hubert Haenel, président, Paris : Sénat.
- Keller F., 2009, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances par le groupe de travail sur la fiscalité environnementale, sur l'instauration d'une contribution « climat-énergie », le fonctionnement et la régulation des marchés de quotas de CO₂, N° 543, Paris : Sénat.
- Keller F., 2010, *Taxe carbone. Un état des lieux*, Rapport d'information N° 300 (2009-2010), Commission des Finances, Paris : Sénat.
- Keller F., 2011, *Application du droit communautaire de l'environnement : de la prise de conscience à la mobilisation des acteurs*, Rapport d'information N° 20 (2011-2012), Commission des Finances, Note de synthèse, Paris : Sénat.
- Lagroye J. (dir.), 2003, *La politisation*, Paris : Belin, coll. Socio-histoires.

- Lascombes P., 1996, Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage". L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, *in* : CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris : PUF, p. 325-338.
- Lascombes P., 2003, « Gouverner par les instruments. Ou comment s'instrumente l'action publique ? », *in* : J. Lagroye (dir.), *La politisation*, Paris : Belin, coll. Socio-histoires, p. 387-401.
- Lascombes P., 2011, Des acteurs aux prises avec le « Grenelle Environnement ». Ni innovation politique, ni simulation démocratique, une approche pragmatique des travaux du Groupe V, *Participations*, 2011/1 N° 1, p. 277-310.
- Laurent É., 2015, Faut-il négocier notre avenir climatique au moyen de quantités d'émissions ou de prix du carbone ?, *Négociations*, 2015/2 (n° 24), p. 39-47. DOI : 10.3917/neg.024.0039
- Ledoux C., Pollard J., 2015, L'héritage intellectuel de l'analyse des politiques publiques en France, *in*: Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (sous la direction de), *Une "French Touch" dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris : Sciences Po. Les Presses, p. 203-220.
- Lemoine B., 2014, Discipliner l'État par la dette. La mise en marché et la sectorisation du « problème » de la dette publique, *in*: Halpern C., Lascombes P., Le Galès P. (sous la direction de), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris : Presses de SciencesPo, p. 367-395.
- Leroy M., 2007, Découvrir la sociologie fiscale, *Regards croisés sur l'économie*, 2007/1 (n° 1), p. 94-100. DOI : 10.3917/rce.001.0094
- Leroy M., 2009, La sociologie fiscale, *Socio-logos*, 4 | 2009, [En ligne] (consulté le 24 juillet 2017) mis en ligne le 21 février 2016, URL : <http://socio-logos.revues.org/2278>
- Lockwood M., Kuzembo C., Mitchell C., Hoggett R., 2017, Historical institutionalism and the politics of sustainable energy transitions: A research agenda, *Environment and Planning C: Politics and Space*, Volume 35, issue 2, p. 312-333. DOI: 10.1177/0263774X16660561
- Lorrain D., 2004, Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ?, *in*: Lascombes P., Le Galès P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris : Sciences Po Les presses, p. 163-197.
- Mann F. K., 1943, The sociology of taxation, *The Review of Politics*, vol 5., p. 225-235.
- Martin I. W., Mehrotra A. K., Prasad M., 2009, The Thunder of History : The Origins and Development of the New Fiscal Sociology, *in*: Martin I. W., Mehrotra A. K., Prasad M. (eds), *The New Fiscal Sociology. Taxation in Comparative and Historical Perspective*, Cambridge (USA) : Cambridge University Press, p. 1-27.
- Martin Y. (Ingénieur Général des Mines, Président du Groupe interministériel sur l'effet de serre), 1992, La prévention de l'effet de serre, Les Cahiers du MURS - numéro spécial, p. 129-144. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : http://documents.irevues.inist.fr/bitstream/handle/2042/8279/MURS_1992_NS_129.pdf?sequence=1
- Martin Y., 1991, Note sur le redéploiement fiscal qui accompagnera la mise en place d'une fiscalité sur l'énergie fossile, 18.11.1991. [En ligne] (consulté 21 octobre 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.anales.org/archives/x/yvesmartin.html>
- Martin Y., 1993 [1997], Fiscalité écologique, note du 30-03-1993, retouchée le 22.09.1997. [En ligne] (consulté 21 octobre 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.anales.org/archives/x/yvesmartin.html>
- Martin Y., 1999, La fiscalité de l'environnement, Exposé devant le Conseil général du G.R.E.F. [En ligne] (consulté 21 octobre 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.anales.org/archives/x/yvesmartin.html>
- McLure M., 2016, Fiscal sociology, *Discussion paper 03.16*. [Online] (accessed 21 July 2017) Available at: https://ecompapers.biz.uwa.edu.au/paper/PDF%20of%20Discussion%20Papers/2003/03_16_McLure.pdf

- MEDDE, Dussud F.-X., Joassard I., Wong F. (Medde – CGDD – SOeS), Duvernoy J. (Medde – DGEC – SCEE – Observatoire national sur les effets du réchauffement climatique), Morel R. (I4CE – Institute for Climate Economics), (juillet) 2015, Chiffres clés du climat France et Monde. Édition 2016, *Repères* [En ligne] (consulté le 15 décembre 2015) Disponible à l'adresse : http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rep_-_Chiffres_cles_du_climat_2016.pdf
- MEEDDEM, *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie* présidées par Michel Rocard, ancien Premier ministre, 28 juillet 2009, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement Durable et de la Mer / Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, 83 p. [En ligne] (consulté le 20 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/01-18.pdf>
- Ministère du Travail, *Rapport sur la réforme de la représentativité patronale*, par Jean-Denis Combrexelle, Directeur général du travail, Rapporteurs : Benjamin Maurice, Anne Marvie, Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social - Direction générale du travail, Octobre 2013, [En ligne] (consulté le 13 mars 2017) Disponible à l'adresse : http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_sur_la_reforme_de_la_representativite_patronale.pdf
- Montgolfier A. (de) (rapporteur général), 2016, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances, N° 110, Paris : Sénat, 36 p. + annexe : Communication de la cour des comptes à la commission des finances (206 p.).
- Muller P., 1994, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 128 p.
- Muller P., 2005, Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique : Structures, acteurs et cadres cognitifs, *Revue française de science politique*, vol. 55,(1), p. 155-187. DOI:10.3917/rfsp.551.0155
- Muller P., 2015, Mise en perspective. Une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique, in: Boussaguet L., Jacquot S., Ravinet P. (sous la direction de), *Une "French Touch" dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris : Sciences Po. Les Presses, p. 405-435.
- Muller P., Surel Y., 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, coll. Clefs-Politique, 156 p.
- Muniesa F., Michel Callon M., 2008, La performativité des sciences économiques, *CSI WORKING PAPERS SERIES 010*. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2016) Disponible à l'adresse : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00258130>
- Musgrave R., 1992, Schumpeter's crisis of the tax state : an essay in fiscal sociology, *Journal of Evolutionary Economics*, Issue 2, p. 89-113. [Online] (accessed 22 July 2017) Available at: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2FBF01193535.pdf>
- Nelson R. H., 1987, The Economics Profession and the Making of Public Policy, *Journal of Economic Literature*, Vol. 25, No. 1., p. 49-91.
- OCDE, 1989, *Instruments économiques pour la protection de l'environnement*, Paris : OCDE.
- OCDE, 1991, *Politiques de l'environnement : comment appliquer les instruments économiques*, Paris : OCDE.
- OCDE, 1991, *Recommandation du conseil relative à l'utilisation des instruments économiques dans les politiques de l'environnement*, 31 janvier 1991 - C(90)177/FINAL. [En ligne] (consulté le 10 juillet 2017) Disponible à l'adresse : <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=41&Lang=fr&Book=False>
- OCDE, 2012, *OECD Environmental Outlook to 20150: the Consequences of Inaction*, Paris: OECD. Synthèse en français [En ligne] (consultée le 11 juillet 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.oecd.org/fr/env/indicateurs-modelisation-perspectives/49884240.pdf>
- Ollivier-Trigalo M., 2012, L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : la fabrique d'une politique routière ?, *Les territoires des politiques de transport : Action publique, Intermodalité, Mobilité durable*, Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat,

- subvention n°09 MT CV 06, groupe Opérationnel 6 du PREDIT, Janvier, 148 p. [en ligne]
Disponible à l'adresse : <http://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-00663320>
- Ollivier-Trigalo M., 2013, L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : endurance technico-économique et impulsions politiques, *Développement durable et territoires*, Vol. 4, n°3 | octobre 2013, [En ligne] (consulté le 5 novembre 2013) DOI : 10.4000/developpementdurable.9983
- Parry I., Heine D., Lis E., Li S., 2014, *Getting Energy Prices Right : From Principle to Practice*, Washington: IMF. [En ligne] (consulté le 11 juillet 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.greenfiscalfiscalpolicy.org/wp-content/uploads/2014/11/Getting-Energy-Prices-Right-Full-Publication.pdf>
- Pearce D.W., 1991, The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warming , *The Economic Journal*, Vol.101,No. 407 (Jul., 1991), p. 938-948.
- Perthuis C. (de), 2012, *Trajectoires 2020-2050 vers une économie sobre en carbone. Rapport du comité présidé par Christian de Perthuis*, Centre d'analyse stratégique, Premier ministre : La documentation française, collection Rapports & documents, n°46 ([En ligne] (consulté le 1^{er} octobre 2013) URL désactivée : <http://www.strategie.gouv.fr/content/trajectoires-2020-2050-vers-une-economie-sobre-en-carbone-rapport>).
- Perthuis C. (de), Buba J., Million A., Scapecchi P., Teissier O., 2011, *Trajectoires 2020 - 2050 vers une économie sobre en carbone : rapport du Comité présidé par Christian de Perthuis*, Novembre, Paris : La Documentation française, Collection : Rapports et documents.
- Perthuis C. (de), Juvet P.-A., 2015, Routes to an Ambitious Climate Agreement in 2015, *Discussion Paper*, 2015-71, Belfer Center : Harvard Project on Climate Agreements, June.
- Perthuis C. (de), Juvet P.-A., Trotignon R., novembre 2015, Prix du carbone : les pistes pour l'après COP-21, *Policy Brief de la Chaire Économie du Climat*, n°2015-02. [En ligne] (consulté le 15 décembre 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.chaireeconomieduclimat.org/wp-content/uploads/2015/11/15-11-Policy-Brief-2015-02-de-Perthuis-et-al-FR.pdf>
- Pestre D., 2016, La mise en économie de l'environnement comme règle. Entre théologie économique, pragmatisme et hégémonie politique, *Ecologie & politique*, 2016/1 (N° 52), p. 19-44. [En ligne] (consulté le 2 mai 2017) Disponible à l'adresse : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-19.htm>
- Pierson P., 2000, Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics, *American Political Science Review*, Vol. 94, No. 2, p. 251-267.
- Pigou A. C., 1920, *The Economics of Welfare*, London, Macmillan.
- Pottier A., 2014, L'économie dans l'impasse climatique. développement matériel, théorie immatérielle et utopie auto-stabilisatrice, Thèse d'économie, spécialité économie de l'environnement, CIRED / EHESS, 572 p.
- Quinet A. (Président), 2009, *La valeur tutélaire du carbone*, Centre d'analyse stratégique, Rapports et documents, Paris : La Documentation française. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000195.pdf>
- RAC, *Appel* [en ligne] (consulté le 16 septembre 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.stopsubventionspollution.fr>
- RAC, FNE, FNH, *Contribution climat-énergie. La comprendre, c'est l'adopter*, Plaquette téléchargée sur le site de FNH, signée par RAC, FNE et FNH. [en ligne] (consultée le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : http://think-tank.fnh.org/sites/default/files/documents/publications/plaquette_fnh_contribution_climat_energie.pdf
- Rosignol Laurence, Secrétaire nationale à l'environnement et au développement durable, *Communiqué*, 22/07/2009, [En ligne] (consulté le 14/06/2016) Disponible à l'adresse : <http://presse.parti-socialiste.fr/2009/07/22/taxe-carbone/#more-2602>
- Sainteny G., 2011, *Les aides publiques dommageables à la biodiversité*, Centre d'analyse stratégique, Paris : La Documentation française, Coll. : Rapports et documents, octobre, 414 p. [En ligne]

- (consulté le 6 avril 2017) Disponible à l'adresse :
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000434.pdf>
- Schmelzer M., 2016, *The Hegemony of Growth. The OECD and the Making Of the Economic Growth Paradigm*, Cambridge: Cambridge University Press, 396 p.
- Schumpeter J., [1918] 1991, The Crisis of the Tax State, in: Swedberg R. (ed.), *The Economics and Sociology of Capitalism*, Princeton, NJ: Princeton University Press, p. 99-140.
- Steinmo S., 2003, The evolution of policy ideas: tax policy in the 20th century, *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 5, No 2, May, p. 206-236. [Online] (Accessed on June 8, 2017) Available at:
http://www.svensteinmo.com/articles/Steinmo_2003_the_evolution_of_policy_ideas.pdf
- Stern N., 2006, *The Stern Review Report: the Economics of Climate Change*, London: HM Treasury, 662 p. [Online] (Accessed 30 March 2017) Available at :
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100407172811/http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm
- Streeck W., Thelen K., 2005, Introduction : Institutional change in advanced political economies, in: Streeck W., Thelen K. (eds), *Beyond Continuity : Institutional change in advanced political economies*, Oxford: Oxford University Press, p. 1-39.
- The Global Commission on the Economy and Climate, 2014, *Better Growth, Better Climate, the New Climate Economy Report. The Synthesis Report*, Washington: The Global Commission on the Economy and Climate. [En ligne] (consulté le 11 juillet 2017) Disponible à l'adresse :
http://static.newclimateeconomy.report/wp-content/uploads/2014/08/BetterGrowth-BetterClimate_NCE_Synthesis-Report_web.pdf

Productions du CFE

- Coe-Rexecode, *Impacts sur les secteurs industriels de l'introduction d'une taxe carbone en France*, avril 2013, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 270-305.
- DG Trésor, 2013, *Évaluation de scénarios d'introduction d'une nouvelle fiscalité écologique*, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 256-260.
- FNH, 2013, Carbone et diesel. Scénario alternatif, Perthuis C. (de) (sous la présidence de), *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 324-328.
- Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, 62 p.
- Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, 404 p. [En ligne] (consulté en décembre 2013) URL désactivée : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/le-rapport-d-etape-r13.html> Le rapport (tomes 1 et 2 en un seul document, 408 p.) est maintenant téléchargeable sur le site de la Documentation française (consulté le 21 juillet 2017), à l'adresse :
<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000547.pdf>
- Perthuis C. (de), 2013, Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel. Propositions de mise en œuvre sur la période 2014-2020, CFE – Groupe de travail “changement climatique”, 4 juin, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 317-323.
- RAC, FNH, 2013, *La contribution climat-énergie. Propositions des ONG*, proposition du RAC et de la FNH, CFE, 16 mai, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 306-316.
- Schubert K., 2013, Panorama des écarts entre la fiscalité de l'essence et du diesel en France, Exposé, Groupe de travail “Préservation des ressources”, Séance du 30 janvier, in : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 188-199.

Schubert K., 2013, Étude d'impacts de l'introduction d'une assiette carbone, CFE, Séance 16 mai, *in* : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 247-255.

Schubert K., 2013, Évolution de la fiscalité des carburants, Comité pour la fiscalité écologique, 16 mai, *in* : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1^{er} semestre, p. 200-210.

Documents législatifs

Conseil constitutionnel, 2000, Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 (Loi de finances rectificative pour 2000), cons. 32 à 38 (article 37), pp. 10-11. [En ligne] (consulté le 14/06/2016) Disponible à l'adresse : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2000441DC2000441dc.pdf>

Conseil constitutionnel, La contribution carbone (articles 7, 9 et 10), *in* : Commentaire de la décision n° 2009-599 DC – 29 décembre 2009 Loi de finances pour 2010, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, Cahier n°28, pp. 20-30. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009599DCccc_599dc.pdf

Loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005 de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

Loi – Proposition de loi *visant à créer une contribution climat-énergie*, présentée par Mesdames et Messieurs François de Rugy, Martine Billard, Yves Cochet, Noël Mamère, députés, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 avril 2009 N° 1623. [En ligne] (consulté le 7 octobre 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/propositions/pion1623.asp>

Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (1).

Loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement.

Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

PLF 2014 – Assemblée Nationale, 2013, 1^{ère} séance du lundi 21 octobre 2013, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session ordinaire de 2013-2014, p. 10228-10261. [En ligne] (consulté le 6 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2013-2014/20140030.pdf>

PLF 2014 – Eckert C. (rapporteur général, député), 2013, *Tome I. Rapport général*, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395), N° 1428, Paris : Assemblée Nationale, 10 octobre 2013.

PLF 2014 – Eckert C. (rapporteur général, député), 2013, *Tome II. Examen de la première partie du projet de loi de finances. Conditions générales de l'équilibre financier. Volume 1 Examen des articles*, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395), N° 1428, Paris : Assemblée Nationale, 10 octobre 2013.

PLF 2014 – Marc F. (rapporteur général, sénateur), 2013, *Tome I. Le budget de 2014 et son contexte économique et financier*, Rapport général fait au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, N° 156, Paris : Sénat, 21 novembre 2013.

PLF 2014 – Marc F. (rapporteur général, sénateur), 2013, *Tome II. Fascicule 1. Les conditions générales de l'équilibre financier (Article liminaire et première partie de la loi de finances)*, Volume 1 : Examen des articles, Rapport général fait au nom de la commission des finances

- (1) sur le projet de loi de finances pour 2014, adopté par l'Assemblée nationale, N° 156, Paris : Sénat, 21 novembre 2013.
- PLF 2014 – Sénat, 2013, Séance du lundi 25 novembre 2013, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XI^e Législature, Session ordinaire de 2013-2014, Article 20, p. 12096-12111. [En ligne] (consulté le 6 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201311/s20131125/s20131125.pdf>
- PLF 2014 – Sénat, 2013, Séance du mardi 17 décembre 2013, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XI^e Législature, Session ordinaire de 2013-2014, Rejet d'un projet de loi en nouvelle lecture p. 13107-13125. [En ligne] (consulté le 6 janvier 2014) Disponible à l'adresse : <http://www.senat.fr/seances/s201312/s20131217/s20131217.pdf>
- PLF 2015 – Montgolfier A. (de) (sénateur, rapporteur général), 2014, *Tome II. Fascicule 1. Les conditions générales de l'équilibre financier (Article liminaire et première partie de la loi de finances). Volume 1 : Examen des articles*, Rapport général fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2015, adopté par l'Assemblée nationale, N° 108, Paris : Sénat, 20 novembre 2014.
- PLF 2015 – *Projet de loi de Finances 2015, Présentation de la LPPF 2014 – 2019*, dossier de presse, 1^{er} octobre 2014, présenté par Michel Sapin, Ministre des Finances et des Comptes publics, Christian Eckert, Secrétaire d'État chargé du Budget.
- PLF 2015 – Rabault V. (députée, rapporteure générale), 2014, *Tome I. Rapport général*, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2015 (n° 2234), N° 2260, Paris : Assemblée Nationale, 9 octobre 2014.
- PLF 2016 – Amendement N° I-351, présenté par Mme Sas, M. Alauzet, Mme Abeille, Mme Allain, Mme Attard, Mme Auroi, M. Baupin, Mme Bonneton, M. Cavard, M. Coronado, M. de Rugy, Mme Dufлот, M. François-Michel Lambert, M. Mamère, Mme Massonneau, M. Molac, Mme Pompili et M. Roumegas [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3096A/AN/351.asp> discuté en séance publique à l'Assemblée nationale en 3^{ème} séance du jeudi 15 octobre 2015.
- PLF 2016 – Amendement N° I-CD 14, présenté par M. Caullet et M. Chanteguet [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3096A/CION-DVP/CD14.asp>
- PLF 2016 – Assemblée Nationale, 2015, 3^{ème} séance du jeudi 15 octobre 2015, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, Session ordinaire de 2015-2016, p. 8229-8254. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2015-2016/20160017.pdf>
- PLF 2016 – Caullet J.-J. (député), 2015, *Avis* présenté au nom de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur le projet de loi de finances pour 2016 (n° 3096), N° 3116, 8 octobre 2015, Paris : Assemblée nationale.
- PLF 2016 – *Projet de loi de finances pour 2016*, enregistré à l'Assemblée nationale le 30 septembre 2015 N° 3096, p. 16. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl3096.asp>
- PLFR 2015 – Amendement N° 144 présenté par M. Chanteguet, M. Caullet, M. Olivier Faure et M. Arnaud Leroy [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3217/AN/144.asp>
- PLFR 2015 – Amendement N° 84 présenté par Mme Rabault, rapporteure au nom de la commission des finances [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3344/AN/84.asp>
- PLFR 2015 – Amendement N° CF227, présenté par M. Chanteguet, M. Caullet, M. Olivier Faure et M. Arnaud Leroy [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/amendements/3217/CION_FIN/CF227.asp
- PLFR 2015 – Assemblée Nationale, 2015, 1^{ère} séance du mardi 15 décembre 2015, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XI^e Législature, Session ordinaire de

- 2015-2016, p. 10691-10719. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2015-2016/20160087.pdf>
- PLFR 2015 – Assemblée Nationale, 2015, 1^{ère} séance du mardi 1^{er} décembre 2015, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session ordinaire de 2015-2016, p. 10130-10175. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2015-2016/20160073.pdf>
- PLFR 2015 – Montgolfier A. (de) (sénateur, rapporteur général), 2015, *Tome I : Rapport*, Rapport fait au nom de la Commission des finances, sur le projet de loi de finances rectificative, adopté par l'Assemblée Nationale, pour 2015, N° 229, Paris : Sénat, 9 décembre 2015.
- PLFR 2015 – Rabault V. (députée, rapporteure générale), 2015, *Tome I. Exposé général. Examen des articles*, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 (n° 3217), N° 3282, Paris : Assemblée Nationale, 26 novembre 2015.
- PLFR 2015 – Rabault V. (députée, rapporteure générale), 2015, Rapport fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire en nouvelle lecture sur le projet de loi de finances rectificative pour 2015 modifié par la Sénat (n° 3344), N° 3347, Paris : Assemblée Nationale, 14 décembre 2015.
- Résolution – Assemblée nationale, 13 novembre 2015, N° 3219, *Proposition de résolution pour accéder, au-delà de la COP 21, à une société bas carbone*, 17 p., [En ligne] (consulté le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion3219.asp>
- Résolution « Chanteguet » – Assemblée nationale, 8 avril 2013, N° 908, Proposition de résolution pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable, p. 23-24. [En ligne] (consulté le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion0908.asp>
- Loi TECV – Assemblée Nationale, 2015, 1^{ère} séance du mercredi 22 juillet 2015, Compte rendu intégral, *Journal officiel de la République française*, XIV^e Législature, Session extraordinaire de 2014-2015, p. 7053-7088. [En ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/cri/2014-2015-extra/20151024.pdf>
- Loi TECV – Bareigts E, Battistel M.-N., Buis S., Baupin D., Plisson Ph. (députés), 2014, *Tome I.*, Rapport fait au nom de la commission spéciale pour l'examen du projet de loi, après engagement de la procédure accélérée, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte (n° 2188), N° 2230, Paris : Assemblée nationale, 27 septembre 2014.
- Loi TECV – Bareigts E, Battistel M.-N., Buis S., Baupin D., Plisson Ph. (députés), 2015, Rapport fait au nom de la commission spéciale chargée d'examiner, en vue de la lecture définitive, le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, N° 3004, Paris : Assemblée nationale, 22 juillet 2015.
- Loi TECV – Loi n°2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte : le projet de loi a été déposé le 30 juillet 2014 et adopté le 22 juillet 2015 (Dossier législatif-Loi TECV [en ligne] (consulté le 15 avril 2016) Disponible à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/transition_energetique_croissance_verte.asp)
- Loi TECV – Poniowski L. (sénateur), 2015, Rapport fait au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, N° 529, Paris : Sénat, 17 juin 2015.

Liste des personnes interrogées (institution, fonction) par ordre chronologique

1. CESE, Membre groupe environnemental, 29 avril 2014
2. UNAF, Administratrice, Présidente du département Habitat - Cadre de vie, et Chargée de mission environnement et développement durable, 30 avril 2014
3. FNH, Chargé de projet Mobilité Fiscalité, 6 mai 2014
4. WWF France, Chargée de mission Politiques publiques, 13 mai 2014
5. CLCV, 15 mai 2014
6. Les Amis de la Terre, Ancien président, 28 mai 2014
7. AdCF-Association des Communautés de France, Délégué général, 2 juin 2014
8. RAC-Réseau Action Climat, Chargée de mission Climat – Transports, 3 juin 2014
9. Sénat, Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, mercredi 4 juin 2014
10. CGT, Conseillère confédérale Développement durable, 6 juin 2014
11. FO 1 et 2, 13 juin 2014
12. CFDT, économiste, 18 juin 2014
13. CGPME, Adjointe au secrétaire général, 27 juin 2014
14. Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014
15. Ministère des Finances-Bercy-DLF, Secrétaire général du CFE, 23 septembre 2014
16. MEDEF, Directrice des affaires fiscales, 26 septembre 2014
17. Ministère de l'Écologie, CGDD, DGEC, Secrétaire général du CFE, 7 octobre 2014
18. Assemblée nationale, Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, et Valérie Lainé, conseillère, 19 mai 2016

CFE – Chronologie sélective : fiscalité gazole-essence et Assiette carbone

Couvertes par 2 thèmes et le groupe de travail Énergie

18 décembre 2012 – 13 février 2014

<i>Date</i>	<i>Événement</i>
18 décembre 2012	Installation du CFE
30 janvier 2013	Thème gazole-essence* Séance thématique À l'issue de la réunion, C. de Perthuis signe un projet d'avis sur <i>L'écart de taxation entre le gazole et l'essence</i> . (discuté le 18 avril 2013)
28 février 2013	Thème assiette carbone Séance thématique
28 mars 2013	Séance plénière <i>Avis n°1 : Introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française</i>
18 avril 2013	Séance plénière <i>Avis n°3 L'écart de taxation entre le gazole et l'essence</i>
16 mai 2013	Thèmes gazole-essence et assiette carbone Séance thématique Exposés des « parties prenantes »
4 juin 2013	Thème assiette carbone) Séance thématique <i>C. de Perthuis : Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel. Propositions de mise en œuvre sur la période 2014-2020</i>
13 juin 2013	Séance plénière <i>Assiette carbone et rééquilibrage taxation essence-diesel</i> <i>FNH : Carbone et diesel. Scénario alternatif</i>
Juillet 2013	Remise du rapport du Président
20-21 septembre 2013	Conférence environnementale
4 octobre 2013	Séance plénière Ministre du Budget
12 novembre 2013	Séance plénière
Décembre 2013	Art. 20 PLF 2014 Aménagement des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques
14 janvier 2014	GT Énergie Projet d'avis portant diagnostic sur la compensation des ménages suite à l'introduction de l'assiette carbone dans la fiscalité énergétique (LF 2014)
13 février 2014	Séance plénière <i>Compensation des ménages (pas de consensus)</i>

* Les thèmes indiqués après la date correspondent à ceux donnés par le rapport du Président, juillet 2013 (Tome 1, tableau p. 62).

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

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.

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.
- 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.

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.

Source : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, p. 14-16.

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

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 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.

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.).

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

Source : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, p. 20-23

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

*L'avis n°3 sur *L'écart de taxation entre le gazole et l'essence* a été adopté en séance plénière du 18 avril 2013.

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'État 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 [2013], 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'abstentions 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.

Source : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, p. 23-25.

Compte rendu des débats de la séance du 13 juin 2013

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 des 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 la mise en place d'une assiette carbone et d'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 Énergie. 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 soit 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 semblent 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-CGC*

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.

* 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.

Source : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 1 : rapport du président*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, juillet, p. 46-53

Les membres du Comité Fiscalité Écologique (19 septembre 2013)

Organismes	Membres désignés
Assemblée nationale	SADDIER Martial
	LEROY Arnaud
	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	GIQUEL 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	CARLIER François
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

Secrétaires généraux (26 septembre 2013)

François-Robert Grémont (Ministère de l'Économie et des Finances - DLF)

Richard Lavergne (Ministère du Développement durable - CGDD/DGEC)

Source : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/composition-r12.html> (consulté le 10 avril 2014)

Lettre de mission

Travaux du Comité pour la fiscalité écologique – premier semestre 2013

Juillet 2013

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

**Liste des intervenants sur les thèmes gazole-essence et assiette carbone
CFE – Janvier 2013-Février 2014**

<i>Intervenant</i>	<i>Titre</i>	<i>Séance / Date</i>
<u>Membres du CFE</u>		
K. Schubert Univ. Paris 1 resp. du Groupe Énergie	Panorama des écarts entre la fiscalité de l'essence et du diesel en France	Thème gazole-essence* : séance thématique « Préservation des ressources », sous-thème Fiscalité de l'énergie (30 janvier 2013)
	Étude d'impacts de l'introduction d'une assiette carbone	Thèmes gazole-essence et assiette carbone (16 mai 2013)
	Groupe Énergie. Propositions en vue de la réunion du 10 décembre 2013	Séance plénière (12 novembre 2013)
C. de Perthuis Univ. Paris-Dauphine Président du CFE	Le changement climatique : le grand absent de la fiscalité écologique	Thème assiette carbone : séance thématique « Préservation des ressources », sous-thème Assiette carbone (28 février 2013)
	Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel. Propositions de mise en œuvre sur la période 2014-2020	Thème assiette carbone : séance thématique (4 juin 2013)
	Carbone et diesel. Scénario	Séance plénière – Assiette carbone et rééquilibrage taxation essence-diesel (13 juin 2013)
	Programme et méthode de travail	Séance plénière (4 octobre 2013)
CGT	Les implications sociales et les compensations nécessaires à la mise en œuvre d'une taxe carbone	Thèmes gazole-essence et assiette carbone (16 mai 2013)
CFDT	La CFDT et la fiscalité écologique	Thèmes gazole-essence et assiette carbone (16 mai 2013)
Coe-Rexecode	Impacts sur les secteurs industriels de l'introduction d'une taxe carbone en France	Thèmes gazole-essence et assiette carbone (16 mai 2013)
RAC/FNH	La contribution climat-énergie. Propositions des ONG	Thèmes gazole-essence et assiette carbone (16 mai 2013)
FNH	Carbone et diesel. Scénario alternatif	Séance plénière – Assiette carbone et rééquilibrage taxation essence-diesel (13 juin 2013)
F.-R. Grémont (DLF)	Projet de tableau de bord de la fiscalité environnementale	Séance plénière (4 octobre 2013)
<u>Administration</u>		
D. Bureau (MEDDE)	Écofiscalité carbone. Enjeux et Principes. Équité et efficacité. Le projet 2009 revisité	Thème assiette carbone : séance thématique « Préservation des ressources », sous-thème Assiette carbone (28 février 2013)
X. Bonnet (CGDD)	Fiscalité environnementale en France : état des lieux	Séance plénière – Avis n°3 L'écart de taxation entre le gazole et l'essence (18 avril 2013)
X. (administration)	Évolution de la fiscalité des carburants	Thèmes gazole-essence et assiette carbone (16 mai 2013)
DG Trésor	Évaluations de scénarios d'introduction d'une nouvelle fiscalité écologique	Thème assiette carbone : séance thématique (4 juin 2013)

<u>Intervenants extérieurs</u>		
B. Delaunay (Univ. Paris Descartes)	Contribution énergie climat : aspects juridiques	Thème assiette carbone : séance thématique « Préservation des ressources », sous-thème Assiette carbone (28 février 2013)
G. Sainteny	Fiscalité de l'environnement	Séance plénière – Avis n°1 : Introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française (28 mars 2013)
P. Saint-Amans (Centre de politique et d'administration fiscales)	La fiscalité écologique Profil et pratiques exemplaires des pays de l'OCDE	Séance plénière – Avis n°1 : Introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française (28 mars 2013)
R. Diemer (Com. Européenne, DG Fiscalité et union douanière)	Fiscalité d'énergie : Directive 2003/96/Ce et la proposition de directive COM(2011)169	Séance plénière – Assiette carbone et rééquilibrage taxation essence-diesel (13 juin 2013)
H. Dickinson (HM Treasury)	Fiscalité écologique au Royaume Uni	Séance plénière (12 novembre 2013)
H. Vollebergh (PBL, CentER, CESIfO)	Greening Taxation: The Dutch Experience	Séance plénière – Compensation des ménages (13 février 2014)
<u>Ministres</u>		
Ministre du Budget, B. Cazeneuve	Présentation du <i>volet environnemental</i> du projet de loi de finances 2014	Séance plénière (4 octobre 2013)
Ph. Martin (Ministre de l'Écologie)	Intervention	Séance plénière (12 novembre 2013)

* Les thèmes indiqués après la date correspondent à ceux donnés par le rapport du Président, juillet 2013 (Tome 1, tableau p. 62).

PLF 2014 – Extraits du rapport du rapporteur général, le député Christian Eckert, octobre 2013.

Source : Eckert C. (rapporteur général, député), 2013, *Tome II. Examen de la première partie du projet de loi de finances. Conditions générales de l'équilibre financier. Volume 1 Examen des articles*, Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395), N° 1428, Paris : Assemblée Nationale, 10 octobre 2013

**Valeur de la tonne de carbone
(en euros)**

	2009	2010	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2020	2030
Cours moyen du quota sur le marché spot européen	14,5		4	5						
Commission Quinet		45		50,6	52,6	54,7	58,6	60,9		100
Commission Rocard		32								
PLF 2010		17								100
Commission européenne, proposition de révision de la directive sur la fiscalité énergétique									20	
Ch. De Perthuis (CFE)					7		11,3		20	
Présent article*					7	14,5	22			

*Présent article : article 20 du projet de loi pour 2014, qui introduit une composante carbone dans la TICPE et deviendra l'article 32 de la LOI n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 correspondant au tableau des valeurs transposées pour chaque produit (en euros par unité de perception de la TIC, soit 100 kg nets ou hectolitre) ; la « composante carbone » de la TIC étant variable selon les catégories de produits énergétiques.

Source : Eckert, 2013, *Tome II*, p. 469.

Évolution du taux de TIC des principaux carburants et combustibles

TIC	Gazole (c€/l)	Essence (c€/l)
2013	42,84	60,69
2014	42,84	60,69
2015	44,82	62,40
2016	46,81	64,11
Évolution entre 2013 et 2016	+9,3%	+5,7%

Source : évaluation préalable annexée au présent article*

*Présent article : article 20 du projet de loi pour 2014, qui introduit une composante carbone dans la TICPE et deviendra l'article 32 de la LOI n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 correspondant au tableau des valeurs transposées pour chaque produit (en euros par unité de perception de la TIC, soit 100 kg nets ou hectolitre) ; la « composante carbone » de la TIC étant variable selon les catégories de produits énergétiques.

Source : Eckert, 2013, *Tome II*, p. 470.

Évolution de la composante carbone de la TIC des principaux carburants et combustibles

TIC	Gaz naturel pro (€/MWh)	Gaz naturel des ménages (€/MWh)	Fioul domestique (€/hl)	Fioul lourd (€/t)
2013	1,19	0	5,66	18,50
2014 (à compter du 1^{er} avril)	1,41	1,41	5,66	21,89
2015	2,93	2,93	7,64	45,3
2016	4,45	4,45	9,63	68,8
Évolution entre 2013 et 2016	+273%	/	+70%	+272%

Source : évaluation préalable annexée au présent article*

*Présent article : article 20 du projet de loi pour 2014, qui introduit une composante carbone dans la TICPE et deviendra l'article 32 de la Loi n°2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 correspondant au tableau des valeurs transposées pour chaque produit (en euros par unité de perception de la TIC, soit 100 kg nets ou hectolitre) ; la « composante carbone » de la TIC étant variable selon les catégories de produits énergétiques.

Source : Eckert, 2013, Tome II, p. 470.

Résolution « Chanteguet »

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Article unique

1. Vu l'article 34-1 de la Constitution,
2. Vu l'article 136 du Règlement,
3. Considérant que les pouvoirs publics doivent engager la France plus avant dans la lutte contre deux menaces essentielles à la vie de notre société, que sont le changement climatique et la perte de biodiversité,
4. Considérant que notre modèle de développement, fondé sur la consommation continue de ressources naturelles, n'a pas su jusqu'ici les préserver en attribuant une valeur à leur usage et à leur dégradation,
5. Considérant que l'usage de l'environnement est fréquemment gratuit et privatisé, tandis que le coût de sa dégradation est trop souvent assumé par la collectivité, voire reporté sur les générations futures,
6. Considérant que nous ne devons pas sacrifier l'exigence du long terme à l'urgence du court terme mais au contraire assumer pleinement notre rôle politique, qui est de garantir à nos enfants la pérennité d'un monde toujours viable,
7. Considérant que l'écologie n'est ni une punition, ni une soustraction, ni un fardeau supplémentaire mais une chance de redonner à nos concitoyens l'espoir d'un changement créateur d'une vie meilleure, de nouveaux métiers et d'un horizon dégagé,
8. L'Assemblée nationale :
9. 1° Demande que nos prélèvements obligatoires, qui reposent actuellement sur le travail, le capital et la consommation des biens et services, révélant ainsi le rapport à la production et à la consommation de nos deux premières révolutions industrielles, traduisent un nouveau choix de société, en s'appuyant demain sur un quatrième pilier, celui des ressources naturelles et des pollutions ;
10. 2° Souhaite que cette nouvelle fiscalité écologique claire, stable, prévisible et mise en place de façon progressive permette de financer la transition écologique et de modifier les comportements des agents économiques grâce à un signal prix pouvant faire l'objet d'une compensation, le temps de leur adaptation, pour les ménages vulnérables, les secteurs d'activité exonérés actuellement pour le gazole (transporteurs routiers, agriculteurs, pêcheurs, ambulanciers, taxis) et les entreprises exposées à la concurrence internationale ;
11. 3° Considère que la pleine mise en œuvre de cette fiscalité écologique se fera sur un temps qui dépasse le quinquennat et engage durablement le pays, au-delà de l'alternance des majorités au pouvoir ; qu'il conviendra donc, afin de fonder la gouvernance à long terme de cette fiscalité, de lui reconnaître pleinement sa nature incitative, de l'inscrire dans une perspective pluriannuelle et de définir, au sein d'un titre complémentaire de la LOLF, les règles générales s'appliquant à l'utilisation des recettes qui en découleront ;
12. 4° Considère que le gouvernement devrait avoir l'ambition, respectant en cela les engagements du Président de la République, d'inscrire dès la loi de finances 2014 les premières mesures d'une véritable fiscalité écologique. Ces dispositions concerneraient le début du rattrapage de l'écart de taux de TICPE entre gazole et essence, l'introduction d'une contribution climat-énergie notamment sur le carbone assortie d'un taux progressif dans le temps et les premières réformes fiscales en faveur de la biodiversité.

Source : Assemblée nationale, 8 avril 2013, N° 908, *Proposition de résolution pour une fiscalité écologique au cœur d'un développement soutenable*, p. 23-24. [En ligne] (consulté le 25 juin 2015) Disponible à l'adresse : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/propositions/pion0908.asp>

Chronologie de la codification du prix du carbone post 2016 dite « trajectoire Chanteguet » loi TECV et PLFR pour 2015

<i>Date</i>	<i>Action</i>	<i>Loi</i>
20 septembre 2014	Amendement N°1252 (rect) présenté par MM. Chanteguet et A. Leroy : Article Premier Après l'alinéa 12, insérer l'alinéa suivant : « - procéder à l'augmentation progressive de la contribution climat énergie dans la perspective d'une division par quatre des gaz à effet de serre ; »	Projet de loi Transition énergétique Assemblée nationale – 1 ^{er} examen en commission spéciale Adopté
1 ^{er} octobre 2014	Amendement N°1975 présenté par MM. Chanteguet et A. Leroy : Article Premier Compléter l'alinéa 16 par les mots : « , doit atteindre en 2030 la valeur de 100 euros la tonne de dioxyde de carbone ».	Projet de loi Transition énergétique Assemblée nationale – 1 ^{ère} lecture (séance publique) Tombé
4 juin 2015	Amendement Com-128 présenté par Mme Jouanno : Article 1 ^{ER} Après l'alinéa 39, insérer un alinéa ainsi rédigé : Le Gouvernement se fixe pour objectif, pour la composante carbone intégrée aux tarifs des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques inscrites au tableau B du 1. de l'article 265 du code des douanes, d'atteindre une valeur de la tonne carbone de 56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030.	Projet de loi Transition énergétique Nouvelle lecture Sénat – commission des affaires économiques Adopté (deuxième lecture au Sénat le 17 juin 2015 – cf. Rapport du sénateur L. Poniatoski au nom de la commission des affaires économiques)
5 juin 2015	Amendement Com-104 présenté par MM. Dantec, Labbé et les membres du Groupe écologiste (identique à celui de Mme Jouanno) : Article 1 ^{ER} Après l'alinéa 39, insérer un alinéa ainsi rédigé : Le Gouvernement se fixe pour objectif, pour la composante carbone intégrée aux tarifs des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques inscrites au tableau B du 1. de l'article 265 du code des douanes, d'atteindre une valeur de la tonne carbone de 56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030.	Projet de loi Transition énergétique Nouvelle lecture Sénat – commission des affaires économiques Adopté (deuxième lecture au Sénat le 17 juin 2015 – cf. Rapport du sénateur L. Poniatoski au nom de la commission des affaires économiques)
20 juillet 2015	Amendement N°34 présenté par M. Chanteguet + 69 député.e.s Article 1 ^{ER} Après l'alinéa 39, insérer un alinéa ainsi rédigé : Le Gouvernement se fixe pour objectif, pour la composante carbone intégrée aux tarifs des taxes intérieures sur la consommation des produits énergétiques inscrites au tableau B du 1. de l'article 265 du code des douanes, d'atteindre une valeur de la tonne carbone de 56 euros en 2020 et de 100 euros en 2030.	Projet de loi Transition énergétique Lecture définitive Assemblée Nationale – commission spéciale (puis séance publique du 22 juillet 2015) Adopté

26 novembre 2015	Amendement n°144 présenté par MM. Chanteguet, Caullet, O. Faure et A. Leroy : Article additionnel Après l'article 11, insérer l'article suivant : « Au VIII de l'article premier de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, après la seconde occurrence du mot : « carbone », sont insérés les mots : « de 30,50 € en 2017, de 39 € en 2018, de 47,50 € en 2019, ».	Projet de loi de finances rectificative – PLFR pour 2015 Assemblée nationale – commission des finances Adopté (contre l'avis du gouvernement) + Assemblée nationale – séance publique du 1 ^{er} décembre 2015
1 ^{er} décembre 2015	Amendement 144 Défendu par Caullet : prévoir la part carbone au delà de 2016 jusqu'en 2020	Projet de loi de finances rectificative – PLFR pour 2015 Assemblée nationale – séance publique Rejeté (par le gouvernement qui accepte les tarifs pour 2016 et 2017)
11 décembre 2015	Amendement 144 présenté par Albéric de Montgolfier : supprimer l'article 11 <i>ter</i> (nouveau)	Projet de loi de finances rectificative – PLFR pour 2015 Sénat – séance publique Adopté
14 décembre 2015	Amendement n°84 Présenté par Mme Rabault, rapporteure au nom de la commission des finances : Article 11 TER Rétablir cet article dans la rédaction suivante : « Au VIII de l'article premier de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, après la seconde occurrence du mot : « carbone », sont insérés les mots : « de 30,50 € en 2017, de 39 € en 2018, de 47,50 € en 2019, ».	Projet de loi de finances rectificative – PLFR pour 2015 Assemblée nationale (2 ^{ème} lecture) Adopté

Résumé

Le projet de loi de finances pour 2014 (PLF 2014) a introduit une composante carbone dans la TICPE – appelée aussi contribution climat énergie ou encore taxe carbone. Par la suite, les parlementaires ont aussi joué plus spécifiquement sur la fiscalité des carburants (jeu sur les écarts gazole/essence). Après plusieurs échecs de réforme de la fiscalité des énergies fossiles (2000, 2009), l'analyse du processus ayant conduit au vote de ces mesures donne l'occasion de tester l'hypothèse selon laquelle les politiques publiques changent davantage par leurs instruments que par leurs objectifs. Elle doit nous permettre de mettre en lumière le choix de politique publique ainsi réalisé et de tracer les changements opérés. Pour ce faire, nous nous sommes penchée sur la création et le fonctionnement d'un Comité pour la fiscalité écologique (CFE) (décembre 2012), dispositif de concertation entre « parties prenantes », qui a rendu visibles les conditions d'émergence de cette transformation. L'analyse s'appuie sur un important matériau écrit, du CFE comme du Parlement, complété par des entretiens semi-directifs (réalisés principalement entre avril et octobre 2014).

Pour (tenter de) clarifier l'ensemble des caractéristiques de ce processus, nous avons organisé ce rapport en cinq chapitres. Les deux premiers rendent compte de la réforme de la TICPE, en idées et enjeux (donner un prix au carbone, opérer un basculement de la fiscalité vers la consommation des ressources), en choix de l'instrument (préexistant) – question du quoi ? Le troisième chapitre décrit la filiation (environnementale) et la composition (parties prenantes) du CFE – question du qui ? Les deux derniers chapitres reviennent sur les conditions de déroulement des différents dispositifs d'interaction (CFE, législatifs) – question du comment ? La conclusion générale revient sur cet ensemble pour interroger la qualification des transformations engagées – transition énergétique ou fiscale ? En effet, le choix de réformer la structure de la TICPE comporte plusieurs caractéristiques révélatrices de sens politique. L'un lié à une sectorisation de l'action publique : ce sont les produits énergétiques fossiles qui sont concernés. Un autre lié à une taxation de la consommation : c'est la fiscalité indirecte qui est mobilisée.

Mots-clés : fiscalité écologique, composante carbone, rapprochement diesel essence, TICPE, instrument d'action publique, politique de transition

Abstract

The Finance Bill for 2014 (PLF 2014) introduced a carbon component in the TICPE –also called climate-energy contribution or carbon tax. Thereafter, the parliamentarians also played specifically on fuel taxes (game on the diesel / gasoline spreads). After several failures of the taxation of fossil fuels reform (2000, 2009), analysis of the process leading to the vote of these measures provides the opportunity to test the hypothesis that public policies vary by more than their instruments their goals. It should allow us to highlight the public policy choices thus made and trace the changes made. To do this, we examined the creation and operation of an environmental taxation Committee (CFE) (December 2012), consultation device between “stakeholders” that made visible the conditions for the emergence of this transformation. The analysis is based on an important written material, both from CFE and Parliament, supplemented by semi-directive interviews (conducted mainly between April and October 2014).

To (try to) clarify all the characteristics of this process, we organized this report in five chapters. The first two account for reform TICPE in ideas and issues (put a price on carbon, secure a transfer of taxation to resource consumption), in choice of instrument (existing) –question of what ?The third chapter describes the descent (environmental) and composition of the CFE –question of who ? The last two chapters return to the conditions of progress of various interaction devices (CFE, legislative) – question of how ? The general conclusion returns to this set to question the qualification of transformations involved –energy or fiscal transition ? Indeed, the choice of reforming the TICPE structure has several characteristics indicative of political sense. One related to a segmentation of public action : fossil fuels are concerned. Another bound to a taxation of consumption : the indirect tax that is mobilized.

Keywords: Ecologic Taxation, Carbon Tax, Diesel / Gasoline Reconciliation, TICPE, Public Action Instrument, Transition Policy