



**Chambre de commerce  
et d'industrie de Paris**

# **Défi climatique et Croissance économique**



***Les propositions de la CCIP***

---

*Rapport de Monsieur Christian BALMES  
présenté au nom de la commission économique, financière et fiscale*

*et adopté par l'Assemblée Générale du 13 septembre 2007*



# "Défi climatique et Croissance économique"

*Si le défi climatique s'inscrit bien dans une dimension planétaire, il revient à chaque Etat de définir une politique énergétique durable sans entraver la compétitivité des entreprises. Car la France, au même titre que les autres pays signataires du protocole de Kyoto, a des obligations environnementales : réduire par quatre ses émissions de CO<sub>2</sub> à l'horizon 2050, par rapport au niveau de référence de 1990.*

*Certes, le principe du Facteur 4 est bien inscrit dans la Loi française de programme sur les orientations de la politique énergétique. Néanmoins, le choix français du nucléaire et les réponses apportées par le Plan Climat laissent la France sur une trajectoire ne lui permettant pas d'atteindre les objectifs fixés par Kyoto.*

*Seules les industries intensives en énergie, y compris la production électrique, sont actuellement soumises à une contrainte carbone via la réglementation européenne du marché de quotas. Ce mécanisme de marché, qui mérite d'être soutenu pour contraindre davantage ces industries à réduire leurs émissions, présente toutefois une limite dans la mesure où il ne couvre que 30% des émissions totales de CO<sub>2</sub> de la France.*

*Même si la France affiche une panoplie de taxes et redevances dites environnementales, celles-ci ne procèdent pas d'une fiscalité organisée et efficace pour limiter les émissions diffuses (Transports, Bâtiment, Agriculture, PME/PMI et les collectivités territoriales), à l'origine de 70% des émissions de CO<sub>2</sub>.*

*Pour concilier respect de l'environnement et performance économique, la CCIP formule trois grandes orientations responsabilisant l'ensemble des acteurs économiques, qui combinent instruments de marché et fiscalité environnementale, en veillant à l'application du principe pollueur-payeur.*

*En définissant une stratégie claire et innovante, la France pourrait impulser une dynamique nationale autour du défi climatique et jouer un rôle leader au niveau communautaire dans la construction d'une grande politique européenne énergétique, en portant le débat sur le défi climatique post 2012.*

## LES TROIS ORIENTATIONS DE LA CCIP

### I - OPTIMISER LES INSTRUMENTS DE MARCHÉ POUR REDUIRE LES EMISSIONS DES INDUSTRIES LOURDES ET DES SECTEURS SEMI-DIFFUS

Après une première phase d'apprentissage (2005-2007), le système européen d'échange de quotas nécessite d'être plus contraignant pour le rendre plus efficient en matière de réduction des émissions. Les voies de progrès proposées pour améliorer le système existant pour les industries intensives en énergie, y compris les producteurs d'électricité sont :

1. Un durcissement concerté des contraintes
2. Un élargissement du périmètre géographique et sectoriel
3. Une plus grande visibilité des règles institutionnelles sur le long terme
4. La création de nouveaux marchés sectoriels "Cap and Trade" européens visant les secteurs semi-diffus : les transports aérien et maritime

### II - ADAPTER LA REGLEMENTATION ET LA FISCALITE POUR LIMITER LES EMISSIONS DIFFUSES

Pour être efficace, la fiscalité environnementale doit être à double sens : "sur-taxer" les produits polluants et "sous-taxer" les comportements vertueux. Ceci impose de :

5. Uniformiser les taxes sur l'énergie en fonction du contenu carbone, en corrigeant les écarts existants entre la TIPP, la TICGL et la taxe sur le charbon
6. Engager une négociation européenne afin de permettre l'application du taux réduit de TVA aux éco-produits
7. Appliquer une redevance kilométrique au transport routier de marchandises
8. Imposer des standards énergétiques et environnementaux aux activités non soumises à une concurrence internationale, notamment dans le domaine des installations électriques

### III - ENCOURAGER LES PME/PMI HORS PNAQ ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES A TOUTE DEMARCHE VOLONTAIRE VISANT A DECARBONER L'ECONOMIE

La CCIP propose deux modes d'incitation alternatifs, l'un fiscal, l'autre financier :

9. Soutenir les dépenses propres par un crédit d'impôt environnement
10. Favoriser le développement de projets domestiques CO<sub>2</sub> autour du transport urbain, des déchets, des processus industriels, des réseaux de chaleur, de l'agriculture

## I – LE DEFI CLIMATIQUE : UN ENJEU MONDIAL QUI MET LA FRANCE DEVANT DES OBLIGATIONS ENERGETIQUES, ENVIRONNEMENTALES ET ECONOMIQUES

### Un défi mondial

Un consensus mondial se dégage sur la réalité du changement climatique, sur le rôle prépondérant des gaz à effet de serre<sup>1</sup> issus de l'activité humaine et sur le danger majeur que son impact présente pour nos sociétés.

Relever le défi du changement climatique induit une nouvelle donne économique : l'introduction d'une valeur "carbone" pour amener les agents économiques à privilégier dans leurs décisions d'investissement les matériaux, les produits et les activités moins intensives en CO<sub>2</sub>.

Le protocole de Kyoto a formalisé cette contrainte environnementale en fixant aux pays une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> par quatre dans les pays développés à l'horizon 2050 par rapport à 1990. 156 pays signataires, dont la France, se sont engagés dans cette voie.

L'Europe demeure la région du monde montrant la volonté la plus forte. En effet, afin de préparer les entreprises aux contraintes établies par Kyoto pour la période 2008-2012, elle a lancé dès 2000 un programme d'action visant à réduire ses émissions annuelles de GES de 8% par rapport à 1990, en impulsant plusieurs directives : « Cap and Trade » de CO<sub>2</sub> à l'intérieur de l'Union, énergies renouvelables, biocarburants, performances énergétiques dans la construction etc. Elle a réaffirmé ses engagements lors du Sommet européen des 7 et 8 mars 2007, en annonçant une réduction de ses émissions de 20% à l'horizon 2020, voire à 30% si la communauté internationale s'engageait à en faire autant. Les moyens pour y parvenir conjuguent les mêmes outils que sur la période précédente, autour d'objectifs plus ambitieux.

### Une ingérence dans la politique énergétique française

Même si le défi s'inscrit dans une dimension planétaire, il revient à chaque Etat de définir une politique énergétique efficace, cohérente et responsable. Car la France, au même titre que les pays signataires du protocole de Kyoto, a des obligations de performances énergétiques, environnementales et donc économiques. Consciente de sa responsabilité, elle a inscrit le principe du Facteur 4 dans la Loi de programme sur les orientations de la politique énergétique de juillet 2005. Des actions ont suivi : création du groupe Facteur 4 et de la Mission interministérielle "Outils économiques et développement durable", réactualisation du Plan Climat, etc.

<sup>1</sup> De nombreux gaz sont responsables du réchauffement mais on retiendra principalement le CO<sub>2</sub> pour sa contribution majoritaire en France aux émissions (à hauteur de 71%), à l'image de l'ensemble des pays développés

Avec la création d'un nouveau ministère d'Etat du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD) doté d'un budget à la hauteur des enjeux, la France semble afficher une volonté affirmée de répondre aux impératifs environnementaux, marquant ainsi une rupture avec le passé. L'écologie est désormais placée sous l'autorité d'un ministre qui détient une capacité d'influence, voire d'autorité, sur l'ensemble de l'action et des politiques publiques menées par les différents ministères. Aussi quelles réponses la France va-t-elle apporter aux objectifs connus et fixés par le Protocole de Kyoto ? Le débat sur la loi de finances 2008 pourrait permettre l'émergence de décisions notamment autour de la fiscalité écologique dans le budget 2008. Qu'en sera-t-il dans les faits ?

En définissant une stratégie claire et innovante, la France pourrait impulser une dynamique nationale autour du défi climatique et jouer un rôle majeur au niveau européen auprès de tous les Etats-membres en portant le débat du défi climatique sur l'après 2012 du protocole de Kyoto, sujet qui laisse place pour une grande politique européenne à construire.

### La position de la CCIP

C'est dans ce contexte que la Chambre de commerce et d'industrie de Paris entend prendre position pour trois raisons principales :

- Les entreprises sont doublement impliquées dans les émissions de gaz à effet de serre : au titre de leur secteur d'activité d'une part ; en tant que citoyennes consommatrices d'énergie d'autre part. La contrainte carbone devrait donner un avantage compétitif aux secteurs les moins émetteurs de CO<sub>2</sub>, lesquels se distinguent par une dotation en facteur travail particulièrement élevée. Aussi, favoriser leur développement devrait être source d'emplois.

- Le défi climatique est idéologiquement perçu comme un frein à la croissance et le coût de toute nouvelle politique environnementale est en général surévalué. Cependant, le rapport Stern montre que l'inaction se traduirait par une perte de PIB bien supérieure et finirait par menacer sérieusement la croissance. Il convient donc de dépasser cette vision et de considérer l'innovation nécessaire à la limitation des émissions de gaz à effet de serre comme un avantage compétitif stratégique pour l'industrie française et européenne.

- Plus généralement, cette question énergétique remet en cause les fondements même de nos modèles de développement basés sur l'abondance énergétique. Elle exige une refonte profonde des modes de consommation de l'énergie, comme de sa production, par l'efficacité énergétique, thème sur lequel la CCIP s'est prononcée<sup>2</sup> et s'est engagée, en partenariat avec l'ADEME, auprès des PME/PMI.

Le moment est par ailleurs opportun pour des propositions puisque le défi climatique est au cœur

<sup>2</sup> Rapport de Christian BALMES – 23 mars 2006 : Contribution de la CCIP au débat : « quelle stratégie énergétique pour la France ? »

des débats, nécessitant des réponses urgentes à différents niveaux :

- **national** : premier chantier d'automne, le Grenelle de l'environnement est prévu pour fin octobre. En pratique, il s'agira des premiers travaux pratiques de la Charte constitutionnelle de l'environnement. Après une large consultation en septembre (organisation d'assises régionales, etc.), la négociation proprement dite interviendra dans la deuxième quinzaine d'octobre, pour déboucher sur des mesures concrètes approuvées par un comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) et, le cas échéant, intégrées à la loi de finances 2008 ;
- **européen** : l'Union européenne a lancé une réflexion sur la promotion de l'utilisation des instruments fondés sur le marché utilisés à des fins de politique environnementale et d'énergie et a invité les Etats-membres à se prononcer avant le 31 juillet 2007 en réponse à son Livre vert ;
- **international** : des négociations pour l'après 2012 sont en cours. Le principal enjeu du futur accord consiste à renforcer la contrainte carbone à laquelle sont soumis les pays industrialisés, à l'étendre aux pays en développement, tout du moins aux principaux émetteurs de GES (Chine, Inde, Brésil) et à faire adhérer les Etats-Unis.

Les propositions formulées dans le présent rapport visent à concilier réduction du CO<sub>2</sub> et croissance du PIB en envoyant des signaux forts, mais équitables, aux différents acteurs économiques :

- les industries intensives en énergie, y compris production d'électricité, représentant 30% des émissions nationales de CO<sub>2</sub>,

- les consommateurs des secteurs diffus (Transports, Bâtiment, Agriculture, PME/PMI et les collectivités territoriales) qui représentent 70% des émissions nationales de CO<sub>2</sub>.

## II – LA STRATEGIE FRANCAISE : UNE REPONSE TROP TIMIDE FACE AUX ENJEUX

### 1. L'option affichée du nucléaire : un préalable qui n'apporte qu'une réponse partielle au défi climatique

La France affiche une nette détermination quant au choix du nucléaire dans son bouquet énergétique (78% de l'électricité consommée), confirmée par la reprise de construction de centrales avec des réacteurs de troisième génération, comme l'EPR d'AREVA.

Cet engagement permet de limiter fortement les émissions de GES, comparativement à nos homologues européens.

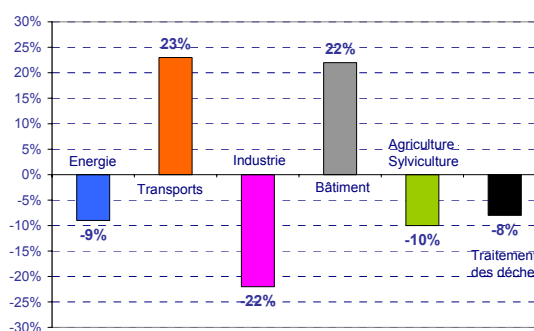
Cette source d'énergie présente l'avantage majeur sur les autres modes de production électrique, d'être très faiblement émettrice de gaz à effet de serre.

La France est ainsi le pays développé qui émet le moins de CO<sub>2</sub> par habitant, avec 7,45 tonnes d'émission en moyenne par individu. Comparativement, les Allemands ou les Japonais sont responsables d'émissions par habitant plus élevées de 35%.

Ainsi, en 2004, selon les données des Nations Unies, la France était responsable de 1,2% des émissions mondiales alors qu'elle représentait 5% du PIB mondial.

Ce découplage entre la croissance des émissions et celle du PIB est à nuancer au regard des évolutions sectorielles.

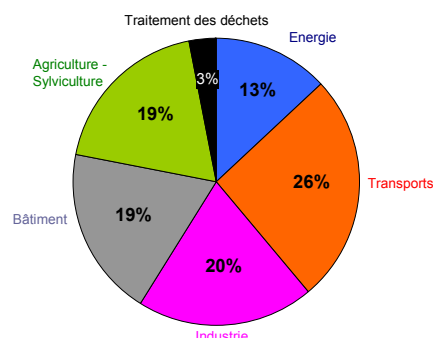
### France : Evolution 1990-2004 des émissions de CO<sub>2</sub> par secteur



Source : Groupe Facteur 4

Si les secteurs industriels et énergétiques enregistrent une nette baisse de leurs émissions depuis 1990 en raison d'investissements massifs entrepris depuis cette date, celui des transports ou encore du bâtiment sont responsables d'émissions croissantes tout en représentant une part importante des émissions (45%). En tant que premier consommateur de produits pétroliers, le secteur des transports est le premier émetteur de CO<sub>2</sub> (26% des émissions nationales).

### France : Part des émissions de CO<sub>2</sub> par secteur



Source : Groupe Facteur 4

Le nucléaire ne sera pas à même de fournir tous les besoins croissants en énergie, en raison de la tertiarisation de l'économie dont certains secteurs de services, comme le transport, sont à l'origine d'importantes émissions de carbone.

Le choix du nucléaire ne doit pas être un prétexte au "laisser aller" et doit s'accompagner d'une

politique active et responsable contre le changement climatique d'autant que la France n'est pas sur une trajectoire lui permettant d'atteindre les objectifs fixés par Kyoto.

## 2. Des tentatives de politique climat qui tardent à convaincre

**Un premier constat d'échec, avec le programme national de lutte contre le changement climatique.**

La France s'est engagée, à travers la signature du protocole de Kyoto et conformément à la décision conjointe des Etats membres de l'Union européenne, à maintenir en 2008-2012 ses émissions de gaz à effet de serre à leur niveau de 1990, soit à 565 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>

Pour respecter ces engagements, la France s'est dotée, dès 2000, d'un programme national de lutte contre le changement climatique (PNLCC). Axé sur des actions domestiques, il répartissait l'engagement national de stabilisation des émissions en attribuant des objectifs différenciés par secteurs : transport, bâtiment, énergie, industrie, agriculture, déchets. Devant l'incapacité des mesures à contenir les émissions de gaz à effet de serre de la France (les émissions excédant tendanciellement de 10% l'objectif de Kyoto en 2010), le PNLCC a donc été renforcé en 2004, par le Plan Climat.

### Une approche nouvelle essentiellement réglementaire : le Plan Climat 2004-2012

Le Plan Climat 2004 a été élaboré par le gouvernement en concertation avec les partenaires socio-économiques, pour renforcer et accélérer la politique française de lutte contre le changement climatique.

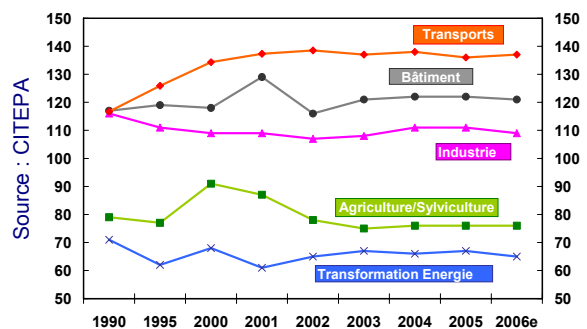
Ce Plan de plus de 60 mesures qui s'appliquent à tous secteurs et acteurs économiques, se veut « concilier développement économique et respect écologique », sans interdire mais en orientant les comportements. Il repose sur des actions de sensibilisation, de réglementation ou de transposition de directives européennes<sup>3</sup> sans véritable politique fiscale environnementale, pourtant indissociable de toute politique de développement durable.

Il vise une économie annuelle de 72 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> d'ici 2010, soit un objectif légèrement plus ambitieux que celui fixé par le Protocole de Kyoto de 54 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an.

En pratique, le Plan et les mesures décidées depuis (suite à l'actualisation en novembre 2006) n'ont permis d'atteindre qu'une réduction moyenne annuelle de 33,5 millions de tonnes équivalent CO<sub>2</sub>. Par ailleurs, les évolutions des émissions des

secteurs résidentiel/ tertiaire et transports restent toujours préoccupantes car on n'observe pas de retournement de tendance.

**France : Emissions de CO<sub>2</sub> par secteur**  
En millions de tonnes



### 3- Les entreprises n'ont pas intégré la contrainte carbone dans leurs décisions d'investissement via le signal prix du marché

La signature de la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique et le Protocole de Kyoto ont posé comme principal jalon de l'action internationale la mise en place de mécanismes de marché basés sur des actifs carbone, s'inspirant de l'expérience des marchés des permis d'émissions d'oxydes de soufre et d'azote aux Etats-Unis entre autres.

Ce marché international du carbone, de type "Cap and Trade" se structure autour de deux catégories de transaction :

- **logique "top-down"** : échanges de permis d'émission dans le cadre des quotas d'émission imposés par chaque Etat aux entreprises grosses consommatrices d'énergie. Le principe est simple : toute émission au-delà du niveau fixé fait l'objet d'une acquisition de permis sur le marché ;
- **logique "bottom-up"** : transactions sur la base de mécanismes de projets qui permettent à un acheteur d'acquérir des crédits d'émission, en participant au financement d'un projet engagé pour réduire les émissions de GES sur le sol des pays soumis aux quotas (projets dits "domestiques") ou encore hors de leurs frontières, notamment dans les pays en voie de développement.

Aujourd'hui, deux régimes régulent les émissions de gaz à effet de serre : le protocole de Kyoto et la Directive Permis de l'Union européenne, qui n'est en fait qu'une déclinaison régionale du Protocole de Kyoto.

Le marché européen des permis d'émissions de CO<sub>2</sub> est une réalité depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005. Au niveau français, plus d'un millier d'installations industrielles intensives en énergie des secteurs de la production d'électricité, de la sidérurgie, du verre, du ciment, de la pétrochimie, etc. sont soumises au Plan National d'Allocation de Quotas d'émission de gaz à effet de serre en vertu de la directive européenne.

<sup>3</sup> Maîtrise de l'énergie / Développement des énergies renouvelables / Marché de quotas d'émission de CO<sub>2</sub>



### Ces mécanismes de finance carbone innovants ont indéniablement créé une dynamique sur la question de la lutte contre l'effet de serre :

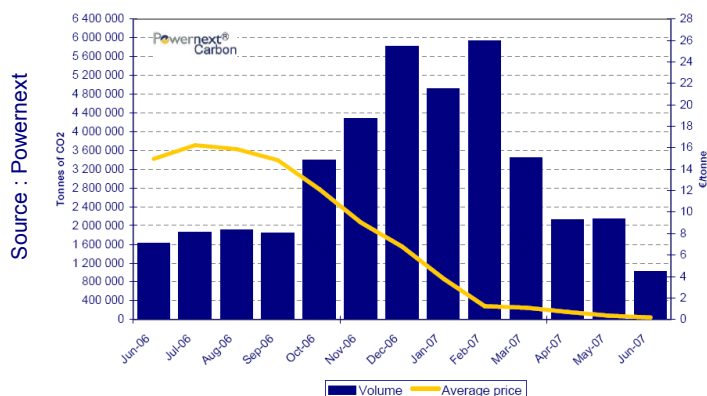
- les émissions de carbone au niveau européen ont été réduites de 100 à 150 millions de tonnes sur la période 2005-2006 ;
- des fonds d'investissement ont été créés pour mutualiser les risques. C'est la Banque Mondiale qui, dès 1999, a lancé le premier fonds dans le domaine de l'investissement carbone en créant le Prototype Carbon Fund, réunissant des investisseurs gouvernementaux et privés pour \$ 180 milliards.

### En pratique, ces mécanismes de marché pour le carbone ont du mal à se mettre en place.

Le signal prix n'est pas suffisamment clair, la tonne carbone ayant atteint un niveau plancher proche de zéro en fin de période, ce qui laisse supposer que la contrainte n'est pas assez sévère ou que des facteurs de blocage rendent le prix inopérant pour influencer sur les décisions d'investissement des entreprises pour réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub>.

### Prix et volume échangé de la tonne de CO<sub>2</sub> sur Powernext Carbon

En mensuel



En outre, le marché carbone actuel se heurte à trois difficultés :

- **Il ne reflète pas l'équilibre offre/demande interne à l'Europe**: certains pays comme la Russie, l'Ukraine se retrouvent avec un surplus important de quotas, l'année de référence qui a été choisie dans le protocole de Kyoto pour fixer les objectifs pays (1990), ne reflétant plus leur situation actuelle. Par ailleurs, en laissant à chaque Etat le choix du plafond d'émission et la modalité de répartition des quotas, certains industriels ont bénéficié de surplus de quotas.
- **Il reste très partiel**: les secteurs des Transports, du Bâtiment, de l'Agriculture sont exempts de contrainte carbone alors qu'ils représentent 70% des émissions de gaz à effet de serre.
- **L'incertitude institutionnelle pour l'après 2012** freine les investissements en termes de projets d'autant que la majorité des projets énergétiques mettent 5 à 7 ans pour être financés et mis en opération.

### 4 – Une éco-fiscalité inefficace car sans lien avec les émissions de carbone

Si la France affiche une quarantaine de taxes et redevances dites environnementales, celles-ci ne procèdent pas d'une fiscalité organisée pour inciter à la protection de l'environnement.

#### Une éco-fiscalité en baisse

En France, comme dans beaucoup de pays européens, le poids de la fiscalité verte, censée contribuer à l'amélioration de l'environnement, n'a cessé de diminuer. Elle ne représentait que 2,1% du PIB français, c'est à dire 34 milliards d'euros en 2004.

#### Poids de la fiscalité verte dans l'Union européenne

En % du PIB

	2000	2001	2002	2003	2004
Belgique	2.30	2.30	2.30	2.30	2.40
Danemark	4.70	4.70	4.80	4.60	4.80
Allemagne	2.40	2.50	2.50	2.70	2.50
Espagne	2.20	2.10	2.10	2.10	2.00
France	2.60	2.40	2.50	2.40	2.10
Irlande	2.90	2.30	2.30	2.30	2.50
Italie	3.20	3.00	2.90	3.00	2.80
Pays-Bas	4.00	3.80	3.60	3.70	3.90
Autriche	2.40	2.60	2.60	2.70	2.70
Finlande	3.20	3.00	3.10	3.20	3.30
Suède	2.80	2.80	2.90	2.90	2.90
Roy. Uni	3.10	2.80	2.70	2.70	2.60
UE des 25	2.70	2.70	2.60	2.70	
UE des 15	2.90	2.90	2.90	2.90	2.90

Source : Commission européenne

#### Une éco-fiscalité dispersée

Certes, il existe de nombreuses éco-redevances qui consistent à financer le coût du service rendu par les collectivités locales en matière de traitement des pollutions (redevances de l'eau, des ordures ménagères, des textiles, etc.). Leur mode de calcul garantit en principe la proportionnalité entre le rendement de la redevance et le coût du traitement de la pollution.

Mais au-delà de celles-ci, la « pseudo-éco-fiscalité » à la française s'articule autour de deux outils phares, la TGAP et la TIPP.

#### ► La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)

Instituée en 1999 pour regrouper sous une même appellation cinq taxes spécifiques initialement perçues par l'ADEME, la TGAP porte aujourd'hui sur neuf catégories d'activités polluantes :

- stockage et élimination de déchets ;
- émissions de substances polluantes dans l'atmosphère ;
- production de lubrifiants ;
- production de préparations pour lessives ;
- matériaux d'extraction ;

- production de produits anti-parasitaires ;
- installations classées ;
- distribution d'imprimés ;
- distribution de carburant.

Le produit de ces différentes taxes, qui n'ont pas de cohérence entre elles, alimente depuis 2000 le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC). Mais elles sont d'un rendement trop modeste pour être pleinement efficaces (490 millions d'euros) tant d'un point de vue environnemental que budgétaire. La TGAP doit donc être profondément remaniée dans son ensemble, voire même abandonnée au profit d'instruments plus performants.

#### ► **La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)**

Seule la taxe intérieure sur les produits pétroliers (et par analogie la TICGN et la nouvelle taxe charbon), pourrait influencer sur les émissions de gaz à effet de serre alors même qu'elle n'a pas été conçue comme telle.

Instaurée pour assurer des ressources budgétaires importantes et stables, elle rapporte 25 milliards d'euros, soit 7,5% des recettes de l'Etat.

Mais sa forme actuelle ne permet pas d'en faire une véritable "taxe carbone" et son champ d'application la cantonne au transport routier :

- La TIPP induit une hiérarchie contre productive des carburants en taxant différemment le gazole et l'essence (42,84€/hl contre 60,69€/hl). Le taux de TIPP plus faible appliqué au gazole représente une minoration de recettes budgétaires de 4 Md€.
- La TIPP s'applique aux biocarburants.
- La taxation différenciée selon l'usage professionnel, collectif ou domestique qu'il est fait du carburant (transport de personnes, de marchandises...) contribue au développement de pratiques frauduleuses.
- Les taux actuels, doublés de nombreux cas d'exonération, ne donnent pas un signal prix suffisant pour changer les comportements.

#### ► **La taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)**

Elle s'applique aux entreprises de transport et de distribution, mais uniquement lorsque les quantités livrées à un même utilisateur au cours des douze derniers mois excèdent 5 millions de kWh. Elle ne porte alors que sur la fraction des livraisons excédant 400 000 kWh par mois. De ce fait, deux tiers du gaz consommé sont exonérés.

Comme pour la TIPP, de nombreux cas d'exonération sont prévus en fonction de l'utilisation du gaz (exonération du chauffage des immeubles d'habitation, utilisation comme matière première, remboursement partiel des agriculteurs pour le chauffage des serres...).

Son taux est faible (1,19 €/million de kWh). Il correspond à une valeur de 0,72 centimes d'€/kg de CO<sub>2</sub>.

#### ► **La taxe sur la consommation de charbon**

Instaurée par la loi de finances rectificative pour 2006 afin de transposer la directive du 27 octobre 2003 réformant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, la taxe intérieure de consommation sur les charbons vise les houilles, lignites et cokes destinés à être utilisés comme combustible.

Là encore, le taux appliqué (1,19€ / méga watt heure) n'est pas révélateur des externalités liées à la consommation de charbon. Par ailleurs, son assiette est très réduite puisque restent exonérés 92% de la consommation totale. Notamment, sont exonérés les charbons utilisés pour la production d'électricité éligible au marché des quotas, pour les besoins de leur extraction ou de leur production, ou encore pour la consommation des particuliers.

**En résumé, l'éco-fiscalité en France procède d'un ensemble de règles mal adaptées aux objectifs poursuivis car manquant de cohérence et de lisibilité. Sa finalité a aussi été détournée car elle est surtout utilisée pour financer le budget de l'Etat, alors qu'elle devrait inciter aux bons choix environnementaux, ce qui la rend difficilement acceptable aux yeux des acteurs économiques, notamment des entreprises.**

#### **5- Une politique environnementale pernicieuse : 2,3 milliards d'euros de subventions dommageables**

Citons quelques exemples de subventions défavorables à l'environnement :

- exonération de TIPP du carburant utilisé par les aéronefs, justifiée par les accords de Chicago de 1944 pour le développement du secteur aéronautique (coût budgétaire pour 2004 : 1Md€) ;
- exonération totale de TIPP pour le transport maritime et la pêche (coût budgétaire pour 2004 : 230 M€) ;
- taux de TIPP sur le gazole inférieur à celui sur l'essence ;
- déduction de 80% de la TVA acquittée sur le gazole utilisé par un véhicule appartenant à une entreprise (alors que la TVA sur l'essence ne donne droit à aucune récupération). Ce régime dérogatoire de récupération de TVA accentue l'avantage accordé au diesel ;
- remboursement partiel de la TIPP pour le secteur du transport routier de marchandises pour préserver la compétitivité du secteur français face à la concurrence étrangère (coût budgétaire : 182 M€ pour 2004) ;
- taux réduit de TIPP sur le fioul domestique (5,66€/hl), huit fois plus faible que celui pratiqué sur le gazole routier (42,84€/hl) alors que les deux produits sont semblables.



**Afficher une éco-fiscalité est une chose, encore faut-il qu'elle soit efficace et cohérente ! Or, avec 2,3 milliards d'euros de subventions dommageables<sup>4</sup>, la France cautionne aujourd'hui dix fois plus la destruction de l'environnement qu'elle ne le protège. Il est donc impératif de faire baisser le montant global de ces subventions dommageables.**

### **III – PROPOSITIONS DE LA CCIP POUR UNE ECONOMIE A PLUS FAIBLE INTENSITE CARBONE**

La maîtrise des émissions doit passer par une combinaison cohérente d'outils économiques et fiscaux, car il n'existe pas d'instruments parfaits en termes d'incitation, de correction et d'orientation.

La stratégie proposée par la CCIP entend donc responsabiliser tous les acteurs économiques : industries intensives en énergie, producteurs d'électricité, PME/PMI, particuliers et collectivités territoriales.

Pour obtenir l'adhésion et la confiance de tous, cinq grands principes directeurs doivent guider le choix des instruments à utiliser :

- **neutralité budgétaire** : compte tenu du poids déjà très élevé des prélèvements obligatoires, tous les nouveaux instruments fiscaux devront nécessairement être déployés à taux de prélèvement global constant
- **équité** : d'une part, une juste répartition des efforts à consentir entre les différents acteurs économiques s'impose et d'autre part, conformément au cadre communautaire fixé par la Directive 2003/96/CE sur la taxation de l'énergie, il convient de réduire les distorsions de traitement entre les différents produits énergétiques
- **cohérence** : par rapport aux objectifs fixés, en veillant à l'application du principe pollueur-payeur
- **efficacité** : pour concilier performance environnementale et croissance
- **lisibilité** : pour guider les acteurs économiques dans leur choix d'investissement sur le long terme.

C'est pourquoi la CCIP propose 3 séries de mesures différenciées selon les parties concernées, combinant mécanismes de marché et réglementation/taxation/incitation.

## **AXE I - OPTIMISER LES INSTRUMENTS DE MARCHÉ POUR REDUIRE LES EMISSIONS DES INDUSTRIES LOURDES ET DES SECTEURS SEMI-DIFFUS**

Si le système européen de quotas ne suffit pas à lui seul à répondre aux nouveaux objectifs climatiques (réduire par quatre les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050) puisqu'il ne pénalise que les émissions des gros acteurs industriels et énergétiques (30% des émissions de CO<sub>2</sub>), son perfectionnement ne sera pour autant pas neutre dans la lutte contre les gaz à effet de serre.

Après une première phase d'apprentissage (2005-2007), ce marché encore récent nécessite des aménagements pour le rendre plus efficient en matière de réduction des émissions. Beaucoup s'interrogent sur le signal prix censé influencer les comportements compte tenu de la faiblesse du cours de la tonne de CO<sub>2</sub>.

Les voies de progrès proposées pour améliorer le système existant pour les industries intensives en énergie, y compris les producteurs d'électricité sont :

### **Proposition 1- Un durcissement des contraintes**

Il convient de réduire le total des quotas accordés de manière concertée au niveau de l'Union européenne pour inciter les acteurs à investir dans les processus industriels, source d'avantages compétitifs. En contrepartie, l'allocation des quotas resterait gratuite.

### **Proposition 2- Un élargissement de périmètre géographique et sectoriel**

Le champ géographique du marché européen des quotas doit être étendu au niveau communautaire (en intégrant la Norvège notamment) et doit établir une interconnexion avec d'autres marchés même hors Kyoto, dans l'après 2012 (par exemple avec la Regional Greenhouse Gas Initiative, la Californie, l'Australie notamment) pour obtenir un prix réaliste et stable de la tonne de CO<sub>2</sub>

La possibilité doit être laissée ouverte aux pays de faire entrer dans le périmètre sectoriel des installations supplémentaires, à l'instar de l'Allemagne ou de la France qui a demandé d'inclure le N<sub>2</sub>O industriel.

### **Proposition 3- Une plus grande visibilité des règles institutionnelles**

Définir les règles institutionnelles sur le long terme, en précisant en particulier le cadre d'après 2012 est indispensable pour donner un signal fort aux investisseurs. La bancabilité autorisée des quotas entre la deuxième et troisième phase devrait y contribuer.

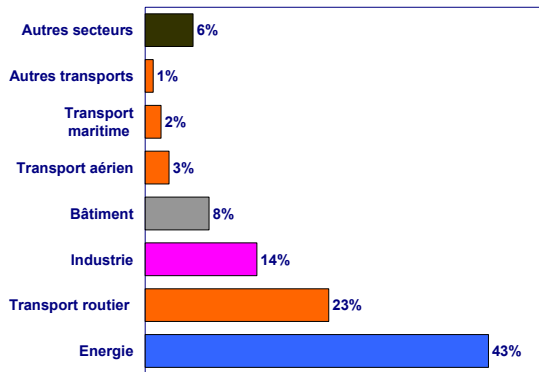
<sup>4</sup> Source : MEDD 2005

**Proposition 4 - Créer de nouveaux marchés sectoriels "Cap and Trade" européens visant les secteurs semi-diffus : l'aviation et le maritime**

Tous les secteurs d'activité ne peuvent être soumis au marché européen de quotas pour des raisons techniques et économiques, en particulier à cause des distorsions de concurrence à l'international qui résulteraient d'une contrainte carbone.

**OCDE : Emissions de CO<sub>2</sub> par secteur**  
Part 2003 en %

Source : AIE 2005, Emissions de CO<sub>2</sub> dues à la combustion d'énergie



Pour autant, à côté des industries intensives en énergie et des gros producteurs d'électricité, deux autres secteurs pourraient néanmoins être intégrés au système "Cap and Trade" :

- **le transport aérien** : cette possibilité est en cours de négociation car ce secteur est à l'origine de près de 3% des émissions mondiales de CO<sub>2</sub>. La croissance du trafic est inquiétante, estimée à + 5% par an. En dépit d'une amélioration de 20% de l'efficacité des avions attendue d'ici 2015, et jusqu'à 30 à 50% en 2050, les émissions devraient continuer à croître de façon significative pour être doublées en 2020, selon les projections de l'OACI.

La Commission européenne a ainsi calculé que si aucune mesure n'était prise pour contraindre le transport aérien à contrôler ses émissions, un quart des progrès accomplis par les autres secteurs pour atteindre les objectifs de Kyoto d'ici 2012 serait annulé.

- **le transport maritime** : compte-tenu de l'essor du commerce maritime mondial, les projections laissent entrevoir d'ici 2020 une croissance des émissions d'environ 75%. Or, les accords volontaires menés dans le cadre de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) ne suffisent pas à relever le défi, se concentrant principalement sur la mise en place de méthodes de calculs d'émissions plutôt que de mesures concrètes de réduction d'émission.

**AXE II – ADAPTER LA REGLEMENTATION ET LA FISCALITE POUR LIMITER LES EMISSIONS DIFFUSES**

Réglementation et fiscalité offrent une réponse complémentaire en permettant, au-delà du système européen d'échange de quotas qui ne couvre que les très larges installations industrielles, d'atteindre les émissions diffuses.

Mais il faut pour cela que les pouvoirs publics et le gouvernement fassent preuve de courage politique en prenant les décisions qui s'imposent et dont le bénéfice se mesurera à long terme, au-delà de l'horizon électoral.

Avant même d'envisager l'instauration de tout nouvel outil de fiscalité incitative, il convient de faire une lecture critique de ce qui existe afin de faire baisser le montant des dépenses défavorables à l'environnement, évaluées à 2,3 milliards d'euros<sup>5</sup>.

Il faut aussi adopter une approche sectorisée, respectant la compétitivité des entreprises et intégrant la dimension environnementale pour assurer le financement de nouveaux outils environnementaux nécessaires.

Pour être efficace, cohérente et équitable, l'éco-fiscalité doit être à double sens : "sur-taxer" les produits polluants mais aussi "sous-taxer" les comportements vertueux (via des exonérations, taux réduits, réductions, etc...).

Pour que se produise une véritable rupture des comportements, la CCIP juge donc nécessaire de réglementer, voire de taxer, les comportements des consommateurs tant au niveau de l'acte d'achat que sur la durée de l'usage d'énergies polluantes ou de produits dispendieux.

**Proposition 5 - Uniformiser les taxes sur l'énergie en fonction du contenu carbone**

Au regard des exemples offerts par nombre de pays voisins (Finlande, Norvège, Suède, Danemark, Royaume-Uni, Allemagne...), une taxe carbone doit, pour être efficace, cohérente et acceptée du plus grand nombre, s'appliquer uniformément à tous types de combustibles fossiles (pétrole, gaz et charbon). C'est dans cet esprit que la Directive communautaire sur la taxation de l'énergie a établi un régime global de taxations des produits énergétiques et de l'électricité. Par ce texte, le système des minima communautaires de taxation qui s'impose aux Etats membres (longtemps réservé aux seules huiles minérales) s'est trouvé élargi au charbon, au gaz naturel et à l'électricité.

Les taux retenus doivent non seulement respecter les niveaux minima de taxation prévus par la Directive et être conformes au droit communautaire, mais aussi être assez élevés et proportionnels au coût des nuisances causées pour pouvoir impacter les niveaux de consommation. Il conviendra donc de corriger les écarts existants entre la TIPP, la TICGL et la taxe sur la consommation de charbon.

Le principe de cohérence serait en outre renforcé par une taxation homogène de l'essence et du gazole consommé par les véhicules particuliers et les utilitaires légers (détenus à 70% par les entreprises).

Enfin, pour être efficace, une taxe carbone doit être d'application générale. Il faudra donc veiller à limiter aux seules énergies propres les cas d'exonération.

<sup>5</sup> Source : MEDD 2005

### **Proposition 6 - Etendre le taux réduit de TVA aux éco-produits**

Avec la Directive Cadre du 6 juillet 2005 relatifs aux produits consommateurs d'énergie, une nouvelle étape a été franchie en matière d'éco-conception.

Une négociation européenne devra être engagée pour permettre l'application d'un taux réduit de TVA aux éco-produits (selon définition détaillée), ce qui suppose une extension de l'annexe H de la 6ème Directive.

Pour le secteur du Bâtiment, il devrait être possible de parvenir à l'unanimité (nécessaire à l'adoption de toute disposition fiscale européenne), dans la mesure où ce secteur n'entraîne pas de distorsions de concurrence entre les Etats membres.

Dans un premier temps, l'extension du taux réduit de TVA aux éco-produits impliquera une perte de recette budgétaire. Mais elle sera concomitamment créatrice d'emplois, tout particulièrement dans le secteur du Bâtiment.

Dans une communication du 4 juillet 2007, la Commission européenne ouvre à cet égard des pistes pour une adaptation d'ici à 2010 de la palette des taux réduits dans l'Union. Cela pourrait aboutir à la création d'un taux très bas (entre 0 et 5%) pour les produits et services de première nécessité (tel que le logement) et à un taux intermédiaire (entre 10 et 12%) pour les biens et services répondant à des critères spécifiques (comme la protection de l'environnement).

### **Proposition 7 – Appliquer une redevance kilométrique au transport routier de marchandises**

En France, les taux actuels de la taxe à l'essieu sont censés tenir compte de l'usure des routes causée par la circulation des camions. Pour autant, ils ne varient pas en fonction des pollutions atmosphériques provoquées par le trafic des poids lourds. De ce fait, la taxe à l'essieu ne constitue pas un instrument adéquat tenant compte des coûts sanitaires des émissions liées au transport routier, pourtant à l'origine de 6,2 % des émissions nationales.

La directive « Eurovignette » du 17 mai 2006 (2006/38 CE), qui devra être transposée par les Etats membres au plus tard le 10 juin 2008, instaure au niveau européen un cadre commun de taxation des poids lourds, en faisant notamment porter sur le secteur les coûts qu'ils engendrent (usure des infrastructures, accidents, pollution, etc).

La CCIP demande la mise en place d'une éco-taxe sous forme d'une redevance kilométrique afin d'internaliser le coût des nuisances environnementales du trafic routier. Les recettes générées devront être affectées au développement d'une offre de fret multimodale, permettant de reporter au moins un quart du trafic routier vers le rail et la voie d'eau, comme souhaité par le gouvernement.

### **Proposition 8 – Imposer des standards énergétiques et environnementaux**

Plusieurs secteurs font preuve d'initiatives visant à concilier performance économique et développement durable. Mais ces démarches restent circonscrites à un nombre très limité d'acteurs, notamment aux grands établissements, et à certains secteurs (transports, logistique, banques).

Un encadrement réglementaire est essentiel pour inciter les entreprises hors du champ du PNAQ et les administrations à investir dans des matériaux et solutions moins intensifs en CO<sub>2</sub> :

#### **- Au niveau national :**

Le principe de standards énergétiques devrait s'appliquer aux activités couvrant un marché local qui ne sont pas soumises à une concurrence internationale. Les opérateurs du bâtiment sont directement concernés puisque ce secteur est responsable de 19% des émissions nationales de CO<sub>2</sub>. Il convient d'aller au-delà des efforts fournis en matière d'efficacité énergétique, notamment via la réglementation thermique, et de fixer de nouvelles normes, par exemple dans le domaine des installations électriques.

L'Etat devrait d'ailleurs se montrer exemplaire en la matière et imposer systématiquement ce principe à l'ensemble de ces administrations.

#### **- Au niveau international :**

Pour les activités fortement exposées à la concurrence internationale, tout encadrement réglementaire doit se faire au niveau communautaire. C'est le cas notamment de l'industrie des véhicules neufs. L'Union européenne a en effet développé un accord volontaire avec les constructeurs automobiles qui porte aussi sur les constructeurs japonais et coréens qui exportent une grande part de leur production vers l'Europe. Le Parlement qui entend faire respecter l'accord, étudie la possibilité de faire encourir des amendes aux constructeurs non respectueux des plafonds européens d'émissions de CO<sub>2</sub> imposés et de récompenser les plus écologiques. Par ailleurs, dans le cadre des engagements post-2012, il conviendrait d'ailleurs d'étendre cet accord de coopération au-delà de l'Europe, le marché européen étant très exposé à la concurrence des multinationales américaines, entre autres.

### **AXE III – ENCOURAGER LES PME/PMI HORS PNAQ ET LES COLLECTIVITES TERRITORIALES A TOUTE DEMARCHE VOLONTAIRE VISANT A DECARBONER L'ECONOMIE**

Il est impératif d'encourager et de récompenser l'ensemble des acteurs économiques non assujettis au Plan National d'Allocation des Quotas (les sites industriels d'une puissance inférieure à 20 mégawatts thermiques, PME/PMI des secteurs diffus) et les collectivités territoriales, portant leurs efforts au-delà des obligations légales. Le rôle des

collectivités locales sera tout particulièrement majeur puisqu'il permettra de porter l'action publique à l'échelle des territoires.

La CCIP propose deux modes d'incitation alternatifs, l'un fiscal, l'autre financier.

### **Proposition 9 - Soutenir les dépenses propres par un crédit d'impôt environnement (CIE)**

Les mesures fiscales incitatives environnementales offrent un signal politique fort de la volonté du législateur d'aider les entreprises qui s'engagent volontairement dans une démarche éco-responsable.

Si les subventions se justifient pour aider à des cas particuliers, le crédit d'impôt est quant à lui plus adapté aux incitations portant sur des cibles larges et des opérations simples (achat d'un matériel propre d'après des normes reconnues).

En outre, le crédit d'impôt présente un avantage certain en ce qu'il est un mode de financement direct pour l'entreprise (car même déficitaire, l'entreprise perçoit le paiement du crédit d'impôt). Or, qu'elles soient bénéficiaires ou déficitaires, toutes les entreprises sont concernées par les problèmes de pollution et sont en droit de favoriser l'environnement.

Soucieuse d'intégrer la logique économique des entreprises, et comme le suggèrent nombre d'experts, la CCIP soutient la création d'un crédit d'impôt ouvert à toutes les entreprises, mais de manière différenciée pour les PME et les autres :

#### **- PME :**

- ✓ un crédit d'impôt de 15% pour les dépenses correspondant à des normes obligatoires ;
- ✓ un crédit d'impôt de 40% pour les dépenses volontaires.

- **Grandes entreprises** : un crédit d'impôt de 30%, uniquement pour les dépenses volontaires.

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt devront être fixées par arrêté ministériel et concerner les dépenses propres (matériels, équipements, travaux, véhicules...), ainsi que les moteurs à vitesse variable (processus).

### **Proposition 10 – Favoriser le développement de projets domestiques CO<sub>2</sub>**

Ce système est une extension au territoire national des mécanismes de projets de mise en œuvre conjointe (MOC), institués dans le cadre du Protocole de Kyoto. Il s'inscrit dans une logique proche de celle des Certificats d'Economie d'Énergie (CEE ou Certificats Blancs).

Plusieurs pays signataires du Protocole, le Canada, la Nouvelle-Zélande notamment, ont mis en œuvre le cadre permettant à ce dispositif de projets domestiques de se développer sur leur territoire.

L'engagement de la France dans cette logique est récent, fixé par l'arrêté interministériel du 2 mars 2007.

La Mission Climat de la Caisse des Dépôts estime le potentiel théorique des réductions d'émissions des projets domestiques sur notre territoire, entre 10 et 15 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> sur la période 2008-2012. Plusieurs secteurs dont l'agriculture, pourraient bénéficier de ce cadre pour développer les technologies innovantes sous-jacentes, en particulier :

- **les transports terrestres**, au niveau du transport urbain de voyageurs ;
- **les opérateurs du bâtiment**, dans la gestion des systèmes de chauffage et de froid des surfaces commerciales ;
- **les PMI**, principalement dans le secteur des déchets et au niveau des process industriels ;
- **les collectivités territoriales**, qui décideraient par exemple de créer des réseaux de chaleur plus propres ou d'augmenter la part des énergies renouvelables dans un réseau existant.

Mais les modalités pratiques de mise en œuvre de tels projets sont lourdes. Chaque projet doit faire l'objet d'une demande d'agrément, dans le respect des procédures de contrôle prévues par le Protocole, sur la base de la réglementation nationale. Cela implique une taille minimale des projets ou l'agrégation de petits projets.

Le financement peut aussi être difficile à monter : la majorité des transactions à base de projets se faisant par contrats d'achat de commodités, le paiement de l'acheteur n'étant effectif que lorsque le projet est opérationnel.

Pour amorcer ce nouveau marché et à titre expérimental, la Caisse des Dépôts devrait prochainement lancer un appel à projets domestiques CO<sub>2</sub> correspondant à 5 millions de tonnes d'équivalent CO<sub>2</sub> sur la période 2008-2012, en garantissant un prix d'achat aux crédits CO<sub>2</sub> dégagés.

Pour la CCIP, cette démarche mérite d'être rapidement engagée et développée car elle participera à long terme à "décarboner" l'économie française dans les secteurs non couverts par le marché européen de quotas, avec des coûts marginaux d'abattement faibles. Cela implique :

- **de promouvoir cet instrument innovant auprès des PME/PMI**. Les CCI, pourraient être un relais d'information auprès des entreprises de leur territoire ;
- **de mobiliser le secteur financier pour monter des financements adaptés**.

### Remerciements aux experts auditionnés

- **Monsieur Tom JONES**, Chef de la division des politiques nationales, Direction de l'environnement et **Monsieur Niels BRAATHEN**, responsable base de données - OCDE
- **Monsieur Guillaume SAINTENY**, Directeur de la D4E (Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale) - Ministère de l'écologie et du développement durable
- **Monsieur Jean-Charles HOURCADE**, Docteur d'Etat en sciences économiques, Directeur du CIRED (Centre International de Recherche sur l'Environnement et le Développement).
- **Monsieur Philippe QUIRION**, économiste au CIRED, membre du Réseau Action Climat
- **Monsieur Matthieu ORPHELIN**, Responsable du service observation, économie, évaluation, **Monsieur Gaël CALLONNEC**, économiste sur la fiscalité et **Monsieur Mathieu WHELLHOFF**, économiste sur les nouveaux outils économiques de la Direction Exécutive de la stratégie et de la recherche - ADEME
- **Monsieur Richard BARON**, Division de changement climatique - Agence Internationale de l'Energie
- **Monsieur Jean-François CONIL-LACOSTE**, Directeur général - Powernext
- **Monsieur Christian de PERTHUIS**, Directeur de la Mission Climat - Caisse des Dépôts
- **Monsieur Henri LAMOTTE**, Directeur du service des politiques publiques, Direction générale du trésor et de la politique économique, **Franck JESUS**, Chef du bureau environnement et agriculture, **Joffrey CELESTIN-URBAIN**, adjoint au chef du bureau Environnement et agriculture - MINEFI
- **Monsieur Nicolas BOQUET**, directeur de l'environnement, **Mademoiselle Amina TARMIL**, chargée de mission - AFEP