

Le gouvernement à l'heure des choix

L'automne s'annonce décisif pour la politique à long terme de la France en matière d'énergie. La conférence environnementale annuelle se réunira les 20 et 21 septembre 2013 pour dresser le bilan de la concertation menée aux niveaux national et local depuis décembre 2012. Viendra alors l'heure des choix pour le gouvernement en vue du projet de loi de programmation énergétique qui sera débattu au Parlement début 2014.

La phase de concertation sur la transition énergétique à venir s'est achevée en juillet sur une synthèse portant sur le débat national, les débats territoriaux et le débat citoyen. Ce large exercice de consultation et de confrontation engagé en décembre 2012 a conduit à retenir 30 propositions au niveau local (voir article ci-après) et à une synthèse très générale pour le débat national, faute de dégager un consensus, compte tenu du refus du Medef d'accepter les «recommandations» finales censées nourrir une future loi-programme.

Le document adopté le 18 juillet lors de la 9^e séance plénière du Conseil national du débat national sur la transition énergétique, présente, selon les termes officiels, «*un très grand nombre d'éléments consensuels issus des débats entre acteurs, tout en faisant état, comme la Charte du débat adoptée en janvier dernier l'y invitait, des divergences demeurant à l'issue des travaux*». Cette synthèse qui prend en compte l'ensemble des travaux du Conseil, des débats territoriaux et du débat citoyen, sera remise au gouvernement lors de la conférence environnementale des 20 et 21 septembre.

Le projet de texte final soumis aux acteurs du débat (entreprises, syndicats, ONG, élus,

experts) propose 15 «recommandations» tentant de concilier les intérêts divergents, tout en laissant ouverts certains désaccords de fond. Le patronat conteste ainsi l'objectif de diviser par 2 la consommation d'énergie à l'horizon 2050, jugé nécessaire par les experts pour tenir les engagements de la France en matière de réduction des gaz à effet de serre (le facteur 4 ou division par 4 des GES à l'horizon 2050). Il n'accepte pas non plus la réduction, d'ici à 2025, de 75 à 50 % de la part de la production de l'électricité issue de l'atome et juge irréalistes les objectifs proposés en matière d'énergies renouvelables (plus de 27 % en 2020 et entre 30 et 40 % en 2030).

Plutôt consensuelles sur le financement de la rénovation énergétique des bâtiments ou le soutien aux énergies renouvelables, ces propositions assez générales laisseront donc le soin au gouvernement d'arbitrer ces sujets particulièrement sensibles, auxquels s'ajoute également l'exploitation des gaz de schiste.

Au-delà de ces divergences connues de longue date, les neuf mois de débat ont néanmoins permis des «rapprochements» sur d'autres sujets. «*Une des grandes avancées concerne l'efficacité dans le bâtiment, c'est là qu'on peut réussir la transition énergé-*

tiqne», affirme le secrétaire général du débat, Thierry Wahl.

Les recommandations devraient ainsi comporter des propositions précises sur la façon de financer la rénovation de 500 000 logements par an. Reste que «*le plus dur reste à faire*» pour le gouvernement, rappelle l'économiste Alain Grandjean, président du groupe des experts du débat.

«Engager la transition énergétique pour un avenir énergétique à la fois efficace et solidaire», telle est l'ambition que se fixent les autorités de l'État et notamment le nouveau ministre de l'Écologie et de l'Énergie, Philippe Martin, qui a remplacé début juillet, au pied levé, Delphine Batho, sanctionnée pour manquement à la solidarité gouvernementale.



Les 30 propositions principales issues des débats décentralisés

Première dans la politique énergétique française, la consultation citoyenne engagée pour le débat sur la transition énergétique a mobilisé pas moins de 170 000 personnes au cours du printemps dans les territoires. Après les journées de l'énergie qui ont permis, du 29 au 31 mars, à des dizaines de milliers de Français de visiter des équipements sur le terrain, des journées citoyennes organisées en mai ont été l'occasion de débats dans les régions. Cette approche décentralisée s'est concrétisée par un millier de propositions (une quarantaine par régions) dont finalement 30 ont émergé.

Comment aller vers l'efficacité et la sobriété énergétique ?

- ▶ Développer fortement les solutions alternatives de mobilité pour freiner l'usage individuel de la voiture et l'accroissement du transport routier (réduction de la vitesse, péage urbain, développement de l'autopartage et du vélopartage,...).
- ▶ Mettre en place un réseau de proximité de guichets uniques à destination des particuliers et des entreprises dispensant une information indépendante et fiable : dispositif rassemblant agences nationales (ADEME, ANAH, ANRU...), institutions locales (ALEC, ADIL, CAUE,...).
- ▶ Rendre progressivement obligatoire la rénovation des bâtiments les plus énergivores (imposition d'une réglementation thermique de l'existant, renforcement du contrôle régle-

mentaire sur l'efficacité énergétique des bâtiments,...)

- ▶ Mettre en place des plans territoriaux d'identification et de lutte contre la précarité énergétique par la rénovation thermique des logements.
- ▶ Développer des plans ambitieux de formation aux métiers de la transition énergétique.
- ▶ Mettre en place un plan national ambitieux de récupération de la chaleur fatale et issue de la valorisation des déchets.

Quelle trajectoire pour atteindre le mix énergétique de 2025 ?

- ▶ Donner la priorité à la baisse des consommations : réduction de 20 % de la consommation d'ici 2020 et facteur 4 en 2050.

► Développer la production d'énergies renouvelables avec priorité aux ressources présentes sur les territoires. Les territoires retiennent une fourchette de 23 à 45 % d'EnR d'ici 2020.

► Diversifier davantage et mieux équilibrer le mix énergétique en fonction des quatre principaux postes de consommation : chaleur, transport, process industriels et besoins spécifiques d'électricité.

► Favoriser une approche économique circulaire : développer des modes de consommation responsables et moins gourmands en énergie, basés sur les circuits courts, l'agriculture peu consommatrice d'énergie, la lutte contre le gaspillage, le recyclage et la valorisation énergétique des déchets.

► Populariser les questions énergétiques par l'éducation, la sensibilisation et la mise à disposition du public d'une information et d'un étiquetage des produits.

Quels choix en matière d'énergies renouvelables et de nouvelles technologies de l'énergie et quelle stratégie de développement industriel et territorial ?

► Mettre en place un cadre juridique, administratif et tarifaire simple, stable et pérenne pour le développement des EnR : simplifier et réduire les démarches et délais administratifs pour le montage de projet EnR et stabiliser et rendre plus cohérents entre énergies les politiques publiques de soutien.

► Développer la recherche sur le stockage de l'énergie et investir massivement dans l'évolution des réseaux. Développer les *smart grids* et les compteurs intelligents en faveur des usagers finaux.

► Encourager le développement et accompagner la structuration de la filière bois/biomasse en privilégiant l'approvisionnement local.

► Lancer des plans nationaux ambitieux, déclinés par région, pour le développement des EnR les moins matures (solaire thermique, méthanisation géothermie profonde, énergies marines, hydroélectricité...)

► Renforcer le fonds chaleur, en simplifier l'accès et automatiser les aides.

Quels coûts, quels bénéfices et quel financement de la transition énergétique ?

► Mettre en place une vraie fiscalité énergétique cohérente avec les objectifs de la transition, plus équitable entre énergies, sur la base de leur impact respectif. Le principe d'une augmentation de la fiscalité énergétique est acceptable si elle est progressive et surtout si la traçabilité et le fléchage vers des actions de promotion de la transition sont assurés. Donner un vrai signal prix sur l'énergie sans mettre en difficulté les ménages les plus précaires.

► Créer un dispositif financier de déclenchement massif de la rénovation thermique compilant les outils financiers existants et à venir.

► Améliorer, renforcer le dispositif des CEE et en élargir le champ des obligés.

► Encourager financièrement et faciliter juridiquement les projets citoyen, coopératif ou impliquant des collectivités et les acteurs locaux. Objectif : lever les barrières au développement des structures de type Scoop ou SCIC portant par exemple des projets EnR, mais aussi introduire des mécanismes spécifiques de soutien pour les projets portés par majoritairement par des collectivités locales.

► Renforcer l'éco-conditionnalité des aides publiques pour les rendre plus incitatives en faveur de l'efficacité et de la sobriété énergétique.

► Améliorer la transparence du calcul des coûts de production, de transport et/ou de distribution de toutes les énergies afin de favoriser leur comparabilité : mise en place d'une obligation de présentation de la facture énergétique en coût global pour assurer la prise de conscience.

► Mobiliser les banques publiques via des mécanismes de prêt à très faible taux, mais aussi les banques privées à qui pourrait être affectée une partie des Livrets de développement durable à des taux bonifiés pour la

rénovation thermique ou la gestion de nouveaux Livrets énergie.

Quelle gouvernance de la transition énergétique ?

► Faire de la décentralisation un moteur de la transition énergétique : attribuer une compétence énergie aux collectivités territoriales et leur donner les moyens d'agir efficacement sur les plans technique, juridique et financier. Définir un nouveau partage des responsabilités entre l'État et les différents échelons territoriaux.

► Mobiliser tous les leviers pour tendre vers l'exemplarité de l'État et des collectivités locales (rénovation énergétique du patrimoine immobilier public, évolution du parc automobile vers des véhicules électriques et hybrides,...).

► Renforcer la planification énergétique territoriale et la compatibilité entre SRCAE/PCET/SCOT/PLU.

► Renforcer le rôle des PCET et favoriser l'intégration systématique de critères énergétiques dans les documents d'urbanisme. Adosser au PLU un schéma directeur d'approvisionnement énergétique territorial.

► Encourager le droit à l'expérimentation des collectivités en matière énergétique.

► Permettre aux autorités organisatrices de la distribution d'énergie et groupements de collectivités exerçant cette compétence de jouer réellement leur rôle d'autorité concédante.

► Renforcer les moyens d'ingénierie territoriale en dotant notamment les collectivités d'observatoires énergie-climat.



Vers un verdissement de la fiscalité française

Le Comité pour la fiscalité écologique (CFE), constitué en décembre 2012 à l'initiative du gouvernement, a remis son rapport d'étape en juillet. Présidé par Christian de Perthuis, cette instance recommande la montée en régime de la fiscalité écologique sans alourdir la pression fiscale globale. Au vu de ses conclusions, le gouvernement s'est engagé à faire du budget 2014 «le premier acte du verdissement de la fiscalité française». Il devra notamment trancher sur l'épineuse question du rééquilibrage de la taxation de l'essence et du gazole.

«La fiscalité écologique est un moyen, elle n'est pas une fin en soi. La légitimité de la fiscalité écologique tient à son fondement même, qui est de lutter contre la pollution et les nuisances et de financer la transition énergétique». C'est en ces termes que Delphine Batho, alors ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, installait le 18 décembre dernier le Comité pour la fiscalité écologique (CFE). Il appartient désormais à son successeur depuis son

«limogeage» en juillet – une riposte immédiate à ses propos virulents sur la faiblesse des crédits budgétaires dédiés à l'écologie –, Philippe Martin, de mener à bien ce chantier capital en coopération avec les ministres de l'Économie et du Budget, Pierre Moscovici et Bernard Cazeneuve. Ces trois derniers ont déjà assuré que le projet de loi de finances 2014 constituerait «le premier acte du verdissement de la fiscalité française», dès la réception du rapport d'étape du CFE le 18 juillet.

L'été aura été mis à profit par les experts des ministères et – surtout – les conseillers politiques pour engager ce changement fiscal et écologique. Tout l'enjeu du débat a été résumé par Christian de Perthuis, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine et président du CFE, dans sa lettre aux ministres où il fait état d'une «préoccupation largement partagée au sein du CFE : la montée en régime de la fiscalité écologique dans notre pays est souhaitée par tous si elle s'effectue sans alourdissement de la pression fiscale totale». Et d'insister : «Les membres du CFE considèrent que leur travail serait facilité s'ils avaient une vision plus claire de l'évolution d'ensemble des prélèvements obligatoires (en masse et en structure) visée par le gouvernement».

Ce «balayage» des principaux chantiers de la fiscalité écologique – selon le terme même employé par le rapport – a permis au CFE, au cours du premier semestre, d'émettre des avis sur quatre sujets : introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française (l'après-censure du Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2009), fiscalité et artificialisation des sols (intégrer le phénomène de l'extension du tissu urbain et de l'immobilier d'entreprise), l'éventuelle taxation des fluides frigorigènes (les émissions de gaz HFC, provenant des systèmes de refroidissement ont triplé depuis 2000) et écart de taxation entre le gazole et l'essence.

Comme on pouvait s'en douter, ce dernier point a suscité des débats animés. Le CFE a souligné que l'écart de taxation entre l'essence et le gazole était «à l'inverse» de ce que recommanderait la prise en compte des coûts externes environnementaux et notamment des dangers, récemment mises en exergue, pour la santé des particules fines émises par le gazole. Il considère que, même si la généralisation des filtres à particules devrait réduire ces émissions, un écart de taxation en faveur du gazole ne peut être justifié. Une telle orientation se traduirait toutefois par des conséquences pour les particuliers qui «roulent au diesel» et pour toutes les entre-

prises de la filière automobile. D'où son appel à une étude globale portant sur la nécessaire prise en compte des objectifs environnementaux et aussi économiques. Une réforme de longue haleine est souhaitée par le CFE mais, à l'évidence, le gouvernement devra intégrer dans sa réflexion les liens entre la réforme de la fiscalité énergétique et la compétitivité et l'emploi.

Pour nourrir sa réflexion, le gouvernement peut disposer des propositions émises par le CFE qui n'ont pas l'objet d'un consensus au sein de l'instance. Son président a présenté un projet de réforme pluriannuelle destinée à rééquilibrer par étapes la taxation de l'essence et du gazole tout en introduisant, dès 2014, une assiette carbone dans la fiscalité énergétique existante avec une montée en puissance pour la période 2015-2020. Un tel rééquilibrage serait opéré en intégrant des compensations ciblées pour les ménages aux revenus les plus faibles et pour les entreprises les plus frappées (transport routier, taxis, agriculture...). Un chiffrage alternatif à ce programme a été présenté par la fondation Nicolas Hulot qui préconise, entre autres, un rattrapage plus rapide de la fiscalité gazole sur la fiscalité essence et des compensations plus fortes pour les ménages.

Tandis que le gouvernement prépare ses projets pour la loi de finances devant être présentée à l'automne, le CFE poursuit ses travaux afin de parvenir à un tableau de bord de la fiscalité environnementale qui permettra de disposer d'un outil cohérent et de pouvoir comparer non seulement l'évolution de la fiscalité d'une année sur l'autre en France, mais aussi d'opérer, en toute transparence, des comparaisons fiables avec les autres pays. On se doit de constater que plusieurs pays en Europe ont, dès les années 1990, institué une fiscalité du carbone (Finlande, Suède, Danemark, Norvège), suivis récemment par l'Irlande et la Suisse. Plus globalement, les recettes de taxes environnementales représentent en France 1,9 % du PIB quand la moyenne des 27 pays de l'Union européenne se situe à 2,4 %. Il y a bien urgence à «verdir» la fiscalité.

Une fiscalité environnementale assise sur les consommations

Les taxes environnementales, qui ont rapporté de l'ordre de 40 milliards d'euros en 2011, restent pour les 3/4 une fiscalité assise sur les consommations énergétiques, principalement sur les énergies fossiles. Les taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) s'appliquant à la consommation de carburants, de gaz de fioul et de charbon ont ainsi rapporté 25,5 Mds€ en 2011.

Les taxes sur les pollutions émises restent faibles – il n'existe pas, à ce jour, de taxes intérieures explicitement assises sur les émissions de gaz à effet de serre, à l'exception des systèmes de malus perçus sur l'achat et la détention des véhicules les plus émetteurs de CO₂ qui ont rapporté 1,1 Mds€ en 2011 – alors qu'elles représentent près de 20 % aux Pays-Bas. En comparaison avec les pays de l'Union européenne, la France figurait à l'avant-dernière place en 2010, juste devant l'Espagne, les recettes de taxes environnementales représentant 1,9 % du PIB quand la moyenne de l'UE27 s'établit à 2,4 %. Cette fiscalité environnementale ne représentait également que 4,2 % des prélèvements obligatoires en France, contre 6,2 % en moyenne européenne.

Les taxes environnementales en France	Recettes 2011 (M€)
Ressources	
TICPE (ex-TIPP)	24 778
TICGN	274
Taxe carburants dans les DOM	460
TGAP carburants	511
Taxe locale sur l'électricité (TICFE + TCFE à partir de 2011)	1 924
Contribution des distributeurs énergie électrique basse tension	340
IFER sur les réseaux électriques	984
Taxe sur certificats d'immatriculation (cartes grises)	2 080
Taxe additionnelle sur les assurances automobiles	1 018
Taxe de l'aviation civile	385
Contribution de solidarité sur les billets d'avion	175
Redevances prélèvement eau	345
TGAP matériaux d'extraction	66
Redevances autres usages de l'eau	10
Taxe sur les remontées mécaniques	76
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime	44
DAFN (taxe navigation bateau de plaisance)	42
Taxe sur les transports maritimes à destination des espaces naturels protégés (Barnier)	2
Total Ressources	33 514

Les taxes environnementales en France	Recettes 2011 (M€)
Climat	
Contribution au service public de l'électricité	3 080
Taxe sur les véhicules de société	927
Malus véhicules particuliers les plus polluants	198
Total Climat	4 205
Pollutions	
TGAP air	24
TGAP (déchets, lessives, lubrifiants)	430
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	56
Redevances pollution eau	1 580
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu)	170
Taxe due par les concessionnaires d'autoroute	542
Total Pollutions	2 802
TOTAL	40 521

Source : rapport du Comité pour la fiscalité écologique, juillet 2013.



Rapport : des pistes pour financer la transition énergétique

Comment trouver des ressources pour assurer la transition écologique et énergétique quand l'État doit réduire son déficit public ? C'est à cette question centrale que s'est attaché le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son avis examiné en séance publique le 10 septembre. Des suggestions qui seront étudiées assurément par le gouvernement lors de l'élaboration de sa loi-programme sur ce dossier cet automne.

«*En s'engageant dans la transition écologique, notre pays s'inscrit dans une logique de long terme. Si ce choix peut apparaître relativement coûteux aujourd'hui et pour les vingt prochaines années, il vise à préparer les cinquante ou cent ans à venir*». Dès son introduction, le projet d'avis du CESE relève les défis posés par cette

question centrale qu'est le financement de la transition écologique et énergétique.

Cette logique du long terme versus les contraintes financières du court terme est soulignée par le rapporteur du projet, Gaël Virlouvet : «*Financer la transition écologique, c'est accepter d'anticiper les crises à venir afin d'en limiter les conséquences négatives*».

La contrainte immédiate de la réduction des dépenses publiques, objectif maintes fois affirmé au plus haut niveau de l'État pour répondre aux attentes des autorités de Bruxelles, limite assurément la marge de manœuvre des collectivités publiques. En matière de fiscalité, il a été souligné, lors des débats de la commission *ad hoc* du CESE, que le «verdissement» du dispositif fiscal, souhaitable au fond, ne pouvait politiquement être mis en place que dans le respect d'une stabilisation globale de la fiscalité affectant ménages et entreprises.

Dès lors, estime le CESE, assurer un financement adéquat de la transition énergétique nécessite le recours à la création monétaire et à l'épargne privée.

Dans cette optique, plusieurs pistes sont préconisées :

- le Livret de développement durable (LDD), «dont le contenu ne correspond pas à son intitulé, doit être un outil important contribuant au refinancement à faible taux des investissements en faveur de la transition écologique».

- les ressources obligataires obtenues par la Banque européenne d'investissement

(BEI), qui dispose d'une excellente cotation sur les marchés financiers, peuvent être utilisées pour réaliser des programmes de grande envergure comme les infrastructures permettant une mobilité plus écologique.

- toujours au niveau européen, il serait souhaitable de réfléchir à la création d'une banque de garantie de la transition écologique, à l'image de feu le Crédit national, dont les fonds propres seraient abondés par les grandes entreprises françaises ayant intérêt à la transition et qui aurait comme mission de garantir des crédits accordés par les banques privées. Une telle banque de garantie se refinancerait auprès de la Banque centrale européenne (BCE).

- développer les emprunts obligataires à vocation écologique, en les rapprochant des souscripteurs : les régions pourraient ainsi envisager de réaliser de tels emprunts pour des projets identifiés (la région Auvergne a déjà montré la voie).

- la création d'un PEA écologique. En se basant sur les expériences du PEL pour le logement et du PEA pour les actions, «il serait concevable de créer un produit assorti d'avantages fiscaux».

Les exemples allemand et britannique

Avec son programme à long terme *Energiewende*, l'Allemagne s'est engagée à développer les énergies renouvelables, améliorer l'efficacité énergétique, abaisser les émissions de gaz à effet de serre et à abandonner le nucléaire. Le volet financier du programme comprend le maintien d'un prix élevé de l'électricité pour les ménages – qui assurent en fait l'essentiel du coût de la transition – tandis que le prix est plutôt modéré volontairement pour l'industrie afin de préserver sa compétitivité. Dans le même temps, une banque fédérale consacrée à la reconstruction (KfW) accorde des prêts à des taux avantageux pour la rénovation thermique des bâtiments.

Au Royaume-Uni, la politique conduite au titre du Green Deal s'appuie notamment sur la Green Investment Bank qui vise à développer des outils de financement à long terme et à faire bénéficier les ménages de coûts financiers modestes pour l'isolation thermique de leurs logements.

Ces dernières années, de nombreux pays ont lancé des programmes publics de transition énergétique, comme la Chine, les États-Unis ou plus récemment la Corée du Sud avec un plan de 36 milliards d'euros – le Korea's Green Growth Path – dont 80 % est consacré à la transition écologique.