

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Communication de MM. Michel DIEFENBACHER et Jean LAUNAY sur les enjeux d'une fiscalité écologique.....2
- Informations relatives à la Commission.....11

Mercredi

9 septembre 2009

Séance de 11 heures 30

Compte rendu n° 119

Présidence
de M. Didier Migaud
Président



M. le président Didier Migaud. Le volet fiscal du projet de loi de finances pour 2010 s'annonçant chargé, notre Commission va anticiper ses débats sur deux thèmes importants : la contribution climat-énergie ainsi que la réforme de la taxe professionnelle. Ce matin, nos rapporteurs d'information sur la fiscalité écologique, qui avaient été désignés le 24 juin dernier, vont nous présenter les éléments généraux d'appréciation sur ce sujet.

M. Michel Diefenbacher, rapporteur. Il s'agit d'un sujet d'actualité polémique, mais Jean Launay et moi-même avons mené un travail serein et sommes parvenus à une position commune sur la plupart des questions. À la veille des arbitrages qui doivent être rendus par le Président de la République et le Premier ministre, nous ne proposons pas une solution toute prête mais plutôt des éléments pour réfléchir et réagir à ce qui va être proposé par l'exécutif.

Les enjeux économiques et écologiques au plan mondial sont désormais connus, et toutes les analyses convergent : le réchauffement climatique observé est dû de façon certaine à l'activité humaine. Ce réchauffement s'est accéléré au cours des cinquante dernières années, et risque encore de doubler d'ici à 2050, selon les scénarios les plus pessimistes. D'après le rapport Stern du 30 octobre 2006, le coût d'un *statu quo* en matière en matière environnementale pourrait représenter, à l'horizon 2050, entre 5 % et 20 % du PIB mondial par an. Si Claude Allègre met en cause la fiabilité des analyses, il a rappelé hier, lors d'une interview à la radio, qu'il est urgent de maîtriser les émissions de gaz à effet de serre. La génération du *baby-boom*, à laquelle nombre d'entre nous appartenent, est parfois mise en cause pour son attitude peu responsable en matière de dette publique et d'écologie : elle tient là une occasion de se rattraper au moins en partie.

Le protocole de Kyoto est le fruit de discussions internationales qui ont commencé dans les années 80. En 1988 a été créé le Groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC). En 1992, le sommet de Rio de Janeiro a abouti à l'adoption d'une convention cadre sur le changement climatique. Enfin, le protocole de Kyoto, signé en 1997, a fixé des objectifs de réduction des émissions de dioxyde de carbone, le CO₂, ainsi qu'une méthode pour les atteindre : celle de quotas répartis par pays.

Toutefois, force est de constater qu'aujourd'hui, ces objectifs sont hors d'atteinte pour l'Union européenne et la France en particulier. Ainsi, la France, qui aurait dû stabiliser ses émissions de CO₂ depuis 1990, les a augmentées de 1,9 %. L'Allemagne a réduit ses émissions de 13,4 %, alors qu'elle aurait dû les réduire de 21 %, et le Royaume-Uni de 3,1 %, contre un objectif de baisse de 12,5 %. Même si l'économie française est moins émettrice en valeur absolue que celle de ses partenaires, ses performances sont donc médiocres.

Signalons que les engagements de la France ne portent pas uniquement sur les émissions de CO₂ mais sur l'ensemble des gaz à effet de serre. Globalement, le pouvoir de réchauffement de la France a baissé de 6,3 % depuis 1990 ; mais un élément de fragilité persiste : les émissions de CO₂ qui représentent 70 % de l'ensemble des émissions et poursuivent leur croissance.

Une analyse détaillée montre que les deux secteurs responsables de ce dérapage en France sont les transports (+ 19,2 % d'émissions de CO₂ entre 1990 et 2007) et, à un moindre degré, le secteur résidentiel et tertiaire (+ 3,2 %). Les autres secteurs ont réduit leurs émissions. Or, les quotas de CO₂ ne portent pas sur ces deux secteurs mais uniquement sur l'industrie.

Des deux moyens de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre, les négociations internationales ont privilégié les quotas par rapport à la fiscalité, car la souveraineté des États se heurte à toute velléité d'harmonisation fiscale. Par ailleurs, les quotas présentent des avantages : ils sont fixés en fonction des caractéristiques des secteurs industriels, ce qui permet de prendre en compte leurs spécificités techniques et leur compétitivité ; en outre, ils donnent lieu à la création d'un marché d'échange de quotas qui permet une optimisation des dépenses d'investissement en matière d'économies d'énergie.

Au sein de l'Union européenne, la directive ETS – *Emission trading scheme* – s'applique depuis le 1^{er} janvier 2005. Elle a fixé le cadre du marché des quotas concernant les émetteurs intensifs de CO₂, soit 12 000 grands établissements européens, en particulier des secteurs de l'énergie et de la chimie. Les quotas sont fixés par pays puis par établissement. À titre transitoire jusqu'au 31 décembre 2012, les quotas leur sont alloués gratuitement ; ils seront payants chaque année à partir de 2013.

De 2005 à 2007, les quotas ont été alloués à des niveaux élevés, de sorte que peu d'établissements dépassaient leur quota. Il en est résulté un faible prix sur le marché secondaire et un manque d'acheteurs. Les allocations ont été moins généreuses pour la deuxième période – 2008-2012. En conséquence, le prix de la tonne sur le marché secondaire est plus élevé. Il est clair que l'efficacité de ce système n'est pas encore à la hauteur des objectifs de Kyoto.

Le « paquet énergie – climat » qui a été adopté en décembre 2008 sous la présidence française de l'Union européenne fixe comme nouvel objectif la réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par la mise aux enchères des quotas (toutefois, des droits d'émission gratuits seront alloués aux industries exposées aux délocalisations, tant qu'un accord international n'est pas trouvé) et par la réduction des émissions des secteurs non soumis aux quotas : transports, bâtiments, agriculture... L'objectif assigné à la France pour ces secteurs est une réduction des émissions de 14 % par rapport à 2005. L'Europe n'est pas seule à s'être engagée dans le système des quotas : l'administration Obama a clairement choisi le système du marché de quotas. Les quotas d'émission seront au cœur du sommet de Copenhague de décembre prochain.

Le système des quotas connaît toutefois des limites. Il est lourd pour les administrations qui doivent calculer les émissions, les répartir et les contrôler. Un autre inconvénient est que les quotas ne sont répartis qu'entre grandes entreprises industrielles. Ils ne s'appliquent ni au transport ni au logement qui représentent pourtant 70 % des émissions de CO₂ en France et 60 % au niveau européen. Ces « émissions diffuses » ne peuvent être touchées que par la fiscalité.

M. Jean Launay, rapporteur. S'ils ont prouvé leur intérêt pour des secteurs ciblés comme l'industrie, les systèmes de droit à polluer doivent donc être combinés avec des moyens nouveaux, comme la fiscalité écologique, afin de susciter des économies d'énergie.

Introduite en Finlande en 1990, la taxe carbone y atteint désormais un niveau élevé de 80 euros par tonne de dioxyde de carbone rejeté pour le fioul léger et de 880 euros pour l'essence sans plomb. Dans un pays comme la Suède, souvent cité en exemple, la taxe sur l'énergie a été introduite en 1991 à un niveau fixé à 27 euros par tonne tandis que les taux des autres taxes sur l'énergie étaient abaissés de moitié et de larges exonérations étaient octroyées.

M. le président Didier Migaud. Cette taxe atteint aujourd'hui près de 108 euros par tonne.

M. Henri Emmanuelli. Il serait intéressant de comparer ce chiffre avec la taxe intérieure sur les produits pétroliers payée par les consommateurs français...

M. Gilles Carrez, rapporteur général. À ce niveau, la taxe carbone représente vingt-deux centimes par litre de carburant. Lorsqu'a été introduite cette taxe en Suède, en 1991, le mécanisme de plafonnement de la fiscalité énergétique mis en place a justifié une réduction de la taxe intérieure sur les produits pétroliers qui existait déjà. En revanche, la taxe carbone a vu par la suite son poids dans la fiscalité énergétique être renforcé sans diminution des autres taxes. Aujourd'hui, la part de la fiscalité dans le prix des carburants en Suède est comparable à celle dont s'acquittent les consommateurs français.

M. le président Didier Migaud. Tout juste rentré d'un déplacement en Suède, j'ajoute que la fiscalité écologique repose là-bas sur deux éléments distincts : d'une part, la taxe carbone et, d'autre part, la taxe sur l'énergie. La fiscalité française, elle, ne distingue pas ces éléments.

M. Henri Emmanuelli. Seul le coût de l'énergie pour le consommateur final est réellement intéressant...

M. Michel Bouvard. En Allemagne, le secteur métallurgique bénéficie d'un régime fiscal adapté. Quelles exonérations sectorielles pourraient être envisagées ?

Mme Aurélie Filippetti. Comment a évolué le taux de cette taxe carbone en Suède, depuis sa création ?

M. le président Didier Migaud. Les comparaisons internationales sont très éclairantes. Il faut rappeler à cet égard qu'il existe en Suède une distinction entre le secteur des services et l'industrie, ainsi qu'une prise en compte spécifique des contraintes de l'agriculture et du secteur forestier.

M. Jean-Pierre Balligand. En Suède, aucune dérogation n'est ouverte en faveur des particuliers alors qu'il en existe de nombreuses pour les entreprises.

M. Jean Launay, rapporteur. Nos voisins allemands ont, depuis 1999, mis en place une taxe sur les combustibles fossiles et l'électricité dont le taux a été régulièrement augmenté. Le produit de ces taxes a permis de réduire les cotisations de retraite.

En France, dès 1999, la fiscalité écologique avait commencé à prendre forme avec la création de la taxe générale sur les activités polluantes, la TGAP, réunissant plusieurs taxes spécifiques, notamment sur les déchets, les incinérateurs ou les émissions polluantes. Il a cependant fallu attendre 2005 et la loi d'orientation de la politique énergétique pour que les prémices du Grenelle de l'environnement fussent posées. En 2008, le rapport Quinet a proposé une valorisation à 32 euros de la tonne de dioxyde de carbone ; ce chiffre est repris par la commission présidée par Michel Rocard qui vient de publier ses conclusions.

M. Michel Diefenbacher, rapporteur. La taxe carbone qui est projetée en France s'apparente à une taxe sur la consommation de pétrole, de charbon et de gaz. Notre pays est déjà en pointe en la matière, même si nos performances en matière de rejets de dioxyde de

carbone sont en train de se dégrader, notamment sous l'effet du développement du transport routier.

Il me paraît fondamental de s'attarder sur l'article 2 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle 1 ». Il prévoit en effet que l'État étudiera la création d'une contribution dite « énergie climat » en vue d'encourager les comportements sobres en carbone et en énergie. Cependant, la phrase suivante est plus ambiguë en disposant que cette contribution aura pour objet la taxation des consommations d'énergies fossiles. Enfin, le principe d'une compensation par une baisse des prélèvements obligatoires, de façon à préserver à la fois le pouvoir d'achat des ménages et la compétitivité des entreprises, est clairement affirmé.

L'instauration de cette contribution permettrait le redéploiement des consommations d'énergie et la consolidation de l'avantage comparatif de l'économie nationale en incitant les particuliers à réduire leur consommation d'énergie, en incitant les industriels à privilégier des produits plus économes en énergie, en rééquilibrant l'assiette des prélèvements obligatoires qui pèseraient moins sur le travail et, enfin, en anticipant dans l'aménagement du territoire les contraintes futures sur la gestion de l'énergie, en particulier par le développement des transports collectifs.

M. Jean Launay, rapporteur. Parmi les questions sur lesquelles le Parlement devra se prononcer, trois nous semblent de première importance. Quelle sera l'assiette de la contribution climat énergie ? Quel en sera le taux ? Comment sera employé son produit ?

Deux assiettes alternatives pourraient être retenues pour cette contribution. La première hypothèse qui consisterait à asseoir la taxe sur le contenu en carbone des produits est séduisante mais, de l'aveu des experts que nous avons rencontrés, elle paraît peu praticable sur le plan technique. La seconde hypothèse repose sur l'idée de taxer directement les consommations d'énergies, soit fossiles avec une taxe carbone, soit fossiles et électriques sous la forme d'une contribution climat – énergie.

Dans tous les cas, il sera nécessaire de mettre en adéquation l'assiette et les finalités de cette nouvelle contribution afin de satisfaire aux exigences du juge constitutionnel, garant du respect du principe d'égalité devant l'impôt. Rappelons à cet égard la censure de l'extension de la TGAP par le Conseil constitutionnel le 28 décembre 2000.

Une deuxième série de choix à opérer portera sur le prix du carbone, qui devrait évoluer en fonction des objectifs de réduction des émissions que s'est fixés l'État, soit, par rapport à 2005, 14 % en 2020 et 75 % en 2050. La commission Quinet sur la valeur tutélaire du carbone avait évalué la tonne de CO₂ à 32 euros en 2010, avec une trajectoire croissante, à 56 euros en 2020, 100 euros en 2030 et 200 euros en 2050. Le rapport Rocard, remis cet été, a repris la valeur du carbone à 32 euros la tonne, ce qui représente, pour les carburants, une augmentation de 7,7 centimes par litre pour le super et de 8,5 centimes pour le gazole.

Se posera ensuite la question des redevables de la taxe. Celle-ci touchera d'abord le « secteur diffus » – transports, résidentiel, tertiaire, petite industrie, artisanat, agriculture, pêche. Mais faut-il assujettir aussi les secteurs concernés par le marché des quotas, qui représentent 93 % des émissions de l'industrie, fortement exposée à la concurrence internationale ? Trois solutions sont envisageables : l'exonération, l'assujettissement jusqu'en 2012, tant que les quotas sont alloués gratuitement, ou la contribution différentielle. L'impact de la contribution serait faible, selon les études de l'Agence de l'environnement et de la

maîtrise de l'énergie. Pour un taux de 32 euros la tonne de CO₂, elle représenterait globalement 0,08 % de la valeur ajoutée, même si certains sous-secteurs seraient plus exposés : 0,78 % de la valeur ajoutée pour l'industrie, 2 % pour les transports, 1,7 % pour l'agriculture et la pêche.

Il convient ensuite de s'interroger sur la nécessité de prévoir des exonérations pour certains secteurs exposés. En effet, au Royaume-Uni, des *Climate Change Agreements* permettent aux consommateurs intensifs en énergie d'obtenir une réduction de 80 % de la taxe en contrepartie d'un engagement à mettre en œuvre des mesures d'efficacité énergétique. Au Danemark, les entreprises ont la possibilité de conclure des accords volontaires de réduction de leurs émissions s'accompagnant d'une baisse de leur taxe. Il serait en tout état de cause souhaitable de limiter les exonérations pour ne pas désactiver la contribution climat énergie avant son instauration et ne pas parasiter le débat.

M. Michel Diefenbacher, rapporteur. Quel serait l'impact d'une telle contribution sur les ménages ? On sait en effet que le poids des dépenses énergétiques est plus fort chez les ménages modestes. En combinant les critères du revenu et du lieu de résidence, on aboutit à la conclusion que ce sont les ménages les plus pauvres et les ménages ruraux qui seront les plus touchés, notamment parce que les ménages ruraux consacrent 12 % de leur revenu à des dépenses énergétiques contre 5 % pour les Franciliens et 9 % pour les habitants des grandes agglomérations.

M. Gilles Carrez, rapporteur général. S'agissant des Franciliens, il faut préciser que les disparités sont fortes en termes de coût de transport, surtout entre les Parisiens et les Franciliens de la première couronne d'une part et le reste des Franciliens d'autre part.

M. Jean Launay, rapporteur. On peut ensuite s'interroger sur le rendement immédiat d'une telle contribution. Les chiffres rendus public par l'ADEME montrent que le rendement de la contribution climat énergie s'établirait entre 4 et 5,5, voire 8,3 milliards d'euros, selon que la valeur de la tonne de CO₂ serait fixée à 15, à 21 ou à 32 euros.

M. le président Didier Migaud. Il serait toutefois intéressant de connaître la part respective des ménages et des entreprises dans ces rendements, au vu de mécanismes de compensation différents, et cela, afin de mieux évaluer la portée du dispositif.

M. Michel Diefenbacher, rapporteur. En effet. La part des ménages devrait être très proche de la moitié du rendement attendu. Il faut également savoir quel serait le rendement de la contribution dans la durée. Une question se pose souvent : la fiscalité sur le carbone peut-elle conduire à une disparition de sa base fiscale ? L'exemple des autres pays montre que les variations sont peu importantes : la mise en place d'une fiscalité sur le carbone conduit à une diminution de la consommation largement compensée par une augmentation des taux, ce qui explique une certaine stabilité des courbes du rendement de ce type de fiscalité.

M. Jean Launay, rapporteur. Enfin, quelles compensations prévoir s'agissant de la contribution climat énergie ? Pour favoriser la transition énergétique, pour les entreprises, il peut être envisagé de baisser d'autres prélèvements pesant sur le travail ou sur l'investissement. On peut toutefois se demander si la baisse de la taxe professionnelle ne constitue pas déjà une compensation pour les entreprises. Il serait également possible de renforcer les incitations fiscales ou les aides budgétaires pour encourager les comportements sobres en énergie. Par ailleurs, pour les ménages, un chèque vert universel ou sous condition

de ressources peut être envisagé. Des transferts budgétaires ou une incitation fiscale pourraient également représenter une modalité de compensation.

Pour conclure, il conviendrait avec cette nouvelle fiscalité de favoriser la transition énergétique, en réorientant l'industrie de notre pays : cela pourrait d'ailleurs représenter un avantage de compétitivité économique pour nos entreprises.

Le problème principal d'une contribution climat énergie reste son acceptabilité. Il convient, d'une part, d'assurer un équilibre fiscal entre les ménages et les entreprises, et d'autre part, de s'interroger sur le principe du maintien des prélèvements obligatoires à un niveau constant. Je regrette quant à moi que le verdissement de la fiscalité se fasse dans un cadre figé alors qu'il serait possible d'envisager une véritable réorientation de la fiscalité vers les enjeux environnementaux. Pour finir, il ne s'agit pas de punir, mais de motiver. Et il faut prendre garde à l'importance de la parole qui accompagnera la mesure.

M. le président Didier Migaud. Ce travail permet d'éclairer les termes du débat, et je remercie nos deux rapporteurs pour la qualité de cette présentation. Par ailleurs, je rappelle que la Commission auditionnera dès la semaine prochaine Mme Lagarde et M. Borloo sur cette question, alors que les arbitrages auront vraisemblablement été rendus.

M. Jean-Pierre Gorges. La taxe carbone n'aura pas, à mon sens, d'influence sur le réchauffement climatique : en effet, la France est l'un des meilleurs élèves en Europe en termes d'émission. Par comparaison, l'augmentation annuelle de la consommation de carbone en Chine est égale à la production annuelle totale en France. Il faudrait plutôt regarder du côté des émissions de méthane, qui sont plus importantes et qui relèvent d'un processus naturel. Deuxièmement, la taxe carbone ne fera pas diminuer la consommation, car à un niveau de l'ordre de 3 à 4 centimes sur des produits d'ores et déjà taxés, le seul effet sera une légère augmentation des prix. Enfin, cela ne rapportera rien à l'État, car cette taxe n'a qu'une finalité redistributive. La solution à ce problème doit donc être internationale. Il convient de développer d'autres idées, par exemple en réfléchissant à une meilleure prise en compte de la consommation d'énergie éolienne.

M. Pierre-Alain Muet. La vocation d'une taxe écologique est précisément de permettre une prise en compte du coût de l'activité économique sur l'environnement. Il faut justement que cela se répercute dans les prix : c'est le but de ce type de fiscalité. Il s'agit d'influer sur les prix, quitte à ensuite prévoir des dispositifs de compensation pour certains consommateurs. En revanche, il convient de savoir comment, dans ce dispositif, on peut prendre en compte les importations, dont l'acheminement est coûteux en énergie.

En outre, il ne faut pas oublier que si le poids de la TIPP est important en France, notre taux d'imposition de la fiscalité écologique reste relativement faible comparativement avec les autres pays européens : ainsi, elle représente 1,5 % du PIB en France contre 2,5 % au Danemark ou en Suède.

Il est en tout état de cause indispensable que cette taxe soit entièrement reversée.

M. Jean-François Lamour. Cette taxe doit normalement inciter nos compatriotes à changer de culture. Certains secteurs seront donc affaiblis face à la concurrence, en particulier les transports routier et aérien. Quelles mesures préconisez-vous, essentiellement en matière de transport de passagers, pour qu'on ne voie pas les tarifs augmenter au-delà d'un seuil concurrentiel ? Si la tonne passe de 14 à 100 euros, comment pouvez-vous assurer que

l'usager aura une vraie alternative en matière de transports en commun, et que l'on ne trouvera pas un tarif SNCF légèrement inférieur à celui de la route ou de l'avion ? Il existe en effet des mécanismes qui permettent une taxe non pas punitive mais incitative, pour favoriser le changement de comportements.

Le deuxième secteur totalement délaissé est celui des services à la personne. On sait qu'il est très consommateur de déplacements et par ailleurs créateur d'emplois. Aura-t-on là aussi des aménagements ? On ne peut pas demander de moins se déplacer – ou de se déplacer autrement – et en même temps alourdir les charges.

Le troisième secteur qui échappe à toute fiscalité est celui du réseau d'intérêt général, constitué en particulier par le million d'associations actives en France. L'éventualité de « chèques verts » ou de réductions fiscales leur serait donc sans intérêt. Cela constituerait une charge supplémentaire et un pouvoir d'achat écorné pour des personnes bénévoles. Est-ce que les rapporteurs ont vu, lu ou imaginé un dispositif permettant le maintien du pouvoir d'achat ?

M. Alain Rodet. Ce débat serait plus facile si les statistiques des tribunaux de commerce n'étaient pas aujourd'hui si inquiétantes pour l'industrie et les services – seule la grande distribution se portant bien. Que faire pour la fiscalité sur la grande distribution, qui n'est pas à un niveau très élevé ? Le prochain débat sur la taxe professionnelle permettra d'aborder ce sujet.

M. Michel Bouvard. Le rapport est clair et les rapporteurs doivent en être remerciés. Sur la taxation de l'énergie, il faut éviter les erreurs commises lors de la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes – TGAP –. Il faut différencier les taxations énergétiques dès l'origine. Un certain nombre d'entreprises font des choix relatifs à l'origine de l'électricité, avec une traçabilité grâce à la norme ISO – *International organization for standardization* – 14001 de l'Organisation internationale de la normalisation, qui signifie qu'elles n'utilisent pas d'électricité en provenance de centrales thermiques, même en période de pointe. Il faut encourager ces choix de production d'électricité propre et conforter les règles de compétitivité. La taxation doit aussi répondre à des principes temporels, car on rémunère peu la capacité des industriels à interrompre la production durant les périodes de pointe, pendant lesquelles on recourt à des centrales thermiques, les plus polluantes du réseau.

Le problème français est essentiellement le transport routier. Nous dépassons de 1,9 % les objectifs de Kyoto, avec, pour le seul secteur des transports qui représente plus du tiers de l'ensemble, une croissance de 19,2 % de la pollution. Cette dérive nécessite des mesures plus fortes sur les transports que, par exemple, sur l'habitat. Il faut aussi se poser une question non traitée par le Grenelle de l'environnement, à savoir l'absence de retour sur investissement des travaux dans le bâtiment, en particulier sur une partie du parc social. C'est contraire à toute logique économique.

Les contraintes géographiques doivent également être prises en compte, car certaines zones sont plus consommatrices d'énergie et certains secteurs sont plus éloignés. Il faudra trouver des mécanismes adaptés car on ne devra pas aboutir à une taxation de la ruralité. L'affectation de la ressource peut poser un problème de nature constitutionnelle au regard du principe de l'universalité budgétaire contenu dans la loi organique relative aux lois de finances, la LOLF. Une ressource qui serait affectée à un opérateur ou à un compte spécial au sein du budget de l'État serait une contrainte supplémentaire dans la construction budgétaire, *a fortiori* si elle venait en substitution de diminutions d'autres ressources. Une recette fiscale

ordinaire aujourd'hui affectée à des dépenses compensée par une dépense affectée aboutirait à une impasse totale.

Il serait utile de disposer d'un tableau comparatif des régimes de taxation dans les pays de la zone euro et de l'Union européenne. Il est en effet important pour notre pays de se situer car les enjeux industriels sont tels que l'absence de convergence et d'actions communes nous exposerait à de grandes difficultés, sauf à multiplier les exonérations et à vider de tout sens la démarche.

M. Gérard Bapt. Pour compléter le propos de M. Michel Bouvard, l'affectation du produit de la contribution énergie climat ne suppose-t-elle pas la mise en place d'un compte d'affectation spéciale ?

Le Président Didier Migaud. On peut respecter le principe de non affectation au sein du budget général avec une recette nouvelle d'un côté et des dépenses de l'autre. La neutralité économique pour les ménages et les entreprises est le résultat d'une volonté politique. Elle n'impose pas de créer un compte d'affectation spéciale ou tout autre support budgétaire d'une affectation de recette. Nous aurons à prendre des décisions politiques de dépenses ou d'atténuation de recettes, parce que nous avons la volonté de faire en sorte que ce soit à prélèvement constant. Il s'agit d'une réorientation de la fiscalité, réorientation qui devrait d'ailleurs s'étendre à la prise en compte des sujets de justice fiscale.

M. Michel Bouvard. Le problème de la réaffectation des subventions doit être soulevé.

M. Gérard Bapt. Dans le cas d'une restitution au nom de l'équité sociale, comment distinguera-t-on entre deux foyers également modestes celui qui doit être dédommagé parce qu'il a consommé plus d'énergie ?

M. Jean-Yves Cousin. L'exposé des rapporteurs est clair. Nous serons soumis à deux logiques contradictoires : la volonté de soumettre les émissions de carbone à une taxation, en soi parfaitement légitime, et les dispositions du Grenelle de l'environnement prévoyant des exonérations et des abattements en faveur des régions périphériques. Comme on l'a rappelé, les transports ont augmenté leur pollution d'environ 19 % depuis 1990. Comment va-t-on prendre en compte les importations ? Ce sujet ressemble à une pelote de laine : plus on tire le fil et plus les questions se posent. Un accord fondamental existe sur cette fiscalité et je partage toutes les conclusions des rapporteurs. Mais tant de réflexions sont suscitées et tant d'interrogations se posent... Il s'agit d'un débat difficile mais passionnant.

Mme Aurélie Filippetti. Le travail bipartisan des rapporteurs est remarquable sur un sujet touchant à la transition écologique de notre économie. Il faut assurer l'acceptabilité sociale de la fiscalité écologique en rappelant les objectifs recherchés et l'urgence écologique à laquelle nous sommes confrontés : augmentation de 2 à 4 degrés de la température d'ici 2050 et nécessité de diviser au moins par quatre nos émissions de CO₂ d'ici là, faute de quoi nous nous exposerions à des conflits sociaux ou géopolitiques pour l'accès aux ressources naturelles. Ce problème de justice sociale touche particulièrement les populations les plus précaires, au sein de nos sociétés comme dans les pays du Sud. Il faut poser la question de la « taxe Cambridge » pour l'industrie afin d'engager une réflexion sur la fiscalité sur les importations, pour décider ce que l'on fait aux frontières de l'Europe.

C'est parce que les populations précaires, ou les plus pauvres, sont celles dont la part du budget consacré à l'énergie est la plus forte – 15 % –, que cette taxe est en elle-même un objectif de justice sociale. Elle incitera au changement des comportements, avec une diminution de la consommation énergétique et une baisse des factures de ceux qui actuellement paient le plus. Le principe même de fiscalité écologique est un principe de justice sociale, en faisant que « ceux qui paient le plus paient le moins » demain.

On considère toujours plus nos concitoyens comme des consommateurs que comme des travailleurs ou des acteurs économiques. Il y a un intérêt à ce que la France soit un bon élève en matière écologique en ce sens que la contribution climat-énergie renchérit le coût des produits non vertueux du point de vue énergétique. On développera ainsi un marché de masse pour des produits « verts », dont la diminution des prix les rendra accessibles au plus grand nombre, et dont la production contribuera au développement de notre économie et à la transition énergétique.

M. Henri Nayrou. Si l'exposé des rapporteurs était clair, le débat montre la complexité des enjeux. Quelle est la vraie finalité d'une telle contribution : émettre moins de dioxyde de carbone ou rapporter plus de recettes ? Comment pourra-t-on prendre en compte les équilibres territoriaux pour taxer les émissions ? Les campagnes ne sont certainement pas les plus gros pollueurs. Ne vaudrait-il pas mieux en revenir au principe du pollueur-payeur ?

M. Marc Goua. On se plaint à juste titre du manque de compétitivité de nos entreprises. Ne faudrait-il pas exonérer celles-ci pour leur consommation d'électricité, dont on sait qu'elle est à 70 % d'origine nucléaire et qu'elle n'émet donc pas de dioxyde de carbone ?

M. Michel Diefenbacher, rapporteur. Il me semble que les mécanismes de compensation doivent être à la fois simples et compréhensibles par tous. S'agissant de la taxation de l'électricité, il ne me paraît pas envisageable de l'exonérer totalement dans la mesure où une partie de l'électricité demeure en France produite à partir d'énergies fossiles.

M. Jean Launay, rapporteur. Je forme le vœu que nos travaux communs permettent d'éclairer les choix de la Représentation nationale dans son ensemble. Il faut surtout se garder de deux illusions que sont, d'une part, la confiance dans la pérennité de la ressource pétrolière et, d'autre part, l'idée selon laquelle le changement climatique n'aurait de conséquences néfastes qu'à long terme.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a procédé à la nomination de Mme Marie-Anne MONTCHAMP Rapporteuse pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

Elle a également nommé M. François GOULARD Rapporteur pour avis sur le projet de loi portant réforme du crédit à la consommation (n° 1769).

La Commission a enfin nommé Mme Chantal BRUNEL Rapporteuse spéciale sur les crédits de la mission *Politiques du travail et de l'emploi*.

Par ailleurs, la Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret qui vise à transférer 79,066 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 195,352 millions d'euros de crédits de paiement sur 7 missions et 12 programmes de la mission *Plan de relance de l'économie*. S'agissant du programme 315 *Programme exceptionnel d'investissement public*, le transfert porte sur 56,066 millions d'euros d'engagement et 178,052 millions d'euros de crédits de paiement à destination de différents programmes du budget général. En ce qui concerne le programme 316 *Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi*, le transfert s'élève à 13 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement destinés aux programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* pour respectivement 9 millions d'euros et 4 millions d'euros. Quant au programme 317 *Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité*, 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et 4,3 millions d'euros en crédits de paiement sont transférés sur le programme 123 *Conditions de vie Outre-mer* ;

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* des services du Premier ministre à destination du programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État* du ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État. Le montant de ce transfert s'élève à 2 350 000 euros en autorisations d'engagement et à 1 500 000 euros en crédits de paiement. Ce transfert a pour objet le financement des moyens de fonctionnement de la mission d'évaluation des politiques publiques (MEPP) rattachée auparavant au secrétariat d'État chargé de la prospective et du développement de l'économie numérique. Depuis le 15 janvier 2009, l'évaluation des politiques publiques, relève des attributions du ministre du Budget, des comptes publics et de la réforme de l'État ;

– un projet de décret portant transfert de 150 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et de crédits à hauteur de 11 249 000 euros. Le transfert est à destination du programme *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du gouvernement* et provient de 26 programmes. L'objectif de ce transfert est de garantir et renforcer les moyens en personnel placés sous l'autorité des secrétaires généraux aux affaires régionales, dont le décret du 25 mai dernier élargit les missions. D'une part, les missions prévues en 2001 sont maintenues : coordination de l'action des services régionaux de l'État, veiller à la cohérence de la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires, animer l'action des services de l'État dans les domaines des études, de l'évaluation et de l'utilisation des technologies de l'information et de la communication. D'autre part, les missions suivantes sont ajoutées : organisation et animation d'une plate-forme d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines, animation et mise en œuvre des fonctions mutualisées des services de l'État, et coordination de la mise en œuvre des actions d'information et de communication de l'État relatives aux politiques publiques dans la région. Le rôle renforcé des secrétaires généraux aux affaires régionales nécessite de conforter et de garantir leurs moyens en ressources humaines. Le programme *Coordination du travail gouvernemental*, dont le secrétaire général du gouvernement exerce la fonction de responsable de programme, est celui qui correspond le mieux à la nature interministérielle des missions du secrétaire général aux affaires régionales ;

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance du programme 231 *Vie étudiante* du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, vers le programme 148 *Fonction publique* du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique pour un montant de 2 000 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce décret a pour objet le transfert au ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique des crédits afférents au dispositif des bourses de service public auquel est substitué un dispositif d'allocation pour la préparation aux concours administratifs et techniques, pris en charge pour la fonction publique ;

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance du programme 129 *Coordination*

du travail gouvernemental des services du Premier ministre à destination du programme 146 *Équipement des forces* du ministère de la Défense. Le montant de ce transfert s'élève à 5 210 000 € en autorisations d'engagement et à 5 889 000 € en crédits de paiement. Ce transfert a pour objet le financement de deux programmes interministériels dont le secrétariat général à la défense nationale assure la cohérence en liaison avec les services du ministère de la Défense ;

– un virement de crédits de 2 300 000 € en crédits de paiement des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 146 *Équipement des forces*, 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense* et des programmes 167 *Liens entre la nation et son armée*, 169 *Mémoire, reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* de la mission *Anciens combattants, mémoire et lien avec la nation* vers le programme 212 *Soutien de la politique de défense* de la mission *Défense*. Ce mouvement permet le financement d'une campagne de communication institutionnelle pour promouvoir la nouvelle image de la Défense ;

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance du programme 176 *Police nationale* relevant du ministère de l'Intérieur à destination du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* relevant du ministère de la Défense. Le montant de ce transfert s'élève à 2 216 000 € en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce transfert intervient au titre de la participation du ministère de l'Intérieur dans le financement d'un projet interministériel de plateforme de traitement mutualisée dans le domaine du renseignement technique ;

– un projet de décret portant transfert de crédits du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire* pour un montant de 1 485 274 €. Ce mouvement concerne le solde de la participation du ministère de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche aux travaux menés par le 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 pour la réhabilitation de la caserne Lariboisière à Bourges en vue du relogement de la direction départementale de l'équipement et de l'agriculture du Cher ;

– un projet de décret portant transfert, pour un montant de 825 000 €, des autorisations d'engagement et des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale pour 2009 sur le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* relevant du ministère des Affaires étrangères et européennes vers le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* qui relève du ministère de la défense. Ce mouvement de crédits est destiné à assurer la contribution du ministère des Affaires étrangères et européennes au financement de la poursuite de la mise en œuvre des décisions adoptées lors du sommet du G8 de Kananaskis du mois de juin 2002 dans le cadre de la lutte contre les menaces nucléaires, biologiques et chimiques et de l'amélioration de la sûreté nucléaire (Partenariat Mondial du G8 : PMG8) ;

– un projet de décret portant virement de crédits des programmes 203 *Infrastructures et services de transports*, 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité*, 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, 181 *Prévention des risques* de la mission *Écologie, développement et aménagements durables* et du programme 189 *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* vers le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires*. Ce mouvement, d'un montant de 3 900 000 en crédits de paiement, correspond au solde des AE non couvertes par des CP transférées les années précédentes par le MEEDDM au titre des pôles d'excellence rurale. Ces crédits correspondent à la part du ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer dans les paiements prévus au titre des pôles d'excellence rurale, lancés par l'appel à projets du 9 décembre 2005, au cours de l'année 2009.

