

POUR UN PROJET DE LOI DE FINANCES AU SERVICE DE LA Transition écologique juste

En 2016, les débats politiques se sont polarisés sur les difficultés économiques et sociales, l'emploi et la sécurité. À première vue, des enjeux éloignés des préoccupations climatiques discutées lors de la COP21. Ces thématiques sont pourtant compatibles.

La transition écologique offre des opportunités incontestables pour créer des emplois, équilibrer le budget des ménages et redynamiser le tissu industriel national et rendre plus écologique. **Accélérer cette transition peut devenir un outil majeur pour diminuer les injustices sociales. Encore faut-il se donner les moyens d'atteindre ces objectifs.**

Le système fiscal est aujourd'hui insuffisant pour que cette transition soit rapide, bénéfique pour tous et respectueuse de l'environnement.

Le projet de Loi de finances 2017 constitue donc, pour le gouvernement, la dernière opportunité de poser les jalons d'un futur plus écologique et plus juste. Nos propositions pour celui-ci sont les suivantes.

Six mesures pour une transition écologique créatrice de justice sociale

1. **Renforcer la contribution carbone**
2. **Rendre le financement de la rénovation énergétique plus juste et plus efficace**
3. **Soutenir les ménages en précarité énergétique**
4. **Supprimer les niches fiscales aux énergies fossiles**
5. **Trouver une issue au piège « diesel »**
6. **Etre acteur de la transition écologique juste au-delà des frontières françaises**

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre les changements climatiques



I - Renforcer la contribution carbone pour financer une transition pour tous

La France a mis en place une composante carbone dont l'objectif principal est d'augmenter progressivement le coût de l'utilisation des énergies fossiles, afin de favoriser les solutions de la transition écologique. Son impact est actuellement complètement annulé par la baisse du prix du pétrole. Les recettes levées par ce dispositif devraient avant tout profiter à la mise en place d'une véritable politique de transition écologique juste, au profit des ménages et des secteurs d'activités vulnérables.

L'article 1 de la loi de transition énergétique fixe ainsi l'objectif de porter le coût de la tonne de carbone à 56 € en 2020 et 100 € en 2030, suivant les recommandations de la commission Quinet, qui visait à définir un signal prix carbone efficace et acceptable.

L'étude du CGDD sur l'impact de la composante carbone pour les ménages français montre un surcoût moyen de 83 euros en 2016¹. Cependant, **le coût de la contribution carbone a été largement compensé par la baisse des prix du pétrole**. Cela a rendu le signal prix carbone inefficace. Par exemple, en 2015, les ménages ont pu faire une économie directe de 10,5 milliards d'euros (Md€)² du fait des faibles prix des énergies fossiles. L'impact financier de cette mesure varie en fonction de la situation géographique et du type de chauffage dont est équipé le logement. Cette disparité pourrait accentuer la vulnérabilité de certains ménages précaires, ce qui rend nécessaire la mise en œuvre de mesures compensatoires et d'accompagnement pour un public ciblé (chèque énergie, etc.).

En 2016, la composante carbone intégrée dans les taxes intérieures sur la consommation d'énergie s'élève à 22 €/tCO₂. Les recettes, prélevées en majorité sur les ménages et chiffrées à 4,3 Md€, sont reversées aux deux-tiers aux entreprises, via le CICE qui s'avère peu efficace par rapport à son objectif principale – la création d'emploi³. **La redistribution des recettes au profit de mesures de transition écologique juste est une nécessité** pour anticiper à la fois la lutte contre les changements climatiques et les inégalités sociales qui pourraient se creuser du fait de la hausse des prix de l'énergie à venir. D'ailleurs la création d'un compte d'affectation spéciale de la transition énergétique devra permettre d'assurer la traçabilité des soutiens financiers apportés aux objectifs recherchés.

Afin dégager de nouvelles recettes pour la mise en place d'une véritable politique de transition écologique juste, nous proposons :

- Une accélération de la montée en régime de la composante carbone en relevant **le taux de la composante carbone à 39 €/t CO₂ dès 2017** et en retranscrivant dans le code des douanes les taux de 46, 53 et 56 € pour les années suivantes.

¹ CGDD (2016) "L'impact, pour les ménages, d'une composante carbone dans le prix des énergies fossiles", le point sur n° 255. Le coût peut atteindre 180 euros (88 euros de dépenses en carburant essence et gazole et 92 euros en dépenses de gaz chauffage) pour un couple avec enfants habitant dans le milieu rural avec deux véhicules.

² Note de conjoncture de l'INSEE (mars 2016, C.Bortoli et K.Milin) intitulée "Qui a bénéficié de la chute du prix du pétrole ?"

³ L'OFCE anticipe la création de 150.000 emplois en 5 ans avec un coût brut par an de 130.00€ annuels (3 fois le le salaire moyen en France) pour un coût globale de 20 Md€. Ducoudré et al (2016) « CICE et Pacte de responsabilité – une évaluation selon la position dans le cycle », OFCE, Sciences Po

Proposition de trajectoire progressive de la contribution carbone (en €/tCO2)

	2017	2018	2019	2020	2030
Voté dans la LFR 2015	30,5	39	47,5	56	100
Recommandation	39	46	53	56	100

La hausse de la composante carbone contenue dans les taxes énergétiques ne constitue qu'un pas vers la mise en place d'une fiscalité énergétique au service de la transition écologique. En étant modulée à l'aune du critère CO₂ uniquement, elle ne répond que partiellement aux impératifs de sobriété et d'efficacité énergétique et de réduction des émissions de gaz à effet de serre, en particulier dans le secteur des déchets de l'agriculture et de la pêche.

2 - Rendre le financement de la rénovation énergétique plus efficace et juste

On dénombre en France plus de **8 millions de « passoires énergétiques », des logements d'un niveau de performance F ou G**. Ce phénomène touche avant tout les ménages en situation de précarité énergétique. **Leur rénovation est donc une priorité.**

Les objectifs de rénovations énergétiques dans la loi de transition énergétique sont ambitieux car devant concerner :

- 500 000 logements par an à compter de 2017, dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici à 2020.
- tous les bâtiments privés résidentiels dont la consommation en énergie primaire est supérieure à 330 kWh ep/m².an d'ici 2025.

Actuellement, les **outils financiers existants manquent clairement de coordination** pour répondre à la fois aux enjeux de performance énergétique, de protection des 5,8 millions de ménages précaires⁴ et de montée en puissance du nombre des rénovations.

Pour respecter les objectifs de la loi, nous proposons les changements suivants pour faire évoluer le programme « **Habiter mieux** » de l'Anah :

- Qu'il dispose d'un **budget renforcé et pluriannuel**, afin de garantir la mise en place de stratégies de rénovation à long terme. Nous proposons d'allouer de manière pérenne une partie des recettes de la composante carbone à ce programme.
- Qu'il se positionne davantage comme **pilier de la transition énergétique**, en rappelant qu'une réduction de 25 % de la consommation énergétique post-travaux n'est qu'un seuil minimum et en affirmant que l'objectif est d'atteindre le niveau BBC en une fois ou par étapes chaque fois que possible.
- Que la prime « Habiter Mieux » soit augmentée pour les plus modestes par la **création d'une 3ème catégorie** qui correspondrait au seuil de ressource des ménages pauvres, qui n'ont souvent accès ni à l'emprunt bancaire ni à l'éco-PTZ, et pour lesquels elle est capitale dans le bouclage du plan de financement des travaux.

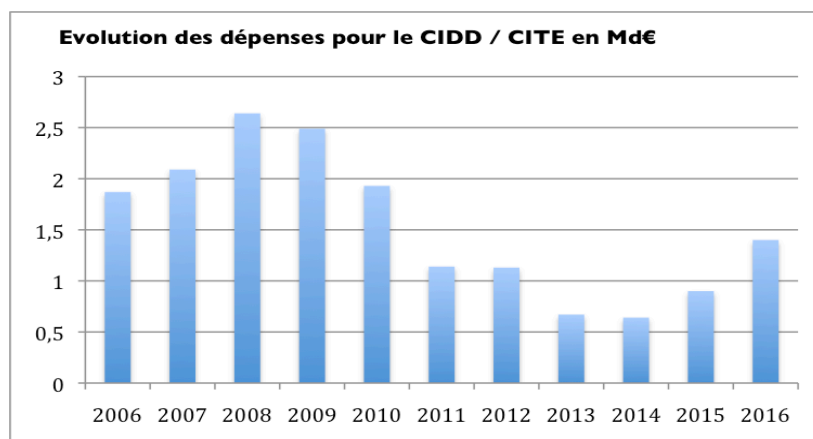
⁴ Selon les résultats d'une étude de l'ADEME et du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) basée sur la dernière Enquête nationale sur le logement de 2013 (portant sur la période 2007 – 2012), 5,8 millions de ménages sont en situation de précarité énergétique en France au regard d'au moins un des indicateurs définis par l'ONPEI, soit 12,2 millions d'individus et plus de 20% des ménages. Communiqué de l'Ademe du 15 juin 2016

- Que la **rémunération de l'ingénierie technique, sociale et financière pour accompagner les ménages bénéficiaires du programme Habiter Mieux** prenne en compte le temps nécessaire accru d'accompagnement des ménages les plus modestes.

Le Crédit d'impôt développement durable (CIDD) devenu **Crédit d'impôt transition énergétique (CITE)** en 2014 est un outil complexe et instable et de fait difficilement compréhensible pour les ménages et les professionnels. Malgré un coût pour les finances publiques de 17 milliards € entre 2006 et 2016, il n'a pas permis d'orienter les consommateurs vers les travaux les plus efficaces permettant d'augmenter significativement la performance énergétique de leurs logements. Cet outil fiscal semble par ailleurs être victime d'effets d'aubaine⁵. En plus de l'inadéquation entre coût budgétaire et impact environnemental, il profite largement aux ménages aisés qui « perçoivent » cette aide comme un complément bienvenu pour des travaux d'ores et déjà planifiés.

Pour respecter les objectifs de la loi nous proposons les changements suivants pour faire évoluer le **CITE** :

- Sur le court terme et pour mieux répondre à l'objectif de financer des travaux performants dont la qualité doit être garantie aux ménages, nous considérons nécessaire que le dispositif revienne à la logique de **bouquets de travaux** avec des taux échelonnés de manière à réduire les effets d'aubaine et contribuer à améliorer la performance globale d'un projet de rénovation.
- L'offre de financement actuelle est encore trop complexe et le **décollage difficile de l'écoPTZ** crée un manque d'outils de financement pour les classes moyennes qui ne sont pas éligibles au programme « Habiter mieux » et pour qui le CITE ne rend pas les projets de travaux financièrement accessibles.
- Pour créer une offre de financement simple et adaptée aux situations très diverses des français, il faudra créer une **Agence de financement de la transition énergétique** en s'inspirant de ce que propose l'établissement de crédit la KfW en Allemagne, afin de faire converger les différentes aides à la rénovation énergétique vers un authentique « guichet unique ». Rappelons qu'une méthodologie des travaux est mise en place par la KfW : diagnostic préalable, priorisation des travaux, plan de travaux, objectifs de performance et contrôle de la performance énergétique après la fin du chantier.



Source : UFC Que Choisir / Senat – Commission des Finances : Le graphique montre l'effet de l'arrêt des bouquets de travaux en 2014. Cela indique bien la difficulté de cet outil seul pour financer des travaux ambitieux.

⁵ Sur ces points : UFC Que Choisir (2015) « Rénovation énergétique des logements - le crédit d'impôt, une mesure à grand frais qui manque sa cible environnementale »

3 - Soutenir les ménages en précarité énergétique avec le chèque énergie

La Loi de transition énergétique prévoit le remplacement progressif des tarifs sociaux de l'électricité et du gaz par un chèque énergie, qui permettra aux ménages aux revenus modestes de payer une partie de leurs factures d'énergie, en particulier d'électricité et de gaz.

Bien que **l'élargissement de la cible à 4 millions de ménages soit une avancée, le montant moyen de 125 € par an reste largement insuffisant.**

Alors que la facture énergétique pour le logement était en moyenne de 1800 € par an de 2012 à 2014⁶, le montant de 400 € est un minimum pour soulager les ménages modestes, qui consacrent une part plus importante de leur budget à l'énergie. Le chèque énergie permettra de traiter l'urgence de l'accès à l'énergie. Mais il ne prendra son sens que dans un ensemble de mesures qui viendront renforcer les actions sur les causes de la précarité énergétique et, notamment aider les ménages concernés à avoir des logements bien isolés. Pour rappel, 1 € investi pour avoir un logement mieux isolé, c'est 0,42 € d'économie sur les dépenses de santé⁷.

Dans le cadre de cette expérimentation, nous proposons :

- Une augmentation du montant moyen du **chèque énergie moyen à au moins 400 € par an pour limiter les situations de privation** (énergie, eau et santé).

4 - Supprimer les niches fiscales aux énergies fossiles qui accentuent l'injustice sociale

La suppression des subventions aux énergies fossiles est un sujet qui est de plus en plus présent à l'agenda politique. Elle a fait l'objet d'un sommet des États membres du G7 (Canada, États-Unis, Union européenne, France, Allemagne, Grande-Bretagne, Italie et Japon) en mai 2016.

Alors que cet engagement n'est pas encore décliné dans les politiques nationales, le Fond Monétaire International indique⁸ que le manque à gagner total des niches fiscales sur les énergies fossiles, ainsi que leur impact sur l'environnement et la santé, s'élève à 30 Md€ par an en France.

À titre d'exemple, les modes de transport routier, aérien et maritime, les plus émetteurs de gaz à effet de serre, sont avantagés par rapport à ceux plus propres puisqu'ils bénéficient d'une exonération de taxe partielle ou totale sur la consommation de carburant.

Nous proposons :

- La mise en place d'un **calendrier officiel de suppression des subventions aux énergies fossiles** en France.
- La mise en place d'une **taxe sur le kérosène sur les vols intérieurs dès 2017** car il s'agit d'une niche fiscale non seulement nuisible à l'environnement et au climat, mais aussi favorable avant tout aux ménages les plus aisés⁹.
- **L'utilisation des nouvelles recettes pour des chantiers de la transition écologique juste** (programme renouvelé « Habiter mieux » de l'Anah, financement du chèque énergie et des solutions de transport durable notamment en milieu peu dense et aides pour les ménages vulnérables face au « piège diesel »).

⁶ CGDD/SOeS (2015) « Bilan énergétique de la France 2014 »

⁷ Verco, Cambridge Economics (2014) « Building the Future: The economic and fiscal impacts of making homes energy efficient »

⁸ IMF (2015) « How large are global energy subsidies? » ; WFP/15/105

⁹ CGDD (2010) « La mobilité des Français - Panorama issu de l'enquête nationale transports et déplacements 2008 »

5 - Trouver une issue au piège « diesel », notamment pour les ménages les plus précaires

Les dangers sanitaires de la pollution de l'air liés à la combustion du gazole sont bien connus. Les résultats de l'étude de l'Agence Santé publique France ont révélé des chiffres alarmants : la pollution aux particules fines provoque **48 000 morts prématurés chaque année**¹⁰ et réduit fortement l'espérance de vie des citoyens dans tous les territoires. Face à ce constat, il convient d'agir à la source, en cessant d'encourager la consommation de carburant gazole notamment.

De plus en plus d'études mettent par ailleurs en évidence des **inégalités d'exposition liées à la pollution de l'air**. Cette inégalité se cumule fréquemment à d'autres inégalités, telles que le bruit.

Il est important de résorber l'écart de taxation entre le gazole et l'essence, qui demeure exceptionnellement élevé en France, ceci sans freiner la mobilité des ménages propriétaires d'une voiture qui sont dans une situation de vulnérabilité.

C'est possible en donnant les bons signaux fiscaux et réglementaires et en accompagnant la sortie du diesel des ménages précaires.

Alors que les prix des carburants sont à leur plus bas niveau depuis 5 ans, le moment est tout à fait propice pour relever le taux de taxe sur le gazole. Cette mesure permettra à la France de réduire ses émissions de NOx de façon immédiate alors qu'elle encourt des sanctions européennes pour non-respect des valeurs limites de pollution de l'air.

Nous proposons :

- Une augmentation de trois centimes par an sur le litre de gazole. Le niveau de taxes sur le gazole pourrait ainsi rejoindre celui sur l'essence en moins de 5 ans, tout en permettant de collecter 750 millions d'€ environ dès la première année.
- La fin du remboursement partiel de la TICPE sur la consommation de gazole, dont bénéficient les transporteurs routiers aujourd'hui, au profit d'un financement de solutions alternatives. En effet, ils ne doivent pas être affranchi de la lutte contre les changements climatiques, d'autant qu'ils provoquent d'importantes dépenses en infrastructures et impactent fortement la pollution atmosphérique.
- Que les recettes prélevées par le rattrapage fiscal gazole-essence, pour accompagner cette transition écologique, sanitaire et sociale, aillent :
 - A l'AFITF¹¹, pour augmenter les investissements dans les alternatives au transport routier, à l'aide à la reconversion des salariés de ce secteur dans les transports en commun et pour accélérer la modernisation du parc routier.
 - A l'augmentation des aides complémentaires aux ménages non imposables pour le remplacement de leur véhicule ancien et polluant par un véhicule d'occasion moins émetteur ou à l'accès à un autre mode de transport.

¹⁰ Pascal, M et al (2016) « Impacts de l'exposition chronique aux particules fines sur la mortalité en France continentale et analyse des gains en santé de plusieurs scénarios de réduction de la pollution atmosphérique », Santé publique France

¹¹ L'agence de financement des infrastructures de transport de France

6 - Etre acteur de la transition écologique juste au-delà des frontières françaises

Lors de la COP21, les pays développés ont affirmé leur volonté d'œuvrer pour une justice climatique à l'échelle mondiale. Au premier rang, la France, présidente de la COP21, s'est voulue exemplaire en renouvelant ses engagements financiers : atteindre 5 Md€ par an pour le climat et fournir 370 millions d'€ sous forme de dons d'ici à 2020. **Mais derrière ces chiffres, la réalité est en demi-teinte : la solidarité française est toujours à la traîne et mal adaptée aux besoins.**

En 2015, l'Agence Française du Développement n'a alloué que 19 % de ses financements à des projets d'adaptation, alors que la France s'est engagée en ratifiant l'Accord de Paris à équilibrer ses efforts pour l'adaptation et l'atténuation des changements climatiques. Les dons ne constituent toujours que 5 % des financements ; ils sont pourtant indispensables pour beaucoup de petits projets peu rentables mais bénéfiques aux populations locales.

La France ne se donne pas tous les moyens d'amplifier sa solidarité : l'élargissement de la taxe française sur les transactions financières (TTF) aux transactions intra-journalières¹² votée par les parlementaires lors du PLF 2016, a été censurée par le Conseil Constitutionnel pour de simples raisons de procédure budgétaire : l'amendement s'appliquant à compter du 31 décembre 2016, la collecte aurait démarré en 2017 et, ainsi, ne pouvait être prise en compte dans le budget de 2016. Or, cette mesure aurait pourtant permis d'améliorer la TTF afin qu'elle puisse mieux lutter contre la spéculation tout en mobilisant des fonds additionnels pour la lutte contre le changement climatique et la santé mondiale. **Ces déséquilibres pèsent lourd sur la capacité de la France à mettre en œuvre une solidarité juste, bénéfique aux plus vulnérables.**

Dès le PLF 2017, la France doit :

- Budgéter les montants des engagements climat en 2016, en amplifiant l'élément don et en clarifiant l'attribution des 370 millions d'euros d'ici 2020 à l'adaptation aux changements climatiques. Ces financements doivent être réellement additionnels et accompagnés d'une augmentation de l'aide publique au développement pour 2016.
- Elargir l'assiette de la TTF aux transactions intra-journalières, ce qui pourrait rapporter entre 2 à 5 milliards d'euros supplémentaires, notamment en faveur de la solidarité internationale.

¹² Les transactions intra-journalières sont des opérations d'achat et de vente réalisées dans une journée. Elles comprennent les transactions à haute fréquence qui consistent à transmettre, automatiquement et à très grande vitesse, ceci à but spéculatif, des ordres sur les marchés financiers, sans intervention humaine, à l'aide de programmes informatiques complexes. Les transactions intra-journalières, fortement spéculatives, représentent 40% des transactions des titres des entreprises de la place financière parisienne.