

# Écologie et fiscalité : convergence des luttes ?

## Cas de l'introduction d'une assiette carbone dans la TICPE en France

Marianne Ollivier-Trigalo

Volume 19, numéro 2, octobre 2019

Varia

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1071325ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal  
Éditions en environnement VertigO

ISSN

1492-8442 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ollivier-Trigalo, M. (2019). Écologie et fiscalité : convergence des luttes ? Cas de l'introduction d'une assiette carbone dans la TICPE en France. *VertigO*, 19(2).

Résumé de l'article

Le projet de loi de Finances pour 2014 (PLF 2014) a introduit une composante carbone dans la Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) – appelée aussi contribution climat énergie ou encore taxe carbone. L'inscription de cette mesure dans le PLF 2014 revient au gouvernement, qui s'appuie formellement sur les travaux d'un Comité pour la fiscalité écologique (CFE) sur lesquels nous nous sommes penchée afin d'appréhender dans quelles conditions l'introduction de l'assiette carbone dans la TICPE a été élaborée. Sur cette base empirique (nombreux écrits du CFE et entretiens réalisés auprès de membres du comité), l'objet de cet article est de mettre en lumière une interdépendance entre fiscalité et politique énergétique que donne à voir le résultat de ces travaux, concrétisé par le vote de la réforme de la TICPE. Notre analyse met en lumière comment les membres du CFE ont dû s'accommoder des règles et formats imposés par la fiscalité. Ces règles fiscales se retrouvent en effet dans le choix de passer par la TICPE qui répond à une double injonction : d'une part, l'injonction de rendement – une taxe est avant tout une recette ; d'autre part, l'injonction de ne pas créer de nouvelle taxe. Le choix de réformer la TICPE comporte plusieurs caractéristiques porteuses de sens de politique publique. La mobilisation d'un instrument fiscal a conduit à s'appuyer sur des arguments de basculement de la fiscalité – une *transition fiscale*. Dans le même temps, se concentrer sur la consommation des énergies fossiles en introduisant la prise en considération des émissions de CO<sub>2</sub> (y compris des carburants) a induit des échanges sur la recherche de sobriété en énergie – une *transition énergétique*. Bien entendu, la réalité ne choisit pas, mais au contraire, mixe les deux orientations, les rendant interdépendantes.

---

# Écologie et fiscalité : convergence des luttes ?

Cas de l'introduction d'une assiette carbone dans la TICPE en France

Marianne Ollivier-Trigalo

---

## Introduction. Taxe carbone, le retour

- 1 La fiscalité des produits énergétiques fossiles a augmenté ces dernières années et engendré notamment la contestation portée par « le mouvement des gilets jaunes »<sup>1</sup>. Cette augmentation, accrue en 2018, outre celle conjoncturelle du baril du pétrole, est due à deux phénomènes structurels, l'un récent, l'autre plus ancien. D'une part, il s'agit du rapprochement des taxes diesel/essence<sup>2</sup>, mesure annoncée<sup>3</sup> et obtenue par Nicolas Hulot, alors nouveau ministre de la Transition écologique et solidaire de la mandature Macron<sup>4</sup>. D'autre part, il s'agit de l'introduction d'une taxe carbone dans la fiscalité des produits énergétiques, décidée et votée lors de la mandature Hollande, et dont la trajectoire de croissance engendre les effets de l'augmentation des prix des produits énergétiques. En effet, la structure de la Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) a été réformée en France par le Projet de loi de Finances (PLF) pour 2014<sup>5</sup>, qui a introduit une composante carbone, aussi appelée contribution climat énergie ou plus communément taxe carbone. L'introduction d'une telle assiette carbone dans la fiscalité française ayant connu plusieurs échecs (2000, 2009), la réussite de cette nouvelle tentative offrait d'intéressantes perspectives d'analyse en termes de processus de choix et de changement de politique publique.
- 2 L'inscription de cette mesure dans le PLF 2014 revient au gouvernement. Il s'appuie formellement sur les travaux d'un Comité pour la fiscalité écologique (CFE) dont l'un des objectifs, formulé dans la lettre de mission envoyée à son président Christian de Perthuis<sup>6</sup>, est de proposer des mesures de fiscalité écologique rapportant « 3 milliards d'euros (...) à l'horizon 2016 ». Cette recette doit contribuer au financement du Crédit impôt compétitivité emploi (CICE), mesure économique phare de la nouvelle mandature Hollande<sup>7</sup>. Dès lors, nous nous sommes penchée sur les travaux du CFE afin

d'appréhender dans quelles conditions l'introduction de l'assiette carbone dans la TICPE a été élaborée (Ollivier-Trigalo, 2017). L'objet de cet article est d'analyser ces travaux et de mettre en lumière une interdépendance entre fiscalité et politique énergétique à laquelle ils ont conduit par le vote de la réforme de la TICPE.

- 3 Nous considérons ici la fiscalité en tant qu'institution, qui a imposé ses règles et ses formats. Cette perspective, qui permet de considérer que des groupes agissent dans un contexte collectivement contraint (Hay et Wincott, 1998 ; Friedberg, 1998) et que ces contraintes prennent la forme d'institutions (Hall et Taylor, 1997), met en avant les règles budgétaires qui fondent la fiscalité, effectivement installées dans la durée. Ces règles fiscales se retrouvent en effet dans le choix de passer par la TICPE qui répond à une double injonction : d'une part, l'injonction de rendement – une taxe est avant tout une recette – et en l'occurrence, pour contribuer au financement du CICE ; d'autre part, l'injonction de ne pas créer de nouvelle taxe – la TICPE préexiste, c'est sa structure qui est transformée. Ce dogme budgétaire (Lemoine, 2014) s'appuie sur les idées d'économistes qui dans les années 1980 ont prôné la réduction des impôts et des dépenses fiscales de l'État et le transfert des charges vers la consommation (Steinmo, 2003) ; ce à quoi contribue ici la réforme de la TICPE.
- 4 Par suite, les commandes gouvernementales adressées au CFE de contribuer au financement du CICE et de circonscrire son objet de travail à « l'écologie » ont été perçues par les membres du CFE comme autant de contraintes relayées par les formats de la fiscalité. Tout d'abord, la recherche de recettes pour le CICE, qui entame elle-même le principe d'universalité de la fiscalité (les recettes abondent le budget général), n'a laissé qu'un reliquat à dédier à des mesures proprement environnementales. Et, d'ailleurs, c'est bien ce principe qui est l'objet des contestations ultérieures. Ensuite, la circonscription des travaux à l'écologie a empêché toute extension de la réflexion à l'ensemble de la fiscalité, pourtant souhaitée et argumentée par la plupart des membres du CFE. Ces ambiguïtés tiennent à la nature particulière de la fiscalité, à la fois objet de politique publique – « les politiques fiscales » guidées par exemple par l'idée d'allègement des charges –, et instrument des autres politiques publiques (Leroy, 2007) – ce que recouvrent les expressions fiscalité environnementale, énergétique, écologique.
- 5 Après avoir analysé rapidement le CFE, sa composition et ses modalités de travail, nous revenons sur le traitement de ces différentes règles fiscales par le CFE.

## **Le Comité pour la fiscalité écologique : des « parties prenantes » et un entrepreneur politique**

- 6 Le CFE est installé le 18 décembre 2012 par Delphine Batho (ministre de l'Écologie). Ce comité résulte de la mobilisation d'ONG environnementales, en particulier FNH (Fondation pour la Nature et l'Homme) et le RAC (Réseau Action Climat), qui oeuvrent pour inscrire la fiscalité environnementale à l'agenda gouvernemental en prônant la création d'un dispositif dédié, composé de « parties prenantes »<sup>8</sup>. La lettre de mission envoyée au président Christian de Perthuis indique que le comité devra formuler des avis et des propositions en matière de fiscalité écologique, pour le projet de loi de Finances pour 2014 (soit des propositions attendues dès le printemps 2013) ; ce qui constitue un objet et un dispositif dédiés singuliers dans le paysage politico-administratif. Le comité a été placé sous un double portage politique et administratif :

Écologie et Finances. Deux hauts fonctionnaires des deux administrations exercent, pour le comité, la fonction de secrétaires généraux. Des membres des cabinets de l'Écologie et des Finances seront également présents lors des réunions. La provenance des deux secrétaires généraux du CFE donne à voir comment est envisagée la réflexion sur la fiscalité écologique : lois de Finances avec la DLF (Direction de la législation fiscale), climat et énergie avec la DGEC (Direction générale de l'énergie et du climat).

- 7 Pour analyser les résultats des travaux du CFE, nous avons bénéficié d'un important matériau écrit. En effet, le CFE a été doté d'un site en ligne sur lequel programme de travail, comptes rendus de réunions et communications faites au cours des réunions ont été accessibles durant notre enquête (2013-2015). Ce premier matériau éclaire sur les enjeux en débat et sur les termes de ces débats, controversés. Les controverses apparaissant ici explicitement dans la production écrite du CFE, rassemblée dans les rapports du président (Perthuis, 2013, Tomes 1 et 2)<sup>9</sup>. Plus spécifiquement, la production qui nous intéresse est inscrite dans le thème de l'énergie<sup>10</sup>. Ce thème est composé de deux sous-thèmes principaux : l'introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française qui renvoie à la lutte contre le changement climatique ; le rapprochement des fiscalités des carburants gazole et essence, qui est référé à la lutte contre la pollution locale. Cette production s'est articulée en deux temps<sup>11</sup>. Tout d'abord ont été élaborés deux avis-diagnostics – *introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française (28 mars 2013)*<sup>12</sup> ; *écart de taxation entre le gazole et l'essence (18 avril 2013)*<sup>13</sup>. Ensuite, ont été présentés et discutés deux scénarios de propositions d'une réforme de la structure de la TICPE – introduction d'une contribution climat énergie, modification (rapprochement) des taux gazole et essence, l'un endossé par le président Perthuis, l'autre amendé par FNH (Perthuis, 2013, Tome 1). Ainsi, un même instrument fiscal traite les deux sujets environnementaux : lutte contre le changement climatique, pollution locale.
- 8 Cependant, les écrits n'expliquent pas tout des modalités de l'accord final, ni les nuances de représentations que se sont fait les protagonistes tant du problème (lutte contre le changement climatique, traitement des pollutions locales), de la solution (réforme de la TICPE), de leur espace collectif (CFE, notamment) et des contraintes auxquelles ils s'estimaient soumis (Hay, Wincott, 1998 ; Friedberg, 1998) (poids des Finances, modalités de fonctionnement du CFE, commande gouvernementale, etc.). Seuls des entretiens semi-directifs permettent d'approfondir ces aspects. Nous avons ainsi été en mesure d'interroger 21 personnalités (entretiens réalisés entre avril et octobre 2014) : le président, les deux secrétaires généraux, 17 membres du CFE<sup>14</sup> auxquels nous avons ajouté le député Jean-Paul Chanteguet<sup>15</sup>.
- 9 Deux périodes structurent les travaux du CFE. La première période s'étend de décembre 2012 à avril 2013 : c'est la période au cours de laquelle le CFE a élaboré et rédigé les deux avis-diagnostics qui nous intéressent. La deuxième période court de mai à juin 2013 : c'est la période au cours de laquelle le CFE a élaboré des recommandations concernant la réforme de la TICPE, le ministre du Budget, Bernard Cazeneuve<sup>16</sup>, présentant l'arbitrage du gouvernement lors d'une séance plénière en octobre 2013. Une troisième période démarre alors et dure jusqu'en octobre 2014, moment où la fin du CFE sera actée, sinon officiellement, du moins dans les faits. En effet, au moment de notre enquête (notamment, juillet 2014), le CFE était plus ou moins à l'arrêt, les relances du président Perthuis pour savoir quelles suites lui serait données restant

lettre morte, celui-ci a fini par démissionner officiellement<sup>17</sup> et le CFE a disparu pour devenir le Comité pour l'économie verte<sup>18</sup>.

## Des « parties prenantes »

- 10 Le CFE est constitué de six collègues – « parties prenantes »<sup>19</sup>, dont cinq inspirés du format du Grenelle de l'environnement (vaste dispositif de réflexion et de concertation qui s'est tenu de juillet à septembre 2007) : État, élus, syndicats représentatifs des salariés, entreprises, associations. Ont été ajoutés des parlementaires ainsi que le Conseil économique, social et environnemental (CESE)<sup>20</sup>.
- 11 L'enjeu de la représentativité des membres du CFE a été sujet à controverse, en lien notamment avec ce que devait produire le comité (des avis, des propositions) et les modalités de prise de décision (vote ou pas). Cet enjeu se cristallise autour de la composition du CFE et du statut de « parties prenantes », hérité plus ou moins du Grenelle de l'environnement et d'une logique d'action managériale théorisée d'abord dans les années 1980 pour les relations des firmes avec leur environnement mondialisé puis importée dans le pilotage des affaires publiques, comme d'autres notions issues des sciences de la gestion (Freeman et Reed, 1983 ; Williams et Lewis, 2008 ; Mercier, 2010).
- 12 Explicitement, ce qui a été sujet de dissensions provient de l'existence de deux modalités d'obtention du statut de « partie prenante » : une modalité ancienne, liée à des années de dialogue social et économique ; une modalité plus récente, qui cherche à faire entrer les ONG environnementales dans ce jeu de dialogue. Pour de nombreux membres du CFE, les ONG environnementales sur-représentaient (en nombre de voix potentielles) des intérêts qui faisaient pencher la balance en faveur de la fiscalité environnementale. Par suite, pour les autres membres, toute la question est d'interroger, voire remettre en cause, ce que les ONG représentent en termes d'intérêts constitués dans la société.
- 13 Cette remise en cause de la composition du CFE renvoie aux formes instituées de dialogue social et économique, dont la légitimité tient ici notamment à son antériorité. Ainsi, les représentations des collègues des entreprises et des salariés sont installées depuis longtemps dans le dialogue et sont dotées de mandats formellement définis par leurs organisations respectives ainsi que de modalités d'obtention du label de représentant – la représentativité. La participation de ces représentations au CFE fait entrer ces formats – intérêts représentés, mandats, critères de représentativité – dans le fonctionnement du comité et met donc à l'épreuve la participation des ONG environnementales sur ce même registre.
- 14 Dans le même temps, le fonctionnement du CFE démontre que les formats institués sont sujets à interprétations dans l'exercice concret de leur mobilisation. Les catégories représentées sont loin d'être homogènes et plusieurs pratiques au sein du comité en ont témoigné.
- 15 Le cas exemplaire s'est présenté à l'occasion de l'élaboration de l'avis diagnostic sur le rapprochement des fiscalités gazole et essence. Cette mesure implique en effet plusieurs secteurs d'activités économiques dont les intérêts sont en contradiction, ce qui n'a rien d'exceptionnel. Mais, en l'occurrence, les intérêts contradictoires ont été pour partie représentés par les mêmes organisations. Ainsi, tant les entreprises que les salariés des producteurs pétroliers, des constructeurs automobiles et des transporteurs

routiers, étaient conjointement représentés par les syndicats patronaux et de salariés, alors même que l'intérêt des raffineries pour une hausse du prix du gazole (sa production étant déficitaire par rapport à la demande, alors que celle de l'essence est excédentaire) se heurtait frontalement à la production de véhicules diesel par les constructeurs automobiles.

« Sur diesel/essence, nous-mêmes, à l'intérieur du MEDEF, les points de vue étaient partagés entre le pétrole, par exemple, qui était plutôt favorable à un rapprochement, et l'industrie automobile qui était tout à fait hostile à une augmentation de taxation du diesel ; donc, le MEDEF a dû s'abstenir. » (Directrice des affaires fiscales, MEDEF, 26 septembre 2014)

« On avait le secteur professionnel qui nous avait donné des éléments, donc on avait la filière automobile et puis les raffineries aussi, qui nous avaient demandé d'intervenir pour que l'on ait des scénarios de transition industrielle et de transition professionnelle. Et, on avait demandé aussi, par rapport au renouvellement du parc automobile. Donc, on se plaçait du côté des salariés en général, les conséquences que ça avait en termes d'évolution du pouvoir d'achat. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)

- 16 S'ajoutent en effet les intérêts sociaux, dénommés ménages précaires, ruraux, captifs de l'automobile, défendus tant par les syndicats que par les associations famille ou cadre de vie. Cette question de la représentativité est un peu comme un puits sans fond et, en fin de compte, c'est bien Christian de Perthuis qui l'a régulée au fur et à mesure du déroulement des travaux du CFE, à la fois dans des interactions directes avec les parties prenantes et dans la rédaction finale des avis, des propositions et du rapport. Notamment, parce que lui-même a considéré qu'il y avait bien déséquilibre des intérêts représentés et que, dans le même temps, l'obtention des avis ne pouvait pas se passer des organisations économiques. C'est aussi la raison pour laquelle il a endossé les propositions soumises au gouvernement.

« Dans ces comités, il est évident que les organisations écologiques sont ultra bien représentées ; ce qui est une bonne chose en soi, mais ce n'est quand même pas tout à fait pareil d'avoir la voix des Amis de la Terre ou d'avoir la voix du MEDEF ou de la FNSEA. Donc, j'ai dit : on va faire comme ça ; j'ai envoyé mes propositions à l'ensemble des membres du comité ; il y a eu quelques hoquets. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

## Une entrepreneur politique

- 17 Le président, Christian de Perthuis, est professeur d'économie à l'université de Paris-Dauphine, spécialiste de l'économie du carbone. Pour l'administration qui le sollicite, il est aussi et peut-être surtout celui qui a piloté le groupe du CAS<sup>21</sup> *Trajectoires 2050* (Perthuis et al., 2011), auquel certains membres du CFE avaient participé.
- 18 Selon nos interlocuteurs, la contribution climat-énergie est devenue un objet de travail du CFE à l'initiative du président Perthuis<sup>22</sup>, le gouvernement (comme les représentants des entreprises) préconisant d'attendre la révision de la directive européenne sur la fiscalité de l'énergie<sup>23</sup>. Cet intérêt intellectuel et pratique du président pour le principe de donner un prix au carbone le conduit à faire travailler le CFE également sur le rapprochement de fiscalité entre essence et diesel comme moyen de cibler en partie les « secteurs d'émissions diffuses » (transport, habitat, agriculture), c'est-à-dire des secteurs non soumis au marché des quotas européen.
- 19 Christian de Perthuis présente toutes les caractéristiques d'un entrepreneur politique. En effet, les motivations et expériences du président Perthuis démontrent une volonté

de combiner plusieurs rôles engagés dans la vie politique et sociale : il se montre à la fois économiste (universitaire), expert impliqué dans le monde politico-administratif (mission Rocard, groupe du CAS), défenseur et porteur d'une politique particulière (en l'occurrence la lutte contre le changement climatique par des instruments économiques), en capacité de produire un discours politique et économique sur cette action publique (Nelson, 1987).

- 20 Christian de Perthuis contribue activement ainsi au processus de diffusion et de concrétisation de la mise en place d'une tarification du carbone, en s'appuyant sur différents lieux, académiques ou autres. À la fois professeur et proactif, dont le dernier lieu en date est constitué de la Chaire Économie du Climat<sup>24</sup>.

« C'est par la compétence sur les marchés de quotas de CO<sub>2</sub>. Ce qui fait que même la chaire que j'ai créée ici, à l'origine, c'est la compétence, c'est la compréhension des questions de tarification du CO<sub>2</sub>. Sur lesquelles j'ai démarré par les systèmes de quotas et j'ai continué par les systèmes de taxes, et maintenant je m'intéresse beaucoup aux systèmes de valorisation des externalités environnementales par d'autres mécanismes comme les certificats d'économie d'énergie ou les marchés de compensation pour la biodiversité. Si vous voulez, moi, c'est ça qui fait mon énorme intérêt intellectuel, c'est de comprendre comment est-ce qu'on met la valeur de l'environnement dans l'économie. J'essaie de le faire d'une façon pas trop théorique, et pas déconnectée des enjeux de répartition parce que, après, ce sont des enjeux de répartition. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

- 21 Christian de Perthuis a été performatif, au sens de Muniesa et Callon (2008), en s'appuyant sur sa légitimité, de l'élaboration de la réforme jusqu'à sa concrétisation dans les PLF, en faisant entrer son réseau politico-académique au sein du comité (par des interventions/communications) et en mobilisant ses objets pratiques habituels (scénarios, études d'impacts, théories économiques sur la tarification du carbone).
- 22 L'analyse de ce qui s'est passé au CFE permet de caractériser des modalités partenariales d'élaboration des politiques publiques (pas tout à fait nouvelles en France). En particulier, si l'on considère que le CFE constitue un dispositif où des acteurs interagissent et reconfigurent leurs pratiques, cette analyse permet de qualifier le type d'interaction et le type d'acteurs impliqués (Beuscart et Peerbaye, 2006). Ici, le CFE a mixé des modalités de négociations instituées du fait de la présence, parmi les parties prenantes, d'institutions ou d'organisations habituées au dialogue social et économique (représentations d'intérêts économiques, sociaux) avec des modalités plus nouvelles, peu stabilisées, notamment avec l'inclusion d'ONG environnementales dont la présence a (re)mis en lumière des enjeux de représentativité. Toutefois, les ONG environnementales avaient bien déjà acquis une légitimité à intervenir dans l'action publique tant à l'échelle internationale (la problématisation et la structuration de la lutte contre le changement climatique est d'abord planétaire) (Dezalay, 2007) qu'à l'échelle parlementaire en France (la problématisation écologique partisane reste faible en régime majoritaire qui donne aux ONG environnementales un rôle pour promouvoir le changement en matière d'action publique) (Lockwood et al., 2017). Le CFE, et sa filiation au Grenelle de l'environnement ont conforté l'inclusion de ces nouveaux acteurs dans des processus d'élaboration de politiques publiques. Par suite, cette inclusion permet notamment d'analyser dans quelle mesure l'écologie s'est confrontée à la fiscalité et à ses règles d'élaboration.



## L'écologie à l'épreuve de la fiscalité

- 23 La singularité de l'objet de travail du CFE – la « fiscalité écologique » – est venue perturber la mise en œuvre des routines de négociation et de prise de décision, tant celles des intérêts économiques et sociaux institués que des représentations de la société civile (ONG). La singularité de l'objet a été perceptible à travers les conflits de définition qui ont été formulés lors des travaux du CFE, opposant incitation (logique économique) et rendement (logique fiscale) de la taxation du carbone, conflits récurrents (Godard, 2014). Ni accord négocié (au-delà du principe général de taxation du carbone), ni vote n'ont été des modalités d'entente ou de décision mises en œuvre par le CFE. Plus, la résolution des conflits est revenue au président du CFE, Christian de Perthuis, de manière totalement assumée – non seulement, ce dernier a refusé qu'il y ait vote et imposé sa propre définition du consensus, mais encore, il a choisi d'endosser la proposition à faire au gouvernement de réformer la TICPE, en acceptant cependant que FNH explicite sa propre proposition et que chaque membre du CFE puisse énoncer son avis sur ces deux scénarios.
- 24 Les travaux du CFE, par essence, montrent une certaine endurance du rapport de force en faveur du Budget et des recettes fiscales, dans lequel différents (quelques) acteurs cherchent à faire entrer des enjeux environnementaux et écologiques. Cette reconnaissance des enjeux environnementaux et écologiques par la politique fiscale leur offre une légitimité dans la mesure où ils s'accordent alors avec le référentiel d'action dominant (Muller, 1994 ; Muller et Surel, 1998) – celui qui met en avant l'utilisation d'instruments économiques et fiscaux pour gérer les affaires publiques, notamment environnementales (Pestre, 2016 ; Boudia, 2016).
- 25 Nous allons maintenant analyser les accommodements des soucis écologiques aux deux principales contraintes fiscales que les membres du CFE ont rencontrées.

### Une taxe est une recette

- 26 Les spécialistes de la fiscalité, juristes ou fiscalistes, enseignent que l'impôt est une notion ancienne qui correspond à une recette pour l'État et la volonté de celui-ci de financer différentes politiques et dépenses publiques selon un rapport spécifique à ses assujettis (Schmitt, 2018 ; Crouy-Chanel, 2018). L'impôt est donc un instrument qui adresse un signal aux assujettis : l'effet incitatif de la fiscalité semble bien intrinsèque à l'impôt (Rotillon, 2007). Que les juristes la nomment « interventionnisme fiscal » (Orsoni, 1995, cité par Bin, 2018) ou « fiscalité comportementale » (Schmitt, 2018), la mobilisation de la fiscalité à des fins environnementales ouvre différents débats de spécialistes qui ont également traversé les travaux du CFE.
- 27 Nos interlocuteurs rangent effectivement la fiscalité environnementale dans la catégorie des fiscalités visant à inciter au changement de comportement, ici en matière de consommation d'énergies fossiles. En toute rigueur, l'assiette de la fiscalité environnementale doit finir par disparaître puisque l'incitation, si elle fonctionne, doit conduire ici à une baisse de la consommation des énergies fossiles. Ce principe se heurte cependant à la réalité fiscale, dont une des volontés premières est bien plutôt de rechercher des recettes. Cette balance entre incitation et rendement a traversé l'ensemble des travaux du CFE. En réalité, comme nous le montrent certains fiscalistes, incitation et rendement (réduction des externalités environnementales négatives et



financement des dépenses publiques) peuvent ne pas être contradictoires (Rotillon, 2007). D'autres y voient une constante dans le domaine environnemental (Baudu, 2012). Mais, c'est bien plutôt la destination des recettes – ici, contribuer au financement du CICE – qui a été perçue par les membres du CFE comme une ambiguïté que le secrétaire général du CFE (Bercy) formule de manière très explicite.

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

- 28 Davantage qu'une ambiguïté, la contribution au financement du CICE est apparue aux membres du CFE comme un exercice imposé. Par suite, cette commande orientait la majorité des recettes attendues vers autre chose qu'une incitation à consommer moins d'énergies fossiles. Or, pour les membres du CFE, l'enjeu de la destination des recettes, leur fléchage ou leur recyclage vers le domaine environnemental était crucial, alors que, comme l'explique le président Perthuis, les théoriciens de l'économie se préoccupent davantage du niveau de la taxe qui assurerait d'aller vers un changement des comportements.

« L'impression que j'ai eue, c'est que la grosse difficulté d'un comité sur la fiscalité écologique est moins de discuter le niveau de tarification de l'environnement qu'il faut mettre en place que les questions de répartition et de redistribution. Pour moi, c'est vraiment le point essentiel, c'est que, comme vous discutez fiscalité écologique, des économistes de l'environnement pensent : c'est quoi le bon niveau de la taxe pour changer les comportements ? Les parties prenantes ne pensent qu'à une seule chose, c'est : qui paye, qui reçoit, si vous voulez. » (Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014)

- 29 Tout d'abord parce que, selon certains des membres du CFE, le fléchage donne du sens, de la lisibilité et de l'acceptabilité à la fiscalité.

« Par exemple, sur le problème des carburants en particulier, lorsque l'on nous a indiqué que, éventuellement, il allait y avoir des augmentations de prix, nous, en tant qu'association de consommateurs, c'est vrai qu'un de nos principes, c'est d'éviter les augmentations de prix. Mais, ça ne se résume pas à ça ; en gros, c'est surtout de pouvoir dire, à un moment donné, si il y a une augmentation de prix, il faut qu'elle soit justifiée, qu'on la comprenne et qu'elle soit, disons, expliquée au consommateur. Pour quelle raison, à un moment donné, on a pris telle décision. Vous ne pouvez pas dire aux gens : on vous augmente la facture du diesel parce qu'il y a des problèmes respiratoires, (...) et puis cette fiscalité, on va l'utiliser pour des choses qui ne vont pas intéresser directement cette problématique. » (CLCV, 15 mai 2014)

- 30 En effet, différentes destinations comme les aides à la rénovation des bâtiments, mettre en place des panneaux photovoltaïques, aider les communes à investir dans des bus verts, le chèque énergie, l'aide à la transition énergétique, sont autant d'exemples formulés. Mais, surtout, ce qui préoccupe les membres du CFE, au premier rang desquels le président Perthuis, c'est la garantie de pouvoir mettre en place une compensation pour les ménages, principe également caractéristique de la fiscalité, notamment dans le domaine de l'énergie<sup>25</sup>.
- 31 Deux types de débat semblent avoir traversé les travaux du CFE sur le thème de la compensation des ménages. D'une part, sur la cible des compensations : ménages « précaires », « modestes ». Mais ces qualifications, si elles sont bien reprises par la plupart de nos interlocuteurs, ne semblent pas avoir été complètement précisées. Ainsi,

l'administratrice de l'UNAF a rendu compte des difficultés à définir les caractéristiques des ménages « les plus modestes », les revenus ne suffisant pas à tenir compte du coût de la vie réel (cas des ménages moyens, dans des logements chers et possédant deux voitures ou des ménages obligés de prendre leur voiture, souvent diesel, pour aller travailler). D'autre part, sur les moyens de compenser : paiement de la facture, aides à la rénovation de l'habitat, redistribution en fonction des revenus, par exemple.

- 32 D'autre part, l'affectation première au CICE a cristallisé une incompréhension entre représentants des employeurs et le reste des collègues du CFE, ouvrant un conflit opposant ménages et entreprises. En effet, beaucoup estiment que passer par la TICPE concrétise un transfert de recettes des ménages (par leur consommation d'énergie) vers les entreprises (à la fois par la contribution au financement du CICE et par l'exonération partielle de TICPE). Les entreprises, avancent deux contre-arguments : d'une part, le CICE ne peut pas être considéré comme une compensation de la composante carbone ; d'autre part, pour répondre malgré tout à cette logique de compensation, les entreprises s'appuient sur des études indiquant que taxe carbone et CICE ne s'appliqueraient pas aux mêmes secteurs.
- 33 Dans le même temps, cette volonté exprimée de flécher les recettes attendues se confronte au principe d'universalité et de non-affectation des recettes qui fonde la politique fiscale et sur la logique de solidarité que ce principe est censé concrétiser. Le principe d'universalité est mobilisé dans le raisonnement qui appelle à la prise en considération du système fiscal dans son ensemble. Dans ce raisonnement, les recettes de la fiscalité sont envisagées à la fois en termes de redistribution et de capacités redistributives, et peuvent s'appliquer à des enjeux environnementaux, parmi d'autres. Les représentants des salariés ont pu ainsi nous en faire part.
- « De façon générale, nous sommes très réservés sur les taxes affectées ; il y en a beaucoup en matière d'environnement, je ne l'ignore pas, mais nous sommes très réservés ; nous pensons justement que pour financer des missions publiques, il faut avoir une contribution qui soit solidaire et donc, nous sommes très attachés aux règles budgétaires classiques où il n'y a pas d'affectation. Parce que ces règles budgétaires classiques présentent quand même un avantage, c'est qu'on peut avoir dans ce pot commun une contribution qui tienne compte des capacités contributives des agents économiques. » (Conseillère confédérale Développement durable, CGT, 6 juin 2014)
- 34 Toutefois, ce raisonnement et ce principe étaient peu audibles alors même que la commande gouvernementale fléchait une (grande) partie des recettes vers le CICE. Selon les membres du CFE, il s'agissait bien de redistribuer un reliquat.

## Pas de nouvelle taxe

- 35 Outre la contrainte de recette évoquée dans la partie précédente, les travaux du CFE ont dû répondre au dogme, porté par le Gouvernement, qui énonce qu'aucune nouvelle taxe ne sera créée, selon un principe nommé « isofiscalité ». La manière dont le CFE s'est confronté à cette contrainte comporte deux aspects : l'un, qui prône un principe de basculement de la fiscalité ; l'autre, qui vise à tirer les leçons de l'échec de la taxe carbone de 2009.
- 36 L'idée de passer de la fiscalité sur le capital et le travail à une fiscalité sur [la consommation des] ressources rares est au fondement de la définition d'un principe de « basculement » vers une fiscalité écologique. Plusieurs de nos interlocuteurs,

notamment la plupart des ONG environnementales, mobilisent effectivement cette formulation en reprenant à leur compte l'argument sur le « poids » de la fiscalité actuelle qui jouerait donc en défaveur de l'emploi ou de l'activité économique.

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

- 37 Le raisonnement semble d'abord économique et renvoie à la notion de « double dividende »<sup>26</sup>. Cette notion renvoie à un bénéfice espéré pour la société en deux temps. Tout d'abord un premier bénéfice, appelé dividende environnemental, proviendrait d'une réduction des émissions polluantes que provoquerait le renchérissement par la taxation du carbone du prix des énergies fossiles. Un deuxième bénéfice, d'ordre macroéconomique, se traduirait par un impact positif sur le PIB ou l'emploi, qui résulterait de l'utilisation des recettes fiscales, par exemple vers un allègement des taxes sur le capital ou le travail. La notion de « double dividende » fait cependant l'objet de controverses théoriques parmi les économistes (Chiroleu-Assouline, 2001).
- 38 Elle est également contestée en pratique notamment par les membres du CFE impliqués directement dans les activités économiques. Syndicats de salariés et patronaux contestent la notion pour des raisons différentes. Pour les salariés, l'enjeu est double. D'une part, la baisse des cotisations sociales pose la question d'un financement alternatif de la sécurité sociale, tant par le salarié que par l'employeur. D'autre part, les syndicats de salariés (comme les associations familiales) contestent l'idée de faire reposer l'avènement hypothétique du « double dividende » sur une taxe à la consommation. Pour les employeurs, l'enjeu est également double. D'une part, même s'ils peuvent accepter l'hypothèse de la création d'emplois liés à de nouvelles filières environnementales, leur opposition se manifeste d'abord sur le court terme et la destruction possible d'emplois (filiales automobiles, par exemple). D'autre part, et surtout, le patronat, bien évidemment favorable à une baisse des cotisations sur le travail, est opposé au principe de basculement vers une fiscalité écologique, argumentant qu'il s'agit alors d'un leurre, un faux allègement des charges. Tout comme les salariés, les employeurs « se feraient avoir deux fois » ?
- 39 Le basculement de la fiscalité est un registre dominant constitué à l'échelle internationale. Il fait figure de référentiel d'action que le CFE a mis en avant. Ainsi, l'avis no.1 sur l'introduction d'une assiette carbone fait référence à la révision de la directive européenne de 2003 sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité<sup>27</sup>. Parmi les arguments de la révision de la directive énergie (toujours pas réalisée), il est fait référence<sup>28</sup> à la stratégie *Europe 2020*, communication de la Commission européenne (2010) dans laquelle la rhétorique est éclairante :  
« Par exemple, il est préférable d'éviter toute augmentation de la fiscalité sur le travail, comme cela a pu être le cas dans le passé, au détriment de l'emploi. Au contraire, les États membres devraient s'efforcer de déplacer le fardeau fiscal du travail vers l'énergie et l'environnement, dans le cadre de systèmes d'imposition plus « écologiques » » (pp. 29-30)<sup>29</sup>.
- 40 Pour que les membres du CFE s'approprient ce référentiel international, Christian de Perthuis a fait intervenir des personnalités étrangères, notamment un représentant de la commission européenne<sup>30</sup> : la pédagogie par l'exemple. Cependant, l'échelle européenne est également mobilisée comme contre-argument. C'est le cas du MEDEF ou de la CGPME, qui estiment que l'instauration d'une taxe carbone ne peut être traitée

qu'à l'échelle européenne, où se joueraient les conditions de concurrence et de compétitivité des entreprises. Mais, la légitimation internationale la plus efficace semble venir de l'OCDE. Selon Christian de Perthuis, cette référence vient en appui d'une démonstration par les expériences étrangères et met en perspective internationale et européenne le cas de la France.

- 41 Dans sa dimension politique, la défense du principe de basculement fiscal renvoie à une position idéologique prônant, selon différentes formulations, choix de société ou changer de modèle de développement<sup>31</sup>. Les membres du CFE qui contestent le principe d'un point de vue idéologique étiquettent ce référentiel international de politique libérale.

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

- 42 Toutefois, les travaux du CFE ont bien contribué à l'instauration d'une contribution climat énergie, une composante carbone, justifiée par des arguments portant sur le « basculement » de la fiscalité. Dès lors, les membres du CFE semblent s'accorder sur les limites de la segmentation des questions fiscales que la mission dévolue au comité a imposée : l'objet du CFE a été circonscrit à la fiscalité écologique. Or, selon les membres du CFE, la fiscalité écologique travaillée isolément fait figure de fiscalité supplémentaire, ajoutée, empilée. En outre, la référence au rapport Sainteny (2011)<sup>32</sup>, évoqué par plusieurs d'entre eux, renvoie concrètement à des incohérences fiscales ; celles qui touchent plus particulièrement la protection de l'environnement (Caruana, 2015 ; Chiroleu-Assouline, 2015).

## Les leçons de l'échec de la taxe de 2009

- 43 L'échec de la taxe carbone de 2009, mentionné par tous nos interlocuteurs, a plané sur les travaux du CFE, plusieurs d'entre eux l'ayant eux-mêmes expérimenté, au premier rang desquels Christian de Perthuis. Cette référence œuvre comme un processus d'apprentissage qui vient contraindre le choix d'action (Kay, 2005).
- 44 Nos interlocuteurs font référence à la conférence des experts présidée par Michel Rocard, qui portait sur les « principes et conditions de mise en œuvre de la Contribution climat énergie (CCE) »<sup>33</sup>, et qui constitue, selon eux, le processus fondateur des travaux du CFE. D'ailleurs, selon Criqui (2009), cette conférence est l'événement qui a mis en exergue le principe d'une nouvelle taxe « à prélèvements globaux constants ».
- 45 Bien entendu, l'histoire de la taxe carbone ne démarre pas avec la mission Rocard. Son début peut être daté de la proposition de la France à la conférence de Rio de 1992 (Criqui, 2009) qui ne trouvera pas d'écho à l'échelle européenne, la Commission européenne privilégiant le système des quotas, au détriment d'une taxe européenne qui n'aurait pu être votée qu'à l'unanimité (Aykut, 2012). En revanche, l'idée sera portée et façonnée par de hauts fonctionnaires et des institutions d'État en France dès le début

des années 1990 (Criqui, 2009)<sup>34</sup>. En 2009, le Centre d'analyse stratégique (CAS), d'une certaine manière le successeur du Plan, confie à Alain Quinet, haut fonctionnaire, le pilotage d'un groupe spécifiquement dédié à la valeur tutélaire du carbone<sup>35</sup>. Selon Criqui (2009), la filiation de la taxe carbone issue de la mission Rocard avec la mission Quinet est directe puisque les valeurs du carbone sont les siennes (32 €/tCO<sub>2</sub> en 2010 ; 100 €/tCO<sub>2</sub> en 2030). Cependant, en 2009<sup>36</sup>, comme en 2013, l'arbitrage gouvernemental retiendra une valeur de départ moindre, proche de celle du marché européen des quotas.

46 La taxe carbone votée en 2009 a fait l'objet d'un recours devant le conseil constitutionnel<sup>37</sup>. Le PS argumente contre le fait que les recettes de la taxe soient destinées à compenser la suppression de la taxe professionnelle ; ce qui reviendrait à faire payer la charge de la nouvelle contribution climat énergie par les ménages tout en allégeant les charges pour les entreprises. Les arguments aussi sont têtus. Par ailleurs, le PS propose des mesures redistributives et prône l'inclusion de l'électricité dans l'assiette<sup>38</sup>. Le Conseil constitutionnel ne fera pas grand cas de ces subtilités<sup>39</sup> et rejettera la taxe carbone à cause des exonérations qui étaient prévues et ne permettaient pas à la taxe de répondre à la règle fiscale d'égalité devant l'impôt. C'est en référence à ces péripéties que la question juridique est devenue centrale pour le CFE<sup>40</sup>. Ainsi, Christian de Perthuis s'est inquiété de la constitutionnalité de sa proposition de composante carbone intégrée à la TICPE, notamment en consultant juristes et conseillers d'État.

47 Selon le secrétaire général DEGEC du CFE, qui faisait également partie des protagonistes de la mission Rocard, c'est la simplicité de la proposition de Perthuis – mobilisation de la fiscalité existante – qui a permis d'éviter le risque d'anticonstitutionnalité, sorte d'épée de Damoclès planant au-dessus de l'État fiscal dans le domaine écologique depuis le projet de 2009, mais aussi celui de 2000 (extension de la TGAP). Et cette solution a bien passé l'épreuve juridique, notamment d'exonération des entreprises soumises au marché des quotas. En outre, la solution pouvait effectivement cadrer avec les contraintes européennes. D'ailleurs, Christian de Perthuis s'en était notamment assuré auprès de protagonistes (Suède, Irlande) d'expériences étrangères, protagonistes qui font partie de son réseau de connaissances.

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

48 Cette manière d'intégrer la composante carbone à la TICPE entrait bien dans le format européen (directive sur l'énergie)<sup>41</sup> et restait dans les règles constitutionnelles tout en conservant les mesures de protection des entreprises (exonération des entreprises soumises au marché des quotas et des entreprises consommant de manière « intensive » de l'énergie pour l'exercice de leur activité).

## Conclusion. Transition énergétique ou fiscale, ou les deux ?

- 49 À l'issue des travaux du CFE, Christian de Perthuis propose au gouvernement de traiter à travers un seul et même instrument, la TICPE, les deux problèmes – lutte contre le changement climatique et contre la pollution locale –, par l'introduction d'une composante carbone et le rapprochement des fiscalités des carburants. Deux scénarios d'évolution de ces deux trajectoires, respectivement élaborés par Christian de Perthuis et FNH (voir tableau comparatif : tableau 1), sont soumis à la sagacité du gouvernement.

Tableau 1. Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation diesel-essence. Comparaison des propositions de Christian de Perthuis et de FNH.

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

\*Source : Christian de Perthuis, *Assiette carbone et rééquilibrage de la taxation essence-diesel. Propositions de mise en œuvre sur la période 2014-2020*, CFE – Groupe de travail « changement climatique », 4 juin 2013, dans : Perthuis C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 317-323. « Les conditions d'introduction et le régime de croisière » (p. 319) / \*\* Source : FNH, *Carbone et diesel. Scénario alternatif*, comité fiscalité écologique, 13 juin 2013, dans : Perthuis, C. (de) (sous la présidence de), 2013, *Tome 2 : travaux du comité*, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1<sup>er</sup> semestre, pp. 324-328. « Conditions d'introduction et régime de croisière » (p. 325)

- 50 En fin de compte, le gouvernement retiendra, pour le PLF 2014, l'introduction de la contribution climat énergie dans la TICPE – avec une trajectoire plus rapide que celle de Christian de Perthuis, pour tenir l'objectif de financement au CICE (3 milliards de recettes en 2016)<sup>42</sup> – mais refusera de mettre en œuvre un rapprochement spécifique des fiscalités gazole et essence.

- 51 Taxer les émissions de CO<sub>2</sub> des carburants et des combustibles fossiles (essence, gazole, fioul, gaz et charbon) constitue une mesure de politique publique qui porte des perspectives de changement dont nous avons tracé les conditions d'émergence. La décision finale montre que les enjeux émergents, comme la lutte contre le changement climatique ou le traitement de la pollution, ont bien été confrontés aux représentations et aux systèmes d'action concrets institués. Par exemple, dans le domaine routier, des membres du CFE se sont exprimés en tant que défenseurs de la filière automobile ou des usagers « captifs » qui luttent contre le rapprochement des fiscalités des carburants. Ou bien encore, dans le domaine fiscal, d'autres ont mobilisé l'idée d'une logique de rendement acceptable ou se sont opposés à toute nouvelle fiscalité. Et le gouvernement n'a pu concrétiser sa mesure qu'en passant par ces logiques préexistantes. Dans ce processus de « transcodage » (Lascoumes, 1996), la TICPE fait office d'instrument relativement autonome, un instrument « dur » (Lorrain, 2004) dont les origines se sont perdues et qu'il paraît naturel d'utiliser : taxer la consommation pour produire des recettes fiscales n'est plus réellement débattu. En revanche, l'instrument est flexible : sa structure peut être réformée (composante carbone, rapprochement des fiscalités des carburants)<sup>43</sup> ; ce qui induit d'argumenter politiquement ces choix en donnant de nouvelles orientations à l'instrument (lutte contre le changement climatique, contre la pollution).
- 52 Le choix de réformer la TICPE comporte plusieurs caractéristiques porteuses de sens de politique publique : l'une liée à une sectorisation de l'action publique – ce sont les produits énergétiques fossiles qui sont concernés ; une autre liée à une taxation de la consommation – c'est la fiscalité indirecte qui est mobilisée. L'une et l'autre de ces orientations se combinent pour réinterpréter des régulations politico-économiques déjà mobilisées. Mais ces régulations réinterprétées penchent sensiblement du côté des politiques fiscales et, d'ailleurs, la mobilisation d'un instrument fiscal a conduit à s'appuyer sur des arguments de basculement de la fiscalité ; ce que nous pourrions nommer une *transition fiscale*. Dans le même temps, se concentrer sur la consommation des énergies fossiles en introduisant la prise en considération des émissions de CO<sub>2</sub> (y compris des carburants) a induit des échanges sur la recherche de sobriété en énergie ; ce qui signale aussi ce que nombre d'acteurs nomment une *transition énergétique*. Certes, le Gouvernement a d'abord et d'emblée agi en vue de trouver une recette fiscale dont la destination première apparaît comme éloignée d'une véritable recherche de sobriété énergétique. Mais, la réalité est plus complexe, car, en mixant les deux orientations (fiscale et énergétique), l'instrument choisi les rend interdépendantes. Pour le moment, on peut considérer que cette double transition s'appuie sur le prolongement du référentiel du marché ou encore, s'inscrit dans le cycle de l'État managérial (Muller, 2015). L'histoire nous dira si les acteurs politiques, économiques et civils les renforceront ou pas, et dans quelles conditions, sachant que l'instrument ici étudié ne résume évidemment pas à lui seul l'ensemble des mesures et actions possibles dans les domaines climatique ou fiscal.



---

## BIBLIOGRAPHIE

- Aykut, S. C., 2012, Comment gouverner un « nouveau risque mondial » ? La construction du changement climatique comme problème public à l'échelle globale, européenne, en France et en Allemagne, Thèse de doctorat sous la direction d'Amy Dahan, Sciences de l'environnement, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).
- Baudu, A., 2012, La fiscalité environnementale française : une fiscalité de rendement ou d'incitation ?, *Revue française d'administration publique*, vol 4 no. 144, pp. 981-993, DOI : 10.3917/rfap.144.0981
- Beuscart, J.-S. et A. Peerbaye, 2006, Histoires de dispositifs. (introduction), *Terrains & travaux*, vol 2 no. 11, pp. 3-15, [En ligne] URL : <http://www.cairn.info/revue-terrains-et-travaux-2006-2-page-3.htm>, Consulté le 12 juillet 2017.
- Bin, F., 2018, Les bases constitutionnelles incertaines du droit fiscal de l'environnement, dans : Fumaroli V. et S. Schmitt (dir.), *La fiscalité environnementale entre attentes, doutes et pragmatisme*, Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, pp. 101-117.
- Bosser, F. et T. Cargill, 2018, Analyse économique et financière de la fiscalité affectée, rapport particulier no. 3, Mai, Paris : Conseil des Prélèvements Obligatoires.
- Boudia, S., 2016, Des instruments pour mettre en économie l'environnement. L'économicisation par approximation et occultation, *Ecologie & politique*, vol 1 no. 52, pp. 45-61, [En ligne] URL : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-45.htm>. Consulté le 2 mai 2017.
- Caruana, N., 2015, La fiscalité environnementale. Entre impératifs fiscaux et objectifs environnementaux, une approche conceptuelle de la fiscalité environnementale, Paris, L'Harmattan, coll. « finances publiques », 507 p.
- Chiroleu-Assouline, M., 2015, La fiscalité environnementale en France peut-elle devenir réellement écologique ? État des lieux et conditions d'acceptabilité, *Revue de l'OFCE*, vol3 no. 139, pp. 129-165, DOI : 10.3917/reof.139.0129
- Chiroleu-Assouline, M., 2001, Le double dividende. Les approches théoriques, *Revue française d'économie*, vol. 16 no. 2, pp. 119-147.
- Criqui, P., 2009, La Contribution Climat Énergie : enfin un prix pour le carbone !, *Économies et Sociétés, Série Économie de l'énergie*, pp. 1681-1688, [En ligne] URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00440253/document>, consulté le 7 octobre 2016.
- Crouy-Chanel, E., 2018, La fiscalité environnementale : le regard du fiscaliste, dans : Fumaroli, V. et S. Schmitt (dir.), *La fiscalité environnementale entre attentes, doutes et pragmatisme*, Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, pp. 155-163.
- Dezalay, Y., 2007, De la défense de l'environnement au développement durable. L'émergence d'un champ d'expertise des politiques européennes, *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 1 no. 166-167, pp. 66-79.
- Dort, A., 2018, Impositions affectées et protection de l'environnement, entre intérêt budgétaire et environnemental, dans : Fumaroli, V., S. Schmitt (dir.), *La fiscalité environnementale entre attentes, doutes et pragmatisme*, Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, pp. 165-180.

- Freeman, R.E. et D.L. Reed, 1983, Stockholders and stakeholders : a new perspective on corporate governance, dans : Huizinga, C., *Corporate Governance. A definitive Exploration of the Issues*, Los Angeles, UCLA Extension Press, pp. 88-106.
- Friedberg, E., 1998, En lisant Hall et Taylor : néo-institutionnalisme et ordres locaux, *Revue française de sciences politiques*, vol. 48 no. 3-4, juin-août, pp. 507-514.
- Godard, O., 2014, Instruments économiques, justifications et normes de justice. Le cas de la politique climatique, dans : Halpern, C., P. Lascoumes, P. Le Galès (sous la direction de), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de SciencesPo, pp. 143-159.
- Hall, P. A. et R. C. R. Taylor, 1997, La science politique et les trois néo-institutionnalismes, *Revue française de science politique*, vol. 47 no. 3, pp. 469-496.
- Hay C. et D. Wincott, 1998, Structure, Agency and Historical Institutionalism, *Political Studies*, XLVI, pp. 951-957.
- Hourcade, J.-C., 2015, La taxe carbone : une idée toujours d'avenir si..., *Revue de l'OFCE*, vol3 no. 139, pp. 167-196, DOI : 10.3917/reof.139.0167
- Kay, A., 2005, A critique of the use of path dependency in policy studies, *Public Administration*, vol. 38 no. 3, pp. 553-571.
- Lascoumes, P., 1996, Rendre gouvernable : de la « traduction » au « transcodage ». L'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique, dans : CURAPP (dir.), *La gouvernabilité*, Paris, PUF, pp. 325-338.
- Lemoine, B., 2014, Discipliner l'État par la dette. La mise en marché et la sectorisation du « problème » de la dette publique, dans : Halpern, C., P. Lascoumes et P. Le Galès (sous la direction de), *L'instrumentation de l'action publique : controverses, résistances, effets*, Paris, Presses de SciencesPo, pp. 367-395.
- Leroy, M., 2007, Découvrir la sociologie fiscale, *Regards croisés sur l'économie*, vol. 1 no. 1, pp. 94-100, DOI : 10.3917/rce.001.0094
- Lockwood, M., C. Kuzembo, C. Mitchell et R. Hoggett, 2017, Historical institutionalism and the politics of sustainable energy transitions : A research agenda, *Environment and Planning C : Politics and Space*, vol. 35 issue 2, pp. 312-333. DOI : 10.1177/0263774X16660561
- Lorrain, D., 2004, Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique ?, dans : Lascoumes, P. et P. Le Galès, (sous la direction de), *Gouverner par les instruments*, Paris, SciencesPo Les presses, pp. 163-197.
- Mercier, S., 2010, Une analyse historique du concept de parties prenantes : quelles leçons pour l'avenir ?, *Management & Avenir*, vol. 3 no. 33, pp. 142-156, DOI : 10.3917/mav.033.0142
- Muller, P., 1994, *Les politiques publiques*, Paris, P.U.F., coll. Que sais-je ?, 128 p.
- Muller, P., 2015, Mise en perspective. Une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique, dans : Boussaguet, L., S. Jacquot et P. Ravinet, (sous la direction de), *Une « French Touch » dans l'analyse des politiques publiques ?*, Paris, Sciences Po. Les Presses, pp. 405-435.
- Muller, P. et Y. Surel, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrestien, coll. Clefs-Politique, 156 p.

- Muniesa, F. et M. Callon, 2008, La performativité des sciences économiques, CSI working papers series 010, [En ligne] URL : <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00258130>, consulté le 15 décembre 2016.
- Nelson, R. H., 1987, The Economics Profession and the Making of Public Policy, *Journal of Economic Literature*, vol. 25 no. 1, pp. 49-91.
- Ollivier-Trigalo, M., 2017, Composante carbone, rapprochement diesel-essence, réforme de la TICPE : Transition énergétique ou fiscale ?, Champs-sur-Marne, Université Paris-Est, LVMT (UMR T 9403), École des Ponts ParisTech, IFSTTAR, UPEMLV, 162 p. [En ligne] URL : <https://hal-enpc.archives-ouvertes.fr/hal-01619359>, consulté le 20 octobre 2017.
- Orsoni, G., 1995, L'interventionnisme fiscal, Paris : PUF, coll. Fiscalité.
- Pearce, D.W., 1991, The Role of Carbon Taxes in Adjusting to Global Warning, *The Economic Journal*, vol. 101 no. 407 (Jul., 1991), pp. 938-948.
- Perthuis (de), C., (sous la présidence de), 2013, Tome 1 : rapport du président, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, juillet, Paris, CFE.
- Perthuis (de), C., (sous la présidence de), 2013, Tome 2 : travaux du comité, Travaux du comité pour la fiscalité écologique, Paris : CFE, 1<sup>er</sup> semestre, 404 p.
- Perthuis (de), C., J. Buba, A. Million, P. Scapecchi et O. Teissier, 2011, Trajectoires 2020 – 2050 vers une économie sobre en carbone : rapport du Comité présidé par Christian de Perthuis, Novembre, Paris, La Documentation française, Collection : Rapports et documents.
- Pestre, D., 2016, La mise en économie de l'environnement comme règle. Entre théologie économique, pragmatisme et hégémonie politique, *Ecologie & politique*, vol 1 no. 52, pp. 19-44, [En ligne] URL : <http://www.cairn.info/revue-ecologie-et-politique-2016-1-page-19.htm>, consulté le 2 mai 2017.
- Ribeill, G., 1987, L'hiver de grève des cheminots, Vingtième Siècle, *Revue d'histoire*, vol. 16, pp. 21-30.
- Rotillon, G., 2007, La fiscalité environnementale outil de protection de l'environnement ?, *Regards croisés sur l'économie*, 1(1), pp. 108-113. DOI :10.3917/rce.001.0108
- Sainteny, G., 2011, Les aides publiques dommageables à la biodiversité, Centre d'analyse stratégique, Paris, La Documentation française, Coll. : Rapports et documents, octobre, 414 p. [En ligne] URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000434.pdf>, consulté le 6 avril 2017.
- Schmitt, S., 2018, Conclusion, dans : Fumaroli, V., S. Schmitt (dir.), *La fiscalité environnementale entre attentes, doutes et pragmatisme*, Aix-en-Provence : Presses Universitaires d'Aix-Marseille, pp. 235-242.
- Steinmo, S., 2003, The evolution of policy ideas : tax policy in the 20th century, *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, No 2, May, p. 206-236. [En ligne] URL : [http://www.svensteinmo.com/articles/Steinmo\\_2003\\_the\\_evolution\\_of\\_policy\\_ideas.pdf](http://www.svensteinmo.com/articles/Steinmo_2003_the_evolution_of_policy_ideas.pdf), consulté le 8 juin, 2017.
- Williams, W. et D. Lewis, 2008, Strategic management tools and public sector management, *Public Management Review*, 10, 5, pp. 653-671.

## ANNEXES

### **Annexe 1. Liste des personnes interrogées (institution, fonction) par ordre chronologique.**

CESE, Membre groupe environnemental, 29 avril 2014

UNAF, Administratrice, Présidente du département Habitat – Cadre de vie, et Chargée de mission environnement et développement durable, 30 avril 2014

FNH, Chargé de projet Mobilité Fiscalité, 6 mai 2014

WWF France, Chargée de mission Politiques publiques, 13 mai 2014

CLCV, juriste, 15 mai 2014

Les Amis de la Terre, Ancien président, 28 mai 2014

AdCF-Association des Communautés de France, Délégué général, 2 juin 2014

RAC-Réseau Action Climat, Chargée de mission Climat – Transports, 3 juin 2014

Sénat, Fabienne Keller, Sénatrice du Bas-Rhin, mercredi 4 juin 2014

CGT, Conseillère confédérale Développement durable, 6 juin 2014

FO 1, fiscaliste et FO 2, juriste, 13 juin 2014

CFDT, économiste, 18 juin 2014

CGPME, Adjointe au secrétaire général, 27 juin 2014

Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique, 9 juillet 2014

Ministère des Finances-Bercy-DLF, Secrétaire général du CFE, 23 septembre 2014

MEDEF, Directrice des affaires fiscales, 26 septembre 2014

Ministère de l'Écologie, CGDD, DGEC, Secrétaire général du CFE, 7 octobre 2014

Assemblée nationale, Jean-Paul Chanteguet, député PS, président de la commission du développement durable, et Valérie Lainé, conseillère, 19 mai 2016

## NOTES

1. Les manifestations ont démarré le samedi 17 novembre 2018 sur l'ensemble du territoire.

2. La consommation des carburants routiers (essence, gazole) est taxée principalement par la TICPE. Le montant appliqué au gazole est inférieur au taux appliqué à l'essence. Historiquement, cette fiscalité préférentielle a été mise en œuvre en période de Reconstruction (après la Deuxième Guerre mondiale) afin de développer le transport par les poids lourds, principaux utilisateurs de ce carburant, et dans un contexte de plusieurs grandes grèves à la SNCF (Ribeill 1987). Selon l'*Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : écart de taxation entre le gazole et l'essence* (Perthuis, 2013, Tome 1, pp. 20-23.) : « l'écart de taxation en faveur du gazole est plus important en France que dans la moyenne des États membres de l'Union européenne : il s'élève à 17 centimes/l contre 12 centimes/l en moyenne pour l'UE-27 et 16 centimes/l pour l'UE-15. La situation au sein de l'UE-15 varie fortement d'un pays à l'autre, le Royaume-Uni ayant totalement gommé l'écart depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, alors qu'il s'élève à 18 centimes en Allemagne et à 11 centimes en Italie ».

3. Source : Nicolas Hulot au gouvernement : « Je reste tant que je crois qu'on peut changer collectivement les choses », Entretien de Nicolas Hulot par Jean-Michel Apahtie et Bruce Toussaint, 8 h 30 -9h30, France TV Info, [En ligne] URL : [http://www.francetvinfo.fr/replay-radio/8h30-aphatie/nicolas-hulot-au-gouvernement-je-reste-tant-que-je-crois-qu-on-peut-changer-collectivement-les-choses\\_2342253.html](http://www.francetvinfo.fr/replay-radio/8h30-aphatie/nicolas-hulot-au-gouvernement-je-reste-tant-que-je-crois-qu-on-peut-changer-collectivement-les-choses_2342253.html), consulté le 8 septembre 2017
4. Nicolas Hulot a démissionné de ses fonctions en septembre 2018.
5. Loi no. 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014. Des parlementaires, contre l'avis du gouvernement, feront voter la poursuite de la tarification du carbone au-delà de 2016 et jusqu'en 2030 à travers deux lois : Loi no. 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte; Loi no. 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.
6. Cosignée par le ministre de l'Économie et des Finances (Pierre Moscovici, du 16 mai 2012 au 31 mars 2014) et par la ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (Delphine Batho, du 21 juin 2012 au 2 juillet 2013).
7. Arrêté le 6 novembre 2012 par le gouvernement.
8. C'est l'expression utilisée dans la lettre de mission. Nous discutons plus loin ce qu'elle recouvre dans une partie dédiée.
9. [En ligne] URL désactivée : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/le-rapport-d-etape-r13.html>, consulté en décembre 2013. Le rapport (tomes 1 et 2 en un seul document, 408 p.) est maintenant téléchargeable sur le site de la Documentation française, [En ligne] URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/134000547.pdf>, consulté le 21 juillet 2017
10. Le CFE a traité d'autres domaines comme l'eau et la biodiversité ou les déchets.
11. Le calendrier des réunions montre la tenue d'une réunion (au moins) par mois entre le 30 janvier 2013 et le 13 juin 2013, séances plénières et séances des groupes de travail confondues (liste et comptes rendus en ligne, URL désactivée : <http://www.comite-fiscalite-ecologique.gouv.fr/les-reunions-r14.html>, consulté le 4 juin 2015. Le thème de la fiscalité gazole-essence a occupé 4 réunions : 2 séances dites « thématiques » (30 janvier et 16 mai 2013) et 2 séances plénières (28 mars et 13 juin 2013). Le thème de l'assiette carbone en a occupé 5 (dont 3 communes avec la fiscalité gazole-essence) : 3 séances thématiques (28 février, 16 mai, 4 juin 2013) et 2 séances plénières (28 mars et 13 juin 2013).
12. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 28 mars 2013 : introduction d'une assiette carbone dans la fiscalité française (Perthuis, 2013, Tome 1, pp. 14-16.)
13. Avis du Comité pour la fiscalité écologique du 18 avril 2013 : écart de taxation entre le gazole et l'essence (Perthuis, 2013, Tome 1, pp. 20-23.)
14. Correspondent à 15 institutions membres sur un total de 32. Parmi les 17 institutions restantes, il y en a 8 pour lesquelles nous n'avons pas été en mesure de réaliser des entretiens et nous n'avons pas sollicité les 9 dernières dont aucun représentant n'apparaissait ni en réunions thématiques, ni en séances plénières sur les sujets énergie qui nous intéressent ici.
15. Voir la liste des personnes interrogées en fin d'article (Annexe 1). Comme usuel avec l'utilisation des propos tenus lors d'entretiens, la plupart des personnes rencontrées sont désignées par leur fonction et leur institution d'appartenance, sauf Christian de Perthuis et les élus, qui s'expriment *intuitu personae*. Tous les entretiens, d'une durée d'une heure trente en moyenne, ont été enregistrés et retranscrits intégralement par nos soins. Les extraits d'entretiens potentiellement mobilisés sous forme de citations ont été soumis avant publication pour accord aux personnes interrogées.
16. Bernard Cazeneuve a été ministre du Budget du 21 juin 2012 au 31 mars 2014.
17. Le lundi 13 octobre 2014.
18. À la suite de la Conférence environnementale de 2014, la ministre Ségolène Royal a remplacé le CFE par un *Comité pour l'économie verte*, installé le 9 février 2015 sous la présidence de

Dominique Bureau, haut fonctionnaire, Ingénieur général des Ponts, Eaux et Forêts, délégué général du conseil économique pour le développement durable au ministère de l'Écologie, qui était d'ailleurs venu parler de taxe carbone à la séance du 28 février 2013 du CFE.

19. Expression et catégorisation énoncées par la lettre de mission au président Perthus.

20. La composition complète comprend 8 parlementaires (3 députés, 3 sénateurs, 2 députés européens); 1 représentant du CESE; 6 représentants des Territoires (1 ARF-Régions, 2 ADF-Départements, 1 AdCF-Communautés, 2 AMF-Maires). 9 représentants des Entreprises (3 MEDEF, 2 CGPME, 1 UPA-Artisans, 2 FNSEA-Entreprises agricoles, 1 AFEP-Entreprises Privées); 8 représentants des Salariés (1 CFTC, 2 FO, 1 CFE-CGC, 2 CGT, 2 CFDT); 14 représentants des Associations (environnementales et consommateurs) (1 Amis de la Terre, 1 ESF-Économie Sociale Familiale, 1 LPO-Protection des Oiseaux, 1 FNE-France Nature environnement, 1 FNH, 1 Réseau Action Climat, 1 WWF-Fond mondial pour la Nature, 1 Humanité et Biodiversité, 1 CLCV-Consommation, Logement, Cadre de Vie, 1 UNAF-Familles, 1 CNAJEP-Jeunesse et Éducation Populaire, 1 Assemblées consulaires, 1 UFC Que choisir ?, 1 Économie sociale et solidaire).

21. Centre d'Analyse stratégique, service du Premier ministre, devenu France Stratégie en 2013.

22. Selon le compte rendu de la séance du 28 février 2013, le CFE a pris l'initiative de se saisir du sujet de la mise en place d'une fiscalité assise sur une assiette carbone.

23. Principe inscrit dans la feuille de route pour la transition écologique (publiée le 20 septembre 2012) sur le site du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie, [En ligne] URL désactivée : [http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille\\_de\\_Route\\_pour\\_la\\_Transition\\_Ecologique.pdf](http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Feuille_de_Route_pour_la_Transition_Ecologique.pdf), consultée le 11 mars 2015.

24. Créée en 2010, la Chaire associe l'université Paris-Dauphine à la CDC, Total, EDF et l'Institut Louis Bachelier. D'autres partenaires socio-économiques soutiennent des programmes de recherche. La Chaire est un format de partenariat financier entre monde académique et monde socio-économique, entre recherche et action.

25. Le groupe de travail sur la fiscalité énergétique devait élaborer un avis-diagnostic sur la compensation des ménages. Ce processus a été un peu heurté et le projet était toujours en suspens au moment de notre enquête (printemps 2014). Le relevé des conclusions de la séance du 13 février 2014 n'ayant été publiées sur le site du CFE qu'après l'été 2014. Il est expliqué que l'avis doit être soumis à nouveau au vote lors d'une prochaine séance plénière, compte tenu du vote contre de la CLCV. Au titre de la même séance, est publié sur le site du CFE (au même moment) l'*Avis no. 7 portant diagnostic sur la compensation des ménages vis-à-vis de la fiscalité de l'énergie*, Version issue du débat en séance du 13 février 2014 (consultation du site du CFE le 29 avril 2015) [En ligne] URL : [http://www2.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis\\_portant\\_diagnostic\\_sur\\_la\\_compensation\\_des\\_menages\\_vis-a-vis\\_de\\_la\\_fiscalite\\_de\\_l\\_energie.pdf](http://www2.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Avis_portant_diagnostic_sur_la_compensation_des_menages_vis-a-vis_de_la_fiscalite_de_l_energie.pdf), consulté 31 mars 2017. Or, c'est bien cet enjeu que le « mouvement des gilets jaunes » rend crucial et réactualise.

26. Formulée par l'économiste anglais David Pearce (1991).

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

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

29. Commission européenne, 2010, Europe 2020. Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive, Communication de la Commission COM(2010) 2020 final, Bruxelles, le 3.3.2010, 38 p., [En ligne] URL : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FR:PDF>, consulté le 15 décembre 2016
30. Rolf Diemer (chef d'unité, DG fiscalité et union douanière, Unité C2 « Taxes environnementales et autres taxes indirectes », Commission européenne), 2013, *Fiscalité d'énergie : Directive 2003/96/CE et la proposition de directive COM(2011) 169*, Paris, Sénat – Comité pour la fiscalité écologique, 13 juin 2013, ppt., 30 slides, [En ligne] URL : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/31-4.pdf>, consulté le 4 février 2014
31. C'est aussi ce que peut défendre un acteur comme Jean-Charles Hourcade (2015), chercheur au CIRED (Centre international de recherche sur l'environnement et le développement), qui a contribué à des rapports du GIEC ou à des études en lien avec la mission Rocard.
32. En outre, Guillaume Sainteny est venu faire un exposé *Fiscalité de l'environnement* lors de la séance plénière du 28 mars 2013.
33. *Rapport de la conférence des experts et de la table ronde sur la contribution Climat et Énergie*, présidées par Michel Rocard, ancien Premier ministre, 28 juillet 2009, ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, 83 p., [En ligne] URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000351.pdf>, consulté le 3 février 2014
34. Notamment, Yves Martin, Ingénieur Général des Mines (X55), Président du Groupe interministériel sur l'effet de serre dans les années 1990, conseiller de Michel Rocard en 2009. L'auteur cite également le Commissariat Général du Plan et les groupes pilotés par Marcel Boiteux, économiste, mathématicien, haut fonctionnaire, qui a dirigé EDF de 1967 à 1987.
35. Quinet A. (Président), 2009, *La valeur tutélaire du carbone*, Centre d'analyse stratégique, Rapports et documents, Paris : La Documentation française, [En ligne] URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/094000195.pdf>, consulté le 7 octobre 2016
36. En 2009, Chantal Jouanno est secrétaire d'État chargée de l'écologie (à partir du 21 janvier 2009 à la suite de Nathalie Kosciusko-Morizet et jusqu'au 13 novembre 2010 avec le départ de Jean-Louis Borloo).
37. Conseil constitutionnel, La contribution carbone (articles 7, 9 et 10), dans : Commentaire de la décision no. 2009-599 DC – 29 décembre 2009 Loi de finances pour 2010, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, Cahier no.28, pp. 20-30, [En ligne] URL : [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009599DCccc\\_599dc.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2009599DCccc_599dc.pdf), consulté le 7 octobre 2016
38. Communiqué signé de Laurence Rossignol, Secrétaire nationale à l'environnement et au développement durable, 22/07/2009, [En ligne] URL : <http://presse.parti-socialiste.fr/2009/07/22/taxe-carbone/#more-2602>, consulté le 14/06/2016
39. Lors de notre entretien (19 mai 2016), le député Chanteguet est revenu sur cet épisode auquel il a participé, en insistant sur le fait que ce n'était pas la taxe carbone qui, selon lui, était visée sur le principe, mais bien sa mise en œuvre pratique.
40. Le CFE a lui-même acté de ce sillon 2009 à travers un exposé de Dominique Bureau : *Taxe carbone : le projet de 2009 revisité*, Conseil économique pour le développement durable, en séance thématique du 28 février 2013.
41. Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.
42. L'article 20 du PLF pour 2014 adopte les valeurs de la tonne de carbone suivantes (en euros) : 7 (2014), 14,5 (2015), 22 (2016). Le PLFR pour 2015 précise la trajectoire de la valeur de la tonne carbone (en euros) : 30,50 (2017), 39 (2018), 47,50 (2019). La loi Transition énergétique pour la



croissance verte poursuit la trajectoire de la valeur de la tonne carbone (en euros) : 56 (2020), 100 (2030).

43. On se souvient aussi des tentatives de mise en place d'une TIPP « flottante » (par exemple, entre 2000 et 2002) pour tenir compte de l'évolution du prix du pétrole, dont l'idée a resurgi en novembre 2018.

## RÉSUMÉS

Le projet de loi de Finances pour 2014 (PLF 2014) a introduit une composante carbone dans la Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE) – appelée aussi contribution climat énergie ou encore taxe carbone. L'inscription de cette mesure dans le PLF 2014 revient au gouvernement, qui s'appuie formellement sur les travaux d'un Comité pour la fiscalité écologique (CFE) sur lesquels nous nous sommes penchée afin d'appréhender dans quelles conditions l'introduction de l'assiette carbone dans la TICPE a été élaborée. Sur cette base empirique (nombreux écrits du CFE et entretiens réalisés auprès de membres du comité), l'objet de cet article est de mettre en lumière une interdépendance entre fiscalité et politique énergétique que donne à voir le résultat de ces travaux, concrétisé par le vote de la réforme de la TICPE. Notre analyse met en lumière comment les membres du CFE ont dû s'accommoder des règles et formats imposés par la fiscalité. Ces règles fiscales se retrouvent en effet dans le choix de passer par la TICPE qui répond à une double injonction : d'une part, l'injonction de rendement – une taxe est avant tout une recette ; d'autre part, l'injonction de ne pas créer de nouvelle taxe. Le choix de réformer la TICPE comporte plusieurs caractéristiques porteuses de sens de politique publique. La mobilisation d'un instrument fiscal a conduit à s'appuyer sur des arguments de basculement de la fiscalité – une *transition fiscale*. Dans le même temps, se concentrer sur la consommation des énergies fossiles en introduisant la prise en considération des émissions de CO<sub>2</sub> (y compris des carburants) a induit des échanges sur la recherche de sobriété en énergie – une *transition énergétique*. Bien entendu, la réalité ne choisit pas, mais au contraire, mixe les deux orientations, les rendant interdépendantes.

The 2014 Finance Bill (FDP 2014) introduced a carbon component into the Internal Tax on Consumption of Energy Products (TICPE) – also known as the climate energy contribution or carbon tax. The inclusion of this measure in the 2014 FDP is the responsibility of the government, which formally relies on the work of a Committee for Ecological Taxation (CFE), which we examined in order to understand under what conditions the introduction of the carbon base in TICPE was developed. On this empirical basis (numerous writings by the CFE and interviews with members of the committee), the purpose of this article is to highlight an interdependence between taxation and energy policy that the outcome of this work shows, reflected in the vote on the TICPE reform. Our analysis highlights how CFE members have had to deal with the rules and formats imposed by taxation. These tax rules are reflected in the choice to go through TICPE, which responds to a double injunction : on the one hand, the efficiency injunction – a tax is above all a revenue ; and on the other hand, the injunction not to create a new tax. The choice to reform TICPE has several characteristics that have a public policy meaning. The mobilisation of a tax instrument has led to the use of tax switching arguments – a tax transition. At the same time, focusing on fossil fuel consumption by introducing the consideration of CO<sub>2</sub> emissions (including fuels) has led to exchanges on the search for energy efficiency – an energy transition. Of course,

reality does not choose but, on the contrary, mixes the two orientations, making them interdependent.

## INDEX

**Mots-clés** : fiscalité écologique, composante carbone, rapprochement diesel essence, TICPE, politique énergétique, politique climatique, politique de transition

**Keywords** : ecological taxation, carbon tax, diesel/gasoline tax differentials, TICPE, energy policy, climate policy, transition policy

## AUTEUR

**MARIANNE OLLIVIER-TRIGALO**

Chercheure, LVMT (Laboratoire Ville, Mobilité, Transport), UMR-T 9403, École des Ponts, IFSTTAR, UPEM, Champs-sur-Marne, France, courriel : [marianne.trigalo@ifsttar.fr](mailto:marianne.trigalo@ifsttar.fr)