

Cour des comptes



DEUXIEME CHAMBRE

TROISIEME SECTION

S2024-0646

OBSERVATIONS DÉFINITIVES

(Article R. 143-11 du code des juridictions financières)

LA PLACE DE LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE DANS LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE FRANCAISE

Exercices 2012-2022

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la Cour des comptes, le 27 MARS 2024.

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	5
RECOMMANDATIONS.....	11
RAPPELS DU DROIT.....	12
INTRODUCTION.....	13
1 UNE FISCALITÉ MAL INTÉGRÉE À LA STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE DE LA FRANCE.....	17
1.1 Une absence de définition claire rendant compte de la grande diversité des dispositifs fiscaux.....	17
1.1.1 Une absence de définition distincte de celle de la fiscalité environnementale	17
1.1.2 Une définition au strict périmètre des instruments fiscaux assis sur la consommation d'énergie	19
1.1.3 Un élargissement possible à d'autres taxes ou dispositifs ayant une incidence sur le prix de l'énergie	22
1.1.4 Une prise en compte souhaitable de la taxe sur la valeur ajoutée dans la fiscalité de l'énergie	24
1.2 Un rendement significatif et croissant de la fiscalité de l'énergie de 2012 à 2022	25
1.2.1 Un rendement centré sur les accises et porté par la TICPE	25
1.2.2 Un produit partagé entre l'État et les collectivités territoriales.....	27
1.2.3 Un poids de la fiscalité de l'énergie rapporté au PIB dans la moyenne de l'UE.....	27
1.3 L'absence d'identification de l'outil de la fiscalité de l'énergie dans les documents stratégiques français	29
1.3.1 Les effets de la fiscalité de l'énergie dans les baisses des émissions de GES.....	30
1.3.2 Une articulation inexistante entre les objectifs de la fiscalité de l'énergie et les cibles de la politique énergétique et climatique de la France	31
1.4 Des processus de décision sur la fiscalité de l'énergie décorrélés de la politique énergétique et climatique française	32
1.4.1 Un circuit de décision qui emprunte au droit commun	33
1.4.2 Un besoin de renforcement du suivi des engagements des ministères et du rôle de la fiscalité de l'énergie	36

2 UNE FISCALITÉ CONTRARIANT EN PARTIE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA FRANCE	38
2.1 Une insuffisante articulation de la fiscalité de l'énergie avec les autres outils de politique publique	38
2.1.1 Une complémentarité entre les instruments de politique énergétique et climatique à rechercher	38
2.1.1.1 Une place de la fiscalité énergétique encore à définir	38
2.1.1.2 Un besoin de mobilisation de la fiscalité pour l'atteinte des cibles de la SNBC II39	
2.1.2 Une nécessaire détermination de la contribution attendue des différents outils de politique publique.....	41
2.1.2.1 Une identification inaboutie de la contribution des différents outils dans les documents de planification.....	41
2.1.2.2 Un usage de la modélisation à renforcer	43
2.1.3 Un poids à relativiser sur les secteurs de l'économie et les entreprises.....	45
2.2 Des dépenses fiscales non-justifiées au regard de leur incidence sur l'environnement.....	49
2.2.1 Une difficile justification des dépenses fiscales.....	49
2.2.2 Des dépenses fiscales nombreuses présentant un poids important et croissant pour les finances publiques	50
2.2.3 Une définition contestable des dépenses fiscales liées à l'énergie.....	53
2.2.4 Un soutien implicite élevé aux énergies carbonées, qui n'est pas justifié.....	56
2.3 Une réponse encore insuffisante aux difficultés d'acceptabilité d'une hausse de la fiscalité énergétique	60
2.3.1 Une fiscalité de l'énergie acquittée par les ménages régressive par rapport au revenu.....	60
2.3.1.1 Une fiscalité régressive	60
2.3.1.2 D'autres facteurs d'inégalités	61
2.3.1.3 La difficile compensation de ces effets hétérogènes	63
2.3.2 Des efforts de transparence et une communication publique sur l'acceptabilité insuffisants.....	64
2.3.2.1 La notion de « double dividende » centrée sur des gains sur la fiscalité du travail 64	
2.3.2.2 Un discours désormais centré sur l'utilisation des recettes	66
2.3.2.3 Les conditions pour une meilleure acceptabilité de la fiscalité de l'énergie.....	67
3 DES ORIENTATIONS STRUCTURANTES À DÉFINIR POUR L'AVENIR.....	70
3.1 La nécessité de prendre en compte les chantiers européens achevés ou en cours70	
3.1.1 Les ajustements de l'architecture fiscale française au regard du droit européen.....	70
3.1.1.1 Une adéquation imparfaite avec la directive actuelle sur la taxation de l'énergie70	
3.1.1.2 Une évolution des taux réduits de TVA à enclencher	71

3.1.2 De potentielles incidences sur la fiscalité de l'énergie des directives européennes en cours de négociation	72
3.1.2.1 Un bouleversement potentiel lié à la révision de la directive « taxation de l'énergie ».....	72
3.1.2.2 L'impact de la révision de la directive RED sur la TIRUERT	73
3.1.3 Un enjeu d'articulation avec le nouveau marché carbone, urgent et insuffisamment pris en compte	74
3.2 Mieux anticiper les évolutions de la fiscalité de l'énergie	76
3.2.1 La hausse des prix de l'énergie de 2021-2022 et ses conséquences sur la fiscalité	78
3.2.2 La nécessité d'anticiper la baisse prévisible des recettes issues de la fiscalité de l'énergie	79
3.2.3 Une pluralité d'instances <i>ad hoc</i> sans réelle cohérence	80
3.3 Trois pistes d'évolution de la fiscalité de l'énergie.....	83
3.3.1 Scénario 1 dit « d'ajustement » : des adaptations <i>a minima</i> (européens, juridiques)	83
3.3.2 Scénario 2 dit « carbone » : fiscalité assise sur le contenu carbone, voire les autres externalités	85
3.3.3 Scénario 3 dit « rendement » : dissociation entre la fiscalité de l'énergie et d'autres outils de tarification du carbone	86
ANNEXES.....	88
Annexe n° 1. Liste des acronymes.	89
Annexe n° 2. « La taxe carbone »	90
Annexe n° 3. Définition de la fiscalité de l'énergie	91
Annexe n° 4. Précision sur les taxes relevant de la fiscalité de l'énergie et leurs taux.....	93
Annexe n° 5. Rendement des taxes relevant de la fiscalité de l'énergie	98
Annexe n° 6. Tarification de l'énergie et du carbone dans l'Union européenne et l'OCDE.....	99
Annexe n° 7. Impact de la fiscalité de l'énergie	102
Annexe n° 8. Les objectifs de la politique énergétique et climatique française	108
Annexe n° 9. Recensement des forces et faiblesse des différents outils de politique publique, selon la DG Trésor.....	119
Annexe n° 10. Les différentes instances compétentes	120
Annexe n° 11. Exemples étrangers de la gouvernance de la fiscalité de l'énergie	125
Annexe n° 12. Fiscalité associée au gaz.....	132
Annexe n° 13. Tarification des carburants de l'aviation.....	134
Annexe n° 14. Méthode d'estimation des dépenses fiscales déclassées : « maritime » et « aviation »	139
Annexe n° 15. Différentiel de taxation entre le gazole et l'essence.....	142
Annexe n° 16. Dépenses fiscales liées à l'énergie et « budget vert »	144
Annexe n° 17. Fiscalité des produits incorporant les biocarburants	146
Annexe n° 18. Évolution prévisionnelle du rendement de la fiscalité énergétique, selon la direction générale du trésor.....	149

SYNTHÈSE

La dépense annuelle moyenne des ménages¹ en énergie s'est élevée à 3 140 € en 2021, dont 1 720 € pour leur logement et 1 420 € pour leurs transports. Les taxes (TVA incluse) ont représenté 43% du prix hors taxes des énergies pour le logement et 140% pour les transports. En 2022, le prix moyen supporté (hors TVA) par les ménages a été de 27 €/MWh, soit presque deux fois plus que le prix moyen de 14 €/MWh réglé par les entreprises et les administrations publiques.

Les taxes constituent ainsi une composante substantielle de la facture énergétique des ménages, expliquant en partie la forte sensibilité politique de toute évolution de cette fiscalité, pourtant nécessaire à l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques. Afin d'éclairer le débat sur les évolutions possibles et souhaitables de cette fiscalité, la Cour s'est attachée à identifier la place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique, sa contribution à l'atteinte des objectifs associés, ainsi que les changements d'équilibres et de contextes qui justifieraient une remise à plat de cette fiscalité.

Une fiscalité au large périmètre, non définie par l'administration

La fiscalité de l'énergie est un ensemble composite rassemblant des taxes pesant sur la consommation ou la production d'énergie et ayant donc une incidence sur son prix. Selon cette définition, tant les différentes fractions de l'accise sur l'énergie, récemment redéfinies et codifiées au sein du code d'imposition des biens et services, que des impôts particuliers, ainsi que des impositions générales comme la TVA, font partie de la fiscalité de l'énergie (ou fiscalité énergétique).

La fiscalité de l'énergie n'est pourtant pas envisagée comme un ensemble cohérent par les pouvoirs publics en France. Elle est soit réduite à la nouvelle accise de l'énergie, composée de cinq fractions, soit subsumée dans l'ensemble plus large de la fiscalité environnementale, dont elle représente 80 % du rendement.

L'utilisation pendant la crise énergétique de 2021-2022 en Europe de baisses de la TVA, en lien avec celles des accises, pour réduire les prix de l'énergie pour les ménages, traduit toutefois l'imbrication entre les taxes générales et les taxes particulières et l'intérêt de l'analyse combinée des deux types d'instruments.

Une fiscalité de rendement avant tout, aux objectifs peu identifiés dans les documents stratégiques

En tant qu'outil fiscal, la fiscalité de l'énergie poursuit d'abord un objectif de rendement, qui a atteint près de 60 Md€ en 2021 (TVA incluse). L'instauration en 2003 de la CSPE (contribution au service public de l'électricité), pour financer le soutien public aux

¹ SDES, « [Chiffres clés de l'énergie](#) », édition 2022 (novembre 2022).

énergies renouvelables, relevait également d'une logique de rendement de la taxation de l'énergie.

Cependant, le législateur a également conféré un rôle incitatif à la fiscalité de l'énergie, comme à d'autres types de fiscalité, par la mise en place d'une « composante carbone » de l'accise à partir de 2014, jusqu'au gel de sa trajectoire en 2018 : cette instauration supposait que les contribuables soient en mesure, par leurs changements de comportement, de réduire l'impact environnemental de leur consommation d'énergie.

L'accroissement du rendement brut de la fiscalité énergétique, s'explique d'ailleurs principalement par l'introduction de cette « composante carbone ». La part des accises dans la fiscalité de l'énergie est ainsi passée de 63 à 71 % entre 2012 et 2021. Cette augmentation du niveau des accises a permis à la France de combler l'écart en matière de perception de recettes fiscales liées à l'énergie (hors TVA) avec la moyenne européenne, avec un rendement représentant 1,82% du PIB, et est devenu le 2^{ème} plus important percepteur européen de recettes fiscales liées à l'énergie en 2021.

Malgré l'importance qu'occupe la fiscalité de l'énergie et sa finalité comportementale désormais assumée, sa place comme outil de la politique énergétique et climatique n'est pourtant pas clairement définie dans les documents stratégiques censés placer la France sur la trajectoire de la neutralité carbone d'ici 2050.

Une gouvernance peu orientée autour des objectifs énergétiques et climatiques

L'examen de la gouvernance de la fiscalité de l'énergie montre qu'elle n'est pas pensée comme un outil de politique énergétique et climatique. Les différentes structures qui interagissent avec les décideurs publics, qu'il s'agisse d'instances de propositions, de consultation ou de suivi de l'action des pouvoirs publics, sont peu coordonnées. Si les exemples étrangers mettent en évidence l'intérêt d'un pilotage de réformes fondatrices (mise place d'une taxe carbone en Suède en 1991, réforme fiscale britannique de 2011 etc.) par une structure indépendante, ils mettent également en évidence le recours à des modalités de gouvernance originales, tels des accords partenariaux avec les représentants des secteurs de l'économie.

Au sein de l'administration, la prise de décision demeure centrée autour du ministère de l'économie et des finances. Les groupes de travail, rarement formalisés, sont le plus souvent conduits par la direction de la législation fiscale (DLF). L'apport du ministère chargé de l'écologie et de l'énergie (jusqu'en février 2024) n'est pas certain – au-delà de l'instauration de la « composante carbone » en 2014 –, comme en témoigne l'examen des conférences fiscales dont la tenue, depuis 2013, n'a permis ni de contribuer à la maîtrise du coût des dépenses fiscales liées à l'énergie, ni d'en réduire le nombre. Quelques évolutions ont toutefois été adoptées en lois de finances initiales pour 2023 et 2024. Enfin, la fiscalité de l'énergie est encore peu appréhendée par le récent secrétariat général à la planification écologique, dont le rôle sur ce sujet pourrait être renforcé.

Une efficacité incertaine et une articulation peu mature avec les autres outils de politique publique

Les institutions ou administrations publiques qui s'intéressent à l'atteinte des objectifs des politiques énergétique et climatique ont souligné à la fois le rôle essentiel de la fiscalité énergétique dans l'atteinte de leurs objectifs et sa complémentarité avec les autres outils de politique publique (réglementation, subventions, etc.). L'apport escompté de la fiscalité de l'énergie en tant que telle, ou en lien avec d'autres outils de politique publique, dans la réduction des émissions de GES ou de la consommation d'énergie, n'est toutefois pas précisément établi dans les documents de programmation et sa complémentarité avec les autres outils de politique publique n'est pas documentée. Une meilleure restitution de la contribution de la fiscalité énergétique à l'atteinte des cibles de la politique énergétique et climatique est ainsi souhaitable.

Le ministère chargé de l'énergie dispose d'outils de modélisation lui permettant d'apprécier l'articulation des différents instruments sur certains secteurs. Toutefois, les hypothèses qui sont retenues dans le cadre de ses travaux sont peu explicites et la restitution qui est faite de ceux-ci est lacunaire. De plus, bien que le gel de la « composante carbone » des accises ait fragilisé la capacité d'atteindre les objectifs de la politique énergétique et climatique, aucun exercice consolidé n'a été conduit par l'administration pour s'assurer que les incitations ou normes en vigueur ou à venir permettraient effectivement de pallier ce gel. Le Haut conseil pour le climat (HCC) a ainsi été conduit à souligner à la fois que la France était en retard dans la mise en œuvre des instruments qu'elle avait identifiés pour lutter contre le changement climatique et que ceux-ci étaient insuffisants pour permettre l'atteinte de ses objectifs, notamment dans le domaine du transport, qui est le premier secteur émetteur de gaz à effets de serre.

L'éclairage de la complémentarité de la fiscalité de l'énergie avec le dispositif de quotas carbone européen est par ailleurs nécessaire dans la mesure où 21,5 % de la consommation des entreprises est couverte par le système ETS (*emission trading system*), avec une tarification implicite estimée à plus de 20 €/MWh, alors que les 78,5 % restants relèvent de la seule fiscalité de l'énergie, dont les taux moyens par secteur sont beaucoup plus faibles.

Des dépenses fiscales majoritairement « brunes », à repenser autour de la mesure d'une performance environnementale

L'architecture de la fiscalité de l'énergie reste marquée par une hétérogénéité des impositions pesant sur les différentes énergies et secteurs, si bien qu'il faudrait plus justement parler de la fiscalité *des* énergies. Or, ces différences de fiscalité sont appréhendées au regard d'une norme définie par l'administration, qui seule détermine si ces écarts constituent des dépenses fiscales faisant à ce titre l'objet d'une identification et d'un suivi. En conséquence, les pouvoirs publics minorent ou déclassent un nombre important de dispositifs qui sont pourtant peu compatibles avec les objectifs énergétiques et climatiques de la France et méritent à ce titre une identification et un suivi.

Le montant des dépenses fiscales relatives à la fiscalité énergétique et classées comme défavorables à l'environnement dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État s'établit à 5,9 Md€, en croissance de 31 % au cours des cinq dernières années. Toutefois, en élargissant la notion de dépense fiscale à une mesure de performance environnementale, le

coût cumulé de ces dispositifs défavorables à l'environnement, liés à l'énergie, s'élèverait à 13,6 Md€.

Apparaissant comme des soutiens implicites aux énergies carbonées, ces dispositifs devraient être mieux évalués par l'administration et repensés lorsque leur incidence sur l'environnement est défavorable et qu'il existe d'autres moyens -d'atteindre les objectifs poursuivis par ces dispositifs. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État devrait être amélioré pour rendre compte et justifier de façon étayée des évolutions passées et à venir de la fiscalité énergétique.

Des enjeux d'acceptabilité récemment pris en compte par les pouvoirs publics

L'effet de la fiscalité de l'énergie sur les revenus des ménages est régressif, comme le démontrent les travaux réalisés tant par les économistes que par l'administration, notamment le commissariat général au développement durable (CGDD), depuis plusieurs années : la fiscalité acquittée atteint ainsi 3,9 % du revenu moyen des ménages appartenant au premier quintile de la distribution des revenus, tandis que ceux faisant partie des 20 % les plus aisés acquittent des taxes sur l'énergie représentant en moyenne 1,1 % de leurs revenus. Ces effets redistributifs ne sont d'ailleurs pas seulement verticaux (selon le niveau de revenu), mais également horizontaux (c'est-à-dire à même niveau de revenu, selon différents facteurs tels que la localisation géographique du foyer par exemple).

L'établissement d'une troisième partie du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État², consacrée à cette question, témoigne d'une avancée significative dans l'information des citoyens. Il ne permet toutefois pas d'identifier les meilleures modalités de compensation financière des ménages les plus affectés par les hausses de la fiscalité de l'énergie.

Même en prenant en compte les différents dispositifs de compensation des « consommateurs captifs », qui ne disposent pas des marges de manœuvre suffisantes pour diminuer leurs consommations énergétiques, les taxes sur l'énergie pèsent davantage sur les plus modestes. Une augmentation de la fiscalité énergétique dans un sens plus conforme aux objectifs de la politique climatique suppose que les modalités de compensation prennent mieux en compte les effets redistributifs verticaux et horizontaux qu'une telle augmentation génère. Dans tous les cas, des mécanismes de compensation permettant *a minima* de réduire l'impact d'une telle augmentation pour les ménages les plus modestes devraient être recherchés.

Au-delà de la problématique de compensation des ménages, le discours sur l'acceptabilité de la fiscalité de l'énergie a fondamentalement changé tout au long de la période étudiée par la Cour. Jusqu'en 2018 et la crise « des gilets jaunes », il renvoyait à la notion de « double dividende » et était centré sur la réduction de la fiscalité pesant sur le travail, résultant des ressources fiscales nouvelles obtenues par la taxation du carbone, sans qu'il soit cependant possible de conclure à l'efficacité d'une telle politique.

À partir de 2019 et du gel de la trajectoire carbone, les pouvoirs publics ont promu la transparence dans l'utilisation des ressources dégagées, devant servir à la transition écologique.

² [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État | budget.gouv.fr](https://budget.gouv.fr)

Il apparaît que tant les déclarations qui ont pu être faites sur le sujet que les efforts de transparence, concrétisés notamment par la publication des rapports sur l'impact environnemental du budget de l'État, n'ont que faiblement réduit le déficit d'acceptabilité des taxes sur l'énergie, et n'ont eu qu'un effet limité sur la lisibilité de la contribution de la fiscalité énergétique à la transition écologique.

Des choix structurants à faire pour les prochaines années

Deux chantiers majeurs relatifs à la fiscalité de l'énergie sont issus de contraintes réglementaires externes.

Premièrement, la révision de la directive européenne « taxation de l'énergie », si elle était adoptée, et à la marge la révision d'autres textes européens notamment sur les énergies renouvelables, peuvent conduire à revoir significativement la structure de la fiscalité énergétique en France, et forceraient la sortie de nombreux tarifs réduits ou particuliers. Ces enjeux structurants sont indépendants de plusieurs décisions nécessaires à prendre à court terme pour adapter les normes fiscales françaises au droit européen et éviter un contentieux préjudiciable, notamment en sortant du système dual de TVA sur l'énergie, lequel différencie le taux de TVA sur l'abonnement aux offres de produits énergétiques, de ceux portant sur la consommation de ces produits.

Deuxièmement la création d'un nouveau système européen d'échange de quotas d'émissions pour les secteurs des transports et du bâtiment, à partir de 2027, pourrait augmenter les prix de l'énergie en s'ajoutant aux accises énergétiques : les prix pourraient augmenter de 11 à 13 % pour le gaz et de 10 à 11 % pour le carburant à court terme, remettant en cause les équilibres préexistants sur le niveau des accises de l'énergie.

Cette évolution majeure, peu documentée et débattue, doit être mise en regard des évolutions des assiettes de la fiscalité énergétique qui pourraient être davantage anticipées par l'administration. L'érosion des bases taxables, et singulièrement de la consommation d'essence, et les baisses de revenus qui en découleront pour l'État, qui sont évaluées à hauteur de 13 Md€ d'ici 2030 par la DG Trésor (soit une baisse de 30 % par rapport à 2019), constitue une tendance pourtant peu prise en compte pour l'instant.

La structure de la fiscalité de l'énergie en France est issue d'une somme de décisions historiques relatives à chacun des produits énergétiques. Les carburants sont les produits actuellement les plus taxés, suivis par l'électricité et enfin par les énergies fossiles à usage de combustible, sans que la cohérence de ces niveaux ait été assurée au regard de l'impact sur l'environnement des différents produits énergétiques. Cette structure a été modifiée par la décision prise, durant la crise énergétique, de réduire la fraction électricité des accises à son taux minima, induisant une perte de recettes de près de 9 Md€ pour l'État en 2023. Des exercices de simulation, prenant en considération les chantiers précités, pourraient être utilement conduits à un niveau interministériel, en lien notamment avec le CGDD et le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), afin de revoir la structure et le niveau de la fiscalité de l'énergie, en visant une plus grande cohérence avec la politique énergétique et climatique de la France. Ces travaux devraient être supervisés par une instance de concertation, mobilisée sur le sujet, à l'autorité établie.

Trois orientations envisageables, pour donner à la fiscalité une place plus lisible au sein de la politique énergétique et climatique française

Au regard de ces éléments, il apparaît que la fiscalité de l'énergie peut suivre trois orientations différentes, susceptibles d'adaptations selon les choix qui seront faits au niveau européen ou en application des textes européens.

Dans un premier scénario dit « socle », la structure de cette fiscalité n'est pas fondamentalement modifiée, hormis les ajustements qui peuvent être rapidement conduits et qui sont exigés par le droit européen ou permettant de mettre fin aux principales dépenses fiscales sans justification avérée, dans un rythme adapté pour les secteurs concernés.

Dans une deuxième orientation dite « carbone », l'architecture de la fiscalité de l'énergie pourrait être mieux alignée sur le contenu carbone des différentes énergies et la prise en compte de leurs autres externalités pour l'environnement. Cela s'accompagnerait d'une reprise ambitieuse de la trajectoire carbone, liée ou non à la correction des écarts initiaux de taux de taxation entre les énergies, et dans tous les cas d'un terme mis progressivement aux dépenses fiscales, repensées autour de la mesure de leur performance environnementale.

Une troisième option dite « rendement » viserait à recentrer la fiscalité de l'énergie sur son objectif originel de rendement, la tarification du carbone étant laissée à d'autres instruments (quotas « carbone » ou taxe « carbone » au sens strict), si bien qu'il serait mis fin à la « composante carbone » des accises. Les ressources dégagées seraient entièrement utilisées pour financer la transition écologique, développer des moyens alternatifs décarbonés et compenser les ménages modestes.

Dans tous les cas, une réflexion structurante sur la fiscalité de l'énergie est nécessaire, tant pour garantir l'atteinte de nos objectifs de politique énergétique et climatique, que pour préserver les grands équilibres budgétaires de l'État. Les bouleversements récents et l'introduction de nouveaux outils de politique publique européens constituent un contexte favorable à la prise de décision sur le sujet.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. (DLF, DB, 2024) Consolider et rendre publics en prévision et en exécution, les montants des impositions liées à l'énergie y compris la TVA et les dépenses fiscales afférentes.

Recommandation n° 2. (SGPE, 2024) : Assurer un suivi transversal des dispositifs fiscaux liés à l'énergie afin de veiller à leur cohérence avec les objectifs de la politique énergétique et climatique

Recommandation n° 3. (SGPE, SG MTECT et SG MEFSIN, 2025) : Calculer et rendre publique la contribution de l'évolution de la fiscalité de l'énergie à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique et climatique dans les documents de programmation (PPE et SNBC notamment).

Recommandation n° 4. (SG MTECT, SG MEFSIN, 2025) : Estimer, dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, les pertes de recettes générées par l'absence de tarification des impacts environnementaux de la consommation d'énergie.

Recommandation n° 5. (SG MTECT et SG MEFSIN, 2024) Ajouter au rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, un volet relatif à l'évaluation du bien fondé et à l'évolution des principales dépenses fiscales ou assimilées relatives à l'énergie, incluant une estimation des volumes de gaz à effet de serre concernés.

Recommandation n° 6. (DGEC, DLF, 2025) : Établir et publier un calendrier d'unification des taux de TVA sur l'abonnement aux offres de gaz naturel, d'électricité et de chaleur avec ceux portant sur la consommation de ces produits, et de suppression du taux intermédiaire de TVA sur la livraison de bois de chauffage.

Recommandation n° 7. (SGPE, SG MTECT, SG MEFSIN, 2024) : Déterminer rapidement les adaptations à apporter à la fiscalité des énergies afin de faire face aux conséquences économiques, sociales et budgétaires de la mise en place de l'ETS-2 au 1^{er} janvier 2027.

Recommandation n° 8. (SGPE, SG MTECT, SG MEFSIN, DB, 2024) : Conduire périodiquement des travaux de simulation anticipant les évolutions de la base taxable de la fiscalité de l'énergie.

Recommandation n° 9. (SG MTECT, SG MEFSIN, 2024) Clarifier les attributions des instances consultées pour avis sur la fiscalité de l'énergie.

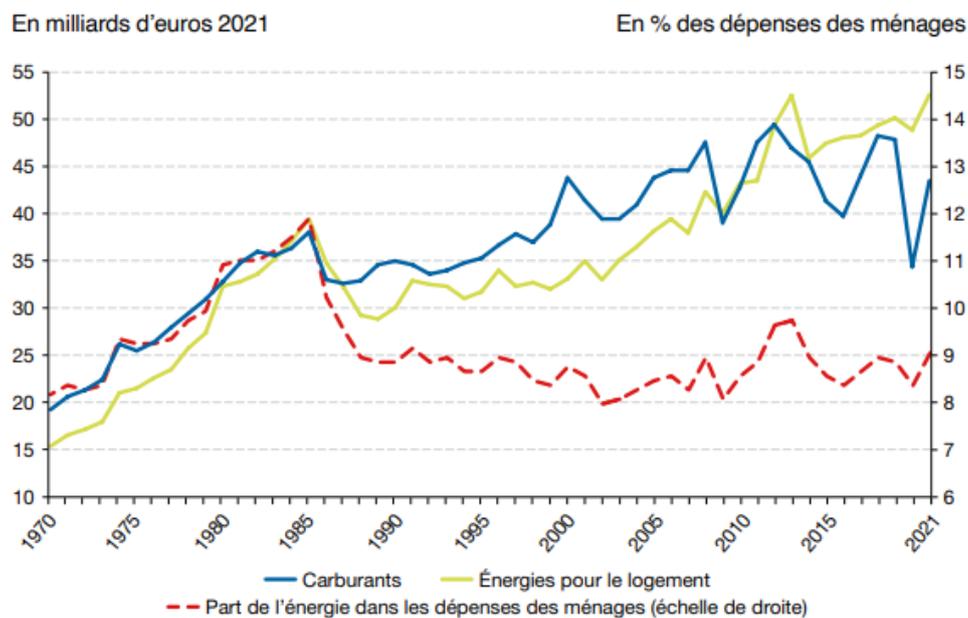
RAPPELS DU DROIT

Rappel du droit n° 1 : (DLF) Mettre les tarifs d'accise réduits ou particuliers en conformité avec la directive relative à la taxation de l'énergie (n°2003/96 CE), et, à la même fin, supprimer les majorations régionales sur les produits énergétiques.

INTRODUCTION

Les dépenses énergétiques des ménages, qui ont représenté jusqu'à 12 % des dépenses des ménages au milieu des années 1980, tendent à se stabiliser depuis 2012, à environ 9 %³ du budget des ménages.

Graphique n° 1 : Dépenses d'énergie des ménages et part dans leur budget



Note : le budget des ménages est calculé comme les dépenses des ménages au sens de la comptabilité nationale, hors loyers imputés et services d'intermédiation financière indirectement mesurés (Sifim).
Lecture : en 2021, les ménages ont dépensé 52,7 milliards d'euros en énergie pour le logement et 43,5 milliards d'euros en carburants ; la part des dépenses relatives à l'énergie dans leur budget est de 9,0 %.
Champ : France entière (y compris DROM).

Source : Chiffres clés de l'énergie, MTE, 2023.

La dépense annuelle moyenne des ménages⁴ en énergie s'élevait à 3 140 € en 2021. Une part significative de celle-ci est constituée par la fiscalité. La consommation de produits énergétiques tels que l'électricité, les produits gaziers et les produits pétroliers, est en effet soumise d'une part, à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et d'autre part à une fiscalité spécifique, constituée à la fois par les « accises énergétiques »⁵ et par plusieurs taxes aux finalités spécifiques. Le poids de la fiscalité dans le prix des différents produits énergétiques, et donc *in fine* dans le prix acquitté par les consommateurs, est très variable. Il est

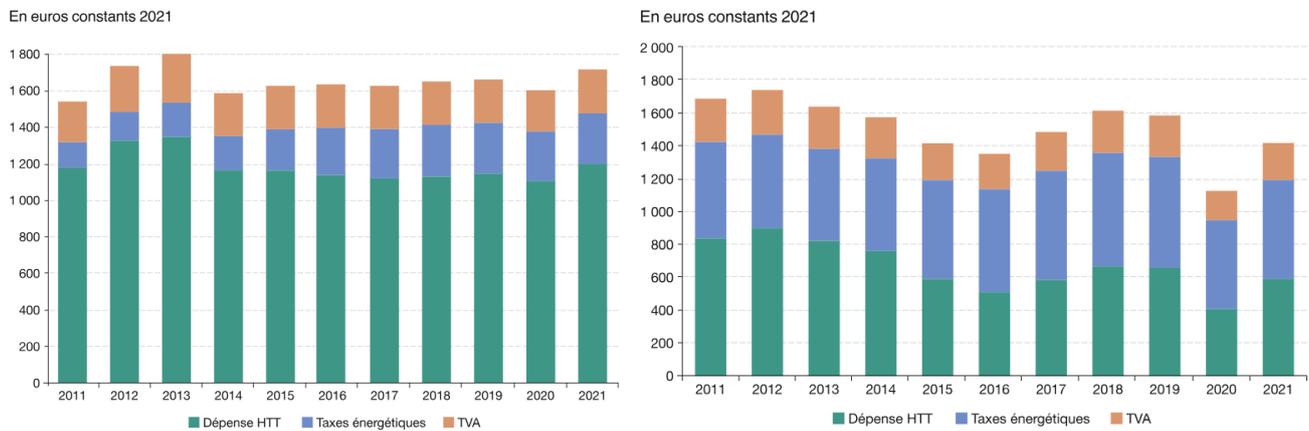
³ L'ADEME a ainsi relevé que « alors qu'en 1960 il fallait six heures de travail payées au smic pour acheter l'essence permettant de parcourir 100 kilomètres ; aujourd'hui une heure suffit. » ; ADEME, Pour un contrat social de transition, 2022.

⁴ SDES, « Chiffres clés de l'énergie », édition 2022 (novembre 2022).

⁵ Les « accises » représentent un régime d'imposition dont l'assiette de taxation est constituée par le volume consommé (et non par le prix payé).

particulièrement important pour les carburants, comme cela est illustré dans les graphiques ci-dessous représentant les dépenses moyennes des ménages.

Graphique n° 2 : Décomposition de la dépense moyenne des ménages en énergie pour le logement (à gauche) et pour les carburants (à droite)



Champ : France entière (y compris DROM).

Champ : France entière (y compris DROM).

Source : SDES, chiffres clés de l'énergie, édition 2023

Regroupant l'ensemble des dispositifs fiscaux pesant sur les prix des différents produits énergétiques, la fiscalité de l'énergie a un impact important sur le niveau de consommation de ces produits. Elle constitue donc, implicitement ou explicitement, un outil de politique publique, permettant de contribuer à l'atteinte d'objectifs de politique énergétique et climatique, de réduction de consommation d'énergie carbonée ou de diminution du niveau des émissions de gaz à effet de serre (GES). Pourtant, le niveau des taxes applicable aujourd'hui n'a pas historiquement été motivé par cette considération et l'architecture de la fiscalité de l'énergie, qui hérite de cette situation, n'est pas orientée autour du contenu carbone des énergies.

Depuis une quinzaine d'années, la fiscalité de l'énergie a connu trois évolutions majeures.

Tout d'abord, l'intégration puis le gel de la « composante carbone » respectivement en 2014 et depuis 2018, aux fractions carbonées de l'accise pesant sur l'énergie, donne un rôle incitatif à une fiscalité jusque-là pensée quasi-exclusivement comme fiscalité de rendement. Bien qu'appelée couramment « taxe carbone », il ne s'agit pas d'une imposition au sens juridique mais d'une hausse, fondée⁶ sur le contenu en carbone des produits taxables, de trois des cinq anciennes taxes intérieures de consommation (TICPE, TICGN et TICC), sous le nom de « contribution climat énergie ».

La « taxe carbone »

La tarification du carbone, qui consiste à imposer les émissions de CO₂ (ou leur équivalent pour un autre gaz à effet de serre) au niveau du produit, peut prendre trois formes : les accises sur les

⁶ Le montant de la composante carbone des différents produits énergétiques est obtenu en multipliant leur facteur d'émission carbone par le taux en €/tCO₂ de la composante carbone.

énergies fossiles ; les prix des permis d'émissions ; la « taxe sur le carbone ». Cette dernière peut être prélevée « en aval », c'est-à-dire selon le niveau d'émission de CO₂, à l'instar d'une taxe classique, mais cette modalité, qui implique une réelle comptabilité carbone des produits, est complexe à mettre en œuvre. C'est pourquoi les pays industrialisés privilégient la « taxe carbone » « en amont », sur les consommations d'énergies fossiles ; sept États membres de l'Union européenne, dont la France, disposaient d'une telle tarification, supérieure à 10 €/tonne CO₂, en 2021.

En France, la mise en place d'une « taxe carbone » a fait l'objet de plusieurs censures du Conseil constitutionnel entre 2000 et 2009, sur la base notamment du principe d'égalité (cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.**). Alors même que l'idée d'une tarification du carbone est acquise au moins depuis le Grenelle de l'environnement (2008), c'est la voie d'une augmentation d'accise, en cohérence avec le contenu carbone de l'énergie, qui a *in fine* été privilégiée, à partir des propositions formulées par le comité de la fiscalité écologique (CFE, cf. *infra*) : la « composante carbone » des accises, ou « contribution climat-énergie », improprement appelée « taxe carbone », est mise en place par la loi de finances pour 2014⁷.

Une trajectoire pour cette composante avait été prévue par la loi de transition énergétique pour la croissance verte⁸ : celle-ci devait atteindre 56 €/tonne CO₂ en 2020 et 100 € en 2030. Cependant, suite au mouvement social de l'automne 2018 (cf. *infra*), le gouvernement a décidé de geler la composante carbone au niveau fixé pour l'année 2018, de 44,6 €/tCO₂.

Ensuite, la transformation et la fusion de la contribution au service public de l'énergie (CSPE) en taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) en 2016, a clarifié le statut d'impôt des contributions qui finançaient auparavant les charges de service public de l'énergie, et notamment le subventionnement du développement des énergies renouvelables, qui empruntait un circuit extra-budgétaire.

CSPE et TICFE

En 2016, la CSPE et la TICFE ont fusionné sous le nom de CSPE (ou « CSPE-2016 »). L'ancienne CSPE, « CSPE-2004 », permettait de financer les charges du service public de l'énergie *via* un circuit non-budgétaire critiqué par l'Assemblée nationale⁹. Ces charges correspondent aux dépenses de l'État qui compensent les obligations de service public assignées aux entreprises du secteur de l'électricité et du gaz par le code de l'énergie. Depuis la création, le 1^{er} janvier 2016, de la « CSPE-2016 » ou « CSPE-TICFE », ces charges sont retracées dans le budget de l'État et le lien entre la CSPE et les charges de service public de l'énergie a été rompu¹⁰. Depuis le 1^{er} janvier 2022, cette taxe a été intégrée à l'accise unique sur les énergies (cf. *infra*), en tant que fraction assise sur l'électricité.

Enfin, la création en 2022 d'une « accise sur l'énergie », rassemblant cinq fractions, dont la fraction sur l'électricité, a donné une cohérence au cœur de la fiscalité de l'énergie,

⁷ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 32.

⁸ Loi n°2015-992 du 17 août 2015

⁹ [Rapport sur le PLF 2021 de la commission des finances de l'assemblée nationale](#)

¹⁰ Cf. Cour des comptes, Le soutien aux énergies renouvelables, rapport à la commission des finances du Sénat, 2018, p.74-75.

reposant principalement par la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) créée en 2011 par modification de la TIPP¹¹.

Ces différentes évolutions ont eu lieu alors même que la France renforçait ses ambitions en matière énergétique et climatique, du fait soit d'engagements internationaux ou européens, soit en raison de décisions nationales.

Dans ce contexte, la Cour a cherché à apprécier la place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française. Trois questions ont donné lieu à des approfondissements particuliers : l'apport de la fiscalité de l'énergie dans l'atteinte des objectifs de la politique énergétique et climatique de la France, en lien ou non avec d'autres outils de politique publique ; la prise en compte de la question de l'acceptabilité de la fiscalité de l'énergie, au regard notamment de ses effets régressifs, par les pouvoirs publics ; les dispositifs de gouvernance mis en place pour assurer une prise de décision efficace.

Le présent rapport est organisé en trois parties. La première s'intéresse au cadrage global de la fiscalité de l'énergie, s'agissant de sa définition, de son rendement, de ses objectifs et des dispositifs de gouvernance la concernant. La deuxième étudie les effets de la fiscalité de l'énergie, notamment à l'aune des considérations d'efficacité et d'acceptabilité. La troisième, dans une optique prospective, présente les enjeux qui vont structurer les décisions relatives à la fiscalité de l'énergie au cours des prochaines années.

¹¹ Taxe intérieure sur les produits pétroliers, d'abord créée comme taxe intérieure sur le pétrole (TIP) en 1929 pour répondre à des préoccupations budgétaires

1 UNE FISCALITÉ MAL INTÉGRÉE À LA STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE DE LA FRANCE

La fiscalité de l'énergie ne répond pas à une définition établie, malgré la place qu'elle représente dans le budget de l'État. Les objectifs qui lui sont assignés sont difficilement lisibles et le pilotage de son évolution est peu formalisé.

1.1 Une absence de définition claire rendant compte de la grande diversité des dispositifs fiscaux

Le périmètre de la fiscalité de l'énergie ne repose pas sur des critères clairement établis. S'il n'existe pas de définition précise et partagée de la fiscalité de l'énergie, cet ensemble désigne au sens strict les dispositifs fiscaux assis sur la consommation d'énergie, et au sens large l'ensemble des prélèvements obligatoires ayant une incidence sur le prix de l'énergie.

1.1.1 Une absence de définition distincte de celle de la fiscalité environnementale

Les administrations ne disposent pas d'une définition précise de la fiscalité de l'énergie, qui est souvent rattachée à la fiscalité environnementale, désignant l'ensemble des prélèvements dont l'assiette est défavorable à l'environnement.

C'est par une approche pragmatique, taxe par taxe, que l'administration définit les taxes énergétiques. À l'instar de travaux d'inspection ou d'institutions associées à la Cour des comptes¹², la mise en place du « budget vert » à partir du PLF 2021 a conduit à un recensement des taxes énergétiques, au sein de la sous-partie consacrée à la « fiscalité environnementale »¹³. Cette amélioration significative de l'information du citoyen n'est pas allée de pair avec une harmonisation de la définition utilisée par les administrations, puisque les champs retenus au sein de l'administration et par rapport à des organismes internationaux peuvent varier (cf. encadré). Au-delà, l'ordonnancement de la liste des taxes ne permet pas de différencier celles qui portent sur la consommation d'énergie de celles qui portent sur la production.

¹² Par exemple les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires, comme Florence Gomez et Philippe Gudefin, *Panorama de la fiscalité environnementale en France*, Rapport particulier n°1, CPO, 2019.

¹³ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, « Listes des ressources publiques à caractère environnemental », « énergie/climat », p. 161, octobre 2022.

Les différentes définitions de la fiscalité de l'énergie

Pour désigner la fiscalité de l'énergie, le « budget vert » s'appuie sur la définition d'une « taxe environnementale » au sens du droit européen¹⁴, avec deux critères cumulatifs : l'assiette a un « impact négatif spécifique et avéré sur l'environnement » ; elle est considérée comme une taxe au sens de la comptabilité européenne¹⁵. Selon Eurostat la « fiscalité environnementale » est constituée de quatre types de taxes : les taxes sur l'énergie ; les taxes sur les transports ; les taxes sur la pollution ; les taxes sur les ressources. Les catégories sont exhaustivement définies même si de manière imparfaite : les taxes sur les ressources excluent les taxes sur la consommation de pétrole et de gaz, mais incluent celles qui concernent leur extraction par exemple.

Le budget vert retient toutefois la notion de « ressources publiques à caractère environnemental », qui inclue les taxes environnementales au sens d'Eurostat, mais y ajoute d'autres instruments (notamment les taxes ayant des seuils associés à un paramètre environnemental). Il établit par ailleurs une liste des taxes de la catégorie « énergie-climat »¹⁶.

La direction de la législation fiscale ne donne pas de définition précise de la fiscalité de l'énergie, qu'elle rattache à ou distingue de la fiscalité environnementale. Elle différencie toutefois trois types d'impôts relatifs à l'énergie : l'accise (dans laquelle elle inclut la taxe incitative relative à l'utilisation d'énergies renouvelables - TIRUERT) ; les autres taxes relatives à la consommation ; les taxes sur la production d'énergie.

De plus, la liste des taxes retenues par l'administration française est incomplète. Ni le « budget vert » ni les documents transmis par l'administration n'incluent la TVA sur les produits énergétiques dans la fiscalité de l'énergie, bien que son poids dans le prix de ces produits soit significatif (cf. *infra*). Les administrations soulignent toutefois que la TVA ne relève pas du champ des taxes environnementales retenu par Eurostat, ce qui justifie selon elles son absence du « budget vert ».

Enfin, les données liées à ces impôts ne sont pas exhaustives : soit leur rendement n'est établi qu'à titre prévisionnel, comme au sein du « budget vert », soit elles ne sont pas accessibles en source libre. Il est notable que le tome 1 des Voies et moyens, annexé au projet de loi de finances (PLF), ne donne pas toujours le montant des impôts concernés¹⁷ ou ne précise pas clairement, depuis l'incorporation des taxes locales de l'électricité dans la TICFE (cf. *infra*), le montant acquitté par les contribuables et celui affecté à l'État. L'administration n'a ainsi pas été en mesure de fournir à la Cour un document complet établissant le montant des impôts relatifs à la fiscalité de l'énergie depuis 2012, ni même sur une période plus resserrée. Un tel document serait pourtant utile pour disposer de données objectives sur cette imposition majeure pour le budget des ménages.

Recommandation n° 1. (DLF, DB, 2024) Consolider et rendre publics en prévision et en exécution, les montants des impositions liées à l'énergie y compris la TVA et les dépenses fiscales afférentes.

¹⁴ Règlement UE n° 691/2011 du Parlement européen et du Conseil européen du 6 juillet 2011 relatif aux comptes économiques européens de l'environnement.

¹⁵ Normes SEC 95.

¹⁶ Pages 254 à 256 du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, PLF 2024.

¹⁷ Par exemple de l'accise sur la période avant 2017.

1.1.2 Une définition au strict périmètre des instruments fiscaux assis sur la consommation d'énergie

Au sens strict, la fiscalité de l'énergie est composée des cinq fractions de l'accise sur les énergies telles que définies par le ministère chargé de l'écologie dans le guide de la fiscalité de l'énergie¹⁸. Ces cinq fractions correspondent aux anciennes taxes intérieures de consommation, renommées à la fin de l'année 2021¹⁹ et dorénavant prévues au sein du nouveau code des impositions sur les biens et les services (CIBS), à l'article L. 312-1 et suivants, dans un objectif de simplification de l'accès à l'information relative à la fiscalité de l'énergie.

Tableau n° 1 : Les cinq fractions²⁰ de l'accise de l'énergie

<i>Ancienne dénomination (avant le 31 décembre 2021)</i>	<i>Nouvelle dénomination (à partir du 1^{er} janvier 2022)</i>
<i>TICFE : taxe intérieure sur la consommation finale de l'électricité</i>	Fraction perçue sur l'électricité
<i>TICGN : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel</i>	Fraction perçue sur les gaz naturels
<i>TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques</i>	Fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons
<i>TSC : taxe spéciale de consommation applicable dans les cinq départements et régions d'outre-mer</i>	Fraction perçue en outre-mer sur les produits énergétiques, autres que les gaz naturels et les charbons
<i>TICC : taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et coques</i>	Fraction perçue sur les charbons

Source : Guide de la fiscalité de l'énergie (ministère chargé de l'énergie, 2022).

La taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT²¹), assise sur le volume de carburants mis à la consommation et, pour la période considérée, les taxes des collectivités territoriales sur l'électricité²², fusionnées et intégrées à la

¹⁸ [Guide 2023 sur la fiscalité de l'énergie](#), site du ministère de la transition écologique.

¹⁹ [Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021](#) portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

²⁰ Les taxes intérieures de consommation (TIC) sur l'énergie, auparavant associées à différentes accises, sont renommées « fractions » d'une même accise pesant sur les énergies. Dispersés au sein du code des douanes, les articles relatifs à la fiscalité de l'énergie sont dorénavant rassemblés dans un seul chapitre de code. Chaque régime sectoriel d'accise dispose d'une structure commune portant sur : le champ matériel et territorial d'application ; le fait générateur ; le montant de l'accise ; l'exigibilité ; les redevables ; la constatation ; et le paiement de l'accise.

²¹ La TIRUERT est la nouvelle dénomination, applicable depuis le 1er janvier 2022, de l'ancienne taxe incitative relative à l'incorporation de biocarburants (TIRIB) qui remplaçait elle-même la « TGAP carburants » depuis le 1er janvier 2019. Il s'agit d'un mécanisme de pénalité pour les opérateurs qui n'atteignent pas un taux cible d'incorporation de biocarburants. Taxe comportementale au sens strict, son objectif est atteint quand son rendement est égal à zéro.

²² La taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDFE) et la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)

fraction perçue sur l'électricité (ex-TICFE) respectivement en 2022 et en 2023, complètent ces taxes assises sur la consommation d'énergie.

Cette fiscalité est encadrée par le droit européen. Le régime des accises est prévu par une directive de 2008²³, modifiée par une nouvelle directive en 2019²⁴, qui précise, à son article 1^{er}, les produits dont la consommation supporte une accise. La directive taxation de l'énergie de 2003, dite « DTE »²⁵, porte spécifiquement sur l'énergie et prévoit des taux minimaux applicables aux différents types d'énergie, en laissant aux États membres toute latitude pour les atteindre par l'imposition de leur choix.

La directive taxation de l'énergie

La directive taxation de l'énergie, dite « DTE », est propre aux produits énergétiques. Elle :

- (i) prévoit les produits énergétiques qui entrent dans son champ, qu'elle différencie en 17 catégories fiscales relatives à trois grands types d'usage (carburants, carburants non routiers et combustibles y compris électricité) -cf. **Erreur ! Source du renvoi introuvable.** ;
- (ii) fixe les niveaux plancher de taxation applicables à ces produits ;
- (iii) détermine les exonérations ou différenciations de taux et les conditions dans lesquelles celles-ci s'appliquent aux produits énergétiques concernés.

Dans le cadre de l'initiative *Fit for 55*, la Commission européenne a présenté²⁶ une proposition de révision de la directive taxation de l'énergie (cf. *infra*).

En droit français, la recodification de l'accise sur l'énergie opérée au 1^{er} janvier 2022 avait pour objectif notamment de mettre la législation française en conformité avec le droit de l'Union européenne (UE). Une distinction est maintenant faite entre la taxe de rendement, regroupant les anciennes « taxes intérieures de consommation », qui ne permet que de discriminer faiblement deux produits énergétiques présentant un contenu carbone différent au sein d'une même catégorie fiscale, et la taxe comportementale (TIRUERT), favorisant la consommation de certains produits par rapport à leur contenu carbone. De plus, les comparaisons de taxation entre les différents produits énergétiques sont facilitées par l'utilisation d'une unité de mesure commune pour l'assiette fiscale²⁷. Les tarifs d'accise sont classés, selon qu'ils sont « normaux », « réduits »²⁸ ou « particuliers »²⁹.

Par ailleurs, dans un objectif de rationalisation de leur gestion et d'uniformisation du niveau de taxation de l'électricité sur le territoire national, mais également pour éviter un contentieux européen (cf. *infra*), les taxes locales sur la consommation finale d'électricité³⁰ ont

²³ Directive 2008/118/CE. L'article 1^{er} cite : les produits énergétiques et l'électricité ; l'alcool et les boissons alcoolisées, tabacs manufacturés.

²⁴ [Directive \(UE\) 2020/262 du Conseil du 19 décembre 2019 établissant le régime général d'accise \(refonte\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

²⁵ Directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

²⁶ Cf. [questions-réponses de la Commission européenne](#).

²⁷ Le mégawattheure.

²⁸ Ils ciblent certaines activités économiques.

²⁹ Ils ciblent certains produits énergétiques.

³⁰ Taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE) ; taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE).

été progressivement intégrées au régime d'accise sur l'énergie³¹. Un système de dotations aux collectivités territoriales s'est substitué à l'affectation du rendement des taxes locales sur l'électricité aux départements, communes ou EPCI. Les ressources locales ont été préservées en alignant le niveau des taxes locales sur l'électricité intégrées à l'accise sur le niveau maximum de taxation prévu auparavant par la loi.

Les dispositifs fiscaux incitatifs ont été renforcés notamment par l'élargissement du champ d'application de la TIRUERT depuis 2017. L'assiette fiscale de la taxe a par exemple été étendue aux carburants aériens ; à l'électricité fournie par les bornes de recharges publiques de véhicules ; ainsi qu'à l'hydrogène renouvelable utilisé pour la production ou l'utilisation de véhicules. De surcroît, une simplification du mécanisme de la taxe a été entreprise en 2020, dans le but de faciliter le traitement des demandes fiscales.

En termes budgétaires, la fiscalité de l'énergie circonscrite à l'accise correspond en 2021 à un montant brut de 42,2 Md€ ; avec les taxes locales d'électricité ce montant atteint 44,6 Md€. Plus de trois quarts du rendement est composé de la fraction perçue sur les autres produits énergétiques (ex-TICPE) c'est-à-dire, pour l'essentiel, sur les carburants.

Le rendement net des accises est égal au montant total perçu (rendement brut), duquel sont déduits les remboursements et dégrèvements. En effet, certains tarifs réduits ou particuliers (cf. chapitre II) sont applicables à leurs bénéficiaires, après règlement par ces derniers du tarif plein d'accise, par le biais d'un remboursement³². Les remboursements et dégrèvement représentant respectivement 2,1 et 2,4 Md€ en 2021 et 2022, le rendement net des accises s'élève à 42,7 et 36,8 Md€ respectivement pour ces deux années.

³¹ Prévues dans la loi de finances pour 2021 ; au 1^{er} janvier 2022 pour la TDCFE ; au 1^{er} janvier 2023 pour la TCCFE.

³² C'est le cas des entreprises de transport routier de marchandises ou des entreprises de transport routier public en commun de voyageurs.

Tableau n° 2 : Rendement brut et net des accises et des taxes locales sur l'énergie en 2021 et 2022 (Md€)*

<i>Imposition</i>	2021	2022
<i>Fraction sur l'électricité</i>	7,4	2,5*
<i>TDCFE</i>	0,7	0**
<i>TCCFE (communes et syndicats)</i>	1,7	1,7
<i>Fraction sur les gaz naturels</i>	2,3	2,3
<i>Fraction sur les autres produits énergétiques</i>	32,0	32,5
<i>Fraction perçue en outre-mer</i>	ε	ε
<i>Fraction sur les charbons</i>	ε	ε
Total brut	44,6	39
<i>Remboursements et dégrèvements des fractions « électricité » et « gaz »</i>	-0,2	-0,2
<i>Remboursements et dégrèvements de la fraction « autres produits énergétiques »</i>	-1,9	-2,2
Total net	42,7	36,8

*La baisse du rendement de la fraction sur l'électricité est imputable à la mise en œuvre du « bouclier tarifaire » en 2022 (cf. infra) ; ** En 2022, la TDCFE a été intégrée à la fraction sur l'électricité des accises
Source : Cour des comptes d'après données budgétaires et observatoire des finances locales

1.1.3 Un élargissement possible à d'autres taxes ou dispositifs ayant une incidence sur le prix de l'énergie

Dans une acception plus large, la fiscalité de l'énergie concerne l'ensemble des taxes spécifiques qui ont une incidence sur le prix « toutes taxes comprises » de l'énergie, c'est-à-dire celui que paie le consommateur final qu'il s'agisse d'un ménage ou d'une entreprise. Outre les taxes assises sur la consommation d'énergie, cette fiscalité inclut également des prélèvements comme l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), l'imposition forfaitaire sur les pylônes ou encore la contribution tarifaire d'acheminement (CTA)³³. Cette dernière, qui s'applique aux consommateurs finals d'électricité, est fondée sur le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE)³⁴. La contribution FACÉ est également intégrée à cette définition.

D'autres impositions peuvent s'inscrire dans cette catégorie. Les exploitants d'installations nucléaires sont ainsi redevables de la taxe dite « INB » sur les installations nucléaires de base. De même, les concessionnaires d'une concession hydroélectrique sont redevables d'une redevance « proportionnelle aux recettes de la concession »³⁵ dont le produit

³³ La Contribution Tarifaire d'Acheminement (CTA) a été instituée par la loi du 9 août 2004 au profit de la Caisse Nationale des retraites des Industries Électriques et Gazières (CNIÉG).

³⁴ La CTA est calculée sur la base d'un pourcentage de la part fixe du TURPE, fixé par arrêté ministériel.

³⁵ Art. L. 532-2 du code de l'énergie. Cf. Rapport de la Cour sur l'avenir des concessions hydroélectriques, 2022.

est réparti entre l'État et les collectivités concernées. Il existe également d'autres taxes, pesant sur la production d'énergie et ayant une incidence sur le prix de l'énergie³⁶, mais leur rendement est négligeable sur la période.

Tableau n° 3 : Rendement des autres taxes spécifiques sur l'énergie en 2021 (Md€)

<i>Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau</i>	1,6
<i>Imposition forfaitaire sur les pylônes</i>	0,3*
<i>Contribution tarifaire d'acheminement</i>	1,7
<i>Contribution au FACÉ</i>	0,4
<i>Taxe INB</i>	0,7
<i>Autres taxes sur la production d'énergie</i>	ε
Total	4,7

*chiffre 2020

Source : Cour des comptes d'après données budgétaires.

Ces différentes impositions pourtant comprises dans la « fiscalité de l'énergie » au sens large, n'ont pas été recodifiées au sein du CIBS : ni les taxes portant sur la production ou l'acheminement d'énergie, ni les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux et sur les pylônes, inscrites au CGI³⁷, ni la taxe INB³⁸, située au sein du code de l'environnement, n'y figurent. La CTA n'est pas codifiée³⁹. L'ampleur des travaux de codification du CIBS a en effet conduit à ce que les travaux soient réalisés par étapes : ainsi la taxe INB ou la contribution tarifaire d'acheminement (CTA) notamment, pourraient intégrer le CIBS prochainement.

La contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité (CRI), n'est pas intégrée dans ces chiffres car instaurée par l'article 54 de la loi de finances initiale pour 2023⁴⁰.

Par ailleurs, si certains dispositifs parafiscaux ne constituent pas des impositions sur l'énergie, ils s'en rapprochent en raison de leur impact. D'autres dispositifs ont une incidence sur le prix de l'énergie sans s'apparenter à un prélèvement obligatoire au sens de l'INSEE, tels que le système des quotas d'émissions (SEQE-UE ou EU-ETS). L'Union européenne a en effet mis en place depuis 2005 un système d'échange de quotas d'émissions ou système de permis d'émissions négociables pour mesurer, contrôler et réduire les émissions de son industrie et de ses producteurs d'électricité, appelé EU-ETS⁴¹ ou SEQE (« système d'échange de quotas d'émission »). Le prix d'échange de ces quotas constitue une charge pour les producteurs, qui est ensuite *a priori* répercutée dans les prix aux consommateurs finals. Ce système participe

³⁶ Par exemple la taxe sur l'exploration d'hydrocarbures ou la taxe sur les éoliennes maritimes.

³⁷ Art. 1635-0 quinquies du CGI pour les IFER ; art. 1519 A du CGI pour l'imposition forfaitaire sur les pylônes.

³⁸ Art. 43 de la loi de finances pour 2000 s'agissant de l'instauration de la taxe ; art. L. 593-1 du code de l'environnement s'agissant de la définition des installations nucléaires de base.

³⁹ Art. 18 de la loi n°2004-803 du 9 août 2004.

⁴⁰ La Cour a émis plusieurs observations et une recommandation concernant la CRI dans son rapport sur *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, publié en mars 2024.

⁴¹ [European Union Emissions Trading System \(EU ETS\) \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic-116226.jpg)

ainsi d'une tarification effective de l'énergie. Au-delà, cette catégorie concerne notamment les certificats d'économie d'énergie (CEE).

Les dispositifs liés à l'énergie à incidence sur le prix : l'exemple des CEE

Le dispositif des CEE est un outil poursuivant l'objectif de maîtriser la demande d'énergie. Il impose aux fournisseurs d'énergie et vendeurs de carburants automobiles (les « obligés ») de réaliser (ou de faire réaliser) des économies d'énergie afin d'obtenir des certificats. Le nombre de CEE à obtenir dépend d'un objectif global pluriannuel. Ces certificats peuvent aussi être délivrés à des acteurs éligibles qui réalisent des opérations d'économies d'énergie. Si l'obligation liée aux CEE pèse sur les fournisseurs d'énergies et vendeurs de carburant, leur coût se répercute sur les prix de vente, et reporte donc en partie la charge sur le consommateur.

Des évaluations conduites par l'administration permettent d'estimer que les CEE représentent entre 3 % et 5 % du prix TTC des carburants, de l'électricité ou du gaz. Pour l'essence, ils représentent environ 5 à 6 centimes d'euros par litre. Leur montant cumulé⁴² s'élève à environ 6 Md€ par an.

1.1.4 Une prise en compte souhaitable de la taxe sur la valeur ajoutée dans la fiscalité de l'énergie

Les impositions *ad quantum* ou forfaitaires précédentes sont complétées par la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), taxe *ad valorem* qui porte sur les prix et dont l'intégration au sein du CIBS est prévue pour le 1^{er} janvier 2024. La TVA sur les consommations finales d'énergie, au taux normal, porte à la fois sur le prix de l'énergie et sur l'accise, si bien qu'une augmentation des prix hors taxe de l'énergie n'a un effet que sur la part de TVA relative au prix⁴³. Elle répond par ailleurs à un régime dual puisque pour la partie abonnements⁴⁴, un taux réduit de 5,5 % s'applique (cf. *infra*).

L'administration n'est aujourd'hui pas en mesure de déterminer avec précision la part de TVA qui pèse sur chaque type de produit énergétique.

Pour l'électricité et le gaz, la DG Trésor recourt à son « modèle TVA » dont il croise les données avec celles de l'enquête semestrielle « Transparences des prix du gaz et de l'électricité », du ministère chargé de l'écologie, pour estimer la part relative à la consommation et celle à l'abonnement. Il s'agit toutefois d'une simple estimation.

En tout, et en croisant les données DG Trésor avec celles transmises par le SDES, la TVA sur l'énergie représenterait près de 15 Md€ en 2021, soit plus du tiers du rendement de l'accise sur l'énergie.

⁴² Nombre de CEE multiplié par le prix moyen des CEE. Cf. Cour des comptes, *Rapport à la commission des finances du Sénat relatif aux certificats d'économies d'énergie, à paraître*.

⁴³ L'accise étant *ad quantum*, son rendement n'est pas modifié par la hausse des prix, ni d'ailleurs la TVA assise sur l'accise.

⁴⁴ Ce taux réduit s'applique aux abonnements d'électricité lorsque la puissance souscrite est inférieure ou égale à 36 kVA, de gaz et aux réseaux de chaleur ou « réseaux de chauffage urbain ».

Tableau n° 4 : Rendement de la TVA assise sur l'énergie en 2021 (Md€)

<i>Taxe</i>	Montant en Md€
<i>TVA sur l'énergie dans les transports</i> ⁴⁵	6,9
<i>dont continent</i>	6,9
<i>dont Corse</i>	ε
<i>TVA sur l'énergie liée au logement</i>	7,4
<i>TVA sur l'abonnement</i>	0,5
Total	14,8

Source : Cour des comptes, d'après données SDES et estimations DG Trésor pour la part abonnement.

L'utilisation de l'outil fiscal par les pays européens en 2021-2022 pendant la crise énergétique, le plus souvent en associant une baisse des accises et une baisse de TVA pesant sur l'énergie⁴⁶, plaide pour une définition extensive de la fiscalité de l'énergie.

Celle-ci regrouperait ainsi l'ensemble des taxes, générales ou particulières, qui pèsent sur la consommation d'énergie des ménages ou des entreprises. C'est cette définition qu'il est proposé de retenir dans le cadre de ce rapport (cf. annexe n°3).

1.2 Un rendement significatif et croissant de la fiscalité de l'énergie de 2012 à 2022

Le rendement de la fiscalité de l'énergie, au sens retenu par la Cour, a connu une hausse importante entre 2012 et 2021, avec cependant un repli lié à la crise sanitaire en 2020, puis un rattrapage à partir de 2021.

1.2.1 Un rendement centré sur les accises et porté par la TICPE

Le rendement annuel brut de la fiscalité de l'énergie⁴⁷ est passé de 43,7 Md€ en 2012 à 59,8 Md€⁴⁸ en 2021, soit une hausse de 37 % environ. La crise sanitaire liée au Covid-19 permet d'expliquer le léger repli de son rendement pour les années 2020 et 2021 par rapport à 2019.

À la croissance de son rendement correspond une augmentation de son poids rapporté au PIB de la France. En effet, en 2021, le rendement de la fiscalité de l'énergie représente

⁴⁵ Elle pèse *in fine* sur les ménages puisqu'elle est déductible pour les entreprises assujetties à la TVA.

⁴⁶ Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), *La comparaison internationale des systèmes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)*, Rapport particulier n° 3, novembre 2022.

⁴⁷ Comportant les accises énergétiques, la CTA, l'IFER et la taxe sur l'utilisation des voies navigables, ainsi que la TVA, hors part prélevée sur l'abonnement.

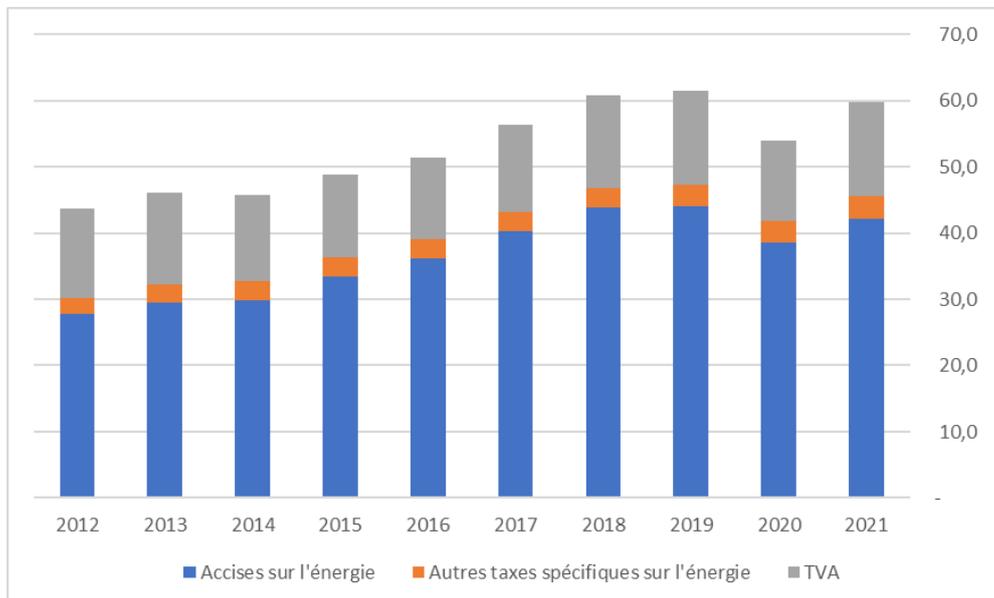
⁴⁸ En estimant le rendement de l'IFER à 1,5 Md€

2,61 % du PIB, contre 2,06 % en 2012, soit une augmentation de 0,5 point de PIB sur la période (cf. Rendement des taxes relevant de la fiscalité de l'énergie, Annexe n° 5).

S'agissant des différentes composantes du rendement de la fiscalité de l'énergie, les accises sur l'énergie ont contribué pour près de la totalité de la croissance du rendement de la fiscalité de l'énergie sur la période. Les accises sur l'énergie progressent ainsi de 53 % entre 2012 et 2021, et leur part dans le rendement total de la fiscalité de l'énergie s'est accrue sur la période, passant de 63 % en 2012 à 71 % en 2021.

Cette contribution peut s'expliquer par la mise en place, puis la montée en puissance du niveau de la « composante carbone » dans les tarifs d'accises à partir de 2014. À l'inverse, le rendement de la TVA assise sur les produits énergétiques est resté stable ; le rendement des autres taxes spécifiques s'est contracté.

Graphique n° 3 : Décomposition du rendement brut de la fiscalité de l'énergie (2012-2021, en Md€)



Note : les autres taxes spécifiques sur l'énergie comportent exclusivement la CTA, l'IFER et la taxe sur l'utilisation des voies navigables. La TVA n'intègre pas la part prélevée sur l'abonnement.

Source : Cour des comptes, d'après documentation budgétaire.

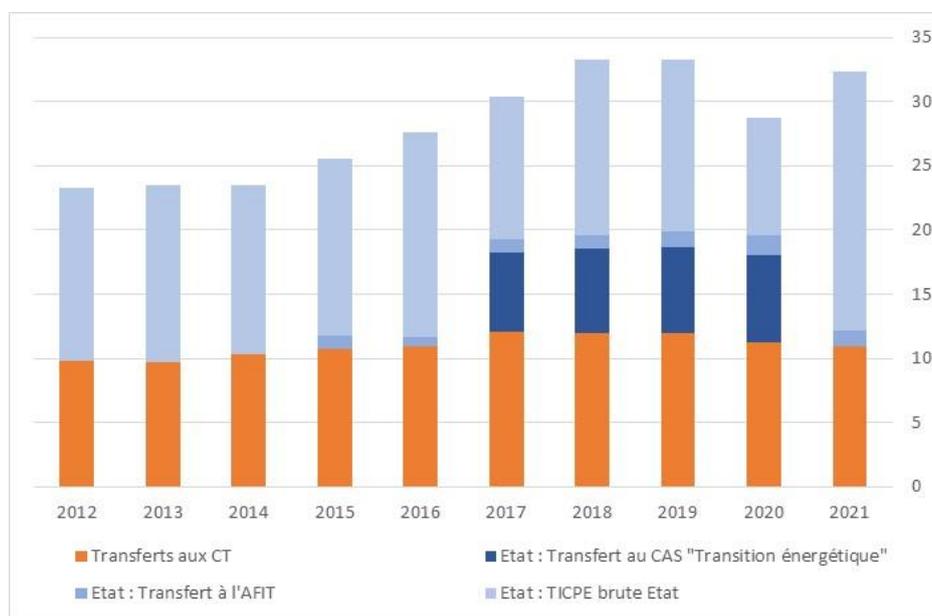
Au sein de l'accise, l'ex-TICPE est la principale fraction mais sa part se réduit entre 2012 et 2021 : si elle représente 86 % du rendement de l'accise en 2012 (23,3 Md€), elle n'en concentre plus que 76 % en 2021, soit environ 32 Md€. Ce repli relatif s'explique par la progression concomitante du rendement de la CSPE/TICFE, et de l'introduction en 2016 des fractions relatives au charbon et au gaz naturel TICC et TICGN (cf. Annexe n° 5).

L'augmentation de l'ex-TICPE contribue pour 68 % de l'augmentation de l'accise sur l'énergie de 2012 à 2021. L'introduction de la « composante carbone » au sein de l'ex-TICPE en 2014 est le principal facteur explicatif de cette dynamique.

1.2.2 Un produit partagé entre l'État et les collectivités territoriales

Le produit de la fiscalité de l'énergie n'est affecté qu'en partie au budget de l'État. Seules les quatre plus faibles fractions de l'accise abondent exclusivement le budget général⁴⁹. La fraction sur les produits énergétiques (ex-TICPE), en revanche, finance aussi d'autres entités : les Régions ; l'agence de financement des infrastructures de transport (AFIT), ce qui constitue une modalité de débudgétisation pour l'État ; Île-de-France Mobilités (de façon très marginale). La hausse du produit de cette fraction n'a pas modifié sa part dans le budget des collectivités territoriales, demeurée stable sur la période considérée (entre 10 et 12 Md€).

Graphique n° 4 : Décomposition de l'ex-TICPE selon l'affectation d'une partie de son produit (2012-2021)



Source : Cour des comptes, d'après documents budgétaires.

Au-delà de l'ex-TICPE, la contribution tarifaire d'acheminement, les taxes additionnelles à la taxe INB et les IFR finangent d'autres entités que l'État, respectivement la caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières, l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), et le bloc communal.

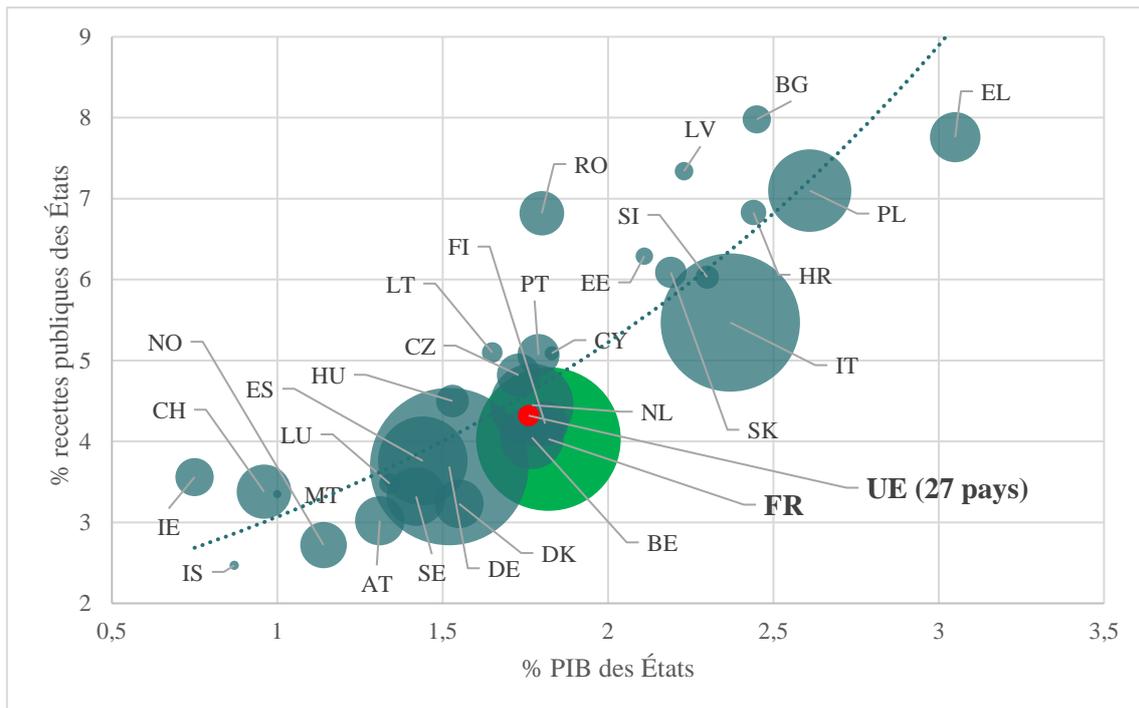
1.2.3 Un poids de la fiscalité de l'énergie rapporté au PIB dans la moyenne de l'UE

En 2012, la fiscalité de l'énergie, hors TVA, atteignait un montant qui, rapporté au PIB, était significativement moindre que dans la plupart des autres États membres de l'UE. On

⁴⁹ Depuis la réforme de la taxation de l'électricité en 2016, la TICFE ne finance plus les charges de service public de l'électricité ; à partir de la réforme de 2022, il n'existe plus de taxes locales et communales sur l'électricité.

observait ainsi un écart avec la moyenne de l'Union Européenne de 0,36 point de PIB et de 1,38 point des recettes fiscales. Du fait de son augmentation entre 2012 et 2021, le poids de la fiscalité de l'énergie en France est dorénavant situé dans la moyenne des États membres de l'Union, qui s'établit à 1,76 % du PIB et 4,3 % des recettes fiscales, contre respectivement 1,82 % et 4,03 % pour la France.

Graphique n° 5 : Part du rendement de la fiscalité de l'énergie (hors TVA) dans le PIB et les recettes fiscales des États membres de l'UE et de l'AELE⁵⁰ (en 2021)



Source : Cour des comptes, d'après données Eurostat⁵¹.

Note de lecture : en bleu, rendement de la fiscalité de l'énergie (définition Eurostat) des États-membres de l'Union européenne, en % du PIB de l'État (abscisse) et en % des recettes publiques (ordonnée), la taille étant proportionnelle à la valeur absolue du rendement (en Md€). En vert, cas de la France.

Porté par la mise en place de la « composante carbone » en 2014, le rattrapage opéré entre 2012 et 2021 a ainsi conduit la France à devenir le 2^{ème} plus important percepteur européen de recettes fiscales liées à l'énergie, devant l'Italie et derrière l'Allemagne. En 2021, le

⁵⁰ Association européenne de libre-échange

Union européenne (UE)

Belgique	(BE)	Grèce	(EL)	Lituanie	(LT)	Portugal	(PT)
Bulgarie	(BG)	Espagne	(ES)	Luxembourg	(LU)	Roumanie	(RO)
Tchéquie	(CZ)	France	(FR)	Hongrie	(HU)	Slovénie	(SI)
Danemark	(DK)	Croatie	(HR)	Malte	(MT)	Slovaquie	(SK)
Allemagne	(DE)	Italie	(IT)	Pays-Bas	(NL)	Finlande	(FI)
Estonie	(EE)	Chypre	(CY)	Autriche	(AT)	Suède	(SE)
Irlande	(IE)	Lettonie	(LV)	Pologne	(PL)		

Association européenne de libre-échange (AELE)

Islande	(IS)	Norvège	(NO)
Liechtenstein	(LI)	Suisse	(CH)

⁵¹ Rappel des codes pays :

rendement relatif de la fiscalité de l'énergie est supérieur à celui de l'Allemagne, mais inférieur à celui de l'Italie (2,37 % du PIB et 5,47 % des PO).

1.3 L'absence d'identification de l'outil de la fiscalité de l'énergie dans les documents stratégiques français

Si la fiscalité de l'énergie répond historiquement à des objectifs de rendement⁵², elle a intégré une dimension incitative (ou comportementale) avec l'objectif d'en faire un instrument de la politique énergétique et climatique de la France. Cette finalité a été traduite dans l'article L.100-3 du code de l'énergie⁵³ en 2011 et s'appuie sur la théorie des taxes dites « pigouviennes » (cf. encadré).

La taxe d'inspiration pigouviennne

La « taxe carbone » répond au principe de la taxe pigouviennne, selon lequel il est possible de mettre en place une taxation correctrice des externalités négatives liées à certaines activités économiques (appelée « l'internalisation des externalités »), mettant en œuvre le principe dit « pollueur-payeur ». Dans le cas de la fiscalité de l'énergie, les activités économiques visées sont principalement la consommation d'énergies fossiles émettant du CO₂.

La taxe pigouviennne a été pensée par l'économiste Arthur Cecil Pigou, dans son ouvrage *The Economics of Welfare* (1920), notamment dans l'objectif de formaliser les mécanismes économiques pour réduire la pollution à Londres. Il suggère que les effets négatifs engendrés par l'agent économique pollueur soient corrigés par le prélèvement d'une taxe au montant égal aux coûts engendrés par les externalités. Une telle taxe permet d'envoyer un signal-prix aux acteurs économiques, les incitant à réduire les activités économiques polluantes : dès lors que le coût marginal d'abattement de la pollution sera inférieur au niveau de la taxe, l'agent économique sera incité à faire disparaître cette pollution plutôt que de s'acquitter de la taxe.

Dès 2012, le ministère chargé de la transition écologique⁵⁴ a ainsi précisé que la fiscalité environnementale aurait, à travers le signal-prix qu'elle fournit aux consommateurs, pour objectif d'encourager la consommation de produits générant moins d'impact sur l'environnement, mais aussi de promouvoir la sobriété énergétique. En 2014, cette orientation a été concrétisée par la loi de finances⁵⁵ avec la mise en place de la « composante carbone », intégrée aux taux des trois taxes intérieures de consommation assises sur des énergies fossiles (cf. *supra*).

⁵² Le fait qu'une imposition ait un objectif de rendement ne signifie pas qu'elle n'aura pas d'impact sur les comportements.

⁵³ « Pour contribuer aux objectifs définis à l'article L. 100-1, la fiscalité des énergies tient compte de l'incidence de leur utilisation sur la compétitivité de l'économie, la santé publique, l'environnement ainsi que la sécurité d'approvisionnement et vise, au regard de ces objectifs, à un traitement équilibré des différents types d'énergie. Elle tient compte, par ailleurs, de la nécessité de rendre les énergies renouvelables compétitives, afin de favoriser leur développement. »

⁵⁴ « Feuille de route pour la transition écologique », septembre 2012.

⁵⁵ L'exposé des motifs de l'article de la LFI 2014 indique que la composante carbone a vocation « à tenir compte de son impact sur l'effet de serre en intégrant la valeur du CO₂ contenu dans le produit ».

1.3.1 Les effets de la fiscalité de l'énergie dans les baisses des émissions de GES

Taxer davantage les énergies fossiles afin d'augmenter leur prix et donc réduire leur consommation fait en effet partie des moyens susceptibles de contribuer à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique et climatique. Cependant l'impact d'une hausse de la fiscalité sur les volumes consommés doit être correctement apprécié afin d'évaluer les hausses nécessaires à l'atteinte de ces objectifs.

Les élasticités-prix des consommations énergétiques

L'appréciation des effets d'une variation du prix des énergies, éventuellement induite par une variation de la fiscalité applicable à ces produits énergétiques, sur le volume de consommation desdites énergies et donc sur les émissions de gaz à effet de serre qu'elles génèrent, nécessite d'estimer les élasticités-prix de la demande afférente à ces produits. L'Annexe n° 7 rend compte de façon détaillée des études économiques conduites en France et dans le reste du monde qui ont donné lieu à une publication dans la littérature économique au cours des quinze dernières années.

S'agissant de la France, on peut noter que la plupart de celles-ci concluent que l'élasticité de la demande d'énergie utilisée à des fins domestiques est plus faible que celle des énergies liées aux transports (c'est-à-dire les carburants). Elle est également plus faible à court qu'à long terme. L'élasticité-prix des consommations énergétiques est par ailleurs hétérogène selon le niveau de vie des ménages.

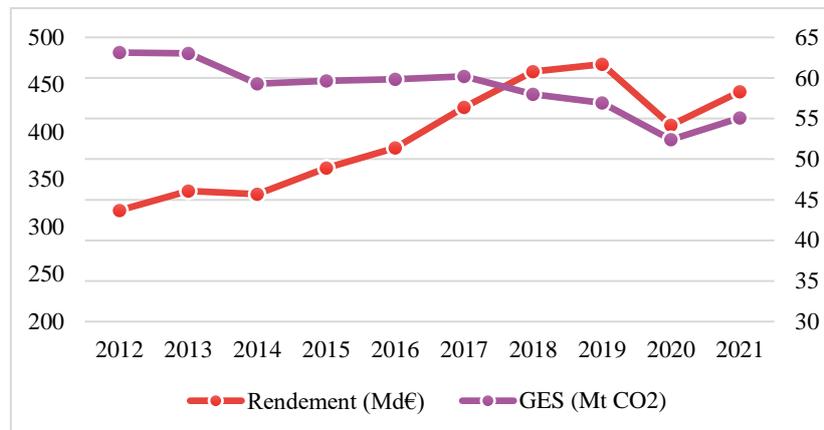
L'autre conclusion, bien établie celle-ci car valable dans tous les pays, est que la valeur absolue de ces élasticités est faible, toujours inférieure à 1 et le plus souvent très largement. La conclusion que l'on peut en tirer est que l'atteinte de l'objectif consistant à réduire la demande d'énergies fossiles en augmentant leur prix implique donc que la fiscalité afférente à ces produits augmente de façon importante pour qu'elle ait un effet significatif sur la consommation.

L'analyse des consommations énergétiques pendant l'hiver 2022-2023 serait utile pour affiner les déterminants de leurs évolutions. En effet, lors de cet hiver, 70 % des ménages avaient déclaré avoir adapté leurs habitudes de consommation en matière d'énergie domestique pour réaliser des économies⁵⁶.

En France, la corrélation entre l'évolution de fiscalité de l'énergie et la baisse des émissions de GES n'apparaît pas immédiatement, comme le montre le graphique ci-dessous. La comparaison du rendement des taxes sur l'énergie et de l'évolution des émissions fait seulement apparaître que la hausse du rendement à partir de 2014, du fait notamment de la mise en place de la composante carbone, a été concomitante d'une stagnation des émissions de GES.

⁵⁶ [INSEE, 2023, Éclairage – en 2022, face à la hausse des prix, les ménages ont changé leurs habitudes de consommation](#).

Graphique n° 6 : Comparaison du rendement de la fiscalité de l'énergie et des émissions de GES en France (2012-2021)



Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires et CITEPA.

Cette absence de corrélation ne saurait surprendre car de nombreux facteurs influencent les émissions de GES qui ne résultent pas seulement de celle du taux de taxation des produits énergétiques mais également, parmi d'autres facteurs, de celle du prix des produits hors taxe et des volumes consommés. Une analyse plus poussée est nécessaire pour isoler l'impact de la fiscalité énergétique.

Les études disponibles permettent de conclure qu'une hausse de la fiscalité énergétique contribue à la décarbonation de l'économie et à la baisse des consommations (cf. Annexe n° 7). L'ampleur de cette contribution dépend toutefois de nombreux paramètres et doit être appréciée dans le contexte de chaque politique publique sectorielle.

1.3.2 Une articulation inexistante entre les objectifs de la fiscalité de l'énergie et les cibles de la politique énergétique et climatique de la France

Pourtant, malgré son rôle-clé dans la politique énergétique et climatique de la France, la finalité de la fiscalité énergétique est définie par l'article L.100-3 du code de l'énergie⁵⁷, à travers un faisceau d'objectifs, sans hiérarchie entre eux.

Ainsi, les documents stratégiques (cf. Annexe n° 8) qui font état de l'outil fiscal, tels que le plan climat, la stratégie nationale bas carbone (SNBC) ou la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), n'établissent pas de cibles explicites pour les outils de la fiscalité de l'énergie. Ils se contentent en général de mentions de la fiscalité comme faisant partie des outils à mobiliser pour atteindre ou suivre une orientation ou un axe de politique énergétique et climatique.

⁵⁷ « Pour contribuer aux objectifs définis à l'article L. 100-1, la fiscalité des énergies tient compte de l'incidence de leur utilisation sur la compétitivité de l'économie, la santé publique, l'environnement ainsi que la sécurité d'approvisionnement et vise, au regard de ces objectifs, à un traitement équilibré des différents types d'énergie. Elle tient compte, par ailleurs, de la nécessité de rendre les énergies renouvelables compétitives, afin de favoriser leur développement. »

Le plan climat mentionne à deux reprises l'utilisation de la « fiscalité » de l'énergie : (1) pour « rendre la mobilité propre accessible à tous et développer l'innovation » notamment « en assurant la convergence de la fiscalité essence-diesel » ; (2) pour « renforcer la fiscalité écologique et donner au carbone son véritable prix » via « une augmentation accélérée du prix du carbone ». Cependant, hormis la convergence de la « fiscalité diesel-essence » qui fait référence aux tarifs de la fraction perçue en métropole sur les produits énergétiques, aucune mention explicite n'est faite d'un dispositif fiscal pesant sur l'énergie.

S'agissant de la SNBC II, adoptée en 2020, 9 des 44 orientations qui y figurent présentent un lien direct ou indirect avec les dispositifs fiscaux frappant les produits énergétiques, ou avec des indicateurs de performance liés à la fiscalité de l'énergie. Néanmoins, seulement deux orientations mentionnent explicitement des outils de la fiscalité énergétique⁵⁸. Ces orientations portent sur l'utilisation du signal-prix à des fins incitatives : (1) dans le cadre transversal de la politique économique avec l'évolution du niveau de la composante carbone ; (2) dans le cadre sectoriel des transports avec l'évolution spécifique de la fraction d'accise perçue en métropole sur les produits énergétiques (ex-TICPE).

La PPE 2019-2028, adoptée en 2020, insiste quant à elle sur le rôle de signal-prix de la « fiscalité » de l'énergie, notamment avec l'utilisation de la « composante carbone », tout en entérinant son gel à 44,6 €/tCO₂ dans les hypothèses du scénario de référence. Ainsi, si la fiscalité de l'énergie est identifiée comme : (1) un instrument pour parvenir à une baisse des consommations de la consommation finale d'énergie fossile⁵⁹ ; (2) un levier d'action s'insérant dans la stratégie de développement de la mobilité propre, notamment avec l'augmentation progressive de la contribution climat-énergie⁶⁰ ; aucune perspective d'évolution de la « composante carbone » n'est spécifiée. La fiscalité de l'énergie est en revanche identifiée à plusieurs reprises dans les objectifs des volets de la politique énergétique détaillés dans la PPE. Ces objectifs portent sur : des exonérations de TICPE et de TICFE pour le transport fluvial ; la convergence de la « fiscalité gazole-essence » ; le maintien de la compétitivité par des baisses de prélèvements obligatoires en cas de hausse future de la « fiscalité » de l'énergie.

1.4 Des processus de décision sur la fiscalité de l'énergie décorrélés de la politique énergétique et climatique française

La prise de décision en matière de fiscalité de l'énergie fait intervenir une pluralité d'acteurs, qu'ils soient extérieurs ou internes à l'administration. Plusieurs types d'instances liées à la fiscalité de l'énergie mais extérieures à l'administration coexistent, dont l'incidence sur la prise de décision qui y est relative diffère, selon qu'il s'agit d'élaboration de propositions, de consultations sur des projets de texte ou de suivi des trajectoires énergétiques et climatiques (cf. Annexe n° 10).

⁵⁸ Orientations ECO1 et T1.

⁵⁹ La PPE prend pour hypothèse le maintien de la valeur de la composante carbone au niveau actuel de 44,6 €/tCO₂, entérinant de fait le gel du niveau de la fiscalité énergétique, au moins à court terme (l'évolution des autres composantes des accises n'étant pas envisagée).

⁶⁰ PPE, p. 339.

1.4.1 Un circuit de décision qui emprunte au droit commun

Au sein de l'administration, la prise de décision relative à la fiscalité de l'énergie se situe au ministère de l'économie et des finances (direction de la législation fiscale DLF, DG Trésor, direction du budget DB) et au ministère chargé de la transition énergétique (direction générale de l'énergie et du climat - DGEC), avec toutefois un poids plus important du premier, au regard notamment du monopole des lois de finances, notamment initiales, en matière de prélèvements obligatoires. Sur ce point toutefois, il est notable que si, de l'avis de la DLF, le monopole des lois de finances a été conforté depuis 2017⁶¹, des décisions fiscales ayant un lien presque direct avec l'énergie ont pu être prises hors lois de finances. La « remise carburant », mise en place durant la crise énergétique de 2021-2022 (cf. *infra*) pour contenir le « prix à la pompe » pour les usagers, a quant à elle été mise en place par décret, pour faciliter la réversibilité de la décision, alors que celle-ci s'apparente, par son incidence sur le prix de l'énergie comme sur les finances publiques, à une baisse d'accise sur les carburants. D'autres acteurs participent à cette gouvernance administrative, qu'il s'agisse de structures internes à un ministère comme le commissariat général au développement durable (CGDD) ou d'opérateurs comme l'ADEME.

Ces acteurs nombreux sont principalement coordonnés sur une base informelle. Ni la direction de la législation fiscale, ni la direction du budget, ni la direction générale de l'énergie et du climat n'ont été en mesure de fournir à la Cour une liste de groupes thématiques auxquels ils participent relativement à la fiscalité de l'énergie. À part sur les sujets européens où le pilote est la DLF, il ne semble pas qu'il existe de structure de coordination claire sur ce sujet. Le moment charnière pour la fiscalité de l'énergie reste ainsi le projet de loi de finances, et les différents rendez-vous qui le préparent, notamment les conférences budgétaires et fiscales.

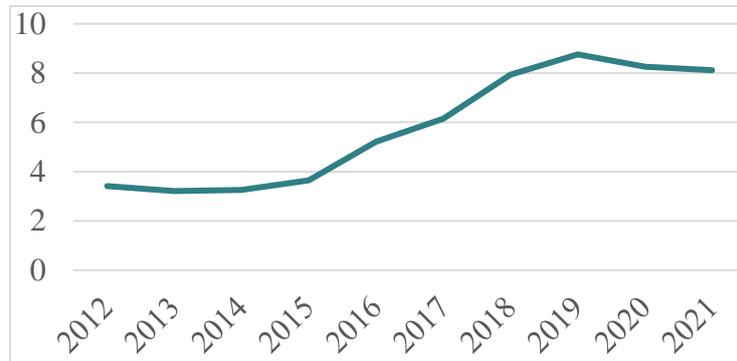
Le triple objectif de ces dernières était de permettre une meilleure maîtrise du coût des dépenses fiscales, d'assurer la cohérence entre dépenses budgétaires et dépenses fiscales sous le pilotage des responsables de programme, et de proposer une rationalisation des dépenses fiscales (par fusion ou par suppression). S'agissant des dépenses fiscales liées à l'énergie, aucun des trois objectifs n'a été atteint. La maîtrise du coût des dépenses fiscales a été inexistante : de 3,4 Md€ en 2012, le montant total des dépenses fiscales comptabilisées dans le tome 2 Voies et moyens est passé à 8,1 Md€ en 2021, soit une multiplication par près de 2,5 en dix années. Cette augmentation est toutefois due en large partie aux modalités retenues pour la mise en place, puis l'augmentation de la « composante carbone ». En effet, les bénéficiaires de certaines de ces dépenses fiscales sont rendus « insensibles » à cette « composante carbone » : les hausses de cette composante génèrent mécaniquement une augmentation de la dépense fiscale pour l'État⁶². La baisse constatée entre 2019 et 2020 est quant à elle davantage liée à la période de confinement⁶³ qu'à une action volontariste de la part de l'État.

⁶¹ D'après la DLF, le nombre d'articles fiscaux (non exclusivement sur l'énergie) votés hors loi de finances est passé de 21 en 2017 à 4 en 2021.

⁶² Cf. CPO, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, 2019, p.138

⁶³ Moindre utilisation du taux réduit de TICPE pour le GNR et pour l'outre-mer ainsi que le taux réduit de TICFE pour les « hyper- électro-intensifs » en 2020, du fait de la réduction de la consommation d'énergie.

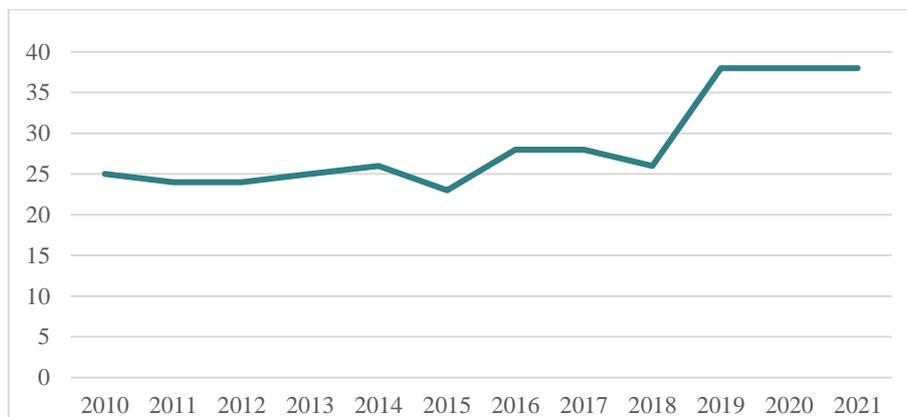
Graphique n° 7 : Coût des dépenses fiscales de la fiscalité de l'énergie répertoriées (2012-2021, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après documents budgétaires.

S'agissant de l'objectif de rationalisation des dépenses fiscales, l'augmentation du nombre de celles liées à l'énergie entre 2012 (25) et 2021 (38)⁶⁴, telles qu'elles sont du moins comptabilisées par l'administration, témoigne de la difficulté des conférences fiscales à proposer une rationalisation de ces dépenses. Ce constat n'est pas limité aux dépenses fiscales énergétiques et la Cour a déjà souligné que « le pilotage des dépenses fiscales souffr[ait] d'un défaut récurrent d'appropriation »⁶⁵.

Graphique n° 8 : Évolution du nombre de dépenses fiscales liées à la fiscalité de l'énergie



Source : Cour des comptes, d'après documentation budgétaire.

Ces éléments témoignent d'une difficulté pour l'administration à définir une ligne précise sur les dépenses fiscales liées à l'énergie, et plus généralement sur les dispositifs fiscaux énergétiques. La suppression de dépenses fiscales pourtant recommandées du fait de leur caractère défavorable sur l'environnement⁶⁶ n'est pas intervenue, comme en témoigne la

⁶⁴ L'augmentation du nombre de dépenses a aussi pu être justifié par des changements de périmètre, à l'instar de la dépense fiscale sur le gazole non routier (GNR) agricole, qui était initialement confondue avec celle sur le GNR non agricole (cf. *infra*).

⁶⁵ Cour des comptes, Note thématique sur les dépenses fiscales, 2023 ; [Note thématique Piloter et évaluer les dépenses fiscales \(ccomptes.fr\)](#)

⁶⁶ Cour des comptes, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, 2016.

reconduction de la dépense fiscale relative au gazole non-routier (GNR) malgré les dispositions législatives adoptées en ce sens.

Des tentatives infructueuses de réduction des dépenses fiscales : l'exemple du gazole non routier

Malgré des décisions prises en conférence fiscale, et parfois même des dispositions législatives, certaines dépenses fiscales liées à l'énergie et pourtant en voie de suppression ont été *in fine* maintenues, comme la dépense fiscale liée au GNR non agricole.

Cette dépense fiscale concerne le « carburant sous condition d'emploi » ou « carburant non routier » utilisé principalement dans le secteur des bâtiments et des travaux publics (BTP)⁶⁷. Elle ne concerne ainsi pas certains secteurs fortement réputés soumis à la concurrence internationale (agriculture, manutention portuaire, certaines industries extractives, transport ferroviaire, etc.). L'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 en avait prévu la suppression progressive, à compter du 1^{er} juillet 2020. Dans le cadre des mesures prises par le gouvernement pour tenir compte de la situation liée à la crise Covid et à l'état d'urgence sanitaire, l'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a reporté la suppression de la dépense fiscale relative au GNR qui devait finalement s'effectuer en une fois, au 1^{er} juillet 2021.

Compte tenu du contexte économique et des difficultés que rencontraient alors les acteurs du bâtiment et des travaux publics (BTP) du fait des tensions constatées dans l'approvisionnement des matières premières, l'article 7 de la loi n°2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 a ensuite acté le report au 1^{er} janvier 2023 de la suppression du tarif réduit de la TICPE applicable au GNR. L'objectif était de faire en sorte que le tarif du GNR passe au 1^{er} janvier 2023 de 18,82 c€/l à 59,40 c€/l, c'est-à-dire un taux identique à celui du gazole classique utilisé par les particuliers.

Toutefois, en 2022⁶⁸, du fait notamment de l'action d'influence intense du secteur, la suppression de la dépense fiscale a de nouveau été reportée, au 1^{er} janvier 2024. *In fine*, la loi de finances initiale pour 2024⁶⁹ ne prévoit pas la fin de la dépense fiscale, mais une sortie progressive de celle-ci d'ici 2030 (cf *infra*).

Dans tous les cas, l'administration ne rend pas compte des perspectives d'évolution de la fiscalité auprès du Parlement comme il lui est demandé. Ainsi le gouvernement n'a-t-il pas remis au Parlement les rapports prévus par la loi « climat-résilience »⁷⁰, qui devraient proposer :

- une trajectoire permettant d'atteindre l'objectif de rattrapage du niveau de la fiscalité du gazole utilisé pour le transport routier de marchandises avec celui de la fiscalité « normale » du gazole (cf. *infra*) ;
- la mise en place d'un prix du carbone au moins équivalent au prix moyen constaté sur le marché carbone pertinent pour le transport aérien (cf. *infra*).

⁶⁷ Il existe d'autres dépenses fiscales concernant le GNR, pour les usages agricoles notamment : cf. *infra*.

⁶⁸ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, article 22.

⁶⁹ [Présentation du projet de loi de finances pour 2024 | economie.gouv.fr](https://www.economie.gouv.fr/actualites/20240710-présentation-du-projet-de-loi-de-finances-pour-2024)

⁷⁰ *Ibid*, article 130.

1.4.2 Un besoin de renforcement du suivi des engagements des ministères et du rôle de la fiscalité de l'énergie

Dans sa réponse au premier rapport du Haut Conseil pour le Climat⁷¹, le gouvernement avait indiqué que « *le Premier ministre transmettra à chaque ministre une lettre de mission lui attribuant les orientations et budgets carbone de la SNBC qui le concernent, afin qu'il élabore sa propre feuille de route climat. Les bilans des ministres, s'appuyant sur les indicateurs de suivi de la stratégie, seront discutés de façon annuelle au sein du Conseil de Défense Écologique* ». Un tel dialogue sur ces feuilles de route aurait pu permettre d'aborder la question des instruments de politique publique mobilisés pour l'atteinte des objectifs énergie-climat - dont la fiscalité, et leur articulation. À titre d'exemple, le fait que le plan climat du ministère des finances⁷² n'aborde pas directement la question de la fiscalité énergétique⁷³ aurait pu donner lieu à des discussions. La comparaison des différentes feuilles de route aurait permis également d'apprécier la capacité de collaboration des différents ministères sur les sujets délicats que constituent l'évaluation des dépenses fiscales énergétiques défavorables à l'environnement par exemple (cf. *infra*). Toutefois le suivi annoncé n'a jamais eu lieu : seuls deux conseils de défense écologique se sont réunis entre 2020⁷⁴ et 2023⁷⁵, la question des feuilles de route n'était pas à l'ordre du jour. Cette absence de suivi formalisé devrait être comblée.

En parallèle, la constitution du secrétariat général à la planification écologique (SGPE)⁷⁶ vise à donner une plus grande cohérence à l'action environnementale des pouvoirs publics. Placé immédiatement sous l'autorité du Premier ministre, le SGPE coordonne « l'élaboration des stratégies nationales » en matière notamment de climat et d'énergie (dont la SNBC), s'assure de leur mise en œuvre, veille à l'évaluation des politiques qui en découlent et à la cohérence des autres politiques publiques avec ces stratégies. Il coordonne ainsi la démarche de planification écologique dans laquelle la France s'est engagée en octobre 2022 dans le cadre de l'initiative « France Nation verte », qui est décomposée en feuilles de route par secteur⁷⁷. Toutefois, ni les feuilles de route climat des ministères, ni l'impact des mesures fiscales sur les différentes thématiques identifiées⁷⁸ ne relèvent de son périmètre de suivi.

Il serait par conséquent souhaitable de confier au SGPE le rôle de suivi transversal des dispositifs fiscaux liés à l'énergie, pour garantir leur cohérence avec les objectifs de la planification écologique. Le SGPE serait ainsi en mesure de formuler des demandes d'évaluation auprès des ministères.

⁷¹ Cf. [Annexe au projet de réponse du Gouvernement au Rapport du Gouvernement au Parlement et au Conseil économique, social et environnemental CESE suite au premier rapport du Haut Conseil pour le climat \(ecologie.gouv.fr\)](#)

⁷² [L'accessibilité numérique, entre nécessité et opportunité \(gouvernement.fr\)](#)

⁷³ Il est toutefois mentionné que la DGTresor poursuivra l'intégration dans ses travaux des résultats du modèle Prometheus du CGDD ou que la DGTresor poursuivra la prise en main du modèle macro-climatique ThreeME développé par l'ADEME et l'OFCE. La Cour n'a toutefois pas connaissance de travaux produits par la DGTresor à partir de ces modèles, qui auraient pu éclairer les décisions relatives à la fiscalité de l'énergie.

⁷⁴ Conseil de défense écologique du 27 novembre 2020.

⁷⁵ Conseil de défense écologique du 25 septembre 2023.

⁷⁶ [Décret n° 2022-990](#) du 7 juillet 2022 relatif au secrétariat général à la planification écologique.

⁷⁷ [La planification écologique | gouvernement.fr](#)

⁷⁸ « Mieux se déplacer », « mieux se loger », « mieux se nourrir », « mieux préserver et valoriser nos écosystèmes », « mieux produire », « [France Nation verte](#) ».

Recommandation n° 2. (SGPE, 2024) : Assurer un suivi transversal des dispositifs fiscaux liés à l'énergie afin de veiller à leur cohérence avec les objectifs de la politique énergétique et climatique

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La fiscalité de l'énergie ne recouvre pas un périmètre précis. En comptabilisant plus particulièrement celle qui porte sur la consommation d'énergie, dont la TVA, on observe que le rendement brut de la fiscalité de l'énergie est significatif et croissant entre 2012 et 2022, et qu'il a atteint près de 60 Md€ en 2021. L'accroissement de rendement s'explique principalement par l'introduction d'une « composante carbone » dans les accises énergétiques. La part de celles-ci dans la fiscalité de l'énergie a ainsi crû de 63 à 71 % entre 2012 et 2021. Cette augmentation du niveau des accises a permis à la France de rattraper son retard en matière de perception de recettes fiscales liées à l'énergie (hors TVA), pour occuper le deuxième rang européen en 2021, avec un rendement représentant 1,82% du PIB du pays.

Les documents budgétaires rendent toutefois insuffisamment compte de l'évolution de la fiscalité de l'énergie et pourraient être complétés à cet égard par une recension exhaustive des impositions concernées ainsi que par leur rendement, en exécution comme en prévision.

Si la fiscalité de l'énergie a été introduite avec une finalité initiale de rendement, elle a revêtu une dimension comportementale dès 2011. L'impact d'une augmentation de la fiscalité énergétique sur les consommations d'énergie et donc les émissions de gaz à effet de serre a par ailleurs été documenté. La place de la fiscalité de l'énergie comme outil de la politique énergétique et climatique n'est pourtant pas clairement définie dans les documents stratégiques censés placer la France sur la trajectoire de la neutralité carbone d'ici 2050.

Enfin, malgré les efforts entrepris pour stabiliser la prise de décision, les procédures de concertation habituelles de l'administration n'offrent pas une gouvernance claire et serrée permettant d'aborder les évolutions de la fiscalité de l'énergie. En particulier, les conférences fiscales réunies depuis 2013 n'ont pas permis de rationaliser le nombre ou de réduire le coût des dépenses fiscales liées à l'énergie. S'agissant du récent secrétariat général à la planification écologique, son rôle en matière de fiscalité de l'énergie pourrait être mieux affirmé, en lui confiant notamment le suivi transversal des dispositifs fiscaux liés à l'énergie pour garantir leur cohérence avec les objectifs de la planification écologique.

2 UNE FISCALITÉ CONTRARIANT EN PARTIE L'ATTEINTE DES OBJECTIFS DE LA FRANCE

L'évaluation de la complémentarité de la fiscalité de l'énergie avec les autres outils de politiques publiques mobilisables pour l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques de la France est aujourd'hui insuffisante. Par ailleurs, de nombreuses dépenses fiscales sont maintenues bien que leurs effets constituent un obstacle à l'atteinte de ces objectifs. Toute évolution de la fiscalité énergétique doit toutefois tenir compte de son acceptabilité auprès des contribuables.

2.1 Une insuffisante articulation de la fiscalité de l'énergie avec les autres outils de politique publique

2.1.1 Une complémentarité entre les instruments de politique énergétique et climatique à rechercher

2.1.1.1 Une place de la fiscalité énergétique encore à définir

La fiscalité de l'énergie, considérée dans sa dimension comportementale, ne constitue qu'un outil de politique publique parmi d'autres. Une part importante des politiques publiques climatiques repose sur des mesures réglementaires ou budgétaires. L'avantage de ces outils est de viser spécifiquement des progrès dans un secteur donné, embarquant de fait des co-bénéfices sur d'autres critères que les seules émissions de GES (pollution atmosphérique, santé, confort des logements, etc.).

Selon la DG Trésor⁷⁹, « la tarification énergétique et/ou carbone présente quant à elle l'intérêt de : éviter le soutien à une technologie spécifique, avec un risque d'effet de verrouillage dans une seule technologie (lock-in technologique) ; limiter les effets-rebonds⁸⁰ ; permettre une plus grande flexibilité dans les usages (en maintenant la possibilité de recourir à certaines pratiques même si elles sont fortement tarifées) ; limiter l'impact sur les finances publiques. » De plus, elle⁸¹ estime également que « Mettre en place un prix du carbone incite à déclencher les actions de décarbonation les plus coût-efficaces ».

Pourtant, le recours à une fiscalisation du carbone pour atteindre les cibles climatiques, fragilisé par la crise des « gilets jaunes » en 2019, n'a plus été proposé par le gouvernement ces dernières années. Ainsi la convention citoyenne pour le climat⁸² n'a-t-elle pas été invitée à

⁷⁹ Fiche extension transport/bâtiment.

⁸⁰ Si par exemple un véhicule consomme moins de carburant au kilomètre, l'utilisateur peut être incité à se servir davantage de celui-ci, et *in fine* conduire (et émettre) davantage.

⁸¹ DG Trésor, *Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone*, rapport intermédiaire, 2023.

⁸² [ccc-rapport-final.pdf \(lecese.fr\)](#)

aborder la question dans ses travaux. Celle-ci a toutefois fait quelques propositions sur le sujet, concernant notamment le gazole utilisé pour le transport routier de marchandises et le kérosène utilisé par l'aviation.

Afin de dépasser ces difficultés de mise en œuvre, le Conseil d'analyse économique (CAE)⁸³ avait ainsi prôné, malgré un coût de mise en place et de fonctionnement plus élevé que celui des dispositifs fiscaux, l'utilisation conjointe de la norme et de la réglementation afin de rendre plus acceptable la trajectoire, prévue à la hausse, de la composante carbone de l'accise sur l'énergie. En 2022, le CPO⁸⁴ a quant à lui considéré que *« la création d'alternatives viables et l'investissement public dans des plans de réduction d'émission de grande ampleur apparaissent en dernière instance comme les conditions principales de l'acceptabilité de la fiscalité énergétique incitative. Une fiscalité énergétique forte est une condition nécessaire, mais non suffisante, de la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre. »*

En mai 2023, France Stratégie a publié un rapport sur les incidences économiques de l'action pour le climat⁸⁵. Celui-ci conclut que *« La bonne méthode pour piloter la transition doit reposer sur un équilibre entre subventions, réglementation et tarification du carbone. [...] En dépit des difficultés politiques et sociales, il ne faut pas renoncer au signal-prix, qui permet d'orienter les décisions de façon décentralisée. »* Un des rapports particuliers⁸⁶ ayant permis de réaliser ces travaux s'est plus particulièrement attaché à dresser la liste des avantages et inconvénients des outils de politique publique permettant de mettre en œuvre la transition écologique (cf. Annexe n° 9). Celui-ci conclut que *« la tarification du carbone et, dans une moindre mesure, les autres instruments fondés sur le marché (en particulier les taxes plutôt que les subventions) sont les instruments de décarbonation les plus coût-efficaces car ils internalisent le coût d'émission de GES de la manière la plus explicite et la plus continue dans le temps. Cependant, leurs effets inflationnistes et régressifs peuvent appeler des mesures d'accompagnement pour les atténuer et renforcer l'acceptabilité de la tarification ».*

Ces analyses énoncent ainsi à la fois la nécessité de mobiliser l'outil fiscal, et les précautions à adopter afin de garantir son acceptabilité.

2.1.1.2 Un besoin de mobilisation de la fiscalité pour l'atteinte des cibles de la SNBC II

Ce besoin de mobilisation de l'outil fiscal a été également mis en exergue par les analyses conduites tant par l'ADEME que par le HCC, qui soulignent qu'en l'absence d'évolution de la fiscalité énergétique, l'atteinte des cibles de long terme de la politique énergétique et climatique de la France sera compromise.

L'ADEME⁸⁷ a relevé dès 2020 que, du fait du gel de la trajectoire de la composante carbone, certains objectifs de la SNBC n'étaient plus adossés à aucune mesure de politique

⁸³ CAE, *« Pour le climat : une taxe juste, pas juste une taxe »*, mars 2019.

⁸⁴ CPO, *Les principaux défis fiscaux en sortie de crise sanitaire*, 2022

⁸⁵ France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, Rapport à la Première ministre de Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz, synthèse, 2023.

⁸⁶ France Stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, Rapport à la Première ministre, Rapport thématique « modélisation », 2023.

⁸⁷ Note de l'ADEME, *Évaluation d'un scénario SNBC 2 sans hausse de taxe carbone et sans prix fictifs ad hoc*, 2020.

publique, plus particulièrement dans les trois secteurs clés de l'industrie, du logement résidentiel et des transports. Les simulations produites par l'ADEME montrent ainsi qu'en l'absence de reprise de la trajectoire de hausse de la fiscalité, ou de mesures supplémentaires non encore envisagées, les cibles énergétiques ne pourront pas être atteintes⁸⁸.

Dans le cadre de son rapport annuel pour 2021, le Haut conseil pour le climat (HCC) a également évalué la cohérence des politiques et mesures mises en œuvre l'année précédente avec chacune des orientations sectorielles détaillées au sein de la SNBC II, donnant lieu à une classification : pleinement alignée ; potentiellement alignée ; ponctuellement alignée ; non alignée ou en retard. Parmi les quatre orientations sectorielles mentionnant des outils de la fiscalité de l'énergie, deux sont considérées comme non alignées, et une classée comme ponctuellement alignée.

Tableau n° 5 : Évaluation des orientations de la SNBC impliquant la mobilisation des outils de la fiscalité de l'énergie (2021)

<i>Orientation de la SNBC</i>	Dispositif fiscal concerné	Évaluation du HCC
<i>A2 : Réduire les émissions de CO₂ liées à la consommation d'énergie fossile et développer l'usage des énergies renouvelables</i>	Dépenses fiscales pesant sur le gazole, le fioul lourd et les GPL utilisés pour les travaux agricoles	Non alignée ou en retard
<i>A3 : Développer la production d'énergie décarbonée et la bioéconomie pour contribuer à la réduction des émissions de CO₂ françaises, et renforcer la valeur ajoutée du secteur agricole</i>	Utilisation de la taxe incitative pour augmenter la part de biocarburant dans le secteur des transports	Potentiellement alignée
<i>T1 : Donner au secteur des transports des signaux prix incitatifs</i>	Ex-TICPE et sa composante carbone	Non alignée ou en retard

Source : Cour des comptes à partir du rapport du Haut conseil pour le climat.

Dans le secteur de l'agriculture, le HCC ne relève pas d'amélioration dans la mobilisation des dispositifs fiscaux pesant sur les produits énergétiques par rapport à 2020, il constate même une dégradation liée à une utilisation trop importante de tarifs réduits d'accise à fins de travaux agricoles et forestiers. Ces dépenses fiscales, dont le coût est évalué à 1,4 Md€

⁸⁸ Dans la note de l'ADEME, la modélisation d'un scénario dans lequel sont supprimés les prix fictifs non adossés à des mesures concrètes aboutit à des résultats reflétant des surconsommations d'énergie par rapport aux objectifs de la SNBC 2 : la France consommerait 8, 20 et 46 Mtep au-delà de ses cibles, respectivement aux échéances 2025, 2030 et 2050.

en 2020 (cf. *infra*), exercent des effets contradictoires à l'adoption et l'usage d'énergies renouvelables dans ce secteur.

S'agissant des orientations dans le secteur des transports, le HCC ne relève pas davantage d'amélioration dans la fixation d'un signal-prix incitatif par rapport à 2020. Ainsi, l'absence d'évolution du montant de la composante carbone au sein des fractions de l'accise ne permet pas l'émergence de signaux favorables à la décarbonation du secteur des transports, qui a connu un dépassement de 1,7 Mt eqCO_2 de son budget carbone indicatif en 2019.

2.1.2 Une nécessaire détermination de la contribution attendue des différents outils de politique publique

2.1.2.1 Une identification inaboutie de la contribution des différents outils dans les documents de planification

Ces considérations appellent ainsi à évaluer l'impact de la fiscalité énergétique en complémentarité de celui d'autres outils de politique publique, afin d'apprécier la capacité d'atteinte des cibles de la politique énergétique et climatique.

L'identification d'un bouquet de mesures permettant l'atteinte des objectifs de politique énergétique est en effet indispensable. La DGEC estime ainsi qu'un ensemble de mesures d'ordre réglementaire ou incitatif⁸⁹ intervenues depuis le gel de la « composante carbone » est susceptible de pallier celui-ci. Elle estime notamment que « *dans le secteur des transports, les règlements européens sur les véhicules, qui imposent des réductions d'émissions à l'échappement pour les véhicules neufs (sous peine de sanctions financières) constituent le levier majeur de réduction à moyen-long terme des émissions du secteur et imposent de facto à terme la décarbonation complète des véhicules routiers* ».

Pour autant, aucun document ne permet aujourd'hui d'apprécier quelle est la contribution relative des différents outils de politique énergétique dans l'atteinte des objectifs environnementaux. Cette réflexion est pourtant indispensable, comme souligné par l'ADEME⁹⁰ : « *La rénovation des logements en fournit un exemple : il faudrait des niveaux de taxe carbone extrêmement élevés pour rentabiliser grâce aux économies d'énergie réalisées et sur des périodes de temps raisonnables des opérations de rénovation performantes donc coûteuses. Dans ce cas, aides aux ménages et normes relatives aux travaux à entreprendre sont des outils indispensables pour déclencher des décisions de travaux à court terme* ».

⁸⁹ Par exemple, dans le domaine des transports, le renforcement des obligations des constructeurs en matière de réduction des émissions des véhicules neufs (renforcement pour les VP et VUL ; création d'une obligation pour les véhicules lourds), le renforcement des obligations de verdissement des flottes de véhicules, le renforcement du dispositif de bonus-malus et la création d'un malus poids lourds, le renforcement des obligations en matière d'installation de bornes de recharge et le soutien aux bornes de recharge, le plan vélo et mobilité active, le plan covoiturage, le soutien au transport ferré, la mise en place de la stratégie de développement du fret ferroviaire ; pour le secteur des bâtiments, l'adoption de la réglementation thermique RE2020, le renforcement des aides à la rénovation, notamment à travers le dispositif Ma Prime Rénov ; dans le secteur de l'industrie, le lancement d'appels à projets décarbonation ; etc.

⁹⁰ ADEME, [Pour un contrat social de transition](#), 2022.

En particulier, aucun document ne fait état de la capacité de l'outil fiscal à contribuer à un objectif particulier dans une proportion précise. D'ailleurs, comme souligné par le CPO⁹¹, l'exposé des motifs de l'article 9 du projet de loi de finances pour 2018, qui prévoyait une nouvelle trajectoire de hausse pour la composante carbone des TIC, ne mentionnait que l'objectif de rendement de la fiscalité carbone. Plus récemment, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État publié en 2022 précise que les outils de politique publique qu'il récapitule ne sont pas animés par des lignes directrices établies⁹². Par conséquent, il n'existe pas de document consolidant la place de la fiscalité environnementale, et *a fortiori* énergétique, dans l'atteinte des objectifs environnementaux.

Par ailleurs, les outils de planification énergie-climat n'indiquent pas l'effort consenti en termes de politique publique au regard de la valeur à date de l'action pour le climat, ne permettant ainsi pas d'apprécier le juste dimensionnement des politiques publiques pour l'atteinte des objectifs énergie-climat. Le rapport de France Stratégie intitulé « la valeur de l'action pour le climat »⁹³, publié en 2019 et rendant compte des travaux de la commission présidée par Alain Quinet, précise l'objectif de la définition de cette valeur : « *La lutte contre le changement climatique et les bénéfices qu'elle procure pour la collectivité ne sont pas spontanément pris en compte dans les calculs de rentabilité financière des acteurs publics et privés. La valeur de l'action pour le climat – ou valeur tutélaire du carbone – vient combler cette défaillance de marché : elle donne une mesure du chemin qui reste à parcourir – et exprime en conséquence la valeur que la société doit accorder aux actions publiques et privées de décarbonation permettant d'arriver au bout du chemin* »⁹⁴.

La commission Quinet de 2019 a d'ailleurs réhaussé significativement la valeur de l'action pour le climat dont la dernière estimation datait de 2008 : cette valeur à l'horizon 2030 a ainsi été réhaussée de 100 €₂₀₀₈/tCO_{2e} (110 €₂₀₁₈/tCO₂) à 250 €₂₀₁₈/tCO_{2e}. La trajectoire de cette valeur tutélaire (cf. *supra*) a également été prolongée aux horizons 2040 et 2050, aux niveaux de 500 €₂₀₁₈/tCO_{2e} et 775 €₂₀₁₈/tCO_{2e}. La valeur de l'action pour le climat devrait logiquement être à nouveau relevée, compte tenu du relèvement de l'ambition climatique à l'horizon 2030 dans le cadre du paquet européen *Fit for 55*⁹⁵.

⁹¹ CPO, *Les principaux défis fiscaux en sortie de crise sanitaire*, 2022, page 82.

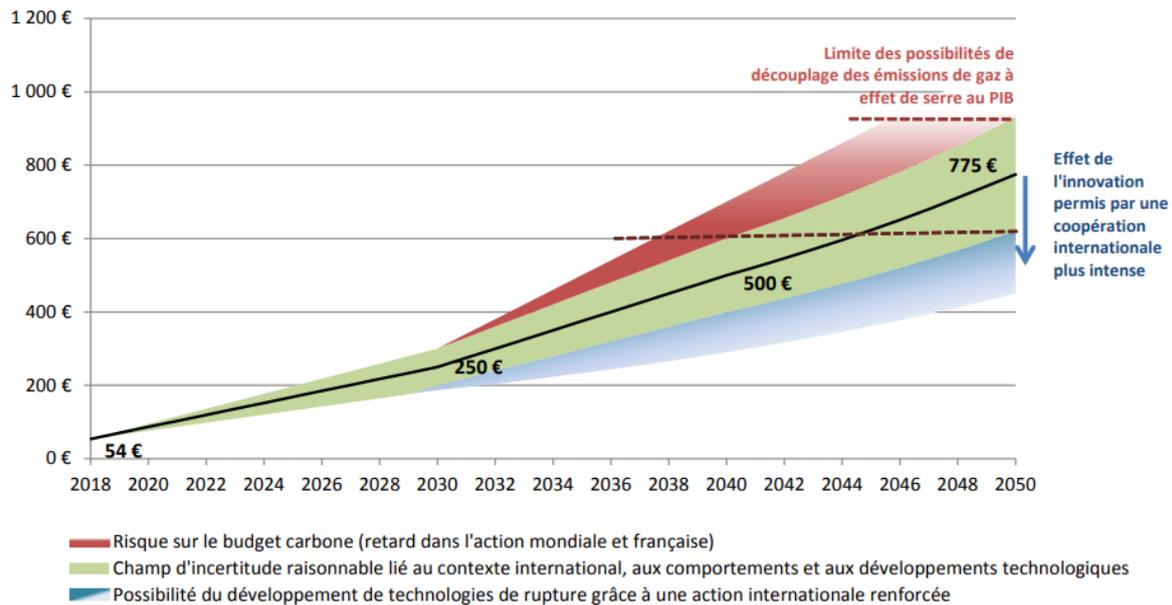
⁹² Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, 2022 : « *afin de faciliter l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies définies par les pouvoirs publics, le présent rapport a pour objet d'exposer de manière objective les outils dont ils disposent, notamment fiscaux, et leurs contraintes propres. [...] Ces éléments, s'ils constituent un récapitulatif utile à une prise de décision cohérente, ne permettent en aucun cas de dégager des principes directeurs d'action.* »

⁹³ [La valeur de l'action pour le climat | France Stratégie \(strategie.gouv.fr\)](https://www.strategie.gouv.fr/fr/la-valeur-de-l-action-pour-le-climat)

⁹⁴ La valeur de l'action pour le climat permet de définir les actions sectorielles ayant le meilleur rapport coût-efficacité climatique. L'indicateur auquel il faut comparer la valeur tutélaire est le coût d'abattement socioéconomique, c'est-à-dire le coût (achat et usage) d'une action engagée pour abattre une tonne de CO_{2e} supplémentaire.

⁹⁵ [Fit for 55: Delivering on the proposals \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/fit-for-55)

Graphique n° 9 : La valeur de l'action pour le climat



Source : France Stratégie, 2019

Comme le précise le rapport, « [l]a valeur de l'action pour le climat ne préjuge pas de la bonne combinaison de mesures qui relève de considérations sociales, budgétaires, industrielles. En particulier, cette valeur ne signifie pas qu'il faille instaurer une taxe carbone de 250 €/tonne à cet horizon. » Toutefois, le niveau de la valeur tutélaire permet d'apprécier le niveau d'incitation qui serait obtenu par la seule fiscalité énergétique : l'écart entre le niveau de tarification et le niveau de la valeur tutélaire donne ainsi une mesure de l'effort qui reste à accomplir pour atteindre les objectifs climatiques⁹⁶.

2.1.2.2 Un usage de la modélisation à renforcer

L'analyse de l'impact *ex ante* d'une évolution de la fiscalité de l'énergie dans les exercices de planification de la politique énergie-climat peut être appréciée à travers les outils de modélisation mobilisés à l'appui de l'élaboration des scénarios prospectifs de la PPE et de la SNBC. En amont de la deuxième version de ces documents stratégiques, plusieurs outils avaient ainsi été retenus⁹⁷, qui permettent d'analyser l'impact de mesures de politiques

⁹⁶ Rapport sur la valeur de l'action pour le climat, France stratégie, 2019 : « Si la tarification du carbone est placée au niveau du coût marginal d'abattement maximal cohérent avec l'objectif de décarbonation poursuivi, on s'assure que les objectifs climatiques seront atteints dans des conditions économiquement efficaces : les acteurs seront incités à réaliser toutes les actions de décarbonation de coût inférieur à la taxe, et les actions à coût excessif seront écartées [...]. »

⁹⁷ PPE 2019-2023 / 2023-2028, encadré 2, p.24

publiques dans différents secteurs⁹⁸. Les résultats en termes de consommation énergétique et d'émission des GES sont ensuite agrégés à l'échelle nationale⁹⁹. Cette étape permet également la quantification des consommations de secteurs qui ne font pas l'objet de modélisation *ad hoc*, comme l'industrie. Le recours aux différents modèles fait l'objet d'évolutions régulières : ainsi d'autres modèles seront mobilisés à l'appui de l'élaboration des SNBC et PPE III¹⁰⁰.

Ces analyses¹⁰¹ pourraient permettre d'évaluer l'impact d'une évolution de la fiscalité sur les consommations sectorielles, parfois en comparaison avec d'autres instruments de politique publique. Certains modèles sectoriels sont toutefois purement techniques et n'intègrent pas de prix.

Les documents de programmation ne rendent pas compte de manière détaillée des résultats obtenus, et ne permettent pas, dans leur format actuel, de présenter précisément la part des économies d'énergie ou d'émissions de GES obtenues, provenant de l'évolution de la fiscalité de l'énergie¹⁰². Par exemple, sur le secteur des transports, il n'est pas précisé quelles sont les baisses d'émissions de gaz à effet de serre attendues du fait de l'électrification du parc de véhicules et quel pourrait être le rôle complémentaire de la fiscalité énergétique dans l'atteinte des cibles de baisses d'émissions¹⁰³.

Une évaluation de l'impact macroéconomique de la PPE¹⁰⁴ est également réalisée à l'aide du modèle ThreeME¹⁰⁵. Celui-ci a recours à des « *signaux prix fictifs [qui] sont introduits dans les équations d'arbitrage des agents pour les inciter à réaliser des investissements d'efficacité énergétique et à changer de comportements. [...] Ils représentent des mesures réglementaires et/ou une fiscalité énergétique dont les recettes seraient entièrement reversées aux contribuables sans générer de distorsions.* » La présentation qui est faite de ces résultats ne permet toutefois pas non plus d'imputer à la fiscalité une baisse des consommations ou des émissions, dans la mesure où les signaux-prix fictifs sont supposés traduire un ensemble de mesures de politique publique, et non uniquement la fiscalité de l'énergie.

Le ministère des finances ne s'est saisi que tardivement de la question des outils de modélisation lui permettant de conforter ou consolider son expertise sur la mobilisation la plus efficace des outils de politique publique aux fins de décarbonation de l'économie. Ainsi la DG Trésor ne disposait pas, jusqu'à très récemment, de modèle qui lui soit propre pour mesurer l'atteinte des objectifs de la fiscalité de l'énergie ou sa complémentarité avec les autres instruments de politique énergétique et climatique. Une récente mission de l'Inspection générale des finances¹⁰⁶ a ainsi proposé de renforcer l'investissement humain ou financier dans

⁹⁸ Les secteurs concernés sont : le résidentiel (modèle MENFIS de l'ADEME), le tertiaire (modèle « tertiaire » du CGDD) ; les transports (modèle MODEV du CGDD qui permet de donner des estimations de trafic et des parts de modes de transport) ; l'agriculture (modèle CLIM'AGRI de l'ADEME).

⁹⁹ à l'aide du modèle MEDPRO

¹⁰⁰ Le modèle Res-IRS du CIRED sera désormais mobilisé pour le résidentiel, ainsi que le modèle Vivaldi développé par l'ADEME pour le tertiaire. Le modèle MICO de l'ADEME sera également utilisé pour la représentation de la demande électrique liée à la climatisation.

¹⁰¹ <https://www.ecologie.gouv.fr/scenarios-prospectifs-energie-climat-air>.

¹⁰² La question ne se pose pas pour la PPE II puisque le gel de la trajectoire carbone est pris comme hypothèse.

¹⁰³ Ne serait-ce qu'en prenant en compte les évolutions prévues sur les dépenses fiscales, si le gouvernement estimait qu'aucune hausse de la fiscalité n'était nécessaire suite à son gel.

¹⁰⁴ PPE 2019-2023 / 2023-2028, encadré 18, p. 245.

¹⁰⁵ Modèle développé par l'ADEME et l'OFCE et mis à disposition du MTE.

¹⁰⁶ IGF, *Enjeux macroéconomiques et budgétaires de la neutralité carbone*, août 2022.

la prise en main de modèles macroclimatiques. Ceci a été entrepris dernièrement puisque depuis l'été 2023, « le modèle macroéconomique « Mésange » intègre un modèle permettant d'évaluer l'impact des réformes et chocs économiques sur les émissions de GES et le bouquet énergétique »¹⁰⁷. De plus, en septembre 2023, la DG Trésor s'est dotée d'une sous-direction d'une vingtaine d'agents dédiée à la transition écologique, ainsi que d'un pôle de quatre agents, qui se consacrent à la modélisation macroéconomique de la transition écologique.

Les outils et exercices de modélisation évoqués *supra* devraient permettre d'explicitier les économies attendues des différentes mesures de politique publique, en mettant en exergue l'écart entre l'impact des mesures déjà définies et les cibles des politiques énergétiques et climatiques. La mise en évidence de cet écart, dans l'esprit de l'étude qu'avait réalisé l'ADEME en 2017¹⁰⁸, permettrait d'apprécier le rôle qui pourrait ou devrait être joué par la fiscalité de l'énergie, en complémentarité avec d'autres mesures, pour garantir l'atteinte des cibles de la politique publique. Une telle présentation permettrait d'éclairer le débat sur le rôle de la fiscalité énergétique dans l'atteinte des cibles de la politique énergétique et climatique française.

Recommandation n° 3. (SGPE, SG MTECT et SG MEFSIN, 2025) : Calculer et rendre publique la contribution de l'évolution de la fiscalité de l'énergie à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique et climatique dans les documents de programmation (PPE et SNBC notamment).

2.1.3 Un poids à relativiser sur les secteurs de l'économie et les entreprises

L'existence du système de quotas européens (EU-ETS) a des conséquences sur le niveau de taxation de l'énergie à l'échelle nationale. En effet, de nombreuses entreprises soumises au système de l'EU-ETS bénéficient de taux réduit d'accises, notamment sur le gaz¹⁰⁹. C'est notamment le cas des entreprises et industries grandes consommatrices d'énergie, ou IGCE¹¹⁰ (cf. *infra*). Les tarifs réduits pour les gaz naturels utilisés dans les IGCE représentent ainsi l'une des principales dépenses fiscales défavorables¹¹¹ à l'environnement selon le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État¹¹².

La loi de finances pour 2023 a toutefois réduit certaines de ces dépenses fiscales, en mettant en œuvre une trajectoire de diminution de l'écart de taxation des tarifs réduits d'accise entre les charbons utilisés par les installations intensives en énergies, qu'elles soient ou non

¹⁰⁷ DG Trésor, *Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone*, rapport intermédiaire, 2023.

¹⁰⁸ ADEME, « [Scénario bas carbone](#) », 2017.

¹⁰⁹ Les principaux secteurs consommateurs de gaz en France sont la chimie, l'industrie agroalimentaire, la production de caoutchouc, plastique et minéraux non métalliques et la métallurgie. cf. [Enquête EACEI 2021 de l'INSEE](#).

¹¹⁰ Celles-ci sont définies par l'article L.312-76 du code des impositions sur les biens et service.

¹¹¹ L'intention poursuivie par le gouvernement et validée par le législateur dans le cadre de l'adoption de la loi de finances pour 2014 était alors d'exonérer les activités industrielles assujetties à l'EU-ETS de l'introduction de la composante carbone afin de « *préserver la compétitivité des entreprises intensives en énergie* ».

¹¹² Évaluée à 432 M€ en dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat à l'appui du PLF 2023.

soumises au SEQE de l'UE, et le tarif normal¹¹³. Par ailleurs, les tarifs réduits d'accise sur les produits pétroliers (hors gaz naturel et charbons) consommés par les entreprises grandes consommatrices d'énergie, ainsi que sur les charbons consommés par les entreprises grandes consommatrices d'énergie exposées à la concurrence internationale ont été supprimés au 1^{er} janvier 2024.

Un taux réduit est encore appliqué aux entreprises non assujetties à l'EU-ETS mais exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite de carbone¹¹⁴. Si la dépense fiscale associée n'est pas très importante¹¹⁵, la justification du maintien de ces taux réduits pour les entreprises soumises à risque de fuite de carbone mériterait toutefois d'être réanalysée régulièrement au regard des conditions économiques de chaque secteur concerné, par équité avec les entreprises soumises à l'EU-ETS. Ceci se justifie d'autant plus que depuis 2014, les contraintes que l'EU-ETS fait peser sur les entreprises se sont accrues : le prix des quotas a augmenté¹¹⁶ et le nombre de quotas gratuits diminue, introduisant ainsi une rupture d'équité entre les entreprises soumises à l'EU-ETS et les autres. Toutefois le contexte récent de hausse des prix de l'énergie¹¹⁷ n'était pas favorable à une suppression ou à une diminution des dispositifs des taux réduits des accises énergétique dans l'industrie.

Graphique n° 10 : Prix du quota de CO₂ (en €/tCO₂eq)



Source : MTE¹¹⁸

¹¹³ Pour les entreprises énérgo-intensives soumises au SEQE, le taux passera de 1,19 €/MWh en 2022 à 4,39 €/MWh en 2025 ; pour celles non soumises au SEQE, le taux passera de 2,29 €/MWh à 5,49 €/MWh

¹¹⁴ Le concept de fuite de carbone ("*carbon leakage*") décrit le phénomène selon lequel la mise en œuvre de mesures climatiques contraignantes, visant à réduire les émissions GES, dans une seule région du monde (ex : le marché carbone dans l'Union Européenne) entraîne une augmentation des émissions de GES dans le reste du monde, notamment par délocalisation des industries. Les entreprises concernées par le taux réduit sont identifiées à l'article L.312-77 du code des impositions sur les biens et services. Ce tarif réduit pour les entreprises exposées aux fuites de carbone a été adopté contre l'avis du gouvernement.

¹¹⁵ La dépense fiscale associée au tarif réduit de gaz pour les IGCE exposées à un risque de fuite de carbone (n°830202) représente par exemple 98 M€ en 2023.

¹¹⁶ Le système ETS a été réformé en 2022, introduisant la suppression progressive des quotas gratuits.

¹¹⁷ [La facture énergétique augmente de 46 % dans l'industrie en 2021 - Insee Première - 1933](#)

¹¹⁸ <https://www.ecologie.gouv.fr/marches-du-carbone>

En tout état de cause, la structure de la taxation effective de l'énergie et du carbone fait apparaître un écart de tarification entre ménages et entreprises. Ce choix d'une fiscalité moins pénalisante pour les entreprises est justifié par le ministère en charge de l'économie par la volonté d'éviter les « fuites de carbone » et la délocalisation hors d'Europe d'activités très consommatrices d'énergie.

Pour l'énergie, d'après le CGDD¹¹⁹, les ménages en 2022 s'acquittaient d'une tarification moyenne de 27 €/MWh, soit presque deux fois plus que le niveau moyen de 14 €/MWh valable pour les entreprises et l'administration, alors qu'ils représentent 39 % de la consommation finale d'énergie. S'agissant de la tarification effective du carbone (en euros par tonne de CO₂), elle se situe au niveau de 143 €/tCO₂ pour les ménages, soit presque deux fois plus que le niveau moyen de 83 €/tCO₂ des entreprises et administrations, alors qu'ils ne représentent qu'un tiers du total des émissions de CO₂ par combustion.

Par ailleurs, les travaux du CGDD font apparaître que « 5% des émissions de CO₂ par combustion ne sont soumises à aucune forme de tarification car elles bénéficient d'une exonération complète d'accises sur l'énergie tout en n'étant pas soumises au SEQE »¹²⁰. Ces exonérations mériteraient un réexamen périodique.

En définitive, seuls 21,5 % de la consommation des entreprises et administrations, représentant 13% de la consommation finale française, sont couverts par le système ETS, avec une tarification estimée à plus de 20 €/MWh¹²¹. Les 78,5 % restant relèvent de la fiscalité de l'énergie, dont les taux moyens par secteur sont beaucoup plus faibles, comme le montre le graphique ci-dessous. Cela tient notamment au fait que seules 42 % des émissions de CO₂ des entreprises et administrations non couvertes par l'EU-ETS se voient appliquer le taux plein des accises. Dans l'industrie, seules 30 % des émissions de CO₂ des industries non soumises au système de quotas européen sont tarifées à un taux plein des accises de l'énergie.

Ces niveaux pourraient être questionnés dans la mesure où le parangonnage international ne fait pas apparaître une taxation particulièrement élevée de l'énergie dans le secteur industriel en France (cf. Annexe n° 6). L'impact de la fiscalité de l'énergie sur l'industrie est par ailleurs documenté dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État¹²². Celui-ci fait en effet état de la part de la TICFE dans le chiffre d'affaires (CA), la valeur ajoutée (VA) et les consommations intermédiaires (CI) pour différents secteurs industriels en 2019. Cette part n'excède pas 0,18 % pour le CA, 0,58 % pour la VA et 0,26 % pour les CI. Le secteur des industries extractives, qui représente 0,7 % du PIB, est le plus impacté par la fiscalité.

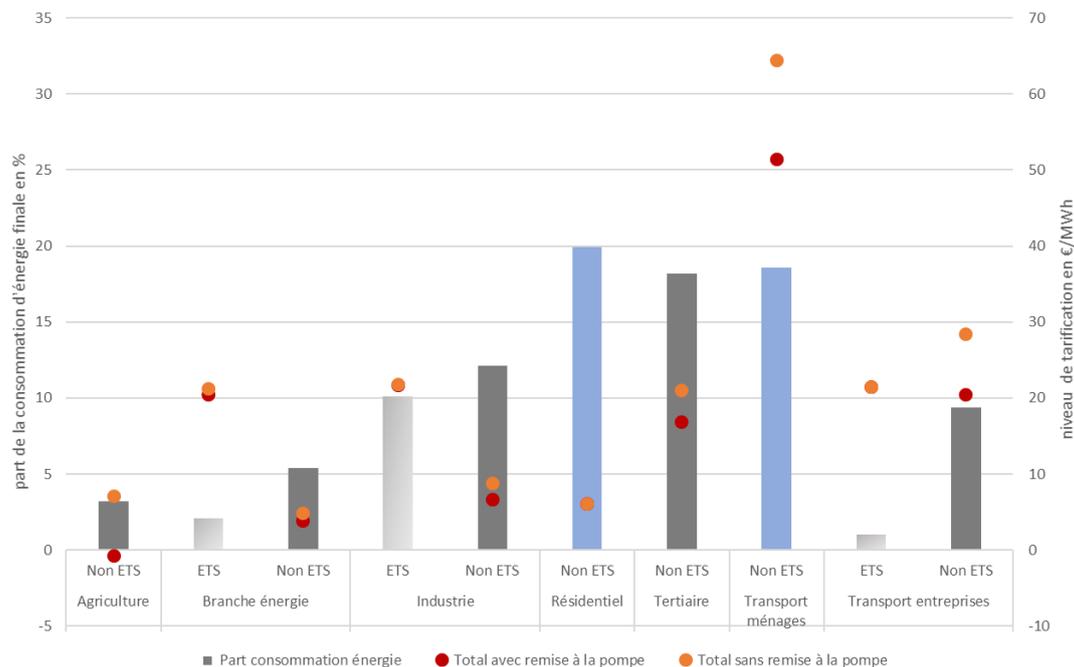
¹¹⁹ [Thema - La tarification du carbone.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

¹²⁰ Il s'agit de : 1/ La partie non couverte par le SEQE du transport aérien international, c'est-à-dire tous les trajets extra-européens ; 2/ L'ensemble du transport maritime international, y compris intra-européen ; 3/ La partie non couverte par le SEQE de la production de minéraux non métalliques ; 4/ La partie non couverte par le SEQE des cas de double usage du gaz naturel, du charbon (hauts-fourneaux notamment) et dans une moindre mesure des produits pétroliers.

¹²¹ Hors prise en compte des quotas gratuits. Pour le gaz naturel, le kérosène et le charbon, une tarification sur l'ETS de 85 €/tCO₂ (prix moyens sur l'année 2023) se convertit respectivement en une tarification effective de 17 €/MWh, 19 €/MWh et 29 €/MWh (hors part TVA).

¹²² PLF 2023

Graphique n° 11 : Parts des différents secteurs dans la consommation finale d'énergie, et tarification moyenne de l'énergie appliquée, en 2022



Note : les niveaux de tarification prennent en compte les remises à la pompe mises en œuvre pendant une partie de l'année 2022 ; le secteur des transports s'entend comme s'entend comme le reflet de toutes les consommations énergétiques des entreprises et administrations pour des usages de transport¹²³

Source : Cour des comptes, à partir des données du CGDD, Modèle Elfe version 2, septembre 2023

Pour certains secteurs, la faible « tarification » de certains produits énergétiques par la taxation nationale, comparée aux niveaux appliqués sous forme de tarification *via* l'EU-ETS, pose question. Ainsi le gaz utilisé dans le secteur tertiaire n'était-il tarifé qu'à hauteur de 8,4 €/MWh, à comparer à une tarification à hauteur de 19,7 €/MWh pour le gaz utilisé dans l'industrie dans les secteurs couverts par l'EU-ETS.

Cet écart repose toutefois sur une méthode consistant à valoriser, par hypothèse, l'ensemble des quotas, gratuits et sous enchères, au prix moyen du marché, en adoptant une approche de prix marginal et non de prix moyen pour les quotas¹²⁴. Il s'agit d'une hypothèse forte¹²⁵, qui mériterait d'être mieux justifiée. En effet, selon le CGDD et la DGEC, 80% des émissions de l'industrie et 50% des émissions de l'aviation sont couvertes par des quotas

¹²³ La définition du secteur des transports est celle du bilan de l'énergie de la France, établi par le Ministère de la Transition Ecologique et Solidaire

¹²⁴ L'OCDE illustre l'écart entre les deux approches sur un secteur donné dans son rapport sur la « tarification des émissions de gaz à effet de serre : passer des objectifs climatiques à l'action en faveur du climat » (p.61) : [Tarification des émissions de gaz à effet de serre. Qu'est-ce qui a changé ? Qu'est-ce qui doit changer ? | READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/taxation-of-emissions-of-greenhouse-gases-what-has-changed-what-should-change-?lang=fr)

¹²⁵ « Ces quotas sont inclus, que ceux-ci aient été effectivement payés par une entreprise ou qu'ils aient été distribués gratuitement. En effet les quotas obtenus gratuitement appliquent en théorie une incitation économique à la réduction des émissions de CO₂ équivalente à celle appliquée par un quota payant étant donné que le quota gratuit peut être revendu dans le cas où il n'est pas consommé, et bien que des études indiquent que l'effet pourrait être moindre en pratique ».

gratuits, ce qui diminue significativement la tarification effective du dispositif pour les entreprises concernées. Une analyse de sensibilité à l'hypothèse pourrait être réalisée, afin de mieux éclairer son impact, et de s'interroger sur le niveau pertinent de tarification relative des produits énergétiques selon qu'ils relèvent du système EU-ETS ou de la taxation nationale (régime des accises). Il s'agirait alors, dans les évaluations de tarification effective de l'énergie, ou du carbone, d'effectuer un calcul de la tarification effective moyenne du carbone dans le secteur ETS. Cette information est déjà contenue, en creux, dans la dernière édition du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État¹²⁶, mais sa présentation pourrait être améliorée et rendue plus explicite.

2.2 Des dépenses fiscales non-justifiées au regard de leur incidence sur l'environnement

2.2.1 Une difficile justification des dépenses fiscales

Les écarts de taxation entre usages et produits énergétiques sont le reflet d'exonérations et/ou de taux « réduits » (en faveur de certaines activités économiques) ou « particuliers » (en faveur de certains produits) de fiscalité, ainsi que d'écarts importants entre le niveau de la taxation et le contenu des produits énergétiques concernés (en énergie ou en contenu « carbone »). Pourtant, l'évolution de la finalité des accises d'une logique de rendement à une logique comportementale justifierait de remédier aux principaux écarts de tarification effective du carbone entre produits et usages.

Les exonérations et taux réduits constituent pour l'essentiel des dépenses fiscales, dont le poids budgétaire est significatif et dont la pertinence peut ainsi être interrogée au regard des finalités que poursuit la fiscalité de l'énergie : ces dépenses fiscales sont en réalité marquées par des logiques économiques de soutien sectoriels sans véritable cohérence d'ensemble. Elles permettent ainsi de poursuivre des objectifs de soutien à certains secteurs de l'économie en prenant en compte leurs difficultés financières éventuelles, ou les effets négatifs sur la compétitivité de certaines taxes assises sur la consommation.

Toutefois, certains écarts ont pu être initialement justifiés par l'écart de coûts directs, indirects et d'externalités entre les différents produits énergétiques : par exemple l'utilisation du gazole non routier par des engins de chantier n'a pas le même coût d'usage (en termes d'entretien sur les infrastructures routières) que le recours au gazole par des véhicules empruntant les routes nationales. Dès lors que le niveau de tarification des carburants routiers, par exemple, a pu historiquement avoir vocation à couvrir les coûts complets de leur usage (incluant notamment la dégradation des infrastructures)¹²⁷, l'écart de taxation entre le gazole routier et le gazole non routier pouvait se justifier.

¹²⁶ Dans le cas de l'énergie, le graphique 12 page 305 [du rapport](#) permet de faire apparaître la tarification moyenne en prenant en compte toutes les composantes colorées, à l'exception de la composante violet clair, qui représente les quotas gratuits.

¹²⁷ Il s'agit de la mise en œuvre de la théorie de couverture du coût marginal social de l'usage de la route. Voir calculs historiques du ministère de l'équipement : [Rapport Tarification et couverture des coûts](#)

Ainsi, une analyse du niveau optimal de la tarification des produits énergétiques selon leurs usages pourrait justifier des différences de tarifs entre produits et/ou usages. Toutefois les tarifs ne sont plus justifiés au regard de la constatation d'écart de coûts pour la collectivité (incluant les externalités engendrées) entre produits/usages énergétiques et ne sont pas actuellement déterminés pour respecter ces écarts de coûts complets. Par exemple, comme l'a analysé la DG Trésor¹²⁸, la tarification actuelle à travers les accises énergétiques ne permet pas de couvrir les externalités¹²⁹ du transport routier : « *En 2015, les prélèvements ne couvraient en moyenne qu'un tiers des externalités de la circulation. Cette sous-tarification concerne la grande majorité des véhicules et des milieux étudiés. Elle est particulièrement marquée en milieu urbain, où les coûts liés aux embouteillages et à la pollution de l'air sont plus importants. Les véhicules diesel présentent un bilan plus dégradé que les véhicules à essence car elles émettent davantage de polluants et bénéficient d'une fiscalité plus faible* ».

2.2.2 Des dépenses fiscales nombreuses présentant un poids important et croissant pour les finances publiques

Pour les cinq fractions de l'accise sur l'énergie, 36 dépenses fiscales ont été identifiées. Dix d'entre elles représentent un montant supérieur à 200 M€, et les cinq plus importantes, qui cumulent 6,32 Md€, atteignent chacune un montant supérieur à 1 Md€ (cf. tableau ci-dessous). Parmi les dix plus importantes dépenses fiscales, huit sont associées à l'ancienne TICPE. Elles sont de quatre ordres : géographique (tarifs réduits en Corse et Outre-Mer), sectorielle (pour le secteur agricole, le transport routier de marchandises, etc.), modale (pour l'aérien, le ferroviaire, etc.) et énergétique (selon le niveau d'incorporation des biocarburants par exemple). Les plus significatives correspondent au secteur des transports¹³⁰ et au gazole non routier¹³¹.

[d'infrastructure M \(debatpublic.fr\)](#). Voir également l'étude de Laurent Meunier, « La circulation routière est-elle bien tarifée ? », Revue du CGDD, novembre 2009.

¹²⁸ « [Les usagers de la route paient-ils le juste prix de leurs circulations ?](#) » | [Direction générale du Trésor \(economie.gouv.fr\)](#)

¹²⁹ Dans l'analyse correspondante, les externalités principales considérées sont la congestion, les pollutions locales, les accidents, les émissions de gaz à effet de serre et les coûts d'infrastructure. 86% des externalités sont couvertes dès lors que la congestion n'est plus prise en compte.

¹³⁰ Par exemple l'exonération pour l'aviation qui représentait 3 Md€ en 2017 d'après le tome 2 des Voies et moyens.

¹³¹ Taux réduit qui bénéficie au secteur du bâtiment et des travaux publics ainsi qu'à l'agriculture.

Tableau n° 6 : Les cinq principales dépenses fiscales liées à l'énergie (en 2021)

<i>Dépense fiscale</i>	Impôt concerné	Évaluation (Md€)	Émissions de CO ₂ associées (Mt)	Soutien en €/tonne de CO ₂
« Outre-mer » (DF 800401) : <i>Taxe spéciale sur la consommation appliquée à l'outre-mer</i>	Ancienne TICPE	1,51	4 ¹³²	377,5
« TRM » (DF 800221) : <i>Remboursement pour le gazole utilisé par les poids lourds, « transport routier de marchandises »</i>	Ancienne TICPE	1,27	33	38,48
« GNR agricole » (DF 800229) : <i>Remboursement pour le gazole utilisé pour les travaux agricoles et forestiers</i>	Ancienne TICPE	1,35	10,6	127,36
« GNR non-agricole » (DF 800201) : <i>Tarif réduit pour le gazole non-routier (GNR) autre que pour les usages agricoles</i>	Ancienne TICPE	1,12	11,2 ¹³³	100
« Hyper-électro-intensifs » (DF 820203) : <i>Tarif réduit pour l'électricité consommée par les installations hyper-électro-intensives</i>	Ancienne TICFE	1,07	25,3	42,29
Total		6,32	84,1	75,15

Source : Cour des comptes, d'après la documentation budgétaire et les statistiques environnementales (MTE, CITEPA).

La mise en rapport du coût de chacune des dépenses fiscales à leur volume d'émissions de CO₂ imputables permet de mettre en évidence le taux de soutien implicite de l'État en €/tonne de CO₂. Ainsi, la dépense fiscale n° 800221 portant sur le remboursement de TICPE pour le transport routier de marchandises (TRM) conduit à un soutien implicite de l'État aux émissions de GES de l'ordre d'environ 38 €/tCO₂ émise, pour un volume d'émissions associées de 33 MtCO₂ par an. Son taux de soutien est relativement faible au regard de la quantité importante d'émissions associées à cette mesure. À l'inverse, la dépense fiscale n° 800401, appliquant un taux réduit de TICPE dans les départements et régions d'outre-mer, présente un taux de soutien aux émissions de GES s'élevant à 377,75 €/tCO₂ émise, pour un volume de 4 MtCO₂ associées.

Fait marquant, le coût de ces cinq dépenses fiscales a significativement augmenté depuis 2012, du fait d'une part de la mise en place d'une réduction de TICFE pour les industries hyper-électro-intensives en 2015 (en lien avec la réforme de la fraction d'accise sur l'électricité)¹³⁴,

¹³² Chiffre donné pour l'année 2019.

¹³³ Chiffre donné pour l'année 2020.

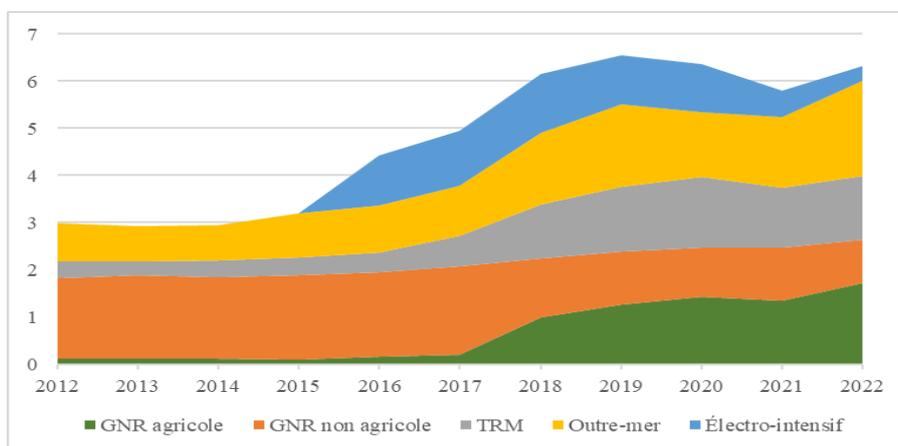
¹³⁴ Articles L.312-63, L.312-64 et L.312-66 du CIBS. Ces tarifs réduits s'inscrivent dans un ensemble de dispositifs de soutien en faveur de l'industrie communément appelé « boîte à outils électro-intensifs ».

d'autre part de la forte hausse du coût de la dépense fiscale liée au transport routier de marchandises. Le montant de ces dépenses fiscales est passé de 5,0 Md€ en 2016 à 6,3 Md€ en 2022, ce qui représente une hausse de 31 % au cours des cinq dernières années.

En 2020, le tarif réduit applicable au gazole utilisé pour le transport routier de marchandises a pourtant été augmenté de 2 €/MWh pour le porter à 45,19 €/MWh. En outre, la loi issue de la convention citoyenne sur le climat¹³⁵ prévoit que le tarif d'accises sur le transport de marchandises devra être aligné sur le tarif de dit « normal » à échéance 2030, sous réserve de la disponibilité de solutions technologiques alternatives. Dans les faits, ces technologies alternatives sont actuellement limitées au recours au gaz naturel. Toutefois la décarbonation du secteur du transport routier est aujourd'hui envisagée à travers l'électrification des véhicules. Or cette technologie est encore très peu développée pour ce type de véhicules¹³⁶, ce qui rend très incertaine la mise en œuvre du rattrapage de fiscalité prévue par la loi.

S'agissant du GNR agricole, la hausse est partiellement faciale puisque cette fiscalité était avant 2017 comprise dans la dépense fiscale globale liée au GNR. Cette dépense fiscale représente toutefois le montant d'aide unitaire le plus élevé (en dehors du taux réduit pour l'outre-mer). Le conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAER) a déjà proposé¹³⁷ en avril 2022 « d'acter la sortie de la détaxation du gazole agricole dès 2023 ou 2024 sur une période de dix ans » et « d'affecter les économies budgétaires résultant de la suppression progressive de cette subvention à l'agriculture à un plan pluriannuel de subvention aux investissements de transition énergétique ».

Graphique n° 12 : Coût des cinq principales dépenses fiscales liées à l'énergie, 2012-2022 (en Md€)



Note : en 2022, les dépenses fiscales relative à l'outre-mer, aux électro-intensifs et le GNR agricoles ont fait l'objet d'un changement de méthode de calcul, conduisant à une réévaluation de la dépense de 589 M€. Le PLF ne détaille toutefois pas ces changements de méthodologie.

Source : Cour des comptes, d'après documents budgétaires.

¹³⁵ Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets, articles 130 et 142.

¹³⁶ Selon le MTECT, les poids lourds électrifiés, par exemple, représentent moins de 0.1% du parc de poids lourds au 1^{er} janvier 2022 : [Données sur le parc de véhicules en circulation au 1er janvier 2022 | Données et études statistiques \(developpement-durable.gouv.fr\)](#)

¹³⁷ [CGAER 21065 Rapport.pdf](#)

La loi de finances pour 2024 a modifié les tendances associées à ces dépenses fiscales dans la mesure où elle¹³⁸ prévoit d'une part l'augmentation progressive du tarif d'accise sur le gazole non routier à usage autre qu'agricole, qui s'élevait à 18,82 €/MWh en 2023, de 5,99c€/L/an, en vue de l'application du tarif normal de 60,75 €/MWh au premier janvier 2030¹³⁹ ; et d'autre part l'augmentation progressive du tarif réduit pour les travaux agricoles, qui s'élevait à 3,86 €/MWh en 2023¹⁴⁰, de 2,85 c€/L/an jusqu'au tarif réduit de 23,81 €/MWh en 2030. Toutefois le Gouvernement a annoncé vouloir abandonner la trajectoire de hausse du gazole non routier pour les travaux agricoles, le 26 janvier 2024.

2.2.3 Une définition contestable des dépenses fiscales liées à l'énergie

L'administration considère qu'une dépense fiscale s'apprécie comme un écart à une norme, de référence¹⁴¹. Toutefois, comme l'a souvent rappelé la Cour¹⁴², cette définition comporte des ambiguïtés. L'administration considère ainsi que l'exonération de taxation du kérosène résulte des normes internationales et européennes, qui s'imposeraient à la France ; cette dérogation représente ainsi selon la DLF une mesure générale et non dérogatoire et ne peut pas être considérée comme une dépense fiscale. Pour cette raison, la DLF a « déclassé » la dépense fiscale associée en 2009¹⁴³, puis l'a retirée de l'information figurant à l'annexe du PLF « Voies et moyens » tome II en 2018.

Cette définition est contestable. D'une part, la norme juridique de référence, selon laquelle la mesure fiscale est considérée comme une dérogation ou non, est souvent fluctuante. Dans le cas du secteur aérien, il y a en réalité plusieurs normes de référence selon que l'aéronef utilisant le carburacteur effectue un vol domestique, intracommunautaire ou international hors Union européenne, et qu'il s'agit d'un véhicule de transport ou d'aviation de tourisme privé¹⁴⁴. Dans le cas du kérosène, seule une norme européenne impose un tarif nul, auquel la France a librement consenti, et elle ne s'applique pas aux vols nationaux (cf. Annexe n° 13), comme l'a régulièrement relevé la Cour depuis de nombreuses années¹⁴⁵.

D'autre part, au regard de l'objectif incitatif de l'accise sur l'énergie en faveur des énergies décarbonées, et eu égard à l'incidence environnementale de la consommation d'énergie carbonée, la norme de référence ne devrait pas être simplement juridique (une catégorie fiscale associée à un tarif), mais environnementale. En ce sens, la Cour a déjà souligné¹⁴⁶ que le fait de ne pas classer comme dépense fiscale la taxation du gazole plus faible que celle de l'essence en France constitue une omission qui fausse l'information du Parlement.

¹³⁸ [LOI n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

¹³⁹ En substitution de la suppression de cet avantage qui devait intervenir au 1^{er} janvier 2024 (après de multiples reports, cf. *supra*) ; cf. article L.312-35 du CIBS

¹⁴⁰ cf. article L.312-60 du CIBS

¹⁴¹ La Cour a quant à elle défini les dépenses fiscales comme « *les pertes de recettes directes fiscales résultant de dérogations fiscales, réductions fiscales ou crédits d'impôt, introduites par voie législative* ». Cour des comptes, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, 2016

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ Qui n'est donc plus intégrée au total.

¹⁴⁴ La taxation est dans ce cas de 59,481 €/MWh en 2023, et la trajectoire prévue de ce tarif est haussière.

¹⁴⁵ Cour des comptes, Référé sur les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie, décembre 2012.

¹⁴⁶ *Ibid.*

La Cour considère ainsi que le champ retenu par l'administration des dépenses fiscales liées à l'énergie est trop restreint et devrait être articulé autour d'une mesure de la performance environnementale et non plus d'une norme uniquement fiscale. Tout écart par rapport à ce qui résulterait de la prise en compte d'un niveau défini d'externalité environnementale (comme les émissions de GES) serait ainsi considéré comme une dépense fiscale. Concernant l'écart entre l'essence et le diesel par exemple, il s'agirait de rapporter l'écart de taxation entre les deux carburants à leur différentiel d'incidence environnementale¹⁴⁷.

Au montant total des dépenses fiscales liées à la fiscalité de l'énergie, il faudrait alors ajouter le coût des dépenses fiscales non-classées dans l'annexe du PLF « Voies et moyens » tome II, comme le différentiel gazole-essence ou les taux réduits de TVA implicites issus de taux réduits d'accise¹⁴⁸, ou déclassées, comme la non-taxation du kérosène, ainsi que les dépenses fiscales calculées de manière favorable, donc au coût pour les finances publiques minoré (cf. *infra*).

Le coût estimé des dépenses fiscales déclassées dépend par ailleurs sensiblement de la méthode de calcul utilisée. Les modalités de calcul retenues par l'administration dans les documents qui en faisaient encore état, et mises en évidence dans une note de l'institut I4CE¹⁴⁹, se fondent sur des normes fiscales de référence plus basses que celles des essences, ce qui conduit mécaniquement à sous-évaluer la dépense fiscale.

A contrario, dans le cadre des estimations conduites sur ces dépenses fiscales déclassées, la Cour a retenu le tarif d'accise applicable à l'essence, soit 76,83 €/MWh¹⁵⁰ en 2021. La réévaluation des dépenses fiscales « aviation » et « maritime » à cette aune donne lieu à des différences de coût de l'ordre respectivement de 1,6 Md€ et 1 Md€ entre 2012 et 2021 (cf. Annexe n° 14). Pour la dépense fiscale « aviation », le coût présenté résulte du choix consistant à appliquer un taux supérieur à ce que prévoit la directive, mais cohérent avec la notion de performance environnementale proposée par la Cour, ainsi qu'avec la trajectoire d'alignement des tarifs applicables aux carburateurs et essence d'aviation avec les essences routières instaurée par la LFI 2023¹⁵¹. Même dans ces conditions, le coût est minoré par rapport au coût réel, puisqu'il faudrait *a minima*, pour obtenir le montant total de la dépense, prendre en compte la TVA non-recouverte sur le carburateur consommé, y compris sur la part accise,

¹⁴⁷ Le niveau de différentiel entre l'essence et le gazole est peu justifiable sur le plan environnemental dans la mesure où, lorsque l'ensemble des gaz à effet de serre sont pris en compte, un véhicule essence émet 6 % de gaz à effet de serre de plus qu'un véhicule diesel similaire selon l'IFPEN (cf. IFPEN, *Etude Emissions Euro 6d-TEMP pour le MTE*, 2020)

¹⁴⁸ L'accise faisant partie de l'assiette de la TVA, une réduction d'accise correspond également à un taux réduit de TVA pour les finances publiques, à condition toutefois que l'énergie concernée soit destinée à un consommateur final qui ne peut donc pas déduire la TVA, contrairement à une entreprise. Ceci n'implique pas que le total des recettes de TVA diminue pour autant, si les consommateurs dépensent l'économie générée sur d'autres biens ou produits eux-mêmes assujettis à la TVA.

¹⁴⁹ I4CE, « Dépenses fiscales défavorables au climat : quelles sont-elles et combien coûtent-elles ? », juin 2022.

¹⁵⁰ 68,29 €/hl, ce qui représente un niveau de tarification de 294 €/tCO₂.

¹⁵¹ Une trajectoire sur deux ans visant à aligner le tarif normal applicable aux carburateurs (42,131 €/MWh jusqu'au 31 décembre 2022) sur le tarif applicable aux essences routières (76,826 €/MWh) a été adoptée, ainsi qu'une trajectoire sur deux ans visant à aligner le tarif d'accise applicable à l'essence d'aviation sur le tarif applicable aux essences routières.

ainsi que la dépense fiscale résultant de l'application d'un taux réduit de TVA de 10 % sur les billets d'avion¹⁵².

Tableau n° 7 : Les principales dépenses fiscales déclassées ou non-calculées dans les documents budgétaires (estimation 2021 – hors TVA)

<i>Dépense fiscale</i>	Impôt concerné	Évaluation (Md€) d'après la méthode de calcul de l'administration	Évaluation (Md€) Méthode Cour
« Maritime » : <i>Exonération de taxe intérieure de consommation (TIC) pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux</i>	TICPE	0,36 ¹⁵³	1,07
« Aviation » : <i>Exonération de TIC pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustibles à bord des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme</i>	TICPE	1,90	2,58
« Autoconsommation des raffineries » : <i>Exonération de TIC pour les productions de produits énergétiques¹⁵⁴</i>	TICPE	0,59 ¹⁵⁵	0,75
<i>Différentiel de « fiscalité » essence-gazole</i>	TICPE	-	3,25
Total		2,85	7,65

Source : Cour des comptes.

L'ensemble des dépenses fiscales déclassées ou non-calculées (c'est-à-dire les dépenses fiscales non référencées) représente un coût d'un peu plus de 8 Md€ en 2021 (en hausse sur la période 2012-2022). Cela conduit à une estimation du montant total de dépenses fiscales liées à l'énergie, incluant les dépenses fiscales non référencées définies relativement à une norme environnementale, de 15,7 Md€. En ne retenant, parmi les dépenses fiscales classées, que celles qui sont défavorables à l'environnement (classifiées comme telles au sein du « budget vert »), on obtient un montant de dépenses fiscales défavorables à l'environnement de 13,6 Md€¹⁵⁶.

Cette absence d'information sur les dépenses fiscales non référencées ne permet pas au Parlement d'appréhender la totalité des dépenses défavorables à l'environnement. Cette absence n'est pas circonscrite au tome II des voies et moyens du PLF, puisque, comme la Cour l'a déjà souligné¹⁵⁷ « les écarts de taxation entre produits énergétiques (entre le gazole et l'essence) et l'exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques pour les avions commerciaux sont par ailleurs exclus du périmètre de cotation [du « budget

¹⁵² En 2022, cette dépense fiscale liée à la TVA non-prélevée dans le secteur aérien en France pourrait s'élever à 2,5 Md€ d'après une étude de l'ONG Greenpeace (« [Aviation Tax Gap](#) », juillet 2023).

¹⁵³ En tome II V&M 2017, ce chiffre s'élevait à 472 M€.

¹⁵⁴ Autoconsommation des raffineries en produits raffinés.

¹⁵⁵ En tome II V&M 2017, ce chiffre s'élevait à 272 M€.

¹⁵⁶ En effet, les dépenses fiscales au bénéfice des hyper électro-intensifs et notamment la dépense fiscale n°820203 est classée comme « non cotée » dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État du PLF 2023.

¹⁵⁷ Cour des comptes, Note thématique « apprécier la contribution de la dépense publique à la transition écologique », 2023.

vert »]¹⁵⁸, alors que leur cotation serait justifiée d'un point de vue environnemental [...] » (cf. Annexe n° 16).

Par souci d'information du Parlement et du citoyen, la Cour recommande à l'administration de prendre en compte ces différentes dépenses fiscales, calculées selon l'écart à une performance environnementale, dans les documents budgétaires y compris dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, au moins à titre d'information (cf. *infra*). Une mission pourrait être confiée à l'inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et au conseil général de l'économie (CGE), afin d'identifier les enjeux méthodologiques associés cette nouvelle définition¹⁵⁹ et de proposer des conventions de calculs sur le sujet.

<p>Recommandation n° 4. (SG MTECT, SG MEFSIN, 2025) : Estimer, dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, les pertes de recettes générées par l'absence de tarification des impacts environnementaux de la consommation d'énergie.</p>
--

2.2.4 Un soutien implicite élevé aux énergies carbonées, qui n'est pas justifié

La Cour des comptes européenne a comparé, pour les pays de l'UE, les subventions¹⁶⁰ aux énergies fossiles au niveau des financements apportés en soutien au développement des énergies renouvelables (EnR) et a relevé que « quinze États membres accordent davantage de subventions aux combustibles fossiles qu'aux énergies renouvelables »¹⁶¹, au premier rang desquels la France, qui occupe la 5^{ème} place dans l'UE, en termes d'excédent de subventions aux énergies fossiles par rapport aux subventions aux énergies renouvelables. Ainsi, selon elle, en 2020, la France a consacré 0,25 point de PIB en plus de soutien budgétaire aux combustibles fossiles qu'aux EnR.

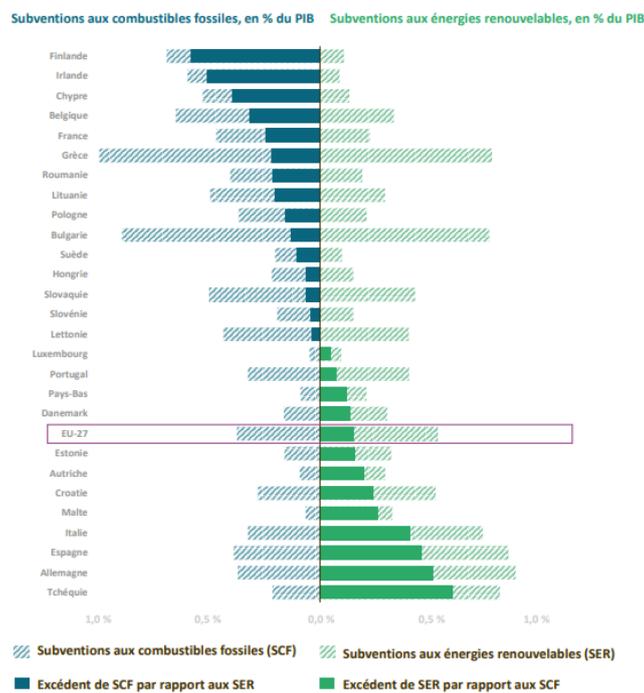
¹⁵⁸ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État.

¹⁵⁹ La question du traitement des produits biosourcés incorporés devra notamment être abordée.

¹⁶⁰ Subventions entendues au sens large, y compris les dépenses fiscales.

¹⁶¹ Cour des comptes européenne, « *Taxation de l'énergie, tarification du carbone et subventions à l'énergie* », 2022, p. 33.

Graphique n° 13 : Niveaux des subventions : comparaison entre les combustibles fossiles et les énergies renouvelables



Source : Cour des comptes européenne

La comparaison des subventions implicites¹⁶² aux combustibles fossiles propres aux dépenses fiscales liées à l'énergie, et des crédits budgétaires de soutiens aux énergies décarbonées (énergie nucléaire comprise)¹⁶³ montre effectivement que la France soutient financièrement davantage les énergies fossiles que les énergies décarbonées. Au total, les subventions implicites aux énergies fossiles ont représenté 0,24 % du PIB et, par extension du périmètre aux dépenses fiscales non référencées, un peu plus de 0,5 % du PIB. En parallèle, l'État a consacré un peu moins de 10 Md€ en 2021 à la production d'énergie décarbonée, soit 0,4 % du PIB, dont environ 8,5 Md€ en soutien aux EnR, et un peu moins de 1,5 Md€ en crédits budgétaires dans la production d'électricité d'origine nucléaire¹⁶⁴. Toutefois, comme l'a rappelé l'OCDE¹⁶⁵ récemment, ces comparaisons doivent *a minima* être interprétées avec précaution, dans la mesure où les écarts entre pays peuvent provenir à titre principal de différences entre les valeurs de référence retenues dans chaque pays pour le calcul des dépenses fiscales.

¹⁶² Une dépense fiscale a le même effet économique qu'une subvention. Les dépenses fiscales sont donc qualifiées de subventions implicites

¹⁶³ Seulement les dépenses fiscales cotées « défavorables » à l'environnement dans le « budget vert » pour 2023 sont prises en compte dans les subventions indirectes aux énergies fossiles. À l'opposé, le montant budgétaire du soutien aux énergies décarbonées inclut les crédits budgétaires cotées « favorables » et étant fléchés au financement des énergies renouvelables et du nucléaire.

¹⁶⁴ D'après les données du budget vert, notamment les dépenses en faveur du CEA et de l'IRSN.

¹⁶⁵ Inventaire de l'OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles 2023, décembre 2023 : « Les estimations des dépenses fiscales peuvent donc croître dans le temps, sous l'effet d'une hausse de l'avantage fiscal accordé (par rapport aux systèmes de référence) ou de la valeur de référence proprement dite. Il pourrait aussi être mal avisé de comparer les dépenses fiscales de plusieurs pays sur cette base en raison des écarts existant entre leurs systèmes fiscaux de référence ».

Si certains écarts de taux entre usages et/ou consommateurs (ayant un usage spécifique du produit) peuvent être justifiés (cf. *supra*), le niveau global des dépenses fiscales sur les énergies fossiles ne l'est pas. La plupart d'entre elles, en ce qu'elles favorisent la consommation d'énergie carbonée par certains consommateurs ou secteurs, va à l'encontre des objectifs environnementaux associés à la fiscalité de l'énergie. Les taux réduits et exonérations ne permettent donc pas d'envoyer un signal-prix adéquat, clair et lisible.

Pourtant, aucune évaluation spécifique de la pertinence du maintien des dépenses fiscales n'a eu lieu dans la dernière décennie¹⁶⁶, comme souligné récemment par la Cour¹⁶⁷. Des missions d'inspection se sont toutefois penchées sur la question, à l'instar de l'IGF¹⁶⁸, en mai 2023. Celle-ci a notamment recommandé de prévoir la convergence des quatre principaux tarifs réduits d'accise avec le tarif normal du gazole, et de relever le tarif normal du gazole afin de le rapprocher progressivement du tarif normal de l'essence.

Par ailleurs, le jaune budgétaire « financement de la transition écologique » attaché au PLF 2020 établissait une liste récapitulative des dépenses fiscales favorables et défavorables à l'environnement. Celle-ci faisait état d'un nombre de dépenses fiscales défavorables à l'environnement, liées à la fiscalité énergétique, dont le nombre de bénéficiaires n'était pas connu, soulignant ainsi l'absence d'évaluation régulière de ces dépenses. Cette information ne figure plus dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État¹⁶⁹.

L'évaluation systématique des dépenses fiscales en général n'est pas réalisée, malgré la présentation, lors de l'examen du PLF pour 2020, d'un programme d'évaluation de près de 70 dépenses fiscales entre 2020 et 2023¹⁷⁰, et l'adoption de l'article 25 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, qui prévoit l'inscription dans le Tome II de l'annexe Voies et moyens d'un programme annuel d'évaluation des dépenses fiscales.

Une démarche de réduction progressive des dépenses fiscales défavorables à l'environnement (exonérations et remboursements partiels de taxe) a toutefois été engagée, en reprenant plusieurs décisions du Conseil de défense écologique dans la loi de finances pour 2020 et les suivantes¹⁷¹. Toutefois les évaluations préalables à ces évolutions ne permettent pas

¹⁶⁶ Dans les évaluations préalables du projet de loi de finances pour 2020, il est ainsi indiqué, concernant le gazole non routier que « Cette dépense fiscale est peu ciblée dans son utilisation et ses conditions de mise en œuvre ne permettent pas d'en apprécier les résultats au regard des objectifs de soutien à l'économie et à l'emploi qu'elle poursuit. ».

¹⁶⁷ Cour des comptes, Note thématique sur les dépenses fiscales, 2023 ; [Note thématique Piloter et évaluer les dépenses fiscales \(ccomptes.fr\)](#) : « Aucune évaluation exhaustive des dépenses fiscales n'a été réalisée depuis plus de dix ans, avec la mise en place par la LPFP 2009-2012 d'un comité ad hoc en vue d'évaluer le stock des dispositifs existant avant le 30 juin 2011 ».

¹⁶⁸ [2023-M-003-03 Rapport Fisc-1.pdf \(finances.gouv.fr\)](#)

¹⁶⁹ Cette information figure dans le tome II de l'annexe sur les voies et moyens du PLF, mais une consolidation dans le rapport sur l'impact environnemental serait utile.

¹⁷⁰ Cf. Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2022, dépenses fiscales, avril 2023 : [Documents | Cour des comptes \(ccomptes.fr\)](#). Le rapport précise que « [une évaluation de] l'exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants (n°800401), estimée à 1,51 Md€ en 2022 [...] était prévue en 2022 mais n'a pas été réalisée. »

¹⁷¹ Notamment majoration de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, dont les recettes sont affectées au financement de l'AFITF (2020) ; réduction de 2 ct€/L du remboursement partiel de TICPE dont bénéficient les transporteurs routiers sur le diesel routier (2020) ; programmation de la suppression du taux réduit dont bénéficie le gazole non routier (hors agriculture, et transports ferroviaire et fluvial) au 1^{er} janvier 2024 ; hausse des taux

d'apprécier leur impact économique¹⁷², rendant difficile l'appréciation de leur juste dimensionnement, et des éventuelles mesures d'accompagnement provisoires qui pourraient être nécessaires.

Une évaluation régulière de la pertinence du maintien des principales dépenses fiscales relatives à la fiscalité de l'énergie devrait être réalisée et reprise dans le cadre du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État.

Comme évoqué *supra*, cette évaluation gagnerait à mettre en perspective les volumes d'émissions de gaz à effet de serre concernés par la mesure. Cette évaluation devrait être accompagnée d'une réflexion sur le calendrier et les modalités d'accompagnement mises en œuvre pour faciliter une réduction ou un abandon progressif de la dépense fiscale, selon les bénéficiaires concernés. Ce suivi permettrait de donner la lisibilité et la visibilité nécessaires aux anticipations des acteurs sur le sujet.

Dans le cadre de ses précédents travaux¹⁷³, la Cour a déjà formulé une recommandation rédigée ainsi : « *Après évaluation, donner de la cohérence à l'ensemble des dispositifs fiscaux relatifs au développement durable en remettant en cause les mesures aux effets contradictoires sur l'environnement* ». Au regard des différents constats présentés ci-dessus, en réponse aux objectifs du projet de loi de programmation pour les finances publiques (LPFP)¹⁷⁴ et en écho aux recommandations du HCC (cf. *infra*), la Cour recommande d'utiliser le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État pour rendre compte de l'impact de ces dépenses et de leurs perspectives d'évolution. L'analyse devrait ainsi être étendue aux moindres recettes définies en écart par rapport à une norme de référence prenant en compte l'ensemble des externalités environnementales (cf. *supra*).

<p>Recommandation n° 5. (SG MTECT et SG MEFSIN, 2024) Ajouter au rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, un volet relatif à l'évaluation du bien fondé et à l'évolution des principales dépenses fiscales ou assimilées relatives à l'énergie, incluant une estimation des volumes de gaz à effet de serre concernés.</p>
--

réduits sur le charbon pour les entreprises soumises à l'ETS et les entreprises non soumises à l'ETS mais concernées par les fuites carbone (LF 2023).

¹⁷² L'évaluation préalable de la réduction du remboursement partiel de TICPE dont bénéficient les transporteurs routiers sur le diesel routier, présentée dans le cadre du PLF 2020, n'indique pas quel est le nombre d'entreprises concernées, leur poids dans l'économie nationale, leur niveau de marge, etc.

¹⁷³ Cour des comptes, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, 2016

¹⁷⁴ L'article 15 du projet de LPFP dispose que : « *En excluant les dépenses liées aux mesures de relance, le ratio entre, d'une part, les dépenses considérées comme défavorables au sens du rapport sur l'impact environnemental du budget, prévu au 6° du I de l'article 179 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et, d'autre part, les dépenses considérées comme favorables et mixtes au sens de ce même rapport diminue au moins de 30 % entre la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour l'année 2022 et le projet de loi de finances pour 2027. Durant cette période, le Gouvernement procède à une évaluation des dépenses budgétaires et fiscales neutres ou non cotées.* »

Recommandation n° 6. (SG MTECT et SG MEFSIN, 2024) Ajouter au rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, un volet relatif à l'évaluation du bien fondé et à l'évolution des principales dépenses fiscales ou assimilées relatives à l'énergie, incluant une estimation des volumes de gaz à effet de serre concernés.

2.3 Une réponse encore insuffisante aux difficultés d'acceptabilité d'une hausse de la fiscalité énergétique

2.3.1 Une fiscalité de l'énergie acquittée par les ménages régressive par rapport au revenu

2.3.1.1 Une fiscalité régressive

L'élasticité-revenu de la consommation d'énergie est relativement faible : la valeur de l'énergie consommée représente une fraction décroissante du revenu des ménages. La fiscalité énergétique étant assise sur le volume de l'énergie consommée, elle renforce le caractère régressif propre de la consommation d'énergie (hors taxes), et la part de la fiscalité énergétique acquittée dans le revenu des ménages décroît donc fortement lorsque le niveau de revenu augmente.

Selon une projection faite par le CGDD en juin 2022 à l'aide du modèle de micro-simulation Prometheus¹⁷⁵, la fiscalité énergétique acquittée atteint 3,9 % du revenu moyen du premier quintile de la distribution des revenus des ménages, tandis que ceux faisant partie des 20 % les plus aisés acquittent des taxes sur l'énergie représentant en moyenne 1,1 % de leurs revenus.

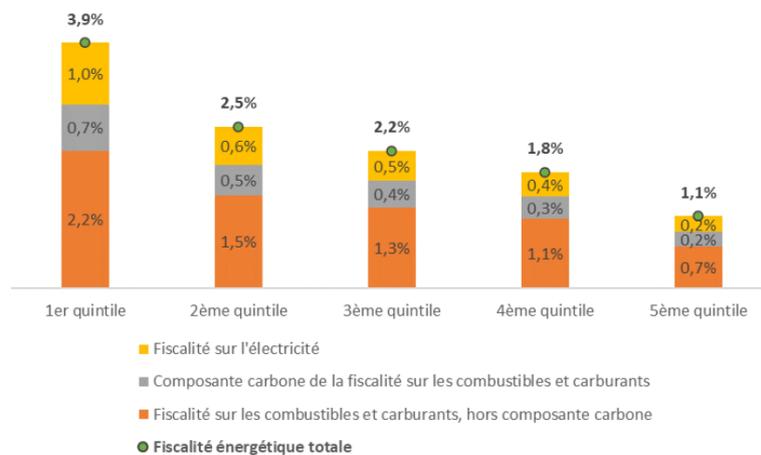
Les moins aisés acquittent donc un impôt qui, en proportion de leur revenu, est environ quatre fois supérieur à celui acquitté par les plus aisés. Ce constat du caractère régressif de la fiscalité énergétique, observé dans tous les pays développés dont la France depuis de nombreuses années¹⁷⁶, est d'autant plus remarquable que les produits énergétiques sont beaucoup plus fiscalisés que les autres types de consommation qui ne supportent en général que la TVA¹⁷⁷. Cet écart serait supérieur si l'on comparait le taux d'imposition des premiers centiles avec celui du dernier centile.

¹⁷⁵ Projet de loi de finances 2024, [Le projet de loi de finances et les documents annexés pour 2024 | budget.gouv.fr](#).

¹⁷⁶ CPO, Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs, mai 2011 (chapitre II) ; La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », CPO, septembre 2019.

¹⁷⁷ Ce n'est pas le cas des autres produits soumis à des accises comme le tabac ou l'alcool comme la fiscalité est par suite fortement régressive par rapport au revenu.

Graphique n° 14 : Part de la fiscalité énergétique dans le revenu total des ménages en 2021 selon leur quintile de revenu (en % du revenu total)



en % du revenu total

Source : CGDD, modèle Prometheus, juin 2023¹⁷⁸.

Or un dispositif fiscal régressif par rapport au revenu est considéré comme injuste par la plupart des Français¹⁷⁹, et son évolution a pu contribuer à alimenter un mouvement tel que celui des « gilets jaunes » de 2018. Le caractère très régressif de la fiscalité de l'énergie par rapport au revenu n'a en effet pas été suffisamment pris en compte lorsque les pouvoirs publics ont introduit, puis augmenté, la fiscalité sur les carburants. Jusqu'à une date récente, les déclarations sur les compensations aux consommateurs les plus vulnérables, étaient ainsi peu présentes dans la communication du gouvernement. Le CPO relevait ainsi en 2019¹⁸⁰ que « [l]es compensations annoncées en 2018 (augmentation du chèque énergie, prime à la conversion, aides à la rénovation énergétique) ne sont pas parues suffisamment lisibles. ».

2.3.1.2 D'autres facteurs d'inégalités

S'agissant des ménages, les effets redistributifs de la fiscalité assise sur la consommation énergétique ne se limitent pas à des effets verticaux, c'est-à-dire affectant la distribution verticale des revenus, des plus faibles au plus élevés. Elle génère également des effets redistributifs horizontaux de grande ampleur qui affectent un ensemble de ménages ayant pourtant le même niveau de revenu (ou de niveau de vie).

À niveau de revenu (ou niveau de vie) identique, la fiscalité de l'énergie affectera ainsi davantage que la moyenne les ménages dont la consommation d'énergie est plus importante et affectera moins ceux dont la consommation d'énergie est plus faible. Les motifs pour lesquels, à revenu identique, la consommation d'énergie des ménages varie sont les suivants : taille du

¹⁷⁸ Cf. rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2024, partie 3.

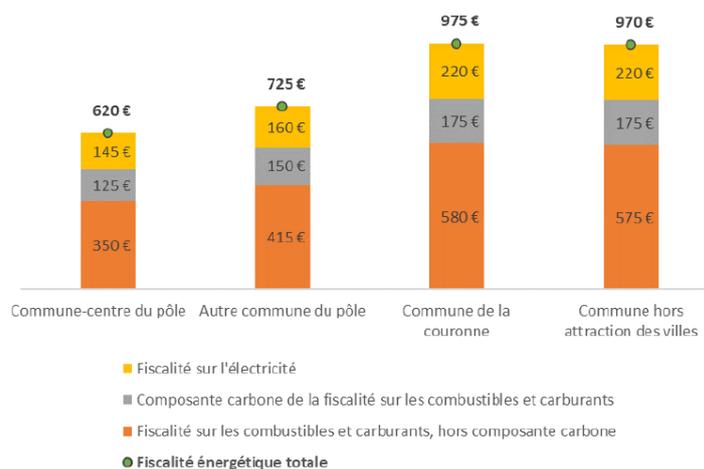
¹⁷⁹ Pour une référence à la perception de l'injustice du système fiscal français, cf. CPO, Baromètre des prélèvements obligatoires, février 2022.

¹⁸⁰ CPO, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, 2019.

ménage, localisation géographique du ménage dans une région où la température s'écarte sensiblement de la température moyenne, recours à un mode de chauffage dont le coût et/ou l'efficacité s'écarte sensiblement de la moyenne, utilisation ou non d'un (ou deux) véhicule(s) pour aller travailler, distance du lieu de travail, existence ou non de modes de transports alternatifs à l'automobile, en particulier collectifs, près du lieu d'habitation, etc.

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État¹⁸¹ rend compte de la dispersion du ratio rapportant la part de la fiscalité énergétique dans le revenu des ménages (ou taux d'imposition énergétique), selon la catégorie de commune où réside le ménage : « *La part de la fiscalité énergétique dans le revenu total moyen est de 2,6 % pour les ménages habitant les communes hors attraction des villes, contre 1,5 % pour les ménages résidant dans les communes-centres du pôles [..]. Globalement, les montants de fiscalité énergétique et leur part dans le revenu total sont en moyenne plutôt décroissants avec la proximité aux communes-centres* ».

Graphique n° 15 : Part de la fiscalité énergétique dans le revenu total des ménages en 2021 selon la catégorie de commune dans laquelle ils résident



Note de lecture : Les ménages résidant au sein des communes situées hors de l'aire d'attraction d'une ville paient en moyenne 970 € de fiscalité énergétique en 2021.

Source : CGDD, modèle Prometheus, juin 2023.

Les effets redistributifs relatifs aux autres facteurs d'hétérogénéité horizontale se cumulent : ainsi, l'introduction d'un facteur climatique telle que la température annuelle moyenne dans la commune de résidence entrainerait une augmentation des écarts des taux d'effort à l'intérieur de chaque type d'aires d'attraction, augmentant par conséquent la dispersion des taux d'effort des ménages. De même, une décomposition plus fine introduisant la distance entre le lieu de travail et le domicile augmenterait l'hétérogénéité des taux d'effort des ménages demeurant à l'intérieur de chaque aire d'attraction.

¹⁸¹ Projet de loi de finances 2024, [Le projet de loi de finances et les documents annexés pour 2024 | budget.gouv.fr](https://www.budget.gouv.fr)

2.3.1.3 La difficile compensation de ces effets hétérogènes

L'hétérogénéité de la consommation énergétique des ménages, sa part en moyenne décroissante dans le revenu des ménages et l'ampleur des effets redistributifs horizontaux qu'emporte la fiscalité élevée qui lui est applicable, expliquent la difficulté à apporter des compensations adéquates et *a fortiori* la faible acceptabilité d'une hausse de cette fiscalité. La France se caractérise ainsi par une part d'opinions favorables à la fiscalité énergétique assez faible parmi les pays de l'OCDE¹⁸². Toutefois, la France n'est pas le seul pays dans lequel des hausses de taxes énergétiques ont pu être contestées : en 2018, en Suède, ont également eu lieu des manifestations d'opposition à la taxation des carburants.

La fiscalisation de l'énergie consommée par les ménages contredit de fait deux principes de justice fiscale aux fondements constitutionnels : le principe selon le taux d'imposition doit croître avec le niveau de revenu (ou de vie), puisque cette fiscalité n'est ni progressive, ni même proportionnelle au revenu, mais régressive ; le principe selon lequel à niveau de revenu (ou de vie) égal, l'imposition doit être la même.

L'ampleur des effets redistributifs horizontaux, elle-même liée à la forte hétérogénéité de la consommation énergétique des ménages ayant un même niveau de revenu (ou de vie), a pour conséquence que l'attribution d'une aide forfaitaire qui ne dépendrait que du niveau de vie des membres du ménage, même si elle était accordée à tous les ménages, ne permettrait pas de compenser les écarts de taux d'imposition des ménages ayant pourtant le même niveau de revenu (ou de vie). Le mécanisme le plus courant permettant de compenser la perte de revenu (ou de niveau de vie) résultant de l'augmentation des taxes sans annuler l'effet du signal-prix, est un transfert de type forfaitaire¹⁸³ dont le montant par ménage serait fonction de sa composition (en nombre d'unités de consommation¹⁸⁴). Ce type de compensation ne résout pas les problèmes d'hétérogénéité horizontale évoqués. C'est la raison pour laquelle Cour a fait observer que le chèque énergie, qui répond aux caractéristiques d'un mécanisme de compensation tel que mentionné ci-dessus, ne peut à lui seul compenser les effets redistributifs affectant négativement et de façon importante le niveau de vie d'une partie importante des ménages¹⁸⁵. Toutefois, comme analysé par le CPO¹⁸⁶, « *Les modalités de compensations complexes* » [...] *ne font pas beaucoup mieux au regard du gain déjà opéré par la modalité de compensation n° 1 reposant sur le seul revenu* ».

Si l'objectif d'un mécanisme de compensation était de limiter le nombre de ceux qui pâtiraient fortement d'une augmentation de la fiscalité énergétique, celui-ci ne devrait alors pas seulement prendre en compte le niveau de vie, mais l'ensemble des facteurs expliquant, à niveau de vie égal, l'hétérogénéité de la consommation énergétique des ménages, facteurs sur lesquels ils n'ont pas ou peu de prise. Ces facteurs étant nombreux, la mise au point d'un mécanisme de compensation apparaissant comme juste est particulièrement complexe. De fait, à ce jour, les administrations concernées n'ont pas réussi à élaborer un tel mécanisme, même en se

¹⁸² CPO, Le consentement à la fiscalité environnementale, rapport particulier n°1, 2022, p.53.

¹⁸³ Cf. Travaux de Douenne précités

¹⁸⁴ Prendre en compte le nombre d'unité de consommation du ménage permet de neutraliser les différences de niveau de vie qu'emporte la composition du ménage. C'est le mécanisme retenu pour le chèque énergie. Cf. Rapport de la Cour sur le chèque énergie. Ne pas le faire conduirait à avantager les ménages ne comportant qu'un membre par rapport à ceux en comportant plusieurs.

¹⁸⁵ Cour des comptes, *Le chèque énergie*, février 2022.

¹⁸⁶ CPO, La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique, 2019

limitant à l'objectif d'éviter les préjudices les plus extrêmes nés d'une augmentation de la fiscalité énergétique¹⁸⁷.

Toutefois, ces compensations peuvent également prendre d'autres formes que celles d'un transfert de type forfaitaire aux ménages. En particulier peuvent être envisagés des subventions aux investissements destinés à favoriser la substitution d'énergies fossiles ou l'efficacité énergétique. Cette perspective, déjà amorcée dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, mériterait d'être complétée, en particulier par une analyse du nombre des ménages les plus impactés par d'éventuelles évolutions de la fiscalité énergétique, que les dispositifs d'accompagnement à l'investissement permettraient de toucher.

D'autres pistes pourraient également être étudiées. Une compensation intégrale et individualisée de la hausse de la fiscalité pour les ménages permettrait par exemple d'envisager de très fortes hausses de prix tout en étant indolore pour leur budget. Cette hausse de la fiscalité, donc du prix acquitté, ne générerait alors plus qu'un effet de substitution sans générer d'effet revenu.

Compte tenu de l'impact majeur sur les volumes des produits énergétiques consommés (et donc des émissions de gaz à effet de serre afférentes), que permettrait une telle modification de la fiscalité, la Cour estime utile que l'administration explore de nouvelles modalités de compensation possibles au bénéfice des ménages.

2.3.2 Des efforts de transparence et une communication publique sur l'acceptabilité insuffisants

Entre 2012 et 2022, la prise en compte de l'acceptabilité des redevables vis-à-vis de la fiscalité a évolué. Vue au début de la période comme allant de soi, du fait des effets bénéfiques des recettes dégagées sur l'économie en général, elle a été progressivement intégrée comme l'une des contraintes à prendre en compte pour renforcer le consentement à l'impôt, notamment à partir de la crise des « gilets jaunes » (2018). Toutefois, centrés sur la transparence dans l'utilisation des recettes, le discours et les pratiques ne se sont pas révélés suffisants pour assurer, à ce jour, une meilleure acceptation de l'outil fiscal.

2.3.2.1 La notion de « double dividende » centrée sur des gains sur la fiscalité du travail

La fiscalité de l'énergie, et plus généralement la fiscalité environnementale, était initialement vue comme allant de soi, du fait des effets bénéfiques des recettes dégagées sur l'économie en général. En effet, la fiscalité énergétique est fréquemment vue comme un levier du « double dividende » (cf. encadré). Dans cet esprit, à partir de 2014, la mise en place d'une composante carbone, l'élaboration de sa trajectoire et l'anticipation d'une augmentation du

¹⁸⁷ Les ménages concernés par ces préjudices étant communément appelé les « grands perdants » de l'augmentation de la fiscalité énergétique.

rendement lié, ont conduit les pouvoirs publics à utiliser les ressources fiscales dégagées pour financer le dispositif du « crédit d'impôt compétitivité emploi » (CICE)¹⁸⁸.

Le « double dividende »

La notion de « double dividende » traduit l'idée qu'une augmentation de la fiscalité portant sur les énergies fossiles est susceptible de produire simultanément deux types d'augmentation du bien-être social pour la collectivité : non seulement un gain environnemental sous forme de diminution des émissions de gaz à effet de serre (objectif premier de l'augmentation et premier « dividende »), lequel résulte directement de l'effet du signal-prix sur les consommateurs d'énergie fossiles, mais également un gain de bien-être social (le second « dividende »), disjoint du premier, et permis par une affectation pertinente des ressources obtenues par l'augmentation de la fiscalité portant sur les énergies fossiles.

Comme le notait le Conseil économique pour le développement durable (CEDD) en 2009¹⁸⁹, l'utilisation des recettes de la fiscalité environnementale peut *a priori* cibler n'importe lequel des objectifs de politique publique : réduction de la dette, financement du système social, soutien à l'innovation, réduction d'autres impôts, etc.

Le cas le plus souvent examiné pour l'obtention du second « dividende » est celui où ces recettes sont utilisées pour réduire les distorsions introduites par la fiscalité contributive, et en particulier celles causées par les prélèvements sociaux qui pèsent sur les revenus du travail : d'après les principaux travaux, ce serait le moyen le plus simple de maximiser ce second dividende, dans un contexte où la France connaît un niveau significatif de chômage structurel depuis une quarantaine d'années.

Généralement, on part aussi de l'hypothèse d'une stabilité du montant total des prélèvements. Pourtant, l'atteinte du dividende environnemental suppose que l'augmentation de la fiscalité énergétique conduit à une baisse des consommations de produits fossiles et donc à une baisse des émissions de gaz à effet de serre, réduisant ainsi l'assiette des taxes et donc leur rendement.

Certaines parties prenantes consultées par les pouvoirs publics partagent cet avis. Lors d'une délibération du CNTE en novembre 2018, le collègue des employeurs a rappelé « *la nécessité de compenser toute augmentation de la fiscalité écologique par une baisse de la fiscalité sur le travail pour que la loi d'orientation reste à iso-fiscalité* »¹⁹⁰. L'objectif est ainsi de mobiliser les ressources de la fiscalité de l'énergie pour favoriser la croissance. Toutefois, le comité pour la fiscalité écologique avait insisté, dans son avis du 13 février 2014, sur le besoin de compensation des ménages, notamment les plus vulnérables.

Il apparaît cependant qu'aucun exemple ne démontre la réalité du « double dividende ». L'exemple de la Suède, où une taxe carbone existe depuis les années 1990, permet tout au plus de dire que la mise en place d'une fiscalité carbone, qui a bien réduit les émissions de GES, n'est pas allée de pair avec une baisse de la croissance¹⁹¹, sans qu'il ne soit possible de l'attribuer au second dividende.

¹⁸⁸ Cf. Rapport de l'Assemblée nationale lors de la discussion du PLF 2014 : « *Comme annoncé par le Gouvernement au moment de l'examen du projet de loi de finances rectificative de fin d'année 2012, le produit de cette nouvelle imposition aurait vocation à financer l'allègement du coût du travail permis par le crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE). Cette affectation répond à la logique de « double dividende », qui permet de mobiliser l'outil fiscal pour décourager les comportements portant atteinte à l'environnement et, dans le même temps, pour encourager l'emploi et réduire le chômage.* ».

¹⁸⁹ CEDD, « [Taxe carbone. Recyclage des recettes et double dividende](#) », 2009.

¹⁹⁰ CNTE, Délibération n° 2018-05 précitée, 13 novembre 2018.

¹⁹¹ Les émissions de GES ont été réduites de 25 % depuis 1991 tandis que le PIB a augmenté de 75 %.

Certains travaux d'économistes, sur le seul exemple des États-Unis, montrent par ailleurs que le « double dividende » peut avoir des effets négatifs sur les plus modestes. L'utilisation des ressources de la fiscalité de l'énergie pour baisser le coût du travail, par rapport à une politique prenant en compte l'hétérogénéité des agents, aurait ainsi conduit à une perte de bien-être aux États-Unis pour les quatre premiers déciles pendant soixante-dix ans, tandis que les quatre derniers déciles, soit les ménages les plus aisés, profiteraient d'une telle politique à court, moyen comme à long terme¹⁹².

2.3.2.2 Un discours désormais centré sur l'utilisation des recettes

Si la volonté de rendre plus transparente l'utilisation des recettes de la fiscalité de l'énergie est ancienne, ayant présidé par exemple à l'instauration du compte d'affectation spéciale « transition énergétique » en 2016¹⁹³, l'épisode des « gilets jaunes » marque toutefois une césure dans le discours et les pratiques relatifs à la fiscalité de l'énergie et son produit. À part de 2019 en effet, une importance nouvelle est donnée à la transparence de l'usage des recettes, notamment par les premiers jaunes budgétaires sur le sujet¹⁹⁴ puis par la publication du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, dont la première édition date de 2020 (pour le PLF 2021) et dont les chapitres 2 et 3 retracent respectivement « l'ensemble des financements de la transition énergétique » et « la fiscalité environnementale », y compris la fiscalité énergétique. Chaque année, cette annexe au projet de loi de finances permet non seulement de coter les dépenses fiscales selon leur incidence environnementale, mais également de renseigner l'incidence économique de la fiscalité de l'énergie sur les ménages et de mettre en balance les revenus tirés de cette fiscalité non-affectés aux collectivités, appelés « recettes environnementales destinées à l'État », et les moyens dégagés pour la transition énergétique, dits « dépenses vertes et mixtes du budget général de l'État ».

Ces efforts liés à la transparence dans l'utilisation des recettes de la fiscalité de l'énergie ne sont toutefois pas suffisants. D'une part, les contribuables méconnaissent souvent les dispositifs de compensation mis en place, ou en sous-évaluent significativement le montant¹⁹⁵, ce qui justifierait un renforcement des moyens de communication et une mise en évidence des montants liés.

Enfin, l'affectation d'une partie de la fiscalité énergétique à d'autres entités que l'État peut réduire la visibilité et la transparence des moyens reçus et dégagés en faveur de la transition énergétique. Il pourrait être envisagé, dans l'effort de simplification en cours de la fiscalité

¹⁹² T. Douenne, A. J. Hummel et M. Pedroni, « Optimal Fiscal Policy in a Climate-Economy Model with Heterogeneous Households », *Social Science Research Network*, mars 2023.

¹⁹³ Le CAS « TE », créé en 2016 en lien avec la réforme des charges du service public de l'énergie, permettait de porter les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables par affectation d'une part de TICPE et de TICCC, et d'identifier ainsi directement le montant de ces aides issues d'une part du rendement de la fiscalité de l'énergie. Ne respectant pas l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le CAS a été supprimé au 1^{er} janvier 2021.

¹⁹⁴ Depuis l'article 206 de la loi n°2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019

¹⁹⁵ M. Mildenberg, E. Lachapelle, K. Harrison et I. Stadelmann-Steffen, „Limited Impacts of Carbon Tax Rebate Programs on Public Support for Carbon Pricing”, *Nature Climate Change*, 2022.

énergétique, d'affecter l'ensemble de son produit à l'État, en contrepartie d'une affectation plus importante de la TVA aux collectivités pour assurer la neutralité de l'opération¹⁹⁶.

2.3.2.3 Les conditions pour une meilleure acceptabilité de la fiscalité de l'énergie

Plusieurs travaux récents se sont penchés directement ou indirectement sur les conditions d'une évolution de la fiscalité énergétique. Ils insistent notamment sur l'importance d'une adhésion plus large en faveur de la transition énergétique¹⁹⁷, et sur les processus de concertation à mettre en œuvre à cette fin¹⁹⁸. Trois conditions semblent devoir être remplies pour renforcer l'acceptabilité de la fiscalité de l'énergie par les contribuables.

Tout d'abord, la prévisibilité des dispositifs fiscaux, incluant celle de la sortie des dépenses fiscales, sans être propre à la fiscalité énergétique, constitue un élément clé de l'acceptabilité fiscale. S'il ne s'agit pas d'une condition suffisante, comme le prouve le rejet de la hausse de la composante carbone¹⁹⁹, l'absence de prévisibilité est toutefois dommageable, notamment pour les entreprises. Les pouvoirs publics pourraient ainsi utilement présenter les trajectoires d'abandon de dispositifs fiscaux liés à l'énergie et défavorables à l'environnement, mais également conclure des contrats de transition énergétique avec les secteurs-clé concernés, sur le modèle des « partenariats climatiques » danois (cf. *supra*).

Ensuite, l'existence d'alternatives décarbonées à un coût abordable est centrale. Les coûts relatifs des transports pour les ménages révèlent ainsi des déséquilibres entre modes de transports, à rebours de leur incidence environnementale²⁰⁰, ce qui alimente les critiques des organisations non gouvernementales œuvrant pour la préservation de l'environnement²⁰¹. La DG Trésor considère d'ailleurs qu'il existe désormais « *un décrochage entre la tarification et les externalités du secteur, notamment sous l'effet de la croissance de la valeur d'action pour le climat conjuguée à la stabilité des prélèvements sur le secteur* ». Ce constat plaide, en sus des justifications précitées, pour un rééquilibrage de la fiscalité sur le secteur aérien, au-delà des mesures de limitation des vols intérieurs mises en place par la loi climat-résilience²⁰².

¹⁹⁶ Cette piste n'est pas contradictoire avec l'objectif récemment rappelé par le CPO de recentrer la TVA sur son objectif de rendement ; cf. CPO, *La TVA, une taxe à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, 2023.

¹⁹⁷ A. Dechezlepretre, A. Fabre et S. Stanctcheva, « [Les Français et les politiques climatiques](#) », Note du CAE, juillet 2022. Ces travaux montrent que le soutien de la population envers la transition énergétique dépend de : l'efficacité de la politique énergétique et climatique ; ses effets redistributifs ; ses effets sur son ménage (niveau individuel).

¹⁹⁸ ADEME, *Analyse des conditions de reprise d'une valeur équitable du carbone*, 2022 ; [valeur-carbone-equitable-202207.docx \(ademe.fr\)](#)

¹⁹⁹ Même si sur ce sujet, d'autres éléments ont pesé dans la crise des « gilets jaunes » : le coût direct que représente cette fiscalité pour l'individu ou l'entreprise ; la régressivité (apparente ou ressentie) de la fiscalité ; l'incidence économique attendue comme défavorable ; les doutes sur l'efficacité climatique de telles mesures fiscales (avec le sentiment qu'il s'agit davantage d'une fiscalité de rendement).

²⁰⁰ Cour des comptes, [Le maillage aéroportuaire français](#), juin 2023. Un trajet Paris-Toulon émet par exemple entre 30 et 37 fois moins de GES en train qu'en avion.

²⁰¹ Une étude de Greenpeace a ainsi souligné le fait que les prix des billets de train étaient en moyenne 2,6 fois plus chers que les billets d'avion pour des trajets au départ de la France, en direction d'une destination nationale ou européenne ; Greenpeace, [Ticket prices of planes vs. trains](#), juillet 2023.

²⁰² Loi n°2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

Enfin, la question de la justice fiscale apparaît essentielle, notamment en matière climatique et énergétique. Cette demande s'est notamment exprimée lors du grand débat qui a suivi la crise des « gilets jaunes »²⁰³, et a été objectivée par une enquête de l'ADEME, dont il ressort que les Français privilégient une plus grande contribution des plus hauts revenus à la transition énergétique, la fin des dépenses fiscales ainsi qu'éventuellement une taxe carbone²⁰⁴, en lien étroit avec la présence de services publics sur le territoire²⁰⁵. Or, les Français les plus modestes émettent 2,18 fois moins de GES (en termes d'empreinte carbone) que les Français les plus aisés selon l'OFCE²⁰⁶ tandis que le poids de la fiscalité de l'énergie n'est qu'1,57 fois plus élevé entre le premier et le dernier quintile de revenus²⁰⁷. Il serait ainsi justifié que le taux effectif d'imposition lié à l'énergie soit au moins proportionnel, voire progressif au regard des revenus. Toutefois la mise en œuvre d'une tarification relative aux émissions de GES et à l'incidence environnementale des pratiques des individus, selon leurs revenus, poserait un certain nombre de difficultés opérationnelles, à l'instar du concept de « carte carbone »²⁰⁸. À défaut, une réflexion pourrait être menée pour la création d'une imposition exceptionnelle sur les plus hauts revenus et/ou plus hauts patrimoines, compensant les déséquilibres en termes d'incidence fiscale de la fiscalité de l'énergie, et permettant de financer les investissements en faveur de la transition énergétique, comme le suggère un rapport récent de France Stratégie²⁰⁹.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les institutions publiques qui s'intéressent à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique et climatique soulignent à la fois le rôle essentiel de la fiscalité énergétique dans l'atteinte de ces cibles et sa complémentarité avec les autres outils de politique publique

²⁰³ Cf. ADEME, Le grand débat national : quelles perspectives pour la TEE ?, 2019 : « *La demande de justice et d'équité en matière fiscale revient de façon récurrente dans les contributions. Le « ras-le-bol fiscal » est plus alimenté par le sentiment d'inégalité face à l'impôt que par le refus de contribuer aux charges de service public.* » ; cf. Crédoc, Etude sur les contributions au « vrai débat » en liaison avec la fiscalité et l'environnement, 2020 : « *En définitive, les contributions du Vrai débat étudiées (portant sur les questions de fiscalité, d'environnement, d'équité sociale) convergent très majoritairement vers l'attente d'un Etat plus présent, qui régule, protège, redistribue, et demande un effort fiscal plus important aux catégories les plus aisées de la population.* »

²⁰⁴ [Les Français plébiscitent une action forte contre le réchauffement climatique de la part des pouvoirs publics, ADEME Presse](#) : « *les Français attendent un système fiscal plus juste, qui se matérialiserait d'abord par une plus grande contribution des hauts revenus au financement de la transition (37%, +7 points par rapport à 2022), [...] et par la suppression des niches fiscales (22%, -3pts) [...]. Sous certaines conditions d'affectation des recettes (financement des mesures en faveur de la transition, redistribution aux catégories modestes et moyennes, baisse d'autres impôts), plus d'un Français sur 2 (56%, -1 pt par rapport à 2022) pourrait accepter de s'acquitter d'une taxe carbone* »

²⁰⁵ L'enquête montre également que : « *après une année marquée par l'envolée des prix de l'énergie, la part des Français prêts à payer plus de taxes sur les carburants, le gaz naturel et le fioul domestique est en baisse et ne concerne que 13% des personnes interrogées [...]. Une réticence particulièrement marquée chez les personnes ayant l'impression de vivre sur un territoire délaissé par les pouvoirs publics* »

²⁰⁶ Paul Malliet, « L'empreinte carbone des ménages français et les effets redistributifs d'une fiscalité carbone aux frontières », OFCE, janvier 2020.

²⁰⁷ Sans prendre en compte les mécanismes de compensation (par exemple le chèque énergie).

²⁰⁸ « [La carte carbone peut-elle être simple, efficace et juste ?](#) » | [economie.gouv.fr](#)

²⁰⁹ S. Mahfouz, J. Pisani-Ferry, *op. cit.*, France Stratégie, mai 2023. Cet impôt permettrait de financer les dépenses à venir pour assurer la transition énergétique et « *pourrait notamment prendre la forme d'un prélèvement exceptionnel, explicitement temporaire et calibré ex ante en fonction du coût anticipé de la transition pour les finances publiques, qui pourrait être assis sur le patrimoine financier des ménages les plus aisés* ».

(réglementation, subventions, etc.). L'apport escompté de la fiscalité de l'énergie en tant que telle, ou en lien avec d'autres outils de politique publique, dans la réduction des émissions de GES ou de la consommation d'énergie, n'est toutefois pas précisément établi dans les documents de programmation et sa complémentarité avec les autres outils de politique publique n'est pas documentée. Une meilleure restitution de la contribution de la fiscalité énergétique à l'atteinte des cibles de la politique énergétique et climatique est ainsi souhaitable.

L'éclairage de la complémentarité de la fiscalité de l'énergie avec le dispositif de quotas carbone européen est par ailleurs nécessaire dans la mesure où 21,5 % de la consommation des entreprises est couverte par le système ETS, avec une tarification estimée à plus de 20 €/MWh, alors que les 78,5 % restant relèvent de la fiscalité de l'énergie, dont les taux moyens par secteur sont beaucoup plus faibles. Ainsi que la comparaison de son niveau avec le signal prix implicite du carbone que le marché des quotas fait peser sur certains secteurs pourrait également être améliorée.

Pourtant, la réflexion sur ces sujets est d'autant plus nécessaire que la structure de la fiscalité de l'énergie est aujourd'hui peu adaptée aux objectifs énergétiques et climatiques de la France, dont elle peut même contrarier l'atteinte du fait de dépenses fiscales larges, en croissance de 31% sur les cinq dernières années et pourtant minorées dans les documents budgétaires. Le montant des dépenses fiscales relatives à la fiscalité énergétique et classées comme défavorables à l'environnement dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État s'établit à 5,9 Md€. Toutefois, en élargissant la notion de dépense fiscale à une mesure de performance environnementale, le coût cumulé de ces dispositifs défavorables à l'environnement liés à l'énergie s'élèverait à 13,6 Md€. Pouvant s'apparenter à des soutiens implicites aux énergies carbonées, ces dispositifs devraient être mieux évalués par l'administration et remis en cause quand leur incidence sur l'environnement est défavorable et qu'aucune justification économique étayée ne les sous-tend. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État devrait être encore amélioré pour rendre compte et justifier de façon étayée des évolutions passées et à venir de la fiscalité énergétique.

En revanche, l'incidence des taxes énergétiques sur les ménages et les entreprises est de mieux en mieux connue. Les ménages en 2022 s'acquittent notamment d'une tarification moyenne de 27 €/MWh, soit presque deux fois plus que le niveau moyen de 14 €/MWh valable pour les entreprises et l'administration. La fiscalité énergétique s'avère en outre régressive pour les ménages : la fiscalité acquittée atteint 3,9 % du revenu moyen du premier quintile de la distribution des revenus des ménages, tandis que ceux faisant partie des 20 % les plus aisés acquittent des taxes sur l'énergie représentant en moyenne 1,1 % de leurs revenus. Enfin, malgré des efforts en faveur d'une plus grande transparence dans l'utilisation des recettes, les décisions prises ont encore insuffisamment tenu compte de l'acceptabilité par la population des hausses de la fiscalité énergétique. Une meilleure prévisibilité des dispositifs fiscaux, le soutien aux alternatives décarbonées et l'accent mis sur la justice fiscale, devraient être davantage privilégiés.

3 DES ORIENTATIONS STRUCTURANTES À DÉFINIR POUR L'AVENIR

L'architecture actuelle de la fiscalité de l'énergie en France présente des incohérences au regard du droit européen auxquelles il importe de remédier. Par ailleurs, prenant en considération des chantiers européens en cours conduisant à remettre en cause les soutiens aux énergies fossiles, mais aussi des évolutions attendues en termes d'usage ou de prix de l'énergie, les études récentes²¹⁰ insistent sur la nécessité, en lien avec d'autres outils de tarification du carbone, de revoir l'architecture de la fiscalité de l'énergie en France.

3.1 La nécessité de prendre en compte les chantiers européens achevés ou en cours

3.1.1 Les ajustements de l'architecture fiscale française au regard du droit européen

3.1.1.1 Une adéquation imparfaite avec la directive actuelle sur la taxation de l'énergie

Comme le note la direction de la législation fiscale (DLF), les niveaux actuels de taxation de l'énergie ne sont pas tous compatibles avec la directive sur la taxation de l'énergie. Le niveau du tarif réduit du transport par taxi est ainsi inférieur de près de 3 €/MWh²¹¹ aux niveaux minimaux de taxation prescrits, sans être justifié par une exposition du secteur à la concurrence internationale, en contradiction avec le droit européen depuis 2010.

Les tarifs particuliers de fraction sur les produits énergétiques accordés aux carburants E10, E85, ED95 et B100 (produits incorporant les biocarburants) soulèvent des problèmes de conformité au droit européen depuis 2020. Comme l'a déjà relevé la Cour, le niveau de réduction de taux n'est pas dûment documenté²¹² et dans certains cas, comme pour le carburant E85, le niveau de taxation est inférieur aux minima de taxation européen. Une augmentation progressive de ces taux semble indispensable (cf. Annexe n° 17).

Enfin, les majorations régionales sur les essences et le gazole²¹³ ne sont pas conformes à la directive taxation de l'énergie²¹⁴, qui ne prévoit pas la possibilité de moduler le tarif des produits énergétiques sur le territoire des États-membres (hors outre-mer) (cf. *infra* concernant

²¹⁰ S. Mahfouz, J. Pisani-Ferry, « L'action climatique : un enjeu macroéconomique », France Stratégie, novembre 2022.

²¹¹ Le taux minimal pour le gazole prévu à l'article 5 de la directive est ainsi de 33,0 €/hl, contre 30,2 €/hl actuellement en France.

²¹² Cour des comptes, *La politique de développement des biocarburants*, observations définitives, 2021.

²¹³ Prévues à l'article L. 312-39 du CIBS.

²¹⁴ En revanche, la minoration existant en Corse et prévue à l'article L. 312-41 du CIBS a été rendue possible par une décision d'exécution (UE) 2019/372 du Conseil du 5 mars 2019.

l'évolution des taxes locales sur l'électricité). La suppression de ces majorations pourrait se faire par une hausse très limitée de la fraction de l'accise sur les produits énergétiques, étant donné qu'en 2022, seule l'Île-de-France disposait d'un taux plus élevé que les autres régions²¹⁵.

Rappel du droit n° 1 : (DLF) Mettre les tarifs d'accise réduits ou particuliers en conformité avec la directive relative à la taxation de l'énergie (n°2003/96 CE), et, à la même fin, supprimer les majorations régionales sur les produits énergétiques.

3.1.1.2 Une évolution des taux réduits de TVA à enclencher

S'agissant des règles régissant la TVA, tant la jurisprudence européenne que la récente révision de la sixième directive TVA d'avril 2022²¹⁶ imposent de mettre fin au système dual entre la TVA pesant sur l'abonnement²¹⁷ et la TVA pesant sur la consommation, comme l'a rappelé le CPO²¹⁸. La révision de la directive conduit également à supprimer d'ici le 1^{er} janvier 2030 les taux de 5,5 % sur l'abonnement au gaz naturel et de 10 % sur la livraison de bois de chauffage.

L'unification des taux des différentes composantes des offres d'électricité et de chaleur, conformément au principe de « prestation unique » retenu par la jurisprudence européenne²¹⁹, permettrait ainsi d'éviter un contentieux devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Si ces taux peuvent demeurer au taux réduit de 5,5 % (sauf pour le gaz) ou au taux intermédiaire de 10 % en vertu de la nouvelle directive, il faudrait justifier le fait de ne pas aligner ces taux sur le taux normal de 20 %, en prenant toutefois en considération l'impact de cette hausse sur les ménages²²⁰. S'agissant du chauffage urbain, une attention particulière devrait être portée à l'établissement du taux de TVA révisé, dans la mesure où il existe déjà un taux réduit sur la fourniture²²¹.

Les pouvoirs publics devraient dans tous les cas inscrire ces évolutions dans un calendrier donnant de la visibilité aux acteurs, et compatible avec d'une part les échéances prévues par les textes européens, d'autre part la volonté d'éviter un contentieux.

²¹⁵ La région Auvergne-Rhône-Alpes applique toutefois un taux légèrement plus faible que les autres régions françaises.

²¹⁶ Directive 2022/542 du 5 avril 2022.

²¹⁷ La France applique un taux réduit de 5,5% de TVA à la part des factures d'électricité correspondant aux abonnements relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale inférieure ou égale à 36 kilovoltampères, d'énergie calorifique et de gaz naturel combustible, distribués par le réseau, ainsi qu'à la fourniture de chaleur lorsqu'elle est produite au moins à 50% à partir de la biomasse, de la géothermie, de l'énergie solaire thermiques, des déchets et d'énergie de récupération.

²¹⁸ C. Grégoire et P.-A. Veillon, *La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) face aux défis socioéconomiques*, CPO, rapport particulier n° 5, décembre 2022.

²¹⁹ Dans un arrêt rendu le 18 janvier 2018 (C-463/16), la Cour de justice de l'Union Européenne a eu l'occasion de préciser un précédent arrêt (8 mai 2003, C-384/01). Selon la jurisprudence de la CJUE, le dispositif dual de TVA français revient à décomposer artificiellement une prestation unique.

²²⁰ Pour un particulier bénéficiant d'un abonnement pour une puissance de 9 kVA, aux tarifs réglementés de vente de l'électricité, le passage d'un taux de TVA de 5,5 % à 20 % induirait un surcoût annuel de 25,8 € (13 % d'augmentation sur le coût de l'abonnement).

²²¹ Cour des comptes, *Le chauffage urbain : une contribution efficace à la transition énergétique insuffisamment exploitée*, 2021.

Recommandation n° 7. (DGEC, DLF, 2025) : Établir et publier un calendrier d'unification des taux de TVA sur l'abonnement aux offres de gaz naturel, d'électricité et de chaleur avec ceux portant sur la consommation de ces produits, et de suppression du taux intermédiaire de TVA sur la livraison de bois de chauffage.

S'il était retenu, pour ces différents ajustements, un alignement des taux de TVA sur le taux normal, le gain pour les finances publiques s'élèverait au total à près d'1,6 Md€ en régime cible (530 M€ pour le gaz²²², 150 M€ pour le bois de chauffage, 900 M€ pour l'électricité et la chaleur). L'alignement des taux à la baisse ne représenterait pas une baisse de recettes équivalente pour l'État, puisque la part des factures imputables à l'abonnement n'est pas la même que celle imputable à la consommation.

3.1.2 De potentielles incidences sur la fiscalité de l'énergie des directives européennes en cours de négociation

3.1.2.1 Un bouleversement potentiel lié à la révision de la directive « taxation de l'énergie »

Le projet de révision de la directive « taxation de l'énergie », en cours de négociation, a pour objectifs de renforcer l'harmonisation fiscale entre États membres, de mettre en cohérence la fiscalité énergétique avec l'objectif de réduction de 55 % des émissions de GES en 2030 (objectif « *Fit for 55* »), de moderniser et simplifier le droit. L'adoption à court terme de cette révision est toutefois très incertaine dans la mesure où les décisions concernant la fiscalité doivent être prises à l'unanimité des États membres.

Cette révision envisagée ne conduit toutefois pas à faire des accises des taxes à finalité environnementale, bien qu'elle introduise clairement un principe de non-contrariété entre les accises et les objectifs environnementaux. Elle conduirait notamment à passer de 17 catégories fiscales actuelles correspondant aux principaux produits fossiles à 9 catégories, correspondant à l'utilisation de trois sortes de produits : les produits fossiles, l'électricité, certains biocarburants, pour trois grands types d'usage : carburants pour le transport, carburant utilisé pour d'autres usages et production de chaleur.

Ces évolutions se traduiraient par plusieurs obligations, qui auraient des conséquences sur la situation française : l'interdiction de différencier les niveaux de taxation des différents produits fossiles aurait notamment un impact sur le rattrapage gazole-essence en France ; l'obligation de respecter une hiérarchie environnementale²²³ nécessiterait de procéder à un rééquilibrage de la fiscalité entre l'électricité et les combustibles fossiles ; l'obligation de taxer tous les produits conduirait à introduire un tarif pour des produits aujourd'hui hors-champ, notamment le bois de chauffage et le biogaz utilisé dans les grandes installations (cf. Annexe n° 12) ; une refonte de tous les régimes sectoriels favorables serait nécessaire, ce qui aurait des conséquences pour de nombreuses dépenses fiscales, telles que le tarif réduit des carburants

²²² Pour le gaz, l'estimation provient de la simulation DG Trésor qui évalue la part abonnement actuelle sur le gaz à 0,2 Md€, soit 0,73 Md€ si le taux normal de 20 % était appliqué.

²²³ Taxer les produits fossiles davantage que les biocarburants et ceux-ci davantage que l'électricité.

utilisés pour le transport routier de marchandises, ou la possibilité de taxer davantage les produits utilisés par les particuliers que ceux utilisés par les professionnels. Les dispositifs favorables à l'industrie, qui concernent notamment les entreprises énérgo ou électro-intensives (cf. *supra*), devraient ainsi être refondus, ce qui aurait des effets redistributifs entre entreprises. Le ministère des finances a chiffré, en 2022, les ordres de grandeur potentiels des impacts des écarts de taxation à résorber pour une mise en cohérence avec le projet de directive, ce qui met en exergue les volumes de transfert/augmentation de fiscalité à envisager pour répondre à ces principes, hors dépenses fiscales. Le gain pour les finances publiques d'un rattrapage des taux de 2022 valables pour gaz naturel, le fioul domestique et le GPL, avec le niveau de la fraction électricité des accises réinstaurée au niveau qui prévalait avant la mise en place du bouclier tarifaire, permettrait un gain de l'ordre de 6 à 8 Md€ pour les finances publiques. L'uniformisation des taux entre l'électricité consommée par les professionnels et celle consommée par les particuliers apporterait un gain de l'ordre de 1 à 2 Md€. La taxation du carburant utilisé par les aéronefs à l'intérieur de l'UE au niveau proposé par la directive pour les carburants utilisés pour la navigation dans les airs (au moins 10,75 €/gJ²²⁴), rapporterait de l'ordre de 500 M€²²⁵.

3.1.2.2 L'impact de la révision de la directive RED sur la TIRUERT

La révision de la directive RED²²⁶ étend les objectifs de celle-ci à l'ensemble du secteur des transports (y compris aérien et maritime) et non plus aux seuls secteurs routiers et ferroviaires. Elle laisse le choix aux États membres de fixer un objectif pour 2030, qui pourra consister soit à réduire de 14,5 % l'intensité des émissions gaz à effet de serre du secteur²²⁷, soit à atteindre une part minimum de 29 % d'énergies d'origine renouvelable au sein de la consommation d'énergie du secteur. Par ailleurs, la part des biocarburants avancés et des carburants renouvelables d'origine non biologique (H2 et dérivés) devra atteindre 5,5% de la consommation d'énergie des transports en 2030²²⁸.

Cette révision est difficilement compatible avec le maintien tel quel de la TIRUERT, qui ne concerne pas tous les carburants et qui ne reflète pas le contenu en carbone des différents produits, au contraire des dispositifs incitatifs de certains États membres. Par ailleurs, la TIRUERT tient compte des niveaux de performance environnementale de l'énergie renouvelable de manière forfaitaire. Cette approche conduit à rendre le marché français attractif pour les produits qui, dans chaque catégorie, sont les moins performants sur le plan environnemental, ce qui justifie également une réforme de cette taxe.

²²⁴ Soit environ 3€/MWh, puisqu'un gigajoule équivaut à 0,27 MWh.

²²⁵ En considérant que 40 % des vols sont intracommunautaires, et en prenant en compte la consommation de carburéacteur de 3,35 TWh en 2021, la taxation du kérosène sur les vols intra-UE au taux bas proposé par la révision de la directive aurait rapporté environ 400 M€ en 2021

²²⁶ Cf. Directive 2023/2413 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relative à la promotion des énergies renouvelables

²²⁷ En prenant pour base la consommation totale des transports en supposant qu'elle n'utiliserait que de l'énergie fossile.

²²⁸ incluant le double comptage.

Le règlement *RefuelEU Aviation*²²⁹ fixe quant à lui, à l'instar du règlement *Fuel EU Maritime*²³⁰ pour les navires, des trajectoires d'utilisation d'énergies renouvelables durables pour les carburants aériens délivrés dans les plus importants aéroports de l'Union de 2025 à 2050. Il prévoit également que la pénalité applicable en cas de non-respect des objectifs par les opérateurs ne soit pas libératoire, ce qui rend le dispositif incompatible avec le fonctionnement actuel de la TIRUERT.

C'est dans ce contexte que la loi de finances initiale pour 2024 a réhaussé l'objectif de la TIRUERT d'utilisation d'énergies renouvelables dans les carburants issus de pétrole en 2025²³¹. Pour les carburéacteurs, elle a également décidé d'une disparition du mécanisme de double comptage à compter de 2025, accompagné d'une augmentation du montant de la pénalité, afin d'encourager à l'incorporation réelle de biocarburants.

Mais la LFI 2024 a également instauré, à l'article 105, parallèlement à la TIRUERT, une « taxe incitative relative à la réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre dans les transports ». Celle-ci est due par les personnes qui mettent à la consommation, en France, les produits relevant des catégories fiscales des gazoles et des essences. Son taux s'élèvera, pour l'année 2026, à 100 € par tonne de dioxyde de carbone non évitée et son assiette sera calculée sur la base de l'écart entre la réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre et le pourcentage national cible de réduction de l'intensité d'émission dans les transports, fixé à 5% pour 2026²³².

La cohérence et l'articulation entre la TIRUERT et cette nouvelle taxe ne sont pas établies à ce stade.

3.1.3 Un enjeu d'articulation avec le nouveau marché carbone, urgent et insuffisamment pris en compte

Dans le cadre du paquet *Fit for 55*²³³, la création d'un nouveau système européen d'échange de quotas d'émissions (SEQUE ou *emissions trading system* ETS) pour les secteurs des transports et du bâtiment, appelé « ETS BTR » ou « ETS 2 »²³⁴, a été adopté en mai 2023²³⁵. Il couvrira les consommations d'énergie des bâtiments et des transports routiers, sans

²²⁹ Règlement (UE) 2023/2405 du Parlement européen et du Conseil du 18 octobre 2023 relatif à l'instauration d'une égalité des conditions de concurrence pour un secteur du transport aérien durable

²³⁰ Règlement (UE) 2023/1805 du Parlement européen et du Conseil du 13 septembre 2023 relatif à l'utilisation de carburants renouvelables et bas carbone dans le transport maritime et modifiant la directive 2009/16/CE

²³¹ cf. article 95 de la LFI modifiant l'article 266 quindecies du code des douanes

²³² Le dispositif prévoit également que les redevables de la taxe peuvent acquérir des droits de comptabilisation de réduction de l'intensité d'émission de GES dans les transports auprès des autres redevables ou auprès de personnes qui exploitent certains types d'infrastructures, telles que les installations de biogaz durable à destination des transports, ou d'hydrogène durable.

²³³ [Présentation par la Commission du paquet climat \(europa.eu\)](https://europa.eu)

²³⁴ Selon les estimations de la Commission, l'instauration de ce nouvel ETS contribuerait à 45 % des réductions d'émissions additionnelles nécessaires pour ces secteurs afin d'atteindre le nouvel objectif climatique européen pour 2030, pour un coût global pour les ménages estimé à 57 Md€ d'ici 2030 contre 69 Md€ avec une approche uniquement réglementaire et donc moins efficiente (sans tenir compte de la possible redistribution des recettes).

²³⁵ Directive (EU) 2023/959 ayant amendé la directive 2003/97/EC

différenciation entre les ménages et les entreprises, ainsi que les consommations de la petite industrie non couverte²³⁶ par le premier système ETS (dit « ETS 1 »), ainsi que celui de la construction (ce qui inclut le gazole non routier pour ce secteur)²³⁷. Ce dispositif comporte un mécanisme de stabilité des prix²³⁸ reposant sur un seuil fixé à 45 €₂₀₂₀/tCO₂ jusqu'en 2030 et il doit démarrer en 2027²³⁹.

À l'inverse de l'ETS, il n'y a pas de quotas distribués gratuitement : tous les quotas mis sur le marché au sein de l'ETS 2 seront mis aux enchères. Parmi ces quotas, la Commission mettra aux enchères les quotas dont les recettes alimentent le Fonds Social Climat (FSC) pour le compte des États membres²⁴⁰. Le FSC servira à financer des mesures de réduction des émissions pour les secteurs concernés par l'ETS 2 ainsi qu'à mettre en place des mesures d'accompagnement pour limiter l'effet de l'ETS 2 sur les ménages et les entreprises vulnérables. Le reste des quotas bénéficiera directement aux États Membres selon une clé de répartition fondée sur les émissions historiques 2018 des secteurs de l'ETS BTR²⁴¹.

En supposant un prix de 50 €/tCO₂ qui s'ajouterait à l'actuelle composante carbone (44,6 €/tCO₂), les prix de l'énergie augmenteraient en France de 11 à 13 % pour le gaz et de 10 à 11 % pour le carburant²⁴². D'après le CGDD²⁴³, en incitant les ménages à réduire leur consommation d'énergie et à se procurer une alternative moins carbonée, la mise en place de l'ETS-2 pourrait entraîner une baisse des émissions de 2,25 MtCO₂, soit un tiers de l'effort additionnel nécessaire pour tenir les objectifs européens.

Toutefois, en l'absence de mesure de compensation, y compris celles prévues avec le FSC, le pouvoir d'achat des ménages se trouverait diminué. Les estimations de la DG Trésor prévoient une hausse de 250 à 500 € par an de la facture énergétique pour les ménages respectivement du premier et du dernier décile, tandis que des travaux d'économistes vont jusqu'à envisager un surcoût moyen de 650 € par an²⁴⁴. La DGEC et le CGDD estiment quant à eux que pour un niveau de prix ETS-2 à 60 €/tCO₂ (scénario de référence), l'impact moyen sur la facture énergétique des ménages serait de 200 €/an, avec une hausse respective moyenne de 155 €/an et 270 €/an pour le premier décile et dernier décile. Pour les finances publiques, le CGDD a estimé à 4,9 Md€ le gain annuel de la mise en place de l'ETS 2, hors modification du niveau actuel des accises et hors mécanismes de redistribution. Plus récemment, la DGEC et la DB estiment que

²³⁶ L'ETS 1 couvre environ 70% des émissions de l'industrie manufacturière française (grande industrie), la composante carbone 22% (émissions de l'énergie consommée par la petite industrie et environ 7% des émissions sont non tarifées (émissions des procédés de la petite industrie).

²³⁷ Ne sont pas inclus dans le périmètre les secteurs de la pêche, la forêt, l'agriculture, les transport fluviaux, aérien et maritime hors ETS 1 et ferroviaire.

²³⁸ Si le prix de marché dépasse le seuil de 45 €₂₀₂₀/tCO₂, une injection automatique de 20 millions de quotas est émise, afin de faire baisser les prix.

²³⁹ L'entrée en vigueur pourrait toutefois être décalée d'un an si les prix de l'énergie restaient élevés.

²⁴⁰ Il s'agit d'un nombre de quotas qui s'adapte chaque année pour atteindre un plafond annuel autour de 11 Md€ par an.

²⁴¹ Environ 16 % pour la France.

²⁴² D'après les estimations respectives de la DGEC et du CGDD.

²⁴³ CGDD, « Fit for 55, création d'un ETS Transport Bâtiment : impact sur les ménages et les finances publiques et comparaison avec des mesures alternatives possibles », 4 février 2022. Cette estimation repose sur une application d'élasticités offre-demande long terme et suppose que le signal prix seule est suffisant pour obtenir ces changements.

²⁴⁴ M. Maj, W. Rabięga, A. Szpor, S. Cabras, A. Marcu et D. Fazekas, "Impact on Households of the Inclusion of Transport and Residential Buildings in the EU ETS", 2021. Le montant de 650 € mentionné correspond à une fourchette haute d'estimation, avec un prix de 175 €/tCO₂.

les recettes annuelles de l'ETS 2 s'élèveraient à 7,2 Md€/an en moyenne sur la période 2027-2030, hors modification du niveau actuel des accises et hors dispositifs de redistribution et d'accompagnement²⁴⁵.

Les États membres ayant mis en place une taxe carbone nationale d'un niveau au moins équivalent au prix du carbone dans l'ETS-2 avaient la possibilité d'exempter de restitution de quotas leurs assujettis jusqu'à fin 2030. Pour pouvoir bénéficier de cette disposition dite d'« opt out » transitoire, les États membres devaient le notifier à la Commission européenne avant le 31 décembre 2023. Seule l'Irlande a finalement eu recours à ce dispositif.

La mise en œuvre de ce nouveau système d'échanges de quotas va donc modifier significativement les équilibres existant concernant la fiscalité de l'énergie, dès 2027-2028. L'impact de cette évolution doit donc être envisagée dès à présent, en considérant les modifications de la fiscalité énergétique qu'elle pourrait nécessiter. Un groupe de travail interministériel se penche aujourd'hui sur la question sous l'égide du SGPE. Plusieurs options ont pu être envisagées dans cette perspective.

Afin de neutraliser l'impact financier de l'introduction de ce système sur les consommateurs français, la première option consisterait à supprimer la composante carbone des accises énergétiques à partir de 2027, ce qui entraînerait une potentielle chute de recettes fiscales pour l'État, sauf à ce que les revenus issus de la vente aux enchères des quotas compensent cette baisse. Selon cette orientation, la tonne de carbone serait tarifée au titre de ce dispositif à hauteur de 45 €. Une deuxième option, étudiée par le CGDD, conduirait à compenser l'impact de l'ETS-2 sur les ménages modestes en redistribuant sous forme hybride (subventions du type « chèque énergie » et aide à l'investissement) les 5,4 Md€ supplémentaires de gain pour les finances publiques (françaises et européennes) qui en résulteraient. Une dernière option, explorée par l'IGF dans un rapport non-public de 2023 (et sur le seul champ du carburant routier) consisterait à articuler ETS-2 et composante carbone. Il s'agirait de réduire totalement ou partiellement la composante carbone à partir de l'entrée en vigueur de l'ETS-2 (2027 ou 2028) jusqu'à 2030, date à laquelle elle pourrait graduellement être augmentée pour atteindre un coût cible à l'horizon 2040. Cette solution permettrait de conserver un pilotage partiel du coût du carbone au niveau national. Elle nécessiterait avec toutefois de trouver une gouvernance adaptée à ce mécanisme.

L'impact de la mise en œuvre de ce dispositif sur le budget de l'État mais également sur les ménages et les acteurs économiques est potentiellement significatif et encore très incertain. Pour autant, ce sujet n'a pas été débattu publiquement et aucune instance n'en a rendu compte. Des outils de communication adaptés devraient être mobilisés et un suivi de l'extension du marché carbone devrait être mis en place *via, a minima* dans un premier temps, une page internet dédiée.

3.2 Mieux anticiper les évolutions de la fiscalité de l'énergie

Le contexte de prise de décision concernant les fractions des accises sur l'énergie a beaucoup évolué ces dernières années : le niveau des accises sur l'électricité a été abaissé au

²⁴⁵ Toujours selon niveau de prix de référence de 60 €/tCO₂ sur la période

seuil prévu par la directive « taxation de l'énergie », pour mettre en œuvre le bouclier tarifaire, corrigeant de fait provisoirement le défaut de la structure précédente des accises, qui ne respectait pas la hiérarchie environnementale des produits énergétiques (cf. *infra*) ; la concrétisation des mesures de lutte contre le changement climatique et notamment l'électrification du parc de véhicules modifient significativement les rendements prévisionnels de la fiscalité de l'énergie (cf. *infra*) ; la perspective de mise en œuvre du marché carbone européen relatif aux bâtiments et aux transports (cf. *supra*) est susceptible de modifier structurellement la tarification effective pesant sur les différents produits énergétiques.

Une réflexion en profondeur sur l'évolution du niveau des différentes fractions des accises devrait ainsi être conduite en prenant en compte ce contexte, ces contraintes, les nouvelles cibles énergétiques et climatiques pour la France à l'horizon 2030 et le niveau de la valeur de l'action pour le climat sous-jacente, afin de clarifier la place des différents instruments de politique publique dans la poursuite des objectifs énergétiques et climatiques de la France. Dans les négociations européennes qui se sont ouvertes et qui vont largement déterminer la structure de la fiscalité énergétique des États membres, la France pourrait ainsi jouer un rôle proactif et volontariste.

Recommandation n° 8. (SGPE, SG MTECT, SG MEFSIN, 2024) : Déterminer rapidement les adaptations à apporter à la fiscalité des énergies afin de faire face aux conséquences économiques, sociales et budgétaires de la mise en place de l'ETS-2 au 1^{er} janvier 2027.

Rapport annuel du Haut conseil pour le climat

Dans son rapport annuel 2023²⁴⁶, le Haut conseil pour le climat formule plusieurs recommandations en lien avec la fiscalité de l'énergie :

- Revoir la fiscalité sur les énergies fossiles afin d'assurer l'alignement de la tarification effective avec les objectifs climatiques, et prendre en compte l'évolution des recettes des taxes résultant de la décarbonation de l'économie dans les programmations des finances publiques (MEFR, 2023, Nouvelle recommandation HCC) ;
- Fixer le calendrier de réduction et de suppression des niches fiscales correspondant à des subventions aux énergies fossiles, dont le bouclier tarifaire, afin d'accélérer la transition énergétique et la décarbonation de l'économie en accord avec la recommandation de la Cour des comptes européenne (MEFR, 2023, Nouvelle recommandation HCC) ;
- Utiliser le budget vert comme un outil de pilotage, en fixant une trajectoire pour la réduction des dépenses brunes, et l'augmentation des dépenses vertes (MEFR, 2023, Nouvelle recommandation HCC) ;
- Maintenir la suppression de la niche fiscale sur le gazole non routier hors usages agricoles (dépense fiscale n°800201) dès que les conséquences de la guerre en Ukraine sur les prix de l'énergie sont atténuées (MEFR, dès que possible, Recommandation HCC 2022).

²⁴⁶ HCC, *Acter l'urgence, engager les moyens*, 2023.

3.2.1 La hausse des prix de l'énergie de 2021-2022 et ses conséquences sur la fiscalité

L'Europe et la France ont connu une hausse significative des prix de l'énergie à partir de la mi-2021, qui a été aggravée par la guerre en Ukraine et, s'agissant des prix de l'électricité en France, par les difficultés de production nucléaire auxquelles EDF est confrontée depuis la crise sanitaire.

Ces augmentations de prix ont conduit le gouvernement à proposer²⁴⁷ une série de mesures pour atténuer les impacts de ces hausses sur les ménages et les petites entreprises.

La Cour a analysé en détail ces dispositifs et leurs impacts dans son rapport relatif aux « mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie »²⁴⁸. Principal dispositif fiscal du « bouclier tarifaire »²⁴⁹, la baisse du taux de la fraction électricité de l'accise sur l'énergie²⁵⁰, porté à son niveau minimal autorisé par la directive (1 €/MWh pour les ménages et 0,5€ MWh pour les autres consommateurs), et qui contribue fortement au bouclier tarifaire « électricité », a représenté un manque à gagner de 6,8 Md€ en 2022, qui s'élèverait à 8,7 Md€ en 2023 et 1,1 Md€ pour janvier 2024²⁵¹. L'article 92 de la loi de finances pour 2024²⁵² a toutefois toutefois prévu la possibilité, pour les ministres chargés de l'économie et du budget, d'augmenter le tarif d'accise sur l'électricité. L'arrêté du 25 janvier 2024²⁵³ a ainsi accru les tarifs normaux de la fraction électricité des accises de 20 €/MWh, en portant notamment le niveau pour les ménages et assimilés à 21 €/MWh (et à 20,5 €/MWh pour les petites et moyennes entreprise et la haute puissance), niveau qui reste inférieur à 32,1 €/MWh avant la crise²⁵⁴ (et respectivement 25,6 et 22,5 pour les petites et moyennes entreprise et la haute puissance). En revanche, le tarif plancher de 0,5 €/MWh est maintenu pour les autres consommations jusqu'au premier janvier 2025. Au-delà du précédent que constitue la baisse du taux d'une des fractions de l'accise sur l'énergie, ces mesures ont eu pour finalité de bloquer ou de faire baisser les prix de l'énergie en France, à l'inverse de la politique menée jusqu'alors, centrée sur les subventions directes aux ménages pour compenser la hausse.

Au niveau européen, la hausse des prix de l'énergie a conduit plusieurs autres États à revoir le niveau des taxes sur l'énergie. L'Allemagne a ainsi réduit les taxes sur les carburants au deuxième semestre 2021. Plus récemment, elle a récemment annoncé la baisse de la taxe sur l'électricité pour l'ensemble des entreprises industrielles, passant de 15,37 €/MWh à

²⁴⁷ Article 181 de la loi n°2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 (boucliers tarifaires « gaz » et « électricité ») ; loi n°2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificatives pour 2022 (extension du bouclier tarifaire « gaz ») ; décret n°2022-423 du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants (remise sur les carburants).

²⁴⁸ Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, 2024.

²⁴⁹ Les autres dispositifs du « bouclier tarifaire » ne sont pas fiscaux.

²⁵⁰ 0,5€/MWh pour les entreprises et 1€/MWh pour les particuliers, cf. décret n° 2022-84 du 28 janvier 2022 relatif à la minoration des tarifs de l'accise sur l'électricité prévue à l'article 29 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

²⁵¹ Cour des comptes, *Les impacts des mesures prises à partir de 2021 pour limiter la hausse des prix de l'énergie*, A paraître.

²⁵² [Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

²⁵³ [Arrêté du 25 janvier 2024 pris en application des I et II de l'article 92 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

²⁵⁴ Tarif tenant compte de l'intégration de la taxe départementale de consommation finale sur l'électricité et de la taxe communale de consommation finale sur l'électricité.

0,5 €/MWh, pour un coût budgétaire de près de 2,75 Md€ en 2024. L'Italie, l'Espagne et l'Allemagne ont appliqué à partir de la fin 2021 ou du premier semestre 2022 des taux réduits de TVA sur l'énergie (en général le gaz et l'électricité, parfois également le carburant). En République tchèque, la TVA sur l'électricité et le gaz a été supprimée pendant deux mois dès octobre 2021. Dans tous les cas, l'objectif était de limiter la hausse des prix de l'énergie et son impact sur les ménages et les entreprises. Un grand nombre de pays a donc mis en œuvre des mesures consistant à abaisser les prix de l'énergie, déclenchant un appel de l'OCDE à cibler davantage leur action²⁵⁵. Pour l'heure, les États concernés ont prolongé les dispositifs fiscaux mentionnés.

3.2.2 La nécessité d'anticiper la baisse prévisible des recettes issues de la fiscalité de l'énergie

À terme, l'atteinte des cibles de la stratégie énergie-climat de la France devrait conduire à des baisses significatives des consommations d'énergies fossiles. À titre d'exemple, à l'horizon 2030, il est attendu, d'après le ministère de la transition énergétique, une baisse de consommation de gaz de 22 % dans le secteur du logement, et une baisse de 39 % pour le fioul dans le même secteur, induisant des baisses significatives de rendement de la fiscalité énergétique.

Cette question fait toutefois l'objet de scénarios prospectifs qui ne sont pas partagés entre les différents ministères ou même au sein de chaque ministère. La DG Trésor a publié de premières simulations sur cette question²⁵⁶, en se fondant sur la trajectoire sous-jacente aux premières modélisations relatives à la stratégie nationale bas carbone III (« run 2 de la SNBC III »). Elle conclut que les « *pertes de recettes publiques énergétiques en 2030 au regard de celles de 2019 pourraient atteindre 13 Md€ à fiscalité constante*²⁵⁷ sous l'effet de l'évolution des assiettes » et que ces pertes pourraient atteindre 30 Md€ en 2050 (cf. Annexe n° 18), les recettes d'accises diminuant alors de 42,9 Md€ en 2019 à 12,9 Md€ à cette échéance (soit une baisse de 70 %). D'après la DLF²⁵⁸, pour l'essence et le gazole la baisse serait de 10,7 Md€ entre 2019 et 2033, hors TVA.

Ces estimations doivent dans tous les cas être affinées, dans la mesure où elles ne comportent pas de bouclage macroéconomique (et ne prennent donc pas en compte la réallocation de la consommation et de l'activité, qui aurait aussi des effets sur les recettes publiques). Elles appellent toutefois à une véritable réflexion sur l'avenir de la fiscalité énergétique, et notamment sur l'avenir de la fiscalité portant sur les carburants, à l'instar de ce qui est amorcé dans certains pays scandinaves, recensés par le Trésor.

²⁵⁵ [Pourquoi les gouvernements devraient cibler le soutien dans un contexte de prix élevés de l'énergie \(oecd.org\)](https://www.oecd.org/fr/ener/why-governments-should-target-support-in-a-context-of-high-energy-prices/)

²⁵⁶ DG Trésor, Les enjeux économiques de la transition vers la neutralité carbone, rapport intermédiaire, Décembre 2023.

²⁵⁷ C'est-à-dire que les hausses de tarifs prévues ou envisagées par le PLF 2024 ne sont pas prises en compte, ni l'évolution éventuelle des tarifs au moment de la mise en œuvre du marché de quotas carbone européen sur le bâtiment et les transports à partir de 2027 (cf. *infra*).

²⁵⁸ Travail réalisé en lien avec la DGEC.

Les incidences économiques de l'action pour le climat

Dans un rapport récent²⁵⁹, France stratégie s'est également intéressé aux incidences sur les finances publiques d'un passage à une économie climatiquement neutre. Elle souligne que « *du côté des recettes, la transition aura aussi une incidence importante. Elle occasionnera tout d'abord la perte graduelle du produit des accises sur les énergies fossiles, qui ont encore représenté 35 Md€ en 2021. Comme l'a montré la mission IGF sur les enjeux macroéconomiques et budgétaires de la neutralité carbone, la structure actuelle des recettes expose ainsi les finances publiques à un risque substantiel, qui a été chiffré à 13 points de PIB de dette publique à l'horizon 2050. En sens inverse, la tarification européenne du carbone dans le cadre du marché des quotas (SEQE), dont les revenus vont principalement aux États membres de l'Union européenne, va être source d'augmentation des recettes [...].* Mise en œuvre du SEQE 2²⁶⁰, recherche de substituts aux accises fossiles et élimination des niches fiscales brunes sont autant d'invitations à repenser la fiscalité pour adapter sa structure à une économie neutre en carbone »

D'autres pays européens produisent des travaux de modélisation et d'anticipation dont la France pourrait s'inspirer. Au Royaume-Uni, l'*Office for Budget Responsibility* qui dépend du ministère chargé de l'économie et des finances britannique, remet chaque année au Parlement un rapport intitulé « Risques et soutenabilité des finances publiques » contenant notamment une évaluation de l'évolution de quatre impôts liés à l'énergie ainsi que du rendement de la tarification carbone (par des calculs relatifs aux recettes éventuelles d'une « taxe carbone ») à l'horizon 2050²⁶¹.

L'administration française pourrait conduire de tels travaux de manière plus fréquente et plus approfondie, avec un bouclage macroéconomique, à l'instar de l'exercice réalisé par le CPO en 2019²⁶². Les travaux précités de la DG Trésor constituent une première étape dans ce sens. Toutefois, ceux-ci, qui doivent dans tous les cas être complétés et devraient être enrichis par l'analyse de l'impact de scénarios d'évolution contrastés de la fiscalité de l'énergie. Ces travaux associant divers partenaires devraient faire l'objet d'un pilotage interministériel.

Recommandation n° 9. (SGPE, SG MTECT, SG MEFSIN, DB, 2024) : Conduire périodiquement des travaux de simulation anticipant les évolutions de la base taxable de la fiscalité de l'énergie.

3.2.3 Une pluralité d'instances *ad hoc* sans réelle cohérence

À la suite de la « conférence environnementale » tenue en septembre 2012, le conseil national de la transition écologique (CNTE)²⁶³, a remplacé le comité national du développement durable et du Grenelle de l'environnement. Il délibère sur les projets de loi portant à titre principal sur l'environnement ou l'énergie, ainsi que sur les stratégies nationales qui y sont

²⁵⁹ France stratégie, *Les incidences économiques de l'action pour le climat*, mai 2023.

²⁶⁰ Cf. *infra* (EU-ETS 2)

²⁶¹ Office for Budget Responsibility, *Fiscal risks and sustainability*, juillet 2023.

²⁶² CPO, *La fiscalité environnemental au défi de l'urgence climatique*, 2019

²⁶³ Décret n° 2013-753 du 16 août 2013 relatif au Conseil national de la transition écologique.

relatives²⁶⁴. Présidé par le ministre chargé de l'écologie, il permet l'expression de différents points de vue notamment sur les sujets de fiscalité énergétique, ses avis portant parfois explicitement sur les questions fiscales²⁶⁵.

Plus spécialisé, le comité pour la fiscalité écologique (CFE) est institué en 2012 en tant que « *dispositif permanent de concertation et d'évaluation de la fiscalité écologique* »²⁶⁶. Outre un rôle de veille comparative européenne, il a pour mission de proposer des mesures « *adressant un signal-prix clair, lisible et progressif sur le long terme et compréhensible par tous* », tout en intégrant à la réflexion les problématiques de « *justice sociale* », de « *pouvoir d'achat des ménages* » et de compétitivité des entreprises. Composé de parlementaires, de représentants d'élus locaux et des partenaires sociaux, d'ONG ou encore d'associations, et présidé par M. Christian de Perthuis, il a conduit à l'élaboration de la « *composante carbone* »²⁶⁷. Plus largement, le rapport remis en 2013 aux ministres chargés de l'écologie et de l'économie et des finances visait à esquisser une « *réforme pluriannuelle de notre fiscalité énergétique couvrant la période 2014-2020* »²⁶⁸.

L'élargissement du mandat du CFE à l'ensemble des outils de politique publique ayant partie liée avec la politique climatique et environnementale française aboutit en janvier 2015 à son remplacement par le comité pour l'économie verte (CEV). Si les questions fiscales font toujours partie du cœur de ses missions, puisqu'il propose en 2018 une feuille de route pour « *construire la fiscalité environnementale* » pour les années 2018-2022 et à moyen terme, il lui est également demandé de formuler des avis de diagnostic et de recommandation relatifs aux autres instruments publics de la transition écologique ainsi qu'à la mobilisation de financements privés. Il est ainsi mandaté sur le sujet des redevances des agences de l'eau, sur la budgétisation environnementale ou encore l'artificialisation des sols. Le comité ne s'est toutefois plus réuni depuis janvier 2022.

En parallèle, le conseil économique pour le développement durable (CEDD) a été créé dès 2008²⁶⁹ avec comme objectif d'éclairer l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques relatives au développement durable²⁷⁰. Remplacé par la commission de l'économie du développement durable en 2020²⁷¹, son champ est explicité : il s'agit des politiques de l'environnement, de l'énergie et du climat, des transports et du logement. Composée de représentants de l'administration ou assimilés²⁷², la commission est constituée de plusieurs formations en fonction des thématiques abordés. Son élargissement aux parties prenantes et au ministère de l'économie justifie, selon le ministère en charge de l'écologie, que ses travaux se substituent à ceux du CEV. Elle rend des avis, notamment sur les enjeux européens, et depuis

²⁶⁴ Article L. 133-2 du code de l'environnement.

²⁶⁵ Cf. par exemple délibération n° 2018-05 (avis sur le projet de loi d'orientation des mobilités, 13 novembre 2018) : le CNTE « [i]nvite le Gouvernement à présenter de façon claire l'articulation des objectifs et actions relevant des différentes stratégies liées à la présente loi, avec les stratégies ou plans d'action thématiques (notamment vélo, fret) et avec les mesures incitatives et fiscales relevant des lois de finances ».

²⁶⁶ [Site internet](#) du ministère de la transition écologique, consulté en mai 2023.

²⁶⁷ Proposée dans un avis du 28 mars 2013.

²⁶⁸ M. Christian de Perthuis, courrier du 18 juillet 2013.

²⁶⁹ Décret n° 2008-1250 du 1er décembre 2008 portant création du conseil économique pour le développement durable.

²⁷⁰ Son articulation avec le CEV était garantie par le fait que le président du CEV était membre du CEDD et que les experts du CEDD étaient mobilisés en tant que rapporteurs des groupes de travail du CEV.

²⁷¹ [Décret n° 2020-1369](#) du 10 novembre 2020 relatif à la création de la commission de l'économie du développement durable.

²⁷² CGDD, DG Trésor, CAE, HCC, IGEDD.

juin 2022 publie un rapport annuel. Récemment, la CEDD a publié une note²⁷³ appelant à la suppression des « *subventions dommageables* », et à la vérité des « *prix écologiques* ». Elle a également relayé la proposition du CPO de faire de la composante carbone « *un instrument autonome et visible* », « *en la distinguant, voire en la dissociant, de la fiscalité énergétique* ».

Expériences tirées des comparaisons européennes

Cette pluralité d'instances dont l'apport réel à la gouvernance de la fiscalité de l'énergie est incertain, tranche avec l'approche pragmatique portée dans d'autres pays européens (cf. Annexe n° 11).

En général, les réformes fiscales liées à l'énergie sont envisagées par des comités *ad hoc* qui s'éteignent une fois leurs propositions remises : ni la « commission environnementale » qui a esquissé la taxe carbone en Suède en 1991, ni la *Green Fiscal Commission* britannique de 2007-2009, ni le « groupe d'experts pour une fiscalité verte » danois (*Ekspertgruppen for en Grøn skattereform*) n'ont été reconduits à l'issue de leurs travaux. Le comité des experts allemand (*Wissenschaftlicher Beirat*) est certes permanent et adossé directement au ministère des finances et de la protection du climat, mais il élabore des pistes de réforme sur des sujets généraux ; le dernier rapport lié à la fiscalité de l'énergie date de 2019²⁷⁴.

S'agissant du suivi des trajectoires, les structures existantes sont plus durables. Le comité sur le changement climatique britannique (*Climate Change Committee*) fait figure d'exemple et a inspiré la création du HCC : créé en 2008, il est indépendant à la fois du Gouvernement et du Parlement et est chargé non seulement d'évaluer l'atteinte des objectifs énergétiques et climatiques, mais également de formuler des recommandations que le gouvernement peut ne pas suivre à condition de s'en expliquer. D'autres instances comparables existent en Allemagne (*Expertenrat für Klimafragen*, depuis 2020) ou au Danemark (*Klimarådet*, depuis 2015), bien qu'avec une mission de conseil moins développée.

Dans certains pays, des « partenariats climatiques » ou « énergétiques » avec les secteurs de l'économie ont été mis en œuvre. Aux Pays-Bas, des accords énergétiques²⁷⁵ (2013) puis climatiques²⁷⁶ (2019) ont ainsi été conclus avec les principaux secteurs de l'économie pour fixer les trajectoires liées au prix du carbone, déterminer les contreparties nécessaires pour obtenir certaines exonérations fiscales, et prévoir des cibles de production d'énergie renouvelable. Au Danemark, des « partenariats climatiques » avec le gouvernement (*Regeringens klimapartnerskaber*) permettent depuis 2019 d'associer 14 secteurs aux pistes de réforme et aux trajectoires prévues, pour leur assurer notamment de la visibilité.

Comme évoqué *supra*, le besoin de repenser en profondeur l'évolution du niveau des différentes fractions des accises en tant compte des objectifs de la politique énergie-climat, de l'articulation avec les marchés du carbone européens et de l'évolution tendancielle du rendement des accises pose à nouveau la question de l'utilité d'une concertation sur la fiscalité de l'énergie. Il serait nécessaire aujourd'hui, à l'instar de la dynamique impulsée par le CFE en 2013, qu'une instance représentant les parties prenantes de la politique publique soit chargée de proposer plusieurs options d'évolution de la fiscalité énergétique, permettant de favoriser la réconciliation entre les objectifs climatiques et la politique fiscale, tout en accompagnant les propositions de mesures prenant en compte l'acceptabilité des réformes proposées. Dans ce contexte, il appartient au gouvernement de préciser s'il considère que la CEDD est l'instance la plus adaptée à cette fin ou s'il entend créer une instance *ad hoc*.

²⁷³ [CEDD Enjeux et recommandations 004.pdf \(ecologie.gouv.fr\)](#)

²⁷⁴ *Wissenschaftlicher Beirat beim BMWK*, « Prix de l'énergie et politique énergétique efficace », juillet 2019.

²⁷⁵ Accord énergétique pour une croissance durable (*Energieakkoord voor duurzame groei*), 2013.

²⁷⁶ *Klimaatakkoord*, 2019.

Recommandation n° 10. (SG MTECT, SG MEFSIN, 2024) Clarifier les attributions des instances consultées pour avis sur la fiscalité de l'énergie.

3.3 Trois pistes d'évolution de la fiscalité de l'énergie

Le rapport du CPO de 2022 a éclairé les difficultés à arbitrer entre les différentes finalités de l'évolution de la fiscalité énergétique, entre l'objectif de décarboner la consommation d'énergie et celui de sobriété énergétique²⁷⁷, avec en arrière-plan l'interrogation sur la fonction originelle de rendement que revêt une fiscalité dorénavant vue comme incitative et comportementale. Dans tous les cas, et comme présenté *supra* dans la partie 2.1, l'évolution de la fiscalité de l'énergie ne peut être pensée indépendamment de sa complémentarité avec les autres outils de politique publique, sur chacun des secteurs. Au regard des éléments qui précèdent, la Cour considère toutefois que plusieurs scénarios d'évolution de la fiscalité de l'énergie peuvent être envisagés.

3.3.1 Scénario 1 dit « d'ajustement » : des adaptations *a minima* (européens, juridiques)

Une première possibilité consisterait à ne pas fondamentalement modifier la structure de la fiscalité de l'énergie en France, mais simplement d'en assurer la conformité au droit européen ainsi qu'à entériner les évolutions faisant l'objet d'une forme de consensus quant à leur nécessité.

Ce scénario dit « d'ajustement », est principalement consacré à la mise en conformité avec le droit. La fin de la plupart des dépenses fiscales contraires aux orientations européennes actuelles ou prévisibles serait actée, selon des modalités temporelles à définir par les pouvoirs publics avec les acteurs concernés.

En 2023, aux termes d'un exercice d'évaluation de la qualité de l'action publique²⁷⁸, plusieurs recommandations ont été formulées par des missions d'inspection qui rejoignent les orientations du présent rapport. Elles font ainsi partie des ajustements qui, bien qu'ils ne soient pas encore rendus nécessaires par le droit européen, sont envisageables au regard notamment de leur incidence positive pour l'environnement. Elles sont également intégrées à ce scénario « socle ».

²⁷⁷ CPO, Les principaux défis fiscaux en sortie de crise sanitaire, 2022 : « la fiscalité énergétique doit-elle être conçue avant tout comme un outil affectant les prix relatifs des sources d'énergie pour créer un basculement, ou bien également comme un outil d'augmentation des prix de l'énergie dans leur ensemble ? Cette question reflète l'existence d'une articulation nécessaire entre objectif de décarbonation des sources d'énergie et objectif de sobriété énergétique. », p. 86.

²⁷⁸ Gouvernement, « [Évaluation de la qualité de l'action publique](#) », juillet 2023.

Tableau n° 8 : Récapitulatif des ajustements nécessaires ou souhaitables de la structure de la fiscalité de l'énergie

Type d'ajustement	Recommandation
<p>Nécessaire <i>(droit européen : jurisprudence ou textes adoptés, risque contentieux)</i></p>	Aligner le tarif réduit du transport par taxi au niveau du minimum européen
	Modifier les tarifs réduits de fraction sur les produits énergétiques accordés aux carburants E10, E85, ED95 et B100
	Supprimer le système dual de TVA sur l'énergie
	Mettre fin aux majorations régionales sur les essences et le gazole
	Envisager la suppression de la contribution FACÉ et un redéploiement par la fraction de l'accise sur l'électricité
<p>Envisageable <i>(faible coût ou possibilité de compenser, accord possible des acteurs concernés, gain environnemental certain, anticipation des évolutions de la DTE)</i></p>	Aligner par le haut les taux de TVA concernant l'abonnement et la consommation d'électricité et de chaleur
	Aligner les tarifs réduits d'accise dont bénéficient plusieurs secteurs économiques sur le tarif normal du gazole, y compris le gazole agricole ²⁷⁹ et le transport routier de marchandises ²⁸⁰
	Relever progressivement le tarif normal du gazole pour mettre fin au différentiel avec l'essence
	Restreindre la notion d'industrie grande consommatrice d'énergie à celle exerçant une activité considérée comme exposée à un risque important de fuite de carbone pour limiter les dépenses fiscales les concernant sur l'accise sur le gaz naturel
	Revoir la contribution tarifaire d'acheminement (CTA), par exemple en la fusionnant avec la fraction de l'accise sur l'électricité

Source : Cour des comptes.

²⁷⁹ Concernant les tarifs réduits du secteur agricole, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) a déjà proposé en avril 2022, « d'acter la sortie de la détaxation du gazole agricole dès 2023 ou 2024 sur une période de dix ans » et « d'affecter les économies budgétaires résultant de la suppression progressive de cette subvention à l'agriculture à un plan pluriannuel de subventions aux investissements de transition énergétique ».

²⁸⁰ La dépense fiscale se justifie par un objectif de maintien de la compétitivité des transporteurs français. Toutefois l'examen des données publiées par le comité national routier (CNR) permet de constater que l'Autriche (48,70 €/hL) et l'Allemagne (47,04 €/hL) présentent des tarifs supérieurs à celui appliqué en France, même si d'autres pays comme l'Italie (36,74 €/hL) ou l'Espagne (33 €/hL) proposent des tarifs moins élevés. La suppression de cette dépense fiscale se justifierait dans la cadre d'une anticipation de la mise en œuvre de la révision de la directive DTE. Cf. CNR, *Comparatif des taxes et redevances routières appliquées aux poids lourds en 2022*, mars 2023.

3.3.2 Scénario 2 dit « carbone » : fiscalité assise sur le contenu carbone, voire les autres externalités

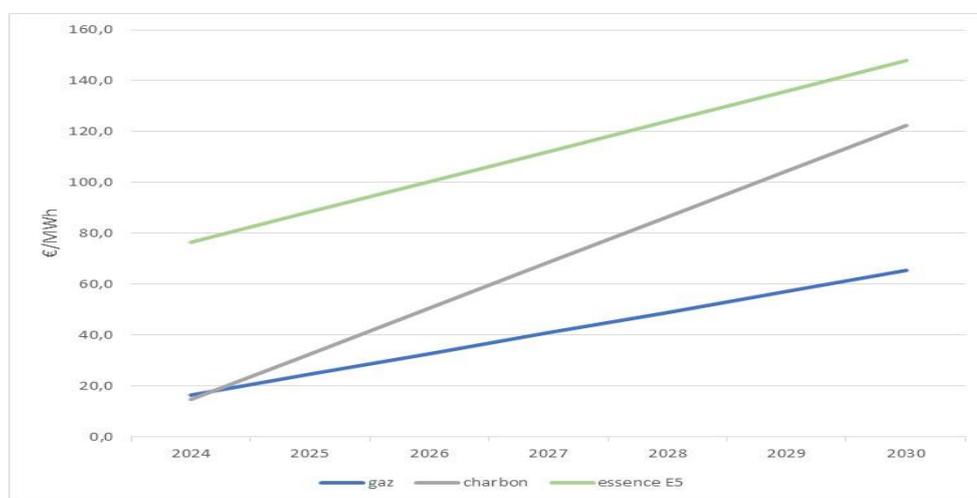
Dans ce deuxième scénario, l'architecture de la fiscalité de l'énergie serait progressivement réorientée autour de la notion de performance environnementale.

Une hiérarchie serait établie en fonction des types d'énergie au regard de leur incidence sur le climat, et le niveau de taxation serait défini en fonction du contenu carbone de chaque énergie. Si la DLF considère ce scénario comme peu praticable²⁸¹, la directive « taxation de l'énergie », qui définit plusieurs catégories (cf. annexe n°3), permet toutefois de différencier les principales classes de produits énergétiques. Ce scénario supposerait déjà de maintenir un taux de la fraction des accises sur l'électricité en deçà de celui sur les énergies carbonées.

Plusieurs options sont ensuite envisageables dans cette perspective :

1. La reprise de la trajectoire d'augmentation de la « composante carbone », qui est une simple augmentation d'accise, pourrait être envisagée. Du fait du tarif initial (taux « socle ») des accises hors composante carbone, bien plus élevé pour les carburants que pour les autres produits fossiles, la hiérarchie relative des énergies selon leur performance environnementale ne serait toutefois pas forcément tout de suite respectée, comme illustré sur le graphique ci-dessous.

Graphique n° 16 : Niveau des accises pour trois produits énergétiques dans le cadre d'une simulation de reprise de la trajectoire de la composante carbone



Note sur les hypothèses :

- il est supposé que le taux de la composante carbone atteindrait 250€/tCO₂ en 2030 (correspondant à une hypothèse de 250€₂₀₁₈ et un taux d'inflation de 2% à partir de 2023), et que ce taux évoluerait linéairement depuis celui appliqué en 2024 pour chaque énergie
- le tarif du gaz est celui de l'arrêté du 29 décembre 2023 (cf. infra)

Source : Cour des comptes

²⁸¹ D'après la DLF, « l'accise ne peut donc structurellement pas contribuer à favoriser les produits ayant un faible contenu carbone » parce qu'elle « ne peut structurellement différencier les produits ayant des émissions différentes, mais relevant d'une même catégorie ».

Toutefois, la tarification d'autres externalités que les émissions de GES (comme les pollutions locales par exemple) pourrait justifier que la taxation relative des produits énergétiques ne reflète pas uniquement leur contenu carbone.

2. Une autre possibilité pourrait consister à accroître progressivement le taux « socle » du gaz et du charbon, pour réduire l'écart avec le taux des carburants. Il semble que cette option ait été privilégiée par le gouvernement puisque l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2024 a prévu la capacité du ministre chargé du budget de majorer le tarif normal d'accise sur le gaz naturel, prérogative qui a été exercée via l'arrêté du 29 décembre 2023²⁸², fixant le tarif normal d'accise sur les gaz naturels à 16,37 €/MWh au lieu de 8,45 €/MWh, ce qui correspond à une tarification du carbone de 80 €/tCO₂ ;
3. Enfin, il pourrait être envisagé d'appliquer des taux sous-jacents de tarification carbone différents selon les produits énergétiques. Ces taux reflèteraient ainsi, pour chaque produit énergétique, une proportion déterminée de la valeur de l'action pour le climat, en suivant sa trajectoire d'augmentation. Ceci supposerait toutefois de définir, comme proposé dans la partie 2.1, pour chacun des produits, le poids relatif des différents outils de politique publique concourant à l'atteinte des objectifs climatiques (l'interdiction des moteurs thermiques à l'horizon 2035 pouvant par exemple représenter la principale mesure de décarbonation du secteur des transports de voyageurs), et d'assigner une part identifiée de l'effort d'atteinte des cibles à la fiscalité de l'énergie. L'articulation avec le marché carbone serait à définir au regard de cet enjeu. Ce scénario nécessiterait alors de redéfinir le taux initial des fractions d'accise pour tous les produits énergétiques.

Il serait mis fin aux dépenses fiscales défavorables à l'environnement et les subventions directes seraient privilégiées pour soutenir, le cas échéant transitoirement, les secteurs économiques concernés.

3.3.3 Scénario 3 dit « rendement » : dissociation entre la fiscalité de l'énergie et d'autres outils de tarification du carbone

Dans ce troisième scénario, il est mis fin à l'ambiguïté de la fiscalité de l'énergie, en la recentrant sur un objectif de rendement. L'internalisation des externalités négatives pour l'environnement issues de la production et de la consommation d'énergie serait réalisée par d'autres outils : quotas d'émission, voire une « taxe carbone » au sens juridique, indépendante notamment des fractions de l'accise. D'autres dispositifs fiscaux directement incitatifs pourraient être étudiés, sur le modèle éventuellement de la TIRUERT, comme indiquent y travailler la DGEC et la DLF.

Dans ce scénario, il est mis fin à la « composante carbone », qui avait été notamment contestée par les « gilets jaunes ». Le niveau de la fiscalité de l'énergie, dans le cadre européen en cours de révision, reste pilotable par les pouvoirs publics qui peuvent stabiliser voire diminuer les taxes concernées, en fonction de l'état des finances publiques et de l'incidence sur les acteurs économiques. Ils peuvent également utiliser les recettes dégagées pour financer le

²⁸² [Arrêté du 29 décembre 2023 fixant le tarif normal d'accise sur les gaz naturels en application de l'article L. 312-36 du code des impositions sur les biens et services - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

développement de moyens non-carbonés et compenser les acteurs économiques, à due proportion de l'incidence du système global.

Dans ce scénario dit « rendement », les dépenses fiscales qui mitent l'assiette et les recettes de la fiscalité de l'énergie ne sont pas justifiées et sont progressivement supprimées. Les subventions directes sont privilégiées pour soutenir, le cas échéant transitoirement, les secteurs économiques concernés. Ce scénario aurait le mérite d'apporter une lisibilité aujourd'hui inexistante sur l'évolution de la fiscalité de l'énergie. Il permettrait également un pilotage plus aisé des instruments de politique publique au regard des objectifs de la politique énergétique et climatique.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Au regard des chantiers européens en cours ou à venir, ainsi que des évolutions perceptibles ou souhaitées de la consommation d'énergie, la fiscalité de l'énergie est confrontée à des défis majeurs. Pour se conformer au droit européen, la France doit ajuster certains tarifs réduits ou particuliers relatifs aux produits énergétiques et remettre en cause le système dual de la TVA ainsi que différentes majorations existantes. La remise en cause du différentiel gazole-essence ainsi que certaines particularités françaises, comme la contribution tarifaire d'acheminement ou des taux réduits en faveur de certains secteurs économiques, permettrait d'anticiper les orientations proposées dans le cadre la révision de la directive « taxation de l'énergie ».

Dans tous les cas, la situation actuelle est propice à une réflexion en profondeur sur l'évolution de la fiscalité énergétique, ce qui souligne l'importance du choix d'une instance de concertation à mobiliser sur le sujet. La structure fiscale a tout d'abord été modifiée par la crise énergétique, puisque la fraction électricité des accises énergétiques a été réduite à ses taux minima, représentant une perte de près de 9 Md€ pour l'État en 2023. De plus, l'entrée en vigueur prochaine de l'extension du marché carbone aux secteurs des transports et du bâtiment, qui n'a fait l'objet d'aucun débat public malgré des effets significatifs sur les ménages et les entreprises, est susceptible de modifier significativement les niveaux de prix des énergies, en s'ajoutant aux accises énergétiques puisque les prix pourraient augmenter de 11 à 13 % pour le gaz et de 10 à 11 % pour le carburant à court terme. Enfin, l'érosion de l'assiette des accises énergétiques, notamment sur les carburants, et les baisses de revenus qui en découleront pour l'État et qui sont évaluées à hauteur de 13 Md€ d'ici 2030 par la DG Trésor (soit une baisse de 30%), appellent également à revoir l'architecture et le niveau de la fiscalité de l'énergie, dans un cadre cohérent avec la politique énergétique et climatique de la France.

La Cour illustre à cet égard trois scénarios possibles. Le premier ne consiste qu'en des ajustements ponctuels associés à la suppression des dépenses fiscales les plus controversées. Le deuxième vise à rendre la fiscalité de l'énergie cohérente avec le contenu carbone des énergies, et permettre donc une différenciation des énergies en fonction de leur performance environnementale. Le troisième scénario recentre la fiscalité de l'énergie sur un objectif de rendement et réserve à d'autres outils la tarification du carbone.

ANNEXES

Annexe n° 1.	Liste des acronymes.	89
Annexe n° 2.	« La taxe carbone »	90
Annexe n° 3.	Définition de la fiscalité de l'énergie	91
Annexe n° 4.	Précision sur les taxes relevant de la fiscalité de l'énergie et leurs taux	93
Annexe n° 5.	Rendement des taxes relevant de la fiscalité de l'énergie	98
Annexe n° 6.	Tarifification de l'énergie et du carbone dans l'Union européenne et l'OCDE.....	99
Annexe n° 7.	Impact de la fiscalité de l'énergie	102
Annexe n° 8.	Les objectifs de la politique énergétique et climatique française....	108
Annexe n° 9.	Recensement des forces et faiblesse des différents outils de politique publique, selon la DG Trésor	119
Annexe n° 10.	Les différentes instances compétentes	120
Annexe n° 11.	Exemples étrangers de la gouvernance de la fiscalité de l'énergie	125
Annexe n° 12.	Fiscalité associée au gaz.....	132
Annexe n° 13.	Tarifification des carburants de l'aviation.....	134
Annexe n° 14.	Méthode d'estimation des dépenses fiscales déclassées : « maritime » et « aviation ».....	139
Annexe n° 15.	Différentiel de taxation entre le gazole et l'essence.....	142
Annexe n° 16.	Dépenses fiscales liées à l'énergie et « budget vert »	144
Annexe n° 17.	Fiscalité des produits incorporant les biocarburants	146
Annexe n° 18.	Évolution prévisionnelle du rendement de la fiscalité énergétique, selon la direction générale du trésor	149

Annexe n° 1. Liste des acronymes.

<i>Acronyme</i>	Signification
<i>ADEME</i>	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
<i>CEDD</i>	Commission de l'économie du développement durable
<i>CEDD</i>	Conseil économique pour le développement durable
<i>CEE</i>	Certificats d'économie d'énergie
<i>CEV</i>	Comité pour l'économie verte
<i>CFE</i>	Comité pour la fiscalité écologique
<i>CGI</i>	Code général des impôts
<i>CIBS</i>	Code des impositions sur les biens et les services
<i>CJUE</i>	Cour de justice de l'Union européenne
<i>CNTE</i>	Conseil national de la transition écologique
<i>CO₂</i>	Dioxyde de carbone
<i>CTA</i>	Contribution tarifaire d'acheminement
<i>DGDDI</i>	Direction générale des douanes et droits indirects
<i>DGFIP</i>	Direction générale des finances publiques
<i>DG Trésor</i>	Direction générale du Trésor
<i>DTE</i>	Directive taxation de l'énergie
<i>EU-ETS</i>	<i>European Union Emission Trading Schemes</i>
<i>FMI</i>	Fonds monétaire international
<i>GES</i>	Gaz à effet de serre
<i>GPL</i>	Gaz de pétrole liquéfié
<i>HCC</i>	Haut conseil pour le climat
<i>IFER</i>	Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau
<i>INB</i>	Installations nucléaires de base
<i>OCDE</i>	Organisation de coopération et de développement économiques
<i>PIB</i>	Produit intérieur brut
<i>PO</i>	Prélèvements obligatoires
<i>PP</i>	Point de pourcentage
<i>PPE</i>	Programmation pluriannuelle de l'énergie
<i>SNBC</i>	Stratégie nationale bas carbone
<i>TDFE</i>	Taxe départementale sur la consommation finale d'électricité
<i>TCFE</i>	Taxe communale sur la consommation finale d'électricité
<i>TICFE</i>	Taxe intérieure sur la consommation finale de l'électricité
<i>TICGN</i>	Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel
<i>TICPE</i>	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
<i>TSC</i>	Taxe spéciale de consommation (applicable dans les cinq départements et régions d'outre-mer)
<i>TIC</i>	Taxe intérieure de consommation
<i>TICC</i>	Taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et cokes
<i>TIRUERT</i>	Taxe incitative relative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports
<i>TVA</i>	Taxe sur la valeur ajoutée
<i>TURPE</i>	Tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité
<i>UE</i>	Union européenne

Annexe n° 2. « La taxe carbone »

La tarification du carbone, qui consiste à imposer les émissions de CO₂ au niveau du produit, peut prendre trois formes²⁸³ : les accises sur les énergies fossiles ; les prix des permis d'émissions ; la « taxe sur le carbone ». Cette dernière peut être prélevée « en aval », c'est-à-dire selon le niveau d'émission de CO₂, à l'instar d'une taxe classique. Il s'agit là d'une « taxe sur le carbone ajouté », mais cette modalité est complexe à mettre en œuvre car elle implique une réelle comptabilité carbone des produits. C'est pourquoi les pays industrialisés privilégient la « taxe carbone » « en amont », sur les consommations d'énergies fossiles.

En France, la mise en place d'une « taxe carbone » a fait l'objet de plusieurs censures du Conseil constitutionnel entre 2000 et 2009, sur la base notamment du principe d'égalité²⁸⁴. Alors même que l'idée d'une tarification du carbone est acquise au moins depuis le Grenelle de l'environnement (2008), c'est la voie d'une augmentation d'accise, en cohérence avec le contenu carbone de l'énergie, qui a *in fine* été privilégiée, à partir des propositions formulées par le comité de la fiscalité écologique (CFE) : la « composante carbone » des accises, ou « contribution climat-énergie », improprement appelée « taxe carbone », est mise en place par la loi de finances pour 2014²⁸⁵.

Une trajectoire pour cette composante avait été prévue par la loi de transition énergétique pour la croissance verte²⁸⁶ : celle-ci devait atteindre 56 €/tonne CO₂ en 2020 et 100 € en 2030. La loi de finances rectificatives pour 2015 ainsi que la loi de finances pour 2018 avaient précisé cette trajectoire avec un taux à 44,6 € la tonne de CO₂ en 2018 puis de 55 € par tonne de CO₂ en 2019. Cependant, suite au mouvement social de l'automne 2018 (cf. *infra*), le gouvernement a décidé de geler la composante carbone au niveau fixé pour l'année 2018. Selon la DGEC²⁸⁷ « *L'annulation des hausses de fiscalités énergétiques adoptée en 2019 par rapport à ce que prévoyait la LFI 2018 a généré une baisse des recettes de TICPE de l'ordre de 3 milliards d'euros pour l'année 2019.* »

²⁸³ CGDD, « La tarification des émissions de CO₂ en France », 2020.

²⁸⁴ Comme précisé par le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'Etat, ([Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État | budget.gouv.fr](#), p.156 et 157) : « *Les impositions de toute nature, au sens de l'article 34 de la Constitution, font partie des instruments pouvant contribuer, en combinaison avec d'autres, à de telles stratégies environnementales. En effet, conformément à l'article 13 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (DDHC), l'impôt est une contribution commune instituée en vue de financer les dépenses publiques, dont celles qui concourent à la transition écologique (voir partie II). Au-delà de cet objectif principal de rendement, et parfois malgré lui, l'impôt peut également participer aux stratégies environnementales au moyen de divers procédés, chacun faisant l'objet de contraintes juridiques qui lui sont propres.* »

²⁸⁵ Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, article 32.

²⁸⁶ Loi n°2015-992 du 17 août 2015

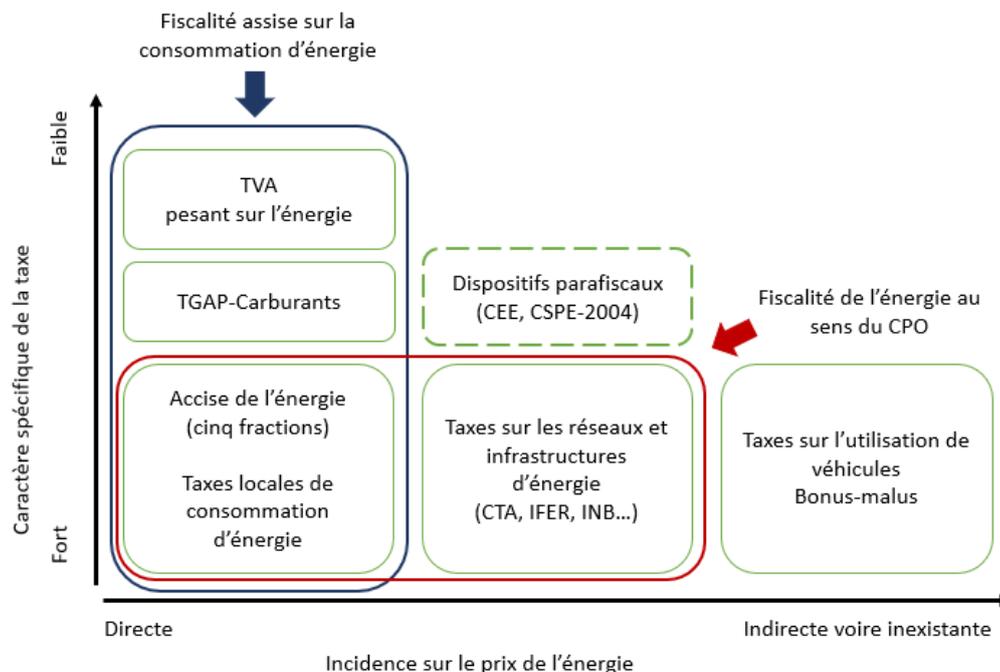
²⁸⁷ Réponse à la question parlementaire n°24, PLF 2022, Sénat, Commission des affaires économiques.

Annexe n° 3. Définition de la fiscalité de l'énergie

Il n'existe pas de définition partagée au niveau européen de la « fiscalité de l'énergie ». Au sens strict, les droits d'accise sur l'énergie en forment le cœur. Au sens élargi, l'ensemble des taxes spécifiques qui sont liées à l'énergie en font partie ; c'est ce sens qu'a retenu le Conseil des prélèvements obligatoires dans ses travaux de 2019²⁸⁸, qui notait que la fiscalité de l'énergie était la principale composante de la fiscalité environnementale. Au sens plus extensif, il faudrait également ajouter les taxes générales comme la TVA, dont l'une des assiettes importantes est la consommation d'énergie. Au sens très large, des dispositifs visant à compenser une taxation jugée plus faible de l'énergie pourraient y être intégrés, comme les taxes sur l'utilisation de véhicules ou les taxes sur les billets d'avion.

Dans le cadre du présent rapport, la définition retenue est celle de l'ensemble des taxes et impositions au sens juridique qui ont un caractère spécifique ou général et sont liées à la consommation d'énergie, incluant la TVA.

Schéma n° 1 : Les périmètres de la fiscalité de l'énergie



Source : Cour des comptes.

²⁸⁸ CPO, *La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, 2019.

Tableau n° 9 : Catégories des produits et usages énergétiques définis par la directive DTE

Usage carburant	Usage carburants non routiers	Usage combustible et électricité
1. Essence avec plomb	7. Gazole	11. Gazole (fioul domestique)
2. Essence sans plomb	8. Carburéacteurs	12. Fioul lourd
3. Gazole	9. GPL	13. Pétrole lampant
4. Pétrole lampant (carburéacteurs)	10. Gaz naturel	14. GPL
5. GPL		15. Gaz naturel
6. Gaz naturel		16. Charbon
		17. Électricité

Source : DLF

Annexe n° 4. Précision sur les taxes relevant de la fiscalité de l'énergie et leurs taux**Tarifs réduits sur les accises**

Le tableau ci-dessous récapitule les régimes favorables d'accises sur les énergies.

Tableau n° 10 : Récapitulatif des principaux tarifs réduits d'accise

<i>Activités concernées</i>	<i>Produits concernés</i>	<i>Commentaires</i>
<i>Régimes sectoriels</i>		
<i>Transport routier de marchandises d'au moins 7,5 tonnes</i>	Gazole	Tarif : 45,19 €/MWh
<i>Transport routier collectif de voyageurs</i>	Gazole et électricité	Taux réduit de gazole : 39,19 €/MWh
<i>Transport par taxi</i>	Gazole et essence	Tarif : 30,30 €/MWh
<i>Navigation aérienne pour les besoins des prestations de services et ceux des autorités publiques</i>	Tous produits	Tarif réduit : 0 €/MWh
<i>Navigation commerciale maritime nationale</i>	Tous produits	Tarif réduit : 0 €/MWh
<i>Navigations commerciale fluviale nationale</i>	Tous produits sauf électricité	Tarif réduit : 0 €/MWh
<i>Transport ferroviaire</i>	Gazole et électricité	

LA PLACE DE LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE DANS LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE FRANÇAISE

<i>Activités concernées</i>	<i>Produits concernés</i>	<i>Commentaires</i>
<i>Exploitation des aérodromes</i>	Électricité	Ce tarif réduit a été mis en place par l'article 69 de la loi de finances pour 2019 pour préserver la compétitivité du secteur dans un contexte de forte concurrence internationale et compte tenu de la spécificité de ces plateformes qui exploitent des infrastructures essentielles et présentent le caractère d'organismes d'importance vitale (OIV).
<i>Manutention portuaire</i>	Gazole et électricité	Entrée en vigueur prévue à la suppression du tarif réduit sur le GNR
<i>Alimentation à quai des engins flottants</i>	Électricité	Ce tarif réduit a été mis en place par l'article 66 de la loi de finances pour 2020 afin de favoriser l'électrification des ports.
<i>Alimentation des aéronefs lors de leur stationnement sur les aérodromes ouverts à la circulation aérienne publique</i>	Électricité	Ce tarif réduit entrera en vigueur à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'aviation civile
<i>Construction, développement, mise au point, essais ou entretien des aéronefs et navires</i>	Tous produits sauf électricité, gaz naturel, charbon	
<i>Travaux agricoles et forestiers</i>	Gazole, gaz naturel, fioul lourd, GPL	Taux réduit de 0,54 €/MWh pour le gaz naturel utilisé comme combustible et de 3,86 €/MWh pour le gazole. La LFI 2024 a porté le tarif pour le gazole à 6,71 €/MWh, dans le cadre d'une trajectoire d'évolution vers 23,81 €/MWh d'ici 2030, mais le premier ministre a annoncé revoir cette trajectoire en janvier 2024.
<i>Déshydratation de luzerne</i>	Charbon	
<i>Déshydratation de légumes et plantes aromatiques</i>	Gaz naturel	Ce tarif réduit a été mis en place, pour préserver ce secteur dont l'intensité des échanges avec les pays tiers est proche de 60%, par

LA PLACE DE LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE DANS LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE FRANÇAISE

<i>Activités concernées</i>	<i>Produits concernés</i>	<i>Commentaires</i>
		L'article 67 de la loi n° 2018-1317 <i>de finances pour 2019</i> et s'est appliqué à compter du 1 ^{er} janvier 2019.
<i>Gazole non routier non agricole</i>	Gazole	Tarif 24,81 €/MWh depuis le 1 ^{er} janvier 2024, dans une trajectoire d'évolution vers le taux normal de gazole en 2030 (article 94 de la LFI 2024).
<i>Activités hivernales en zone de montage</i>	Gazole	Entrée en vigueur prévue à la suppression du tarif réduit sur le GNR
<i>Activités extractives exposées à la concurrence internationale</i>	Gazole	Entrée en vigueur prévue à la suppression du tarif réduit sur le GNR
<i>Production d'électricité à partir de combustibles fossiles</i>	Tous produits	Exonération liée au principe de non double taxation de l'énergie
<i>Utilisation de gaz de mine</i>	Gaz naturel	
<i>Centre de stockage de données numériques</i>	Électricité	Ce tarif réduit a été mis en place par l'article 69 de la <i>loi de finances pour 2019</i> pour préserver l'indépendance nationale en termes de capacité d'hébergement de données et la sécurité des données hébergées.
<i>Charbons utilisés dans les installations de valorisation de la biomasse</i>	Charbon	L'article 71 de la loi n° 2022-1726 <i>de finances pour 2023</i> met fin à ce dispositif à compter du 1 ^{er} janvier 2027
<u><i>Régimes non sectoriels</i></u>		
<i>Outre-mer</i>		La collectivité détermine les tarifs normaux des catégories fiscales des gazoles et des essences, sans pouvoir excéder les montants prévus à

LA PLACE DE LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE DANS LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE FRANÇAISE

<i>Activités concernées</i>	Produits concernés	Commentaires
		l'article L. 312-35 relatif aux taux normaux de l'accise sur ces produits, applicables en métropole (article L. 312-38 du CIBS).
<i>Bouclier tarifaire</i>	Électricité	Les tarifs de l'accise sur l'électricité résultant de cette minoration ont été fixés par l'article 29 de la loi n° 2021- 1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 et l'article 64 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023
<i>Carburants contenant des biocarburants</i>	Essence, diesel	Tarif E10 (essence) : 66,29 €/hl Tarif E85 (essence) : 11,83 €/hl Tarif ED95 (gazole) : 6,43 €/hl Tarif B100 (gazole) : 11,83 €/hl
<i>Double usage</i>	Tous produits	Prévu par la directive taxation de l'énergie
<i>Procédés minéralogiques</i>	Tous produits	Prévu par la directive taxation de l'énergie
<i>Biens pour lesquels l'électricité représente plus de 50% des coûts de production</i>	Électricité	
<i>Entreprise grandes consommatrices d'énergie relevant d'un secteur soumis à quotas d'émission de CO₂</i>	Tous produits sauf électricité	Ces entreprises bénéficient d'un tarif réduit égal au montant du tarif d'accise qui était appliqué en 2013, à la condition que le ratio entre la charge fiscale sans tarif réduit frappant leurs intrants énergétiques et leur valeur ajoutée excède un certain seuil Taux réduit du gaz à 1,52 €/MWh
<i>Entreprises grandes consommatrices d'énergie anciennement reconnues comme exposées à la concurrence internationale</i>	Tous produits sauf électricité	Ces entreprises bénéficient d'un tarif réduit égal au montant du tarif d'accise qui était appliqué en 2014, sous les mêmes conditions de ratio que ci-dessus Taux réduit du gaz à 1,6 €/MWh

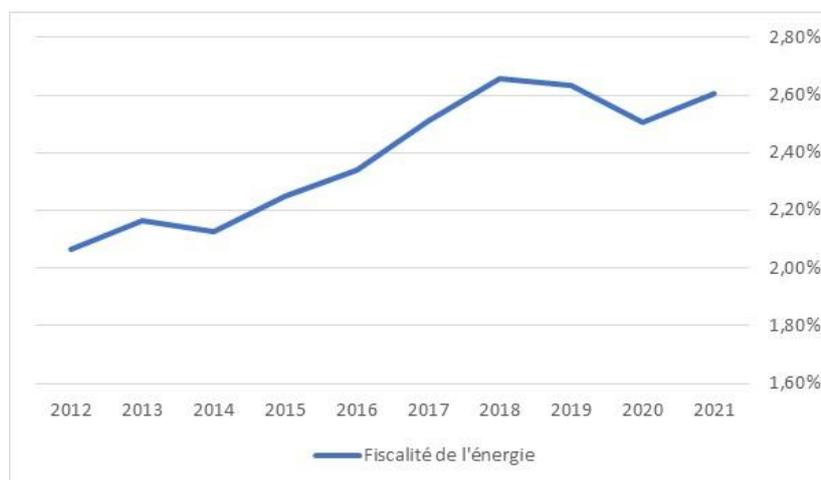
<i>Activités concernées</i>	Produits concernés	Commentaires
<i>Entreprise électro-intensives</i>	Électricité	<p>L'article 14 de la loi n° 2015-1786 <i>de finances rectificative pour 2015</i> a mis en place ces tarifs réduits afin de préserver le secteur industriel dans le cadre de l'intégration au sein de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). En effet, il existait alors un plafonnement de la CSPE (L'article L. 121-21 du code de l'énergie,) pour les sociétés industrielles consommant plus de 7 gigawattheure (GWh), égal à 0,5 % de la valeur ajoutée de la société.</p> <p>Ces entreprises bénéficient d'un tarif réduit, à la condition que le ratio entre la charge fiscale sans tarif réduit frappant leurs intrants énergétiques et leur valeur ajoutée excède un certain seuil</p>
<i>Entreprises électro-intensives anciennement reconnues comme exposées à la concurrence internationale</i>	Électricité	<p>Ces entreprises bénéficient des mêmes tarifs réduits que ceux des entreprises électro-intensives, sous des conditions plus exigeantes de ratios et d'exposition à la concurrence internationale</p>
<i>Entreprises hyper-électro-intensives</i>	Électricité	<p>Ces entreprises bénéficient des tarifs minimaux de taxation, sous des conditions encore plus exigeantes de ratios et d'exposition à la concurrence internationale</p>
<i>Autoconsommation d'électricité</i>	Électricité	<p>Ce dispositif a été mis en place par l'article 7 de la loi n° 2017-227 <i>ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables.</i></p> <p>Ce dispositif bénéficie aux entreprises qui produisent elles-mêmes leur électricité sous réserve que le volume annuel de production soit inférieur à 240 GWh</p>

Source : Cour des comptes à partir de données du ministère de finances et du guide sur la fiscalité des énergies

Annexe n° 5. Rendement des taxes relevant de la fiscalité de l'énergie

En 2021, le rendement de la fiscalité de l'énergie représente 2,61 % du PIB français, contre 2,06 % en 2012, soit une augmentation de 0,55 point de PIB sur la période, comme illustré par le graphique ci-dessous.

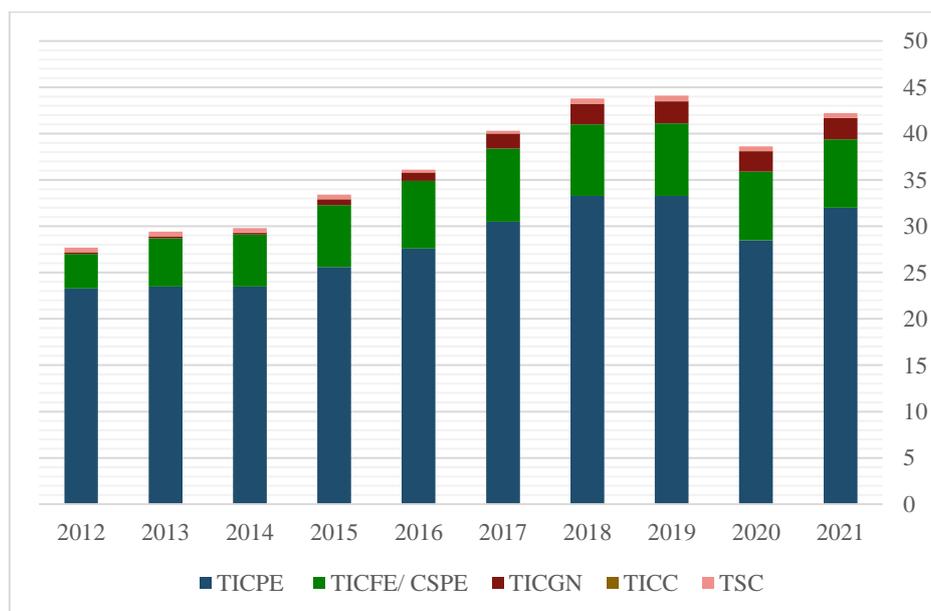
Graphique n° 17 : Rendement de la fiscalité de l'énergie par rapport au PIB



Source : Cour des comptes, d'après documentation budgétaire, Insee.

Le graphique suivant retrace le produit de l'accise sur l'énergie, en différenciant selon les différentes fractions.

Graphique n° 18 : Décomposition du rendement brut de l'accise sur l'énergie selon les fractions concernées (2012-2021)

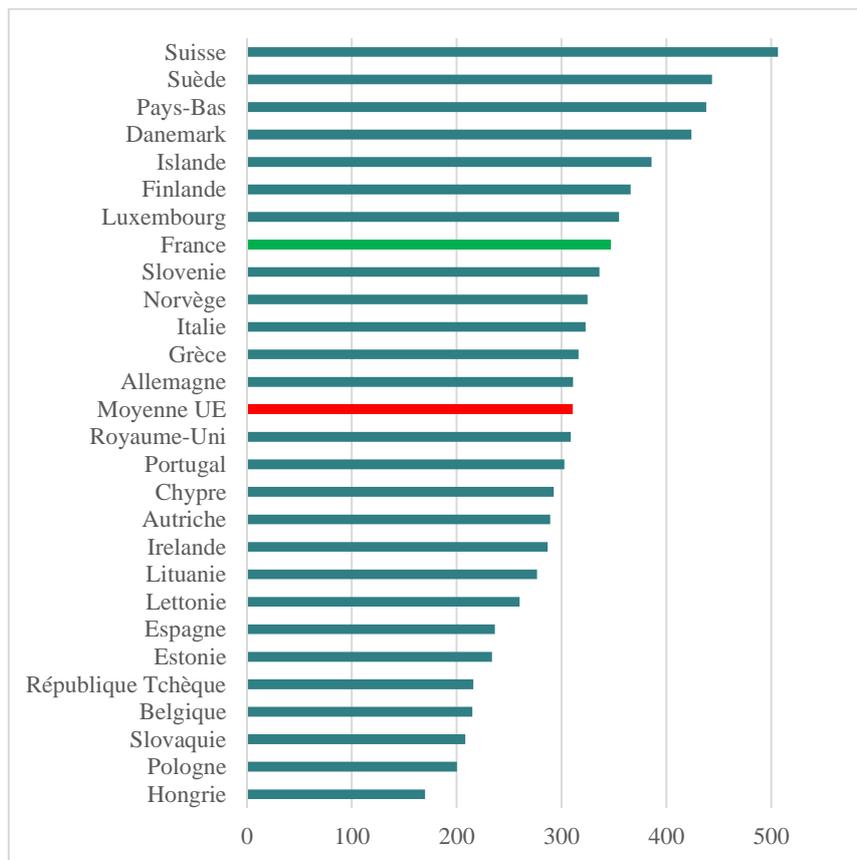


Source : Cour des comptes, d'après documentation budgétaire.

Annexe n° 6. Tarification de l'énergie et du carbone dans l'Union européenne et l'OCDE

Au niveau européen, la France dispose du 8^{ème} taux de taxation implicite, ou effective²⁸⁹, des énergies fossiles le plus élevé, à environ 346 €/tep, au-dessus de la moyenne européenne qui s'établit à 310 €/tep. Ce taux est aussi supérieur à ceux de l'Allemagne²⁹⁰ et de l'Italie²⁹¹. Par ailleurs, parmi les dix principaux pays européens en matière de taxation implicite des énergies fossiles, six sont des pays d'Europe du Nord²⁹².

Graphique n° 19 : Taux de taxation implicite des énergies fossiles en France et dans l'Union européenne (2021, en €/tep)



Source : Cour des comptes, d'après OCDE.

S'agissant du taux de taxation implicite des énergies non-fossiles, intégrant l'ensemble des énergies renouvelables (EnR), et l'énergie nucléaire, la France présente un taux légèrement supérieur à la moyenne européenne, s'établissant à 74 €/tep contre 60,5 €/tep au niveau

²⁸⁹ C'est-à-dire le taux tel qu'il résulte de l'application de l'ensemble de la structure fiscale, y compris les exonérations et abattements d'assiette.

²⁹⁰ 311 €/tep.

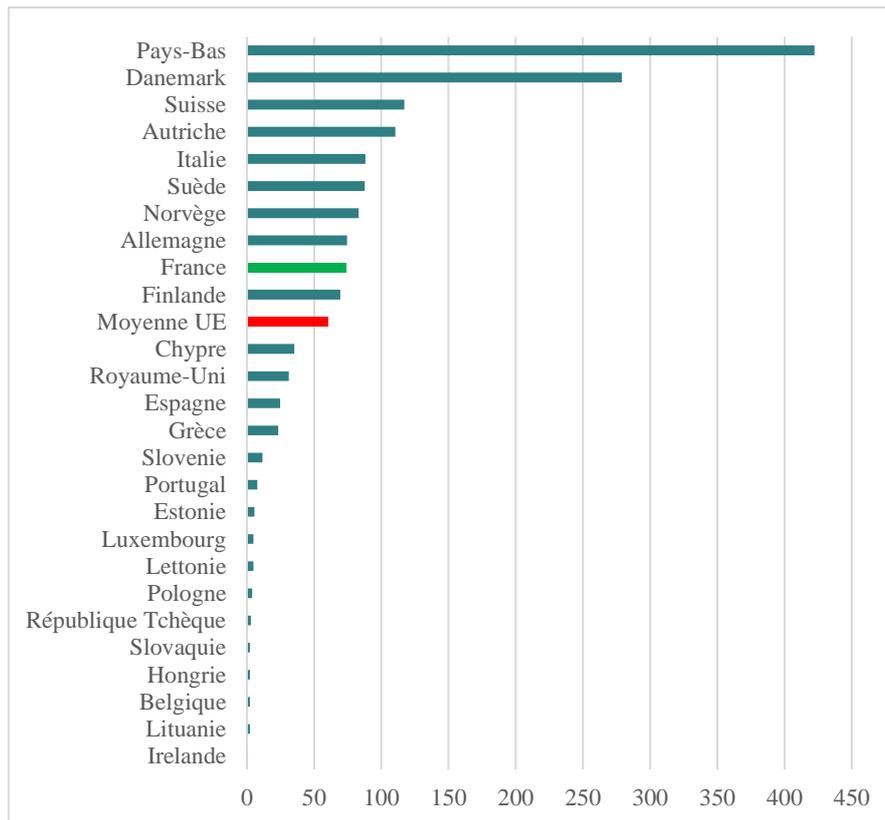
²⁹¹ 322 €/tep.

²⁹² Suède, Pays-Bas, Danemark, Islande, Finlande, Norvège.

européen. Le niveau élevé de ce taux peut s'expliquer par la tarification de l'électricité au sein des accises (ex-TICFE), principalement issue de l'énergie nucléaire.

Le taux de taxation implicite des énergies non-fossiles de la France est moindre que les taux appliqués en Allemagne (74,5 €/tep) et en Italie (88,5 €/tep), et très en-deçà du niveau de taxation de ces énergies aux Pays-Bas (422,3 €/tep).

Graphique n° 20 : Taux de taxation implicite des énergies non-fossiles en France et dans l'Union européenne (2021, en €/tep)

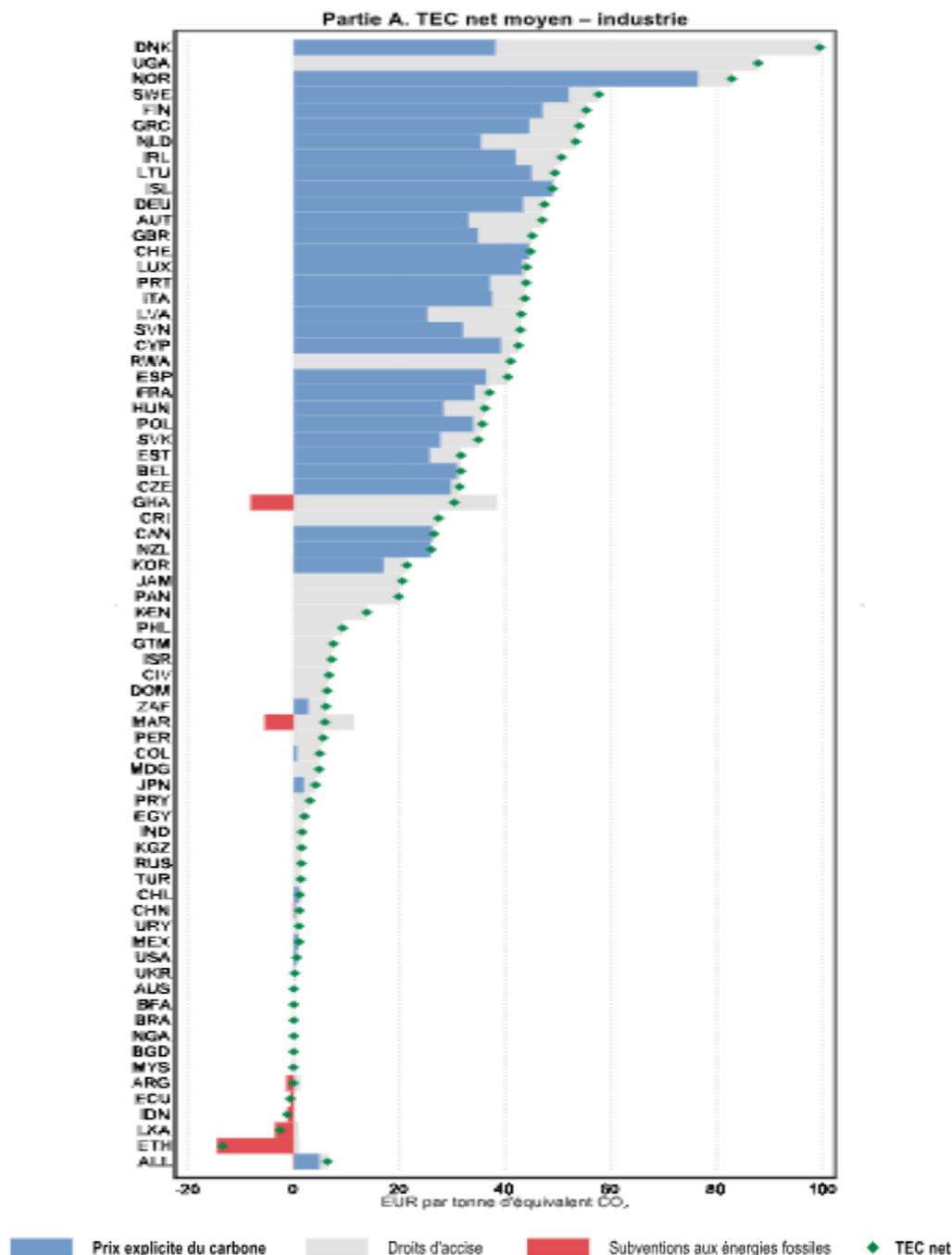


Source : Cour des comptes, d'après OCDE.

Les comparaisons effectuées par l'OCDE²⁹³ ne font pas état d'une tarification du carbone particulièrement élevée pour l'industrie en France.

²⁹³ [Tarification des émissions de gaz à effet de serre. Qu'est-ce qui a changé ? Qu'est-ce qui doit changer ?](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/tarification-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-qu-est-ce-qui-a-change-qu-est-ce-qui-doit-changer_44111111)
[| READ online \(oecd-ilibrary.org\)](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/taxation/tarification-des-emissions-de-gaz-a-effet-de-serre-qu-est-ce-qui-a-change-qu-est-ce-qui-doit-changer_44111111)

Graphique n° 21 : Prix effectifs du carbone dans l'industrie, par pays



Note : les prix effectifs du carbone sont des moyennes établies pour l'ensemble des émissions de CO₂ d'origine fossile de chaque secteur, y compris celles échappant à tout dispositif de tarification du carbone. Les estimations concernant les subventions aux énergies fossiles pour 2021 reposent sur les données de 2020. Les prix sont arrondis au centime d'euros le plus proche.

Source : OCDE, tarification des émissions de gaz à effet de serre, 2022

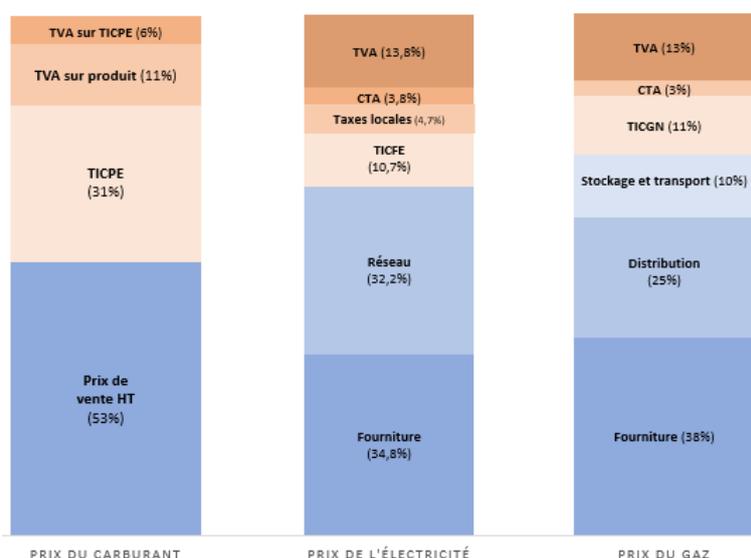
Annexe n° 7. Impact de la fiscalité de l'énergie

Poids de la fiscalité dans les prix

Selon le type d'énergie, le poids de la fiscalité dans le prix TTC diffère. L'OCDE avait ainsi calculé que les taxes représentaient 62,5 % du prix du supercarburant sans plomb en 2019 en France²⁹⁴, poids plus élevé que pour la moyenne des pays développés, à 53 %²⁹⁵.

Ce rapport est plus faible pour l'électricité et le gaz, pour lesquels les taxes pèsent respectivement un tiers et un quart du prix TTC.

Graphique n° 22 : Décomposition du prix des principales formes d'énergie (en 2021)



Source : MTE, CRE, EDF, Cour des comptes.

Note de lecture : pour le carburant, il s'agit du prix du sans plomb 95-E10 tel qu'il est en est rendu compte sur le site du MTE en 2021. Pour le gaz, il s'agit du tarif réglementé de vente moyen en 2021, et pour l'électricité, du TRV bleu.

L'évolution de cette place de la fiscalité dans le prix des énergies varie. Pour l'électricité, la Cour a démontré que depuis 2010, les taxes avaient augmenté deux fois plus vite que le reste des éléments de la facture des tarifs réglementés²⁹⁶. S'agissant des carburants, l'application d'une taxe *ad quantum*, par litre, signifie que le poids relatif de l'accise baisse quand le cours du baril de Brent augmente, comme ce fut le cas au premier semestre 2022.

Il est enfin à noter que la représentation graphique qui prendrait comme référence, non plus le prix de l'énergie TTC, mais le prix HT, aurait tendance à faire apparaître le poids

²⁹⁴ Le prix du produit hors taxe était à l'époque de 0,56 € environ par litre, contre près d'un euro actuellement.

²⁹⁵ OCDE, *Tendances des impôts sur la consommation*, 2021.

²⁹⁶ Cour des comptes, *L'organisation des marchés de l'électricité*, juillet 2022.

significatif de la fiscalité de l'énergie sur le prix : les taxes pesant sur le carburant représentent ainsi 89 % du prix de vente HT (49 % pour l'électricité et 59 % pour le gaz).

Élasticités-prix de l'énergie (revue de littérature économique)

Au sein de la littérature économique, de nombreuses études sur l'élasticité à court terme ont été réalisées, tandis qu'un nombre plus faible de travaux ont étudié l'élasticité à long terme. **Les principaux résultats sont que les ménages réagissent plus, i.e. que leurs dépenses ont une élasticité plus grande, en matière de transport que de logement, et que plus un ménage est pauvre, plus il est sensible aux hausses de prix.**

Les principales études sur l'élasticité à long-terme sont celles de Combet et al. (2009)²⁹⁷, Clerc et Marcus (2009)²⁹⁸ et Calvet et Marical (2011)²⁹⁹, qui estiment une élasticité du logement de -0,1/-0,2 et pour le transport une sensibilité plus forte comprise entre -0,4/-0,7.

Concernant l'élasticité à court terme, notamment pour l'élasticité transport, Clerc et Marcus (2009), Ruiz et Trannoy (2008) et Douenne (2020), estiment celle du transport entre -0,45/-1. A contrario, celle du logement est estimée par les deux derniers papiers entre -0,2/-0,4, ce qui est aussi le cas dans Berry (2019) : -0,35.

L'étude de Riuz et Trannoy (2008)³⁰⁰ introduit, entre autres, la méthode des « prix personnalisés », qui consiste à construire des indices de prix personnalisés par ménage comme moyennes géométriques d'indices de prix à la consommation pondérés par la structure de consommation des ménages. En effet, la mesure de l'impact d'une réforme de la fiscalité indirecte (comme c'est le cas de la fiscalité de l'énergie) suppose de pouvoir modéliser les comportements des consommateurs vis-à-vis de ce type d'impôt. Pour cela, sont estimées les élasticités-prix et revenu, à partir d'une fonction de demande. Les élasticités estimées sont ensuite intégrées à un modèle de microsimulation pour obtenir les réactions des consommateurs à un changement de fiscalité. Pour construire et estimer la fonction de demande, nécessaire pour la quantification des élasticités, deux méthodes existent : (i) méthode d'estimation usuelle qui permet de contrôler pour tout biais de sélection éventuel, (ii) introduction des prix personnalisés dans l'estimation. Les « prix personnalisés » permettent d'incorporer de l'information relative aux hétérogénéités observables et inobservables des ménages.

L'étude de Clerc et Marcus (2009) fait appel à deux méthodes d'estimation. La première permet d'estimer les élasticités-prix en faisant usage de séries temporelles longues issues des comptes nationaux trimestriels. La deuxième fait appel à une analyse microéconomique pour rendre compte de l'hétérogénéité des comportements de consommation et apprécier les effets d'une hausse de prix selon les catégories de ménages. Ils utilisent les données individuelles de consommation issues de l'enquête « Budget de Famille 2006 ».

²⁹⁷ Emmanuel Combet, Frédéric Gherzi, & Jean-Charles Hourcade. *Taxe carbone, une mesure socialement régressive. vrais problèmes et faux débats*. 2009.

²⁹⁸ Marie Clerc & Vincent Marcus. *Elasticité-prix des consommations énergétiques des ménages*, Insee, sep 2009

²⁹⁹ Lucie Calvet & François Marical, *Consommation de carburant : effets des prix à court et à long terme par type de population*, Economie et Statistique, 2011

³⁰⁰ Nicolas Ruiz & Alain Trannoy. *Le caractère régressif des taxes indirectes : les enseignements d'un modèle de micro-simulation*. Economie et Statistique, 2008.

La première méthode permet d'obtenir des élasticités-prix moyennes de la demande pour le carburant significatives : -0,2 à court terme et -0,4 à long terme. Ces résultats de court terme sont cohérents avec les valeurs usuelles des estimations avec séries temporelles, généralement comprise entre -0,3 et -0,2. Toutefois, en matière d'énergie domestique, à court terme l'élasticité n'est pas significative et faible à long terme.

La deuxième estimation fournit des élasticités entre 0,7 et 1, cette méthode montre également que les ménages utilisant leur véhicule personnel pour le déplacement domicile-travail sont moins sensibles à une hausse du prix du carburant que les ménages n'en faisant pas cet usage.

L'étude de Berry (2019)³⁰¹ propose une élasticité de -0,19 pour les énergies liées aux transports (majoritairement carburant) et de -0,36 pour la consommation d'énergie résidentielle. Dans son article, Berry développe un modèle de microsimulation qui permet d'évaluer l'effet des politiques fiscales qui affectent les taxes sur l'énergie en France (y compris la taxe carbone). L'article étudie également comment les recettes de la taxe pourraient être redistribuées via des transferts monétaires. Mais aucune solution n'est clairement identifiée, notamment à cause de la difficulté à identifier un seul paramètre qui serait à la source de l'effet régressif de la taxation.

L'étude de Douenne (2020)³⁰² caractérise et quantifie les effets redistributifs de la fiscalité de l'énergie en France. Grâce à un modèle de micro-simulation TAXIPP de la fiscalité des ménages, il estime la politique fiscale sur les énergies en France et ses impacts entre 2016 et 2018. Cet article montre notamment qu'en moyenne les ménages à bas revenus seraient bénéficiaires d'une taxe environnementale après redistribution des recettes, mais que certains pourraient faire face à de lourdes pertes. Il est essentiel de comprendre et quantifier ces phénomènes afin de proposer un outil qui améliorerait à la fois la justice et le soutien pour des politiques environnementales ambitieuses.

Concernant les élasticités, le ménage médian répond de manière significative à une hausse du prix du carburant automobile, avec un coefficient d'environ -0,45. Le coefficient d'élasticité pour les prix de l'énergie résidentiel est plus faible, mais aussi significatif, avec une valeur de -0,2. Enfin, les élasticités sont plus fortes pour les ménages ruraux et les ménages à bas revenus.

L'étude permet de calculer le **taux d'effort de chaque catégorie de ménage** et analyse comment les taxes pèsent différemment sur ces catégories, avant et après le recyclage des recettes des taxes. De par la conception de la taxe carbone française, le taux d'effort avant redistribution des recettes est clairement **régressif**. Pour compenser cela, le gouvernement français a mis en place en 2018 des chèques énergie. Cependant, ils ne représentent qu'une faible part de l'ensemble des recettes récoltées grâce à la fiscalité de l'énergie.

Ainsi, Douenne propose de mettre en place un dispositif supplémentaire pour redistribuer les revenus de la taxation : recycler les ressources de la taxation des énergies avec des **transferts forfaitaires homogène pour les consommateurs**. D'après plusieurs études à ce sujet, ce mécanisme, appelé « *flat recycling* », pourrait rendre progressive la taxe carbone auparavant régressive. Ainsi, Douenne recommande de recycler entièrement les revenus de la

³⁰¹ Audrey Berry. *The distributional effects of a carbon tax and its impact on fuel poverty: A microsimulation study in the french context*. Energy Policy, 2019.

³⁰² Thomas Douenns. *The vertical and horizontal distributive effects of energy taxes: A case study of a french policy*. The Energy Journal, 2020

taxe au travers de ces transferts forfaitaires car cela permet de faire de la majorité des ménages à bas revenus des bénéficiaires nets de cette politique et donc d'améliorer l'acceptabilité.

Douenne étudie également l'impact de la taxe carbone sur la **distribution horizontale des ménages**, c'est-à-dire, au sein d'un groupe de ménages avec le même niveau de revenus. Ces effets redistributifs horizontaux sont tout autant - voire plus - importants que les effets sur la distribution verticale des ménages, puisqu'ils peuvent aussi affecter l'acceptabilité du mécanisme de taxation et qu'ils sont de plus grande ampleur. Le déterminant majeur expliquant les différences d'impact de la taxe entre les ménages de même niveau de revenu, est le type d'énergie consommée : les ménages consommant du gaz naturel ou du fioul pour leurs consommations résidentielles perdent plus de 70 € par unité de consommation que les autres ménages. Un autre facteur, moins important, est le fait de vivre dans une zone rurale ou des villes de petite taille. Pour les ménages dans ces situations, la taxe carbone avec le dispositif « flat recycling » revient à une perte de revenus.

Douenne teste donc plusieurs hypothèses de recyclage des revenus, (i) un transfert additionnel dépendant de la densité urbaine de la localisation des ménages (ii) un transfert additionnel pour les ménages avec des systèmes de chauffage au gaz naturel ou fioul et (iii) les deux transferts additionnels. Au final, ces trois possibilités de transferts n'ont qu'un impact limité pour réduire les effets sur la distribution horizontale des ménages. Une alternative à ces transferts, présentée dans l'article, serait de subventionner des investissements améliorant l'efficacité énergétique des ménages, ce qui permettrait de réduire la pollution et les problèmes redistributifs. Néanmoins, le taux de recours pour un tel mécanisme risquerait d'être bas pour les ménages les plus pauvres, dont les capacités d'emprunt et d'investissement sont plus contraintes.

Enfin, **au niveau international**, Labandeiraa et al. (2017)³⁰³ propose une méta-analyse des travaux sur l'élasticité prix de la demande d'énergie. Ils constatent une grande variabilité dans les estimations de l'élasticité de la demande en énergie dans la littérature. Le tableau suivant sélectionne les principales études :

³⁰³ Labandeira, X., Labeaga, J. M., & López-Otero, X., *A meta-analysis on the price elasticity of energy demand*. Energy policy, 2017

LA PLACE DE LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE DANS LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE FRANÇAISE

selected surveys on price elasticity of energy demand.

Study	Energy Product	Elasticity range	
		Short-term	Long-term
Taylor (1975)	Electricity	[-0.90; -0.13]	[-2.00; 0]
Kouris (1983)	Car fuels	[-0.26; -0.05]	[-1.77; -0.18]
	Energy	[-0.79; 0.30]	[-1.75; 1.03]
Bohi and Zimmerman (1984)	Electricity	[-0.88; -0.07]	[-4.56; -0.18]
	Gasoline	[-0.77; -0.07]	[-1.59; -0.14]
	Heating oil	[-0.19; -0.18]	[-0.67; -0.62]
	Natural Gas	[-0.63; -0.03]	[-3.44; -0.26]
Drollas (1984)	Gasoline	[-0.78; -0.07]	[-1.37; -0.23]
Dahl (1986)	Gasoline	[-0.52; -0.01]	[-1.61; -0.05]
Al-Sahlawi (1989)	Natural Gas	[-0.95; -0.05]	[-4.60; -0.12]
Dahl and Sterner (1991a)	Gasoline	[-0.77; 0.28]	[-2.72; -0.29]
Dahl (1995)	Gasoline	[-0.8; 0]	[-1.6; 0]
Graham and Glaister (2004)	Car fuels	[-2.13; 0.59]	[-22.00; 0.85]
Basso and Oum (2007)	Car fuels	[-0.37; -0.04]	[-1.12; -0.12]
Dahl (2012)	Diesel	[-0.94; 2.13]	[-6.18; 2.29]
	Gasoline	[-1.65; 0.63]	[-61.11; 5.89]

Source : Article de Labandeiraa et al. (2017)

Ainsi, d'après les études depuis 1990, l'élasticité prix des produits énergétiques à court terme varie de -0,09 à -0,76 et à long terme elle est entre -0,31 et -1,16.

Leur méta-analyse utilise des articles déjà publiés qui estiment l'élasticité prix de la demande en énergie pour avoir une estimation aussi précise que possible et mieux comprendre les facteurs qui influencent l'élasticité prix. Les articles qu'ils utilisent sont issues d'une revue de littérature qui se veut complète et détaillée, avec majoritairement des articles sur les Etats-Unis.

Ils montrent que sept facteurs peuvent affecter l'estimation des élasticités :

- Type de produit énergétique
- Type de consommateur
- Pays (aire géographique)
- Les données
- Type de modèle
- La période de l'échantillon : il est clair que le cycle économique a un fort effet sur la consommation en énergie dû à des effets sur le revenu et les prix.
- Méthode d'estimation

Impact de la fiscalité de l'énergie

L'appréciation du caractère incitatif de la taxe au regard de l'objectif de réduction des émissions de GES peut être évalué selon deux types de méthodes : une méthode dite « *ex ante* », qui vise à simuler les effets de la fiscalité de l'énergie en s'appuyant sur les données d'élasticité-prix des produits énergétiques ; une méthode dite « *ex post* », portant sur la comparaison d'observations avec des données synthétiques reconstituées, formant un contrefactuel.

Malgré un nombre de travaux restreint et une grande variabilité dans les méthodes et les résultats d'estimations obtenus, la littérature économique³⁰⁴ met en évidence les effets significatifs exercés par la tarification du carbone dans le secteur des transports et de l'industrie à l'échelle mondiale. Ainsi, deux études³⁰⁵ de la littérature économique, utilisant la méthode de l'analyse *ex post*, mettent en évidence une réduction, par an, de l'ordre de 0 % à 2 % des émissions agrégées de GES au niveau mondial, induite par la fiscalité pesant sur le carbone depuis 1990.

Pour le cas européen, les estimations conduites³⁰⁶ établissent qu'en moyenne, une hausse de 1 € de la fiscalité de l'énergie (mesurée en €/tCO₂) se traduit par une baisse de 0,73 % de la consommation d'énergie à long terme. La tarification du carbone *via* la fiscalité apparaîtrait comme relativement plus efficace que l'utilisation de quotas telle qu'existant dans le système européen (EU-ETS), qui se traduit par des baisses d'émissions agrégées de GES allant de 0 % à 1,5 % par an. Tant le « jaune budgétaire » de 2020 relatif au financement de la transition écologique³⁰⁷ que le groupe d'experts inter-gouvernemental sur l'évolution du climat, ont également souligné³⁰⁸ l'impact des instruments fiscaux, amélioré par une combinaison avec d'autres instruments.

S'agissant des effets de la composante carbone sur les émissions de GES dans l'industrie française, un document de travail de l'OCDE³⁰⁹ estime une réduction induite de l'ordre 5 % entre 2014 et 2018, équivalente à une baisse de 3,6 MtCO₂ émises. Pour le secteur des transports, des travaux menés par le CEDD³¹⁰ en 2017 concluaient à la pertinence de l'utilisation d'une tarification du carbone, au regard de ses effets sur le report modal des usagers vers des transports durables. Cette conclusion est confirmée par une publication de la Chaire économie et climat de l'université Paris-Dauphine³¹¹, qui met en évidence une baisse comprise entre 1,3 et 2,4 MtCO₂ des émissions de GES dans le secteur des transports, induite par la mise en place de la composante carbone entre 2014 et 2017.

Toutefois, au regard du rendement des principaux impôts pesant sur les énergies fossiles et de leur évolution, il apparaît difficile d'attribuer de manière univoque aux taxes sur l'énergie une finalité exclusivement désincitative. Au sens strict, et comme le relève la DLF, seule la TIRUERT est entièrement désincitative, par l'application d'un taux plus élevé aux carburants ne remplissant par l'objectif d'utilisation d'énergie renouvelable fixé.

³⁰⁴ Cf. DG Trésor, *Les enjeux économiques de la transition*, rapport intermédiaire, 2023.

³⁰⁵ K. Vrolijk et M. Sato, *Quasi-experimental evidence on carbon pricing*, 2023; J. F. Green, *Does carbon pricing reduce emissions?*, 2021.

³⁰⁶ S. Sen et H. Vollebergh, *The Effectiveness of Taxing the Carbon Content of Energy Consumption*, 2018.

³⁰⁷ Annexe au projet de loi de finances pour 2020, Financement de la transition écologique : les instruments économiques, fiscaux et budgétaires au service de l'environnement et du climat : « l'effet incitatif de ces taxes sur la réduction des consommations, via le signal-prix qu'elles permettent, est établi dans de nombreux travaux scientifiques en économie de l'environnement ». L'étude citée est celle de Labandeira X., Maria Labeaga Azcona J. and López-Otero X.: « A Meta-Analysis on the Price Elasticity of Energy Demand », Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2016.

³⁰⁸ [IPCC AR6 WGIII SPM.pdf](#), E.4.2 page 50

³⁰⁹ OCDE, *The joint effects of energy prices and carbon taxes on environmental and economic performance: Evidence from the French manufacturing sector*, D. Dussaux, 2020.

³¹⁰ CEDD, note de synthèse n° 30, 2017.

³¹¹ Chaire économie du climat, université Paris-Dauphine, Une évaluation quantifiée de la « taxe carbone » française, 2018.

Annexe n° 8. Les objectifs de la politique énergétique et climatique française

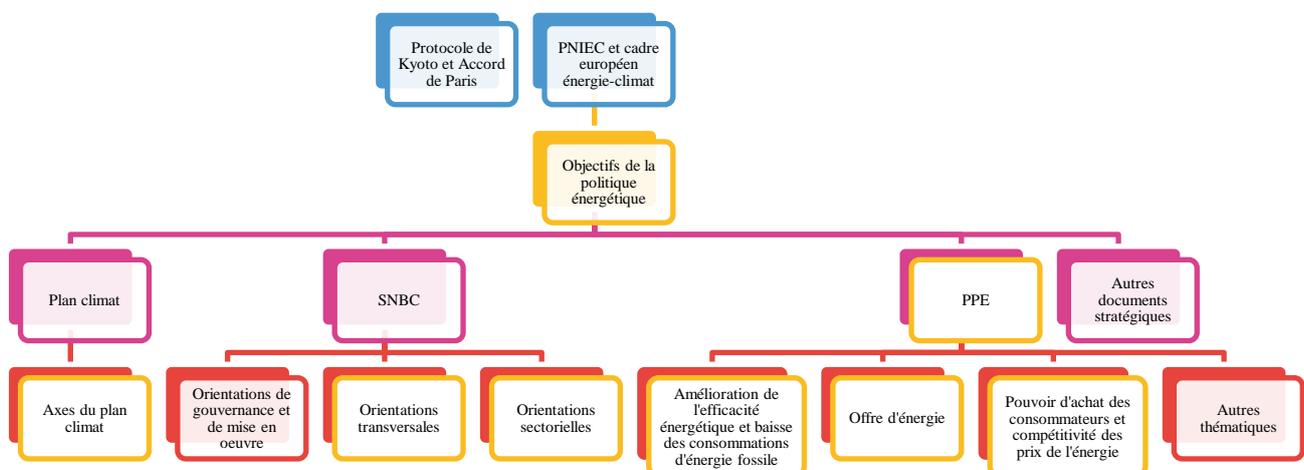
Les objectifs de la politique climatique et énergétique de la France découlent de ses engagements internationaux, à la fois au titre de la signature de traités multilatéraux établissant un socle global de lutte contre les effets du réchauffement climatique, mais aussi au niveau de l'Union européenne, dans le cadre de sa politique climatique et énergétique.

Dans le cadre de ses engagements internationaux en matière de lutte contre les effets du réchauffement climatique³¹², la France poursuit des objectifs de portée générale lui laissant une vaste marge d'action sur l'utilisation relative des différents outils de politique énergétique et climatique. Au-delà de l'objectif d'atténuation des effets anthropiques à long terme défini par l'Accord de Paris³¹³, la France est tenue de présenter tous les 5 ans une contribution nationale à cet objectif.

Les objectifs poursuivis par la politique énergétique et climatique de la France s'inscrivent plus particulièrement dans le cadre européen énergie-climat, et sont échelonnés par horizons temporels et par volets, fixant un cadre d'action restreint pour la fiscalité de l'énergie. En cohérence avec les cibles du volet « partage de l'effort »³¹⁴ du cadre européen énergie-climat, les objectifs de la fiscalité de l'énergie portent sur les secteurs des transports, du bâtiment, du tertiaire, et de l'agriculture (cf. annexe n°7).

Ces objectifs sont par la suite précisés et déclinés dans les documents stratégiques nationaux et dans le code de l'énergie³¹⁵.

Schéma n° 1 : Articulation globale des objectifs de la « fiscalité » de l'énergie



Source : Cour des comptes.

Note de lecture : En bleu, les accords internationaux et européens. En violet, les documents stratégiques de la France. En rouge, les différents volets des documents stratégiques. En jaune, documents où les dispositifs fiscaux liés à l'énergie sont mentionnés.

³¹² Protocole de Kyoto et Accord de Paris.

³¹³ Engagement des parties à limiter l'augmentation de la température mondiale « nettement en dessous » de 2°C d'ici à 2100 par rapport aux niveaux d'émissions de GES préindustriels, et la poursuite des efforts pour limiter cette augmentation à 1,5°C.

³¹⁴ Règlement 2018/842 du Parlement et du Conseil

³¹⁵ [Code de l'énergie - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](http://legifrance.gouv.fr)

- **Objectifs de la politique énergétique et climatique dans le cadre européen énergie-climat**

Les objectifs de la politique climatique et de la gouvernance énergétique européenne se décomposent en deux échelles distinctes :

- un échelonnement à horizons temporels différents des objectifs de la politique climatique européenne et des objectifs de la politique climatique et énergétique nationale. Les horizons définis au niveau communautaire s'articulent autour du paquet énergie-climat à l'horizon 2020³¹⁶, du cadre européen énergie-climat à l'horizon 2030³¹⁷, et de la feuille de route de la Commission européenne³¹⁸, qui fixe des objectifs de long-terme à l'horizon 2050 ;
- un découpage des objectifs selon les volets de la politique climatique de l'UE. Le premier volet concerne les secteurs couverts par le marché carbone européen EU-ETS, et est géré au niveau communautaire. Le deuxième volet de la politique climatique européenne est de la prérogative de chacun des États membres de l'Union, et concerne l'ensemble des secteurs non-couverts par le volet EU-ETS. Enfin, le dernier volet concerne la politique d'utilisation des terres, leurs changements et la forêt (UTCf).

- **Paquet législatif sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020**

Le paquet législatif sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020, qui comprend un ensemble de trois directives et d'une décision du Parlement européen et du Conseil, entrés en vigueur en 2009, définit trois principaux objectifs de politique climatique et énergétique à atteindre pour l'UE et les États membres d'ici à 2020. Ainsi, les États s'engagent :

- à réduire de 20 % les émissions de GES par rapport aux niveaux de 1990 ;
- à augmenter la part des énergies renouvelables dans leur mix énergétique pour arriver à 20 % ;
- à accroître l'efficacité énergétique de leur économie de 20 %.

Les deux premiers objectifs répondent à la visée d'atténuation des effets du réchauffement climatique sur les économies de l'UE, et sont contraignants pour les États membres. *A contrario*, le troisième objectif portant sur l'accroissement de l'efficacité énergétique de 20 % demeure non-contraignant dans le paquet législatif de 2009, mais le devient dans la directive 2012/27/EU du 25 octobre 2012³¹⁹.

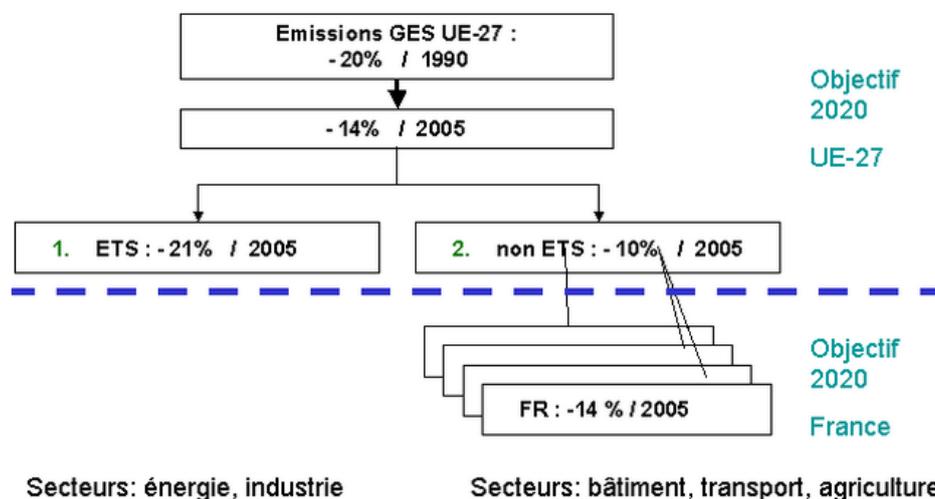
³¹⁶ Commission Européenne, [Paquet législatif sur le climat et l'énergie à l'horizon 2020 \(anglais\)](#), 2009

³¹⁷ Commission Européenne, [Cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 \(anglais\)](#), 2014

³¹⁸ Commission Européenne, [Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050](#), 2011

³¹⁹ Journal officiel de l'UE, [Dir. 2012/27/EU, Art. 1](#), 2012

Schéma n° 2 : Architecture du cadre climatique européen pour la période 2013-2020 et les objectifs de la France dans ce cadre



Source : MTE, [Cadre européen énergie-climat](#), 2021

À ces objectifs à visée générale, s'ajoute des objectifs subsidiaires qui dépendent de la combinaison des outils des différents volets de la politique climatique et énergétique de l'UE :

- la directive 2009/29/CE du 23 avril 2009, qui vient modifier la directive 2003/87/CE, fixe une trajectoire de réduction d'émissions de GES des secteurs couverts par l'ETS-EU inférieur de 21 % aux niveaux de 2005.
- la décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009, impose aux Etats membres de réduire les émissions de GES dans les secteurs qui ne sont pas couverts par l'ETS-EU, d'une fourchette allant de 20 % pour les pays les plus riches, à une augmentation des émissions d'un maximum de 20 % pour les pays les moins avancés de l'UE. Pour sa part, la France s'est engagée à réduire ses émissions de GES d'une proportion de 20 % d'ici à 2020 par rapport aux niveaux de 1990.
- l'objectif d'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de chaque État membre est aussi flexible, pour tenir compte des situations initiales de chaque État au moment de la mise en place du paquet législatif. Ainsi, la directive 2009/28/CE du 23 avril 2009 crée une fourchette d'objectifs allant de 10 % du mix énergétique pour Malte à 49 % pour la Suède ; la France se voit attribuer un objectif de 23 % de sa consommation finale d'énergie renouvelable. De plus, un objectif de 10 % de la consommation finale d'énergie renouvelable est assigné aux États membres pour le secteur des transports.

- Cadre d'action en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 :

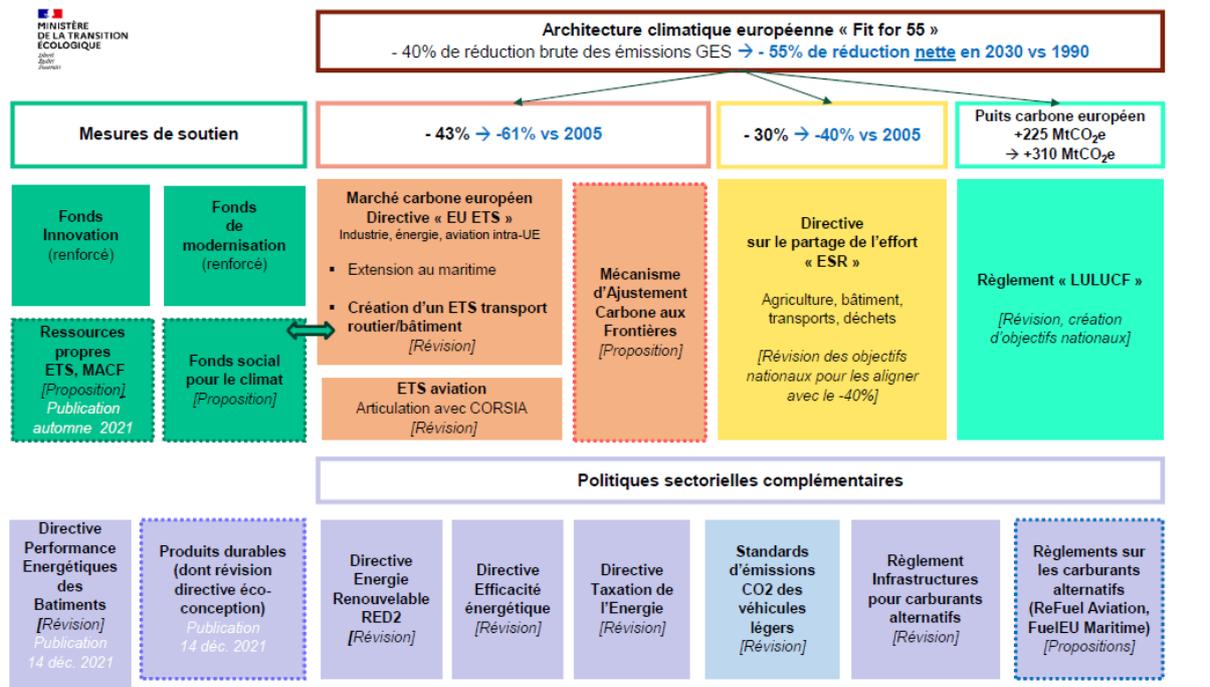
Le cadre d'action de l'UE en matière de climat et d'énergie d'ici à 2030 vise à prolonger et renforcer les principaux objectifs de la politique climatique et énergétique de l'UE à l'horizon 2020 pour l'année 2030. Ce cadre d'action a été défini à l'issue des conclusions

du Conseil européen du 23/24 octobre 2014³²⁰, et cible la période 2021-2030. Ainsi, les Etats membres de l'UE se sont engagés d'ici à 2030 à :

- réduire d'au moins 40 % les émissions de GES par rapport aux niveaux de 1990 ;
- atteindre une part d'au moins 32 % d'énergie renouvelable dans leur mix énergétique ;
- accroître leur efficacité énergétique d'au moins 32,5 %.

Les objectifs de la politique climatique et énergétique de l'UE à l'horizon 2030 ont par la suite fait l'objet d'une proposition de révision formulée par la Commission européenne via une communication au Parlement³²¹ en septembre 2020, visant à porter l'objectif principal de réduction des émissions de GES à l'horizon 2030 de 40 % à 55 % par rapport aux niveaux de 1990. Par ailleurs, la Commission a adopté le 14 juillet 2021 une série de propositions législatives visant à réviser les objectifs intermédiaires à l'horizon 2030 de la politique climatique et énergétique de l'UE, aussi appelée « ajustement à l'objectif 55 ».

Schéma n° 3 : Architecture du cadre climatique européen pour la période 2021-2030 et les objectifs de la France dans ce cadre



Source MTE, 2021.

De plus, des objectifs subsidiaires, dépendant des différents volets de la politique climatique et énergétique de l'UE et des Etats membres sont introduits dans les textes législatifs de l'UE :

- la directive 2003/87/EC portant sur le volet EU-ETS de la politique climatique et énergétique de l'UE est révisée, pour y introduire un objectif de réduction des émissions

³²⁰ Conseil européen, [Conclusions du Conseil européen du 24 octobre 2014](#), 2014

³²¹ Commission européenne, [Accroître les ambitions de l'Europe en matière climatique pour 2030](#), 2020

de GES de 43 % par rapport à 2005. Cet objectif portant sur les secteurs couverts par le SEQE, la fiscalité de l'énergie n'est donc pas directement concernée.

- le règlement 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018³²², portant sur le volet « efforts partagés » de la politique climatique et énergétique de l'UE, introduit un objectif de réduction globale de 30 % des émissions de GES par rapport aux niveaux de 2005. Cependant, cet objectif est flexible en fonction des Etats membres, et s'élève à 37 % pour la France³²³.
- la directive 2018/2001³²⁴ du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, portant sur la « promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables » fixe l'objectif pour l'UE d'atteindre la part de 32 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation finale brute d'énergie d'ici à 2030. Cet objectif s'insère dans le volet « efforts partagés » de la politique climatique et énergétique de l'UE. La directive laisse chaque Etat membre déterminer sa contribution en vue de parvenir à l'atteinte de l'objectif global à l'horizon 2030 ; la contribution de la France figure dans le plan national intégré en matière d'énergie et de climat³²⁵ (PNIEC) soumis pour évaluation à la Commission européenne en 2019.
- la directive 2018/2002/UE du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018, venant modifier la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, fixe un objectif de 32,5 % d'augmentation de l'efficacité énergétique des économies des Etats membres, mais laisse chaque Etat déterminer et soumettre sa contribution nationale dans le PNIEC. La France s'aligne sur l'objectif global de l'UE.

Tableau n° 11 : Les objectifs de la France dans le PNIEC

	Objectif	Horizon	Prévision
<i>Consommation énergétique finale</i>	Objectif national de -20% par rapport à 2012 Objectif européen de -32,5% par rapport au tendanciel	2030	120,9Mtep Soit – 32,6% par rapport à Primes 2007
<i>Consommation d'énergie primaire</i>	Pas d'objectif national Objectif européen de -32,5% par rapport au tendanciel	2030	202,2Mtep Soit – 24,6% par rapport à Primes 2007
<i>Part de la consommation d'énergie d'origine renouvelable dans la consommation d'énergie finale brute</i>	Objectif national de 33% Objectif européen de 32 %	2030	41Mtep Soit 33%
<i>Chaleur et fois d'origine renouvelable et de récupération dans les réseaux de chaleur</i>	+1% par an jusqu'à 60%	2030	+0,9% par an jusqu'à 65%

³²² Journal officiel de l'UE, [Règlement \(EU\) 2018/842 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018](#), 2018

³²³ *Ibid.*, Annexe I

³²⁴ Journal officiel de l'UE, [Directive \(EU\) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018](#), 2018

³²⁵ MTE, [Projet de PNIEC de la France](#), 2019

	Objectif	Horizon	Prévision
<i>Rythme d'accroissement du taux de renouvelables et de récupération dans la chaleur</i>	+1,3% par an	2030	Entre +1,2% et +1,8% par an
<i>Emissions GES hors UTCATF et hors secteurs soumis au marché carbone européen (EU ETS)</i>	-37 % par rapport à 2005	2030	-42%
<i>Secteur de l'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF)</i>	Les émissions ne dépassent pas les absorptions par rapport à une référence 2005-20091	2021-2025 et 2026-2030	Respect global du non-débit

Source : Commission européenne, [PNIEC de la France](#), 2019

- Stratégie à long terme à l'horizon 2050

Bien que mentionnés dans la feuille de route de la Commission européenne, publiée en 2011, les objectifs à l'horizon 2050 de la politique climatique et énergétique de l'UE sont de nouveau précisés dans la communication de la Commission au Parlement du 28 novembre 2018, puis transcrits dans le règlement (UE) 2021/1119 du Parlement européen et du Conseil en 2021. Néanmoins, l'objectif que s'est fixé la Commission européenne dans la feuille de route de 2011, d'une baisse des émissions de GES de l'UE de l'ordre de 80 à 95 % en 2050 par rapport aux niveaux de 1990, n'est pas rappelé dans le règlement.

Ci-après l'extrait de l'article 2 du règlement portant sur l'objectif de neutralité climatique :

« 1. *L'équilibre entre les émissions et les absorptions des gaz à effet de serre réglementées dans le droit de l'Union à l'échelle de l'Union est atteint dans l'Union d'ici à 2050 au plus tard, les émissions nettes se trouvant ainsi ramenées à zéro d'ici à cette date, et l'Union s'efforce de parvenir à des émissions négatives par la suite ;*

2. *Les institutions compétentes de l'Union et les États membres prennent les mesures nécessaires, respectivement au niveau de l'Union et au niveau national, pour permettre la réalisation collective de l'objectif de neutralité climatique énoncé au paragraphe 1, en tenant compte de la nécessité de promouvoir tant l'équité et la solidarité entre les États membres que le rapport coût-efficacité dans la réalisation de cet objectif. »*

• **Objectifs de la politique énergétique dans le code de l'énergie**

Tableau n° 12 : Objectifs de la politique énergétique nationale

<i>Indicateur suivi</i>	Objectif (cibles chiffrées et datées)
<i>Émissions de gaz à effet de serre</i>	Réduire les émissions de GES de 40 % entre 1990 et 2030
	Atteindre la neutralité carbone en 2050 en divisant les émissions de GES par un facteur supérieur à six entre 1990 et 2050
<i>Consommation finale d'énergie</i>	Réduire la consommation finale d'énergie de 50 % entre 2012 et 2050
	Objectif intermédiaire de réduction de la consommation finale d'énergie de 20 % entre 2012 et 2030
	Porter la part des énergies renouvelables à 23 % de la consommation finale brute d'énergie en 2020, et à 32 % en 2030
<i>Production d'énergie</i>	Les énergies renouvelables doivent représenter : <ul style="list-style-type: none"> - 40 % de la production d'électricité d'ici à 2030 ; - 38 % de la consommation finale de chaleur ; - 15 % de la consommation finale de carburant ; - 10 % de la consommation de gaz
<i>Consommation primaire d'énergie</i>	- Réduire de 30 % la consommation énergétique primaire des énergies fossiles entre 2012 et 2030

Source : Code de l'énergie (article L.100-4 du code de l'énergie).

• **Objectifs de la politique énergétique dans les documents stratégiques**

- Le plan climat

Le plan climat a été élaboré en 2017, a pour ambition de définir les principaux axes de la politique climatique et énergétique de la France, afin de parvenir, conformément à l'Accord de Paris, à « maintenir le réchauffement de la planète en dessous de 1,5°C/2°C ». Il se divise en six thématiques déclinés en 23 axes, et se fixe pour principal objectif de d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050, en cohérence avec la feuille de route de la Commission, publiée en 2011.

Ce document annonce les grandes lignes de la transition écologique, mais ne rentre pas dans le détail précis des moyens d'action. Parmi ces 23 axes, seuls deux sont liés à la fiscalité de l'énergie :

- l'axe n°4, portant sur la mobilité propre, affirme la volonté d'assurer la convergence de la fiscalité essence-diesel afin d'apporter « *des éléments de choix cohérents avec la politique de transition écologique* » ;
- l'axe n°10, affirmant « *renforcer la fiscalité écologique et donner au carbone son véritable prix* » correspond particulièrement aux objectifs de la fiscalité de l'énergie, sans nommer de taxe précise pour répondre à cette ambition.

Ainsi, le plan climat 2017 n'annonce pas clairement le rôle que doit jouer la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique et ne permet pas de lui assigner des cibles précises.

- Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC)

La SNBC est la feuille de route de la France pour conduire la politique climatique et énergétique. Elle décrit une trajectoire avec des orientations de politiques nationale, territoriale et sectorielle à long terme, afin d'atteindre la neutralité carbone en 2050. Adoptée pour la première fois en 2015, la SNBC a été révisée en 2018-2019. La SNBC révisée présente les budgets carbone pour les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033. Son rythme de révision est quinquennal.

Ce document s'appuie sur un scénario de référence élaboré au cours d'un exercice de modélisation commun à la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Le scénario est nommé AMS (« avec mesures supplémentaires »), et il prend en compte des mesures de politiques publiques supplémentaires à celles existant déjà, qui permettraient d'atteindre la neutralité carbone. En parallèle de cette modélisation, la SNBC fait aussi appel à d'autres analyses, notamment pour évaluer les impacts macroéconomiques. Les modèles mobilisés sont le modèle ThreeME (développé par l'ADEME et l'OFCE), le modèle Prometheus (développé par le CGDD) le modèle Imacim (développé par le CIRED).

La SNBC intègre plusieurs aspects de la politique énergétique et climatique de la France, notamment les budgets carbone, et les orientations de politiques publiques, qui permettant de décliner les objectifs sectoriels, et les moyens d'action à déployer pour les atteindre. Au sein de ces orientations, qui sont assorties d'indicateurs, plusieurs objectifs peuvent être mis en correspondance avec la fiscalité de l'énergie.

Ci-après dans le tableau 2, sont listées les orientations de la SNBC, et les indicateurs et points de vigilance afférents, qui peuvent être reliés à la fiscalité de l'énergie.

Tableau n° 13 : Orientations de la SNBC en lien avec la fiscalité de l'énergie

<i>Orientations</i>	<i>Points de vigilance</i>	<i>Indicateurs et suivi</i>
<i>Politique économique :</i>		
<i>ECOI : adresser les bons signaux aux investisseurs, notamment en termes de prix du carbone, et de leur donner la</i>		- Prix réel du carbone (quotas de l'ETS et composante carbone au sein des TIC)

LA PLACE DE LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE DANS LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE FRANÇAISE

Orientations	Points de vigilance	Indicateurs et suivi
<i>visibilité nécessaire sur les politiques climatiques</i>	<p>- Veiller à la bonne utilisation des recettes générées par les taxes et les marchés carbone, en cohérence avec les objectifs du gouvernement en matière de finances publiques, qui peuvent ainsi financer les actions en faveur de la transition bas carbone et les politiques destinées à atténuer les impacts négatifs de la transition bas-carbone sur les acteurs ou sur l'économie en général.</p> <p>- accompagner les ménages modestes, les entreprises exposées à la concurrence</p>	<p>- Indicateur de « subventions » aux énergies fossiles (en Md€) (définition AIE, OCDE et FMI)</p> <p>- Périmètre des biens soumis pleinement à l'ETS ou à la composante carbone</p>
<i>ECO2 : assurer une transition juste pour tous</i>		<p>- Taux d'effort énergétique des ménages (par catégorie de ménages)</p> <p>- volume d'utilisation par l'industrie des mesures de soutien à la transition bas-carbone (CEE, fonds chaleur, etc.)</p>
<i>ECO5 : développer l'analyse des impacts climatiques des actions financées par les fonds publics et des politiques publiques, afin d'en faire un critère de décision. S'assurer que les actions contraires à l'atteinte de nos objectifs climatiques ne bénéficient pas de financement public.</i>		<p>- Dépenses de l'État classées comme défavorables à l'atténuation au changement climatique dans le cadre du « budget vert »</p> <p>- Niveau d'investissements en faveur du climat (y compris répartition sectorielle et entre acteurs privés et publics) et écart au besoin identifié dans l'évaluation macro-économique</p>
Éducation		
<i>CIT 3 : s'assurer de l'acceptabilité sociale des mesures de politique publique découlant de la SNBC</i>		cf. Indicateur pilote de l'orientation ECO 5 relatif aux ménages
Transports :		
<i>T1 : donner au secteur des signaux prix incitatifs</i>		- Évolution de la TICPE : montants et exonérations
Agriculture :		
<i>A 2 : réduire les émissions de CO₂ liées à la consommation d'énergie fossile et développer l'usage des énergies renouvelables</i>	L'augmentation prévue des prix de l'énergie fossile pèsera sur le secteur agricole (matériels et intrants) et cela à court terme. Il est donc important de mobiliser rapidement les leviers d'action pour la transition énergétique dans le secteur, afin d'éviter que la valeur	
<i>A 3 : développer la production d'énergie décarbonée et la bioéconomie pour contribuer à la réduction des émissions de CO₂ françaises, et renforcer la</i>		- Taux d'incorporation de biocarburant dans les carburants liquides

Orientations	Points de vigilance	Indicateurs et suivi
<i>valeur ajoutée du secteur agricole</i>		- Volume annuel de biocarburants liquides mis à la consommation en France
<i>Production d'énergie :</i>		
<i>E 1 : Maîtriser la demande via l'efficacité énergétique et la sobriété et lisser la courbe de demande électrique en atténuant les pointes de consommation saisonnières et journalières</i>		- Consommation finale d'énergie hors soutes internationales
<i>E 2 : Décarboner et diversifier le mix énergétique notamment via le développement des énergies renouvelables (chaleur décarbonée, biomasse et électricité décarbonée)</i>		- Part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie comprenant ; Part de biogaz dans les consommations de gaz ; Part d'électricité renouvelable dans la production d'électricité ; Part de chaleur et froid renouvelable et de récupération dans les réseaux de chaleur et de froid ; Part d'énergie renouvelable dans la consommation de chaleur ; Part des biocarburants avancés dans les carburants

Source : Cour des comptes, SNBC

La SNBC est en interaction avec les autres plans et programmes de la politique climatique française : le plan climat 2017, le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC), la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), les programmations pluriannuelles de l'énergie des zones non-interconnectées, la stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire, le plan ressources pour la France, la stratégie nationale pour la bioéconomie, la stratégie nationale de mobilisation de la biomasse, le plan national de réduction des émissions de polluants atmosphériques, la stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable, la stratégie nationale biodiversité 2011-2020, la stratégie nationale de la mer et du littoral, le plan national santé environnement.

- Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)

La PPE est un document qui établit les priorités d'action du gouvernement en matière d'énergie pour dix ans, il porte sur les dix premières années de la SNBC. Tous les cinq ans la PPE est actualisée : la deuxième période de cinq ans est révisée et une période subséquente de cinq ans est ajoutée. Parmi les objectifs de la PPE, elle doit contenir, entre autres, un volet relatif à la préservation du pouvoir d'achat des consommateurs et de la compétitivité des prix de l'énergie, ce qui entre particulièrement en résonance avec la fiscalité de l'énergie.

Au sein de ce document, seules quelques cibles sont indiquées pour la fiscalité de l'énergie. Or, donner un juste prix au carbone et d'avoir un mix énergétique plus équilibré vers des énergies propres semble devoir impliquer la fiscalité de l'énergie. Dans une approche

sectorielle, pour les transports, il est noté, parmi les mesures complémentaires aux mesures transversales pour atteindre l'objectif de réduction de la consommation d'énergie finale, qu'il faudra :

- *« Exonérer de TICPE toute la navigation fluviale pour favoriser la mobilité multimodale. Cette exonération était auparavant réservée au transport fluvial de marchandises.*
- *Réduire le taux de TICFE pour les bateaux et navires qui stationnent à quai et s'approvisionnent directement en électricité. L'objectif poursuivi est de rendre plus compétitive l'utilisation de bornes électriques au regard d'autres modes de fourniture d'énergie (moteur et groupe électrogène) lorsque les navires et bateaux stationnent à quai ».*

De nombreuses autres mesures sont aussi listées en vue de contribuer à baisser la consommation d'énergie des transports, mais les deux citées sont les seules en lien direct avec la fiscalité de l'énergie. Au niveau des secteurs industrie et agriculture, aucune mesure n'est directement liée à la fiscalité de l'énergie.

Toutefois, dans la PPE, l'accent est également mis sur les mesures pour la compétitivité des entreprises : *« toute hausse future de la fiscalité portant sur les produits énergétiques s'inscrira dans une évolution de la fiscalité qui permettra de baisser le taux de prélèvements obligatoires de 1 point de PIB à horizon 2022 ».*

Annexe n° 9. Recensement des forces et faiblesse des différents outils de politique publique, selon la DG Trésor

Tableau n° 14 : Analyse comparative des instruments de décarbonation

Critère d'évaluation	Instrument fondé sur le marché				Instrument non fondé sur le marché					
	Tarification carbone		Prix non carbone		Réglementation (cibles d'émission, normes)	Information	Intervention publique (investissements publics, commande publique)			
	Taxes (taxes carbone, accises sur les énergies, etc.)	Marchés de quotas échangeables (ETS)	Autres taxes sur les biens et services	Subventions	Bonus-malus					
Potentiel d'atténuation	Élevé (coût-efficacité du signal-prix, incitation continue à réduire les émissions résiduelles)		Élevé si le bien ou service taxé est un bon proxy des émissions, faible sinon	Modéré selon les modalités (risque effets d'aubaine) et l'articulation avec les autres dispositifs d'atténuation (possible effet rebond), ne pénalise pas le brun	Élevé (incitation continue à réduire les émissions résiduelles et à la sortie des produits carbonés)	Élevé à modéré (signal explicite, peut être efficace pour imposer les solutions décarbonées mais possible effet rebond)	Difficile à estimer	Modéré selon la nature de l'intervention, ne pénalise pas le brun		
Mécanismes macro-économiques	Choc d'offre négatif par la hausse des prix, impact atténué par le recyclage des recettes			Choc d'offre ou de demande positif par la baisse des prix pour les acteurs ciblés, impact atténué par le financement	Dépend de effets de réallocations, peut augmenter les coûts	Crée des frictions en contraignant les choix des entreprises (lock in technologique), coûts indirects (incidence sur les prix)	Dépend des effets de réallocations	Choc de demande positif pour les secteurs ciblés, impact atténué par le financement		
Effets macro-économiques à court terme	Impact sur les prix de l'énergie		Prix plus élevés, avec une propagation large à l'économie	Prix plus élevés, avec une propagation moins large à l'économie	Prix plus faibles si ciblage du secteur de l'énergie, limité sinon	Limité, dépend du coût moyen du nouveau mix énergétique (eg. positif si basculement induit vers des sources d'énergie plus coûteuses)		Prix plus faibles si soutien à l'offre énergétique décarbonée, limité sinon		
	Impacts budgétaires		Recettes		Dépenses (potentiellement non capées)	Dépend des réallocations	Limité	Limité	Dépenses	
	Compétitivité des secteurs d'activité		Pénalise a priori les secteurs intensifs en émission, et exposés au commerce sans lutte contre les fuites de carbone (MACF, coordination internationale accrue). Incite les entreprises ciblées à innover, augmenter leur efficacité énergétique à moyen terme (cas des ETS)	Neutre si les importations sont aussi taxées	Soutien aux entreprises ciblées	Pénalise les entreprises concernées par le malus et avantage celles concernées par le bonus	Pénalise les secteurs concernés en les soumettant à des normes plus strictes que les entreprises étrangères	Neutre, si coûts de mise en place faibles	Peut aider les entreprises nationales si critères géographiques (non conformes règle de l'OMC)	
	Effets redistributifs		Régressif si recyclage des recettes non ciblé		Régressif si non associées à des conditions de revenu	Possiblement régressif car capacité d'adaptation inférieure pour les acteurs plus modestes		Neutre	Difficile à estimer	
	Charge administrative (faisabilité pratique)		Faible	Modérée (surveillance du marché au niveau européen par la Commission)	Modérée (ciblage sectoriel)	Faible à modérée (peut nécessiter un suivi fin pour favoriser l'efficacité de la dépense)	Élevée (applications sectorielles du bonus et du malus)	Élevée (surveillance de l'application des normes), plus difficile à modifier une fois en place	Modéré (certaines informations ou certifications peuvent être coûteuses)	Facile à mettre en place

Note : les couleurs représentent à titre indicatif la favorabilité d'un instrument au profit du critère d'évaluation correspondant, de défavorable (rouge vif) à favorable (vert foncé).

Source : DG Trésor

Annexe n° 10. Les différentes instances compétentes

Tableau n° 15 : Vision synthétique des différentes instances qui ont existé ou existent toujours en France, relatives aux questions de fiscalité de l'énergie :

<i>Instance</i>	<i>Durée</i>	<i>Composition</i>	<i>Modalités de travail</i>	<i>Missions</i>	<i>Principaux résultats</i>
INSTANCES DE PROPOSITION					
	2012-2014	<ul style="list-style-type: none"> • Parlementaires (Assemblée nationale, Sénat, Parlement européen) et CESE • Élus locaux (ARF, ADF, AdCF, AMF) • Partenaires sociaux (MEDEF, CGPME, UPA, FNSE, CFTC, FO, CFE-CGC, CGT, CFDT) • ONG (Les Amis de la Terre, ESF, LPO, FNE, FNH, Réseau action climat, WWF, etc.) • Associations (UFC Que choisir etc.) 	<p>5 groupes de travail (lutte contre le réchauffement climatique, amélioration de la qualité de l'air, l'eau, les déchets et la préservation de la biodiversité).</p> <p>Fonctionnement <i>via</i> des auditions de tout acteur qui pourrait apporter un savoir sur ces questions.</p>	<p>Émettre des avis sur les propositions du gouvernement en matière de fiscalité écologique mais aussi être force de propositions.</p> <p>Vision comparative : s'inspirer des meilleurs modèles à l'étranger et éviter les « écueils »</p>	<p>2014 : mise en place d'une « composante carbone dans la fiscalité énergétique, dont le montant est proportionnel au niveau de CO₂ émis par la combustion des produits à usage combustibles ou carburants", dont "mise en œuvre de cette composante carbone s'appuie notamment sur les travaux du Comité opérés en 2013 » (Bilan CFE-CEV, p.10)</p> <p>2015 : politique de rattrapage de la différenciation de taxation entre le gazole et l'essence qui « est là encore conforme à un avis du Comité d'avril 2013 » (Bilan CFE-CEV, p.10)</p> <p>2016 : renforcement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) en matière de mise en décharge et d'incinération des déchets</p>

					qui « s'appuie sur les recommandations du Comité adoptées en novembre 2014 » (Bilan CFE-CEV, p.10)
 <p>Comité pour l'économie verte</p>	2015- auj.	Idem CFE	Rend des avis <i>via</i> des groupes de travail. Recherche de consensus.	Proposer : <ul style="list-style-type: none"> • Des « tarification des pressions sur l'environnement » ; • Des instruments économiques favorisant une économie verte ; • Des possibilités de financements privés en faveur de la transition écologique et énergétique. 	<p>2016 : avis de juillet 2015 a « contribué à l'élaboration du label TEEC (label transition énergétique et écologique pour le climat) », qui « s'adresse aux fonds dédiés au financement de l'économie verte et garantit l'orientation des investissements vers le financement de la transition écologique et énergétique » (Bilan CFE-CEV, p.16)</p> <p>2016 : poursuite de la trajectoire de la TGAP « déchets » sur la période 2015-2025 "sur une base quasi-identique à celle proposée dans l'avis" (Bilan CFE-CEV, p.13)</p> <p>Propositions sur l'économie circulaire : Loi relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (2020)</p>

<i>INSTANCES CONSULTATIVES</i>					
	<p>2013- auj.</p>	<p>Membres de droit : président du CESE ; CGDD</p> <p>6 collègues de 8 membres représentant :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Collectivités territoriales ; - Organisations des salariés ; - Organisations d'employeurs ; - Associations de protection de l'environnement ; - Société civile ; <ul style="list-style-type: none"> ● Parlementaires. 	<p>Consulté sur les projets de loi liés notamment à l'énergie</p> <p>Se réunit tous les deux mois en séance plénière</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Rendre des avis sur les projets de loi - Être informé de l'évolution des indicateurs nationaux liés à la transition écologique - Prépare et suit les conférences environnementales et les feuilles de route pour la transition écologique 	<p>2019 : ont demandé l'instauration « d'une taxe carbone aux frontières » (délibération n°2019-06 du 18 avril 2019), ce qui est réalisé en partie en 2023 avec le mécanisme d'ajustement carbone aux frontières (MACF)</p>
	<p>2008- 2020</p>	<ul style="list-style-type: none"> ● Membres de droit : CGDD (ex-délégué interministériel au développement durable) ; CAE ● Membres nommés, spécialistes et chercheurs, économistes, membres de l'administration ● Présidé par le ministre chargé du développement durable. 	<p>Travaille avec les services de l'administration (CGDD).</p> <p>S'appuie également sur des auditions et des appels à contribution.</p>	<p>Éclairer sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les références scientifiques, - Les méthodes d'évaluation – - Et les instruments d'intervention publique les plus récents 	<p>https://side.developpement-durable.gouv.fr/Default/doc/SYRACUSE/334219/la-croissance-verte-principes-et-instruments-de-politique-economique-2009-2013-cinq-ans-de-conseil-e</p>

		<ul style="list-style-type: none"> ● Administration : CGDD, DG Trésor, CAE ; ● HCC ● IGEDD (ex-CGEDD) ● 4 présidents des 4 formations permanentes (Energie-climat, Environnement, Logement, Transports) qui sont membres de l'IGEDD ● 15 membres nommés, provenant de l'administration, d'ONG, de fondations et associations, de fédérations professionnelles etc. ● 10 personnalités qualifiées (notamment chercheurs) 	<p>Assistée par quatre formations permanentes qui ont pour mission d'examiner les comptes et les indicateurs économiques dans ces domaines.</p>	<p>Éclairer « l'élaboration et l'évaluation des politiques publiques dans les domaines de l'environnement, de l'énergie et du climat, des transports et du logement. »</p> <p>Production chaque année d'un rapport d'ensemble sur l'économie de l'environnement.</p>	<p>MaPrimeRénov' remplace le CITE en 2020 : ciblage plus efficace et prévient des effets d'aubaine.</p>
INSTANCES DE SUIVI					
Comité d'experts pour la transition énergétique	2015-2018	8 membres nommés par le ministre chargé de l'énergie. Mandat de deux ans renouvelables	« Le comité élabore, avant l'échéance de la première période de la programmation pluriannuelle de l'énergie en cours, une synthèse des schémas régionaux, du climat, de l'air et de l'énergie. »	Consulté pour avis sur : <ul style="list-style-type: none"> ● les projets de budget carbone et de SNBC ; ● le respect des trajectoires carbone ; ● les projets de PPE ; 	

LA PLACE DE LA FISCALITÉ DE L'ÉNERGIE DANS LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET CLIMATIQUE FRANÇAISE

	<p>2019- auj.</p>	<p>13 membres au plus, dont un président. Des experts au mandat de 5 ans</p>	<p>- Délivre chaque année un rapport sur : « le respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre, la bonne mise en œuvre des politiques et mesures pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et développer les puits de carbone ».</p> <p>- Émet un avis tous les 5 ans sur « les projets de stratégie bas carbone et de budgets carbone et la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre sur laquelle s'engage la France ».</p>	<p>Évaluer de manière neutre et indépendante la stratégie du gouvernement en matière de politique environnementale. Il veille au respect par la France de ses engagements internationaux notamment la neutralité carbone en 2050.</p>	<p>Sortie du traité de la charte de l'énergie recommandée par le HCC</p>
---	-----------------------	--	---	---	--

Note : les instances figurant dans des lignes de couleur jaune ne sont plus actives.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 11. Exemples étrangers de la gouvernance de la fiscalité de l'énergie

Tableau n° 16 : Vision synthétique des exemples étrangers relatifs à la gouvernance de la fiscalité de l'énergie, et notamment les modalités d'élaboration de réforme fiscale ou d'association avec les parties prenantes :

<i>Pays</i>	Instance liée à une réforme fiscale	Instance de suivi de la politique énergétique et climatique	Autres processus d'association de parties prenantes
<i>Allemagne</i>	Existence d'une commission spéciale de scientifiques auprès du BMWK (<i>Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz</i>) A remis en 2019 un rapport « Energiepreise und effiziente Klimapolitik » qui fait le constat d'un « amoncellement de taxes sur l'énergie » et propose une « réforme profonde des impositions et dépenses liés à l'utilisation d'énergie », selon lui hautement nécessaire.	Comité d'experts sur les questions climatiques (<i>Expertenrat für Klimafragen</i>) depuis 2020 : rapport indépendant tous les deux ans N.B. : le gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur l'état de la mise en œuvre notamment de la tarification carbone.	Convention citoyenne sur le climat (<i>Bürgerrat Klima</i>) en Allemagne en 2021. Les suggestions sont transmises au Bundestag. Version digitale pour les réunions avec 160 personnes tirées au sort qui représentent démographiquement l'Allemagne (pour l'âge et le sexe)
<i>Danemark</i>	Un « groupe d'experts sur la réforme fiscale verte » mis en place a proposé une réforme en juin 2022 (« Réforme fiscale verte : Un Danemark plus fort et plus vert en 2030 ») validée par le gouvernement.	Conseil pour le climat (<i>Klimarådet</i>) mis en place en 2015 Double mission : - contrôle de l'action du gouvernement et de l'adéquation entre moyens et objectifs ; - conseil au gouvernement sur les pistes de réforme (proposition en 2020 d'une taxe unique sur les émissions de GES)	Mise en place de « partenariats climatiques » : 30 % de l'aide publique au développement (ADP) danoise destinée aux pays en développement est affectée à des initiatives vertes 2020 : 2020, Stratégie danoise pour l'action climatique mondiale 2019-2020 : mise en place de l'Assemblée pour le climat (<i>borgertinget på klimaområdet</i>). En 2021, 82 citoyens choisis

<i>Pays</i>	Instance liée à une réforme fiscale	Instance de suivi de la politique énergétique et climatique	Autres processus d'association de parties prenantes
			au hasard mais représentatifs de la population doivent consulter des experts et faire des recommandations à Dan Jørgensen (ministre danois du climat, de l'énergie et des services publics) et à la commission de l'énergie, de l'approvisionnement et du climat.
<i>Pays-Bas</i>	<p><i>Rijksacademie voor Financiën en Economie</i> (L'Académie nationale des finances et de l'économie) est un institut de formation qui travaille à l'amélioration des opérations financières du gouvernement national. L'Académie nationale fournit des connaissances et des compétences dans les domaines de l'audit, de la gestion financière et de l'économie, et peut proposer des pistes de réforme fiscale (pas nécessairement sur la fiscalité de l'énergie).</p>	<p>Des agences, comme le <i>Rijksdienst voor Ondernemend Nederland</i> : agence qui dépend du ministère des affaires économiques et de la politique climatique. Rôle clef dans les politiques énergétiques mises en place.</p> <p>Exemple : Energy Investment Allowance (EIA) -> réduction des charges si investissement dans des technologies durables et à faible émission de carbone.</p>	<p>2022-2023 : Plateforme nationale sur le climat.</p> <p>Idée du dispositif : plusieurs fois par an, le président rend compte directement au gouvernement d'une question particulière.</p> <p>Objectifs :</p> <ul style="list-style-type: none"> - comprendre les difficultés ou les freins pour pouvoir accélérer la mise en place des mesures gouvernementale - suivi des politiques gouvernementales et rôle d'évaluation - impliquer les citoyens - accompagner les entreprises dans la transition
<i>Royaume-Uni</i>	<p><i>Green Fiscal Commission</i> créée en 2007</p> <p>Elle a produit en 2009 un rapport sur la mise en place d'une écotaxe (Ekins, P., Dresner, S., Potter, S., Shaw, B. and Speck, S. 2009. <i>The case for green fiscal reform: final report of the UK Green</i></p>	<p>CCC mis en place en 2008 (<i>Climate Change Act</i> 2008)</p>	<p>Assemblée du Climat (<i>Climate Assembly</i>) : créée en 2020 et composée de 108 membres, représentatifs de la société anglaise, elle a pour objectif de se réunir pour écouter une cinquantaine d'experts afin de publier un rapport avec des préconisations.</p>

<i>Pays</i>	Instance liée à une réforme fiscale	Instance de suivi de la politique énergétique et climatique	Autres processus d'association de parties prenantes
	<p><i>Fiscal Commission.</i> London Green Fiscal Commission.)</p> <p>2014 : mise en place d'une écotaxe sur les poids lourds de plus de 12 tonnes.</p>		<p>Ce rapport est publié en septembre 2020, et comporte une cinquantaine de points. Si l'initiative est saluée, elle a aussi été critiquée car l'assemblée n'avait qu'un rôle consultatif.</p>
<i>Suède</i>	<p>Commission instituée en 1988, <i>Environmental Charge Commission</i></p> <p>Le choix a été fait de remplacer la taxe sur l'énergie suédoise, à l'objectif purement budgétaire, par la taxe carbone au sens strict (rapportCPO 2019, pp 26)</p>	<p>1998 : création de l'Agence suédoise de l'énergie (<i>Energimyndigheten</i>) : mise en place d'un système énergétique durable, grâce aux énergies renouvelables, à l'amélioration des technologies. Elle est divisée en 7 départements</p> <p>2019 : création d'un Observatoire spatial pour le climat : exploitation des données, l'environnement et le climat dans le cadre de divers programmes et collaborations notamment en la SNSA (agence spatiale suédoise) et l'ESA</p>	<p>La Suède est considérée comme le précurseur de la politique diplomatique sur le climat (Grieger, 2012)</p>
<i>Suisse</i>			<p>2009 : création de la Fondation suisse pour le climat reconnue d'utilité publique et placée sous la surveillance de la Confédération. Elle soutient les PME les plus innovantes dans la lutte contre le réchauffement climatique.</p> <p>2021 : création de l'agence pour l'énergie et le climat à Genève, organisation à but non lucratif qui vise à accélérer la transition.</p> <p>Deux grandes thématiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> - remplacement des chauffages fonctionnant au mazout et au gaz est

<i>Pays</i>	Instance liée à une réforme fiscale	Instance de suivi de la politique énergétique et climatique	Autres processus d'association de parties prenantes
			<p>encouragé à hauteur de 2 milliards de francs.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les entreprises qui utilisent des technologies innovantes ménageant le climat bénéficieront d'un soutien <p>D'autres assemblées citoyennes existent.</p>
Belgique	<p>Le conseil supérieur des Finances a fait plusieurs rapports sur la fiscalité environnementale, en 2004 et en 2009.</p>	<p>CFDD : Conseil fédéral pour le développement durable fondé en 1997.</p> <p>Rôle consultatif : permet un cadre juridique à la politique de DD à un niveau fédéral.</p> <p>Task Force Développement Durable : mène des études sur les politiques menées.</p>	<p>2023 : assemblée citoyenne pour le climat dans la région Bruxelles-Capitale : 100 citoyens tirés au sort chaque année, qui ont pour objectif de se saisir d'une problématique et tenter d'y répondre par des préconisations afin d'améliorer la situation pour 2050. Le dispositif est reconduit tous les ans.</p> <p>Le G1000 avec la Fondation pour les générations futures a réuni un groupe d'experts en Belgique pour créer un modèle d'initiative citoyenne permanente pour l'élaboration des politiques, en lien notamment avec le climat.</p>
Luxembourg		<p>2021 : création d'un Observatoire de la politique climatique (OPC). C'est un conseil scientifique composé de sept membres ayant une expertise dans différents domaines des sciences liées au climat. Sa mission consiste à donner des avis sur les projets, actions ou mesures pouvant avoir un impact sur la politique climatique, à évaluer scientifiquement les mesures réalisées ou envisagées dans le</p>	<p>Janvier 2022: « Bureau du Citoyen pour le Climat » (<i>Klima-BiergerRot</i>)</p> <p>Objectif : appelé à faire des propositions d'actions ou de mesures concrètes et supplémentaires en matière de politique climatique. Les propositions feront l'objet d'un débat à la Chambre des députés et sont susceptibles d'influer la prochaine version du</p>

<i>Pays</i>	Instance liée à une réforme fiscale	Instance de suivi de la politique énergétique et climatique	Autres processus d'association de parties prenantes
		domaine de la politique climatique et à analyser leur efficacité, ainsi qu'à proposer de nouvelles mesures.	Plan national intégré en matière d'énergie et de climat (PNEC). 100 membres, dont 40 membres suppléants. Les membres seront rémunérés pour leur participation aux travaux. Les membres sont sélectionnés à partir du 5 janvier 2022 par TNS-Ilres sur base de critères traduisant une représentativité maximale de la réalité démographique luxembourgeoise.
<i>Espagne</i>	IDAE : <i>Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía</i> Rôle dans la mise en place des politiques énergétiques	<p><i>El Consejo Nacional del Clima (CNC) : le conseil national du climat</i></p> <p>a) Informer et faciliter la participation de tous les agents impliqués dans la préparation et le suivi des politiques et des mesures sur le changement climatique promues par l'État.</p> <p>b) Connaître et formuler des recommandations concernant les plans, les programmes et les lignes d'action sur le changement climatique.</p> <p>c) Promouvoir le développement d'actions de collecte, d'analyse, de préparation et de diffusion de l'information.</p> <p>d) Connaître les politiques de l'Union européenne et l'état des</p>	2020-2021 : Assemblée citoyenne pour le climat (<i>Asemblea ciudadana para el clima</i>): 100 personnes représentatives de la population (âge, origine géographique, genre, profession, niveau d'études) tirées au sort qui consultent des experts et disposent d'un secrétariat.

<i>Pays</i>	Instance liée à une réforme fiscale	Instance de suivi de la politique énergétique et climatique	Autres processus d'association de parties prenantes
		<p>négociations internationales sur le changement climatique.</p> <p>e) Toute autre fonction qui, dans le cadre de ses compétences, lui est attribuée par une disposition légale ou réglementaire.</p>	
<i>Finlande</i>		<p>Agence finlandaise de l'environnement (<i>Suomen ympäristökeskus, SYKE</i>) : 700 professionnels, dont près de 510 sont affectés à des tâches de recherche et d'expertise. Leur tâche est d'obtenir de nouvelles informations sur les questions de développement durable, du niveau local à l'échelle mondiale.</p>	<p>2021 : Assemblée citoyenne sur l'action climatique (<i>Ilmastotoimia arvioiva kansalaisraati</i>): jury de citoyens en ligne convoqué pour délibérer sur les actions climatiques prévues par le gouvernement finlandais pour atteindre ses objectifs de réduction des émissions de la Finlande. Processus particulier : carte postale envoyée à un échantillon aléatoire de 8 000 adultes résidant en Finlande. Parmi les personnes invitées, 570 ont répondu à l'enquête et 174 se sont portées volontaires pour participer au jury. Ensuite, sélection des 174 afin de constituer un jury représentatif de la population : seules 33 personnes ont accepté de participer. A la fin du processus, 14 mesures sont sorties.</p>
<i>Portugal</i>		<p>La Commission pour l'action climatique (CAC), anciennement connue sous le nom de Commission interministérielle pour l'air et le changement climatique (CIAAC), est la structure gouvernementale chargée du suivi de la politique climatique et des politiques</p>	

<i>Pays</i>	Instance liée à une réforme fiscale	Instance de suivi de la politique énergétique et climatique	Autres processus d'association de parties prenantes
		sectorielles ayant un impact sur les objectifs nationaux en matière d'air et de changement climatique.	
<i>Ecosse</i>	Au sein du Parlement, la Commission de l'environnement, du changement climatique et de la réforme agraire (ECCLR) s'est intéressée à la fiscalité environnementale. Les travaux de la commission s'appuient également sur un rapport du gouvernement en 2021 Tax Policy and the Budget Consultation.		Assemblée écossaise citoyenne mise en place en 2019 : composée d'individus de différents horizons : des climato sceptiques notamment pour garantir la pluralité. Création également d'une plateforme en ligne pour donner voix aux citoyens non conviés.

Source : Cour des comptes

Annexe n° 12. Fiscalité associée au gaz

Le gaz naturel fait l'objet d'une taxation lors de sa livraison à un utilisateur final depuis 1992. Cette taxe a toutefois fait l'objet d'une refonte dans le cadre de la transposition de la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (art. 62 de la loi n° 2007-1824 de finances rectificative pour 2007). Ce nouveau régime est entré en vigueur au 1^{er} avril 2008.

Au 1^{er} avril 2014, l'exonération applicable au gaz naturel utilisée pour la consommation des particuliers, y compris sous forme collective, a été supprimée (art. 32 de la loi n° 2013-1278 de finances pour 2014). Le biométhane injecté dans le réseau de gaz s'est vu exonéré de taxe intérieure sur la consommation à condition qu'il ne soit pas mélangé au gaz naturel. La loi de finances pour 2017, afin d'inciter à l'utilisation du biométhane, a étendu cette exonération au biométhane mélangé au gaz naturel, sous réserve qu'il soit certifié par des garanties d'origine³²⁶.

L'article 67 de la loi n° 2019-1479 de finances pour 2020 a depuis procédé à une modification du régime fiscal du gaz naturel. En particulier, cette réforme a conduit à unifier le régime d'imposition du gaz naturel, en revenant sur l'exonération de TICGN dont bénéficiait le biogaz injecté sur réseaux de gaz naturel. Sont désormais prévues : une exonération directe pour le biogaz non mélangé et l'application d'une réduction forfaitaire du tarif plein, à hauteur de la proportion nationale de biogaz dans le réseau pour le biogaz mélangé. Le taux de la TICGN est ainsi passé, à compter du 1^{er} janvier 2021, de 8,45 €/MWh à 8,43 €/MWh pour l'ensemble du gaz – sans tenir compte de son origine fossile ou renouvelable³²⁷.

L'administration considère en effet que *« l'accise sur le gaz naturel est appliquée à raison de sa fourniture au consommateur final, indépendamment du mode de production. S'agissant du gaz fourni par le réseau, il n'y a qu'un seul et unique produit résultant du mélange de diverses molécules (quasi-exclusivement le méthane) d'origines diverses, qui n'a donc vocation qu'à supporter un seul et même tarif »*.

Ainsi, conformément au dernier alinéa de l'article L. 312-36 du CIBS, ce tarif unique était, jusqu'à fin 2023, égal à un niveau fixé par le législateur (8,45 €/MWh) minoré à hauteur de la proportion de biogaz dont il a été constaté qu'elle a été injectée dans le réseau au cours des années précédentes : ainsi, ce tarif unique baissait progressivement au fur et à mesure que cette proportion augmente. Le dernier texte mettant en œuvre cette minoration est l'arrêté du 13 décembre 2022 constatant pour l'année 2023 les montants révisés des tarifs de certaines impositions sur les biens et services indexés sur un indice, une quantité ou toute autre variable.

Depuis, l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2024 a prévu la capacité du ministre chargé du budget de majorer le tarif normal d'accise sur le gaz naturel, prérogative qui a été exercée via l'arrêté du 29 décembre 2023³²⁸, fixant le tarif normal d'accise sur les gaz naturels

³²⁶ Décret n°2018-210 du 27 mars 2018 fixant les modalités d'application de l'exonération de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel du biogaz mélangé au gaz naturel prévue au 7 de l'article 266 *quinquies* du code des douanes.

³²⁷ Le nouveau tarif résulte d'une diminution forfaitaire correspondant à la proportion de biométhane injectée dans les réseaux de gaz naturel lors de la deuxième année précédant l'exigibilité de la taxe. En 2019, le biométhane injecté (1,2 TWh_{PCS}) ayant représenté 0,26 % du gaz naturel consommé en 2019 (479 TWh), il en résulte une réduction forfaitaire de 0,02 €/MWh_{PCS} du tarif de TICGN pour 2021.

³²⁸ [Arrêté du 29 décembre 2023 fixant le tarif normal d'accise sur les gaz naturels en application de l'article L. 312-36 du code des impositions sur les biens et services - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

à 16,37 €/MWh au lieu de 8,45 €/MWh. La minoration au titre de la proportion de biogaz contenue dans le gaz distribué a disparu.

Annexe n° 13. Tarification des carburants de l'aviation

Le secteur aérien a une incidence significative sur l'environnement. En 2017, le secteur aérien représente 3,8 % des émissions de GES dans l'Union européenne (Agence européenne environnementale, 2018)³²⁹. Pour autant, le secteur bénéficie d'un régime fiscal favorable en France du fait notamment de normes européennes.

• Règles de taxation du secteur aérien

Contrairement à une idée communément admise, aucune règle internationale n'interdit la taxation du kérosène. Aux termes de la convention de Chicago de 1944³³⁰, n'est pas taxé seulement le carburant qui se trouve à bord de l'aéronef d'un État contractant à son arrivée sur le territoire d'un autre État contractant et s'y trouvant encore lors de son départ.

Toutefois, les recommandations de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)³³¹ qui n'ont pas force juridique contraignante³³² prévoient une exonération de taxe pour la livraison de carburant sur le territoire d'un État à des aéronefs d'une compagnie d'un autre État. La pratique ainsi que, le cas échéant, des accords bilatéraux conduisent les États parties à la Convention de Chicago à ne pas taxer le carburant, sauf parfois pour les vols intérieurs³³³.

L'exonération de taxation du kérosène en France provient du droit européen. La directive taxation de l'énergie³³⁴ prévoit, sauf pour l'usage de tourisme privé, une telle exonération obligatoire de taxe (art. 14-1-b), sans toutefois interdire la taxation du kérosène utilisé pour les vols domestiques ou pour un vol intra-européen, à condition qu'un accord bilatéral le stipule (art. 14-2).

Enfin, la livraison de carburant aux aéronefs est également exonérée de TVA aux termes de la directive TVA de 2006³³⁵, pour les vols internationaux et intra-européens.

• Taxation du secteur aérien en France

En France, la consommation de carburant d'aviation est exonérée d'accise pour l'ensemble des vols à caractère commercial³³⁶. Les vols ne donnant pas lieu à une prestation de service à titre onéreux sont soumis aux accises au titre de leur carburant (carburéacteur ou essence d'aviation). Ces vols sont les vols de loisirs mais également l'aviation d'affaires privés, c'est-à-dire les jets privés propriétés d'une personne physique ou morale. La consommation de

³²⁹ De plus, d'après l'OACI, les émissions de GES de l'aviation internationale pourraient tripler entre 2015 et 2050.

³³⁰ Convention relative à l'aviation civile internationale, dite Convention de Chicago, 7 décembre 1944, art. 24 A).

³³¹ [Politique de l'OACI en matière d'imposition dans le domaine du transport aérien international](#), 3^e éd., 2000. Cf. Section I, 1.

³³² J.-F. Dobelle, « Le droit dérivé de l'OACI et le contrôle du respect de son application », *Annuaire français de droit international*, 2003.

³³³ C'est le cas du Japon, du Brésil et du Danemark.

³³⁴ Directive 2003/96/CE.

³³⁵ Directive 2006/112/CE.

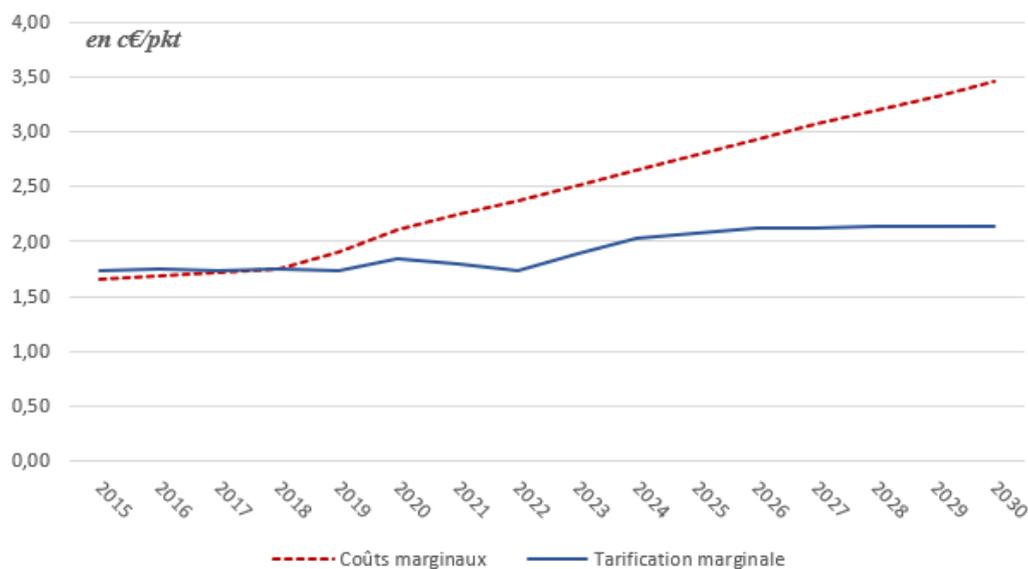
³³⁶ Art. L.312-58 du code des impositions des biens et services.

carburant d'aviation faisant l'objet d'une taxation représenterait ainsi 0,8 % de la consommation totale de carburants d'aviation.

Par ailleurs, la TVA s'applique, au taux réduit (10 %), pour les vols intérieurs. Pour les vols internationaux notamment, la France a conclu des accords de service aériens (ASA) qui prévoient en général cette exonération.

D'après la DG Trésor, d'un point de vue économique, l'exonération d'accise sur les carburants d'aviation n'est pas optimale au regard des externalités du transport aérien qui apparaissent désormais sous tarifées. Dans une étude publiée en 2020, le CGDD estimait que le coût des externalités – émissions, nuisances aérienne, usage de l'infrastructures etc. – était compensé par le niveau de tarification du secteur en 2015 en incluant l'ensemble des prélèvements – redevances aéroportuaires, taxe sur l'aviation civile, ETS etc.³³⁷. Cependant l'actualisation de cette étude montre un décrochage entre la tarification et les externalités du secteur, notamment sous l'effet de la croissance de la valeur d'action pour le climat conjuguée à la stabilité des prélèvements sur le secteur.

Graphique n° 23 : Comparaison des coûts marginaux et de la tarification marginale pour un vol moyen dans le cas d'un scénario avec un prix du carbone à 100 €/tCO₂



Source : DG Trésor.

Note : les prélèvements du secteur comme les externalités sont ramenés en passagers-kilomètres transportés qui constitue la métrique du trafic aérien

Note bis : un prix du quota ETS de 100 €/tCO₂, relativement conservateur, est ici retenu

• Qualification de « dépense fiscale »

Dans les documents budgétaires, cette absence d'impôt est comptabilisée comme dépense fiscale³³⁸ jusqu'en 2009, date à laquelle elle est déclassée. Elle fait ensuite l'objet d'une information dans les documents budgétaires de 2012 à 2017, année pour laquelle son coût est

³³⁷ Mobilités : coûts externes et tarification du déplacement, CGDD, décembre 2020.

³³⁸ DF n° 800109.

de 3,1 Md€. Après cette date, elle n'apparaît plus dans le tome II Voies et moyens, en raison, selon l'administration, de l'absence de norme juridique de référence : « *la norme est l'application d'un tarif nul sur la base du droit international [...] dès lors, la non-taxation ne peut être qualifiée de dépense fiscale* »³³⁹.

Cette affirmation est incorrecte. Pour les vols intérieurs, aucune norme internationale ou européenne n'empêche l'application d'un tarif non-nul sur la livraison de kérosène. Pour les vols intra-européens, la norme de référence laisse la marge de manœuvre pour un État membre de taxer le kérosène utilisé sous réserve d'accord bilatéral. Sur le plan juridique, le Conseil des prélèvements obligatoires³⁴⁰ comme la Cour³⁴¹ ont eu l'occasion de rappeler que le Gouvernement a consenti aux normes alléguées avant que le Parlement n'entérine la décision³⁴², si bien qu'il ne saurait être exonéré de responsabilité dans ce choix : la norme ne « s'impose » pas à lui.

Sur le plan budgétaire, ce tarif nul vise à réduire l'incidence des hausses du cours du pétrole sur le secteur aérien ; il s'agit donc bien d'une mesure dérogeant au principe de neutralité fiscale vis-à-vis des autres secteurs consommateurs de carburants.

Sur le plan environnemental, au regard de l'objectif climatique de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, une telle exonération totale d'imposition sur un carburant carboné représente une dérogation à la norme, qui est de taxer le contenu carbone.

Par ailleurs, l'exonération de TVA pour les vols internationaux, et le taux intermédiaire pour les vols intérieurs, constituent toutes deux des dépenses fiscales.

Il apparaît ainsi que :

- l'exonération d'accise sur le carburant pour les vols intérieurs d'aéronef devrait être comptabilisée en dépense fiscale ;
- l'exonération d'accise sur le carburant pour les vols internationaux devrait également être comptabilisée en dépense fiscale, ou au moins renseignée à titre informatif dans le tome II Voies et moyens et/ou le « budget vert » ;
- l'exonération de TVA pour les vols internationaux, et le taux intermédiaire pour les vols intérieurs, devraient être comptabilisées comme telles, au sein du « budget vert »³⁴³ mais également au sein du tome II Voies et moyens.

Des réflexions sont par ailleurs en cours au niveau européen pour taxer directement le secteur de l'aviation. Le paquet « Fit for 55 » proposé par la Commission européenne propose ainsi « une tarification du carbone pour le secteur de l'aviation, qui bénéficiait jusqu'à présent d'une exception »³⁴⁴.

³³⁹ Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État 2022, septembre 2021, p. 152.

³⁴⁰ Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et niches fiscales et sociales*, 2010.

³⁴¹ Cour des comptes, *Détaxation du kérosène relative aux vols intérieurs*, observations définitives, 2012.

³⁴² En l'espèce, l'article 62 de la loi de finances rectificative pour 2007 n° 2007-1824 du 25 décembre 2007, qui transpose la directive communautaire 2003/96/CE.

³⁴³ Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxe sur la valeur ajoutée, un impôt à recentrer sur son objectif de rendement pour les finances publiques*, 2023.

³⁴⁴ Chapitre « Rendre le transport durable pour tous ».

- **Les impositions liées à l'aérien, visant notamment à compenser l'exonération de taxation du kérosène**

D'autres mécanismes existent pour compenser une telle exonération en France. A ainsi été mise en œuvre une taxe sur les billets d'avion dès 2005 : la taxe de solidarité sur les billets d'avion (TSBA) dont le produit devait initialement abonder le fonds de solidarité pour le développement. Une partie des recettes contribue désormais au financement de l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF). Son niveau est forfaitaire et dépend de la nature du vol suivant sa destination (intra-européenne ou extra-européenne) et la classe du billet (économique ou Business/Première).

- **L'articulation avec le SEQE**

Le secteur de l'aviation est concerné par le marché carbone au niveau européen. La directive ETS aviation de 2008³⁴⁵ prévoit la restitution de quotas d'émissions correspondant aux vols aériens réalisés par des aéronefs au départ ou à l'arrivée de l'espace économique européen (EEE). Son application a toutefois été limitée aux vols intracommunautaires, qui représentent 40 % des émissions totales du secteur aérien européen. Par ailleurs, seuls 15 % des quotas sont mis aux enchères³⁴⁶ si bien que d'après la DG Trésor, en France, seuls 52 % des émissions de GES des compagnies aériennes sont couvertes par l'achat de quotas en France.

La révision de la directive ETS, adoptée au premier trimestre 2023, prévoit la suppression des quotas gratuits à horizon 2027 ainsi qu'une baisse du volume de quota. Ces évolutions renforceront mécaniquement la tarification du secteur, à l'exclusion des vols extra-européens représentant pourtant 65 % des émissions au départ de France (en 2019).

Sans que l'articulation entre la tarification du secteur de l'aviation et le SEQE soit pleinement efficiente, il est notable qu'au sein du programme 614 du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA), un des objectifs de performance concerne le « respect des marchés carbone appliqués à l'aviation ».

- **Une sous-taxation du secteur aérien**

En prenant en compte les différents dispositifs précisés ci-avant, censés compenser l'absence de taxation notamment du kérosène, on constate que le secteur aérien est taxé à hauteur de 0,6 Md€ en 2021. Or, si aucune exonération n'existait, et avec l'hypothèse forte d'une absence de changement de comportements des agents économiques, cette taxation serait de 5,75 Md€. Même en considérant qu'en l'absence d'exonération le marché ETS ne serait plus nécessaire, le différentiel avec la situation actuelle serait de 3,5 Md€.

³⁴⁵ Directive 2008/101/CE du 19 novembre 2008 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

³⁴⁶ 82% des quotas sont distribués gratuitement aux compagnies aériennes, et 3% conservés dans une réserve spéciale pour les « nouveaux entrants » notamment.

Graphique n° 24 : Taxation du secteur aérien, avec et sans exonération (2021, Md€)

	Situation actuelle	Situation sans exonération
<i>Taxe sur le kérosène</i>	0	2,6
<i>Taxe de solidarité sur le billet d'avion (TSBA)</i>	0,21	0
<i>TVA</i>	0,17 ³⁴⁷	1,7 ³⁴⁸
<i>Marché ETS</i>	0,22 ³⁴⁹	1,45 ³⁵⁰
TOTAL	0,6	5,75

Source : Cour des comptes.

³⁴⁷ Estimation DLF.

³⁴⁸ Il s'agit d'une estimation minimale, et qui ne prend pas en compte les changements de comportement : le taux de TVA à 10 % est actuellement appliqué sur environ 20 % des transits aériens. Le calcul le fait passer à 20 % et l'applique sur l'ensemble des transferts aériens.

³⁴⁹ D'après Greenpeace, étude citée, 2023.

³⁵⁰ En partant du principe que seuls 15 % des quotas sont mis aux enchères, et que la valeur afférente est de 220 M€, on aboutit à presque 1,5 Md€ si l'ensemble des quotas sont mis aux enchères.

Annexe n° 14. Méthode d'estimation des dépenses fiscales déclassées : « maritime » et « aviation »

Les dépenses fiscales n° 800101 et n° 800109 référencées jusqu'en 2017 au sein de l'annexe au PLF « voies et moyens » tome II, portant respectivement sur « l'exonération de taxe intérieure de consommation (TIC) pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux » et, sur « l'exonération de TIC pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustibles à bord des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme », visent à exonérer les secteurs des transports maritime et aérien de l'acquittement de la TICPE sur la consommation de mazout lourd (ou fioul lourd), des carburéacteurs et de « l'essence avion ». Elles seront appelées respectivement « dépense fiscale maritime » et « dépense fiscale aviation ».

Ces dépenses fiscales ont toutes deux été introduites en même temps que la TIP, en 1928, et n'ont pas connu de modifications substantielles depuis. Elles étaient codifiées respectivement aux articles 190 et 265 bis du code des douanes avant la mise en place du code d'imposition des biens et services. Elles ont fait l'objet d'un déclassé du fascicule « voies et moyens » tome II en 2009, puis d'un déréférencement en 2017, leur coût n'étant donc plus estimé depuis cette date.

En 2017, elles représentaient un coût total pour l'État de 3,57 Md€, et constituaient près de 36 % du coût total des dépenses fiscales portant sur la fiscalité de l'énergie au sens des dépenses fiscales référencées. Elles sont de surcroît associées à 1,64 Mt de CO₂ émises pour le secteur du transport maritime, et 21 Mt de CO₂ émises pour le secteur aérien, représentant à eux deux 17 % des émissions totales liées à la combustion d'énergie en France en 2017. En outre, en rapportant le coût total des dépenses fiscales « maritime » et « aviation » à leurs émissions associées, il est possible d'estimer le soutien de l'État en €/tonne de CO₂ pour chacune des dépenses fiscales, qui s'élève en 2017 à 288 €/tCO₂ pour le secteur maritime, et 148 €/tCO₂ pour le secteur aérien.

La Cour a cherché à estimer le coût de ces dépenses fiscales, à la fois depuis leur déréférencement, mais également en appliquant un tarif plus élevé, adapté à leur coût environnemental. Les calculs ont été effectués en s'appuyant sur des données publiques ouvertes et disponibles en ligne.

• Dépense fiscale « maritime »

Le coût de la dépense fiscale « maritime » (n° 800101) a été estimé en utilisant les données d'émissions de CO₂ du transport maritime et de consommation annuelle de produits raffinés dans le transport maritime, fournies par le bilan énergétique de la France pour 2022. Ce document statistique, dressé chaque année par le Service des données et études statistiques (SDES) du ministère de la transition écologique (MTE), retrace pour l'année écoulée l'ensemble des ressources primaires et de la consommation finale de produits énergétiques par les unités résidentes sur le territoire national. Chaque ressource primaire d'énergie est décomposée entre la production nationale (fioul lourd), le déstockage et le solde importateur.

La consommation annuelle de produits raffinés dans le transport maritime étant donnée dans le bilan énergétique en kilotonnes, des conversions ont été nécessaires pour obtenir son litrage : le facteur de conversion appliqué au fioul lourd est celui égal à sa densité, c'est-à-dire 0,985 kg/m³. Par ailleurs, pour faciliter le travail de parangonnage, le droit d'accise appliqué au

fioul lourd est celui minimum applicable aux carburants, indiqué dans la directive européenne 2003/96/CE sur la taxation de l'énergie, et correspondant au carburant d'essence au plomb, qui représente 421 €/m³.

L'administration n'a pas indiqué quels étaient les sous-jacents de son estimation réalisée et présentée dans le tome II de « Voies et moyens » jusqu'en 2017. Pour retracer l'estimation à partir de 2018, principe a été posé qu'environ 80 % de la consommation de carburants pour le « maritime » était soumis au fioul lourd, et le reste au tarif « gazole ». Pour estimer le réel coût de la dépense fiscale, il a été appliqué le tarif normal de l'essence sur l'année considérée. Le différentiel constaté est en moyenne d'1 Md€ entre 2012 et 2021.

Tableau n° 17 : Comparaison du coût de la dépense fiscale résultant de la non-taxation de l'énergie utilisée dans les navires, d'après l'administration ou selon une norme environnementale³⁵¹ (2012-2021, en Md€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consommation (mégatonnes)	3,0	2,78	2,44	2,23	2,14	2,24	2,48	2,25	1,42	1,58
Estimation administration ³⁵²	0,265	0,265	0,227	0,340	0,377	0,472	0,571	0,519	0,327	0,363
Estimation Cour des comptes	1,77	1,69	1,48	1,39	1,38	1,46	1,69	1,54	0,97	1,07
Différence	-1,51	-1,43	-1,25	-1,05	-1,0	-0,99	-1,12	-1,02	-0,64	-0,71

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires et données SDES.

• Dépense fiscale « aviation »

Le coût de la dépense fiscale « aviation » (n° 800109) peut être estimé avec les données d'émissions de CO₂ du transport aérien et de consommation annuelle de carburéacteur présentes dans le bilan énergétique de la France. La consommation annuelle de carburéacteur étant donnée en Mtep, une conversion est réalisée pour obtenir soit son litrage, à raison d'un facteur de conversion d'environ 0,84, le montant des droits d'accise appliqué étant alors le taux minimum applicable aux carburants du pétrole lampant précisé dans la directive sur la taxation de l'énergie, de 330 €/m³ ; soit en TWh, à raison d'un facteur de conversion d'1/1,1630³⁵³.

En appliquant cette méthode, mais en utilisant le tarif normal de l'essence et non pas, comme le fait l'administration, le tarif existant pour les carburéacteurs utilisés dans l'aviation de tourisme, significativement plus faible, la Cour constate que la dépense fiscale liée à la non-

³⁵¹ C'est-à-dire en appliquant le taux plus élevé possible à la date considérée de l'imposition de l'énergie carbonée.

³⁵² À partir de 2018, les chiffres indiqués proviennent non plus des annexes au PLF, mais des notes d'analyse de l'exécution budgétaire du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » réalisées chaque année par la Cour.

³⁵³ D'après l'AIE, 1 tep équivaut à 11,63 MWh.

taxation du kérosène a été constamment minorée d'1,5 ou 2 Md€ quand elle était évaluée³⁵⁴, et s'élève en 2021 à 2,58 Md€.

Tableau n° 18 : Comparaison du coût de la dépense fiscale résultant de la non-taxation du kérosène, d'après l'administration ou selon la performance environnementale (2012-2021, en Md€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Consommation (Mtep)	6,90	6,82	6,81	7,12	7,08	7,21	7,49	7,81	3,64	4,0
Consommation (TWh)	5,94	5,86	5,85	6,12	6,08	6,20	6,44	6,72	3,13	3,35
Estimation administration ³⁵⁵	2,68	2,66	2,49	2,73	2,84	3,1	3,41	3,64	1,06	1,90
Estimation Cour des comptes	4,56	4,51	4,50	4,71	4,67	4,76	4,95	5,16	2,41	2,58
Différence	-1,88	-1,85	-2,01	-1,98	-1,84	-1,66	-1,54	-1,52	-1,35	-0,68

Source : Cour des comptes d'après documents budgétaires et données SDES et INSEE.

³⁵⁴ Et en moyenne de 1,6 Md€ sur la période considérée.

³⁵⁵ À partir de 2018, les chiffres indiqués proviennent non plus des annexes au PLF, mais des notes d'analyse de l'exécution budgétaire du budget annexe « contrôle et exploitation aériens » réalisées chaque année par la Cour. Les données sont alors celles transmises directement par la DGAC.

Annexe n° 15. Différentiel de taxation entre le gazole et l'essence

En France, l'essence est davantage taxée que le gazole. Ce différentiel n'est pas considéré comme dépense fiscale par l'administration car il s'agit, selon la direction de la législation fiscale, de deux catégories différentes telles que résultant de la directive taxation de l'énergie (DTE). Au regard toutefois des faibles différences entre ces deux types de carburant pétrolier s'agissant des émissions de GES, les pouvoirs publics ont décidé un rattrapage de taxation, interrompu en 2018 du fait des « gilets jaunes ».

• Un différentiel de taxation toujours existant entre le gazole et l'essence

Depuis les années 1980, le différentiel de taxation entre le gazole et l'essence a conduit à la diésélisation du parc automobile³⁵⁶.

Un rattrapage a été décidé, sous la forme d'une augmentation du tarif du gazole ou d'une diminution du tarif de l'essence. À partir de 2018, ce rattrapage a toutefois été gelé, si bien que le différentiel s'établit à partir de cette date à 8,89 €/hl. Le tarif du gazole est fixé à 59,40 €/hl tandis que celui pour l'essence est à 68,29 €/hl, soit une différence de 13 %.

• Un niveau de différentiel non-justifié au regard de l'incidence des deux carburants sur l'environnement

Selon l'IFPEN, un véhicule essence consomme davantage de carburants pour une distance similaire, et émet ainsi 11 % de CO₂ de plus qu'un véhicule diesel. En prenant en compte les émissions des autres GES que le CO₂, globalement supérieures pour le gazole, le différentiel n'est plus que de 6 % environ en défaveur de l'essence³⁵⁷.

À l'inverse, d'après les travaux du *think tank* I4CE, et en se basant sur les données « Base carbone » de l'ADEME couplées à celles du SDES, les émissions de GES pour le diesel sont plus importantes que pour les véhicules essence en prenant en compte la distance parcourue, à hauteur de 5,8 % de plus : le véhicule diesel émet 19,9 kgCO₂e/100km, contre 18,8 kgCO₂e/100km pour le véhicule essence³⁵⁸.

Dans tous les cas, le différentiel de taxation existant entre le gazole et l'essence de 13 % n'est pas justifié.

• Un coût important pour les finances publiques de ce qu'il faut considérer comme une dépense fiscale

D'après l'administration fiscale, ce différentiel n'est pas une dépense fiscale du fait de la directive taxation de l'énergie qui prévoit deux catégories différentes pour ces deux types d'énergie. Au regard toutefois de l'incidence de ce différentiel sur l'environnement, la Cour (2016) avait déjà considéré qu'il s'agissait d'une dépense fiscale, qu'elle estimait en 2016³⁵⁹ à 6,1 Md€.

Au regard de la définition de la norme par rapport à laquelle pourrait être définie une dépense fiscale liée à l'énergie, le présent rapport inclut le différentiel gazole-essence dans les

³⁵⁶ IGF, « [Les prix, les marges et la consommation des carburants](#) », novembre 2012.

³⁵⁷ IFPEN, « [Etude Emissions Euro 6d-TEMP pour le MTE](#) », Rapport de synthèse, 2020.

³⁵⁸ I4CE, « [Dépenses fiscales défavorables au climat](#) », 2022.

³⁵⁹ Cour des comptes, *L'efficacité des dépenses fiscales défavorables à l'environnement*, 2016.

dépenses fiscales et propose d'en calculer le coût. Il est ainsi fait usage des données relatives à la consommation de gazole en France entre 2012 et 2022 auxquelles le différentiel est appliqué pour calculer le coût de la dépense fiscale. Comme l'accise sur l'énergie fait partie de l'assiette de la TVA, la part de TVA non-prélevée du fait de ce différentiel est également calculée, à proportion de 60 % toutefois, qui est une estimation de la consommation des ménages³⁶⁰.

Tableau n° 19 : Coût pour les finances publiques du différentiel gazole-essence (2012-2022)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Consommation de gazole (Mtep)</i>	34,1	34,3	34,4	34,8	34,8	35,2	33,9	33,3	28,3	31,1	
<i>Consommation de gazole (hl)</i>	401,3	403,0	404,6	409,3	409,0	414,0	398,7	391,6	332,8	365,7	
<i>Différentiel de taxation par rapport à l'essence (€/hl)</i>	17,2	17,2	17,85	15,59	14,31	12	8,89	8,89	8,89	8,89	8,89
<i>Coût pour les finances publiques hors TVA (Md€)</i>	6,90	6,93	7,22	6,38	5,85	4,97	3,54	3,48	2,96	3,25	
<i>TVA non-prélevée (€/hl)</i>	3,44	3,44	3,57	3,12	2,86	2,4	1,78	1,78	1,78	1,78	1,78
<i>Coût total pour les finances publiques (Md€)</i>	7,73	7,76	8,09	7,15	6,56	5,56	3,97	3,90	3,31	3,64	

Source : Cour des comptes, d'après données du SDES, de l'INSEE et des lois de finances.

Note : les données de consommation jusqu'à 2017 proviennent de l'INSEE, puis du SDES à partir de cette date. Pour la conversion des tep en hl, le facteur retenu est 11,76 (1 tonne = 11,76 hectolitres).

Le différentiel de taxation entre le gazole et l'essence représente ainsi un coût pour les finances publiques de 3,6 Md€ en 2021, TVA comprise.

- **Un différentiel qui pourrait s'établir à 6 % au regard de l'incidence environnementale du gazole**

Si l'on retient que le diesel émet 6 % de moins de GES que l'essence (dans un champ qui intègre les polluants atmosphériques, selon les travaux de l'IFPEN), alors qu'un différentiel de 6 % pourrait être justifié. Comme le tarif de l'essence est fixé à 68,29 €/hl, celui pour le gazole pourrait être ainsi fixé à 64,19 €/hl.

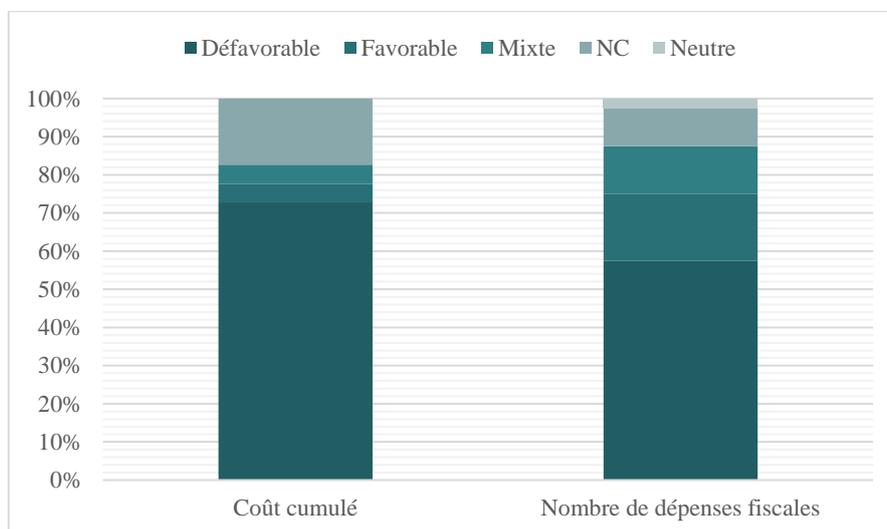
³⁶⁰ Les entreprises, elles, peuvent déduire la TVA ; leur consommation ne doit donc pas être prise en compte.

Annexe n° 16. Dépenses fiscales liées à l'énergie et « budget vert »

Dans le cadre du travail de budgétisation environnementale réalisé en amont de la publication du « budget vert », la majorité des dépenses fiscales recensées par l'administration se sont vues attribuer une cotation environnementale : favorable ; défavorable ; neutre³⁶¹.

Sur l'ensemble des dépenses fiscales liées à l'énergie classées à l'annexe budgétaire « Voies et moyens » tome 2, 57 % sont défavorables à l'environnement, pour un coût cumulé de 73 % du total. À l'inverse, les dépenses fiscales cotées comme favorables à l'environnement représentent 17 % des dépenses fiscales, et 5 % du coût total. De plus, aucune dépense fiscale n'est cotée comme « favorable » à l'environnement parmi les 5 dépenses fiscales les plus coûteuses.

Graphique n° 25 : Nombre et coût des dépenses fiscales liées à l'énergie en fonction de leur cotation dans le budget vert (PLF 2023)



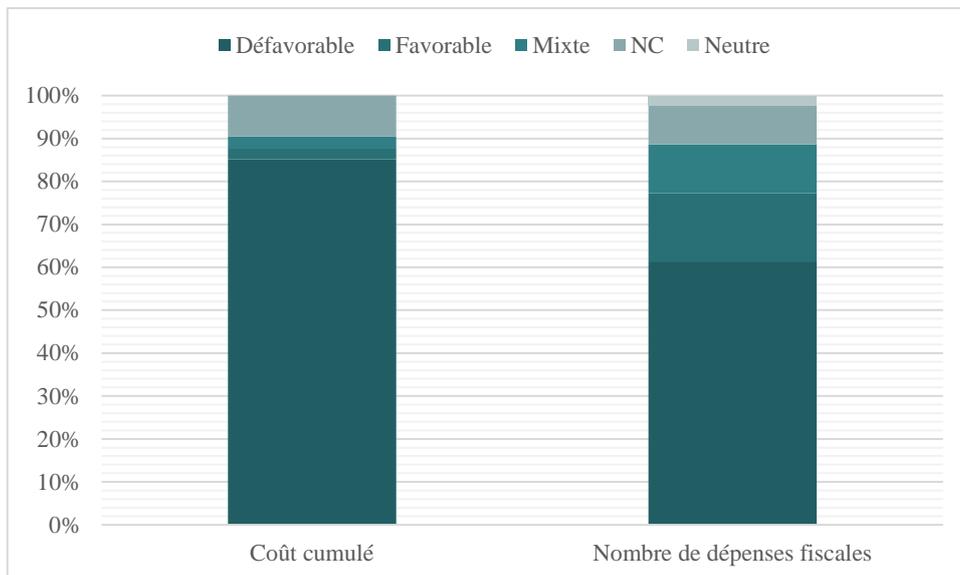
Source : Cour des comptes, d'après le « budget vert » 2023

En rapportant le coût cumulé de chacune des cotations du « budget vert » au nombre de dépenses fiscales concernées, les subventions indirectes aux émissions de GES représentent en moyenne un montant plus de trois fois supérieur à celles de soutien aux énergies renouvelables, soit respectivement 310,9 M€ et 99,5 M€.

Par ailleurs, en étendant le périmètre des dépenses fiscales à celles déclassées ou non-calculées, fortement associées aux émissions de GES, la proportion de dépenses fiscales défavorables à l'environnement s'élève à plus de 60 % et constitue 85 % de leur coût total.

³⁶¹ Les dépenses fiscales non-cotées représentent 10 % du nombre total dépenses fiscales classées, et 17 % de leur coût total. Elles sont au nombre de 4 en 2022, et concernent toutes le programme budgétaire 134 « Développement des entreprises et régulations ». Ainsi, selon le « budget vert » leur non-cotation tient du fait que « l'état actuel des connaissances scientifiques ne permet pas d'évaluer de manière consensuelle l'impact environnemental », en particulier pour les dépenses fiscales portant sur la consommation d'électricité dans les centres de stockage de données numériques et sur les sites électro-intensifs.

Graphique n° 26 : Nombre et coût des dépenses fiscales liées à l'énergie, classées ou non, en fonction de leur cotation dans le budget vert (PLF 2023)



Source : Cour des comptes, d'après le « budget vert » 2023.

Annexe n° 17. Fiscalité des produits incorporant les biocarburants

La TIRUERT

L'historique et les mécanismes de la **TIRUERT** sont décrits dans les observations définitives de la Cour relatives à la politique de développement des biocarburants de 2021. Des modifications sont apportées chaque année à la taxe :

- Les taux cibles ont été progressivement augmentés, de 2017 à 2023, de 2 % pour les essences et de 0,9 % pour les gazoles. Ces hausses ont été portées par les biocarburants avancés ou issus de graisses non comestibles, ainsi que par un recours accru aux résidus sucriers ;
- Sont désormais assimilés aux produits fossiles et inéligibles à l'avantage fiscal les biocarburants provenant d'huile de palme (depuis le 1^{er} janvier 2020) et du soja (depuis le 1^{er} janvier 2022) ;
- La taxe a été étendue aux carburants aériens à compter de 2022 ;
- L'électricité utilisée pour l'alimentation de véhicules au moyen des bornes de recharge publiques est prise en compte depuis le 1^{er} janvier 2022, de même que, à compter de 2023, l'hydrogène renouvelable utilisé dans les processus de production de carburants ou pour alimenter les véhicules.

La fiscalité spécifique des biocarburants

Les réductions de TICPE au bénéfice des biocarburants ont également fait l'objet d'une analyse dans les observations définitives de la Cour relatives à la politique de développement des biocarburants de 2021. Celles-ci concluent que :

« Les tarifs de TICPE sont différenciés selon les carburants, en fonction du pourcentage volumique de biocarburants pouvant être incorporés.

S'agissant des essences, le SP95 est le carburant contenant le moins d'éthanol (7,2 litres pour 100 litres¹²⁰), alors que le SP95E10 en contient 10,2 litres et le carburant E85, en moyenne 75 litres et le ED95, 100 litres¹²¹. Le montant de TICPE acquitté pour ces carburants est également différent : par rapport au SP95, le SP95E10 supporte un montant de taxe inférieur de deux euros par hectolitre (hl), le E85 de 56,46 €/hl et le ED95 de 61,86 €/hl.

Il en résulte que par rapport au carburant SP95, le SP95E10 bénéficie d'une aide de 0,67 € par litre de biocarburant incorporé en remplacement d'un litre d'essence, de même que le carburant ED95. Le E85 bénéficie d'une aide de 0,83 € par litre d'éthanol substitué à un litre d'essence, sous la forme d'une diminution de taxe de 82,7 % (11,83 € au lieu de 68,29 €/hl).

Tableau n° 16 : Évaluation du montant d'aide accordée sous la forme d'une réduction du tarif de TICPE pour l'incorporation d'un litre de biocarburant (éthanol) dans les carburants SP95 E10, E85 et ED95

Carburant	Tarif de TICPE en euros par hl	Volume de biocarburant pour 1 hl (en litres)	Écarts par rapport au carburant SP95		
			Réduction de taxe par hl (en euros)	Contenu en biocarburant supplémentaire (en litres pour 100 litres de carburant)	Réduction de taxe par litre de biocarburant incorporé en remplacement d'un litre fossile (en euros)
SP95	68,29	7,2			
SP95E10	66,29	10,2	2,00	3,0	0,67
E85	11,83	75,0	56,46	67,8	0,83
ED95	6,43	100,0	61,86	92,8	0,67

Source : calculs Cour des comptes

Au surplus, pour un consommateur particulier, la baisse de prix du carburant permise par la diminution de taxe accordée au distributeur sous la forme de réduction de TICPE est mécaniquement augmentée de 20 % du fait de la réduction de l'assiette de la TVA qui en résulte, ce qui représente pour un consommateur final une aide totale de 0,80 € par litre de biocarburant pour le SP95 E10 et de 0,996 € pour le E85.

En contrepartie, le contenu énergétique du carburant diminuant avec l'augmentation du taux d'incorporation d'éthanol, les consommations de SP95E10 et a fortiori du carburant E85 par un moteur à allumage commandé sont augmentées, ce qui induit une augmentation de l'assiette de la TICPE liée à celle du carburant consommé pour une même quantité d'énergie. Le consommateur restitue donc par l'augmentation de sa consommation une partie de l'avantage fiscal dont il bénéficie en utilisant un carburant faisant l'objet d'un plus fort taux d'incorporation que le SP95.

[...]

La réglementation européenne autorise une réduction des tarifs d'accise appliqués aux produits pétroliers pour tenir compte des surcoûts de production entraînés par l'incorporation d'énergie renouvelable sous la forme de biocarburants.

Les écarts de coût de production entre les carburants fossiles et les biocarburants (éthanol, ETBE, EMAG) n'ont pu être évalués lors de l'instruction, ce qui peut s'expliquer par le fait que ces informations relèvent du secret industriel et des affaires. Les écarts de prix relevés sur les différentes places de marché, outre qu'ils sont volatils, reflètent beaucoup plus les fluctuations des offres et des demandes que les variations des coûts de production : ils ne peuvent donc être raisonnablement pris en compte pour vérifier la conformité du dispositif d'aide à la réglementation.

L'administration n'a pas non plus été en mesure de fournir des éléments d'appréciation sur les conditions dans lesquelles les tarifs réduits de TICPE ont été déterminés en faveur des biocarburants, ce qui est plus critiquable s'agissant de données qui auraient pu permettre au Parlement de se prononcer sur les écarts de tarifs de la TICPE à partir de critères de décision rationnels.

[...]

Dans un référé du 4 décembre 2009, la Cour avait déjà appelé l'attention sur le niveau de défiscalisation empirique dont bénéficiaient les biocarburants, faute d'une expertise de l'État sur les coûts de production. Un rapport de l'inspection générale des finances et du

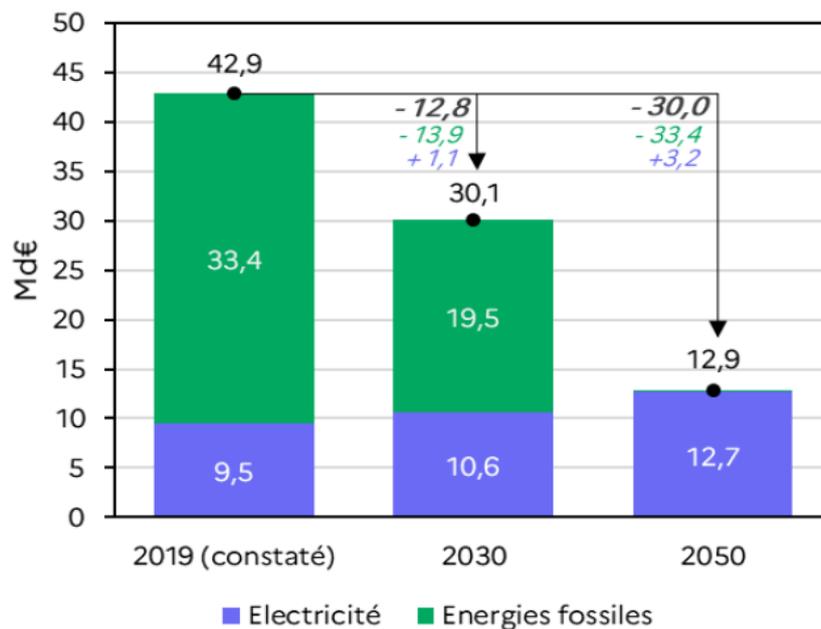
conseil général de l'agriculture en juillet 2008 avait d'ailleurs conclu à une large surcompensation pour l'éthanol. Ces observations sont confirmées : une application plus rigoureuse de la réglementation européenne sur les accises nécessiterait de réexaminer les réductions de TICPE prévues par la loi pour les carburants SP95 E10, E85, ED 95 et gazole B100, en tenant plus précisément compte des surcoûts liés à l'incorporation de biocarburants.

Recommandation n° 3. (DGFIP, DGEC, 2022) : Proposer de fonder les réductions de tarif de TICPE accordées pour la mise à la consommation de carburants SP95 E10, E85, ED 95 et gazole B100 sur des données fiables et objectives de surcoûts. »

Annexe n° 18. Évolution prévisionnelle du rendement de la fiscalité énergétique, selon la direction générale du trésor

La transition énergétique du parc roulant, automobile, utilitaires légers et poids lourds, conduit à une baisse de consommation de carburant fossile, sur laquelle est assise un niveau de recettes fiscales de l'ordre de 39 Md € en incluant les accises sur les carburants ainsi que la TVA.

Graphique n° 27 : Recettes d'accises énergétiques dans le scénario AMS de la SNBC III à fiscalité constante



Source : DGEC pour les assiettes ; calculs DG Trésor.

Note : les recettes sur l'énergie fossile incluent l'ex-TICPE et l'ex-TICGN. Les recettes de l'accise sur l'électricité correspondent à l'ex-TICFE. Les chiffres présentés n'incluent pas la TVA sur l'accise ni sur le prix HT des énergies. Ces projections ont été réalisées avec une hypothèse de prix HT constants. Les chiffres présentés ne prennent pas en compte les effets retour sur la TVA et l'impôt sur les sociétés ni les hausses de tarif prévues ou envisagées par le PLF 2024.

Source : DG Trésor