

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS
OBLIGATOIRES**

**LA FISCALITÉ
ENVIRONNEMENTALE AU
DÉFI DE L'URGENCE
CLIMATIQUE**

Synthèse

Septembre 2019

Avertissement

Le présent document est destiné à faciliter la lecture et l'exploitation du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires. Seul le texte du rapport engage le Conseil.

Le rapport général comme les rapports particuliers sont rendus publics et consultables sur le site internet www.ccomptes.fr/CPO.

Seul le rapport général engage le CPO.

Sommaire

Introduction	5
Une fiscalité centrée sur l'énergie	7
Une fiscalité carbone sous contraintes	11
Les conditions de relance de la fiscalité carbone	17
Conclusion et orientations	23

Introduction

Près de quinze ans après le rapport du Conseil des impôts intitulé « Fiscalité et environnement » (2005), le Conseil des prélèvements obligatoires a souhaité revenir sur le thème de la fiscalité environnementale.

Depuis ce précédent rapport, la fiscalité environnementale a profondément évolué, et ses enjeux sont devenus plus aigus, tant au regard de sa contribution à l'atteinte des objectifs environnementaux que de son acceptabilité pour les contribuables.

Cette étude retient pour point de départ une approche large de la fiscalité environnementale, définie conventionnellement comme l'ensemble des mesures fiscales ayant un impact sur l'environnement. La grande hétérogénéité des dispositifs que ce périmètre élargi agrège a conduit le Conseil à centrer son étude sur la fiscalité énergétique fossile et la fiscalité carbone, qui concentrent les principaux enjeux budgétaires et de sensibilité pour les contribuables.

En 2018, la fiscalité environnementale représentait **un ensemble de 46 instruments fiscaux dont le rendement s'élève à 56 Md€**, selon le périmètre retenu en comptabilité nationale. Cet ensemble agrège des dispositifs fiscaux hétérogènes dont la finalité environnementale est rarement explicite. La plupart des instruments ont, en effet, été développés **historiquement dans une logique de rendement**, jusqu'à ce que le renforcement des ambitions climatiques de la France en renouvelle les enjeux.

Au cours des deux dernières décennies, **la France a renforcé progressivement ses objectifs environnementaux.**

Au **niveau international**, elle a joué un rôle moteur dans l'adoption de **l'accord de Paris** en décembre 2015, premier traité international de portée universelle sur le réchauffement climatique.

Au **niveau européen**, elle a soutenu les engagements de l'Union européenne en matière de lutte contre le changement climatique, notamment lors de l'adoption en 2014 du cadre énergie-climat fixant des objectifs exigeants à l'horizon 2030.

La France s'est attachée à transposer dans la loi les objectifs internationaux et européens. La loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 fixe ainsi des objectifs à moyen et long terme qui visent à réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990. Le projet de loi énergie climat, en passe d'être adopté par le Parlement, rehausse encore ces objectifs, en **fixant une cible de neutralité carbone à l'horizon 2050.**

Ces objectifs nationaux, cohérents avec l'accord de Paris, supposent une nette accélération du rythme de réduction des émissions dans les années à venir, notamment pour les transports et le bâtiment qui sont les deux principaux secteurs émetteurs mais aussi les plus lents à s'adapter. Dans son premier rapport, publié en juin 2019, le Haut conseil pour le climat estime que le rythme de réduction des émissions de gaz à effet de serre est quasiment deux fois trop lent par rapport à la baisse nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

L'ensemble des engagements internationaux et européens que la France a souscrits suppose une action volontariste en faveur de la réduction des émissions. Plusieurs instruments peuvent être mobilisés à cet effet : la réglementation, les marchés de permis, la fiscalité et les subventions.

La réglementation, par interdiction ou encadrement des comportements et des pratiques, apparaît le mode d'intervention le plus adapté face à des menaces irréversibles pour l'écosystème et aux risques pesant sur la santé publique. Cependant son caractère uniforme prend mal en compte les situations particulières et exige des contrôles.

Le marché est censé assurer une répartition optimale des efforts entre les pollueurs. Il n'est cependant pas adapté à une pollution diffuse par un grand nombre d'acteurs. C'est pour cette raison que le système européen d'échange de quotas d'émission (SEQUE), mis en place en 2005, concerne 11 000 installations grandes consommatrices d'énergie et couvre environ 45 % des émissions de l'Espace économique européen (EEE).

Le but de la fiscalité environnementale est d'inclure dans les prix les externalités négatives résultant des activités humaines (gaz à effet de serre, pollution locale, atteinte à la biodiversité, bruit). La fiscalité du carbone vise à inciter les agents économiques à adopter de nouveaux comportements de consommation ou de production. Elle accroît ainsi le prix des carburants et des combustibles fossiles (charbon, gaz naturel et pétrole) afin d'en dissuader l'usage.

L'usage de la subvention publique (aides à la transition bas-carbone, dépenses d'investissement dans les infrastructures et les bâtiments, etc.) vise, à l'inverse, à réduire le coût relatif des solutions les plus favorables à l'environnement pour les consommateurs.

En pratique, la politique climatique mise en œuvre en France mobilise tous ces instruments.

Après deux échecs en 2000 et en 2009, la **France a introduit en 2014 une fiscalité carbone dans son système fiscal sous la forme d'une composante des taxes sur les énergies fossiles** destinée à réduire les émissions de gaz carbonés. Cette initiative, qui s'inscrit dans une dynamique internationale tendant à développer les systèmes de tarification du carbone, a néanmoins connu un coup d'arrêt à la suite du mouvement de contestation sociale de l'automne 2018 qui a conduit au gel du taux de la taxe en loi de finances pour 2019.

Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est attaché à examiner la cohérence des instruments de fiscalité environnementale au regard des objectifs climatiques de la France et des autres outils de politique publique.

La question de l'acceptabilité de la fiscalité carbone a fait l'objet d'une attention particulière, avec notamment un examen approfondi de ses effets sur les ménages.

La politique fiscale de la France a également été replacée dans un cadre européen et international.

Pour élaborer ce rapport, le Conseil des prélèvements obligatoires s'est appuyé sur des simulations micro et macroéconomiques destinées à mesurer l'impact sur le PIB, les entreprises, le revenu des ménages et les émissions de gaz à effet de serre de différentes trajectoires de la composante climat énergie.

* *
*

1 Une fiscalité centrée sur l'énergie

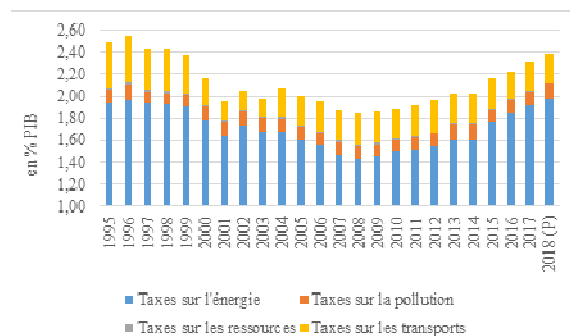
Regroupant des dispositifs hétérogènes, la fiscalité environnementale occupe encore une place modeste au sein des prélèvements obligatoires et est centrée sur l'énergie.

Construite par sédimentation de couches successives dans une optique de rendement, elle a vu ses enjeux renouvelés depuis deux décennies par les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

La fiscalité environnementale représente en France, en 2018, un ensemble de 46 instruments fiscaux d'un rendement de 56 Md€, soit un peu moins de 5 % des prélèvements obligatoires.

Les recettes de la fiscalité environnementale représentent 2,4 % du PIB en 2018 : cette part dans la richesse nationale avait diminué jusqu'en 2010 mais augmente significativement depuis 2015.

Part de la fiscalité environnementale dans le PIB en France



Source : CPO, à partir de données Eurostat.

Cette hausse est essentiellement due au dynamisme du rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), avec notamment l'introduction d'une composante carbone en 2014, augmentée en

2018, et le rapprochement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence.

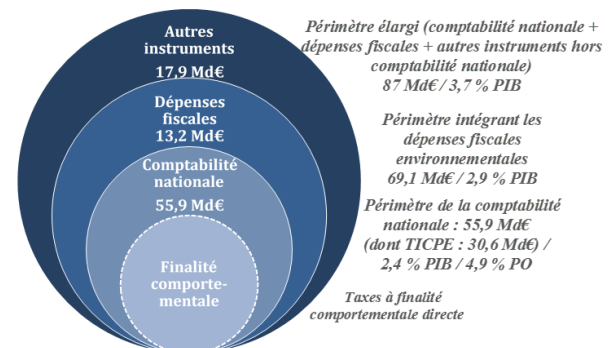
Avec les dépenses fiscales et d'autres dispositifs fiscaux en lien avec l'environnement, l'enjeu fiscal environnemental s'élève à 87 Md€.

De nombreuses dépenses fiscales sont attachées aux taxes environnementales. Le Conseil des prélèvements obligatoires en a identifié 38, d'un montant de plus de 13 Md€ en 2018. L'essentiel de ces dispositifs la TICPE, avec 23 dépenses fiscales pour un montant de 5,8 Md€.

La majorité de ces dépenses fiscales sont défavorables à l'environnement et peuvent être considérées comme des soutiens à la consommation d'énergies fossiles

Bien que non comptabilisés dans l'ensemble formé par la fiscalité environnementale, d'autres instruments fiscaux peuvent être pris en compte pour mesurer l'enjeu fiscal environnemental total : c'est le cas notamment du versement transport (8,5 Md€) et des taxes et redevances d'enlèvement des ordures ménagères (7,66 Md€).

Enjeux fiscaux liés à l'environnement

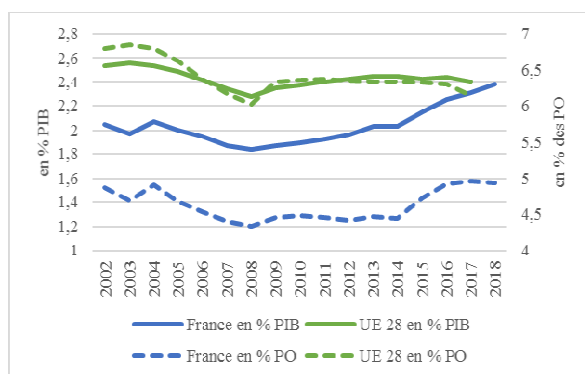


Source : CPO

La France se situe désormais dans la moyenne européenne en part de fiscalité environnementale dans le PIB (3,7 %).

En matière de fiscalité environnementale, la France s'est longtemps située en-deçà de la moyenne européenne. Depuis l'instauration d'une composante carbone au sein de la TICPE, ce différentiel tend toutefois à disparaître.

Évolution comparée de la part de la fiscalité environnementale en France et dans l'Union européenne



Source : CPO, à partir de données Eurostat.

Parmi les grands pays d'Europe occidentale, la France fait partie désormais de ceux qui ont une part de fiscalité environnementale élevée dans le PIB (Royaume-Uni : 2,4 % ; Espagne : 1,8 % ; Allemagne : 1,8 %), l'Italie étant toutefois au-dessus (3,3 % du PIB) en raison du poids de sa fiscalité sur les carburants.

La fiscalité sur l'énergie représente 83 % des recettes de la fiscalité environnementale.

Les taxes sur l'énergie se décomposent en deux ensembles :

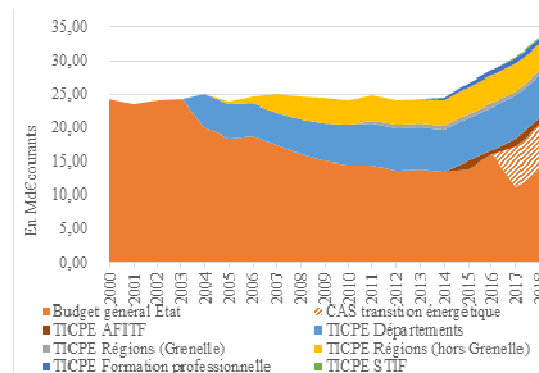
- les taxes sur les énergies fossiles, au premier rang desquelles la TICPE (32 Md€ en 2018), qui comprennent une composante carbone depuis 2014 ;
- les taxes sur l'électricité (10 Md€ en 2018).

Une fiscalité historiquement conçue dans une logique de rendement.

Dans sa conception, la fiscalité sur les énergies fossiles présente les caractéristiques de taxes de rendement, avec une assiette large et un taux suffisamment faible pour ne pas être dissuasif, à la différence des taxes strictement incitatives.

Le produit de la fiscalité sur les énergies fossiles revient essentiellement au budget général de l'État. Une partie du produit de la TICPE a néanmoins été utilisée pour financer des transferts de compétences aux collectivités territoriales dans le cadre de la décentralisation.

Évolution de l'utilisation des recettes de la TICPE



Source : Lois de règlement ; DGDDI ; AFITF.

Des enjeux renouvelés par la politique de lutte contre le changement climatique.

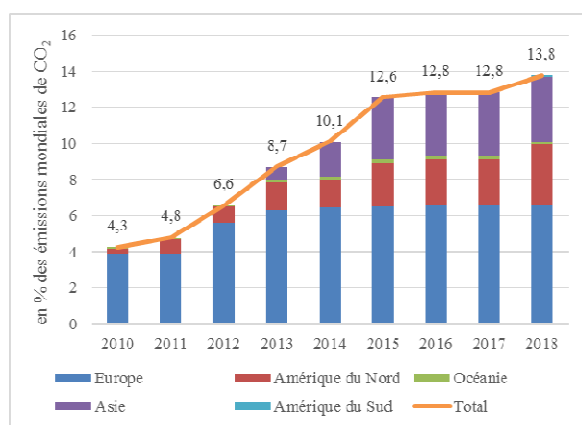
Depuis la signature du protocole de Kyoto en 1997, les négociations climatiques internationales ont visé à réduire les émissions de gaz à effet de serre, au moyen notamment d'une meilleure tarification du carbone.

C'est dans ce cadre que l'Union européenne a mis en place en 2005 un système d'échange de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (SEQUE) appliqué à 31 pays de l'Espace économique européen. Plus récemment, l'accord de Paris sur le climat, adopté le 12 décembre 2015, vise à renforcer la réponse internationale à la menace climatique.

À la suite de ces négociations internationales, un nombre croissant de pays se dotent d'instruments visant à « donner un prix » au carbone, en recourant soit à des taxes, soit à des systèmes de marchés de permis. Ainsi, fin 2018, 25 pays avaient mis en place une taxe carbone.

En dépit de progrès constants, les instruments existants ne couvrent qu'une partie encore limitée des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Part des émissions mondiales de carbones couvertes par des instruments de tarification du carbone



Source : CPO, données Banque mondiale.

La création d'une fiscalité du carbone en France en 2014, après deux échecs.

La création, en 2014, d'une composante carbone au sein des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles (pétrole, gaz naturel, charbons) a permis de se doter d'un outil fiscal centré sur la réduction des émissions carbonées.

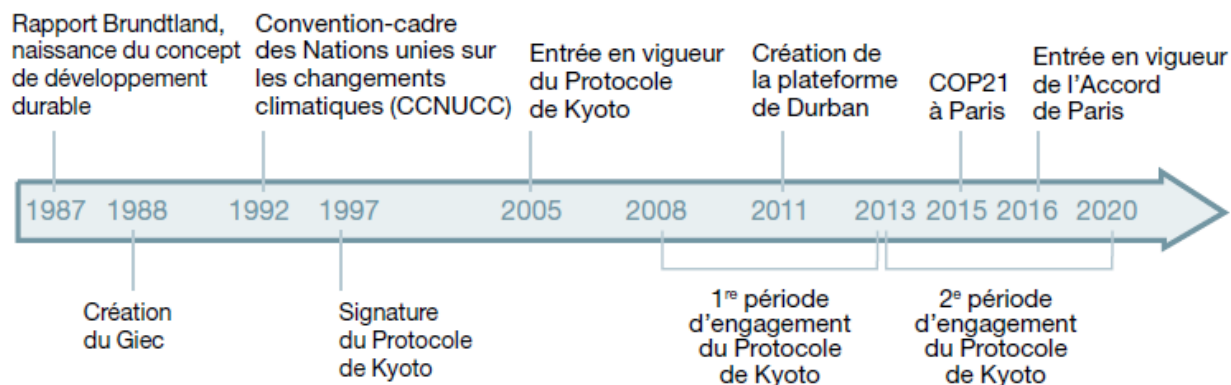
La création de la composante carbone en 2014 fait suite à deux échecs :

- en 2000, le Conseil constitutionnel avait censuré le projet d'extension de la TGAP aux produits énergétiques fossiles ;
- en 2009, le Conseil constitutionnel a censuré la création d'une composante-climat-énergie notamment en raison des trop nombreuses exemptions prévues.

Le choix des pouvoirs publics d'insérer la taxation du carbone en 2014 au sein des taxes sur les énergies fossiles préexistantes avait pour but de se prémunir contre le risque de censure pour rupture d'égalité devant l'impôt.

Présentée comme une taxe incitative, la composante carbone a été assortie à sa création d'une trajectoire de hausse sur plusieurs années devant permettre aux contribuables de réorienter progressivement leurs comportements, tant en matière d'énergie de chauffage que de transport.

Chronologie simplifiée des négociations internationales sur le climat



Source : MTES, Chiffres clés du climat en 2019.

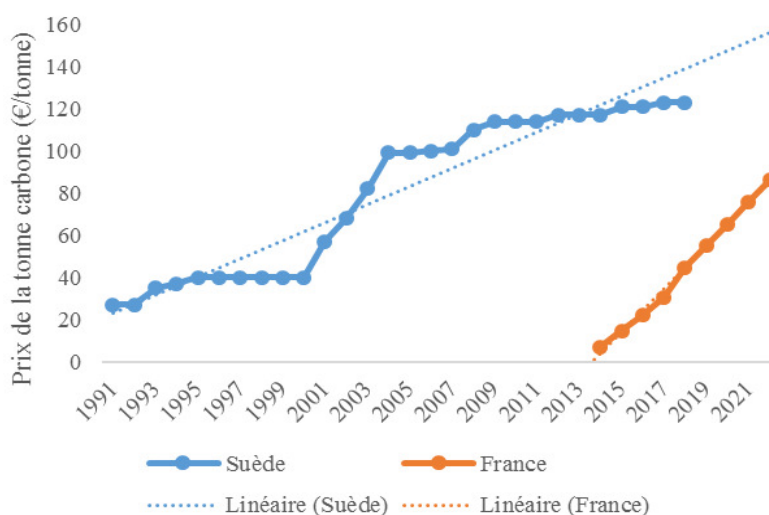
Le moratoire intervenu fin 2018

L'accélération de la trajectoire de fiscalité carbone et du rattrapage de fiscalité diesel-essence votée en loi de finances pour 2018, dans un contexte de hausse des prix hors taxes des produits pétroliers, a toutefois suscité un mouvement de contestation sociale qui a conduit au gel de ces dispositions dans le cadre de la loi de finances pour 2019.

Cette remise en cause de la dynamique d'augmentation de la fiscalité carbone peut s'expliquer par plusieurs facteurs :

- la hausse des cours mondiaux du pétrole, renchérissant d'autant le « prix à la pompe » ;
- la trajectoire d'augmentation retenue en loi de finances pour 2018, sensiblement plus élevée et rapide que celle constatée dans la plupart des autres pays ayant mis en place une fiscalité carbone, notamment la Suède ;
- le sentiment de manque de transparence sur l'utilisation des recettes et sur les compensations envisagées.

Trajectoires comparées de la tonne carbone en Suède et en France (1991-2022)



Source : CPO (données SER Stockholm et loi de finances pour 2018).

2 Une fiscalité carbone sous contrainte

Le renforcement continu des objectifs climatiques de la France a justifié un recours accru à la fiscalité carbone pour inciter les ménages et les entreprises à modifier leurs comportements.

S'il s'agit d'un instrument efficace de politique environnementale, le maniement de la fiscalité carbone est soumis à des contraintes qui en limitent les marges de manœuvre.

Efficace pour réduire les émissions nationales, la taxe carbone peut toutefois dégrader la compétitivité des secteurs exposés et accroître le volume de carbone importé. Elle pèse, en outre, proportionnellement plus sur les ménages modestes et sur ceux éloignés des grands centres urbains, ce qui peut fragiliser son acceptabilité.

Les objectifs climatiques de la France sont inatteignables sans changements de comportements significatifs

Fort de ses acquis dans la moindre dépendance de son économie au carbone par rapport aux autres pays du G7 (7,19 t CO₂ par habitant, 0,187 % du PIB), **la France s'est dotée d'objectifs environnementaux élevés.**

En lien avec les ambitions de l'Union européenne, **la loi du 23 août 2015 de transition énergétique pour la croissance verte** a retenu l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 40 % entre 1990 et 2030, et de division par quatre des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050, tout en portant la part des énergies renouvelables à 32 % en 2030 et en réduisant de 50 % la consommation énergétique à l'horizon 2050.

Dans la continuité de l'accord de Paris sur le climat de décembre 2015, elle a décidé d'avancer de cinquante ans l'objectif de neutralité carbone par rapport aux engagements européens, ce qui

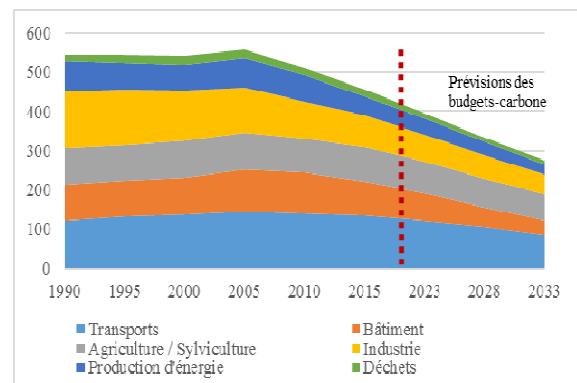
implique une division par six des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050.

Le plan climat de juillet 2017, la stratégie nationale bas-carbone de décembre 2018, la programmation pluriannuelle de l'énergie de janvier 2019 et enfin, le projet de loi relatif à l'énergie et au climat, qui doit être définitivement adopté par le Parlement au cours de l'automne 2019, traduisent le renforcement des objectifs environnementaux de la France.

Si ces objectifs sont cohérents avec les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris, **ils n'en sont pas moins très ambitieux et ne peuvent être atteints sans d'importants efforts collectifs et individuels.**

Or, la France est en retard sur les objectifs fixés par la loi du 23 août 2015, et le rythme actuel de réduction des émissions est près de deux fois trop faible au regard des cibles retenues.

Évolution des émissions françaises de gaz à effet de serre depuis 1990 et objectifs des budgets carbone



Source : CPO.

Les émissions de gaz à effet de serre en France ont diminué de 19 % entre 1990 et 2018, grâce à la forte contribution de l'industrie manufacturière (- 42 %) et de la production d'énergie (- 39 %).

En revanche, les réductions ont été plus limitées dans le bâtiment (- 8 %). Les émissions du secteur du transport ont même augmenté de 10 %, mais le secteur aérien a réussi à limiter la croissance des émissions de CO₂ à 14 % entre 2000 et 2017 alors que le nombre de passagers a augmenté de 54 %.

La fiscalité carbone peut contribuer significativement à la baisse des émissions nationales de gaz à effet de serre

La fiscalité carbone, via l'introduction d'un signal-prix, vise à décourager l'usage des énergies fossiles et à rendre plus rentables les énergies alternatives, que ces énergies entrent dans les processus de production des entreprises ou dans la consommation directe des ménages (carburants, chauffage). Elle crée ainsi des effets de substitution (isolation d'un bâtiment, remplacement de « passives énergétiques », installation d'une chaudière fonctionnant aux énergies renouvelables, renouvellement du parc automobile vers plus de sobriété carbone).

Les travaux académiques, les études empiriques réalisées dans les pays étrangers, tout comme les simulations conduites par le Conseil des prélèvements obligatoires, démontrent l'efficacité de la fiscalité carbone pour contribuer à la réduction des émissions polluantes. Cet instrument comporte néanmoins des limites.

Un risque d'augmentation des importations de carbone

Une hausse de la composante carbone n'a qu'un effet très limité sur le niveau du PIB, cet impact pouvant être positif en cas de recyclage des recettes au moyen de la baisse d'autres prélèvements obligatoires et/ou le financement de mécanismes de compensation. L'ampleur de l'impact dépendra aussi de la réaction des taux d'intérêt et de la dynamique des salaires, susceptible de limiter l'effet positif sur l'emploi.

En revanche, elle a pour effet d'augmenter de manière importante le carbone importé (« fuites de carbone »). Il est donc essentiel d'envisager l'ensemble des émissions liées aux produits

importés à la consommation des Français et de suivre l'évolution de « l'empreinte carbone ».

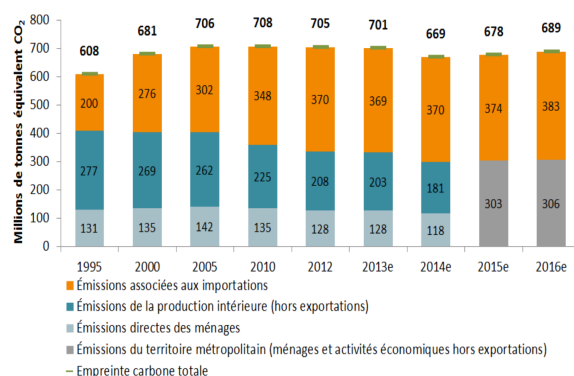
L'empreinte carbone et les fuites de carbone

L'empreinte carbone désigne la somme des émissions produites sur le territoire français et des émissions liées aux produits importés et consommés, moins les émissions liées aux produits exportés.

Les fuites de carbone désignent la part des émissions de carbone liées aux importations qui résultent soit de l'accroissement des émissions par délocalisation des industries très émettrices dans des pays régulés vers ceux qui ne le sont pas, phénomène appelé « havre de pollution », soit de l'accroissement des émissions dû à la baisse du prix des énergies sur les marchés mondiaux consécutive à la baisse de la demande ayant introduit une tarification du carbone.

En 2017, l'empreinte carbone de la France (estimée à 749 Mt CO₂e) est 1,7 fois plus importante que les émissions nationales, exportations incluses (446 Mt CO₂e). Par habitant, l'empreinte carbone de la France a progressé de près de 7 % entre 1995 et 2017, passant de 10,5 à 11,2 t CO₂e par habitant, à l'inverse des émissions domestiques (- 27 % par habitant).

Évolution de l'empreinte carbone de la France entre 1995 et 2016



Source : *Projet de stratégie nationale bas carbone, décembre 2018.*

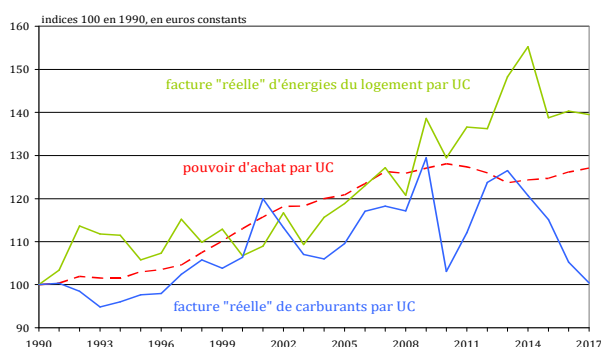
Ainsi, la réduction des émissions nationales permise par la taxe carbone est partiellement compensée par l'augmentation des importations,

ce qui a pour effet de limiter la baisse de l’empreinte carbone de la France.

Pour les ménages, des variations de facture énergétique davantage déterminées par les prix de marché des énergies fossiles que par la fiscalité

La part des dépenses d’énergie des ménages liées au logement ou au transport dans le budget global des ménages est stable sur longue période, autour de 3 %.

Facture énergétique « réelle » et pouvoir d’achat des ménages par unité de consommation depuis 1990



Source : CPO, à partir des Comptes nationaux - Insee.

Depuis 1990, les dépenses consacrées par les ménages à l’achat de carburant ont augmenté moins rapidement que leur pouvoir d’achat. Dans le même temps, la hausse des prix des carburants à la pompe résulte moins de la fiscalité que des prix mondiaux du pétrole : la part des taxes dans le prix à la pompe du gazole est passée de 80 % en 1995 à 63 % en 2018, dont environ 8 % pour la composante carbone.

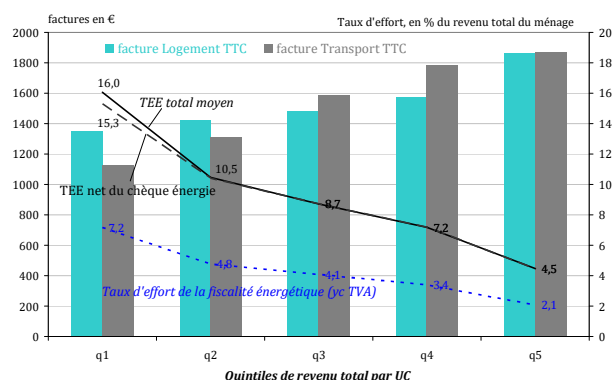
Cependant, la part de la fiscalité sur les énergies fossiles dans le budget des ménages dépend des pratiques de déplacement en voiture individuelle et des modes de chauffage.

Une fiscalité énergétique régressive pour les ménages

La fiscalité énergétique, à l’instar d’autres impôts indirects comme la TVA, est une imposition régressive en fonction du niveau de revenus et du

lieu d’habitation. Ainsi, les 20 % de ménages les plus modestes consacrent 7,2 % de leurs revenus aux dépenses énergétiques, contre 2,1 % pour les 20 % de ménages les plus aisés.

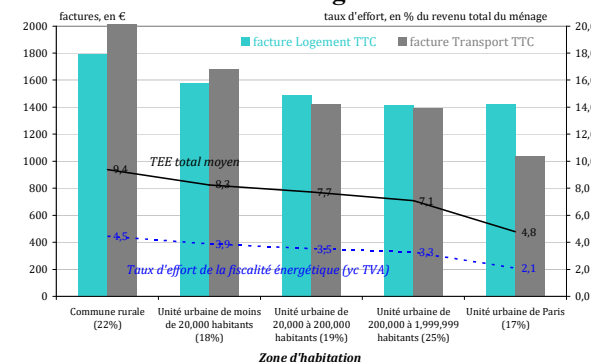
Factures, taux d’effort énergétique et taux d’effort de la fiscalité énergétique selon les revenus du ménage



Source : CPO à partir du modèle Prometheus (MTES-CGDD, actualisé 2017, prix et législation janvier 2019, revenus 2018).

La fiscalité énergétique pèse davantage sur les ménages ruraux et périurbains, en raison de l’importance des déplacements routiers, que sur ceux habitant dans des grands centres urbains.

Factures, taux d’effort énergétique et taux d’effort de la fiscalité énergétique selon la zone d’habitation du ménage



Source : CPO à partir du modèle Prometheus (MTES-CGDD, actualisé 2017, prix et législation janvier 2019, revenus 2018).

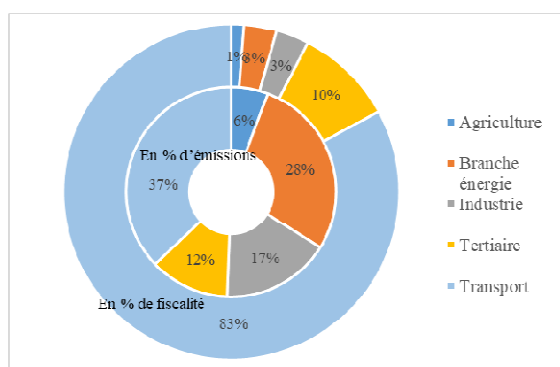
Le croisement de l’approche par les revenus avec celle par la localisation met en lumière une plus grande vulnérabilité des ménages

modestes qui habitent en zone rurale ou dans les unités urbaines de taille moyenne jusqu'à 200 000 habitants.

Les effets sur les entreprises varient fortement selon les secteurs

Les entreprises représentent 61 % des émissions nationales de gaz à effet de serre et acquittent 36 % du produit de la fiscalité sur les énergies fossiles.

Répartition des émissions de CO₂ et de la fiscalité sur les énergies fossiles par grands secteurs et activités (hors SEQE)



Source : CPO, à partir du modèle ELFE du CGDD, chiffres d'émissions de 2016, législation 2019. Note : périmètre France métropolitaine ; le secteur de la sidérurgie est inclus dans la branche énergie.

Une partie des émissions des entreprises sont soumises au marché européen de quotas (SEQE) dont le cours s'effectue à un niveau plus faible que le prix du carbone résultant de la fiscalité énergétique et qui ne figurent pas dans l'assiette de la fiscalité carbone. Par ailleurs, certains secteurs exposés à la concurrence internationale bénéficient de dispositifs d'exonération.

Le niveau de tarification effective du carbone résulte à la fois de l'instrument économique mobilisé (taxe ou marché de quotas), du produit énergétique consommé et du niveau de la fiscalité qui y est associée, ainsi que des exonérations ou réductions de taxes. La combinaison de l'ensemble de ces paramètres aboutit à un niveau de tarification effective très hétérogène par secteur, comme par type d'énergie fossile.

L'hétérogénéité des tarifs implicites du carbone résulte également des dépenses fiscales, essentiellement rattachées à la TICPE.

Le secteur des transports supporte le niveau de tarification effective du carbone par la fiscalité le plus élevé (204,6 €/tCO₂), en raison du poids de la fiscalité des carburants et de l'importance des externalités environnementales. Ce coût est quatre fois plus élevé que dans le secteur tertiaire, neuf fois plus élevé que pour l'industrie et 15 fois plus élevé que pour l'agriculture.

En cas d'augmentation de la fiscalité carbone, les entreprises les plus pénalisées seraient celles des secteurs intensifs en consommation d'énergies fossiles.

Une réallocation des ressources de la fiscalité carbone limitée par l'érosion de son assiette

L'utilisation des recettes générées par la taxe carbone est contrainte par l'érosion de l'assiette de la fiscalité énergétique, qui dépend elle-même de la rapidité de la réaction comportementale des agents économiques à l'augmentation de la taxe par une baisse de la consommation de produits carbonés.

La théorie économique définit le « deuxième » dividende comme la possibilité d'utiliser les recettes de la taxe environnementale au service de la baisse d'autres prélèvements obligatoires en vue de l'amélioration d'ensemble du système fiscal.

Plusieurs éléments laissent à penser que le phénomène d'érosion de l'assiette de la fiscalité sur les énergies fossiles sur laquelle est assise la fiscalité carbone est déjà en cours.

Selon les simulations réalisées par le CPO, le rendement tendanciel des instruments de fiscalité énergétique pourrait s'effriter de 9 Md€ en euros constants en 2030 par rapport à 2019, dont 3 Md€ pour la composante carbone. Dans l'hypothèse évaluée par le CPO de fixation du tarif de composante carbone à 100€₂₀₃₀ /tCO₂ en 2030, les recettes supplémentaires de la composante carbone ne compenseraient pas la

contraction des recettes de la fiscalité énergétique fossile en raison de l'érosion de son assiette. Seule une tarification supérieure permettrait de dégager des recettes supplémentaires par rapport au niveau de 2019.

Par ailleurs, les comparaisons internationales et les échecs récents rencontrés en France peuvent néanmoins inciter à affecter au moins une partie des recettes au versement de compensations en direction des ménages les plus touchés afin d'assurer l'acceptabilité de la taxe carbone. Les marges de manœuvre budgétaires nécessaires au financement de ces compensations seraient toutefois limitées si la finalité incitative de la taxe carbone venait à se concrétiser avec pour conséquence la baisse des recettes fiscales.

3 Les conditions de relance de la fiscalité carbone

Avec le gel de la trajectoire de fiscalité carbone voté en loi de finances pour 2019, la France a suspendu le principal outil qu'elle avait introduit, tardivement, pour réduire les émissions de gaz à effet de serre non couvertes par le système européen d'échange de quotas d'émissions.

Ce coup d'arrêt ne s'est pas traduit par une limitation des ambitions environnementales. Au contraire, les objectifs, déjà contraignants, de la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015, sont en passe d'être renforcés en vue d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050.

L'atteinte de cette cible suppose la mobilisation active de l'ensemble des instruments de politique environnementale, tout en tirant les enseignements de la contestation de l'automne 2018 en termes d'acceptabilité.

Le rapport formule en conséquence des orientations structurées selon trois axes.

1/ Une fiscalité carbone à insérer dans une stratégie d'ensemble

Reprendre une trajectoire d'augmentation de la fiscalité carbone

Le gel prolongé de la fiscalité carbone à son niveau de 2019, soit 44,6 €/tCO₂, ne permettrait pas d'obtenir une baisse suffisante du niveau d'émissions pour parvenir à l'objectif de réduction de 40 % des émissions en 2030 par rapport à 1990. Il permettrait d'obtenir au mieux une baisse tendancielle d'environ 25 % en 2030.

Or, la reprise d'une trajectoire de fiscalité carbone peut permettre de contribuer efficacement à l'effort de réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Les scénarios et hypothèses retenus

Le CPO a retenu deux scénarios de reprise d'une trajectoire de taxe carbone.

La première retient une trajectoire d'augmentation relativement modérée, avec une cible de 100 €₂₀₃₀ /tCO₂ à horizon 2030, telle que l'a fixée la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015 reprenant les conclusions du rapport Quinet de 2008 sur la valeur tutélaire du carbone. Les « pas » d'augmentation annuelle seraient relativement modestes, de l'ordre de 5 € /tCO₂ par an en supposant une reprise de la trajectoire de fiscalité carbone dès 2020 (soit une augmentation annuelle de l'ordre de 1,1 à 1,3 c€ courants par litre de carburant). Il en résulterait une progression des tarifs de la fiscalité sur les énergies fossiles à peine supérieure à une indexation sur l'inflation.

La seconde hypothèse constitue la borne extrême d'augmentation de la fiscalité carbone, en s'appuyant sur la valeur de l'action pour le climat calculée par le rapport Quinet de 2019, en retenant une cible de valeur du carbone de 250 €₂₀₁₈ /tCO₂ à l'horizon 2030, soit un quasi sextuplement en dix ans. Les « pas » d'augmentation annuelle seraient plus conséquents, de l'ordre de 25 € /tCO₂ en moyenne tous les ans (soit une augmentation annuelle de l'ordre de 5,6 à 6,5 c€ courants par litre de carburant).

Le Conseil des prélèvements obligatoires a évalué deux trajectoires à l'horizon 2030, l'une modérée (100 €₂₀₃₀ /tCO₂), l'autre plus

ambitieuse (250 €₂₀₁₈ /tCO₂), permettant d'obtenir une baisse supplémentaire des émissions de 11 à 39 Mt CO₂ en 2030 par rapport à une hypothèse de gel de la composante carbone à son niveau de 2019. Ces deux trajectoires permettraient respectivement une baisse des émissions de 29 % et de 34 % par rapport à 1990, sans pouvoir atteindre, par la seule fiscalité carbone, l'objectif de - 40 % fixé dans la loi.

Estimation de la réduction supplémentaire des émissions de gaz à effet de serre en 2030 avec deux hypothèses de trajectoire de fiscalité carbone

	Hypothèse 100€ ₂₀₃₀ / tCO ₂ en 2030	Hypothèse 250 € ₂₀₁₈ / tCO ₂ en 2030
Par rapport au tendanciel (champ des émissions liées la production d'énergie ou aux procédés industriels)	-11 Mt	-39 Mt
	-3 %	-11 %
Par rapport aux émissions soumises à composante carbone en 2019	-5 %	-18 %

Source : CPO, à partir des résultats du modèle ThreeME.

Le choix de trajectoire de fiscalité carbone, qui relève des pouvoirs publics, doit s'apprécier au regard des effets prévisibles sur les ménages et les entreprises, mais aussi en tenant compte des contraintes d'une économie ouverte.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a évalué les effets d'une augmentation de la fiscalité énergétique sur les ménages, selon deux hypothèses. La facture énergétique moyenne des ménages progresserait :

- de l'ordre de 13 € par an en moyenne avec une cible de 100 €₂₀₃₀ /tCO₂ en 2030 ;

- de l'ordre de 56 € par an en moyenne avec une cible de 250 €₂₀₁₈/tCO₂ en 2030.

Cependant, l'analyse de l'impact de la hausse de la fiscalité carbone sur les ménages ne peut se résumer à la hausse de la facture énergétique moyenne, tant est grande l'hétérogénéité des impacts d'une telle hausse, en fonction des revenus, de la localisation des ménages et de leurs pratiques de déplacements.

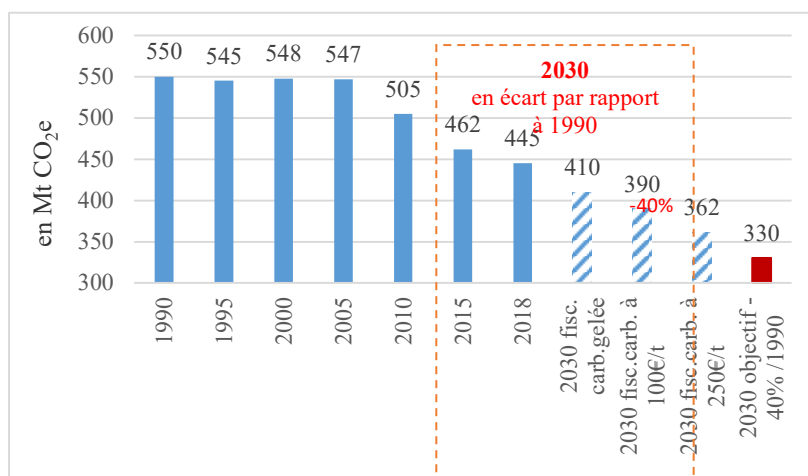
Surcoûts liés à une hausse de la fiscalité carbone en 2023 par rapport à 2019 selon deux hypothèses, en fonction du quintile de revenus et de la taille de l'unité urbaine d'habitation

	En euros	1 ^{er} quintile	2e quintile	3e quintile	4e quintile	5e quintile
Trajectoire cible 100€ ₂₀₃₀ /tCO ₂ en 2030	10 % les plus affectés	>50	>60	>65	>80	>90
	Moyenne	35	40	50	55	65
Trajectoire cible 250€ ₂₀₁₈ /tCO ₂ en 2030	10 % les moins affectés	<0	<5	<10	<10	<10
	Moyenne	140	170	200	245	280

	En euros	Communes rurales	UU < 20 000 hab.	UU 20 000 - 200 000 hab.	UU 200 000 - 2 M hab.	UU de Paris
Trajectoire cible 100€ ₂₀₃₀ /tCO ₂ en 2030	10 % les plus affectés	>105	>95	>95	>100	>110
	Moyenne	50	45	50	50	50
Trajectoire cible 250€ ₂₀₁₈ /tCO ₂ en 2030	10 % les moins affectés	<10	<5	<10	<5	<0
	Moyenne	210	195	200	215	215

Source : CPO, à partir des résultats du modèle Prometheus (MTES/CGDD). Résultats avec élasticités.

Évolution des émissions nationales de gaz à effet de serre et impact du niveau de fiscalité carbone à horizon 2030



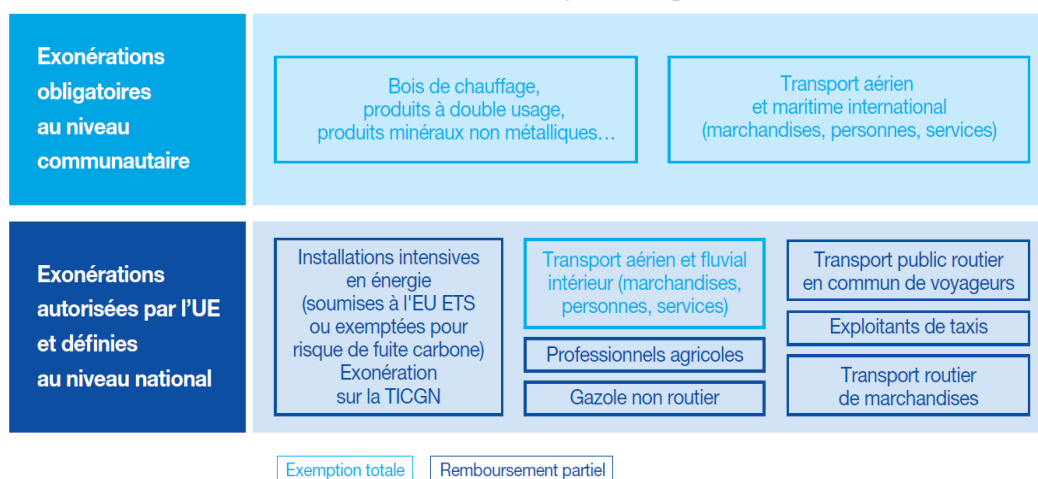
Source : CPO.

La nécessaire remise en cause des dépenses fiscales affectant l'efficacité de la fiscalité carbone

L'assiette de la taxe carbone gagnerait à être élargie afin de maximiser les effets environnementaux et de renforcer le sentiment d'équité en répartissant mieux les efforts.

À la seule TICPE sont attachées aujourd'hui 23 dépenses fiscales, dont le coût (5,8 Md€ en 2018) est en forte croissance (+1,9 Md€ depuis 2012). En y ajoutant les exonérations dont bénéficient notamment le transport aérien et le secteur maritime, ce sont 26 mesures dérogatoires représentant plus de 10 Md€ de pertes de recettes fiscales.

Panorama des exonérations d'origine européenne et française



Source : IACE, Point Climat n° 56, 2018.

Les mécanismes de remboursement de la TICPE, qui conduisent à exonérer totalement de fiscalité carbone les secteurs qui en bénéficient, en particulier celui du transport routier de marchandises qui contribue pourtant de manière importante aux émissions de gaz à effet de serre, devraient être progressivement supprimés.

Les secteurs exonérés de fiscalité carbone ou bénéficiant de taux réduits devraient progressivement être intégrés au régime de droit commun, bien que certains dispositifs dérogatoires puissent être maintenus, s'agissant notamment du secteur agricole.

La réforme des dépenses fiscales pourrait suivre les orientations suivantes :

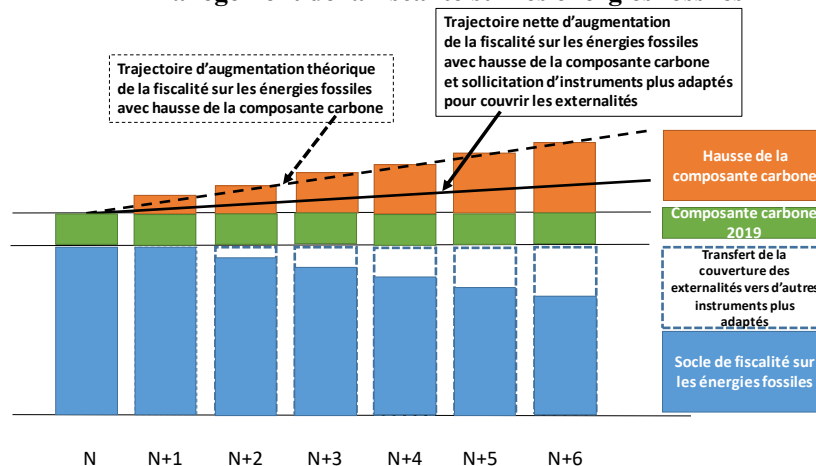
- réorienter les dépenses fiscales vers des objectifs favorables à l'environnement ;
- supprimer les tarifs de remboursement de TICPE en faveur du transport routier de marchandises (1,1 Md€) ;
- inclure une composante carbone pour les secteurs économiques faisant l'objet d'une exonération : transport aérien international, transport maritime international et national, transport fluvial, la pêche ;
- faire converger certains taux réduits sur le gazole non routier sur les tarifs de droit commun.

Mieux articuler la fiscalité environnementale avec les autres instruments fiscaux.

C'est ainsi le cas du secteur des transports, dont les pollutions autres que celles liées aux émissions de gaz à effet de serre pourraient être appréhendées via d'autres instruments :

- le renforcement de la tarification des externalités liées à l'usage de la route pourrait être atteint avec l'introduction d'une taxe kilométrique nationale sur les poids lourds ;
- l'amélioration de la lutte contre les pollutions atmosphériques pourrait justifier l'alignement de la fiscalité du diesel sur celle de l'essence, ou encore l'expérimentation des péages urbains ;
- l'atteinte de l'objectif de transition vers un parc automobile plus propre pourrait être améliorée en aménageant plusieurs dispositifs fiscaux, comme la révision des modalités de calcul de la taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation ou la révision du barème kilométrique de l'impôt sur le revenu et de l'avantage fiscal lié aux voitures de fonction.

Hausse de la fiscalité carbone, mobilisation d'autres instruments fiscaux et allègement de la fiscalité sur les énergies fossiles



Source : CPO.

Mieux articuler la fiscalité carbone avec les instruments non fiscaux.

L'articulation avec le marché européen de quotas demeure également perfectible. La taxe carbone et le marché des permis forment en effet un continuum d'instruments frappant les mêmes pollutions mais le prix du carbone demeure pour l'heure bien plus bas sur les marchés d'échange.

Des mécanismes correctifs, comme l'instauration d'un prix plancher du carbone, permettraient de renforcer la cohérence entre les deux instruments.

2/Mieux appréhender les enjeux d'acceptabilité

Des « bonnets rouges » aux « gilets jaunes », deux instruments de fiscalité environnementale (l'écotaxe poids lourds et la fiscalité carbone) ont illustré l'écart entre, d'une part, la logique vertueuse de l'instrument et, d'autre part le ressenti négatif, avec la perception d'une fiscalité injuste et inefficace.

Au vu de ces constats, plusieurs mesures pourraient permettre de favoriser l'acceptation de la fiscalité carbone et d'envisager son développement. Elles relèvent de plusieurs ressorts.

Des dispositifs d'accompagnement à mettre en œuvre.

Outre la prise en compte du caractère régressif de la fiscalité carbone et de ses effets sur le budget des ménages les plus affectés, l'acceptabilité de la taxe pourrait être facilitée par la mise en place d'un système de compensation, qu'il soit transitoire ou pérenne, forfaitaire ou ciblé.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a évalué les effets de plusieurs natures de dispositifs de compensation, en fonction du revenu, du lieu de résidence et de la mobilité des ménages.

L'opportunité de la mise en place et la nature de telles compensations dépendent néanmoins du niveau de trajectoire retenu.

Des conditions d'acceptabilité à retrouver

En premier lieu, la clarté des objectifs assignés à la taxe ainsi que la stabilité et la visibilité de la trajectoire paraissent essentielles. La relance d'une trajectoire d'augmentation de la fiscalité carbone doit intégrer une vision de long terme des objectifs environnementaux de la France.

De plus, la création d'un dispositif assurant la transparence dans l'utilisation des recettes, sans qu'il y ait nécessairement d'affectation juridique, contribuerait à renforcer l'acceptabilité de la taxe.

Distinguer la fiscalité carbone de la fiscalité énergétique

La distinction, voire la dissociation entre les trois taxes sur les énergies fossiles et la fiscalité carbone devrait être envisagée, afin de faire de cette dernière un instrument distinct du socle de fiscalité énergétique qui doit garder sa vocation de rendement. Cela permettrait d'établir un lien plus clair entre l'objectif environnemental de la fiscalité carbone et l'instrument retenu pour l'atteindre.

3/ Des choix fiscaux à placer dans les débats européens et internationaux

La pollution climatique étant par définition un enjeu dépassant le cadre national, il importe d'agir également aux niveaux international et européen de façon à inciter les partenaires de la France à s'engager dans la même voie.

La nécessaire révision du cadre européen de la fiscalité de l'énergie.

A l'heure actuelle, le cadre européen relatif aux accises énergétiques n'intègre pas suffisamment les préoccupations environnementales.

Souhaitant corriger ces dysfonctionnements, la Commission européenne a introduit en 2011 un projet de révision de la directive qui fut néanmoins retiré en 2015, faute d'accord entre les États membres. La relance de cette initiative au niveau européen paraît aujourd'hui souhaitable.

Une meilleure protection contre les « fuites » de carbone aux frontières de l'Union européenne.

Les politiques environnementales font encourir le risque de pénaliser particulièrement les secteurs industriels à forte intensité énergétique et exposés à la concurrence internationale.

Pour limiter ce risque, il est souhaitable de mettre en place, au niveau européen, un dispositif commercial protecteur vis-à-vis des pays non coopératifs.

Revenir sur les exemptions européennes dont bénéficient les secteurs du transport aérien et maritime.

Le transport aérien international de voyageurs bénéficie actuellement d'une exonération de taxation sur ses consommations énergétiques. Elle se combine avec le droit de l'Union européenne pour exempter, en pratique, le kérosène de toute taxation, hormis pour l'aviation de tourisme.

Le secteur aérien génère 2 % à 4 % des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial. La forte croissance du transport aérien de passagers pourrait se traduire par un doublement des émissions de CO₂ du secteur entre 2018 et 2035.

Une taxation harmonisée au niveau européen semble préférable à une initiative nationale.

Conclusion et orientations

Le Conseil des prélèvements obligatoires propose la reprise d'une trajectoire de fiscalité carbone, tant cet outil paraît conditionner l'atteinte des objectifs environnementaux.

Son assiette devrait néanmoins être élargie en vue de toucher l'ensemble des consommations fossiles. Il conviendrait en outre de revoir les exemptions du transport aérien et maritime, les mécanismes de remboursement du secteur routier et les taux réduits applicables au gazole non routier dans la perspective d'un alignement progressif sur le droit commun.

La visée comportementale de la fiscalité carbone devrait être affichée avec plus de clarté. Ainsi, elle pourrait être transformée en un instrument autonome, dissocié des impôts de rendement que sont les taxes énergétiques.

S'agissant du taux de la taxe : si le Conseil présente et analyse deux scénarios d'évolution, il revient aux pouvoirs publics d'en arrêter le niveau et la trajectoire, en fonction des objectifs environnementaux, de l'évolution des prix hors taxes des combustibles fossiles, des capacités contributives des contribuables et des possibilités de substitution.

La réussite de la reprise d'une trajectoire carbone en France est conditionnée à une meilleure prise en compte des facteurs d'acceptabilité, tout en veillant à ne pas accroître le niveau global des prélèvements obligatoires.

En fonction de la trajectoire retenue, des mesures compensatoires pourraient être créées, de façon transitoire ou pérenne, sous une forme forfaitaire ou ciblée en direction des ménages et des entreprises les plus vulnérables. Il importe néanmoins que ces mesures compensatoires ne servent pas à subventionner l'usage des énergies fossiles, ce qui dégraderait le signal-prix recherché par la fiscalité carbone.

Sans nécessairement recourir à une affectation juridique du produit de la taxe carbone, un suivi transparent de l'usage des recettes doit pouvoir être porté à la connaissance des contribuables.

La taxe carbone devrait aussi être mieux insérée dans une stratégie d'ensemble, articulant efficacement l'ensemble des instruments fiscaux ainsi que les différents outils de la politique en faveur du climat : marchés de permis, normes, subventions.

Les pollutions d'une autre nature, comme la pollution de l'air, la congestion routière et les nuisances sonores, devraient être appréhendées par d'autres instruments, éventuellement fiscaux.

Il importe, enfin, d'inscrire autant que possible l'action de la France dans un cadre européen et international.

Le cadre européen de taxation de l'énergie devrait être modernisé afin d'affirmer plus explicitement sa finalité environnementale et de mieux l'articuler avec le marché d'échanges de permis.

Les initiatives visant à doter l'Union européenne d'un mécanisme de protection commerciale à l'encontre des territoires non coopératifs devraient être soutenues.

Les exemptions de fiscalité des carburants dont bénéficient les secteurs du transport international aérien et maritime devraient être supprimées, soit au niveau international, soit au plan européen.

Au terme de ces constats, le CPO formule huit orientations :

1. Reprendre une trajectoire de hausse de fiscalité carbone, en assortissant cette hausse :

de son inscription dans une trajectoire de moyen et de long termes lisible et cohérente avec les objectifs environnementaux ;

de l'élargissement de son assiette, par la suppression ou la réduction des dépenses fiscales (exonérations, remboursements, taux réduits).

2. Faire de la composante carbone un instrument fiscal autonome et visible en la distinguant, voire en la dissociant, de la fiscalité énergétique.

3. Assurer une meilleure articulation de la fiscalité carbone avec les autres outils de politique environnementale, fiscaux et non fiscaux, notamment les instruments réglementaires et le marché européen de quotas de gaz à effet de serre.

4. En fonction de la trajectoire retenue de fiscalité carbone, associer des mécanismes de compensation en direction des ménages les plus affectés, notamment les ménages modestes, de manière à favoriser l'acceptation de la fiscalité carbone et l'adaptation des comportements.

5. Assurer la transparence dans l'utilisation des recettes de la fiscalité carbone.

6. Soutenir les initiatives de révision de la directive européenne du 27 octobre 2003 sur la taxation de l'énergie, afin de créer un cadre européen harmonisé de la fiscalité carbone et de renforcer son articulation avec le marché européen de quotas de gaz à effet de serre.

7. Soutenir les initiatives européennes de mise en œuvre d'un droit de douane uniforme sur les importations en provenance de pays non coopératifs en matière environnementale.

8. Promouvoir la suppression de l'exemption de fiscalité des carburants des transports internationaux aériens et maritimes au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale et de l'Organisation maritime internationale ; renforcer les engagements pris au sein de ces deux organisations en matière de baisse des émissions polluantes ; à défaut, soutenir la suppression des exemptions de fiscalité énergétique de ces deux secteurs et instaurer un mécanisme de taxation des émissions de carbone dans le cadre de la révision de la directive européenne du 27 octobre 2003 sur la taxation de l'énergie.