

FISCALITÉ CO2 ET DÉPENSES FISCALES ÉNERGÉTIQUES : LE PARADOXE CLIMATIQUE

Note de conjoncture



Alors que la fiscalité énergétique prend peu à peu le chemin d'une fiscalité climatique, en particulier avec l'introduction de la contribution climat-énergie, qui renchérit le prix des énergies fossiles, un certain nombre de mesures dérogent à cette logique : les dépenses fiscales¹. A l'origine, ces mesures avaient pour objectif le soutien économique à certains secteurs d'activités. Néanmoins, quelques-unes de ces mesures ont aujourd'hui pour objet de réduire le coût des produits fossiles, et donc d'inciter à leur consommation, ce qui augmente in fine les émissions de CO2. La faiblesse actuelle des prix du pétrole représente une opportunité considérable de se pencher sur la réforme de telles incitations. Dans cette note, qui préfigure la sortie de son étude sur le financement de la transition énergétique, l'UFE évalue la pertinence des dépenses fiscales à travers le prisme de la stratégie bas carbone.

1. Les dépenses fiscales sont des mesures dont l'effet est de réduire les impôts et les taxes payables par les contribuables. En ce sens, elles représentent des dérogations aux principes généraux de la fiscalité et correspondent à des pertes de recettes fiscales pour l'Etat.

SYNTHÈSE

■ Avec l'introduction de la trajectoire de la contribution climat-énergie par la Loi de Finances pour 2014, la fiscalité énergétique se transforme peu à peu en fiscalité climatique.

■ Néanmoins, un grand nombre de dépenses fiscales énergétiques, représentant 11 Md€ de charges budgétaires annuelles pour l'Etat au total, déroge aux principes généraux de la fiscalité énergétique. Elles ont pour objectif de soutenir des secteurs d'activité économique tels que le secteur de l'aviation ou des transports.

■ Sur 36 dépenses fiscales relatives à l'énergie, seules 12 relèvent d'un soutien à la transition énergétique (3.8 Md€). Les plus importantes incitent à l'efficacité énergétique. Néanmoins, leur application est très perfectible, notamment parce qu'elles n'intègrent pas de critère climatique et ne distinguent pas les actions de rénovation selon leur efficacité.

■ Parmi les dépenses fiscales, 6.6 Md€ concernent le pétrole, notamment par des exonérations de TICPE pour les secteurs de l'aviation, de l'agriculture, des transports. 60 % des dépenses fiscales énergétiques concernent le pétrole, alors que le pétrole est responsable de 60 % émissions de CO2 de la France.

■ La faiblesse actuelle des prix du pétrole représente une opportunité considérable de substitution des exonérations de TICPE par d'autres formes de soutien.

1 INTRODUCTION

Depuis quelques années, la fiscalité énergétique française évolue. D'une fonction principale de rendement fiscal, elle se dote progressivement d'une nouvelle fonction climatique². La contribution climat-énergie, qui augmente le prix des énergies fossiles proportionnellement aux émissions qu'elles engendrent, est le vecteur principal de cette nouvelle fonction climatique³. Cette contribution, dont la hausse est affichée plusieurs années à l'avance, permet aux acteurs économiques d'anticiper et d'agir de façon pertinente face à une évolution du coût de leur approvisionnement en énergie.

Néanmoins, il existe un certain nombre de dérogations à cette fiscalité : **les dépenses fiscales**. Les dépenses fiscales sont des dérogations aux principes de la fiscalité énergétique et correspondent à des pertes de recettes fiscales pour l'Etat⁴.

La finalité d'une dépense fiscale est incitative, technique, et/ou redistributive, et ses effets peuvent être économiques, sociaux et/ou environnementaux. Dans le cas de la fiscalité énergétique, on distingue deux grands types de dépenses fiscales :

■ Les dépenses fiscales dont l'objectif est de **soutenir l'activité économique** d'un secteur industriel particulier

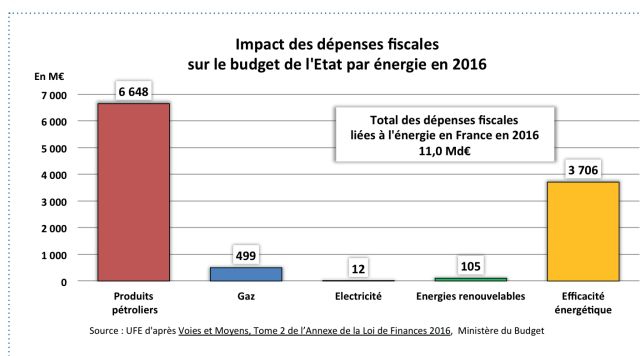
■ Les dépenses fiscales pensées spécifiquement pour la **lutte contre le réchauffement climatique**

Certaines dépenses fiscales ont été pensées et créées dans des contextes économiques très différents, et leurs objectifs sont devenus obsolètes avec le temps. Si celles-ci n'ont plus de raison d'être, leur suppression est néanmoins susceptible de générer des tensions économiques et sociales dans les secteurs d'activité concernés, raison pour laquelle un certain nombre de dépenses fiscales est maintenu chaque année dans les lois de finances, malgré des motivations caduques⁵.

Pour la première fois, l'UFE réalise dans cette note un état des lieux des dépenses fiscales énergétiques. L'objectif est ensuite d'évaluer la pertinence des dépenses fiscales à travers le prisme de la stratégie nationale bas carbone, afin de proposer des principes pour leur inscription dans une logique climatique.

2 ETAT DES LIEUX DES DÉPENSES FISCALES LIÉES À L'ÉNERGIE EN 2016

Au total, il existe 36 dépenses fiscales énergétiques⁶. **Elles représentent 11 Md€ de charges budgétaires pour l'Etat et les collectivités locales**, ce qui est à comparer avec les 31 Md€ de recettes liées à l'énergie pour l'année 2015. Les dépenses fiscales représentent donc 35 % des recettes fiscales énergétiques. Les dépenses fiscales relatives aux seules énergies fossiles représentent 7.1 Md€ pour l'année 2016⁷. Le graphique suivant illustre la répartition des charges des dépenses fiscales par énergie.



2. Pour plus de détails sur les évolutions récentes de la fiscalité, voir la note de conjoncture de l'OIE Fiscalité de l'énergie et stratégie bas carbone, janvier 2016.

3. La contribution climat-énergie s'élève en 2016 à 22 €/tCO₂ et sera de 30.5 €/tCO₂ en 2017. Ces niveaux doivent permettre d'atteindre les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, c'est-à-dire 56 €/tCO₂ en 2020, et 100 €/tCO₂ en 2030.

4. En ce sens, elles sont considérées comme des charges budgétaires.

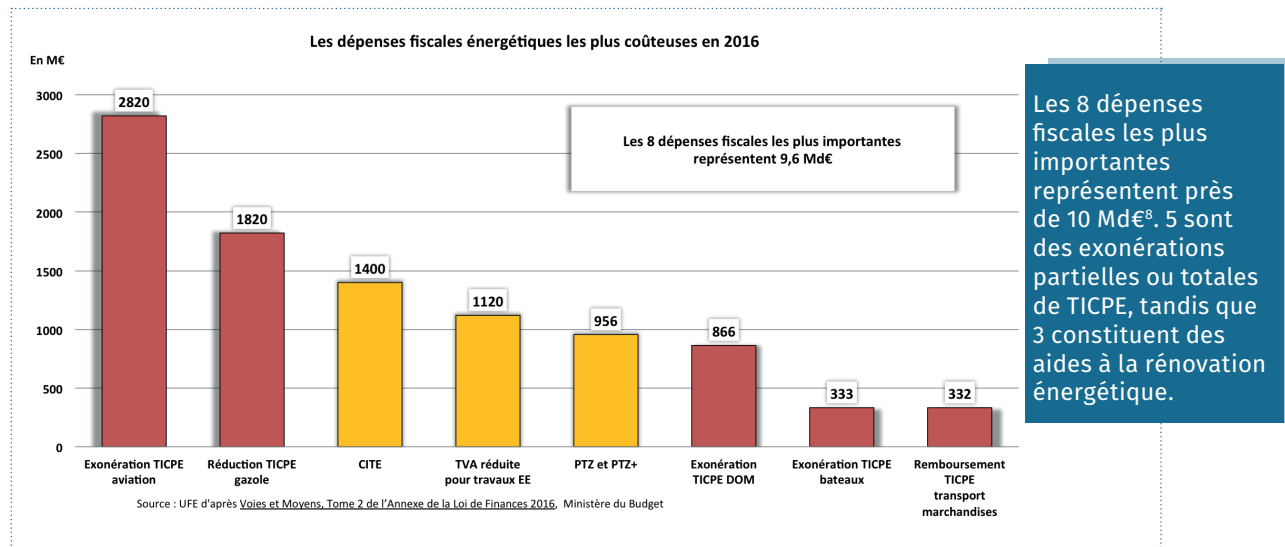
5. Par exemple, la dépense fiscale 800102 relative à l'exonération de TIC des raffineries a été conçue en 1928 pour protéger l'outil national de raffinage et assurer une certaine indépendance énergétique à l'économie nationale, dans un contexte géopolitique alors très différent. Elle s'élève à 180 M€ pour l'année 2016.

6. Les dépenses fiscales sont listées dans Voies et Moyens, Tome 2 de l'Annexe de la Loi de Finances 2016.

7. Ce chiffre est cohérent avec le rapport bisannuel de l'OCDE sur les mesures de soutien aux énergies fossiles : Rapport accompagnant l'inventaire OCDE des mesures de soutien pour les combustibles fossiles, OCDE, 2015.

Les charges des dépenses fiscales sur le budget national sont très variables. De moins d'un million d'euros pour les plus faibles, une dépense fiscale peut se chiffrer en milliard d'euros.

Les 8 dépenses fiscales énergétiques les plus importantes représentent ainsi près de 10 Md€, comme le montre le graphique suivant.



3 EXONÉRATIONS DE TICPE : LE POIDS DE L'HISTOIRE

Parmi les 8 principales dépenses fiscales, **5 favorisent la consommation de pétrole à travers l'exonération partielle ou totale de la TICPE**. L'objectif final de ces mesures n'est pas la consommation d'énergie carbonée et de surcroît importée en tant que telle, mais le soutien économique à certains secteurs d'activité. Néanmoins, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte fixe des objectifs de réduction des émissions de CO2 et de consommation d'énergie. Une partie de la fiscalité française s'inscrit donc en faux de l'esprit de la loi.

Le paradoxe entre les objectifs de la loi et ces dépenses fiscales s'explique par l'évolution historique des préoccupations du législateur. Ces 5 dépenses fiscales ont été créées entre 1928 et 2001, avant l'apparition des préoccupations climatiques dans la fiscalité française. Les préoccupations de l'époque étaient concentrées sur la sécurité énergétique nationale et le soutien à l'activité économique. Or, il est toujours plus aisé de créer un avantage fiscal que de le supprimer. Leur suppression entraîne des déséquilibres économiques, et donc possiblement des tensions sociales. C'est pourquoi il coexiste aujourd'hui dans la fiscalité française des dépenses fiscales de

soutien à la consommation d'énergie, et un signal-prix du CO2 via la contribution climat-énergie. Ainsi, aujourd'hui, les acteurs économiques ne sont pas confrontés au véritable prix de l'énergie et du CO2 qui les inciterait à réaliser des actions d'efficacité énergétique ou des transferts d'usages vers des énergies moins carbonées.

La question de la suppression de l'exonération de la TICPE est d'autant plus sensible qu'elle concerne des secteurs déjà déprimés : l'aviation et l'agriculture par exemple. Les dépenses fiscales énergétiques étant à l'origine créées pour soutenir une activité économique, il serait légitime de réallouer ces ressources à ces mêmes secteurs si elles étaient supprimées, si tant est que les finalités de ces dépenses fiscales soient toujours poursuivies. Plus généralement, pour des raisons d'acceptabilité sociale et de maintien de l'activité économique, les évolutions fiscales liées à la préservation du climat devront être réalisées dans un souci **de rendement fiscal neutre** : les ressources générées par la suppression de l'exonération de la TICPE devront être réinjectées dans l'économie.

La substitution de ces dépenses fiscales par d'autres formes de soutien pourrait également être motivée

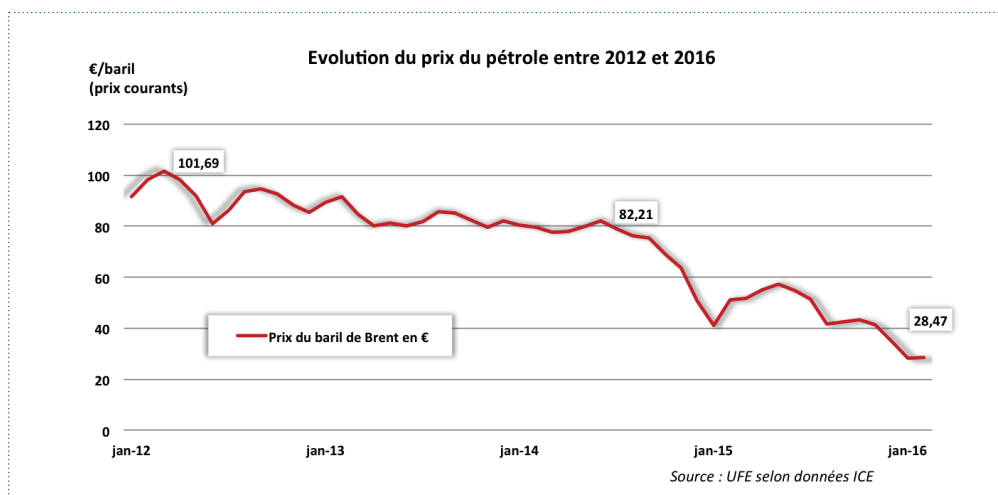
8. Concernant l'exonération de TICPE pour l'aviation, le chiffrage de 2,8 Md€ représente la dépense fiscale effectuée sur tous les vols au départ ou à l'arrivée du territoire français. Or, les vols internationaux sont exonérés de taxation sur le carburant par la Convention de Chicago (1994), donc la dépense fiscale réelle ne devrait être chiffrée que sur les vols domestiques.

par le manque d'efficacité de ces mesures. Dans le rapport Guillaumin de 2011⁹, l'Inspection Générale des Finances s'est en effet livrée à une évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales liées à la consommation d'énergie fossile : les exonérations de TICPE pour l'aviation et l'agriculture y sont ainsi jugées de peu à moyennement efficaces.

Bien que le soutien d'un secteur d'activité puisse être constant, du point de vue de l'entreprise particulière, la substitution de l'exonération de TICPE par une réduction d'autres charges n'est souhaitable que si la nouvelle baisse de charges représente un gain au moins aussi important que l'exonération de TICPE. Les entreprises utilisant beaucoup de pétrole subiront une perte de compétitivité plus importante que leurs concurrents. En revanche, celles utilisant moins d'énergie seront avantagées, ce qui va dans le

sens de la stratégie bas carbone. A niveau constant du soutien de l'activité économique sectorielle, il y aura des déséquilibres économiques. La suppression des exonérations de TICPE devra donc être réalisée avec le souci de limiter ces déséquilibres. C'est pourquoi la suppression des dépenses fiscales doit préférablement être réalisée dans un contexte de prix du pétrole faible.

Or, depuis janvier 2014, les prix du pétrole ont chuté de 65% sur les marchés internationaux. Selon l'AIE¹⁰, les niveaux de prix actuels devraient subsister au moins toute l'année 2016. Les conséquences économiques de la suppression de l'exonération de TICPE pour certains secteurs d'activité économique seraient ainsi atténuées par la faiblesse des prix mondiaux.



4 INTÉGRER LA CONTRAINTE CLIMATIQUE AUX DÉPENSES FISCALES DE RÉNOVATION

Les autres dépenses fiscales importantes ont pour objectif **d'inciter les acteurs économiques à réaliser des actions de rénovation thermique des bâtiments**. En ce sens, elles participent aux objectifs de réduction de la consommation d'énergie. Ces dépenses fiscales ont été créées entre 1999 et 2013.

Le Crédit d'Impôt Transition Energétique (CITE) est la dépense fiscale dont l'objectif principal est la réduction de la consommation d'énergie la plus importante (1400 M€). Rapportée au nombre de ménages, ce crédit d'impôt représente environ 50 €/ménage/an. Ce crédit d'impôt s'adresse aux particuliers qui effectuent des investissements en faveur de la performance énergétique de leur logement principal. Le crédit d'impôt est un

instrument économique adapté car c'est le seul outil qui peut conduire à un remboursement en faveur du contribuable (impôt négatif) : il concerne donc aussi les non assujettis à l'impôt.

En revanche, il ne semble pas particulièrement efficace au niveau climatique, pour au moins deux raisons :

■ **Le CITE ne discrimine pas les logements selon leur performance climatique.**

■ **Le CITE ne discrimine pas les actes de rénovation selon leur rentabilité économique** : En appliquant le même taux à toutes les actions, il ne différencie pas les plus efficaces des plus inutiles.

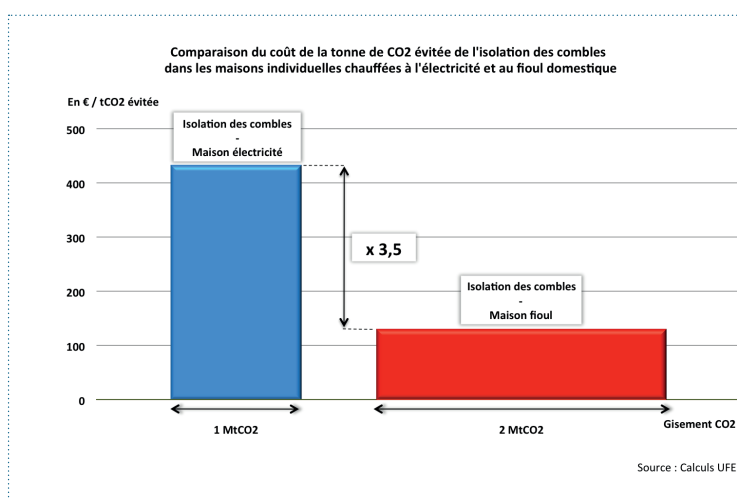
Ces deux insuffisances ne sont pas propres au CITE.

9. Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, 2011, IGF.

10. Oil Market Report, mars 2016, AIE.

Elles se retrouvent également dans les deux autres grandes dépenses fiscales afférentes à la rénovation énergétique. L'application unilatérale du taux de TVA réduit et de l'éco prêt à taux zéro sur toutes les énergies de chauffage et sur toutes les actions de rénovation ne prend pas en compte les différences de contenu CO2 des énergies, ainsi

que les différences d'efficience des actions de rénovation. Au final, l'Etat participe au financement d'actions dont le coût de la tonne de CO2 évitée est très élevé, ce qui représente une utilisation sous-optimale des recettes publiques dans un contexte budgétaire contraint.



Le contenu CO2 de l'électricité étant plus faible que celui du fioul domestique, il est plus efficient d'isoler les combles dans un logement chauffé au fioul domestique d'un point de vue climatique. C'est pourquoi il est plus intéressant, du point de vue de la puissance publique, d'inciter à l'isolation des combles dans les logements chauffés au fioul domestique.

5 CONCLUSION

Alors que la fiscalité énergétique se transforme peu à peu en fiscalité climatique avec l'introduction en 2014 de la trajectoire de la contribution climat-énergie, un certain nombre de dépenses fiscales, représentant 11 Md€ de charges budgétaires, dérogent à cette logique climatique. Ces dépenses fiscales énergétiques sont de deux types :

- Les dépenses fiscales qui soutiennent l'activité économique de certains secteurs par la réduction du coût d'approvisionnement en énergie fossile, pour la plupart datant du siècle dernier,

- Les dépenses fiscales qui soutiennent les actions de réduction de la consommation d'énergie, pour la plupart créées depuis 2000.

Ce bilan des dépenses fiscales reflète le tournant climatique fondamental de la fiscalité énergétique autour des années 2000. Néanmoins, il souligne l'incohérence de la coexistence de mesures fiscales dont l'objectif est de réduire la consommation d'énergie à côté de mesures de soutien à la consommation d'énergie.