

La fiscalité énergétique en France

Etat des lieux avant la réforme de l'UE

Ola Hanafi



© shutterstock

La Commission européenne prévoit de modifier la directive sur la fiscalité énergétique [2003/96/CE] : les taux de taxation des énergies fossiles doivent être basés sur leur teneur en CO₂ et que les subventions aux énergies fossiles progressivement supprimées. Cela signifie que :

- ▶ La France a une longueur d'avance sur les autres États membres de l'UE, puisque les taxes énergétiques françaises sur les énergies fossiles sont déjà basées en partie sur leur teneur en CO₂ et certaines subventions aux énergies fossiles seront réduites en 2020.
- ▶ Le système français de fiscalité énergétique comprend encore d'importantes subventions aux énergies fossiles sous forme d'exonérations et de réductions fiscales, qui représentaient 13,6 milliards d'euros en 2018. La France devrait intensifier ses mesures pour les supprimer progressivement.
- ▶ Les taux de taxation minimums de l'UE sur les énergies fossiles basés sur leur teneur en CO₂ et une définition communautaire des subventions aux énergies fossiles réduiraient les distorsions de concurrence et faciliteraient ainsi l'élimination des subventions aux énergies fossiles.
- ▶ Pour renforcer l'acceptabilité d'une augmentation de la tarification du CO₂ après les protestations des gilets jaunes, le gouvernement français devrait restituer aux ménages et aux entreprises une partie considérable des recettes des taxes sur les combustibles fossiles.

Contenu

1	Introduction.....	4
2	Cadre juridique de l’UE pour la fiscalité énergétique	4
3	Fiscalité énergétique en France.....	6
3.1	Régime de fiscalité énergétique conventionnelle.....	6
3.2	Intégration de la tarification du carbone dans la fiscalité énergétique (« taxe carbone »)..	7
3.3	Comparaison avec les autres États membres de l’UE	8
4	Subventions aux énergies fossiles en France	9
4.1	Trois définitions des subventions aux énergies fossiles.....	9
4.2	Subventions actuelles aux énergies fossiles.....	10
4.3	Modifications prévues des subventions aux énergies fossiles.....	11
5	Évaluation.....	12
6	Conclusion	13

Figures

Figure 1	Taxes sur l’énergie en pourcentage du PIB	8
----------	---	---

Tableaux

Tableau 1	Trajectoire du taux et recettes de la « composante carbone » CCE en France.....	7
-----------	---	---

Table des abréviations

AIE	Agence Internationale de l'Énergie
CAS TE	Compte d'Affectation Spéciale Transition Énergétique
CCE	Contribution Climat Énergie
CPO	Conseil des Prélèvements Obligatoires
CSPE	Contribution au Service Public de l'Électricité
DTE	Directive sur la Taxation de l'Énergie
EU-ETS	Système d'Échange des Quotas d'Émission de l'Union Européenne (<i>EU-Emission Trading System</i> en anglais)
FMI	Fonds Monétaire International
GNR	Gazole Non Routier
IFER	Impositions Forfaitaires sur les Entreprises de Réseaux
LTECV	Loi de Transition Énergétique pour la Croissance Verte
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Économiques
PLF	Projet de Loi de Finances
PNIEC	Plan National Intégré Énergie-Climat
TICC	Taxe Intérieure de Consommation sur le Charbon
TICGN	Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel
TICPE	Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques
TLCFE	Taxes Locales sur la Consommation Finale d'Électricité

1 Introduction

Traditionnellement, l'énergie est taxée par les gouvernements nationaux principalement pour augmenter les recettes de l'État, mais aussi pour encourager les économies d'énergie. Au niveau de l'UE, la directive sur la fiscalité énergétique [2003/96/CE] (directive DTE), qui date de 2003, a harmonisé les taux minimums de taxation sur l'énergie entre les États membres afin d'aligner les coûts énergétiques pour les entreprises opérant sur le marché intérieur¹. Compte tenu des préoccupations croissantes concernant le changement climatique et l'objectif de neutralité climatique de l'UE² pour 2050, la Commission européenne prévoit d'aligner la politique fiscale de l'UE sur ses objectifs climatiques³. Il s'agit notamment de modifier la directive DTE pour que les taux de taxation des énergies fossiles puissent être basés sur leur teneur en CO₂ (dioxyde de carbone, ci-après : « carbone »)⁴. En outre, cette stratégie implique la suppression progressive des subventions aux énergies fossiles encore largement utilisées dans tous les États membres de l'UE. La Commission européenne a demandé à la France de rendre compte, dans son Plan National Intégré Énergie-Climat (PNIEC) final, de toutes ses subventions énergétiques, en particulier pour les énergies fossiles⁵. La France est le seul État membre qui a augmenté ses subventions aux énergies fossiles depuis 2008⁶, et elle commence à les réduire en 2020.

Dans la perspective de l'alignement prévu de la politique fiscale de l'UE sur les objectifs climatiques de l'UE, ce cepInput analyse le système de fiscalité énergétique en France et examine de plus près les subventions françaises aux énergies fossiles afin d'identifier les leçons que d'autres États membres pourraient tirer de l'expérience française. À cette fin, nous décrivons brièvement le cadre juridique de l'UE (section 2), puis nous donnons un aperçu de la fiscalité française sur l'énergie (section 3) et des subventions aux énergies fossiles (section 4). Nous faisons ensuite une évaluation de la situation française par rapport aux changements prévus au niveau de l'UE en matière de fiscalité énergétique et de subventions aux énergies fossiles (section 5). Nous terminerons en tirant quelques conclusions (section 6).

2 Cadre juridique de l'UE pour la fiscalité énergétique

La directive DTE fixe des taux minimums de taxation pour les « produits énergétiques » – essence, diesel, fioul lourd, kérosène, gaz liquide, gaz naturel, coke et charbon – utilisés comme carburants et combustibles de chauffage et pour la production d'électricité. Ces taxes indirectes sur les produits énergétiques sont basées sur leur volume ou leur masse. La directive DTE définit également les différentes conditions selon lesquelles les États membres peuvent appliquer des exonérations et des réductions fiscales. En 2011, les tentatives de la Commission européenne d'obliger les États membres à taxer les énergies fossiles en fonction également de leur teneur en carbone pour inciter à la réduction des émissions de CO₂ ont échoué, puisque sa proposition de modification de la directive DTE n'a pas

¹ Directive [2003/96/CE](#) du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

² Conseil européen, « Réunion du Conseil européen du 12 décembre 2019 – Conclusions », [EUCO 29/19](#), 2019.

³ Commission européenne, Analyse d'impact initiale - [Ares 1350088](#), 2020.

⁴ [COM\(2019\) 640](#) de la Commission européenne du 11 décembre 2019, « Le pacte vert pour l'Europe », 2019, p. 5.

⁵ C(2019) 4410 de la Commission européenne, « Recommandation de la Commission du 18/06/2019 sur le projet de plan national intégré en matière d'énergie et de climat de la France couvrant la période 2021-2030 », [SWD\(2019\) 263](#).

⁶ COM(2019) 1, « Prix et coûts de l'énergie en Europe », Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, [SWD\(2019\) 1](#), p. 13.

été adoptée par le Conseil⁷. La proposition avait été amendée par le Parlement européen afin d'éliminer la proposition de suppression du traitement fiscal préférentiel du diesel pour l'agriculture et le transport commercial. Les négociations au sein du Conseil se sont heurtées à une forte opposition de la part du Royaume-Uni, de l'Allemagne et de la Pologne⁸. Aucun consensus n'a été obtenu. Les questions fiscales étant soumises à l'unanimité, la Commission européenne a retiré sa proposition en 2015⁹.

La Commission européenne prévoit de mettre à jour la directive DTE¹⁰. Selon la Commission, cette directive n'est plus conforme aux objectifs de l'UE en matière d'efficacité énergétique et de changement climatique¹¹. La responsabilité de la révision de la directive DTE incombe à Paolo Gentiloni, le commissaire à l'Économie, en coordination avec Frans Timmermans, le vice-président exécutif pour le « Pacte vert » européen, et Kadri Simson, le commissaire à l'Énergie. La nouvelle directive DTE devra contribuer à la réalisation des objectifs du « Pacte vert » européen en fournissant les incitations appropriées pour orienter le comportement des producteurs, des utilisateurs et des consommateurs vers une économie neutre sur le plan climatique¹², notamment dans le secteur des transports. Il s'agit notamment de mettre fin aux subventions des énergies fossiles, ce qui aiderait les énergies renouvelables à entrer en concurrence avec les énergies fossiles sur un pied d'égalité¹³. Parmi les subventions aux énergies fossiles qui doivent être progressivement supprimées, Frans Timmermans souligne l'exonération fiscale sur le kérosène¹⁴. Toutefois, au stade actuel, seuls quelques détails de la proposition annoncée sont accessibles au public. Quatre points ont été soulevés lors des auditions des commissaires concernés. Premièrement, pour Paolo Gentiloni et Kadri Simson, le niveau d'ambition de la nouvelle directive DTE est lié aux objectifs énergétiques et climatiques de la Commission et à la forme actualisée du système d'échange des quotas d'émission de l'Union européenne (en anglais *EU-ETS*), c'est-à-dire à son extension¹⁵. Deuxièmement, la nouvelle taxe sur l'énergie doit être « juste et socialement équilibrée »¹⁶. Troisièmement, les États membres seraient tenus de fournir des informations détaillées sur leurs subventions actuelles aux énergies fossiles et sur leurs politiques visant à les réduire¹⁷. Enfin, la question de l'unanimité des décisions du Conseil en matière de politique énergétique doit être abordée.

⁷ [COM\(2011\) 169](#) du 13 avril 2011, Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité ; Götz Reichert, Jan S. Voßwinkel, « Energy Taxation », 2011, [cepPolicyBrief](#).

⁸ Conseil des Prélèvements Obligatoires (CPO), « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », [Cour des comptes](#), 2019, p. 195.

⁹ EUR-Lex, « [Procédure 2011/0092/CNS](#) », dernière consultation le 5 mars 2020.

¹⁰ Commission européenne, Analyse d'impact initiale - [Ares 1350088](#), 2020.

¹¹ Commission européenne, « Commission Staff Working Document: Evaluation of the Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity », [SWD\(2019\) 332](#), 2019.

¹² Paolo Gentiloni, « [Réponses au questionnaire du Parlement européen](#) », 2019, pp. 7-8.

¹³ Kadri Simson, « [Hearing of Kadri Simson](#) », 2019, p. 13.

¹⁴ Frans Timmermans, « [Réponses au questionnaire du Parlement européen](#) », 2019, p. 43.

¹⁵ Paolo Gentiloni, « Réponses au questionnaire du Parlement européen », op. cit. (12), p. 8 ; Kadri Simson, « Hearing of Kadri Simson », op. cit. (13).

¹⁶ Paolo Gentiloni, « Réponses au questionnaire du Parlement européen », op. cit. (12), p. 8.

¹⁷ Frans Timmermans, « Réponses au questionnaire du Parlement européen », op. cit. (14), p. 10.

3 Fiscalité énergétique en France

Cette section donne un aperçu de la fiscalité énergétique en France. Tout d'abord, nous décrivons la fiscalité énergétique conventionnelle telle qu'elle est actuellement en vigueur. Ensuite, nous analysons l'évolution de la fiscalité énergétique française qui intègre progressivement une tarification carbone à partir de 2014. Enfin, les taux de fiscalité énergétique en France sont comparés à ceux de l'UE.

3.1 Régime de fiscalité énergétique conventionnelle

La fiscalité énergétique en France constitue une part importante de sa politique fiscale environnementale : elle représentait 46,57 milliards d'euros (Mrd €) en 2018, soit 83 % du total des recettes fiscales environnementales¹⁸. Les taux des taxes sont fixés annuellement par le Parlement¹⁹. Les taxes françaises sur l'énergie se répartissent en trois sous-groupes : les taxes sur la consommation des énergies fossiles, les taxes sur la consommation d'électricité et un troisième groupe hétérogène couvrant toutes les autres taxes sur l'énergie.

Les taxes sur les énergies fossiles – 73 % de la taxation totale de l'énergie – se composent de trois taxes sur la consommation intérieure : la taxe sur les produits pétroliers (TICPE), sur le gaz (TICGN) et sur le charbon (TICC). La taxe prélevée est basée sur le volume ou la masse des produits énergétiques et leurs émissions de CO₂ (section 3.2). La TICPE est une source de revenus importante pour le Gouvernement français : elle représentait 31,8 Mrd € en 2018, soit 68 % des recettes totales de la fiscalité énergétique en France cette année-là²⁰.

Les taxes sur la consommation d'électricité – 22 % de la fiscalité énergétique totale – se composent principalement de taxes locales sur la consommation finale d'électricité (TLCFE) pour une demande souscrite jusqu'à 250 kW – 2,13 Mrd € en 2018 – et d'une contribution au service public de l'électricité (CSPE) – 7,71 Mrd € en 2018²¹.

Les autres taxes sur l'énergie – 5 % de la fiscalité énergétique totale – comprennent principalement une taxe forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) payable par MW ou kW de puissance installée²². Les taxes IFER ont représenté 1,35 Mrd € en 2018²³.

Historiquement, la fiscalité énergétique en France a été mise en place pour générer des revenus²⁴. Cependant, les recettes des taxes sur la consommation d'électricité ont été partiellement affectées au fonds spécial d'allocation pour la transition énergétique (CAS TE) utilisé principalement pour financer le déploiement des énergies renouvelables²⁵. La Commission européenne a contesté cette répartition des recettes car elle signifiait que, par le biais de ces taxes, l'électricité importée contribuait à soutenir le déploiement des énergies renouvelables – qui ne bénéficie qu'aux producteurs français²⁶. En

¹⁸ CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (8), 209-210.

¹⁹ CPO, « Panorama de la fiscalité environnementale en France », [Cour des comptes](#), 2019, p. 39.

²⁰ CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (8), 209-210.

²¹ Ibid., p. 21.

²² L'IFER ne comprend pas seulement les réseaux du secteur de l'énergie, mais aussi les entreprises de réseaux dans le domaine des transports et de la télécommunication.

²³ Calcul effectué par l'auteur sur la base des données du CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (8), 209-210.

²⁴ CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (8), p. 50.

²⁵ Cour des comptes, « [Compte d'affectation spéciale "Transition énergétique"](#) - Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2018 », 2018, p. 12.

²⁶ Ibid., p. 52.

conséquence, en 2017, la TICPE et la TICC sont devenues la principale source de financement de la transition énergétique. Le montant fixe alloué à la CAS TE²⁷ est déterminé en fonction des prévisions des dépenses. En 2018, seuls 20 % – 6,6 Mrd € – des recettes provenant, par exemple, de la TICPE ont été affectés à la transition énergétique²⁸.

3.2 Intégration de la tarification du carbone dans la fiscalité énergétique (« taxe carbone »)

La fiscalité énergétique en France a considérablement évolué avec l'introduction de la tarification du carbone dans les secteurs du transport et du chauffage (« taxe carbone ») en 2014. Techniquement, la tarification du carbone a été introduite par le biais d'une « composante carbone » (CCE) proportionnelle aux émissions de CO₂ causées par la consommation de pétrole, de gaz naturel et de charbon, qui a été ajoutée aux taxes sur les énergies fossiles. La consommation d'électricité a été exclue de la CCE, étant donné que l'électricité en France est principalement produite par l'énergie nucléaire. Le tableau 1 documente la trajectoire de la CCE. Le taux a été initialement fixé à 7 €/t CO₂ et devait être augmenté au fil du temps²⁹. Les trajectoires de la CCE, dotées des valeurs annuelles, ont été fixées dans la loi de finances 2014³⁰, la loi sur la transition énergétique (LTECV 2015)³¹ et la loi de finances 2018³². Les niveaux de 2020 et 2030 ont été annoncés dans la LTECV 2015. En réaction aux protestations du mouvement des gilets jaunes, le Gouvernement a gelé la CCE à son niveau de 2018 pour la période de 2019 à 2022 dans sa loi de finances 2019³³.

Tableau 1 Trajectoire du taux et recettes de la « composante carbone » CCE en France

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2030
Taux de taxation [euro/t CO₂]										
Loi de finances 2014	7,00	14,50	22,00							
LTECV 2015				30,50	39,00	47,50	56,00			100,00
Loi de finances pour 2018					44,60	55,00	65,40	75,80	86,20	-
Loi de finances pour 2019						44,60	44,60	44,60	44,60	
Recettes de la CCE [Mrd €]										
	0,30	2,30	3,80	5,50	10,30					

Source : Textes juridiques ; CPO, « Panorama de la fiscalité environnementale en France », op. cit. (19), p. 45.

²⁷ LOI n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, Art. 3.

²⁸ CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (8), p. 34.

²⁹ LOI n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, Art. 32, en conjonction avec Projet de loi de finances pour 2014 n° 1395, Art. 20, exposé des motifs.

³⁰ Ibid.

³¹ LOI n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, Art. 1, modifié par LOI n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, Art. 16.

³² LOI n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018, Art. 16 en conjonction avec Projet de loi de finances pour 2018 n° 235, p. 45, Art. 9, exposé des motifs.

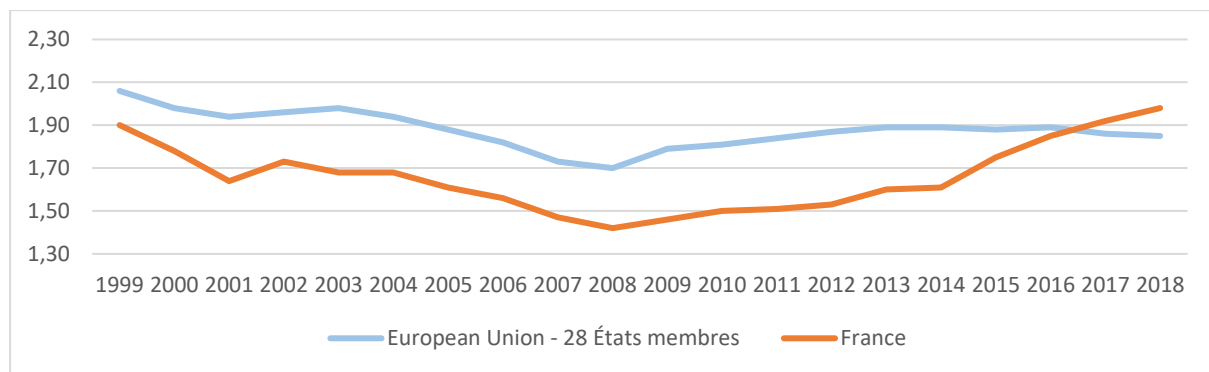
³³ LOI n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, Art. 64 ; CPO, « Panorama de la fiscalité environnementale en France », op. cit. (19), p. 45.

Les recettes des taxes sur les énergies fossiles en France ont commencé à augmenter considérablement avec la tarification du carbone. Le niveau de la tarification du carbone en France est orienté vers ce que l'on appelle la « valeur titulaire du carbone »³⁴ – un prix fictif du carbone nécessaire pour atteindre un objectif d'émission prédéfini. En 2019, la commission responsable de l'évaluation de la valeur titulaire a ajusté cette valeur au nouvel objectif national de neutralité carbone pour 2050³⁵. Le Gouvernement français avait cependant déjà aligné la trajectoire du taux de la CCE en 2018 sur l'objectif actualisé du CO₂, avant même que le prix fictif ne soit actualisé³⁶. La hausse de la CCE a ajouté 3,9 Mrd € aux recettes de cette taxe en 2018³⁷. Dans l'ensemble, depuis 2014, les recettes fiscales provenant de la TICPE ont augmenté de 7 à 10 % par an³⁸. Les recettes fiscales provenant de la consommation du gaz naturel ont été multipliées par dix entre 2014 et 2018³⁹. En outre, la TICPE sur le diesel a été affectée non seulement par la taxe sur le carbone, mais aussi par la convergence progressive des taxes sur l'essence et le diesel, applicable de 2015 à 2021⁴⁰. Ainsi, l'augmentation cumulée du prix du diesel s'élève en 2019 à 10,93 % du prix à la pompe⁴¹. Cependant, le gel de la CCE et de la convergence fiscale essence-diesel pour la période de 2019 à 2022 a conduit à la stagnation des recettes fiscales provenant des énergies fossiles.

3.3 Comparaison avec les autres États membres de l'UE

En France, les recettes de la taxe sur l'énergie en pourcentage du PIB sont inférieures à la moyenne de l'UE depuis au moins 1999. L'introduction de la CCE en 2014 et sa forte augmentation ont permis à la France de rattraper son retard sur la moyenne de l'UE et de la dépasser en 2017 de 0,08 point de pourcentage (Figure 1).

Figure 1 Taxes sur l'énergie en pourcentage du PIB



Source : Eurostat.

³⁴ Documentation française, « La Valeur Tutélaire du Carbone. Rapport de la Commission présidée par Alain Quinet », [Rapport N° 16-2009](#), 2019 ; France Stratégie, « [La Valeur de l'Action pour le Climat. Rapport de la commission présidée par Alain Quinet](#) », 2019.

³⁵ La valeur tutélaire du carbone est passé de 100 €/t CO₂ à 250 €/t CO₂ en 2030.

³⁶ LOI n° 2017-1837, Art. 16 en liaison avec le PLF 2018, [Art. 9](#), op. cit. (32).

³⁷ SENAT, « Projet de loi de finances pour 2018 : Fiscalité de la transition écologique », [Avis n° 113 \(2017-2018\)](#), 2017, p. 34.

³⁸ CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (8), p. 22.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ LOI n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, Art. 36 ; LOI n° 2017-1837, [Art. 16](#) en conjonction avec PLF 2018, [Art. 9](#), op. cit. (32).

⁴¹ Stéphane Gloriant, « Une évaluation quantifiée de la "taxe carbone" française », [Information et Débats N°2018-57](#), Chaire Économie du Climat, 2018.

A l'échelle de l'UE, le niveau des taxes sur l'essence est assez variable selon les États membres, avec une moyenne de 557 € / 1 000 litres – ce qui est beaucoup plus élevé que le niveau de taxation minimum fixée par la directive DTE, qui est de 359 €. En revanche, les taxes sur le diesel présentent une moindre variation entre les États membres : son niveau moyen de 448 € / 1 000 litres est plus proche du niveau de taxation minimum fixé par la directive DTE de 330 €⁴². Au 1^{er} janvier 2019, la France occupait le quatrième rang dans l'UE pour le niveau des taxes sur l'essence – après les Pays-Bas, l'Italie et la Grèce – comme pour le diesel – après le Royaume-Uni, l'Italie et la Belgique. L'essence est taxée en France à 683 € / 1 000 litres, soit 126 € de plus que le taux moyen des taxes sur l'essence dans l'UE. Le diesel est taxé en France à 594 € / 1 000 litres, soit 169 € de plus que la moyenne dans l'UE. Par rapport aux pays voisins⁴³, la fiscalité sur les carburants en France est 16 % supérieure pour l'essence et 21 % pour le diesel. Cependant, la différence est plus faible si l'on prend en compte les recettes de la taxe sur l'énergie en pourcentage du PIB⁴⁴. Cet écart s'explique par le nombre important de crédits et d'exonérations d'impôt appliqués en France (voir section 4).

4 Subventions aux énergies fossiles en France

Dans son projet de Plan National Intégré Énergie-Climat (PNIEC), présenté le 15 février 2019, la France affirmait ne pas avoir de subventions pour les énergies fossiles⁴⁵. Cependant, dans l'évaluation du projet de PNIEC, la Commission n'était pas d'accord sur ce point et a demandé à la France d'inclure dans le projet final une liste de ses subventions énergétiques ainsi que les actions entreprises ou prévues pour leur suppression progressive, en particulier en ce qui concerne les énergies fossiles⁴⁶. L'écart entre le point de vue français et celui de la Commission provient des différences de définitions utilisées par les deux parties.

4.1 Trois définitions des subventions aux énergies fossiles

Il existe trois définitions différentes des subventions aux énergies fossiles utilisées par les organisations internationales qui publient des données à ce sujet : l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE), l'OCDE et le FMI. Pour son PNIEC, le Gouvernement français s'appuie sur la définition de l'AIE.

La **définition de l'AIE** inclut tous les paiements publics en faveur du secteur de l'énergie qui impliquent une réduction du coût de production de l'énergie, une augmentation du prix payé aux producteurs ou encore une réduction du prix payé par les consommateurs⁴⁷. L'AIE utilise la méthode de l'écart de prix (*price-gap approach*) qui mesure l'écart entre le prix de production ou d'importation et les prix payés par les utilisateurs finaux. Selon cette définition, il n'existe actuellement aucune subvention aux énergies fossiles en France. La définition de l'**OCDE** inclut toutes les mesures qui maintiennent les prix à la consommation en dessous du prix du marché ou les prix à la production au-dessus du prix du

⁴² Association des constructeurs européens d'automobiles, « [ACEA Tax Guide 2019](#) », 2019, p. 8.

⁴³ Compte tenu du niveau moyen de taxation des carburants en Autriche, en Belgique, en Allemagne, en Italie, au Luxembourg, au Portugal, en Espagne et au Royaume-Uni.

⁴⁴ Les recettes françaises de la taxe sur l'énergie en pourcentage du PIB ne sont que de 10 % supérieures à la moyenne des pays voisins.

⁴⁵ Projet de Plan National Intégré Énergie-Climat de la France (PNIEC), p. 90, https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/france_draftnecp.pdf.

⁴⁶ SWD(2019) 263, op. cit. (5), p. 12.

⁴⁷ AIE, Subventions énergétiques, 2019, <https://www.iea.org/topics/energy-subsidies>.

marché, ou encore qui réduisent les coûts pour les consommateurs ou les producteurs, et ce même lorsque les prix payés par les utilisateurs finaux sont supérieurs au prix de production⁴⁸. La définition faite par l'OCDE des subventions énergétiques englobe également les recettes fiscales non perçues (« dépenses fiscales ») – par exemple par le biais de crédits d'impôt ou d'autres incitations fiscales. Selon cette définition élargie, les subventions à l'énergie en France comprennent toutes les recettes fiscales non perçues provenant des taxes intérieures sur la consommation de produits énergétiques ainsi que les subventions directes (« transferts budgétaires ») accordées aux producteurs ou aux consommateurs d'énergie financés par le budget de l'État. L'OCDE enregistre 4,8 Mrd € de subventions françaises aux énergies fossiles par le biais de dépenses fiscales et 79,8 millions d'euros (Mio €) par le biais de transferts budgétaires en 2015⁴⁹. Le FMI étend les définitions de l'AIE et de l'OCDE en intégrant les coûts externes dans les prix de production, ce qui nécessite une liste des externalités et l'estimation de leur valeur monétaire.

Selon la définition du FMI, les subventions françaises aux énergies fossiles s'élevaient à 32,2 Mrd € en 2015⁵⁰.

4.2 Subventions actuelles aux énergies fossiles

Le rapport de la Cour des comptes, ainsi que le rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable et de l'Inspection générale des finances, utilisent la définition de l'OCDE et, contrairement au Gouvernement français, ils incluent également les dépenses fiscales relatives à l'aviation et à la navigation internationales, ainsi que la différence de taxation entre l'essence et le diesel, dans les subventions aux énergies fossiles⁵¹.

Les dépenses fiscales, y compris les exonérations et les réductions des taxes sur l'énergie, sont réglementées dans toute l'UE par la directive DTE. Elles sont soit imposées au niveau de l'UE, soit autorisées par l'UE à être mis en œuvre au niveau national. Les exemptions imposées au niveau de l'UE comprennent le transport aérien, les activités maritimes et la navigation dans les eaux de l'UE, ainsi que les produits énergétiques et l'électricité utilisés pour la production d'électricité⁵². Les exonérations et réductions fiscales définies au niveau national en France comprennent des remboursements d'impôts partiels pour les activités agricoles⁵³, le transport public routier de passagers, les taxis, les transporteurs et le gazole non routier (GNR) pour les engins de travaux publics⁵⁴. En outre, les installations industrielles à forte intensité de CO₂ soumises à l'ETS et les installations à forte intensité énergétique figurant sur la « liste des fuites de carbone » de l'UE sont exemptées de la CCE⁵⁵. Les dépenses fiscales liées à l'énergie se retrouvent principalement dans la TICPE et la TICC. Celles liées aux mesures imposées au niveau de l'UE⁵⁶ se sont élevées à 4,3 Mrd € en

⁴⁸ OCDE, « Compagnon de l'inventaire des mesures de soutien aux combustibles fossiles 2018 », 2018, [OECD iLibrary](#).

⁴⁹ OCDE, « Soutien aux combustibles fossiles – FRA » in : [statsOECD](#).

⁵⁰ FMI, « Global Fossil Fuel Subsidies Remain Large : An Update Based on Country-Level Estimates », [WP/19/89](#), 2019, p. 35.

⁵¹ Inspection Générale des Finances (IGF), Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), « *Green Budgeting* : Proposition de méthode pour une budgétisation environnementale », [IGF : N°2019-M-015-03](#), 2019, p. 13 ; CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (8).

⁵² Directive 2003/96/CE, op. cit. (1), Art. 14 (1).

⁵³ LOI [n° 2013-1278](#), Art. 32 en liaison avec le PLF 2014, [Art. 20](#), exposé des motifs, op. cit. (29).

⁵⁴ « Subventions aux énergies fossiles – où sont passés les 11 milliards d'euros ? » in : [Réseau Action Climat](#), 10/09/2019.

⁵⁵ Décision de la Commission du 27 octobre 2014 établissant, conformément à la directive 2003/87/CE, une liste des secteurs et sous-secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone pour la période 2015-2019 [[2014/746/UE](#)].

⁵⁶ Directive 2003/96/CE, op. cit. (1), Art. 14.

2018, dont 78 % bénéficient aux transports⁵⁷. Les dépenses fiscales résultant des mesures nationales se sont élevées à 5,85 Mrd € en 2018⁵⁸. Parmi celles-ci, la TICPE regroupe à elle seule vingt-trois mesures pour un total de 5,83 Mrd € en 2018. Sur ces vingt-trois mesures, quinze – 5,3 Mrd € – sont classées par la Cour des comptes⁵⁹ comme « défavorables à l’environnement », ce qui signifie qu’elles n’induisent pas de changements de comportement tels que des économies d’énergie ou des augmentations de l’efficacité énergétique⁶⁰. Dans le cadre de la TICC, des exemptions sont accordées aux entreprises qui se consacrent à la conversion de la biomasse en énergie⁶¹. La différence fiscale entre l’essence et le diesel s’élevait à 3 Mrd € en 2018⁶². Les transferts budgétaires ont été largement supprimés, de sorte qu’il ne reste plus que les subventions à la recherche et au développement pour les énergies fossiles – d’environ 38,4 Mio € en 2018⁶³.

En outre, les ONG environnementales⁶⁴ définissent également les crédits à l’exportation pour les projets de production d’énergies fossiles comme des subventions – car ils constituent un soutien financier public aux exportateurs nationaux pour qu’ils puissent faire face à la concurrence sur les marchés étrangers⁶⁵. Les crédits à l’exportation peuvent prendre la forme de « crédits directs aux acheteurs étrangers, de refinancement ou de soutien de taux d’intérêt, ou un soutien sous forme de « garantie pure », c’est-à-dire d’assurance ou de garantie à l’appui des crédits à l’exportation octroyés par des établissements financiers privés »⁶⁶. Ils s’élèvent à 450 Mio € en 2018 et couvrent principalement des projets de gaz naturel⁶⁷. Au total, les subventions françaises aux énergies fossiles se sont élevées à 13,64 Mrd € en 2018.

4.3 Modifications prévues des subventions aux énergies fossiles

La loi de finances pour 2020 contient trois nouvelles mesures sur les subventions aux énergies fossiles. Les deux premières visent à réduire les subventions aux énergies fossiles, et la troisième introduit une nouvelle subvention. Ces nouvelles mesures incluent, premièrement, l’augmentation du taux de la TICPE sur le diesel utilisé pour le transport routier de marchandises de 7,5 tonnes ou plus, deuxièmement, la suppression progressive des taux réduits de taxation dans le cadre de la TICPE pour le GNR pour atteindre un taux plein en 2022 et, troisièmement, une réduction de taxe sur l’électricité utilisée par les navires maritimes stationnés dans les ports.

Transport routier de marchandises : Le remboursement partiel des taxes sur les carburants dont bénéficie le transport routier de marchandises – de 7,5 tonnes ou plus – sera réduit de 2 ct/l afin d’accroître l’incitation à investir dans des véhicules plus propres et à développer le transport intermodal. Les recettes supplémentaires perçues grâce à cette mesure seront utilisées pour améliorer

⁵⁷ CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l’urgence climatique », op. cit. (8), p. 15.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid., p. 16.

⁶⁰ Cour des comptes, « [L’efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable](#) », 2016.

⁶¹ IGF, CGEDD, « Green Budgeting », op. cit. (59), Annexe X, p. 26.

⁶² CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l’urgence climatique », op. cit. (8), p. 17.

⁶³ AIE, « Energy Technology RD&D Budgets 2019 », [Total public energy RD&D budget for France](#).

⁶⁴ « Subventions aux énergies fossiles – où sont passés les 11 milliards d’euros ? » in : Réseau Action Climat, op. cit. (54).

⁶⁵ OCDE, « Crédits à l’exportation », <https://www.oecd.org/trade/topics/export-credits/>.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Bpifrance, « Evaluation Environnementale et Sociale », [Assurance Export](#), 2019.

les infrastructures routières nationales non concessionnelles⁶⁸. Cette mesure a été adoptée malgré son rejet par le Sénat, qui a fait valoir que le secteur était confronté à une forte concurrence internationale et qu'il était principalement composé, en France, de très petites et de petites et moyennes entreprises. Le Sénat a souligné le fait que la part de marché du fret routier français au niveau international avait diminué de 85 % au cours des vingt dernières années⁶⁹.

Gazole non routier : La tentative du Gouvernement français de supprimer progressivement les taux de taxe préférentiels pour le GNR a été renouvelée dans le projet loi de finances pour 2020 (PLF 2020). Cette tentative de suppression progressive avait déjà été envisagée en 2018 dans le PLF 2019⁷⁰, mais finalement annulée en même temps que le gel de la taxe carbone et de la convergence fiscale essence-diesel⁷¹. Dans sa deuxième tentative, le Gouvernement français a proposé une élimination progressive sur trois ans. La taxe sur le GNR doublera dans un premier temps pour atteindre 37,86 ct/l en juillet 2020, puis passera à 50,27 ct/l en 2021 et à 59,40 ct/l en 2022⁷². Le secteur de l'agriculture est exclu de la suppression progressive. En outre, le transport ferroviaire, le transport fluvial, la manutention portuaire dans les grands ports maritimes et les industries extractives fortement exposées à la concurrence internationale continueront à bénéficier d'un taux de taxe préférentiel. Enfin, les entreprises touchées par l'augmentation de la taxe sur le GNR bénéficieront d'une aide pour investir dans des moteurs à haut rendement énergétique.

Réduction de la taxe sur l'électricité pour les navires maritimes : Avec les exonérations fiscales imposées au niveau de l'UE⁷³ sur le carburant pour la navigation maritime et sur l'électricité produite à bord d'un navire, il est moins cher pour les navires de produire leur propre électricité à partir de pétrole lorsqu'ils sont stationnés dans les ports. Cette pratique est plus polluante que si les navires utilisaient l'électricité disponible dans les ports. Par conséquent, la taxe sur l'électricité utilisée par les navires stationnés dans les ports sera réduite à 0,50 €/MWh – contre 22,50 €/MWh – une fois qu'elle aura été approuvée par le Conseil de l'UE⁷⁴.

5 Évaluation

Les modifications prévues de la directive DTE conduiront probablement à l'établissement de taux minimums de taxation pour les énergies fossiles dans l'UE, qui sont partiellement basés sur leur teneur en CO₂. En conséquence, ces taux augmenteront au niveau de l'UE et un prix du carbone sera établi dans les États membres et les secteurs où le carbone n'est pas encore taxé. L'alignement correspondant des taux de taxation à un niveau plus élevé participe d'un meilleur fonctionnement du marché intérieur de l'UE, car la capacité des États membres à favoriser leurs industries en termes de coût au moyen de taxes très faibles sur les énergies fossiles sera réduite. En outre, des taux minimums de taxation plus élevés contribuent à la réduction des subventions aux énergies fossiles selon la définition du FMI, car une plus grande partie des coûts externes sont internalisés. En France, les taxes énergétiques sur les énergies fossiles sont déjà prélevées à la fois sur le volume/la masse et sur les émissions de CO₂ des sources d'énergie. L'introduction de la taxe carbone de la CCE est une étape importante vers une tarification efficace du carbone en France. Toutefois, le déploiement des énergies

⁶⁸ LOI n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, Art. 71.

⁶⁹ SENAT, Projet de loi : PLF pour 2020, [Amdt n° I-105](#), 13/11/2019.

⁷⁰ Projet loi de finances pour 2019, [n° 1255](#), Art. 19.

⁷¹ Marie Castrec, « Dans le Finistère, les „gilets orange“ choisissent de lever le camp » in : [LeFigaro](#), 04/12/2018.

⁷² LOI n° 2019-1479, op. cit. (68), Art. 60.

⁷³ Directive [2003/96/CE](#), op. cit. (1), Art. 14.

⁷⁴ LOI n° 2019-1479, op. cit. (68).

renouvelables est affecté par l'imprévisibilité de la trajectoire du prix du carbone et son gel en 2019, car ils limitent la sécurité de planification des investisseurs.

L'éventuelle modification de la directive DTE devrait également envisager la suppression progressive des subventions aux énergies fossiles. La Commission européenne exige déjà que les États membres de l'UE dressent la liste de leurs subventions énergétiques, en particulier pour les énergies fossiles. Toutefois, l'UE devrait définir clairement ce qui est considéré comme une subvention à l'énergie. Les subventions aux énergies fossiles telles que les exonérations fiscales, les réductions d'impôts, les transferts budgétaires ou d'autres formes de « dépenses fiscales » constituent un obstacle à la réalisation de réductions significatives des émissions de CO₂, car les économies d'énergie et les gains d'efficacité énergétique dans les secteurs subventionnés restent limités. Elles entraînent également un traitement fiscal défavorable des carburants à faible teneur en carbone et des énergies renouvelables. Toutefois, les subventions aux énergies fossiles restent difficiles à supprimer dans les secteurs en concurrence transfrontalière, comme le transport routier de marchandises, car les écarts importants entre les taux appliqués par les États membres, qui diffèrent sensiblement des taux minimums de taxation fixés dans la directive DTE, permettent la pratique du « tourisme à la pompe ». C'est particulièrement le cas dans les zones frontalières et dans le transport par poids lourds en raison de la capacité de leurs réservoirs de carburant⁷⁵. Dans le domaine de l'aviation, le « tourisme à la pompe » restera un problème à l'échelle mondiale tant que la suppression des subventions au kérosène ne sera appliquée que dans l'UE et non au niveau mondial. En France, en outre, les dépenses fiscales contribuent à la faible acceptabilité sociale de la CCE.

6 Conclusion

Compte tenu de l'accent mis par la Commission européenne sur la politique climatique dans le cadre de la prochaine révision de la directive DTE, la France a une longueur d'avance sur les autres États membres de l'UE : la fiscalité énergétique française sur les énergies fossiles est déjà basée partiellement sur la teneur en CO₂ de celles-ci, et il est prévu que certaines subventions aux énergies fossiles soient réduites en 2020. La CCE est une étape importante vers une tarification efficace du carbone en France. Une des limites au succès de cette tarification a été que la plupart des recettes alimentent le budget général de l'État alors que seulement 20 % de la TICPE est allouée au financement de la transition énergétique. Les protestations des gilets jaunes ont révélé le manque de soutien de la population à la fiscalité énergétique. Afin de retrouver la trajectoire initiale de la taxe carbone, le Gouvernement français devrait redistribuer une part considérable des recettes de la CCE aux ménages et aux industries. Étant donné que les taxes sur l'énergie en France impliquent encore d'importantes subventions aux énergies fossiles sous forme d'exonérations et de réductions fiscales, la France devrait accroître ses efforts pour supprimer progressivement les subventions aux énergies fossiles afin d'augmenter l'efficacité de sa taxe carbone. Les taux minimums de taxation de l'UE pour les énergies fossiles, basés sur leur teneur en CO₂, et une définition européenne des subventions aux énergies fossiles réduiraient les distorsions de concurrence et faciliteraient ainsi l'élimination progressive des subventions aux énergies fossiles.

⁷⁵ CPO, « La fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique », op. cit. (8), 2019, p. 194.

Récemment publié dans cette série :

08|2020 : Gérer la crise du coronavirus

07|2020 : Default-Index pour la France (mars 2020)

06|2020 : Reform der Strompreiskompensation (mars 2020)

05|2020 : Data Pools as Information Exchanges between Competitors: An Antitrust Perspective (février 2020)

04|2020 : The money of tomorrow ? (février 2020)

03|2020 : Une France qui se réforme (février 2020)

02|2020 : Umverteilung durch die EU und den horizontalen Länderfinanzausgleich in Deutschland (janvier 2020)

01|2020 : L'instrument de convergence et de compétitivité (janvier 2020)

**L' auteur :**

Ola Hanafi est économiste au cepFrance, Paris.