



Le - 7 JUIN 2024

Le Premier président

à

Monsieur Gabriel Attal
Premier ministre

Réf. : S2024-0841

Objet : La place de la fiscalité de l'énergie dans la politique énergétique et climatique française

En application des dispositions de l'article L. 111-3 du code des juridictions financières, la Cour a réalisé une enquête sur la fiscalité de l'énergie et son rôle au regard des objectifs climatiques et énergétiques de la France pour les exercices 2021 à 2022. À l'issue de son contrôle, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations qui suivent.

La fiscalité de l'énergie n'est pas envisagée comme un ensemble cohérent par les pouvoirs publics en France. Son périmètre est d'ailleurs variable : elle est soit réduite aux seules accises portant sur les produits énergétiques, soit englobée dans l'ensemble plus large de la fiscalité dite environnementale. Elle a d'abord un objectif de rendement, mais l'introduction d'une « composante carbone » dans les accises pesant sur les produits énergétiques à partir de 2014, jusqu'à son gel en 2018, lui a conféré de fait un rôle incitatif.

L'accroissement du rendement brut de la fiscalité énergétique, qui a atteint un montant de près de 60 Md€ en 2021 (TVA incluse) s'explique d'ailleurs principalement par l'introduction de cette « composante carbone ». L'augmentation du niveau de ces accises a permis à la France de combler, puis inverser, l'écart en matière de perception de recettes fiscales liées à l'énergie (hors TVA) avec la moyenne européenne, avec un rendement représentant 1,82% du PIB en 2021.

Malgré l'importance qu'occupe la fiscalité de l'énergie et sa finalité comportementale désormais assumée, sa fonction d'outil de la politique énergétique et climatique n'est toujours pas clairement définie dans les documents stratégiques (stratégie nationale bas carbone, programmation pluriannuelle de l'énergie) visant à placer la France sur la trajectoire de la neutralité carbone d'ici 2050. Par ailleurs, la création d'un nouveau système européen d'échange de quotas d'émissions pour les secteurs des transports et du bâtiment, à partir de 2027, pourrait renchérir significativement le prix de l'énergie consommée par ces secteurs en s'ajoutant aux accises énergétiques existantes, justifiant d'autant plus une réflexion d'ensemble sur la fiscalité de l'énergie.

1. UNE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE AUX EFFETS DIFFÉRENCIÉS, SANS LIGNES DIRECTRICES CLAIRES QUANT À SES EFFETS REDISTRIBUTIFS ET ENVIRONNEMENTAUX

Une fiscalité énergétique régressive par rapport aux revenus des ménages fragilisant son acceptabilité

Les dépenses énergétiques des ménages ont représenté jusqu'à 12 % de leurs dépenses au milieu des années 1980 et se sont stabilisées depuis 2012, pour représenter, en moyenne, environ 9 % de leur budget en 2021. Depuis, la hausse du prix des énergies fossiles a pu accroître le poids des factures énergétiques, mais les particuliers et une partie des TPE ont été en partie préservés, par les mesures prises par les pouvoirs publics, des fortes hausses observées sur les marchés de gros¹.

Une part significative de ces dépenses est constituée par la fiscalité, et la proportion des taxes dans le prix des carburants est particulièrement élevée. Surtout, la fiscalité énergétique essentiellement composée de droits fixes reposant sur le volume consommé présente un caractère régressif, de sorte que la part de la fiscalité énergétique acquittée dans le revenu des ménages décroît fortement lorsque le revenu augmente. Les moins aisés acquittent donc un impôt qui, en proportion de leur revenu, est environ quatre fois supérieur à celui acquitté par les plus aisés ; or un dispositif fiscal régressif par rapport au revenu est considéré comme injuste par la plupart des Français². De plus, les effets de la fiscalité de l'énergie comportent également des éléments redistributifs dits « horizontaux » : la localisation géographique d'un ménage, son mode de chauffage, la distance à son lieu de travail, etc, ont, à niveau de revenu égal, un impact variable et important sur le montant de la fiscalité énergétique dont ils devront s'acquitter.

Ces caractéristiques de la fiscalité énergétique compliquent l'élaboration de modalités de compensation de ceux qui sont les plus affectés par son éventuelle hausse dont l'acceptabilité est ainsi fragilisée. Le renforcement de cette dernière ne pourra être envisagé qu'à plusieurs conditions : la prévisibilité des dispositifs fiscaux, l'existence d'alternatives décarbonées, la perception d'une répartition juste des efforts et par conséquent l'organisation d'une concertation approfondie avec l'ensemble des parties prenantes.

Des niveaux hétérogènes de taxation selon les entreprises

La volonté d'éviter les « fuites de carbone » et la délocalisation hors de France d'activités très consommatrices d'énergie a conduit à adopter de nombreux taux d'accises réduits au bénéfice des entreprises. De plus, certaines entreprises sont déjà soumises au système de quotas carbone européen (EU-ETS³), ce qui peut également justifier l'octroi de taux réduits.

Ainsi la structure de la tarification effective de l'énergie et du carbone, qui prend en compte à la fois les taxes énergétiques et la tarification au titre des systèmes de quotas carbone européens, fait apparaître un écart significatif entre ménages et entreprises. Selon le Commissariat général au développement durable (CGDD), en 2022, les ménages s'acquittaient d'une tarification moyenne de 143 €/tCO₂, soit presque deux fois plus que le niveau moyen de 83 €/tCO₂ des entreprises et administrations, alors qu'ils ne représentent qu'un tiers du total des émissions de CO₂ par combustion.

¹ Cour des comptes, *Les mesures exceptionnelles de lutte contre la hausse des prix de l'énergie*, 2024

² Pour une référence à la perception de l'injustice du système fiscal français : Conseil des prélèvements obligatoires, *Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France*, janvier 2024.

³ [European Union Emissions Trading System \(EU ETS\) \(europa.eu\)](https://european-union-emissions-trading-system.europa.eu)

Entre les entreprises, le niveau de tarification est également très hétérogène. Seuls 21,5 % de la consommation des entreprises et administrations, représentant 13 % de la consommation finale française, sont couverts par le système ETS, avec une tarification estimée à plus de 20 €/MWh⁴. Les 78,5 % restants sont soumis à la seule fiscalité de l'énergie, à des taux moyens par secteur très substantiellement inférieurs, sans qu'une justification ne soit apportée à cet écart.

Des dépenses fiscales ne mesurant pas le niveau de taxation requis par l'atteinte des objectifs environnementaux

Les exonérations, taux réduits (en faveur de certaines activités économiques) mais également taux particuliers (en faveur de certains produits) accordés, constituent des dépenses fiscales dont le niveau et le maintien dans le temps n'est pas suffisamment justifié. Pourtant, ces dépenses fiscales présentent un poids important et croissant pour les finances publiques. Pour les cinq fractions de l'accise sur l'énergie, 36 dépenses fiscales ont été identifiées, et les cinq plus importantes représentent, selon l'administration, un montant total de 6,32 Md€. Le montant total des dépenses fiscales classées comme défavorables à l'environnement dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État⁵ s'établit pour sa part à 5,9 Md€, en augmentation de 31 % au cours des cinq dernières années.

Par ailleurs, alors que la consommation de produits énergétiques constitue la principale source d'émissions de gaz à effet de serre, le calcul des dépenses fiscales tel qu'il est présenté dans les documents budgétaires ne permet pas de rendre compte de l'impact environnemental du maintien de taux différenciés entre les différents produits énergétiques (comme l'écart de taxation entre le gazole et l'essence par exemple) ou de l'octroi de taux réduits, alors que ceux-ci contrarient les objectifs énergétiques et climatiques de la France.

La Cour considère ainsi que le champ retenu par l'administration des dépenses fiscales liées à l'énergie est trop restreint et devrait être complété d'une mesure des moindres recettes par rapport à un niveau de taxation qui reflèterait l'internalisation des impacts environnementaux de la consommation des énergies carbonées. Une estimation de la Cour fait ainsi apparaître que le montant total des moindres recettes liées à l'énergie atteindrait 15,7 Md€, dont 13,6 Md€ sont défavorables à l'environnement. Une mission pourrait donc être confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et au Conseil général de l'économie (CGE), afin d'identifier les enjeux méthodologiques associés à cette nouvelle définition.

2. LE BESOIN URGENT DE CLARIFIER LES OBJECTIFS DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE ET DE DÉFINIR SA TRAJECTOIRE D'ÉVOLUTION À MOYEN TERME

La nécessaire clarification des attentes à l'égard de la fiscalité énergétique

Les mesures de politique publique à adopter pour atteindre les objectifs énergétiques et climatiques que la France s'est fixés dépendent du niveau de la fiscalité sur l'énergie. Si les mesures réglementaires et de soutien budgétaire peuvent également être efficaces pour mettre en œuvre la transition énergétique, elles sont généralement considérées comme moins efficaces économiquement que la tarification de l'énergie et du carbone. De plus, le nombre et l'ampleur de ces mesures doivent être appréciés à l'aune des réductions de consommation qui seront obtenues grâce à l'évolution de la fiscalité de l'énergie ou du carbone, sans laquelle l'atteinte des objectifs sera très difficile, voire impossible.

⁴ Hors prise en compte des quotas gratuits. Pour le gaz naturel, le kérosène et le charbon, une tarification sur l'ETS de 85 €/tCO₂ (prix moyens sur l'année 2023) se convertit respectivement en une tarification effective de 17 €/MWh, 19 €/MWh et 29 €/MWh (hors part TVA).

⁵ [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État | budget.gouv.fr](https://www.budget.gouv.fr/rapport-sur-l-impact-environnemental-du-budget-de-l-etat)

Pourtant les documents de planification énergétique actuels ne permettent pas de rendre compte de la contribution relative des différents instruments de politique publique à l'atteinte des objectifs, notamment en termes de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Par exemple, s'agissant du secteur des transports, ils ne précisent pas quelles sont les baisses d'émissions de gaz à effet de serre attendues du fait de l'électrification du parc de véhicules et quel pourrait être le rôle complémentaire de la fiscalité énergétique dans l'atteinte des cibles retenues.

Une réflexion structurante sur la contribution de la fiscalité énergétique dans l'atteinte des objectifs permettrait également d'aborder la question plus générale du niveau relatif des cinq fractions des accises énergétiques. Les carburants sont les produits actuellement les plus taxés, suivis par l'électricité et enfin par les énergies fossiles à usage de combustible, sans que la cohérence de ces niveaux ait été assurée au regard de l'impact sur les émissions de gaz à effet de serre, ou plus généralement l'environnement, de la consommation de ces différents produits énergétiques.

L'urgence d'une décision dans la perspective de la mise en œuvre du deuxième marché carbone européen

Dans le cadre du paquet *Fit for 55*⁶, la création d'un nouveau système européen d'échange de quotas d'émissions pour les secteurs des transports et du bâtiment, dénommé « ETS BTR » ou « ETS 2 », a été adopté en mai 2023⁷. Il couvrira les consommations d'énergie des bâtiments et des transports routiers, sans différenciation entre les ménages et les entreprises, ainsi que les consommations des PME industrielles non couvertes⁸ par le premier système dit « ETS 1 », ainsi que celui de la construction (ce qui inclut le gazole non routier pour ce secteur).

L'instauration de ce nouveau système d'échanges de quotas, dès 2027, aura des impacts potentiellement significatifs certes encore incertains, à la fois sur le budget des consommateurs (à hauteur de plusieurs centaines d'euros par an en moyenne) et sur les finances publiques (recettes annuelles potentielles de plusieurs milliards d'euros).

Cette mise en place rend indispensable une articulation fine du dispositif avec les évolutions de la fiscalité énergétique, dans la mesure où des compensations a minima au bénéfice des ménages les plus modestes, devront être envisagées pour accompagner sa mise en œuvre et que la baisse de la fiscalité de l'énergie constitue un des leviers d'action envisageable à cette fin.

Cette articulation ne peut être dissociée des travaux relatifs à l'impact sur les finances publiques de telles évolutions, déjà initiés par le ministère chargé de l'économie, qui font, à ce stade, apparaître une baisse de 13 Md€ des recettes issues de la fiscalité de l'énergie à l'horizon 2030 (à fiscalité constante).

Le besoin de pilotage de ces évolutions et d'une concertation associée

Dans ce contexte, la Cour considère que le pilotage actuel de l'évolution de la fiscalité de l'énergie, qui ne dépare pas de la pratique commune à toutes les mesures fiscales et qui se concentre sur les conférences budgétaires et fiscales, ne permet pas d'apporter une réponse à la hauteur des enjeux évoqués ci-dessus, alors que les besoins de clarification de la trajectoire à court et moyen terme de la fiscalité énergétique sont très importants, et que les options envisageables sont nombreuses.

⁶ [Présentation par la Commission du paquet climat \(europa.eu\)](https://europa.eu)

⁷ Directive (EU) 2023/959 ayant amendé la directive 2003/97/EC

⁸ L'ETS 1 couvre environ 70 % des émissions de l'industrie manufacturière française (grande industrie), la composante carbone 22 % (émissions de l'énergie consommée par la petite industrie et environ 7% des émissions sont non tarifées (émissions des procédés de la petite industrie).

Elle considère que cette question gagnerait à être coordonnée par le secrétariat général à la planification écologique (SGPE), afin de garantir sa cohérence avec la démarche de planification écologique dans laquelle les pouvoirs publics sont engagés.

Par ailleurs, la Cour souligne que la mise en œuvre du système européen d'échange de quotas d'émissions et que toute réforme de la fiscalité énergétique auront besoin d'être largement concertées en amont et justifiées lors de leur mise en œuvre afin de les rendre lisibles et d'en améliorer l'acceptabilité. Dans le passé, une instance telle que le Comité pour la fiscalité écologique avait permis de construire une forme de consensus sur les réformes à initier. La mobilisation d'une telle instance garantirait la tenue des débats nécessaires à la conception d'une telle évolution de la fiscalité de l'énergie. Elle permettrait également de recueillir les propositions relatives aux mesures d'accompagnement nécessaires à une telle réforme. En conséquence la Cour recommande au Gouvernement d'identifier quelle serait l'instance de concertation la plus à même de contribuer à cette démarche.

La Cour formule donc les recommandations suivantes :

Recommandation n°1 : estimer, dans le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État, les pertes de recettes générées par l'absence de tarification des impacts environnementaux de la consommation d'énergie ;

Recommandation n°2 : déterminer rapidement les adaptations à apporter à la fiscalité des énergies afin de faire face aux conséquences économiques, sociales et budgétaires de la mise en place de l'ETS-2 au 1er janvier 2027 ;

Recommandation n°3 : assurer un suivi transversal des dispositifs fiscaux liés à l'énergie pour veiller à leur cohérence avec les objectifs de la politique énergétique et climatique ;

Recommandation n°4 : clarifier les attributions des instances consultées pour avis sur la fiscalité de l'énergie.

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication⁹.

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

⁹ La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffe.presidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 modifié portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Les conclusions de ce contrôle ont également fourni matière à des observations définitives qui seront mises en ligne et consultables sur le site de la Cour après publication du présent référé.



Pierre Moscovici

Copie pour information,

M. Bruno Le Maire, Ministre de l'Économie, des Finances et de la Souveraineté industrielle et numérique

M. Christophe Béchu, Ministre de la Transition écologique et de la Cohésion des territoires