

REDISTRIBUTION,
INNOVATION,
LUTTE CONTRE
LE CHANGEMENT
CLIMATIQUE :
TROIS ENJEUX FISCAUX
MAJEURS EN SORTIE
DE CRISE SANITAIRE

Synthèse

Février 2022

 **AVERTISSEMENT**

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

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

Seul le texte du rapport engage le CPO.

Sommaire

Introduction	4
1 Clarifier le débat sur les effets redistributifs des prélèvements obligatoires.	5
2 Améliorer l'efficacité de la fiscalité de l'innovation.....	9
3 Favoriser le consentement à la fiscalité sur l'énergie.....	17
Conclusion	23

Introduction

Le présent rapport s'efforce de tirer, au plan fiscal, les premières conséquences d'une crise qui n'est pas encore parvenue à son terme. La pandémie de Covid 19, qui s'est déclarée en Chine à la fin de l'année 2019 pour se propager ensuite au reste du monde, continue en effet de peser sur les économies et les sociétés. Même si elle est en passe d'être surmontée, cette crise laissera des traces profondes dans l'économie mondiale. Tout d'abord, l'importance des efforts budgétaires consentis pour en amortir les effets a entraîné une augmentation inédite des dettes publiques. Par ailleurs, la désorganisation de la production qui a résulté de la crise sanitaire a entraîné des pénuries d'approvisionnement qui ont fortement contraint l'offre dans certains secteurs (électronique, automobile...), ce qui a contribué à la résurgence de l'inflation. Enfin, la crise a accéléré des mutations économiques et sociétales dont certaines étaient engagées depuis plusieurs années mais restaient encore peu visibles : tournant dans la prise de conscience des défis environnementaux, développement du télétravail, retour des préoccupations de localisation des activités productives, notamment lorsqu'elles contribuent à asseoir ou reconquérir une souveraineté économique.

Dans ce contexte, la politique fiscale, sans être exclusive d'autres instruments comme les dépenses publiques ou la réglementation, jouera un rôle déterminant au cours des années à venir. Le CPO a choisi de consacrer sa réflexion, dans le cadre du présent rapport, à **trois problématiques qui lui sont apparues essentielles dans le contexte de la sortie de crise : les inégalités sociales et territoriales, l'innovation et l'environnement**. Les trois sujets retenus par le CPO ont en commun de se trouver directement dans le champ d'action des politiques fiscales : la fiscalité constitue un instrument important de redistribution, que celle-ci concerne les revenus ou le patrimoine ; l'innovation fait l'objet de nombreux dispositifs fiscaux incitatifs, au premier rang desquels le crédit d'impôt recherche, dépense fiscale dont le coût pour le budget de l'État s'élève à plus de 6 Md€, soit près de deux fois le budget du CNRS ; enfin, la fiscalité est au cœur des politiques visant à limiter le changement climatique, en mettant en œuvre un système d'incitations qui vise à limiter les émissions de carbone et à favoriser l'utilisation de sources d'énergie alternatives.

1 Clarifier le débat sur les effets redistributifs des prélèvements obligatoires¹

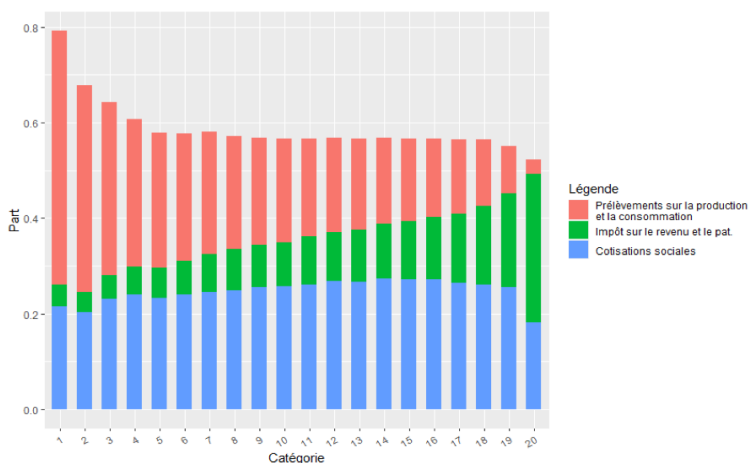
La redistribution : une fonction clé des finances publiques

La question des inégalités est devenue, au cours des dernières décennies, un thème majeur du débat public. L'ensemble des enquêtes d'opinion confirme la montée des préoccupations concernant la distribution des revenus ou des patrimoines. Toutefois, les inégalités ressenties aujourd'hui par les Français ne concernent pas que les revenus ou le patrimoine. Elles englobent de plus en plus le territoire

: la dynamique de métropolisation qui a marqué les dernières décennies a eu pour corollaire une baisse d'attractivité d'autres parties du territoire, zones rurales ou périurbaines, qui alimente parfois un sentiment de relégation. Face à cette évolution, les pouvoirs publics disposent d'instruments pour agir.

En effet, les dépenses et les recettes publiques ont des propriétés redistributives : elles modifient la répartition primaire des revenus et des patri-

Graphique n°1 : Prélèvements dans le revenu primaire élargi, par vingtième de niveau de vie



Note de lecture : les 5 % les plus aisés contribuent en moyenne à hauteur de 30 % de leur revenu avant transferts au titre des impôts sur le revenu et le patrimoine et de 18 % au titre des cotisations sociales.

Sources : comptes nationaux distribués 2018 (ERFS, Ines-Omar, SNDS, DADS, Fidéli).

¹ Ce chapitre s'appuie notamment sur le rapport particulier « Les prélèvements obligatoires au regard des enjeux redistributifs », rédigé pour le CPO par Mathias André, administrateur de l'INSEE. Il est disponible sous le lien suivant : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-02/20220209-rapport-particulier-redistribution.pdf>

Clarifier le débat sur les effets redistributifs des prélèvements obligatoires

moins, selon qu'elles sont conçues à cet effet ou que, sans se voir assigner un objectif redistributif, elles affectent néanmoins les ménages de manière différenciée. Des travaux statistiques comme ceux permettant d'établir des « comptes nationaux distribués » servent de base à l'étude des caractéristiques de cette fonction de redistribution.

Des prélèvements obligatoires globalement proportionnels

L'étude des comptes nationaux distribués montre que les prélèvements obligatoires ne jouent qu'un rôle marginal en matière de réduction des inégalités dans notre

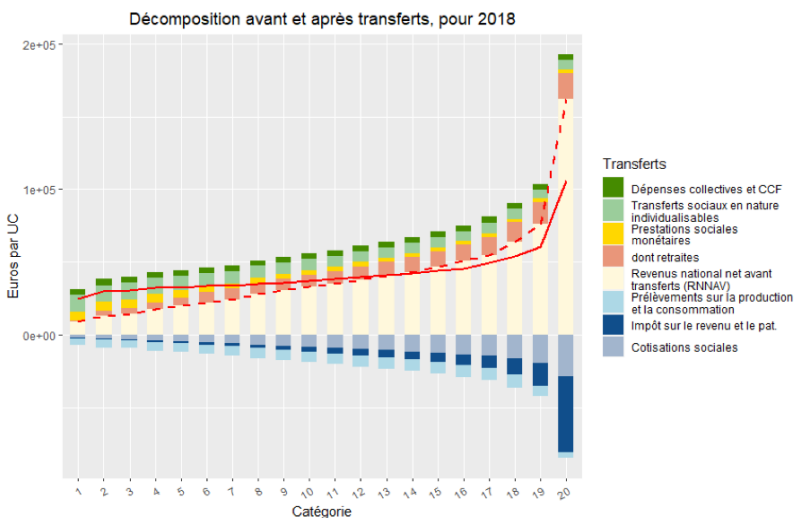
pays. Pris globalement, le système de prélèvements obligatoires français est globalement proportionnel, comme le montre le graphique ci-dessous.

La redistribution opérée par le système fiscal-social dans son ensemble bénéficie à deux tiers des ménages

Considérée globalement, la redistribution opérée par le système fiscal-social aboutit à ce que deux tiers des ménages en bénéficient.

Cette analyse souligne l'ampleur de la redistribution opérée par les budgets publics. On observe ainsi que les transferts nets issus des budgets pu-

Graphique n°2 : Redistribution élargie par vingtième de niveau de vie



Note de lecture : les 5 % les plus aisés contribuent en moyenne à hauteur de 30 % de leur revenu avant transferts au titre des impôts sur le revenu et le patrimoine et de 18 % au titre des cotisations sociales.

Sources : comptes nationaux distribués 2018 (ERFS, Ines-Omar, SNDS, DADS, Fidéli)

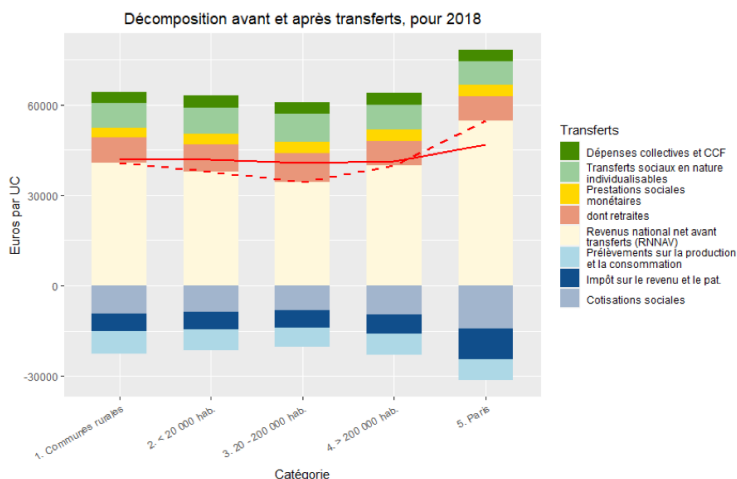
blics sont positifs pour deux tiers des ménages. Par ailleurs, la redistribution a un impact très important en termes de réduction des inégalités : alors que le revenu primaire élargi moyen des 10 % des individus les plus aisés est 13 fois plus élevé que celui des 10 % les plus modestes, ce rapport est ramené à 7 sur le niveau de vie usuel (revenu disponible), puis à 3 sur le niveau de vie élargi (intégrant les transferts en nature et les dépenses collectives).

En définitive, une analyse de la redistribution restreinte aux seules dépenses publiques ou aux seules recettes publiques a une portée limitée. Elle est en tout état de cause moins significative qu'une analyse portant sur l'ensemble des transferts publics, dépenses et recettes confondues.

La redistribution et les territoires : la région parisienne fortement contributrice aux transferts

Une approche territorialisée de la redistribution montre que la redistribution a tendance à homogénéiser les revenus moyens entre territoires après transferts, essentiellement au bénéfice des communes des aires urbaines comprenant entre 20.000 et 200.000 habitants. Les communes rurales ne sont que légèrement bénéficiaires de la redistribution. En définitive, l'aire urbaine de Paris est la seule contributrice nette à la redistribution élargie.

Graphique n°3 : Redistribution élargie par taille d'unité urbaine



Note : La consommation de capital fixe (CCF) mesure les investissements nécessaires à la reconstitution du capital (ici, le patrimoine public).

Sources : comptes nationaux distribués 2018 (ERFS, Ines-Omar, SNDS, DADS, Fidéli)

Clarifier le débat sur les effets redistributifs des prélèvements obligatoires

Alimenter le débat démocratique sur le rôle redistributif des budgets publics

Il ne revient pas au CPO de formuler des recommandations sur le bon niveau de redistribution opéré par les budgets publics, qui relève d'un choix politique. En revanche, le CPO a pour mission d'éclairer les conditions dans lesquelles sont formulés les choix publics en matière de redistribution des prélèvements obligatoires.

C'est pourquoi les orientations qu'il a retenues visent à améliorer la qualité de l'information disponible concernant la répartition des prélèvements et surtout à mieux éclairer les décisions relatives aux choix de redistribution, en améliorant la connaissance de l'impact redistributif des différents instruments.

En conséquence, le CPO formule les recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : compléter les données fiscales mises à la disposition des chercheurs, notamment pour ce qui est de l'imposition du patrimoine et de l'imposition des successions.
- **Recommandation n° 2** : mettre à la disposition du Parlement de manière régulière des indicateurs de redistributivité du système socio-fiscal dans son ensemble, afin d'objectiver le débat sur la redistribution et les moyens de la faire évoluer ; le CPO contribuera à cette information en publiant périodiquement des informations sur la redistributivité des budgets publics.

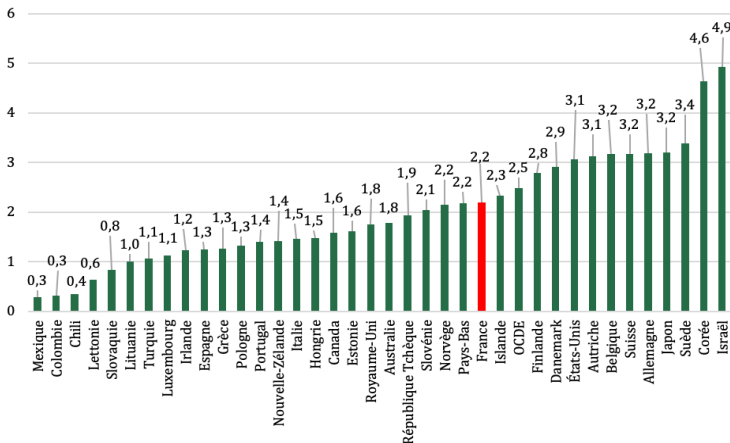
2 Améliorer l'efficacité de la fiscalité de l'innovation²

L'innovation figure sans conteste parmi les principaux défis économiques en sortie de crise. Elle désigne, selon l'INSEE, l'introduction sur le marché d'un produit ou d'un procédé nouveau, ou significativement amélioré par rapport à ceux précédemment élaborés. Cette notion se distingue de la recherche et développement (R&D) par l'exigence de rencontre avec un marché et par l'existence d'innovations d'usage qui ne sont pas purement scientifiques et techniques.

En raison des externalités positives qui caractérisent les activités innovantes - dont le rendement pour la société est supérieur au rendement privé de celui qui en est à l'origine -, les gouvernements s'efforcent de mettre

en œuvre des politiques publiques visant à la soutenir et à l'accélérer. La fiscalité est l'un des instruments pour y parvenir : ainsi, l'Allemagne a adopté un crédit d'impôt recherche au niveau fédéral en novembre 2019, rejoignant à cet égard la France et plusieurs autres pays européens qui avaient déjà mis en œuvre ce type de dispositif. La crise sanitaire a renforcé cette tendance, en soulignant la nécessité de préserver un écosystème d'innovation performant, à même de faire émerger rapidement des innovations répondant à des besoins sociétaux parfois difficiles à anticiper. Dans ce contexte, la question centrale est de savoir comment améliorer à la fois l'efficacité et l'efficience de la fiscalité de l'innovation en France.

Graphique n° 4 : Dépense intérieure de R&D des pays de l'OCDE en 2019 (en % de PIB)



Source : OCDE, 2021, Dépenses intérieures brutes de R&D (indicateur)

² Ce chapitre s'appuie notamment sur le rapport particulier « La fiscalité de l'innovation : améliorer l'efficacité des dispositifs existants, poursuivre leur évaluation », rédigé pour le CPO par Antoine Comte-Bellot, auditeur à la Cour des comptes et Louis de Crevoisier, inspecteur des finances. Ce rapport peut être consulté sous le lien suivant : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-02/20220209-rapport-particulier-fiscalite-innovation.pdf>

Améliorer l'efficacité de la fiscalité de l'innovation

Une recherche de haut niveau mais un système d'innovation présentant des faiblesses persistantes

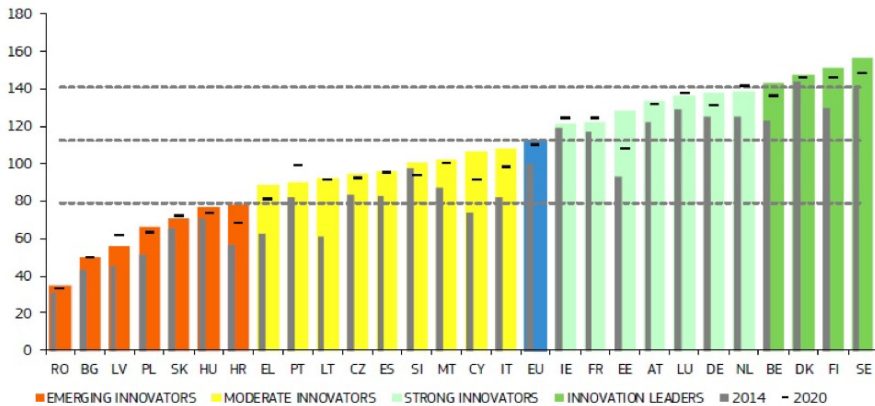
Selon les données de l'OCDE, la France a consacré 2,2 % de son produit intérieur brut (PIB) à la dépense de R&D en 2019, soit une dépense intérieure de recherche et développement (DIRD) de 53,2 Md€, la situant à la 13^{ème} place de l'OCDE et au-dessus de la moyenne de l'Union européenne à 27 (2,12 %).

Cet effort de recherche se traduit par une activité d'innovation qui classe la France légèrement au-dessus de

la moyenne européenne dans ce domaine, comme le montre le tableau de bord européen de l'innovation pour 2021 publié par la Commission européenne. Si la France fait partie des « innovateurs notables » (« *strong innovators* »), elle se situe derrière les quatre « champions de l'innovation » européens (« *innovation leaders* ») (Suède, Finlande, Danemark et Belgique) et derrière cinq autres pays figurant dans la même catégorie (Pays-Bas, Allemagne, Luxembourg, Autriche, Estonie).

Le système d'innovation français se caractérise toutefois par des faiblesses persistantes, notamment en

Graphique n° 5 : Performance des systèmes d'innovation des États membres de l'UE



Note de lecture : Les lignes en pointillés indiquent les valeurs seuils entre les groupes de performance, les valeurs seuils de 70 %, 100 % et 125 % ayant été ajustées à la hausse pour refléter l'augmentation de la performance de l'UE entre 2014 et 2021.

Source : « *European Innovation Scoreboard, Main Report* », juin 2021, p. 16

termes de dépenses d'innovation hors R&D, de liens entre la recherche et l'industrie ou encore de production de brevets dans certains secteurs technologiques.

À cet égard, en termes de nombre de brevets triadiques³ par million d'habitants, la France est passée de la 6^e en 1995 à la 10^e place en 1999, avant de se stabiliser jusqu'en 2009, puis de décroître à nouveau pour atteindre la 15^e place en 2015.

Ces difficultés reflètent à la fois le poids déclinant de l'industrie française dans le PIB⁴, l'insuffisance des innovations technologiques tous sec-

teurs confondus et une faiblesse systémique des dispositifs de valorisation de la recherche publique, que les réformes de la dernière décennie ne sont pas parvenues à effacer.

Les incitations fiscales en faveur de la recherche et de l'innovation sont nombreuses, mais leur coût fortement croissant pour les finances publiques est concentré sur le CIR

La part des incitations fiscales dans les aides à l'innovation a fortement progressé au cours des deux dernières

Tableau n° 1 : Évolution des moyens de l'État et de ses opérateurs en faveur de l'innovation par modalités de financement

Modalités	2000	Part en %	2015	Part en %	Évolution (%)
Incitations fiscales	584	16,5	6 341	74,2	+ 810
Subventions	2 854	80,9	1 636	19,2	- 52
Prêts	0	0,0	198	2,3	0
Participations	91	2,6	376	4,4	+ 246
Total	3 529,3	100,0	8 551	100,0	+ 103

Source : CNEPI, 2015

³ Les familles de brevets triadiques sont un ensemble de brevets déposés auprès de trois principaux offices, à savoir l'Office européen des brevets (OEB), l'Office japonais des brevets (JPO) et le *Patent and Trademark Office des États Unis (USPTO)*. Les décomptes de familles de brevets triadiques sont attribués au pays de résidence de l'inventeur et se réfèrent à la date à laquelle le brevet a été enregistré pour la première fois. Cet indicateur est exprimé en volume (source : OCDE).

⁴ La part de l'industrie dans le PIB français (17,1 % en 2019 selon la définition de la Banque mondiale) est inférieure à celle de l'Allemagne (26,2 %), des États-Unis (18,2 %) ou de la moyenne de l'OCDE (22,4 %).

Améliorer l'efficacité de la fiscalité de l'innovation

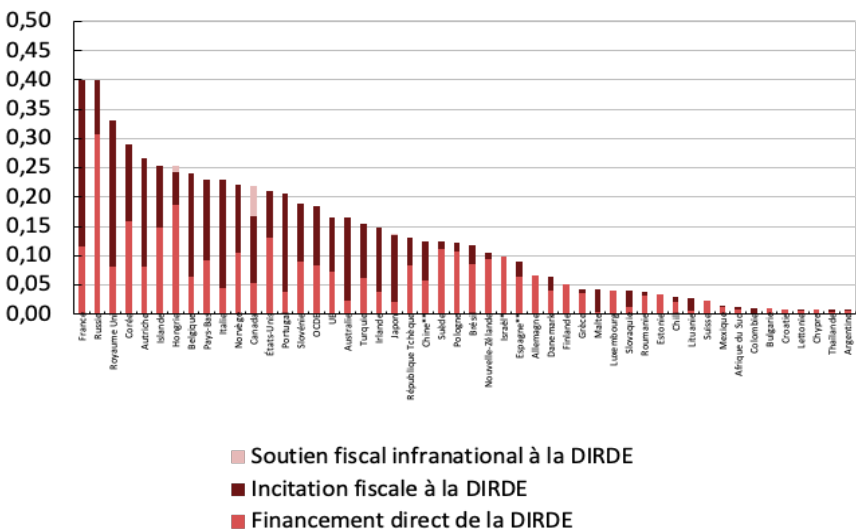
décennies. Un rapport de France Stratégie de 2016⁵ a ainsi souligné qu'elle était passée de 16,5 % du total des aides à l'innovation en 2000 à 74,5 % en 2015. Cette part s'est stabilisée depuis lors.

Cette évolution résulte à la fois de considérations économiques et juridiques - la recherche d'une plus grande neutralité des dispositifs de soutien à l'innovation pour se conformer au régime des aides d'Etat et ne pas interférer dans le fonctionnement du marché - et de considérations budgétaires - les crédits d'impôts ayant été soumis

dans l'élaboration du budget de l'Etat à des normes moins contraignantes que celles qui s'appliquent en matière d'évolution des dépenses.

Le panorama des incitations fiscales conduit à estimer leur montant à près de 7,4 Md€ pour 2019. Le CIR représente 86 % de ce montant. Or les dépenses prises en compte pour le CIR ne soutiennent pas spécifiquement les dépenses d'innovation ; elles concernent l'ensemble plus large des dépenses de recherche des entreprises bénéficiaires. Les aides plus ciblées sur l'innovation (comme le dis-

Graphique n° 6 : Financement public direct et indirect à la R&D des entreprises (en % du PIB)



Note : * Données sur le soutien fiscal non-disponibles ; ** Données sur le soutien fiscal infranational non-disponibles.

Source : OECD R&D Tax Incentive Database, mars 2021 ; calculs CPO

⁵ CNEPI et France Stratégie, 2016, « Quinze ans de politiques d'innovation en France ».

positif Jeunes entreprises innovantes) représentent des montants d'aides beaucoup plus faibles.

Même si la France n'est pas le seul pays à recourir à des aides fiscales pour soutenir l'innovation, elle est celui dont les montants d'aides sont les plus élevés (les aides fiscales à la R&D y représentent 0,29 % du PIB, contre 0,1 % en moyenne dans l'OCDE).

Des évaluations qui plaident pour une adaptation des aides fiscales à la R&D et à l'innovation

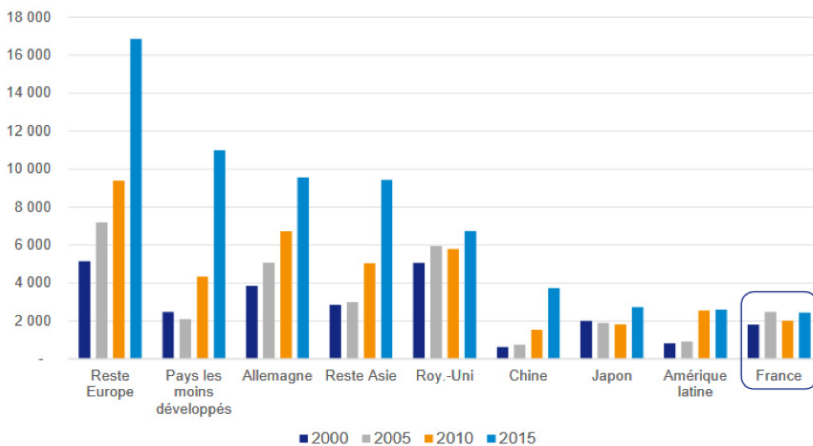
La nécessité d'adapter les aides fiscales à l'innovation s'appuie à la fois sur les évaluations conduites sur ces

dispositifs fiscaux et sur les efforts déjà consentis pour alléger la fiscalité des entreprises.

L'efficacité perfectible du CIR

Les évaluations du CIR menées sous l'égide de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'innovation (CNEPI) concluent à une efficacité globale limitée du dispositif. Elles soulignent⁶ tout d'abord certains effets positifs du dispositif. Ainsi, le CIR conduit les entreprises à accroître leur niveau de dépenses de R&D d'un montant à peu près équivalent à la dépense fiscale additionnelle, soit un effet d'entraînement autour de 1.

Graphique n° 7 : R&D réalisée à l'étranger par les filiales étrangères des groupes américains, par région et par pays sélectionnés (en millions de dollars américains 2010)



Source : EU Industrial R&D Investment Scoreboard, étude NEOMA-BS 2021

⁶ CNEPI, 2019, « L'impact du crédit impôt recherche ».

Améliorer l'efficacité de la fiscalité de l'innovation

Cependant, les études empiriques menées par l'OCDE précisent que cet effet d'entraînement serait plus important pour les petites et moyennes entreprises (PME) que pour les grands groupes⁷.

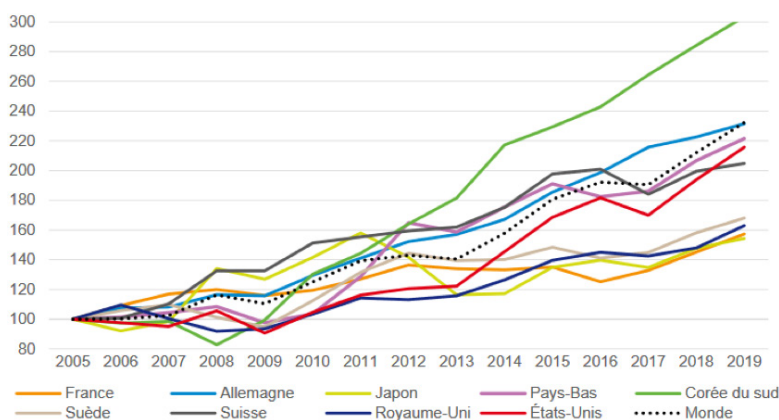
Selon ces mêmes évaluations⁸, la réforme du CIR en 2008 a eu des effets positifs sur les variables d'innovation (comme l'emploi d'ingénieurs et le dépôt de brevets) et les variables d'activité (comme la croissance de l'investissement ou du chiffre d'affaires) qui ne concernent que les PME. En revanche, les données disponibles montrent que les effets du CIR n'ont

pas été suffisants pour inverser la perte d'attractivité du territoire français concernant la localisation de la R&D des multinationales étrangères⁹.

De même, si les entreprises multinationales françaises ont accru leurs dépenses de R&D au cours des deux dernières décennies, elles l'ont fait à un rythme moins soutenu que celles des principaux pays de l'OCDE.

En définitive, même si elles doivent être complétées, les évaluations existantes soulignent l'efficacité perfectible du CIR.

Graphique n° 7 : Évolution des montants de R&D dépensés par les groupes qui investissent le plus en R&D, par pays (base 100 en 2005)



Source : EU Industrial R&D Investment Scoreboard, étude NEOMA-BS 2021

⁷ OCDE, 2020, « Qu'en est-il de l'efficacité des incitations fiscales en faveur de la R&D ? Nouveaux éléments issus du projet microBeRD de l'OCDE » : l'effet d'entraînement des crédits d'impôt en faveur de la dépense de R&D est de 0,4 pour les grandes entreprises, de 1 pour les moyennes entreprises et de 1,4 pour les petites entreprises.

⁸ L. Bach et al., 2021, « Les impacts du crédit d'impôt recherche sur la performance économique des entreprises », Rapport IPP n° 33.

⁹ S. Lhuillery et al. (2021) « La R&D des groupes français et le CIR », Document de travail NEO-MA BS.

L'efficacité incertaine des autres dispositifs fiscaux de soutien à l'innovation

À l'exception du CIR, qui a fait l'objet d'une évaluation en deux phases sur cinq ans dans le cadre de Commission nationale d'évaluation des politiques de l'innovation (CNEPI) en s'appuyant sur des travaux reposant sur des méthodes micro économétriques, les évaluations récentes des incitations fiscales en faveur de l'innovation restent limitées. Ainsi :

- la taxation à taux réduit des revenus issus de certains actifs de propriété industrielle : le **dispositif de « patent box »** français demeure peu évalué, et ce malgré son montant pourtant significatif (586 M€ en 2019) et le fait qu'il s'agisse de la deuxième incitation fiscale en faveur de l'innovation en France en volume. Alors que ce régime fiscal a été révisé en 2019, son évaluation devrait apparaître comme une priorité. Comme cela a été le cas pour le CIR, l'évaluation devrait porter sur son caractère additionnel ainsi que sur son impact direct sur l'innovation, à travers la quantité et la qualité des brevets concernés ;
- **le dispositif JEI** : les évaluations du régime fiscal des JEI ont porté sur l'effet du dispositif sur l'emploi de R&D, mais n'ont pas cherché à mesurer son impact sur l'innovation ;
- **la déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME dans la robotique et la digitalisation** : le programme d'évaluation des dépenses fiscales présenté dans le PLF pour 2020 prévoyait l'évaluation en 2020

de la déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME dans la robotique et la digitalisation industrielle. Il n'en a rien été.

Réexaminer les incitations fiscales en faveur de l'innovation en termes d'efficacité, d'évaluation et de pilotage

Le réexamen des instruments fiscaux liés au soutien à la recherche-développement et à l'innovation doit se faire en tenant compte de la nécessité d'intensifier les innovations technologiques dans l'ensemble des secteurs de l'économie pour faire face au changement climatique et à la transformation numérique.

L'OCDE estime à 6 900 milliards de dollars par an les investissements verts nécessaires dans le monde au cours des quinze prochaines années, soit une hausse de 10 % du flux actuel d'investissements dans les infrastructures. En 2018, la Commission européenne chiffrait entre 175 et 290 Md€ par an, sur la période 2030-2050, les investissements supplémentaires nécessaires chaque année en Europe pour parvenir à la neutralité carbone en 2050. Le rapport du ministère de la transition écologique sur la stratégie nationale bas-carbone en 2020 estimait le surcoût d'investissement à supporter à près de 2,5 % du PIB tous secteurs confondus.

À cet effort doit s'ajouter la prise en compte des enjeux de la transformation numérique. À cet égard, le degré de numérisation des entreprises

Améliorer l'efficacité de la fiscalité de l'innovation

françaises¹⁰ est comparable à celui observé en Europe tant sur les outils numériques dits matures (progiciels de gestion, traitement automatisé des factures) que sur les technologies émergentes (informatique en nuage, données de masse, intelligence artificielle).

En conséquence, le CPO retient les recommandations suivantes :

- **Recommandation n°3** : Inscrire la réforme du CIR et des dispositifs fiscaux d'aide à l'innovation dans une réflexion d'ensemble sur les moyens de renforcer les efforts d'innovation des entreprises françaises face à la double révolution écologique et digitale.

- **Recommandation n° 4** : Engager une réduction du plafond actuel du CIR.

La piste d'un plafonnement progressif plus strict du CIR est privilégiée par le CPO, pour les raisons suivantes : le contexte de baisse du taux nominal de l'IS qui réduit d'ores et déjà l'intensité de cette incitation fiscale ; le fait que tous les pays de l'OCDE ayant mis en place un CIR aient opté pour un plafonnement nettement plus faible que celui en vigueur dans notre pays (4 M€ en Allemagne, par exemple) ; le souci de privilégier la stabilité des incitations et de ne pas dénaturer un dispositif qui reste, malgré son efficacité limitée, un élément d'attractivité

fiscale pour notre pays. Ce scénario devrait s'accompagner d'une adaptation des règles relatives aux aides d'Etat, notamment le règlement UE n° 1407-2013 dit de minimis¹¹, afin de permettre à l'ensemble des acteurs de participer à l'effort de recherche et d'innovation.

- **Recommandation n° 5** : Élargir le dispositif Jeunes entreprises innovantes (JEI) aux dépenses éligibles au crédit d'impôt innovation (CII), en supprimant la dépense fiscale associée à ce dernier dispositif.

- **Recommandation n° 6** : Intégrer les incitations fiscales dans un pilotage d'ensemble de la politique d'innovation en mettant en place un outil de suivi des aides publiques en faveur de l'innovation et en s'appuyant sur le projet de Data Hub de la direction générale des entreprises (DGE) pour les aides d'Etat.

- **Recommandation n° 7** : Systématiser l'évaluation des principales aides fiscales à l'innovation (CIR, taxation au taux réduit des revenus issus de certains actifs de la propriété industrielle, JEI, déduction exceptionnelle en faveur de l'investissement des PME dans la robotique) selon une périodicité à définir, sur le modèle de l'évaluation de la fiscalité du capital, confiée depuis 2018 à un comité spécialisé placé auprès de France Stratégie.

¹⁰ Cf. note Trésor Éco n°271 – novembre 2020 – Numérisation des entreprises françaises.

¹¹ Ce règlement européen plafonne à 200.000 € sur une période de 3 ans les aides publiques versées aux entreprises et non soumises à une autorisation préalable de la Commission européenne. Il est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2023.

3 Favoriser le consentement à la fiscalité sur l'énergie¹²

La fiscalité écologique comprend l'ensemble des impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant ou, plus généralement, par un produit ou un service qui détériore l'environnement. Elle s'applique ainsi aux actions générant des dommages environnementaux : réchauffement climatique, pollutions, consommation de ressources rares, déchets... En les renchérissant, elle contribue à limiter les pollutions et les atteintes à l'environnement et représente ainsi un moyen de modifier les comportements des acteurs, conformément au principe du « pollueur-payeur ».

Peu d'instruments de politique environnementale semblent susciter aujourd'hui autant de résistances que la fiscalité environnementale. Les deux mouvements sociaux les plus inhabituels – et les plus coûteux pour les finances publiques – de la décennie 2010 en France, celui des Bonnets rouges de 2013 et celui des Gilets jaunes de 2018, ont mobilisé des formes de contestation inédites dans le but de bloquer des taxes environnementales, l'écotaxe poids lourds dans le premier cas, les taxes entrant dans le prix des carburants à la pompe dans le second, même si ce n'étaient pas les seuls motifs de mobilisation.

Ce déficit d'acceptation des taxes sur l'énergie retient d'autant plus l'attention de l'observateur qu'il est en contradiction avec le principal outil promu par les économistes pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre : le prix du carbone, dont la taxe carbone est l'une des deux grandes déclinaisons avec les systèmes d'échange de quotas d'émissions. Cette situation paradoxale a conduit le CPO, sans revenir sur les conclusions de son rapport de septembre 2019 intitulé *La Fiscalité environnementale au défi de l'urgence climatique*, qui lui paraissent toujours pertinentes, à s'intéresser aux moyens de la rendre plus acceptable par les contribuables.

L'acceptation de la fiscalité écologique en France : trois blocages

Le gel de la composante carbone des taxes intérieures de consommation à son niveau de 2018 (44,6€/tCO₂) depuis le mouvement des Gilets jaunes constitue un coup d'arrêt majeur aux ambitions des pouvoirs publics en matière de fiscalité énergétique incitative. Trois ans après cette décision de gel, plusieurs facteurs de blocage ont été clairement identifiés et expliquent

¹² Ce chapitre s'appuie sur le rapport particulier « Le consentement à la fiscalité environnementale » rédigé pour le CPO par Jonas Anne-Braun, inspecteur des finances et Tristan Guesdon, stagiaire, élève à l'ENS (Paris) ainsi que sur des éléments issus d'un article, tiré de ce rapport particulier et rédigé par les mêmes auteurs, intitulé « La fiscalité sur l'énergie peut-elle devenir acceptable ? », n° 176, Revue de l'OFCE, février 2022.

Le rapport particulier peut être consulté sous le lien suivant : <https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2022-02/20220209-rapport-particulier-consentement-fiscalite-environnementale.pdf>

L'article peut être consulté sous le lien suivant : <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/revue/02-176OFCE.pdf>.

Favoriser le consentement à la fiscalité sur l'énergie

pourquoi 2022 n'est finalement pas l'année d'un passage à une taxe carbone de 86,2€/tCO2 comme prévu dans la loi de finances pour 2018¹³.

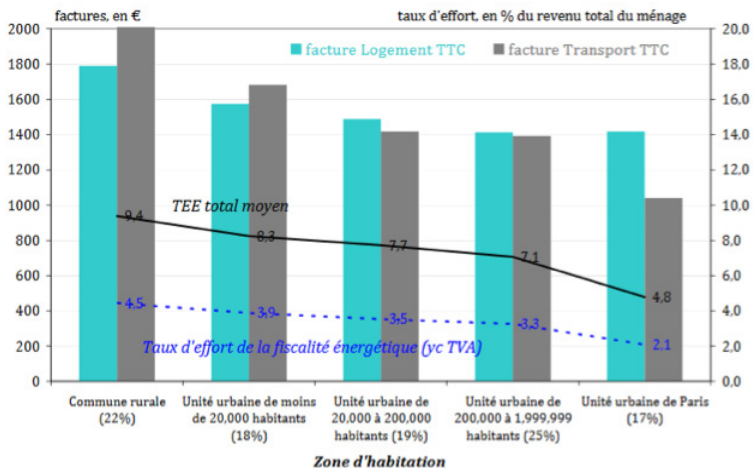
Les difficultés d'acceptation de la fiscalité environnementale plongent leurs racines dans l'histoire longue de notre pays, et notamment **l'impopularité traditionnelle des impôts et droits indirects** parmi lesquels les accises sur l'énergie occupent aujourd'hui la deuxième place après la TVA. Une comparaison internationale montre que cette situation n'est pas un cas isolé, mais bien l'expression d'une impopularité de la fiscalité énergétique existant de longue date

et partagée à travers le monde.

Un second motif de blocage bien identifié à une hausse de la fiscalité énergétique tient à la **différenciation socio-spatiale de ses impacts**. Ainsi, le lieu de résidence des ménages est généralement avancé comme la principale explication de l'hétérogénéité du poids de l'énergie dans le budget des ménages, en raison de son impact sur les temps de transport et les modes de chauffage.

L'analyse de l'impact du lieu de résidence croisée avec celle du niveau de revenu a amené certains auteurs à mettre en lumière l'existence de « prisonniers énergétiques », une catégorie

Graphique n° 9 : Factures, taux d'effort énergétique et taux d'effort de la fiscalité énergétique selon la zone d'habitation du ménage



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

¹³ La marche à franchir était très haute : l'augmentation était de 14,1 € la tonne en 2018 suivie d'une augmentation annuelle de 10,1 € la tonne jusqu'en 2022. L'ambition d'atteindre le seuil de 100 € en 2030 devenait plus crédible. Il s'y ajoutait un rattrapage diesel-essence. L'étude d'impact ne fondait pourtant pas la hausse de la trajectoire de la composante carbone sur un renforcement des objectifs climatiques, mais plutôt sur un objectif de rendement. Le surplus de recettes était estimé à plus de 15 Md€ à l'horizon 2022.

de contribuables hautement dépendants de l'énergie, à la fois par leur position sociale modeste et par leur situation résidentielle contrainte. La crise des Gilets jaunes a amplement validé cette analyse en rendant visible politiquement cette catégorie de la population, constituée principalement de travailleurs modestes socialement et excentrés géographiquement, pour laquelle une montée en charge de la fiscalité énergétique débouchait nécessairement sur une érosion de pouvoir d'achat et non sur un moindre recours aux énergies carbonées.

Un troisième blocage tient à l'ambiguïté des objectifs poursuivis par la fiscalité environnementale, entre rendement budgétaire et modification des comportements des ménages. Du point de vue de l'acceptation de la fiscalité énergétique par les contribuables, la double fonction d'une taxe incitative comme la taxe carbone représente toutefois plutôt une menace qu'une opportunité : l'accusation d'une visée de rendement pouvant émerger très facilement, l'absence de communication convaincante sur l'utilisation des recettes dégagées est susceptible de compromettre fortement l'acceptation de l'instrument en donnant matière à cette accusation et en laissant entendre que la fonction de rendement est première.

Les conditions d'une fiscalité énergétique acceptable : trois choix à opérer

Les paramètres qui déterminent la conception d'une fiscalité énergé-

tique ne renvoient pas à des questions techniques, mais à des choix politiques fondamentaux qui n'ont pas toujours bien été mis en évidence par le passé. Ces choix politiques sont essentiellement au nombre de trois : un objectif de sobriété énergétique qui s'ajoute à un objectif de décarbonation, le type d'affectation des recettes de la fiscalité environnementale, et le degré d'uniformité du prix du carbone entre secteurs et produits.

Augmenter globalement le prix de l'énergie ou seulement le prix de certaines énergies ?

Le premier dilemme concerne la nature même de la fiscalité énergétique souhaitée par les États : la fiscalité énergétique doit-elle être conçue avant tout comme un outil affectant les prix relatifs des sources d'énergie pour créer un basculement, ou bien également comme un outil de majoration des prix de l'énergie dans leur ensemble ?

La Suède offre l'exemple d'une stratégie appuyée à la fois sur une forte augmentation de la taxe carbone et sur la mise en place d'alternatives aux énergies carbonées. Elle peut ainsi afficher une tarification du carbone sans égal à ce jour. Alors que la France fixait le taux de la composante carbone à 44,6€/tCO₂, la Suède passait quant à elle à une tarification non-dérogatoire de 120€/tCO₂. Il faut toutefois se garder d'attribuer tout le mérite des succès climatiques suédois à la seule fiscalité : parce que les pouvoirs publics y ont été capables de réaliser en amont des investissements

Favoriser le consentement à la fiscalité sur l'énergie

verts importants, offrant des alternatives concrètes aux consommations carbonées, le signal-prix de la fiscalité a influencé les choix des consommateurs, d'autant plus aisément qu'ils pouvaient avoir accès aux alternatives non taxées. Le cas des réseaux de chaleur urbaine dans lesquels la Suède a massivement investi au moment du « *green tax shif* », et qui ont été promus comme des alternatives au chauffage individuel, est un bon exemple de cette approche¹⁴.

À côté de ce modèle d'une fiscalité visant avant tout à créer une différence claire de prix entre énergies carbonées et énergies décarbonées existe une vision distincte, à l'œuvre en France et dans le cadre européen de la fiscalité énergétique, inspirée par un but de *sobriété énergétique*. L'idée est que le rôle de la fiscalité sur l'énergie consiste à limiter le développement de structures économiques trop dépendantes de l'énergie en général et non des seules énergies carbonées en favorisant les modes de production économes. L'expression de *sobriété énergétique* figure dans la directive 2003/87/CE dite « taxation de l'énergie » qui fixe des planchers légaux aux différentes accises sur l'énergie pratiquées dans l'Union.

En choisissant d'augmenter la composante carbone selon une trajectoire ambitieuse sans par ailleurs baisser significativement d'autres prélèvements sur l'énergie, la France a implicitement choisi un but de *sobriété*

énergétique avec une augmentation des prix absolus, en plus d'un but de décarbonation jouant sur les prix relatifs entre énergies. À première vue, ce choix, *a priori* plus douloureux pour les contribuables, peut apparaître comme une explication de l'échec de la taxe. Mais sa pertinence semble rester entière pour au moins deux raisons fondamentales :

- la première est que la *sobriété énergétique* constitue peut-être plus que jamais une préparation indispensable dans une perspective d'adaptation à un monde transformé par le réchauffement climatique ;

- la seconde raison est que la mise en place d'une fiscalité de basculement entre sources d'énergie implique de désigner explicitement quelles énergies seront promues par des baisses de fiscalité, au risque de commettre des erreurs environnementales. C'est toute la signification des débats autour du caractère écologique de la voiture électrique, des biocarburants, ou même du nucléaire.

Les expériences suédoise et islandaise montrent donc l'acceptabilité supérieure d'une fiscalité affectant de manière différenciée les énergies, dès lors que des alternatives existent, quand bien même l'objectif de *sobriété énergétique* – socialement moins acceptable – semblerait présenter l'avantage d'une meilleure anticipation d'un futur énergétiquement incertain.

¹⁴ Pottier, A., 2016, Comment les économistes réchauffent la planète, Seuil.

Affecter les recettes fiscales issues de la fiscalité environnementale à des investissements « verts » ou à la compensation des pertes de pouvoir d'achat des plus modestes ?

Les comparaisons internationales menées par le CPO montrent qu'une gouvernance appropriée de l'utilisation (ou « recyclage ») des recettes de la fiscalité carbone est une condition de nature à améliorer de manière significative son acceptation par les contribuables. L'éventail des utilisations possibles des revenus est très large, ce dont témoigne la diversité des expériences étrangères en la matière. Une alternative structurante se dégage toutefois : le choix entre une affectation des recettes à des dépenses visant à accélérer la transition écologique et une affectation à un mécanisme de compensation des pertes de pouvoir d'achat - pour les ménages - ou de compétitivité - pour les entreprises -. Or, la France accuse un retard dans ce domaine puisque, si l'on excepte le compte d'affectation spéciale transition énergétique, qui constituait une déclinaison du premier type de recyclage, mais qui a été supprimé au 1er janvier 2021, il n'existe pas aujourd'hui dans notre pays de dispositif explicite de recyclage des recettes fiscales énergétiques.

Une fiscalité carbone différenciée ou uniforme ?

La composante carbone française des taxes intérieures de consommation est assortie de nombreuses exonérations et taux réduits selon le type de

produit énergétique consommé et le secteur contributeur, ce qui reflète la situation d'ensemble de la fiscalité énergétique en Europe. Le rôle de ces taux réduits et de ces exonérations est ambigu, en raison de leur double effet : en éloignant la taxe carbone d'un idéal d'uniformité, ils peuvent contribuer à un sentiment d'injustice et d'inefficacité, mais en allégeant précisément la charge fiscale pour certains acteurs, ils peuvent constituer un levier d'acceptation et de réduction des oppositions.

La plupart des économistes considèrent que la faible homogénéité dans la répartition de l'effort est un frein à l'acceptabilité de la fiscalité environnementale, en plus d'être une source d'inefficacité écologique : l'uniformité des prix du carbone est implicitement érigée en norme de justice. Pourtant, plusieurs éléments montrent que ces différences de prix ne sont pas toutes perçues comme des injustices par les contribuables. Au contraire, les possibilités d'exonération peuvent constituer, dans certains cas limités et à condition de les justifier, une aide plutôt qu'un obstacle à l'acceptabilité de l'impôt. Ainsi, si l'objectif d'une fiscalité du carbone uniforme doit demeurer un objectif, des aménagements dûment justifiés peuvent être introduits de manière transitoire dans certains cas, pour lever les oppositions politiques à la fiscalité énergétique incitative et ainsi créer les conditions d'une meilleure acceptabilité.

Favoriser le consentement à la fiscalité sur l'énergie

Les conditions de mise en œuvre d'une fiscalité énergétique acceptable : trois leviers

Devant l'ampleur du changement climatique, la question n'est plus tant la pertinence d'une fiscalité environnementale que les formes qu'elles doit prendre pour être efficace et acceptée par une large majorité des contribuables. Pour cela, il convient de :

- lever certains blocages en réorientant une partie de nos outils de fiscalité environnementale vers des instruments plus acceptables ;
- créer des instruments cohérents avec le système socio-fiscal et les autres instruments de politique environnementale. Autrement dit, la création d'alternatives viables aux sources d'énergie carbonées et l'investissement public dans des plans de réduction d'émission de grande ampleur apparaissent en dernière instance comme les conditions principales de l'acceptabilité de la fiscalité énergétique incitative. Une fiscalité énergétique forte est une condition nécessaire, mais non suffisante, à la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre ;
- créer des instrument nouveaux, adaptés à une économie mondialisée, notamment en soutenant la mise en place d'une taxe carbone aux frontières de l'Union européenne.

En définitive, le CPO retient les recommandations suivantes :

Afin de lever les obstacles à l'acceptation de la fiscalité environnementale :

- **Recommandation n° 8** : Affecter les recettes de la fiscalité environnementale à des mécanismes redistributifs et à des investissements verts, favorisant la création d'alternatives à l'usage des produits et activités taxés.

Afin d'assurer la crédibilité et la cohérence de la fiscalité environnementale :

- **Recommandation n° 9** : Articuler la fiscalité environnementale avec la politique environnementale dans son ensemble et veiller notamment à développer des alternatives favorables à la transition écologique (recherche, innovation, investissement...);

- **Recommandation n° 10** : Afficher des objectifs d'évolution de la taxation environnementale dans une trajectoire prévisible et crédible ;

- **Recommandation n° 11** : Veiller à la cohérence entre les mesures de fiscalité environnementale et les autres mesures prises en matière de prélèvements obligatoires.

Afin d'égaliser les règles du jeu environnementales dans une économie mondialisée :

- **Recommandation n° 12** : soutenir, au niveau européen, les négociations sur la taxation de l'énergie et la création d'un mécanisme d'ajustement aux frontières.

Conclusion

Alors qu'en ce début d'année 2022, la sortie de la crise sanitaire est encore incertaine, il est d'ores et déjà possible d'affirmer que les enjeux de politique économique se déplaceront progressivement, dans un avenir proche, des mesures d'urgence qui ont caractérisé les deux dernières années vers des mesures plus structurelles visant non seulement à soutenir le potentiel de croissance de l'économie, mais aussi à améliorer la qualité de la croissance, en la rendant plus inclusive et compatible avec la transition énergétique et numérique.

Le présent rapport a retenu trois grands axes de politique fiscale s'inscrivant dans ces enjeux de sortie de crise :

- clarifier les effets redistributifs des prélèvements obligatoires ;
- améliorer l'efficacité de la fiscalité de l'innovation, au service de la compétitivité et de la souveraineté ;
- favoriser le consentement à la fiscalité sur l'énergie.

Ces trois sujets compteront nécessairement parmi les principaux débats fiscaux de la prochaine décennie. Les recommandations faites par le CPO dans le présent rapport visent à éclairer ces choix sans empiéter sur le champ du politique. En effet, la fiscalité est, par excellence, le lieu des choix politiques : ceux-ci concernent le niveau souhaitable des recettes

et des dépenses publiques, la nature des incitations à adresser aux ménages et aux entreprises ou encore le niveau de la redistribution opérée par les budgets. S'il n'appartient pas au CPO de se prononcer sur ces choix, il a en revanche pour mission d'identifier les instruments les plus efficaces pour atteindre certains objectifs et signaler certaines mesures manifestement inefficaces.

Éclairer le débat relatif aux prélèvements obligatoires sur le moyen long terme, comme le CPO a la mission de le faire, consiste aussi à rappeler quelques principes fondamentaux de bonne gouvernance fiscale. Ainsi :

- l'analyse des prélèvements obligatoires ne peut se faire sans prendre en compte les dépenses que ces derniers financent ;
- les différents types de prélèvements devraient se voir assigner un objectif principal affiché de manière claire, à l'aune duquel leurs résultats devraient être évalués ;
- les dépenses fiscales devraient être régulièrement évaluées et surtout, les résultats de ces évaluations devraient être suivis d'effets ;
- en cette période de sortie de crise, où les finances publiques continueront durablement à être fortement sollicitées et où les

prélèvements se maintiendront à un niveau élevé, il convient plus que jamais de se préoccuper de la qualité de l'acceptation de l'impôt- la prévisibilité reste une qualité essentielle de toute politique fiscale ;

- enfin, la prévisibilité reste une qualité essentielle de toute politique fiscale. A cet égard, la pratique à l'œuvre dans notre pays, qui aboutit à une grande instabilité de la norme fiscale, apparaît moins favorable que celle de nombre de ses partenaires, notamment ceux dont la pratique institutionnelle soumet les grandes réformes fiscales à

des négociations menées dans le cadre d'accords de coalition permettant aux ménages et aux entreprises d'anticiper les changements de règles fiscales à venir au cours d'une législature.

Il importe donc de faire du consentement à l'impôt la valeur cardinale du contrat social, tout en défendant fermement dans les négociations européennes et internationales nos intérêts économiques fondamentaux.