

Une évaluation climat à 360° du budget de l'État

Octobre 2019

Auteurs : Marion **Fetet** | Quentin **Perrier** | Sébastien **Postic**

A D E M E



Agence de l'Environnement
et de la Maîtrise de l'Énergie

REMERCIEMENTS

Nous remercions toutes les personnes qui nous ont aidés pour ce travail par leurs retours précieux : Guilain Cals, Bénédicte Peyrol, Valentin Framont, Alexandre Godzinski, Vincent Marcus, Benjamin Dequiedt, Michel Duhalde, Aurore Bivas, Benjamin Carantino, Adrien Zakhartchouk, Sylvain Durand, Karine Gavand, Julien Bueb, Kurt van Dender, Luisa Dressler, Meike Fink, Oskar Lecuyer. Nous remercions également l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (Ademe) et la Fondation Européenne pour le Climat, pour leur soutien technique et financier.

Citation : Fetet, M., Perrier, Q. et Postic, S. (2019). *Une évaluation climat à 360° du budget de l'État*, I4CE, Paris, France.



L'Institut de l'économie pour le climat est une association experte de l'économie et de la finance dont la mission est de faire avancer l'action contre les dérèglements climatiques. Grâce à ses recherches appliquées, l'Institut contribue au débat sur les politiques liées au climat. Il rend aussi publiques des analyses pour appuyer la réflexion des institutions financières, des entreprises ou encore des territoires et les aider à intégrer concrètement les enjeux climatiques dans leurs activités. I4CE est une association d'intérêt général, à but non lucratif, fondée par la Caisse des Dépôts et l'Agence Française de Développement.

Table des matières

APERÇU GÉNÉRAL	2	3. DÉPENSES BUDGÉTAIRES	18
Le budget : un moment important pour le climat	2	153 dépenses liées au climat, pour un total de 22,8 milliards d'euros	18
Plus de 250 mesures à mettre sur le radar	2	17,3 milliards de dépenses favorables au climat	23
Le budget de l'État est-il aligné avec l'Accord de Paris ?	2	1,5 milliard de dépenses défavorables au climat	23
20 milliards d'euros pour financer la transition bas-carbone	3	Chèque énergie : une mesure sociale nécessaire... mais qui doit être transitoire	24
17 milliards de dépenses défavorables au climat	3	Mieux identifier et faire évoluer les dépenses de fonctionnement de l'État	24
10 milliards d'euros d'impôts au nom du climat	3	Un manque de données pour bien analyser les dépenses de l'État	25
De nombreuses initiatives pour la « budgétisation verte »	4		
Favorable ou défavorable au climat : des choix nécessairement discutables	4	4. DÉPENSES FISCALES	26
A vos commentaires	4	77 niches liées au climat, pour un total de 19 milliards d'euros	26
		2,9 milliards de dépenses fiscales favorables au climat	26
1. MÉTHODOLOGIE	6	15,9 milliards d'euros de dépenses fiscales défavorables au climat	26
Périmètre du budget analysé	6	Deux tiers des dépenses fiscales défavorables concentrées dans 4 niches	26
Qu'est-ce qu'une mesure budgétaire <i>liée au climat</i> ?	7	Le défi de la réforme des niches défavorables au climat	28
Comment définir si une mesure budgétaire est <i>favorable</i> ou <i>défavorable</i> au climat ?	7	Une multiplicité de taux d'imposition qui interpelle	28
		Un manque de transparence sur les dépenses fiscales	29
2. IMPÔTS	9		
25 impôts liés au climat, pour un total de 53 milliards d'euros	9		
43 milliards d'impôts favorables au climat, mais seulement 10 milliards au nom du climat	9		
Des impôts à l'effet ambigu	12		
45 % des recettes sont affectées au budget général de l'État	13		
Des taux et des assiettes très divers, une cohérence à renforcer	13		
Fiscalité sur les véhicules et les carburants : une fabrique à prisonniers énergétiques ?	16		

Aperçu général

Le budget : un moment important pour le climat

Le vote du budget de l'État, examiné en ce moment à l'Assemblée nationale, est un moment clé pour la lutte contre le dérèglement climatique. L'État lève chaque année en France plusieurs centaines de milliards d'impôts divers - environ un quart du PIB national - et en dépense mécaniquement autant, voire un peu plus. Mettre le budget et la fiscalité en cohérence avec l'objectif national de neutralité carbone, c'est donc faire un énorme pas en avant dans la lutte nationale contre le dérèglement climatique.

Mais le chantier est vaste. Améliorer les aides aux ménages pour la transition bas carbone, réformer les niches fiscales sur les carburants, verdir la fiscalité... Il ne s'agit plus de se limiter aux quelques mesures phares, aussi importantes soient-elles, sur lesquelles le débat politique a tendance à se concentrer, à l'image de la taxe carbone ou de l'exonération pour le kérosène des avions. Il faut connaître, et reconnaître, l'ensemble des mesures budgétaires qui ont une influence sur les émissions de gaz à effet de serre de la France. Cette étude ambitionne donc d'analyser tout le budget français au prisme de ses impacts sur le climat.

L'Institut de l'économie pour le climat (I4CE) propose ici une évaluation climat à 360° du budget de l'État, hors sécurité sociale. Plus de 250 mesures budgétaires sont identifiées ; dépenses, niches fiscales, impôts, toutes ont une influence significative, à la hausse ou à la baisse, sur les émissions nationales de gaz à effet de serre. Certaines d'entre elles sont directement issues des efforts de l'État pour réduire les émissions, et ont été créées dans ce but ; cependant, pour la plus grande part, il s'agit de mesures visant initialement un autre objectif principal, ce qui rend d'autant plus nécessaire l'identification de leur effet sur le climat.

I4CE a également identifié des mesures pour lesquelles, faute de données, il est difficile d'apprécier l'impact sur le climat. C'est par exemple le cas du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou du crédit d'impôt pour la recherche (CIR), qui représentent à eux seuls 25 milliards d'euros. Le chiffre de 250 mesures est donc une fourchette basse.

Plus de 250 mesures à mettre sur le radar

Toutes les mesures que nous avons recensées méritent d'être sur le radar des responsables politiques, de l'administration, ou encore des ONG, même si certaines se comptent en milliards et d'autres seulement en millions. Pour leur faciliter la tâche, ce document en liste la majorité. Toutes seront disponibles sur notre site internet.

Ce document apporte aussi des éléments de réponse à plusieurs questions qui ont émergé avec le mouvement des gilets jaunes : combien l'État dépense-t-il pour aider les ménages et les entreprises à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre ? Combien l'État prélève-t-il au nom du climat ? Et qui est exonéré de cet effort fiscal ?

Le budget de l'État est-il aligné avec l'Accord de Paris ?

Quant à savoir si le budget actuel de l'État est suffisant pour atteindre la neutralité carbone, on ne peut répondre à cette question avec un seul chiffre ou un indicateur unique. Ce qu'on peut affirmer, sur la base de cette étude, c'est qu'il existe 17 milliards de mesures défavorables au climat, en particulier de nombreuses niches sur la taxation des produits pétroliers. Elles devront progressivement être réformées. Les dépenses et les niches fiscales favorables au climat, quant à elles, représentent 20 milliards. Cet effort devra très probablement augmenter à l'avenir. Enfin, on observe que 7 % des impôts analysés sont favorables au climat : une part non négligeable, mais qui devrait être amenée à croître à moyen terme, avec ou sans taxe carbone, avec ou sans augmentation des prélèvements obligatoires.

20 milliards d'euros pour financer la transition bas-carbone

A travers son budget, l'État dépense 17 milliards d'euros pour financer la transition bas carbone, auxquels s'ajoutent 3 milliards sous forme de niches fiscales. La majorité de cet argent permet de soutenir la rénovation énergétique des bâtiments, le développement des énergies renouvelables ou des mobilités durables ou la recherche sur la lutte contre le réchauffement climatique.

20 milliards, est-ce suffisant ? Probablement pas, si l'on en croit l'édition 2019 du Panorama des financements climat d'I4CE : avec leur modèle actuel de financement de la transition, les pouvoirs publics dans leur ensemble devront mobiliser annuellement 7 à 9 milliards d'euros supplémentaires d'ici la fin du quinquennat. Et ce chiffre ne concerne que la seule composante « investissement » des dépenses publiques. L'État devra donc consacrer davantage de moyens à la lutte contre le dérèglement climatique. Par ailleurs, il ne faut pas seulement faire plus, il faut aussi faire mieux ; au-delà des seuls montants financiers, l'efficacité des divers dispositifs d'incitation publique doit être constamment interrogée et réévaluée au regard des objectifs climatiques nationaux.

17 milliards de dépenses défavorables au climat

De nombreux secteurs bénéficient de taux réduits de taxe sur les énergies fossiles et ces niches fiscales ne sont pas toujours justifiées ou évaluées. On estime à 16 milliards la somme des dépenses fiscales défavorables au climat. A elles seules, quatre niches impliquent que 25 % des émissions françaises sont peu ou pas taxées : l'exonération sur le kérosène des avions, les taux réduits pour les poids lourds, pour le gazole non routier, et pour le gazole routier par rapport à l'essence.

Pour réduire les émissions de gaz à effet de serre et répondre au sentiment d'injustice sur la taxation de l'énergie en France, ces niches devront être progressivement réformées. Une question doit dès lors être résolue : comment aider différemment les secteurs et les ménages vulnérables, sans avoir recours à des exonérations de taxe sur les énergies fossiles ?

Outre les niches fiscales, l'État dépense directement un milliard d'euros pour des actions qui augmentent les émissions de gaz à effet de serre. Ce sont avant tout des dépenses de fonctionnement : l'État est un consommateur, entre autres, de carburants. Comme les ménages et les entreprises, il va devoir faire sa transition. C'est un enjeu

d'exemplarité et une nécessité pour atteindre la neutralité carbone. Cette transition prendra du temps : l'armée ne trouvera pas du jour au lendemain des alternatives au kérosène pour ses avions. Mais comme les autres, l'État devra réduire drastiquement ses propres émissions de gaz à effet de serre, et donc ses dépenses de fonctionnement défavorables au climat. Certaines de ces dépenses sont présentées ici, mais elles sont très probablement sous-évaluées du fait d'un manque de données disponibles.

10 milliards d'euros d'impôts au nom du climat

Les recettes de la « taxe carbone » – ou plus précisément de la composante carbone des différentes taxes sur les énergies fossiles – sont d'environ 8 milliards par an. A cela s'ajoutent d'autres impôts dont les taux sont totalement ou partiellement indexés sur les émissions de carbone. En tout, les impôts prélevés au nom du climat génèrent de l'ordre de 10 milliards de recettes.

Cependant, pour avoir une vision globale de la fiscalité de l'État qui incite à la réduction des émissions, il faut aussi prendre en compte de nombreux autres impôts : créés avec d'autres intentions que le climat, en premier lieu pour augmenter les recettes fiscales, ils sont néanmoins une incitation à réduire les émissions, à l'image de la taxation des carburants. Ces impôts sont favorables au climat eux aussi, et leurs recettes sont estimées à 33 milliards. Au total, il y a donc 43 milliards d'impôts qui incitent à réduire les émissions. Cela représente 7 % des impôts en France, hors cotisations sociales. Ces 43 milliards vont pour une moitié au budget général de l'État, le reste va aux collectivités locales ou à des comptes d'affectation spéciale et des opérateurs de l'État qui soutiennent la transition bas carbone.

Notons ici une particularité des impôts en France sur les transports routiers. Moins de 10 % de la fiscalité pèse sur l'achat du véhicule, le reste portant sur son utilisation, surtout via la taxation des carburants. L'État dissuade donc peu l'achat de voitures gourmandes en carburant, puis taxe leur utilisation. Un rééquilibrage semble nécessaire pour éviter de créer des « prisonniers énergétiques » dans le secteur des transports.

De nombreuses initiatives pour la « budgétisation verte »

L'administration rend publique une masse impressionnante de données sur le budget et le climat, mais celles-ci sont éparpillées dans de nombreux documents budgétaires. Et comme I4CE, l'administration travaille actuellement au rassemblement de ces données pour donner un aperçu global des impacts du budget sur le climat et, au-delà, sur la transition écologique. A l'heure où nous écrivons ces lignes, l'Inspection Générale des Finances et le Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable s'appêtent à sortir un premier rapport sur l'évaluation environnementale du budget 2019 de la France. Bercy et le MTES quant à eux sortiront très prochainement un « jaune budgétaire » qui analyse les impacts environnementaux du projet de loi de finances 2020 ; cette analyse ne couvre cependant pas les dépenses défavorables au climat.

Cette multiplicité de travaux est une bonne nouvelle : collecter tant de données et essayer de les classer en fonction de leur impact sur le climat est un grand défi. Il est heureux que plusieurs équipes – appartenant à l'appareil d'État ou indépendantes – s'attellent à cette tâche et convergent progressivement. Cela permettra à la France de rester à la pointe de la « budgétisation verte », une dynamique qu'elle a insufflée en lançant le « *Paris collaborative on Green Budgeting* » avec l'OCDE et le Mexique lors du *One Planet Summit* fin 2017. Une dynamique entretenue par le Premier ministre Edouard Philippe lors du premier Conseil de défense écologique en mai 2019, et par les parlementaires qui ont encore récemment appelé, dans la dernière loi énergie-climat, à plus de transparence sur l'incidence climatique du budget de la France.

Favorable ou défavorable au climat : des choix nécessairement discutables

Notre classification des mesures budgétaires en favorable ou défavorable au climat est discutable. Autant que possible, c'est la Stratégie nationale bas-carbone de la France (SNBC) qui nous a servi de marqueur et de référence. Mais certains de ces choix ne manqueront pas d'être discutés.

Parmi les points les moins consensuels, à défaut d'être les plus importants budgétairement parlant, citons le nucléaire, classé comme favorable au climat. Nous ne prenons en compte que ses effets sur les émissions de gaz à effet de serre et laissons de côté d'autres considérations tout aussi légitimes. Citons aussi les impôts sur l'électricité, considérés comme ni favorables, ni défavorables au climat, mais ambigus, car taxer l'électricité encourage l'efficacité énergétique et la sobriété mais décourage l'électrification des usages. Enfin, les dépenses publiques dans les routes sont considérées comme neutres pour le climat car il s'agit surtout dans les faits d'investissements pour la sécurité routière.

A défaut de pouvoir proposer une classification qui convienne à tous, nous avons pris le parti d'être le plus transparents possible. Les mesures les plus discutables et leurs montants ont été explicités autant que possible dans le rapport, afin que chacun puisse refaire ses propres calculs.

A vos commentaires

Le travail d'évaluation climat du budget mené par I4CE présente certainement des oublis ou des erreurs. En particulier certains impôts, certaines dépenses, certaines niches fiscales ont pu nous échapper. N'hésitez donc pas à nous faire vos retours : budgetclimat@i4ce.org

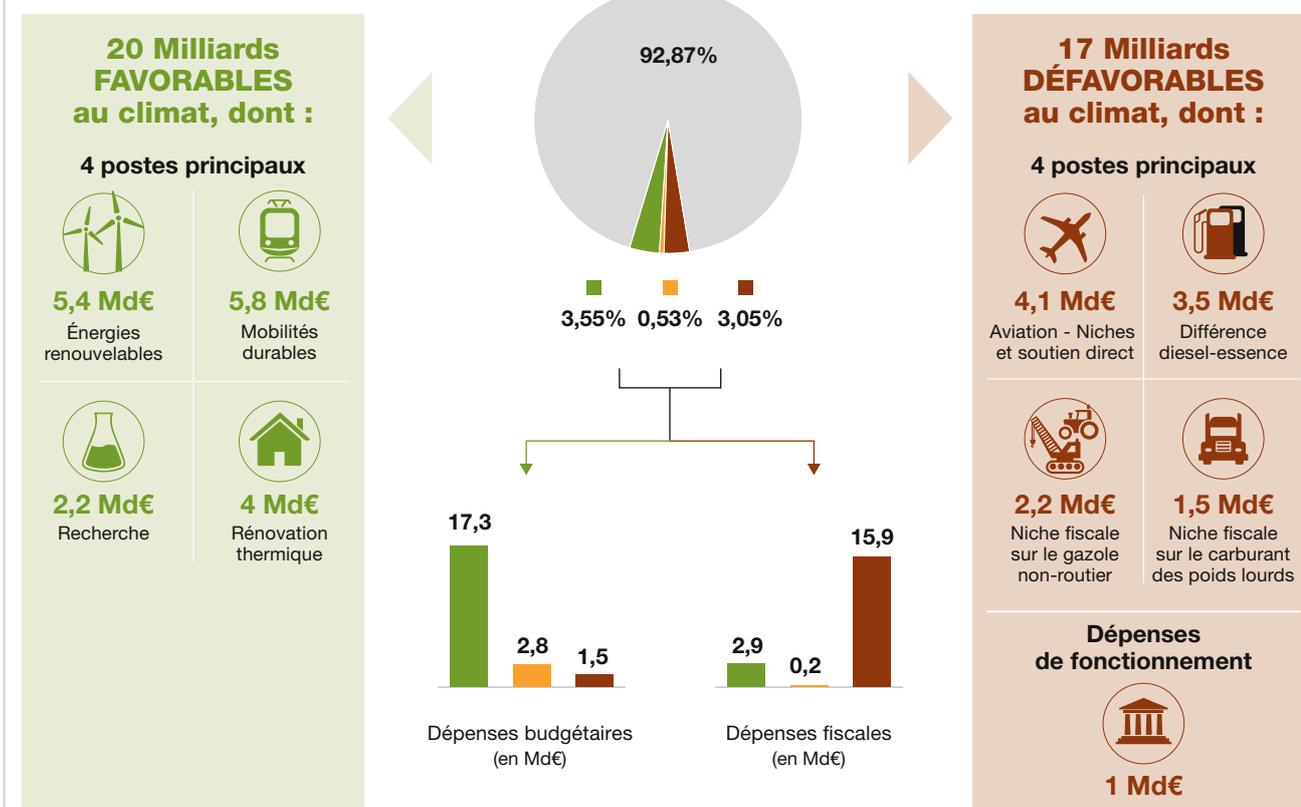
Plus de
250
MESURES
BUDGÉTAIRES

- Neutre
- Favorable au climat
- Ambigu
- Défavorable au climat



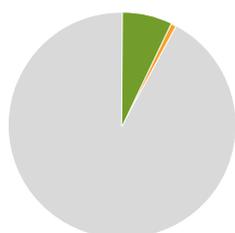
influencent les émissions
de gaz à effet de serre

DÉPENSES DE L'ÉTAT



@I4CE

IMPÔTS



7% 1% 92%

10 MILLIARDS D'IMPÔTS AU NOM DU CLIMAT

8 Md€ + **2 Md€**

Composante carbone de la taxation des carburants

Parts carbone sur 5 autres impôts

33 Md€
d'impôts non indexés sur le carbone incitent aussi à réduire les émissions

au total,
7% des impôts
sont favorables au climat (hors cotisations sociales), soit **43 Mds€**

@I4CE

Données : loi de finances 2019

1. Méthodologie

Périmètre du budget analysé

Le projet de loi de finances pour 2020 n'étant pas encore public, les données publiées dans ce rapport concernent le budget 2019. Elles sont issues du projet de loi de finances et de la loi de finances initiale pour 2019, et de divers rapports de la Cour des comptes, du Ministère de la transition écologique et solidaire et de l'Inspection générale des finances. Nos données ne prennent pas en compte les réformes annoncées pour 2020, telles que la modification du Crédit d'impôt pour la transition écologique (CITE) ou de certaines niches fiscales sur l'énergie. Si ce travail nécessite donc une mise à jour, il n'en demeure pas moins que l'écrasante majorité des mesures budgétaires inventoriées ici seront prolongées l'année prochaine et que leur coût ne devrait pas évoluer radicalement. Quand nous en avons connaissance, nous mentionnons les réformes envisagées pour 2020.

Dans cet exercice, nous avons choisi de rester au plus près du périmètre du budget de l'État tel qu'il est voté au Parlement dans le cadre de la loi de finances. Cela n'inclut pas la loi de financement de la sécurité sociale.

Impôts. L'ensemble des impôts a été intégré à l'analyse, qu'ils financent le budget général de l'État, les comptes d'affectation spéciale, les collectivités territoriales, l'Union européenne ou encore des opérateurs de l'État comme l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS) ou le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA). Les cotisations sociales ne sont pas étudiées ici, ni les emprunts qui servent à financer le déficit budgétaire.

Nous avons pris le parti d'inclure les impôts mais d'exclure les taxes et les redevances (ainsi que les dépenses qui leur sont associées). Les termes d'impôt, taxe et redevance recouvrent des notions différentes du point de vue juridique. Les impôts comme l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés ne sont liés à aucune contrepartie directe. A l'inverse, les taxes et redevances sont directement liées à une contrepartie pour l'entreprise. C'est par exemple le cas des taxes et redevances dont les entreprises d'aviation doivent s'acquitter pour utiliser des aéroports, et dont les recettes sont utilisées intégralement pour leur fournir des services précis : personnel de sécurité à l'aéroport, entretien des pistes d'atterrissage, etc. Il convient ici de se méfier du vocabulaire courant, parfois trompeur par rapport à la définition juridique de ces termes : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et les taxes sur les carburants sont des impôts du point de vue juridique, et non des taxes.

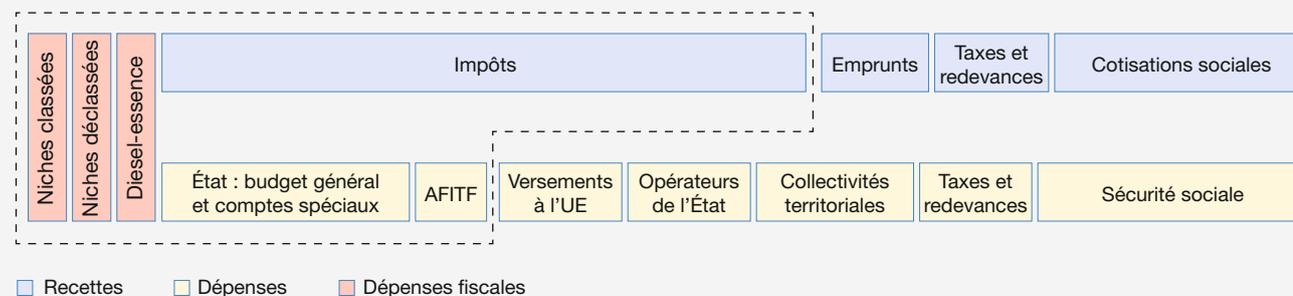
Dépenses. Toutes les dépenses du budget général ont été incluses dans cette analyse, ainsi que celles des comptes d'affectation spéciale. Ce faisant, seules les dépenses des opérateurs de l'État correspondant à des financements votés en loi de finances sont prises en compte : les dépenses associées à d'autres sources de revenus de ces opérateurs ne sont pas considérées. La seule exception concerne l'AFITF, dont l'intégralité des dépenses a été incluse. Les dépenses liées à la mécanique de l'impôt (avances de fonds, restitutions d'excédents), au paiement de la charge de la dette, aux transferts aux collectivités territoriales ou à l'Union européenne et les dépenses issues de fonds de concours¹ et d'attributions de produits ne sont pas prises en compte, pas plus que l'activité de l'État actionnaire via ses participations dans des entreprises. Les dépenses liées à des remboursements d'impôt sont traitées avec les dépenses fiscales.

Dépenses fiscales. Afin d'encourager certains comportements ou choix d'investissement, ou afin de favoriser certains secteurs économiques, l'État octroie des avantages fiscaux à certains contribuables (entreprises, particuliers, associations, ...). Ces niches fiscales induisent un écart par rapport à un taux « de référence » de taxe, qu'on qualifie de norme fiscale. Ces niches génèrent aussi un manque à gagner, dit « dépense fiscale », pour l'État. Cette étude analyse toutes les dépenses fiscales dites « classées », c'est-à-dire présentes dans l'évaluation du projet de loi de finances. Elle inclut également les dépenses fiscales dites « déclassées », c'est-à-dire celles qui ont été considérées par le passé comme dépenses fiscales mais qui sont aujourd'hui considérées comme la norme. En effet, la norme fiscale n'est pas intangible : par exemple, l'exemption de taxe sur les produits pétroliers dont bénéficie le transport aérien était classée comme dépense fiscale jusqu'en 2009, avant d'être déclassée par l'administration qui a choisi comme nouvelle norme fiscale l'absence de taxe. D'autres mesures ne sont pas répertoriées par l'administration comme dépenses fiscales, ni classées ni déclassées, alors même qu'elles présentent un avantage fiscal pour le bénéficiaire. C'est par exemple le cas des taux réduits de TVA sur les billets d'avion. Peu de données sont disponibles sur ces mesures et sur leur coût. Elles n'ont donc pas pu être analysées ici, à l'exception du différentiel de taxation entre le gazole et l'essence.

Comme cette étude est restreinte à l'analyse budgétaire des lois de finances, elle n'inclut pas les certificats d'économie d'énergie (CEE) qui représentent 1,8 milliard.

¹ Les fonds de concours correspondent à des versements effectués par des personnes morales ou physiques. Ces ressources abondent le budget général, mais ne sont pas votées au Parlement car l'État a l'obligation de respecter la volonté de la partie versante en termes d'attribution des fonds. Ils sont donc reproduits dans les documents budgétaires à titre uniquement indicatif. A titre d'exemple, 966 millions des dépenses de l'Agence de financement des infrastructures de France ont transité en 2019 par ce biais sur un budget total de 2,5 milliards. Seuls les fonds de concours AFITF ont été pris en compte dans cette étude.

PÉRIMÈTRE RETENU POUR CETTE ANALYSE



Attention : la longueur des barres n'est pas proportionnelle aux montants financiers réels.

@IACE

Qu'est-ce qu'une mesure budgétaire liée au climat ?

Dans ce travail, nous recensons les impôts, les dépenses et les dépenses fiscales qui ont une influence significative sur les émissions de gaz à effet de serre, à la hausse ou à la baisse. Pour fluidifier le propos, nous utiliserons dans ce rapport la formule de recette ou dépense « *liée au climat* ».

Avec cette approche, ce n'est pas l'intention de l'impôt ou de la dépense qui compte, mais bien son effet. Par exemple, nous considérons que tous les impôts sur les carburants sont liés au climat puisqu'ils créent une incitation à réduire les émissions. Nous ne prenons pas seulement en compte la composante carbone de ces impôts, composante qui a, elle, été créée avec un objectif environnemental. Faire l'inventaire de toutes les recettes et dépenses ayant un effet sur le climat, sans préjuger de leur intention, permet d'avoir une vision plus globale de tous les canaux par lesquels le budget de l'État influence les émissions.

Cette étude porte uniquement sur les liens avec les émissions de gaz à effet de serre. L'adaptation au dérèglement climatique n'est pas traitée ici. Les autres enjeux environnementaux (eau, usages des sols...), sanitaires (pollution de l'air) ou sociaux (justice et redistribution) ne sont pas non plus étudiés. Nous pouvons donc qualifier certaines actions ou technologies comme favorables au climat, même si elles ont des effets non négligeables sur d'autres critères environnementaux. De même, des mesures d'aide aux ménages ou aux entreprises peuvent être classées comme défavorables au climat même si elles s'avèrent utiles d'un point de vue économique ou social.

Comment définir si une mesure budgétaire est favorable ou défavorable au climat ?

Une mesure budgétaire – impôt, dépense ou dépense fiscale – est considérée comme favorable au climat si elle incite à réduire les émissions de gaz à effet de serre, une fois pris en compte les effets de substitution avec les alternatives. L'idée d'alternative est importante : un véhicule électrique mis sur le marché aujourd'hui émet des gaz à effet de serre pendant sa production, et l'électricité qu'il consomme en émet aussi ; mais ces émissions sont très largement inférieures à celles d'un véhicule thermique équivalent. De façon symétrique, une mesure budgétaire est considérée défavorable au climat si elle incite à augmenter les émissions de gaz à effet de serre, une fois pris en compte les effets de substitution avec les alternatives.

Notons que parmi les mesures favorables au climat, toutes ne sont pas suffisantes pour s'aligner sur les trajectoires identifiées par la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC). Par exemple, les transports en commun (bus, train) roulant au diesel permettent de réduire les émissions, mais sont incompatibles avec une France à zéro émissions nettes ; or leur durée de vie est importante. De telles mesures représentent 484 millions pour les dépenses budgétaires, 319 millions pour les dépenses fiscales. Cependant, pour des raisons de lisibilité, ce rapport agrège par la suite les catégories « favorable, mais non compatible 2°C » et « compatible 2°C » dans une seule catégorie « favorable au climat ».

Certaines mesures peuvent avoir aussi plusieurs effets contraires sur les émissions de gaz à effet de serre, sans qu'il ait été possible à ce stade de trancher de façon univoque quant à leur bilan net. D'autres mesures pourraient être favorables au climat, mais uniquement sous réserve que d'autres mesures complémentaires soient prises. C'est par

exemple le cas des véhicules au gaz, qui ne permettront de réduire significativement les émissions que si le gaz qu'ils consomment est renouvelable (méthanisation, Power-to-Gas). Toutes ces mesures sont qualifiées d'« ambiguës ».

Une majorité des mesures budgétaires n'a pas d'effet significatif sur le climat, comme par exemple les salaires des professeurs de mathématiques, le versement des pensions, etc. On parlera alors de mesures neutres.

Enfin, il existe de nombreuses mesures sur lesquelles il n'y a pas suffisamment de données pour qualifier leur impact climat, à l'image du Crédit d'impôt recherche ou des participations financières de l'État. On sait pourtant qu'une fraction de ces mesures a une influence sur les émissions de gaz à effet de serre. Nous les avons pour l'instant classées en neutre, en attendant d'avoir plus d'informations.

PALETTE CLIMATIQUE POUR L'ÉVALUATION DU BUDGET

	Critère	Exemples
 Favorable au climat	<ul style="list-style-type: none"> Mesures qui incitent à réduire les émissions 	<ul style="list-style-type: none"> Aide à la rénovation énergétique performante des logements Aide à l'acquisition de véhicule électrique
 Ambigu	<ul style="list-style-type: none"> Mesures dont les effets sont équivoques ou vont dépendre d'autres orientations stratégiques ou d'avancées technologiques 	<ul style="list-style-type: none"> Incitation à la consommation d'électricité Soutien aux véhicules au gaz, qui sont favorables sous réserve que le bio-méthane se développe
 Défavorable au climat	<ul style="list-style-type: none"> Mesures qui augmentent les émissions 	<ul style="list-style-type: none"> Taux réduit de taxation pour les carburants fossiles des véhicules individuels Dépenses de carburants fossiles de l'État
 Neutre	<ul style="list-style-type: none"> Mesures qui n'ont pas d'impact climatique direct ou dont l'impact n'est pas évaluable faute de données 	<ul style="list-style-type: none"> Enseignement des mathématiques Crédit impôt recherche Pensions versées par l'État

@I4CE

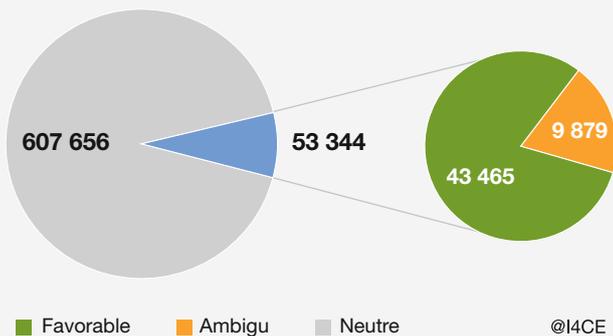
2. Impôts

25 impôts liés au climat, pour un total de 53 milliards d'euros

Nous identifions 25 impôts liés au climat, c'est-à-dire ayant une influence significative sur les émissions de gaz à effet de serre de la France. Ils génèrent 53 milliards de recettes, soit 8 % des impôts votés en loi de finances. Notons qu'en prenant en compte la TVA qui s'ajoute à ces impôts², le montant total des recettes serait estimé à 64 milliards.

La majorité de ces impôts sont favorables au climat : les recettes des impôts favorables représentent 81 % des recettes liées au climat. Aucun impôt n'a été identifié comme défavorable au climat. Les 19 % restants regroupent des impôts ayant un effet ambigu sur les émissions.

IMPÔTS (millions €)



43 milliards d'impôts favorables au climat, mais seulement 10 milliards au nom du climat

Les impôts favorables au climat génèrent 43 milliards de recettes. Il s'agit en grande partie d'impôts sur les énergies fossiles et sur les véhicules. Concernant les énergies fossiles, le principal impôt est la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, ou TICPE, qui s'applique à l'ensemble des produits pétroliers utilisés comme carburants, combustibles de chauffage et agrocarburants. La TICPE génère à elle seule 33 milliards de recettes, soit 62 % des impôts liés au climat. Viennent ensuite la Taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel, ou TICGN (2,8 milliards), la taxe sur les mises à disposition de produits pétroliers pour le stockage stratégique (377 millions) et la taxe spéciale sur les carburants qui remplace la TICPE dans les départements d'Outre-Mer (333 millions).

Concernant les véhicules, il existe de nombreux impôts qui incitent à réduire les émissions, à commencer par la taxe sur les certificats d'immatriculation, dite aussi taxe carte grise, et ses 2,3 milliards de recettes affectées aux régions. Citons aussi, par ordre d'importance, la taxe sur les conventions d'assurance automobile qui prélève 18 % des sommes perçues par les assureurs (1 milliard) ; la taxe sur les véhicules de sociétés (662 millions) ; le malus automobile instauré en 2008 pour pénaliser l'achat de voitures neuves polluantes et qui finance le bonus automobile et la prime à la casse (610 millions) ; la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes assise sur le nombre de kilomètres parcourus par les usagers (528 millions).

Les 43 milliards d'impôts favorables au climat ne doivent pas être confondus avec des recettes prélevées au nom du climat. La plupart de ces impôts n'ont pas été créés dans le but de réduire les émissions de gaz à effet de serre, et ils ne sont pas indexés sur les émissions de carbone.

Seuls deux impôts sont indexés uniquement sur les émissions de carbone, avec l'objectif explicite de réduire les émissions : le malus automobile et la taxe annuelle sur les véhicules polluants, qui sanctionne les véhicules fortement émetteurs de carbone d'un prélèvement annuel de 160 euros par véhicule. Cependant, plusieurs autres impôts existants ont été partiellement indexés sur le carbone. Du côté des énergies fossiles, la TICPE, la TICGN et la TICC sur le charbon intègrent une composante carbone depuis 2014, composante qui est aujourd'hui de 44,6 €/tCO₂ soit environ 10 c€/L pour l'essence ; les recettes liées à cette seule composante carbone atteignent environ 8 milliards en 2018. Dans les transports, la taxe sur les certificats d'immatriculation, celle sur les véhicules de société et celle sur les voitures de sport puissantes intègrent les émissions de carbone dans leur barème, en plus de la puissance du véhicule. Ces impôts partiellement indexés représentent aujourd'hui la majorité des recettes sur le carbone, avec en premier lieu la composante carbone des taxes sur les énergies fossiles (8 milliards).

Au total, les recettes prélevées sur le carbone sont évaluées à environ 10 milliards. Ce montant est une estimation basée sur nos propres calculs : les recettes générées par les différentes indexations carbone d'impôts non exclusivement liés au climat n'apparaissent pas séparément dans les documents budgétaires. Même le montant de la composante carbone dans la TICPE, la TICGN et la TICC n'est pas indiqué. C'est le revers de la stratégie consistant à indexer partiellement sur le carbone des impôts existants plutôt que d'en créer de nouveaux : une perte de lisibilité et de transparence sur les recettes générées au nom du climat. Plusieurs améliorations seraient envisageables pour accroître cette lisibilité : créer une comptabilité séparée pour chaque sous-objectif d'un impôt, ou bien séparer cet impôt en plusieurs impôts distincts.

² Comme la TVA s'ajoute à tous les impôts (sauf de rares exceptions), tout nouvel impôt génère une recette supplémentaire de TVA. Par exemple, augmenter les taxes sur les carburants de 1 c€/L revient à augmenter les prélèvements totaux sur les carburants de 1,2 c€/L : 1 c€/L pour la taxe sur les carburants et 0,2 c€/L de TVA supplémentaire. Pour étudier toutes les incitations générées par la fiscalité (i.e. les déformations des prix relatifs), cette TVA supplémentaire doit être incluse dans l'analyse.

MONTANT DES RECETTES INDEXÉES PARTIELLEMENT OU ENTIÈREMENT SUR LE CARBONE

	Montant total (millions €)	Montant prélevé sur le carbone (millions €)
TICPE, TICGN, TICC	33 352	8 000 (e)
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules pour les régions	2 377	800 (e)
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	662	500 (e)
Malus automobile	610	610
Taxe sur les voitures puissantes	15	15
Taxe annuelle sur les véhicules polluants	13	13
Total	37 029	9 938

(e) : Estimation I4CE

@I4CE

LISTE DES IMPÔTS FAVORABLES AU CLIMAT

IMPÔT	Montant 2019 PLF (millions €)
Taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE)	33 352
Taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN)	2 838
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules pour les régions	2 377
Taxe sur les conventions d'assurance automobile	1 059
Taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés (TVS)	662
Malus automobile	610
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	528
Quotas de carbone du marché européen	526
Taxe sur les mises à disposition de produits pétroliers pour le stockage stratégique	377
Taxe spéciale sur les carburants dans les DOM	333
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	218
Taxe spéciale sur les véhicules routiers (taxe à l'essieu)	185
Taxe générale sur les activités polluantes - Prélèvement sur les carburants.	176
Taxe sur les certificats d'immatriculation pour la formation professionnelle	62
Droit annuel de francisation et de navigation	42
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime	37
Revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine	32
Taxe intérieure de consommation sur les houilles, lignites et cokes (TICC)	15
Taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation pour les voitures puissantes	15
Taxe annuelle sur les véhicules les plus polluants	13
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime sur les passagers embarqués	7
TOTAL HORS TVA	43 465
TVA supplémentaire liée à ces prélèvements (+20 %)	8 693
TOTAL AVEC TVA	52 158

@I4CE

LISTE DES IMPÔTS AYANT UN EFFET AMBIGU SUR LE CLIMAT

IMPÔT	Montant 2019 PLF (millions €)
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)	7 884
Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE)	964
Taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TDCFE)	756
Imposition sur les pylônes	275
TOTAL HORS TVA	9 879
TVA supplémentaire liée à ces prélèvements (+20 %)	1 976
TOTAL AVEC TVA	11 855

@I4CE

Des impôts à l'effet ambigu

Certains impôts ont un effet sur les émissions de gaz à effet de serre, mais un effet ambigu. Il s'agit des différents impôts sur l'électricité : la Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE, 7,9 milliards), les taxes communales et départementales sur la consommation finale d'électricité (964 et 756 millions respectivement) et l'imposition sur les pylônes (275 millions). Taxer l'électricité incite à réduire la consommation d'énergie, mais crée une désincitation à électrifier les usages. Si l'électricité devenait entièrement décarbonée, une taxe sur ce vecteur serait contre-productive d'un point de vue climat. Les impôts sur l'électricité ont donc un effet net sur les émissions qui est difficile à déterminer de façon univoque.

Par ailleurs, l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) n'a pas pu être catégorisée faute de données désagrégées. En effet, le montant indiqué dans les documents budgétaires pour l'IFER (1,5 milliard) agrège en réalité huit impositions différentes, avec des assiettes variées : les éoliennes, les centrales nucléaires et les centrales thermiques, les installations gazières, le matériel ferroviaire, les équipements téléphoniques...

45 % des recettes sont affectées au budget général de l'État

Alors que l'administration fiscale évite au maximum d'affecter des impôts ailleurs qu'au budget général de l'État, il est intéressant de souligner que seulement 45 % des recettes des impôts liés au climat alimentent effectivement ce budget général. 33 % sont fléchées vers les collectivités territoriales, et 15 % vont à des comptes d'affectation spéciale (CAS) comme le CAS Transition énergétique, qui finance les services publics de l'énergie et notamment le soutien aux énergies renouvelables, ou encore comme le CAS Véhicules

propres, qui finance le bonus automobile et la prime à la casse grâce au malus. Enfin, 6 % des recettes sont allouées à des personnalités morales autres que l'État comme l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) ou encore les autorités organisatrices de la mobilité (AOM).

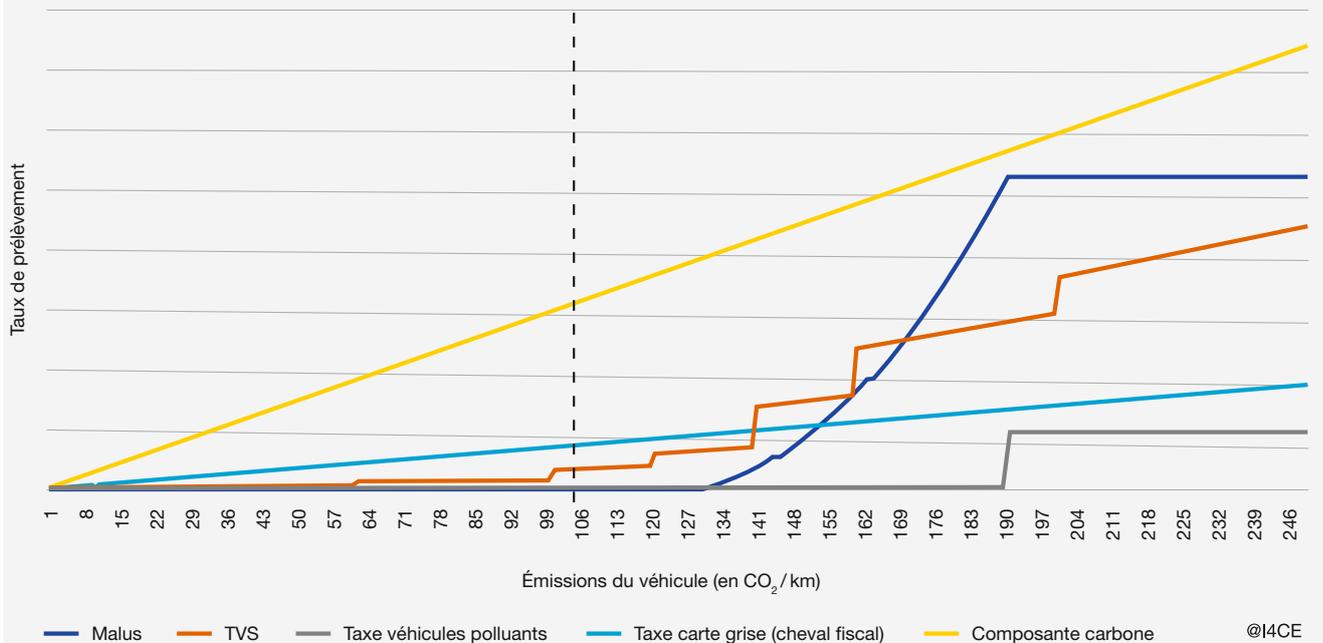
Notons en particulier qu'une part significative des recettes de la TICPE est fléchée vers les collectivités territoriales (départements et régions) et vers le CAS Transition énergétique.

Des taux et des assiettes très divers, une cohérence à renforcer

Comme il a été mentionné, peu d'impôts ont été créés spécifiquement pour le climat, mais plusieurs impôts existants ont intégré une composante carbone. Cette indexation carbone progressive s'est cependant faite en ordre dispersé : chaque impôt indexé sur le carbone semble avoir son propre taux. Le malus automobile pénalise les véhicules d'émissions supérieures à 117 gCO₂/km, avec une pente rapide à partir de ce seuil jusqu'à un plafonnement à 190 gCO₂/km. Il est ensuite prolongé par le malus pour les véhicules polluants, qui introduit une pénalité annuelle de 160 euros pour les véhicules émettant plus de 190 gCO₂/km. A l'inverse, la taxe sur les certificats d'immatriculation et la composante carbone de la TICPE sont directement proportionnelles aux émissions de CO₂. La taxe sur les véhicules de société quant à elle augmente par paliers successifs. Cette grande dispersion des taux et de leur progressivité est par ailleurs renforcée par les nombreuses exonérations qui multiplient encore davantage le nombre de taux effectifs (voir la partie sur les dépenses fiscales).

L'observation des taux actuels suggère quelques pistes d'action pour renforcer leur efficacité « climat ». Les taux en escalier de la taxe sur les véhicules de société et de la taxe sur les véhicules polluants génèrent des effets de seuil qui pourraient être aisément évités en lissant ces barèmes.

INDEXATION DU CARBONE DANS LES DIFFÉRENTS IMPÔTS CLIMAT DU VÉHICULE



Note : ce graphique regroupe des prélèvements annuels, des prélèvements uniques et d'autres dépendant des kilomètres parcourus ; il permet surtout de comparer les formes des différents impôts, pas leurs valeurs absolues, d'où l'absence de valeurs sur l'axe des ordonnées.

Le plafond du malus automobile et de la taxe sur les véhicules polluants revient à rendre gratuites les émissions de CO₂ au-delà de 190 gCO₂/km, ce qui pourrait être aisément évité. Par ailleurs, le malus automobile semble en retrait par rapport aux objectifs français et européens : il ne s'applique qu'aux véhicules émettant plus que 120 gCO₂/km, alors qu'un règlement européen a fixé l'objectif de 95 gCO₂/km d'ici 2021 pour les émissions moyennes des ventes de voitures particulières neuves.

D'autres améliorations peuvent venir d'un redéploiement de l'assiette de ces impôts. En particulier, on peut questionner le fait d'asseoir certaines taxes sur la puissance fiscale du véhicule, comme c'est le cas pour la taxe sur les certificats d'immatriculation et pour la taxe sur les voitures puissantes. La puissance fiscale est aujourd'hui définie en partie par la puissance du moteur et en partie par les émissions de CO₂ du véhicule.³ A travers la puissance du moteur, l'objectif est-il de taxer les effets néfastes sur le climat des émissions de carbone ou l'usure des routes liée au poids du véhicule ?

La puissance du véhicule semble ici un proxy imparfait de ces deux options. En ciblant l'assiette uniquement sur le carbone, il serait possible d'améliorer l'incitation à réduire les émissions sans augmenter le taux de prélèvement.

Fiscalité sur les véhicules et les carburants : une fabrique à prisonniers énergétiques ?

Sur l'ensemble de la durée de vie d'un véhicule, les impôts peuvent être classés en trois catégories : ceux qui opèrent au moment de la décision d'investir dans tel ou tel véhicule (ex : le bonus-malus), ceux qui portent sur les coûts variables (ex : les taxes sur les carburants) et ceux qui portent sur les coûts annuels fixes sans lien avec le carburant consommé (ex : la taxe sur les assurances, la taxe annuelle sur les véhicules polluants ou encore la taxe sur les véhicules de société). Les impôts qui interviennent dans ces différentes phases sont listés dans le tableau ci-dessous.

³ La puissance fiscale d'un véhicule est donnée par la formule : $Pf = \frac{CO_2}{45} + \left(\frac{P}{40}\right)^{1,6}$, où CO₂ représente les émissions de CO₂ en gramme par kilomètre, et P la puissance du moteur en kilowatts.

FISCALITÉ PORTANT SUR LES VÉHICULES PARTICULIERS, LIÉE AU CLIMAT

IMPÔT	Recettes pour 2019 (millions €)
Coûts variables (83 %)	27 328
TICPE*	26 800
Taxe autoroute	528
Coûts annuels fixes (7 %)	2 434
TVS	662
Taxe essieu	185
Taxe assurance auto	1 059
Concession autoroutes	528
Investissement (9 %)	3 049
Taxe carte grise véhicules	2 377
Taxe carte grise formation professionnelle	62
Malus auto	610
TOTAL (100 %)	32 811

@I4CE

* Ce montant de TICPE n'inclut que les recettes liées aux consommations de carburants dans les transports routiers, il exclut les autres utilisations (chauffage, industrie, aviation...). Cette estimation a été obtenue en multipliant les volumes de carburants consommés en 2017 par les taux de TICPE associés, pour estimer la part de TICPE provenant du gazole et de l'essence pour automobile.

Si l'on observe les incitations du point de vue des recettes de l'État, on peut noter que la majorité des prélèvements sur les véhicules portent sur les coûts variables : 27 milliards soit 83 % de l'ensemble des recettes portent sur les carburants. En comparaison, les impôts qui opèrent à l'investissement ne représentent que 9 % de ces recettes. La fiscalité ne décourage donc pas les consommateurs d'acheter des véhicules polluants, mais les taxe tout au long de la durée de vie de l'équipement⁴. Elle prépare les prisonniers énergétiques de demain.

Pour en donner une vision concrète, si l'on observe les taxes qui pèsent sur le SUV le plus vendu en 2018, le Peugeot Nouvelle 3008, dans version émettant 121 gCO₂/km, le malus automobile à l'achat est de 53 euros et la taxe carte grise de 323 euros, soit un total de 376 euros en 2019. En comparaison, l'ensemble des taxes sur les carburants représente plus de 4 200 euros sur une durée de vie de 9 ans et pour un kilométrage annuel moyen.

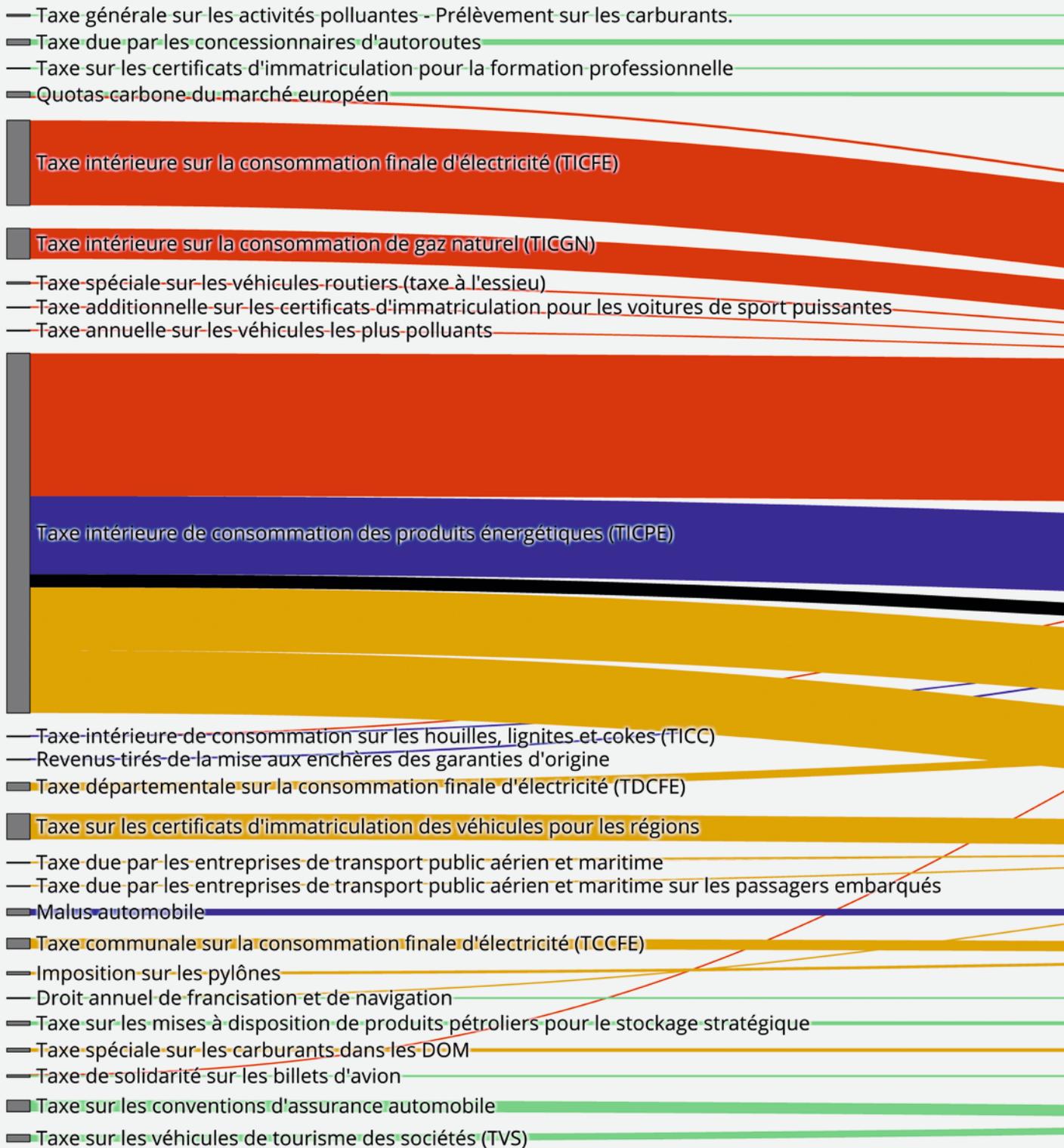
Accentuer les impôts à l'achat constitue une option intéressante pour limiter ces travers et renforcer l'ambition climatique de la France. L'idée n'est pas d'abandonner les taxes sur coûts variables, qui sont utiles pour agir sur le parc existant en incitant à réduire les déplacements et à augmenter le taux de remplissage des véhicules. Faire basculer intégralement les impôts sur l'achat conduirait également à créer une barrière d'accès au crédit qui deviendrait prohibitive. L'objectif est donc de chercher à rééquilibrer le système fiscal entre impôts à l'achat et impôts variables.

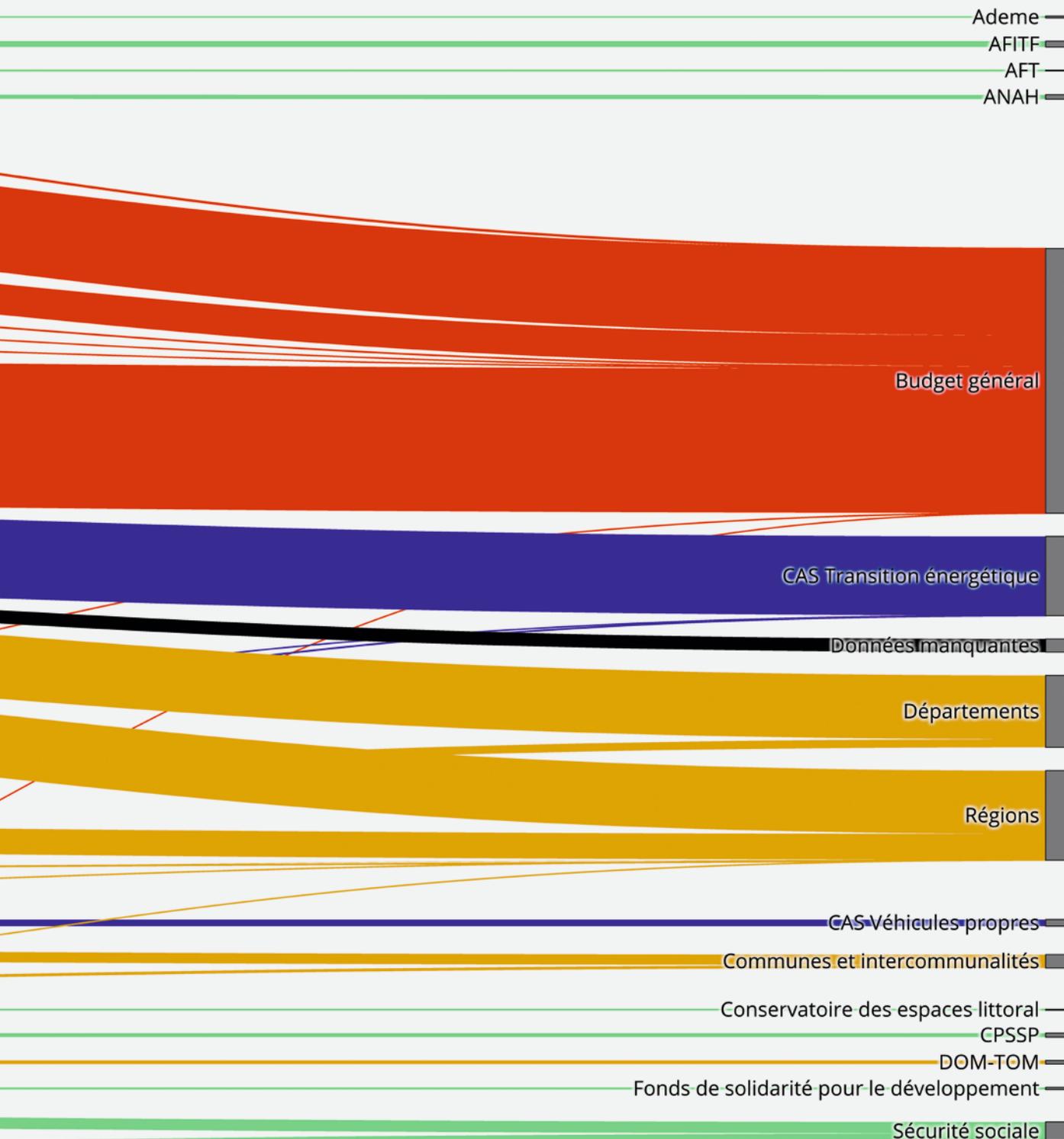
Le bonus-malus est un outil intéressant pour procéder à ce rééquilibrage. Non seulement il porte sur l'acte d'investissement, ce qui envoie un message clair et immédiat à l'acheteur, mais il est aussi bien accepté. Ses recettes sont en effet exclusivement utilisées pour abonder le bonus automobile et la prime à la conversion, ce qui participe à une transparence et une acceptabilité forte du dispositif. Ce renforcement du malus pourrait être opportunément intégré à la révision de son barème, suite à l'instauration des nouveaux protocoles d'évaluation des émissions créés pour répondre au *dieselgate*. Une attention particulière devra être portée à l'équité du bonus afin d'éviter que seuls les ménages les plus aisés puissent en bénéficier en pratique, par exemple en augmentant cette aide pour les ménages modestes.

4 Une taxation du prix des carburants entraîne également une incitation au moment de l'achat, puisque le ménage peut anticiper les prix des carburants ; mais celle-ci est généralement considérée comme moins incitative qu'une taxation au moment de l'achat, du fait de la forte préférence pour le présent des individus.

FLUX D'AFFECTATION DES IMPÔTS LIÉS AU CLIMAT, HORS TVA

Les couleurs reflètent la destination des recettes : **rouge** pour le budget général, **jaune** pour les collectivités territoriales, **bleu** pour les CAS et **vert** pour les autres personnalités morales. L'épaisseur des traits reflète le volume monétaire associé à chaque flux.





3. Dépenses budgétaires

153 dépenses liées au climat, pour un total de 22,8 milliards d'euros

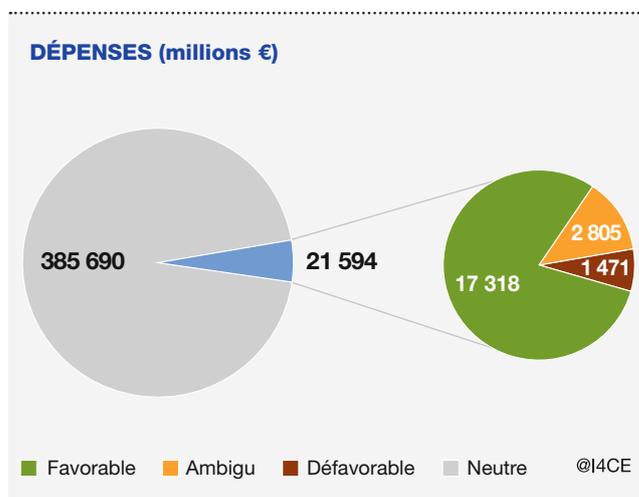
Parmi les 385 milliards de dépenses que nous avons pu effectivement catégoriser, 6 % d'entre elles ont une influence significative sur les émissions de gaz à effet de serre. Ces dépenses liées au climat représentent 24,5 milliards, et sont réparties dans 153 « actions »⁵ du budget de l'État.

Les dépenses favorables au climat sont majoritaires : elles représentent 17,3 milliards, soit 76 % des dépenses liées au climat. Avec 1,5 milliard, les dépenses défavorables représentent environ 7 % de ce volume.

Certaines dépenses de l'État sont classées « ambigües » pour le climat. C'est le cas de la péréquation tarifaire sur l'électricité, qui permet d'assurer un prix unique de l'électricité sur le territoire et coûte 1,6 milliard au budget de l'État. C'est aussi le cas de la majorité des dépenses associées au chèque énergie (voir plus bas) ; ces dépenses ambigües représentent un total de 2,8 milliards pour cette édition.

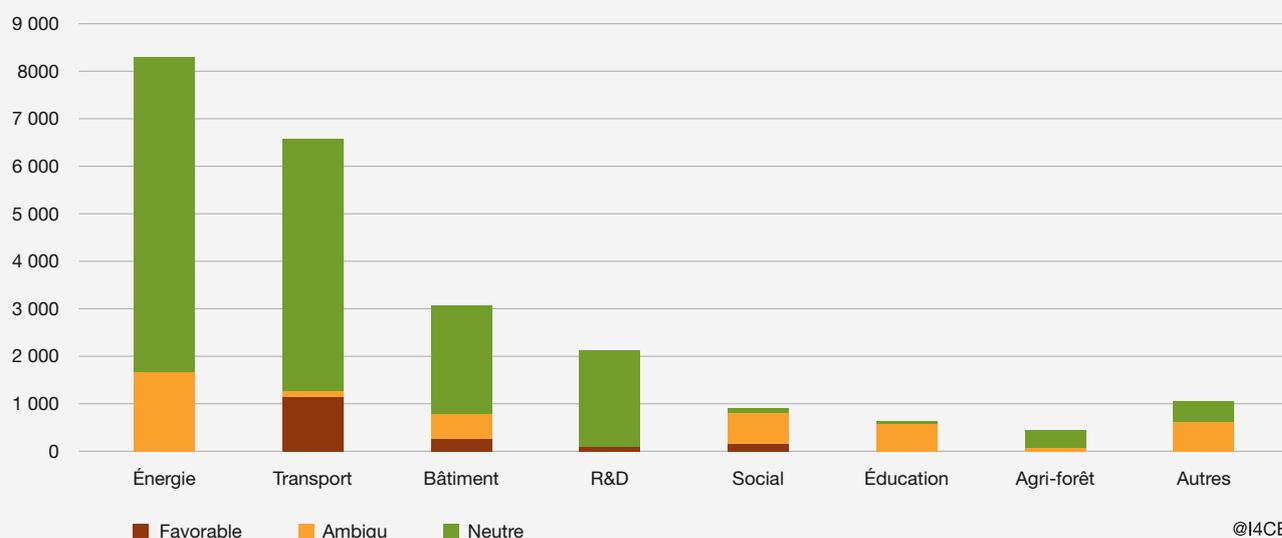
Les dépenses liées au climat se concentrent principalement dans deux secteurs :

- l'énergie : soutien aux énergies renouvelables, péréquation tarifaire pour l'électricité ;
- les transports : maintenance du réseau ferroviaire, subventions aux trains, aides à l'acquisition de véhicules propres, dépenses de carburant de l'État,



frais de déplacement. Les autres secteurs importants qui apparaissent sont le soutien à la recherche et la rénovation des bâtiments (rénovation des bâtiments publics et construction de bâtiments performants). Citons aussi les dépenses liées au climat dites « sociales », qui concernent essentiellement le chèque énergie, ainsi que les aides de l'ANAH (110 millions pour la part venant du budget général) et les allocations chauffage pour les anciens mineurs.

DÉSAGRÉGATION DES DÉPENSES LIÉES AU CLIMAT PAR GRANDS SECTEURS (millions €)



5 En 2019, les dépenses budgétaires se divisent en 45 missions budgétaires et comptes d'affectation spéciale : enseignement scolaire, pensions, défense, recherche et enseignement supérieur, écologie, etc. Ces 45 missions se déclinent elles-mêmes en 124 programmes et 575 actions. Pour chaque action, les montants favorables ou défavorables au climat ont été identifiés. Une même action peut avoir une partie favorable au climat, une partie défavorable, et une partie neutre.

LISTE DES 25 DÉPENSES FAVORABLES AU CLIMAT LES PLUS IMPORTANTES

Regroupées d'après leur mission ou compte d'affectation spéciale de rattachement. Les montants indiqués concernent la part de l'action budgétaire favorable au climat, et pas nécessairement la totalité de l'action.

Num. PGM	Num. Action	Ligne budgétaire	Part favorable au climat (millions €)
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES			
203	41	Ferroviaire – Investissement réseau	3 045
345	3	Soutien à la cogénération	726
181	12	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	365
203	44	Transports collectifs – Contribution à la maintenance du matériel roulant	285
203	42	Voies navigables – Amélioration des infrastructures	253
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR			
150	17	Recherche – Soutien aux alliances thématiques de recherche ANCRE et ALLENI	610
190	15	Charges nucléaires de long terme des installations du CEA	518
190	16	Soutien à la recherche du CEA sur l'énergie nucléaire / la gestion des déchets	303
150	14	Immobilier – Construction et rénovation immobilières pour la recherche	294
172	17	Recherches dans le domaine de l'énergie – Financement ITER et CERN	223
190	11	Recherche dans le domaine des risques (IRSN, INERIS)	125
190	17	Recherche dans les nouvelles technologies de l'énergie (IFPEN, CEA)	124
DÉFENSE			
212	4	Politique immobilière – Nouveaux logements et rénovation des structures	1 174
178	5	Logistique et soutien interarmées – Dépenses d'énergie	221
212	11	Pilotage, soutien et communication (entretien véhicules, compensatrice SNCF)	179
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES			
149	26	Gestion durable de la forêt et développement de la filière bois	255
149	24	Programme MAEC (Mesures Agro-Environnementales et Climatiques), Indemnité Compensatoire de Handicaps naturels (ICHN)	160
INVESTISSEMENTS D'AVENIR			
422	3	Démonstrateurs (dont 170 millions pour « nucléaire de demain »)	330
CAS - TRANSITION ÉNERGÉTIQUE			
764	1	Soutien aux énergies renouvelables électriques	5 262
764	3	Soutien à l'injection de bio-méthane	132
CAS - AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES			
791	1	Contribution à l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres (Bonus écologique – Véhicule électrique)	264
792	1	Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants (Prime à la conversion)	230
CAS - CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS			
754	1	Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	478
CAS - SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS			
785	1	Subventions aux trains d'Équilibre du Territoire – TET (Intercités)	197
CAS - GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT			
723	11	Opérations structurantes et cessions	145
Autres dépenses favorables			1 329
TOTAL			17 318

@I4CE

3. DÉPENSES BUDGÉTAIRES

LISTE DES 10 DÉPENSES **AMBIGÜES** LES PLUS IMPORTANTES,

Regroupées d'après leur mission ou compte d'affectation spéciale de rattachement. Les montants indiqués concernent la part de l'action budgétaire classée ambiguës, et pas nécessairement la totalité de l'action.

Num. PGM	Num. Action	Ligne budgétaire	Part ambiguë (millions €)
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES			
345	1	Péréquation spatiale tarifaire (tarifs électriques insulaires)	1 595
345	2	Chèque énergie - Part électricité	452
345	5	Remboursement à EDF des avances CSPE	63
174	4	Solidarité avec les anciens mineurs - allocations chauffage, part électricité	29
217	27	Commission de régulation de l'énergie (CRE)	21
205	1	Sécurité et contrôle de la pêche et du transport maritime	19
DÉFENSE			
212	4	Construction d'infrastructures d'accueil d'équipements militaires (SNA, A400M, Frégates, Jaguar, etc.)	431
178	5	Utilisation d'électricité par les bâtiments de la Défense	38
BONUS-MALUS			
792	1	Prime à la casse - véhicules insuffisamment vertueux	77
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES			
149	23	Appui au renouvellement et à la modernisation des exploitations agricoles	57
Autres dépenses ambiguës			25
TOTAL			2 805

©I4CE

LISTE DES 25 DÉPENSES DÉFAVORABLES AU CLIMAT LES PLUS IMPORTANTES

Regroupées d'après leur mission ou compte d'affectation spéciale de rattachement. Les montants indiqués concernent la part de l'action budgétaire défavorable au climat, et pas nécessairement la totalité de l'action.

Num. PGM	Num. Action	Ligne budgétaire	Part défavorable au climat (millions €)
DÉFENSE			
178	4	Armée de l'Air – Carburants opérationnels, carburéacteur, déplacements divers	302
178	3	Marine – Carburants opérationnels, carburéacteur, déplacements divers	140
178	5	Logistique générale – Dépenses d'énergie	82
178	2	Armée de Terre – Carburants opérationnels, carburéacteur, déplacements divers	61
178	2	Armée de Terre – Carburants opérationnels, carburéacteur, déplacements divers	48,7
178	1	Déplacements – Fonctions transverses	35
212	11	Pilotage, soutien et communication	15
144	3	Renseignement – Dépenses d'énergie	9,9
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES			
345	2	Fonds Solidarité logement, Chèque énergie – part fossile	280
203	52	Transport aérien – Investissement sur les aéroports, subventions aux petites lignes, desserte internationale de Strasbourg	35
174	4	Agence Nationale pour la Garantie des Droits des Mineurs – Indemnités de chauffage pour les anciens mineurs	29
203	43	Ports – Subventions aux grands ports maritimes	5,4
217	3	Dépenses d'énergie du MTES	5,0
205	4	Dépenses courantes (dont carburant) et entretien de la flotte de contrôle maritime	2,5
217	24	Personnels travaillant sur les infrastructures aéroportuaires	2,1
217	26	Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)	2,0
203	50	Transport routier – Soutien à la filière	2,0
205	3	Flotte de commerce – Soutien au développement	1,8
205	5	Dépenses courantes des Affaires Maritimes	0,8
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR			
190	14	Recherche et développement dans le domaine de l'aéronautique civile	92,7
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE			
214	6	Frais de déplacement et de changement de résidence	18,3
214	8	Frais de déplacement transverses	8,5
214	2	Frais de déplacement des fonctions centrales	1,4
JUSTICE			
107	2	Consommation énergétique des bâtiments du Ministère (centres d'accueil et de détention)	107,9
182	1	Consommations énergétiques – Autres bâtiments	3,0
SÉCURITÉS			
176	6	Entretien et renouvellement de la flotte de véhicule, carburant, énergie	181,9
Autres dépenses défavorables			0,5
TOTAL			1 471

@I4CE

17,3 milliards de dépenses favorables au climat

Les 17,3 milliards d'euros de dépenses favorables au climat se répartissent sur 85 actions budgétaires. Trois grands blocs représentent à eux seuls près de la moitié de cette enveloppe : le soutien aux énergies renouvelables (5,3 milliards), l'investissement dans les infrastructures ferroviaires (3 milliards) et le soutien à la recherche (2,4 milliards).

Le soutien aux énergies renouvelables représente 5,3 milliards, et est assuré par l'affectation d'une partie des recettes de la TICPE qui transitent via le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ». Outre les aides à l'injection de biométhane (850 millions), l'État finance à hauteur de 5,2 milliards les énergies renouvelables électriques, dont le photovoltaïque et l'éolien. Cette dépense est en grande partie un héritage des tarifs d'achat mis en place au début des années 2000 pour aider au décollage de ces filières, et qui se prolongera encore pendant une dizaine d'années. Depuis 2016, le soutien aux énergies renouvelables se fait via des appels d'offres et des compléments de rémunération, qui visent à mieux contrôler les coûts du soutien public à la filière. Pour autant, les dépenses publiques de soutien aux énergies renouvelables électriques continueront à croître dans les années à venir, du fait de l'essor des capacités renouvelables prévu dans la loi. La Cour des Comptes estimait en 2018⁶ que ces dépenses pourraient atteindre 7,5 milliards par an en 2023.

L'État investit 3 milliards dans les infrastructures ferroviaires, essentiellement sous forme de redevances à SNCF-Réseau pour la maintenance et la modernisation du réseau⁷ (2,4 milliards). A cela s'ajoutent des investissements d'extension à hauteur de 600 millions d'euros, qui concernent en priorité la décongestion de nœuds de transport prioritaires (Lyon, Marseille, Ile de France) et qui sont portés par des financements de l'AFITF et de la SNCF par voie de Fonds de concours. Les études et rapports sur l'état du secteur ferroviaire parus les 15 dernières années convergent pour signaler que le réseau ferroviaire français est aujourd'hui vieillissant, suite à des décennies de sous-investissement dans la maintenance des lignes existantes au profit des grands projets, essentiellement les Lignes à grande vitesse. La reprise des investissements de régénération, en juillet 2013 a permis de stopper ce vieillissement, mais le rapport Spinetta notait en 2018 qu'« au moins 10 ans d'investissement, à au moins 3 milliards/an en moyenne, seraient encore nécessaires pour régénérer le réseau ». La loi pour un nouveau pacte ferroviaire de 2018 et la loi d'orientation des mobilités de 2019 prennent

acte de ce message en engageant l'État à contribuer à hauteur de 3,6 milliards d'euros par an aux investissements de régénération et de modernisation du réseau.

L'État dépense 2,4 milliards d'euros pour soutenir la recherche favorable au climat (hors ADEME). Ce soutien se décompose en 1,5 milliard pour la recherche en énergie nucléaire, 360 millions pour la recherche en énergie hors nucléaire, 32 millions pour la recherche dans les domaines du transport et du bâtiment, 6 millions pour la recherche en agriculture et 560 millions de recherches favorables au climat mais transversales ou impossibles à affecter précisément faute de données. Ces soutiens passent essentiellement par le CEA et l'ANCRE, et dans une moindre mesure le CNRS, le CERN ou encore ITER.

Les dépenses de l'État pour l'amélioration du parc immobilier sont évaluées à environ 2 milliards. Il s'agit surtout de dépenses pour le parc public de bâtiments, que ce soit de la rénovation ou de la construction de bâtiments performants. Concernant l'amélioration du parc privé de bâtiments, l'État intervient avant tout via des niches fiscales (voir partie suivante). La seule dépense recensée ici est le financement de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) qui soutient des travaux de rénovation énergétique chez des consommateurs précaires et dont l'efficacité est saluée par la Cour des Comptes⁸. Un financement de 110 millions d'euros, versé pour la première fois en 2019 pour aider l'Agence à atteindre les objectifs du nouveau Plan national de rénovation énergétique, et qui a vocation à être reconduit tout au long du quinquennat. Notons que le budget de cette agence ne se limite pas à ce financement direct de l'État : il est aussi abondé par les recettes de la vente des quotas du marché carbone européen. Au total, le budget de l'ANAH s'élève à 874 millions.

Année	Budget de l'Anah (millions €)
2014	716,8
2015	675,5
2016	701
2017	823
2018	799
2019	874,1

Notons enfin que l'État dépense près de 500 millions pour soutenir l'acquisition de véhicules propres via deux programmes financés par le malus automobile : le bonus automobile et la prime à la casse (230 millions). Le bonus a un coût de 264 millions, et la prime à la casse coûte environ

6 Cour des Comptes, mars 2018, rapport sur le Coût du soutien aux énergies renouvelables.

7 Ces dépenses sont essentiellement liées à l'utilisation du réseau par les TER (1,7 milliard) et les trains Intercités (540 millions), les trains de fret n'étant représentés que marginalement (200 millions).

8 Rapport de la Cour des comptes sur le programme Habiter Mieux de l'Anah, février 2018.

300 millions dont seulement 230 sont considérés comme favorables au climat. Le reste de la prime soutient en effet l'acquisition de véhicules jugés trop émetteurs.

1,5 milliard de dépenses défavorables au climat

Nous recensons 1,5 milliard d'euros de dépenses défavorables au climat en 2019, réparties sur 36 actions budgétaires⁹.

Avec 973 millions, les frais de fonctionnement de l'État représentent à eux seuls les trois quarts de ce volume : ils sont détaillés par la suite. Du fait de leur caractère diffus, ces dépenses défavorables de fonctionnement sont sous-évaluées.

L'État dépense par ailleurs 128 millions d'euros pour soutenir le secteur aérien, sous la forme d'aides à certaines lignes, d'investissements dans des aéroports ultra-marins opérés par l'État ou de recherche aéronautique ne permettant pas de réduire les émissions du secteur. Pour rappel, nous n'avons pas intégré à l'analyse les dépenses qui sont des contreparties à des taxes et redevances, à l'image des taxes et redevances dont les entreprises d'aviation doivent s'acquitter pour utiliser des aéroports et dont les recettes sont utilisées intégralement pour leur fournir des services précis.

Un autre poste significatif de dépense défavorable au climat est l'aide à l'achat de combustibles fossiles (fioul, gaz) par les consommateurs en situation de précarité (280 millions). Il s'agit d'une fraction du chèque énergie.

Chèque énergie : une mesure sociale nécessaire... mais qui doit être transitoire

Le chèque énergie a été instauré par la Loi de transition énergétique de 2015 et il est effectif depuis 2018. Son montant varie de 48 à 277 euros (150 euros en moyenne), il touche 3,7 millions de foyers métropolitains et son coût total est de 710 millions. Il permet aux ménages bénéficiaires de régler leur facture d'énergie quel que soit le type d'énergie employé ou de payer des travaux d'efficacité énergétique. Dans les faits, il est avant tout utilisé pour payer les factures d'électricité.

Le chèque énergie est considéré comme défavorable au climat lorsqu'il incite à la consommation d'énergies fossiles, ambigu quand il est utilisé pour acheter de l'électricité, et favorable au climat quand il aide à la rénovation ou à l'achat d'énergies renouvelables.

utilisation du chèque énergie, par type d'énergie	Utilisation des chèques (%)
Électricité	61,5
Gaz naturel	29
Fioul	6,4
Autres (GPL, bois, etc.)	2,6
Autres (redevances, rénovation)	0,5

Du point de vue du climat son impact est nuancé, car 280 millions servent à financer des consommations de combustibles fossiles, et seulement 0,5 % du chèque est classée « verte ». Cependant, son impact social est indubitable : il permet un meilleur taux de recouvrement que les tarifs sociaux qu'il remplace, l'aide financière est plus importante, et les retours des professionnels et des bénéficiaires sont bons. Les avis et retours d'expérience convergent pour signaler que l'introduction de conditions sur le type d'énergie marquerait un retour en arrière social pour cette aide. L'enjeu de résorber l'incitation à consommer des énergies fossiles semble donc se concentrer sur les alternatives au chèque, et en particulier les aides à la rénovation thermique du bâtiment, une solution de long terme incarnée principalement par les aides de l'ANAH ; vu les échelles de temps en jeu, il faut viser la disparition à terme du chèque énergie, mais en restant conscient que cette évolution prendra du temps, et que sa présence est incontournable dans l'intervalle.

Mieux identifier et faire évoluer les dépenses de fonctionnement de l'État

Rénovation et construction de bâtiments publics, consommation d'énergie de ces bâtiments, achat de flottes de véhicules et de carburants, frais de déplacement... Les frais de fonctionnement de l'État comprennent de nombreuses dépenses favorables ou défavorables au climat. C'est dans ces frais de fonctionnement qu'on retrouve par exemple la plus grande part des dépenses de l'État défavorables au climat.

La Défense illustre parfaitement cela. Ses dépenses de fonctionnement liées au climat totalisent 2,9 milliards, avec des impacts climat très variables. On identifie deux postes principaux : les dépenses immobilières et les dépenses de transport. Les dépenses immobilières représentent 2,1 milliards (le ministère des Armées est le plus gros occupant de surfaces bâties de l'État) et, dans le cadre de la Loi de Programmation Militaire, le Ministère a engagé

⁹ Pour rappel, ce chiffre ne prend pas en compte les 2,1 milliards de remboursements dus à des exonérations de taxes, traités dans la partie suivante. Il exclut aussi les dépenses du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" (2,1 milliards, dont 500 millions défavorables)

780 millions en 2019 pour rénover son parc immobilier vieillissant. Les dépenses de transport représentent 800 millions, dont 448 millions pour la consommation des carburants, en particulier les carburants des avions. Le ministère des Armées dépense aussi 170 millions dans la mobilité ferroviaire, à travers la « compensatrice SNCF » qui subventionne des tarifs très réduits (-75 %) pour les militaires en activité.

Défense	Montant climat (millions €)
DÉPENSES « BÂTIMENT »	
Construction bâtiments neufs (dont logements)	1 006
Rénovations (dont 500 millions : logements)	780
Consommation d'énergie des bâtiments	275
DÉPENSES « DÉPLACEMENT »	
Frais de déplacement et carburants non opérationnels	166
Carburants (carburants opérationnels, carburacteur)	458
Compensatrice SNCF	170
Investissements dans la flotte de véhicules	17
TOTAL	2 872

La Défense, comme d'autres Ministères, consacre donc beaucoup d'argent à des postes ayant un impact sur les émissions de gaz à effet de serre. C'est pourtant un sujet qui nous semble trop peu discuté. Ainsi, la Stratégie nationale bas carbone de la France passe totalement sous silence le secteur de la Défense et, si le Ministère des Armées a réalisé en 2012 un bilan carbone et a élaboré une Stratégie de Développement Durable, cette initiative n'a pas été reconduite. Des efforts devraient donc être faits pour verdir les dépenses de fonctionnement de l'État même si, à l'évidence, certaines dépenses défavorables comme l'achat de carburant pour les avions militaires ne pourront s'éteindre du jour au lendemain.

A court terme, l'État pourrait s'efforcer de combler un manque de données qui rend difficile l'analyse climat de ses dépenses de fonctionnement. En matière de dépenses immobilières par exemple, ni les informations fournies par le Document de Politique Transversale « Politique immobilière de l'État » ni le Document de Politique Transversale « Lutte contre le changement climatique » (DPT Climat) ne permettent de qualifier d'un point de vue climat les dépenses de gestion du parc immobilier public ou de consommation d'énergie. Et en matière de transport, il n'existe à notre connaissance pas de document récapitulant les frais de

l'État : dépenses d'investissement et de maintien de la flotte de véhicules, dépenses de carburant, frais de déplacement. L'administration représente pourtant 25 % de tous les véhicules particuliers détenus par des personnes morales en France¹⁰.

Un manque de données pour bien analyser les dépenses de l'État

Au-delà des dépenses de fonctionnement, on peut mentionner plusieurs secteurs d'action de l'État qui bénéficieraient d'une évaluation climat transversale dédiée, complétant les informations déjà fournies par le DPT Climat. Parmi les nombreux angles morts, citons-en deux.

Il y a d'abord la recherche. L'évaluation « climat » des dépenses publiques de recherche est très difficile, non seulement par le caractère fondamental et multidisciplinaire de beaucoup de projets de recherche, mais aussi parce que les dépenses publiques en la matière sont diffuses, canalisées par de vastes organismes comme le CEA ou le CNRS, et qu'une catégorisation de ces dépenses par enjeux et grandes thématiques n'est pas disponible. Si les documents budgétaires constituent un bon point de départ, il manque un document dédié à l'évaluation climat des crédits de la recherche.

L'analyse climat des participations financières de l'État est aussi rendue difficile par le manque de données. Le CAS des Participations financières de l'État représente 10 milliards d'euros et les entreprises concernées totalisent 510 milliards d'euros de chiffre d'affaires, soit plus que le budget de l'État. Vu la complexité du portefeuille et des mouvements, il est impossible de reconstituer des indicateurs pertinents sur l'impact climat des choix et dépenses de l'État actionnaire. En cela l'engagement de l'Agence des Participations de l'État (APE) de fournir à partir de 2020 des indicateurs sur la performance climat de son portefeuille est bienvenu, et très attendu.

¹⁰ "Les flottes de véhicules des personnes morales", CGDD, 2019

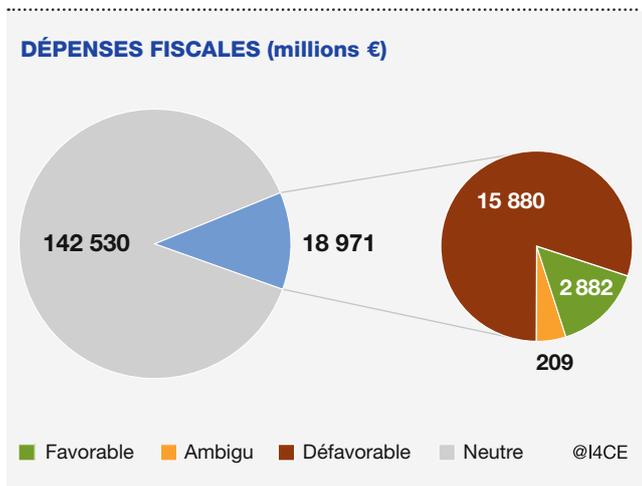
4. Dépenses fiscales

77 niches liées au climat, pour un total de 19 milliards d'euros

Nous identifions 77 niches fiscales ayant une influence sur les émissions de gaz à effet de serre. Ces niches liées au climat représentent 19 milliards d'euros de dépenses fiscales – soit environ 12 % des dépenses fiscales analysées pour cette étude.

A cette somme, on pourrait ajouter les pertes de TVA associées. En effet, puisque la TVA porte sur le montant toutes taxes comprises, un taux réduit de taxe (par exemple, un taux réduit de taxe sur les carburants), conduit nécessairement à une perte de TVA. En première approximation, cette perte de TVA peut être estimée à 20 % du montant des niches portant sur la TICPE et TICFE, soit 3,3 milliards, portant essentiellement sur la TICPE et TICFE. En incluant ces pertes de TVA, les dépenses fiscales liées au climat atteindraient donc plus de 22 milliards.

Les niches fiscales identifiées sont majoritairement défavorables au climat. Sur les 19 milliards, 15,9 sont des dépenses fiscales défavorables. Les niches fiscales favorables représentent quant à elle 2,9 milliards.



2,9 milliards de dépenses fiscales favorables au climat

Les 2,9 milliards de dépenses fiscales favorables au climat se répartissent sur 41 niches.

Trois quarts de ces dépenses fiscales portent sur la rénovation énergétique des bâtiments. Les deux principales sont la TVA réduite à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique pour les particuliers (1,1 milliard¹¹) et le crédit

d'impôt pour la transition énergétique (CITE, 879 millions). A cela s'ajoute une TVA réduite à 5,5 % pour les logements sociaux (dont une partie seulement, estimée à 104 millions, correspond aux dépenses de la rénovation énergétique), une réduction de taxe foncière pour les rénovations énergétiques des HLM (52 millions) et le crédit d'impôt pour les intérêts non perçus sur l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) (43 millions).

Notons ici que le CITE a subi une réforme importante en 2018, avec un durcissement des critères sur la performance des équipements éligibles au dispositif. Cette exclusion des équipements les moins efficaces a conduit à la division par deux de l'enveloppe du CITE. Le gouvernement a annoncé que le CITE allait continuer à évoluer en 2020. Les nouveaux barèmes devraient encore mieux tenir compte de la performance énergétique des équipements : plus l'équipement est performant énergétiquement, plus le CITE sera élevé. En outre, le gouvernement souhaite faciliter l'accès des ménages modestes à ce dispositif en le transformant en prime. Ils n'auront plus à avancer les frais en attendant d'être remboursés l'année suivante. Les 20 % des ménages les plus aisés pourraient être exclus du dispositif. Justifiée sur le plan de l'équité sociale, une telle évolution pourrait nuire au rythme des rénovations liées à ce dispositif : en effet, ces ménages représentent près de la moitié des dépenses du CITE aujourd'hui.

Au-delà de la rénovation énergétique des bâtiments, des niches fiscales favorables au climat existent en faveur des transports collectifs. Les transports collectifs routiers comme les bus ou les cars bénéficient d'un remboursement partiel de TICPE sur le gazole consommé (220 millions), et les transports collectifs électriques comme le métro ou le tramway bénéficient d'un tarif réduit sur l'électricité (199 millions). Plusieurs niches soutiennent également les investissements forestiers (80 millions) et deux niches supportent les énergies renouvelables (58 millions).

Enfin, il existe 6 niches ayant des effets ambigus sur le climat. C'est par exemple le cas de l'exonération de taxe sur les carburants utilisés par le transport fluvial (50 millions) qui soutient une alternative au transport routier très émetteur mais fonctionnant actuellement aux énergies fossiles. C'est aussi le cas du taux réduit de TICPE pour les poids lourds fonctionnant au gaz (150 millions). Pour ces deux niches, le biogaz pourrait devenir une solution d'avenir favorable pour le climat.

11 Une partie de la TVA à 5,5 %, représentant 48 millions, est considérée comme défavorable au climat car elle bénéficie à l'achat de chaudières fonctionnant au fioul.

LISTE DES 15 NICHES FISCALES FAVORABLES AU CLIMAT LES PLUS IMPORTANTES

Les montants indiqués concernent la part de la niche favorable au climat, et pas nécessairement la totalité de la niche.

Dépense fiscale	Part favorable au climat (millions €)
TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique pour les particuliers (n°730223)	1 092
CITE : Crédit d'impôt pour la transition énergétique (n°110222)	879
Remboursement partiel de TICPE pour le gazole utilisé par les transports publics collectifs (n°800404)	220
Taux réduit de TICFE sur l'électricité utilisé par les transports publics collectifs (n°820204)	199
Part de TVA à 5,5 % allouée aux travaux de rénovation énergétique des logements sociaux (n°730210)	104
Taux réduit de TICPE pour le gazole consommé par le secteur ferroviaire (n°800201)	93
Exonération partielle des droits de mutation des bois et forêts (n°520109)	72
TVA à 5,5 % pour les énergies renouvelables (n°730218)	57
Réduction de taxe foncière pour les travaux de rénovation énergétique des HLM (n°050204)	52
Crédit d'impôt Eco-PTZ : prêt à taux zéro pour travaux de rénovation énergétique (n°2103221)	43
Exonération partielle des indemnités kilométriques domicile-travail dans la base d'imposition (n°120113)	34
Amortissement exceptionnel des installations pour le stockage des effluents d'élevage (n°200217)	10
Exonération des droits de mutation d'espaces naturels (Natura 2000, parcs nationaux...) (n°520118)	7
Réduction d'impôt pour investissements forestiers (n°110226)	4
Crédit d'impôt pour travaux forestiers (n°110262)	4
Autres dépenses fiscales favorables	11
TOTAL hors TVA	2 881
Pertes de TVA liées aux exonérations de TICPE/TICFE (+20 %)	102
TOTAL avec TVA	2 984

©I4CE

LISTE DES 6 NICHES FISCALES QUI ONT UN EFFET AMBIGU

Ces 6 niches représentent la totalité des dépenses fiscales ambiguës. Il est important d'accentuer les efforts sur ces niches puisque ce sont des niches qui pourraient devenir tout aussi bien favorables que défavorables, en fonction des futures orientations politiques et technologiques (par exemple, le développement du biogaz pour les véhicules roulant au GNV (gaz naturel pour véhicules) et le transport fluvial).

Dépense fiscale	Part ambiguë (millions €)
Taux réduit de TICGN sur le GNV utilisé comme carburant (n°800207)	150
Exonération de TICPE pour le transport fluvial (n°800117)	50
Taux réduit de TICPE sur le GNV utilisé comme carburant (n°800213)	9
Exonération des plus-values de cessions des bateaux affectés au transport fluvial de marchandises (n°230510)	< 500 000 euros
Absence de hausse de composante carbone pour la TICPE sur le GNV utilisé comme carburant (n°800217)	Non chiffrable
Déduction exceptionnelle pour l'acquisition de véhicules d'au moins 3,5t fonctionnant au gaz ou au biocarburant exclusivement (n°210205)	Non chiffrable
TOTAL hors TVA	209
Pertes de TVA liées aux exonérations de TICPE/TICFE (+20 %)	42
TOTAL avec TVA	251

©I4CE

LISTE DES 27 NICHEs FISCALES DÉFAVORABLES AU CLIMAT LES PLUS IMPORTANTES

Les montants indiqués concernent la part de la niche défavorable au climat, et pas nécessairement la totalité de la niche. Quatre dépenses fiscales défavorables sont considérées comme non-chiffrables par l'administration et n'apparaissent donc pas ici : les niches sur les biocarburants, sur les gaz à usage combustible, sur l'électricité produite à bord des bateaux et sur le gaz utilisé dans les véhicules particuliers.

Dépense fiscale	Part défavorable au climat (millions €)
Exonération de TICPE pour l'aviation (n°800109)	3 636
Différentiel de TICPE entre le gazole et l'essence (non répertoriée)	3 547
Taux réduit de TICPE sur le gazole non routier (GNR) (n°800201)	1 930
Remboursement partiel de TICPE pour les poids lourds (n°800403)	1 543
Exclusion des départements d'Outre-Mer (DOM) du champ d'application de la TICPE (n°800401)	1 272
Tarif réduit de TICPE sur l'électricité pour les industriels électro-intensifs non exposés à la concurrence internationale (n° 820203)	1 014
Exonération de TICPE pour le transport maritime (n°800101)	658
Tarif réduit de TICPE pour les industriels intégrés au marché carbone européen (n°800210)	620
Exonération de TICPE pour les producteurs d'énergie (n°800102)	303
Remboursement partiel de TICPE sur le GNR pour les agriculteurs (n°800405)	240
Tarif réduit pour l'électricité des bateaux (n°820201)	198
Exonération de TVA sur les produits pétroliers en Martinique, Réunion, Guadeloupe (n°710102)	154
Taux réduit sur les gaz de pétrole liquéfié (GPL) non routier (n°800203)	104
Tarif réduit sur l'électricité pour industriels électro-intensifs dans le marché carbone (n°820202)	104
Exonération partielle des indemnités kilométriques domicile-travail (n°120113)	101
Tarif réduit sur le carburant E10 (n°800212)	79
Tarif réduit sur le GPL (n°800208)	68
Tarif réduit sur le carburant E85 (n°800216)	67
Remboursement partiel sur le gazole consommé par les taxis (n°800103)	54
TVA à 5,5 % pour les chaudières performantes fonctionnant au fioul (n°730223)	48
Exonération sur les carburants pour le développement des moteurs d'avions ou bateaux (n°800119)	31
Exonération sur le charbon pour les entreprises produisant une partie de biomasse (n°800114)	29
TVA réduite sur les produits pétroliers consommés en Corse (n°730306)	25
Taux réduit sur le gaz utilisé comme carburant pour les GNV (n°800207)	21
Tarif réduit aux industriels énergivores exposé au risque de fuite carbone (n°800211)	14
Exonération sur les produits pétroliers utilisés pour extraire du gaz (n°800115)	12
Exonération de TVA sur les trajets en avion ou en bateau pour les personnes ou marchandises depuis/vers les DOM/Corse (n°720201)	6
Autres dépenses fiscales défavorables	3
TOTAL hors TVA	15 880
Pertes de TVA liées aux exonérations de TICPE/TICFE (+20 %)	3 109
TOTAL avec TVA	18 988

@I4CE

15,9 milliards d'euros de dépenses fiscales défavorables au climat

Les 15,9 milliards de dépenses fiscales défavorables au climat proviennent de 40 niches fiscales.

La grande majorité de ces niches défavorables sont des exonérations ou des taux réduits de TICPE : elles représentent un coût de 14,2 milliards d'euros. Ces avantages fiscaux sur la TICPE concernent d'abord le secteur des transports, avec l'exonération pour l'aviation (3,6 milliards), le différentiel gazole-essence (3,5 milliards), les remboursements aux poids lourds d'une partie de la composante carbone de la TICPE (1,5 milliard) et l'exonération de taxe sur les carburants pour le transport maritime (658 millions). Outre le transport, il existe deux niches sur la TICPE pour le gazole non routier (GNR) : un taux réduit qui bénéficie au secteur du bâtiment et des travaux publics (BTP) et à l'agriculture (980 millions et 950 millions respectivement, pour un coût total de 1,9 milliard)¹², et un remboursement partiel pour les agriculteurs (240 millions). Notons aussi que les industries fortement émettrices, par exemple la sidérurgie ou l'industrie du ciment, soumises au marché européen de quotas de CO₂ bénéficient d'une niche sur la TICPE (620 millions), de même que les producteurs d'énergie tels que les raffineries (303 millions).

Il existe plusieurs niches relatives à la taxe sur l'électricité (TICFE), pour un coût total de 1,3 milliard. Une niche a été instaurée afin de réduire le coût de l'électricité pour les

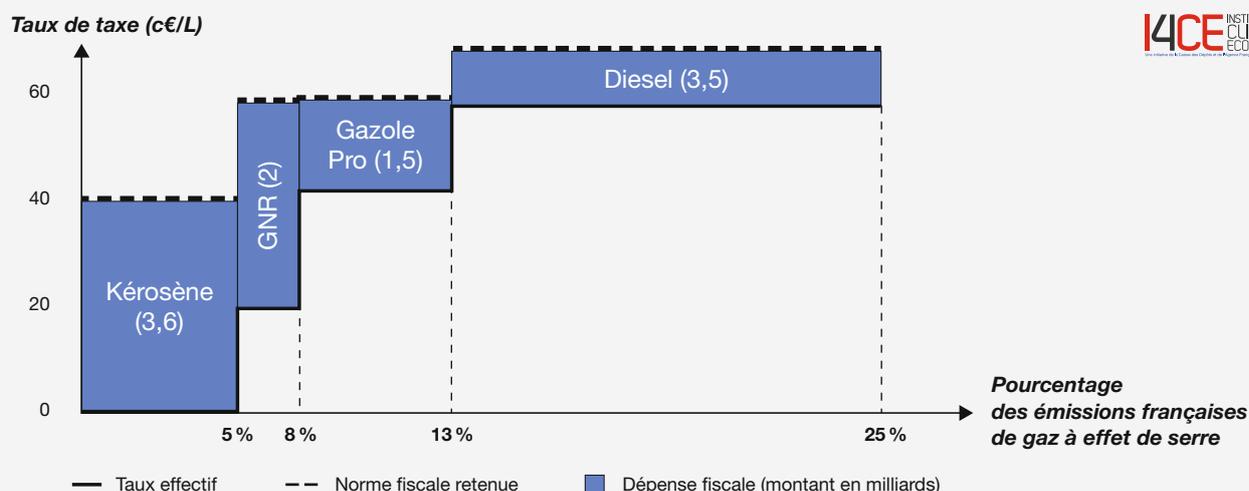
industries électro-intensives non exposées à la concurrence internationale (1 milliard). Moins nombreuses, les industries électro-intensives exposées à la concurrence internationale et celles intégrés au marché carbone européen, comme l'industrie chimique ou du papier, sont éligibles à des taux encore plus avantageux de TICFE bénéficiant chacune d'une niche spécifique (respectivement 198 et 104 millions). C'est également le cas des datacenters et des aéroports¹³. Si les impôts sur l'électricité ont des effets ambigus sur le climat, les niches sur la TICFE, elles, sont ici comptabilisées comme défavorables au climat, car elles portent sur l'intensité de consommation : plus l'entreprise est consommatrice d'énergie par unité de valeur ajoutée, plus sa réduction de taux est importante.

Deux tiers des dépenses fiscales défavorables concentrées dans 4 niches

Les dépenses fiscales défavorables sont fortement concentrées : les quatre principales niches détaillées ci-dessous représentent à elles seules 10,7 milliards sur les 16 recensés par cet exercice. Du fait de ces quatre niches, 25 % des émissions françaises de gaz à effet de serre bénéficient d'un taux réduit ou d'une exonération : 12 % pour le différentiel diesel-essence, 5 % pour l'aviation (vols nationaux et internationaux), 5 % pour les poids lourds et 3 % pour les utilisations de gazole non routier.

TAUX, MONTANTS ET ÉMISSIONS D'ÉQUIVALENT-CO₂ ASSOCIÉES AUX QUATRE PRINCIPALES NICHES FISCALES

Les émissions de gaz à effet de serre sont rapportées aux émissions totales de la France, Outre-Mer et aviation inclus.



¹² Cette niche bénéficie aussi au secteur ferroviaire, à hauteur de 93 millions. Cette somme est considérée comme favorable au climat.

¹³ Les montants de ces deux dépenses fiscales ne sont pas connus : elles ont été votées dans le budget 2019 mais n'apparaissent pas dans le projet de loi de finances qui détaille le coût des mesures.

La niche fiscale sur le kérosène pour l'aviation

Si l'existence de cette niche est souvent justifiée par la Convention de Chicago¹⁴, elle découle en fait de la directive européenne de 2003 sur la taxation des produits énergétiques et de l'électricité, qui va plus loin que la Convention. Cette directive stipule que les États membres de l'UE exonèrent de taxation les carburants d'avion pour les vols internationaux (hors aviation de loisirs), mais qu'il est également possible de suspendre cette exonération en cas d'accord bilatéral avec un autre État membre.

La dépense fiscale associée à cette niche sur le kérosène de l'aviation est de 3,6 milliards d'euros. Pour calculer cette dépense, l'administration considère que la norme (cf. section « périmètre ») est le taux de TICPE pour l'aviation de loisirs (39,79 c€/L¹⁵). Si elle considérait que la norme était le taux de TICPE appliqué à l'essence dans le transport routier (68,29 c€/L), alors le montant de la niche serait presque doublé et atteindrait plus de 6,2 milliards.

À l'issue du deuxième Conseil de défense écologique du 9 juillet 2019, le gouvernement a décidé d'introduire une écocontribution sur les billets d'avion au départ de la France à partir de 2020. Cette contribution ira de 1,5 € pour les vols intra-européens en classe économique à 18 € pour les vols hors UE en classe affaires¹⁶. Elle ne s'appliquera ni sur les liaisons considérées comme importantes pour l'aménagement du territoire (par exemple, Limoges-Lyon ou Agen-Orly), ni sur les vols depuis ou vers la Corse ou les DOM. L'écocontribution devrait générer des recettes à hauteur de 180 millions d'euros par an, soit un vingtième de la dépense fiscale actuelle sur le kérosène. Cette somme sera affectée à l'AFITF.

Notons que l'aviation bénéficie d'autres avantages fiscaux qui ne sont pas répertoriés dans les documents budgétaires, comme les taux réduits de TVA sur les billets d'avion (0 % pour les vols internationaux et 10 % sur les vols domestiques) ou les taux réduits de taxe de solidarité (dite taxe « Chirac ») pour les vols intra-européens, où des alternatives moins carbonées comme le train existent. Le montant des dépenses fiscales associées à ces niches n'est pas connu.

L'avantage fiscal du gazole sur l'essence

Le taux réduit de taxation dont bénéficie le gazole par rapport à l'essence représente une dépense fiscale de 3,5 milliards d'euros¹⁷. Ce différentiel gazole-essence n'est cependant pas répertorié comme dépense fiscale dans les documents

budgétaires. Son coût pour le budget n'apparaît donc pas aussi explicitement que des dépenses fiscales identifiées comme telles dans le projet de loi de finances, ce qui ne facilite pas les débats parlementaires sur cette question.

Dans le budget 2019, il était prévu que la fiscalité sur le gazole rattrape progressivement celle sur l'essence, et qu'elles convergent en 2022. Ce rattrapage a été interrompu en décembre 2018 à la suite du mouvement des gilets jaunes.

La niche sur le gazole non routier

À la suite de la réglementation européenne sur la qualité des carburants de 2011, le fioul domestique, à cause de sa teneur en soufre trop élevée, a été remplacé par le gazole non routier (GNR). Bien que le GNR présente les mêmes caractéristiques physiques que le gazole routier, sa fiscalité est bien plus avantageuse : le taux réduit de TICPE associé au GNR engendre une dépense fiscale d'environ 2 milliards d'euros. Cette niche concerne principalement les usages agricoles (tracteurs, machines agricoles, ...) et le secteur du BTP.

La loi de finances 2019 prévoyait initialement de supprimer le taux réduit accordé au GNR pour le BTP, mais de conserver le taux réduit accordé aux agriculteurs. À la suite du mouvement des gilets jaunes, cette mesure a été suspendue. Le gouvernement a cependant indiqué récemment son intention de supprimer progressivement cette niche pour le BTP sur 3 ans en conservant les contours prévus initialement pour 2019, mais en l'accompagnant d'un mécanisme de « suramortissement » pour aider le secteur à s'équiper en matériel moins polluant.

Rappelons ici qu'en plus du taux réduit de TICPE sur le GNR qu'ils achètent, les agriculteurs bénéficient par la suite d'un remboursement de TICPE presque complet sur ce même GNR. Cette seconde niche fiscale a un coût d'environ 240 millions d'euros. Les niches sur le GNR, prises dans leur ensemble, génèrent donc une dépense fiscale de 2,3 milliards d'euros.

La fiscalité des carburants avantageuse pour les poids lourds

Les poids lourds de plus de 7,5 tonnes bénéficient d'un remboursement partiel de TICPE sur le gazole dit professionnel, afin de ne pas les pénaliser face à la concurrence internationale. En 2015, pour pallier l'abandon du projet d'écotaxe poids lourds suite au mouvement des

14 La Convention de Chicago entrée en vigueur en 1947 n'interdit en effet pas la taxation au moment de l'avitaillement de l'appareil, seulement la taxation du carburant déjà présent dans l'aéronef à son atterrissage (cf. Article 24), que ce soit pour les vols domestiques ou internationaux.

15 Ce taux correspond au « carburéacteur de type pétrole lampant utilisé comme carburant pour moteur d'avions » d'indice 17 bis ou au « carburant utilisé pour les moteurs d'avions » d'indice 13 bis dans le tableau B du 1 de l'art. 265 du Code des douanes.

16 Cette taxe sur les billets d'avion ressemble à celle instaurée au Royaume-Uni, l'« *Air Passenger Duty* », payée par les compagnies aériennes pour tout vol partant du Royaume-Uni hors transit international, et allant de 13 livres sterling pour les vols courts en classe économique à 468 livres sterling pour les longs courriers en jet privé.

17 Calculs I4CE en comparant les taux de l'art. 265 du Code des douanes : 68,29 c€/L pour l'essence E5, 59,40 c€/L pour le gazole, et en actualisant les consommations de 2018 de carburants (à partir des données Douanes).

bonnets rouges, ce remboursement a été revu à la baisse, en augmentant la fiscalité du gazole professionnel pour s'aligner avec l'introduction de la composante carbone de la TICPE nouvellement créée. Mais si, par la suite, la composante carbone a régulièrement augmenté, les taxes sur le gazole professionnel, elles, sont restées stables. Par conséquent, seul le montant initial de la composante carbone est aujourd'hui répercuté sur la fiscalité carburant des poids lourds, qui sont exemptés des hausses successives de cette composante depuis 2015. En 2019, cette niche représente une dépense fiscale supérieure à 1,5 milliard d'euros.

Le gouvernement a récemment décidé d'augmenter la fiscalité sur le gazole professionnel en baissant le remboursement octroyé aux poids lourds de 2 c€/L à partir de 2020, ce qui devrait générer des recettes supplémentaires à hauteur de 70 millions d'euros en 2020, puis 140 millions par an les années suivantes ; ces recettes additionnelles n'alimenteront pas le budget de l'État, mais celui de l'AFITF.

Le défi de la réforme des niches défavorables au climat

Certaines niches ont été introduites pour pallier les vulnérabilités économiques des secteurs concernés, la forte concurrence internationale ou le risque de fuite de carbone. Cependant, elles atténuent voire annulent les incitations à se décarboner, dans la mesure où elles allègent la fiscalité sur la consommation d'énergies fossiles.

Le défi est donc de transformer progressivement ces aides pour soutenir à la fois les secteurs qui en ont besoin, et la transition bas carbone. À ce titre, les futures recettes supplémentaires générées par la suppression des niches

défavorables pourraient être utilisées pour aider les secteurs concernés à réaliser leur transition.

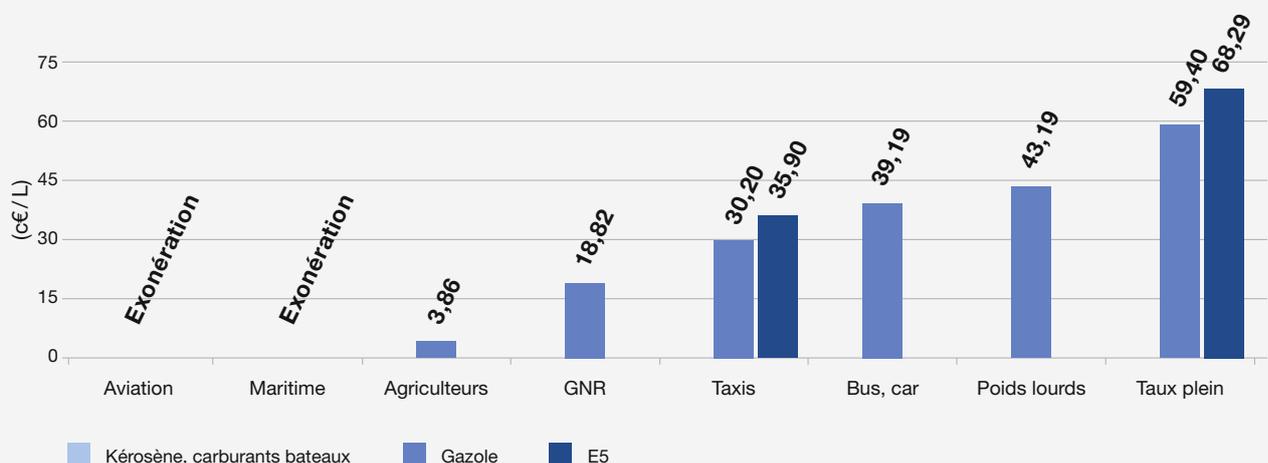
Dans cette optique, il paraît important de se fixer un horizon d'extinction des niches défavorables (par exemple 5 ans), et d'établir des stratégies d'adaptation en concertation avec les secteurs concernés.

D'autres niches mériteraient certainement aussi d'être réformées. En particulier, nombreuses sont celles qui touchent à des pans entiers de l'économie sans avoir d'impact climatique univoque. Le Crédit Impôt Recherche (CIR), par exemple, en est une, pour un montant de 6,2 milliards. Ces niches sont considérées comme neutres dans cette étude, faute de données, mais on pourrait envisager d'en conditionner certaines à des critères climatiques ; le CIR cité plus haut, par exemple, pourrait n'être octroyé qu'à la condition que le projet subventionné n'ait aucun impact néfaste sur le climat.

Une multiplicité de taux d'imposition qui interpelle

La TICPE n'a pas un seul taux unique : il varie selon le type de produits pétroliers, l'usage qui en est fait et même son lieu de consommation. Si l'on ajoute les exonérations, taux réduits et autres remboursements des différentes niches fiscales sur la TICPE, on recense au minimum 54 taux différents pour ce seul impôt. Cette multiplicité des taux effectifs de TICPE est également valable pour d'autres impôts liés au climat comme la TICFE sur l'électricité, qui a une dizaine de taux différents selon l'usage et l'intensité électrique : taux réduits pour les industriels électro-intensifs, les aéroports et les *data centers*...

TAUX DE TICPE SUR LES CARBURANTS



Source : calculs I4CE selon le Code des douanes, art. 265.

Cette multiplicité des taux interpelle. Certes, elle peut s'expliquer par le fait que certains secteurs sont davantage fragiles économiquement, soumis à la concurrence internationale ou du fait d'externalités différentes : le GNR, par exemple, n'entraîne pas d'usure des routes, contrairement au gazole routier. Mais dans les faits, la justification derrière chaque taux plus ou moins réduit n'est pas connue. Ces taux ne sont basés sur aucune étude économique récente et leur impact n'est pas ou peu évalué.

Vu les montants en jeu – les seules niches sur la TICPE et la TICFE représentent 16,3 milliards d'euros – il apparaît nécessaire de mieux justifier les différences de taux et d'évaluer leur efficacité. Cela permettrait également d'éviter de nourrir un sentiment d'injustice pour les consommateurs ou les secteurs plus taxés.

Un manque de transparence sur les dépenses fiscales

Le document de référence en matière de dépenses fiscales est le *Voies et moyens, tome II* annexé au projet de loi de finances. S'il fournit beaucoup de données sur les taux effectifs de taxation, le coût des niches et les taux de référence utilisés pour les calculer, de nombreuses informations nécessaires sont manquantes.

Ainsi, même pour les dépenses fiscales dites « classées », c'est-à-dire celles qui sont évaluées dans le cadre du projet de loi de finances, les taux utilisés ne sont pas toujours clairs et les volumes (l'assiette) ne sont jamais donnés. Les taux de taxe spéciale sur les carburants (TSC) par exemple, qui s'appliquent dans les DOM à la place de la TICPE, ne sont pas fournis.

Le suivi des dépenses fiscales « déclassées », celles considérées par le passé comme dépenses fiscales mais qui sont aujourd'hui considérées comme la norme, est encore plus complexe. Une fois votées comme déclassées, elles ne sont plus soumises au vote annuel du Parlement et leur chiffrage n'est plus explicité dans les documents officiels. En 2019, les niches déclassées représentent pourtant 60 milliards d'euros -total reconstitué à partir des données 2018 et 2017- contre presque 100 milliards de dépenses fiscales dites classées. La transparence sur les dépenses fiscales déclassées est d'autant moins anodine que les justifications derrière ces déclassements sont parfois floues.

Outre ces dépenses fiscales classées et déclassées, certains avantages fiscaux ne sont même pas répertoriés dans les documents officiels, sans qu'il soit possible d'en connaître la raison. Ainsi, alors que, selon le Code des douanes, plusieurs usages de l'électricité ne sont pas soumis à la TICFE, ceux-ci ne sont pas répertoriés. De même, considérés comme la norme fiscale, la plupart des taux réduits de TVA sont absents de l'inventaire fiscal.

Le besoin d'étayer les données sur les dépenses fiscales apparaît une nouvelle fois lorsque l'on compare le montant total des niches classées donné dans le projet de loi de finances (98 milliards d'euros), et la somme des niches effectivement détaillées pour 2019 (91 milliards). Si ces 7 milliards de différence se retrouvent grâce aux estimations des années précédentes, ils soulignent le manque d'un suivi strict pour une partie des dépenses fiscales.



www.i4ce.org