

La composante carbone en France : fonctionnement, revenus et exonérations

Paris,
Octobre 2018Auteurs : Lucile **Rogissart** | Sébastien **Postic** | Julia **Grimault**

RÉSUMÉ

- **Introduite en 2014, la composante carbone (CC) n'est pas une taxe à proprement parler mais une modalité de calcul des taxes intérieures de consommation (TIC),** proportionnelle au contenu en CO₂ des produits énergétiques. Cette définition répond à la volonté d'introduire des exonérations pour certains secteurs. Après deux rehaussements de sa trajectoire, le taux de la CC est de 44,6 EUR/tCO₂ en 2018.
- **Les recettes de la CC ont représenté 6,4 milliards d'euros en 2017. Une partie des revenus des TIC associées est directement fléchée vers le financement des énergies renouvelables** via un compte d'affectation spécial Transition énergétique (CAS TE).
- **Plusieurs secteurs et usages bénéficient d'exonérations sur le paiement des TIC – exemptions totales ou remboursement.** Certaines de ces exonérations sont rendues obligatoires par une directive européenne en cours de révision, mais une majorité est définie à l'échelle nationale.
- **Ces exonérations françaises génèrent des dépenses publiques importantes, croissantes, et incohérentes avec les objectifs climatiques français.** Les dépenses associées aux exonérations de TIC seraient de 6,9 milliards d'euros en 2018, soit une hausse de 15 % par rapport à 2017.
- **Réduire le nombre d'exonérations est nécessaire à la mise en œuvre d'une fiscalité énergétique cohérente sur le plan environnemental et en termes d'équilibre budgétaire. La suppression progressive de ces exonérations ne pourra se faire sans une mise en place conjointe de mesures d'accompagnement des secteurs visés.**

1. De la taxe carbone à la CC : genèse, fonctionnement et montant

A. Une genèse compliquée par la volonté de permettre des exonérations

Dans les années 1990, **plusieurs propositions de taxe carbone à l'échelle de l'Union Européenne** ont été formulées. En 1992, une première proposition a été présentée par la Commission, prenant en compte à la fois les émissions et le contenu carbone des produits énergétiques, et comportant de nombreuses exonérations. Le projet, faute d'être adopté à

l'unanimité, a été refusé. En 1995 puis 1997, deux nouvelles propositions ne sont pas non plus parvenues à obtenir l'unanimité. La tarification européenne du carbone s'est finalement orientée vers un marché d'échange de quotas.

En France, la première tentative d'introduction d'une taxe carbone remonte à 2000 : il s'agissait alors d'élargir le périmètre de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à l'électricité, au gaz naturel et au charbon notamment¹. Le projet de loi a été censuré par le Conseil Constitutionnel pour rupture d'égalité devant l'impôt, les exonérations étant jugées contraires à l'objectif de réduction des émissions de CO₂ (cf. encadré ci-contre).

¹ Projet de loi de finances rectificative pour 2000.

Avec le soutien de :



Neuf au plus tard, à l'issue du Grenelle de l'environnement et pour appuyer les objectifs nationaux de réduction des émissions de GES, **une « taxe carbone » est votée au Parlement dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2010**. Le texte prévoit de taxer les produits énergétiques de manière proportionnelle à leur contenu en dioxyde de carbone à un niveau de 17 EUR/tCO₂. Ce projet comportait également de nombreuses exonérations, et a été de nouveau **censuré par le Conseil Constitutionnel** au même motif qu'en 2000.

C'est finalement en 2013, dans le PLF pour 2014, qu'une taxe carbone est adoptée sous la forme d'une « composante carbone ».

B. Comment ça marche ?

Afin de permettre des exonérations tout en évitant une rupture d'égalité devant l'impôt, la CC n'a pas été définie comme une taxe environnementale mais comme une contribution adossée à une taxe de rendement. **La CC est ainsi une modalité de calcul de trois des quatre taxes intérieures de consommation (TIC)** : la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (**TICPE**), la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (**TICGN**), et la taxe intérieure sur la consommation de charbon (**TICC**). La taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (**TICFE**) n'est pas concernée par la CC (les combustibles associés à sa production étant eux-mêmes déjà taxés). Le montant de ces trois TIC est ainsi défini en intégrant une composante carbone proportionnelle au contenu de CO₂ du produit, à laquelle s'ajoute à une part fixe.

La CC est payée par **les ménages et les entreprises** au moment de l'achat des produits utilisés comme combustibles ou dans la production d'électricité par les trois TIC mentionnées. Les taux sont définis au niveau national (Hors DOM), avec une modulation régionale : ils sont par exemple minorés en Corse, et majorés en Ile-de-France.

PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT L'IMPÔT ET FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE

Le principe d'égalité devant l'impôt consiste en une répartition équitable de la contribution publique à l'impôt entre citoyens, et proscrit donc de trop nombreuses exonérations. Ce principe s'applique en général aux taxes de rendement, c'est-à-dire aux taxes dont l'unique but est de générer des recettes fiscales.

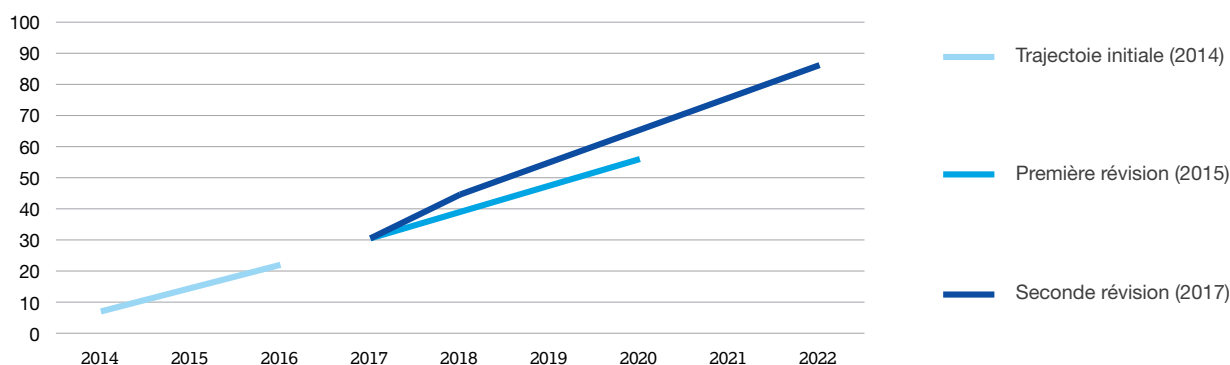
Des traitements différenciés peuvent être admis uniquement s'ils contribuent à la poursuite de l'intérêt général. Ces exceptions concernent notamment les taxes environnementales : les taxes destinées à déclencher un changement de comportement au sens de l'Etat français – bien qu'aucune définition d'une telle taxe n'apparaisse explicitement dans les textes de loi. Le Conseil Constitutionnel requiert donc que les modalités d'exonération d'une taxe environnementale soient en adéquation avec les objectifs poursuivis.

C. Une trajectoire plusieurs fois rehaussée

Le texte de 2013 prévoyait initialement un prix de 7 EUR/tCO₂, qui augmenterait graduellement à 22 EUR/tCO₂ en 2016². Cette trajectoire a été rehaussée deux fois depuis (**Figure 1**) :

1. En 2015, par la **Loi relative à la transition énergétique pour une croissance verte (LTECV)** qui prévoyait que la CC atteigne 100 EUR/tCO₂ en 2030. Le projet de loi de finances pour 2016 a fixé une hausse de 8,5 EUR/tCO₂ par an entre 2017 et 2019. L'alourdissement de la facture énergétique qui en a découlé (-83 EUR/an par ménage) a cependant été plus que compensé par une baisse concomitante des prix de marché de l'énergie (+450 EUR/an par ménage) entre 2013 et 2016³.
2. En 2017, par le **PLF pour 2018** qui rehausse de nouveau la trajectoire avec un prix de 44,6 EUR/tCO₂ en 2018 et vise 86,20 EUR/tCO₂ en 2022.

FIGURE 1. EVOLUTION DES TRAJECTOIRES DE LA CC (EN EUR/TCO₂)



Source : I4CE

² Tous les prix de la CC sont exprimés hors taxe sur la valeur ajoutée.

³ Assemblée Nationale (2013) *Projet de loi finances pour 2014*.

2. À quoi servent les revenus de la CC ?

La CC a rapporté environ 6,4 milliards d'euros en 2017 et la hausse de la trajectoire devrait générer 2,7 milliards d'euros de revenus supplémentaires pour l'Etat en 2018, pour atteindre jusqu'à 10,8 milliards d'euros en 2022.

Il n'est pas possible de suivre précisément l'usage qui est fait des recettes de la CC du fait du principe de non affectation des budgets et du fait de la nature même de la composante carbone. La CC constitue en effet une modalité de calcul des TIC et non un prélèvement à part entière. Les revenus de la TICPE, en revanche, font l'objet d'un fléchage strict et d'un fléchage *soft*.

A. Fléchage strict

Une partie des recettes de la TICPE est affectée à un **compte d'affectation spécial « transition énergétique »** (CAS TE), une exception au principe de non affectation des budgets. Ce compte, créé en 2015⁴, est destiné à financer les énergies renouvelables⁵ ainsi qu'à rembourser la dette de l'Etat auprès d'EDF. Le CAS TE est principalement financé par la TICPE (7,2 milliards d'euros) et de manière plus marginale par la TICC (1 million d'euros) et les revenus de la mise aux enchères des garanties d'origine de l'électricité renouvelable (17 millions d'euros)⁶.

B. Fléchage soft

Le restant des recettes de la TICPE n'est pas explicitement fléché vers des dépenses publiques précises, mais certaines mesures sont destinées à compenser ses prélèvements. La LTECV dispose que « l'élargissement progressif de la part carbone [est] compensé, à due concurrence, par un allègement de la fiscalité pesant sur d'autres produits, travaux ou revenus ». En 2016, ce principe de compensation avait été appliqué puisque 3 milliards d'euros ont été mis à disposition des entreprises sous la forme de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et 1 milliard d'euros aux ménages sous la forme de taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les travaux de rénovation énergétique.

En 2018 en revanche, l'écart entre les recettes et les mesures compensatoires sur les produits énergétiques se creuseraient selon l'avis de la Commission des affaires économiques du Sénat sur le PLF pour 2018⁷. Le rehaussement de la CC ainsi que les mesures de convergence entre gazole et essence du PLF pour 2018 augmenteraient de 3,7 milliards d'euros les recettes de la TICPE. Parallèlement, les dépenses des deux mesures de compensation mises en avant par le Gouvernement n'augmenteraient que de 181 millions d'euros en tout (100 millions de plus pour la prime à la conversion des véhicules, et 81 millions de plus pour la

4 I4CE (2018) Les comptes mondiaux du carbone en 2018.

5 Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

PLF 2018 - extrait du bleu budgétaire de la mission : transition énergétique, programme 764 : soutien à la transition énergétique.

6 Rapport n°273 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018, TOME II, Examen de la première partie du projet de loi de finances, 692-693.

7 Avis présenté sur le projet de loi de finances pour 2018, Écologie, développement et mobilité durables (énergie), Tome II.

généralisation du chèque énergie). Il manquerait donc 3,5 milliards d'euros pour compenser la hausse de la pression fiscale sur les produits énergétiques.

3. De nombreuses exonérations

A. Certaines exonérations sont rendues obligatoires par l'Union Européenne mais une majorité est décidée au niveau national

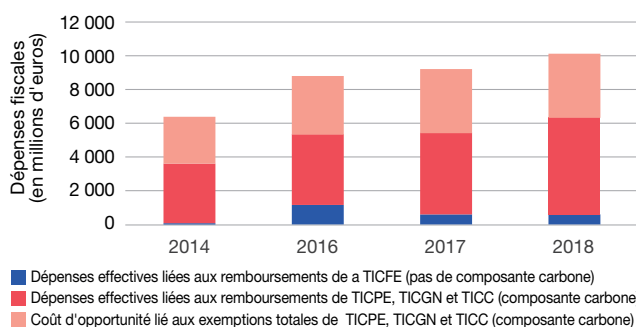
Une directive européenne de 2003⁸ fixe des niveaux minimum de taxes sur les produits énergétiques et l'électricité et encadre les exonérations sur ces mêmes taxes. Ces exonérations peuvent prendre la forme soit d'une exemption totale soit d'un remboursement d'une partie de la taxe. Cette directive impose certaines exemptions tandis qu'elle laisse aux Etats Membres la possibilité d'exonérer totalement ou partiellement certains usages, produits ou secteurs. Il apparaît néanmoins qu'une large partie des exonérations en vigueur en France ont été définies à l'échelle nationale (Figure 2).

B. Les exonérations définies à l'échelle nationale : justifications, coût et émissions

Les exonérations définies à l'échelle nationale consistent en des exemptions totales ou remboursements des TIC. Bien que les recettes nettes globales sur les TIC⁹ soient positives, ces exonérations définies à l'échelle nationale génèrent des dépenses fiscales brutes, soit via une dépense effective (remboursement), soit sous forme de coût d'opportunité (exemption totale). Les dépenses brutes totales liées aux TIC¹⁰ devraient atteindre 6,9 milliards d'euros en 2018, soit une augmentation de 15 % par rapport à 2017 ou presque le double des dépenses de 2014.

En excluant les dépenses liées à la TICFE (sans composante carbone), et en incluant les dépenses fiscales liées au coût d'opportunité des exemptions totales, les dépenses fiscales s'élèveront à 9,6 milliards d'euros en 2018 (Figure 2).

FIGURE 2. DEPENSES FISCALES LIEES AUX REMBOURSEMENTS ET EXEMPTIONS TOTALES DES TIC



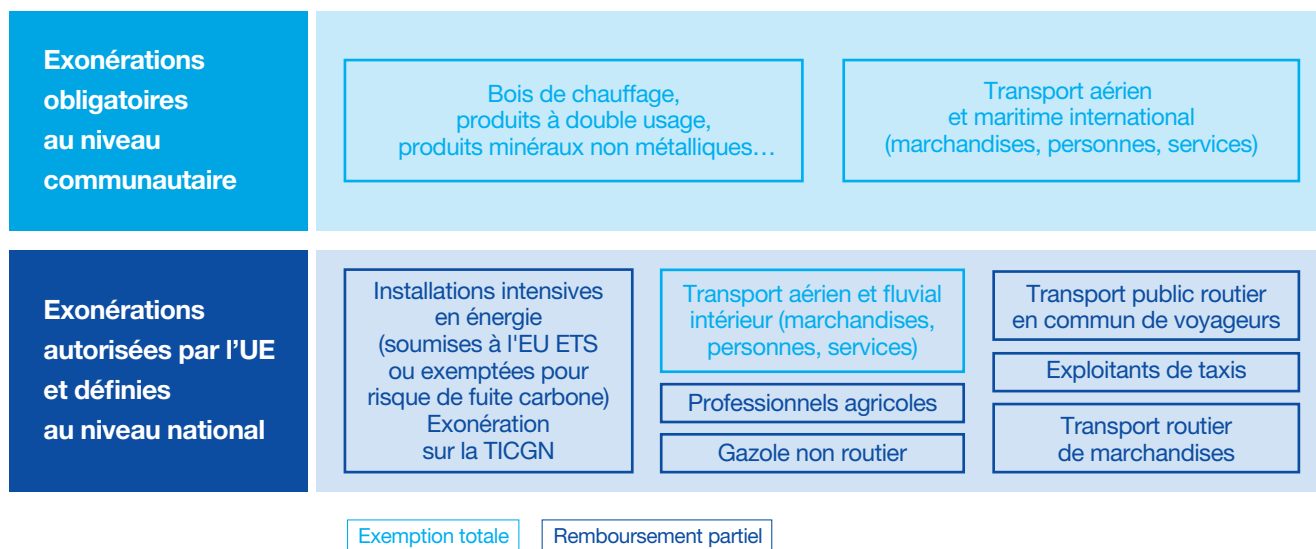
Source : I4CE d'après Voies et Moyens Tome II 2018 et 2016

8 Directive 2003/96/CE du Conseil (2003) restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

9 Différence entre recettes nettes dues au prélèvement des taxes et dépenses brutes dues aux remboursements.

10 Qui comprennent également des tarifs avantageux pour la Corse et l'Outre-Mer par exemple.

FIGURE 3. PANORAMA DES EXONÉRATIONS D'ORIGINE EUROPÉENNE ET FRANÇAISE



Source : I4CE d'après la Directive 2003/96/CE, les Articles 265 B, 265 C, 265 Bis, 265 sexies, 265 septies et 265 octies du Code des douanes, et l'Article 32 de la Loi n°2013-1837 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014

Pour chacune de ces exonérations actuellement en vigueur, on stipule dans cette section :

- **La dépense fiscale brute** : il s'agit des projections pour 2018 des dépenses fiscales associées aux remboursements de TIC¹¹. ► **Figure 5**
- **Le montant unitaire remboursé** : c'est le montant total des TIC (composante carbone et composante fixe) qui est remboursé par l'Etat, exprimée en euro par tonne de CO₂. ► **Figure 6**
- **Le prix effectif**: il s'agit du montant de la taxe effectivement payé (après remboursement) par le contribuable, exprimé en euro par tonne de CO₂. Cet indicateur permet de comparer le prix effectivement payé indépendamment du produit énergétique utilisé (gazole, gaz naturel, etc.). ► **Figure 7**
- **Les émissions de CO₂ associées** : il s'agit de l'empreinte carbone des remboursements, exprimée en MtCO₂. Elle est obtenue en divisant la dépense fiscale brute (en euros) par le montant unitaire remboursé (en euro par tCO₂). A titre de comparaison, les émissions totales de CO₂ en France étaient de 340 Mt en 2016¹². ► **Figure 8**
- **La justification économique** : les justifications économiques des exonérations actuelles sont principalement expliquées dans un rapport de l'ADEME et du MEEDDAT de 2009. Ce rapport simulait l'introduction d'une contribution carbone de 32 EUR/tCO₂ s'ajoutant aux TIC existantes. Les résultats sont essentiellement exprimés en termes de pertes de valeur ajoutée (VA) et l'excédent brut d'exploitation (EBE) des entreprises, mais aussi parfois en termes de perte de compétitivité.

Le rapport ne couvre spécifiquement que les transports et l'agriculture. Le gazole non routier n'est pas couvert et les installations soumises au marché européen de quotas (EU ETS) sont exclues. **Une recommandation générale de ce rapport est de privilégier les approches de compensation plutôt que d'exonérations, afin de conserver le signal-prix.** ► **Figure 8**

Ces différents éléments ne sont pas reportés pour les transports aériens et fluviaux intérieurs. Si **les exonérations de TIC sur les avions et les navires représentent en 2018 respectivement 3 milliards et 0,4 milliard d'euros de dépenses fiscales**, il n'est pas possible d'identifier la part de ces dépenses attribuable aux trajets intérieurs. Autrement dit, il n'est pas possible de distinguer les dépenses fiscales dues à des mesures nationales et celles décidées au niveau communautaire. Les différentes mesures de remboursement sont listées par ordre décroissant de dépenses fiscales, et des figures en Annexe permettent leur comparaison.

¹¹ Evaluation des Voies et Moyens, Tome II.

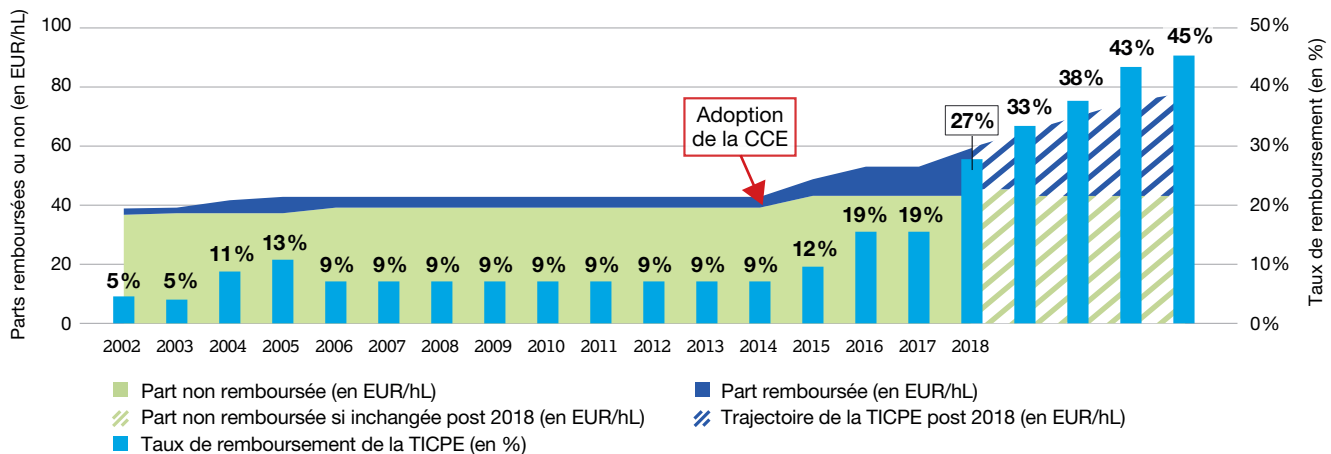
¹² CITEPA (2018) Rapport national d'inventaire pour la France au titre de la CCNUCC.

Gazole non routier (GNR)	
Dépense fiscale brute	2 milliards d'euros
Montant unitaire remboursé (toute TIC)	128 EUR/tCO ₂
Prix effectif	59 EUR/tCO ₂
Emissions de CO ₂ associées	15,4 MtCO ₂
Justification économique	Non couvert par le rapport ADEME et MEEDDAT
Informations supplémentaires	Le PLF pour 2019 prévoit la suppression du remboursement de la TICPE sur le gazole non routier pour certains usages. Les usages dans le secteur du bâtiment sont principalement visés, tandis que les secteurs agricole et ferroviaire conserveraient leur taux réduit. Il est attendu de cette mesure une réduction de 900 millions d'euros des dépenses brutes*.

* Contexte (2018) Document – Energie : Le contenu du projet de loi de finances pour 2019

Transport routier de marchandises (TRM)	
Dépense fiscale brute	1,1 milliard d'euros
Montant unitaire remboursé (toute TIC)	51 EUR/tCO ₂
Prix effectif	137 EUR/tCO ₂
Emissions de CO ₂ associées	22,2 MtCO ₂
Justification économique	D'après le rapport ADEME MEEDDAT, une CC aurait un impact négatif fort sur les TRM en termes de pertes de VA et d'EBE mais relativement faible en termes de compétitivité. L'introduction de la mesure pourrait par ailleurs inciter (i) au report modal vers les types de transport les moins émetteurs et (ii) à l'exploitation du potentiel d'économies d'énergie. Malgré ces deux effets attendus, les auteurs recommandent des mesures pour limiter les impacts économiques négatifs. Ces recommandations ont globalement été entendues compte tenu des exonérations en vigueur.
Informations supplémentaires	Avec le rehaussement de la trajectoire de la CC, si la réglementation reste inchangée dans les années à venir, la proportion de TICPE remboursée pourrait atteindre 45 % en 2022 (Figure 3) contre 27 % aujourd'hui.

FIGURE 4. EVOLUTION DU TAUX DE REMBOURSEMENT DE LA TICPE SUR LE GAZOLE POUR LES POIDS-LOURDS



Source : I4CE d'après les versions actuelle et antérieures de l'Article 265 Bis du Code des douanes

Professionnels agricoles	
Dépense fiscale brute	197 millions d'euros
Montant unitaire remboursé (toute TIC)	46 EUR/tCO ₂
Prix effectif	2 EUR/tCO ₂
Emissions de CO ₂ associées	4,3 MtCO ₂
Justification économique	Selon le rapport ADEME et MEEDDAT, l'impact d'une CC sur le secteur agricole et piscicole serait limité en moyenne, mais l'élevage et le maraîchage seraient particulièrement touchés. Par ailleurs, la faiblesse des recettes attendues et la génération de services environnementaux par le secteur ont conduit les auteurs à recommander des mesures spéciales.

Transport public routier en commun de voyageurs (TPRCV)	
Dépense fiscale brute	182 millions d'euros
Montant unitaire remboursé (toute TIC)	64 EUR/tCO ₂
Prix effectif	124 EUR/tCO ₂
Emissions de CO ₂ associées	2,8 MtCO ₂
Justification économique	Ces transports seraient modérément touchés par l'introduction d'une CC d'après l'ADEME et le MEEDDAT, mais seraient potentiellement menacés par une dégradation de leur compétitivité.

Exploitants de taxis	
Dépense fiscale brute	42 millions d'euros
Montant unitaire remboursé (toute TIC)	104 EUR/tCO ₂
Prix effectif	112 EUR/tCO ₂
Emissions de CO ₂ associées	0,4 MtCO ₂
Justification économique	D'après le rapport de l'ADEME et du MEEDDAT, les exploitants de taxis seraient relativement préservés de l'introduction d'une CC en termes de VA et d'EBE. Malgré cette conclusion, les exploitants de taxi bénéficient d'un remboursement partiel sur la TICPE.

Installations intensives en énergie (IIEE) exclues de l'EU ETS – remboursement sur la TICGN	
Dépense fiscale brute	22 millions d'euros
Montant unitaire remboursé (toute TIC)	37 EUR/tCO ₂
Prix effectif	7 EUR/tCO ₂
Emissions de CO ₂ associées	0,7 MtCO ₂
Justification économique	Ces installations ont été exclues de l'EU ETS, car trop petites, et ont été exclues du périmètre de la simulation de l'ADEME et du MEEDDAT en raison d'un fort risque de fuite carbone.

La suppression de ces exonérations est nécessaire d'une part à la mise en cohérence des dépenses publiques avec les objectifs français et d'autre part à la préservation du signal-prix. Comme présenté dans cette section, le remboursement partiel de la TICPE sur le gazole non routier et sur le gazole des transports routiers de marchandises sont particulièrement coûteux. Le PLF pour 2019 prévoit de supprimer en partie la première de ces deux exonérations.

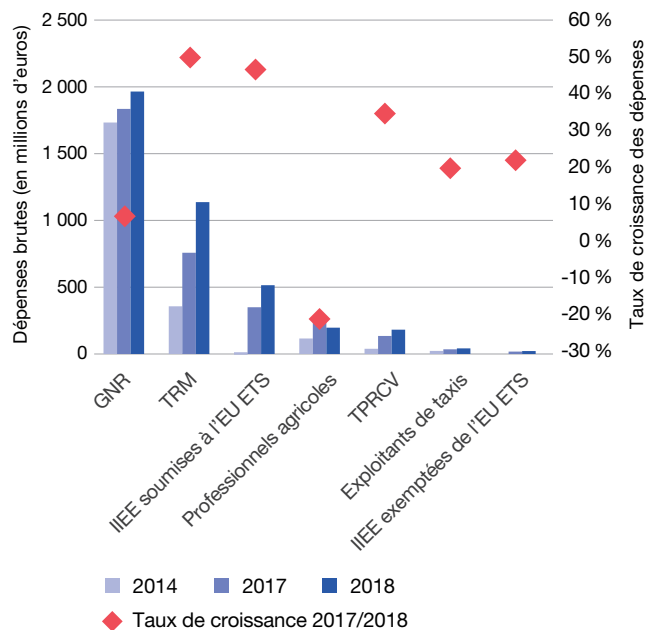
L'abrogation progressive de ces exonérations devra néanmoins passer par la mise en place de nouvelles mesures compensatoires adaptées aux secteurs et alignées avec les objectifs climatiques français. En effet, certaines de ces exonérations font suite à l'identification de vulnérabilités économiques de certains secteurs, ou d'un risque de fuite carbone. Une mesure compensatoire permettrait ainsi d'atténuer l'effet dépressif d'une taxe sur la production tout en conservant l'incitation environnementale associée. Par le passé et dans un contexte différent, le CICE ou la prime à la conversion des véhicules ont par exemple joué ce rôle (voir **partie 2.B**).

Cette nécessité de couvrir l'ensemble des émissions françaises par un prix du carbone significatif est notamment mentionnée dans le récent rapport du Comité pour l'économie verte¹³. Les auteurs recommandent le lancement de travaux d'ici fin 2018 concernant les mesures compensatoires à adopter pour les secteurs bénéficiaires d'exonérations.

¹³ Peyrol et Bureau (2018) Comment construire la fiscalité environnementale pour le quinquennat après 2022.

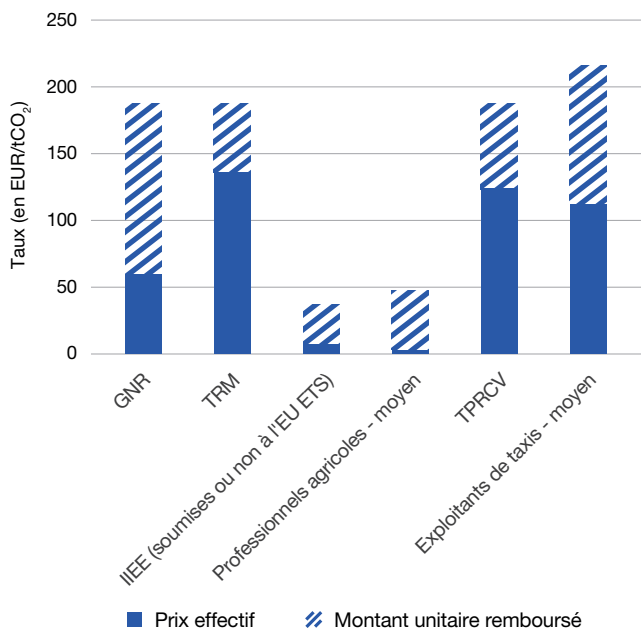
Annexe – Figures

FIGURE 5. DÉPENSES BRUTES ASSOCIÉES AUX REMBOURSEMENTS DE TIC DE 2014 À 2017 ET PROJECTION POUR 2018



Source : I4CE à partir de Voies et Moyens 2018 Tome II et Voies et Moyens 2016 Tome II

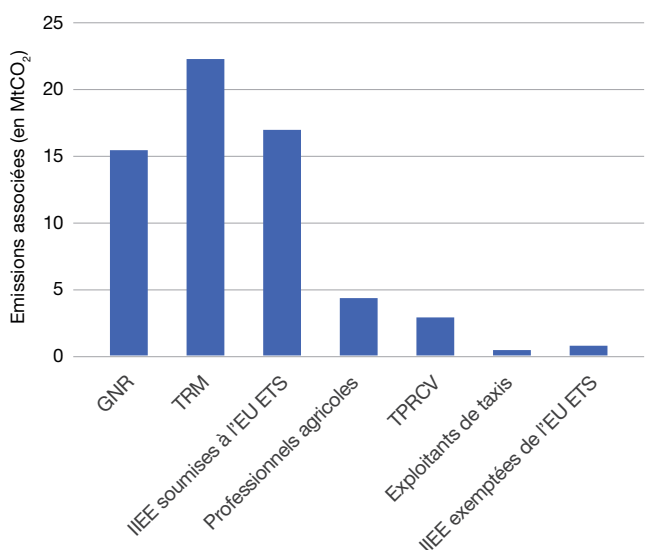
FIGURE 6. MONTANT TOTAL DES TIC, DÉCOMPOSÉ EN PRIX EFFECTIF ET MONTANT UNITAIRE REMBOURSÉ PAR TONNE DE CARBONE EN 2018



Source : I4CE d'après l'Article 265 du Code des douanes, l'Article 32 de la loi finances pour 2014 et la Base Carbone de l'ADEME

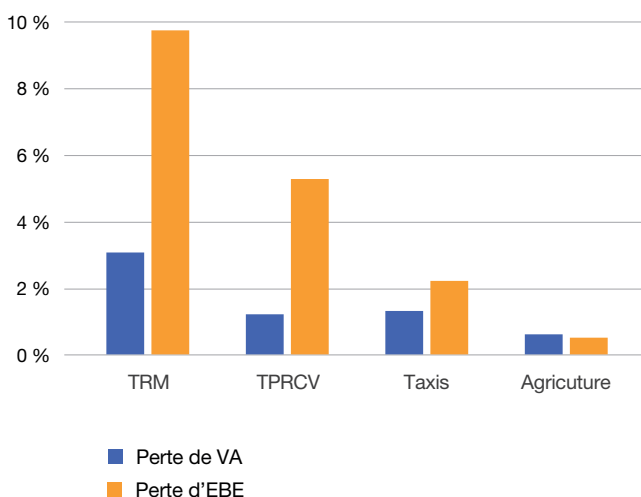
Lecture : les TRM payent 188 EUR/tCO₂ en TICPE et sont remboursés de 51 EUR/tCO₂, il leur reste donc 137 EUR/tCO₂ à charge

FIGURE 7. EMISSIONS DE CO₂ ASSOCIÉES AUX REMBOURSEMENTS DE TIC EN 2018



Source : I4CE à partir de Voies et Moyens 2018 Tome II, Article 265 du Code des Douanes, Loi de finances pour 2014 et Base Carbone de l'ADEME

FIGURE 8. PERTES POTENTIELLES DE VA ET D'EBE LIÉES À UNE TAXE ADDITIONNELLE À 32 EUR/TCO₂ EN 2009



Source : I4CE d'après ADEME et MEEDDAT (2009)