

La réforme de la fiscalité de l'énergie : une extension de la tarification du carbone en France

Jeremy El Beze¹

N°2014-06

POLICY BRIEF

Instaurée par la loi de finances pour 2014, la réforme de la fiscalité sur les produits énergétiques est entrée en vigueur au premier trimestre 2014. Peu médiatisée, cette mesure dote pourtant le pays d'un système de taxation du CO₂ à travers l'introduction d'une composante carbone dans les accises énergétiques existantes. Complétant le signal-prix du marché européen d'échange de quotas, ce nouvel instrument va permettre d'étendre la tarification du carbone aux émissions des secteurs diffus et de renforcer ainsi la politique française de réduction des émissions de CO₂.

- La réforme de la fiscalité de l'énergie introduit une composante carbone dans le calcul des taxes intérieures de consommation (TIC). De 7 €/tCO₂ en 2014, ce nouvel instrument n'aura que peu d'impact sur les prix durant cette année de transition, cette hausse de la fiscalité étant neutralisée par une réduction symétrique de la TIC classique pour la plupart des sources d'énergie.
- Le système monte en régime les deux années suivantes avec deux augmentations successives de 7,50 €/tCO₂ de la composante carbone qui atteindra 22 €/tCO₂ en 2016 et concernera tous les types d'énergies fossiles. Cette hausse différenciée de la fiscalité sur les produits énergétiques représente entre 3% et 10% du prix actuel des différents carburants et combustibles.
- A l'horizon 2016, la montée en charge de la composante carbone de la TIC devrait engendrer 4 milliards d'euros de recettes. Les trois quarts contribueront au financement du CICE.
- Le système de taxation du carbone devrait permettre une baisse des émissions de CO₂ comprise entre 1,5 et 5 Mt CO₂ en 2015, puis entre de 3 à 9 Mt de CO₂ en 2016 attribuable notamment aux baisses de consommations du gazole, du gaz naturel et du fioul domestique.

1. Jérémy El Beze est agrégé d'économie-gestion et doctorant à la Chaire économie du climat

L'auteur tient à remercier Christian de Perthuis, Olivier Simon, Raphael Trotignon, Claire Papaix et Géraldine Satre-Buisson pour leur commentaires et leur relecture attentive

This page is intentionally blank - Cette page est laissée vide intentionnellement

I- La fiscalité carbone en France : une histoire mouvementée

Une première tentative à l'échelle européenne

La première tentative visant à introduire une tarification du carbone date du début des années quatre-vingt-dix. Elle prit la forme d'une communication de la Commission Européenne proposant d'instaurer une taxe harmonisée sur les émissions de CO₂ d'origine énergétique de l'industrie européenne. Cette proposition fut l'objet de larges controverses. Des pays comme l'Espagne et la Grèce s'y opposèrent, arguant de leur moindre degré d'industrialisation tandis que la Grande-Bretagne la combattit au motif que les décisions fiscales étaient du ressort de la souveraineté nationale. L'unanimité étant requise en Europe pour les questions fiscales, le projet ne vit pas le jour mais poussa certains pays nordiques à s'engager de façon unilatérale sur la voie d'une taxation domestique du carbone.

Deux projets censurés par le Conseil Constitutionnel

Première tentative au niveau nationale, le projet de loi du gouvernement Jospin (2000) proposant d'étendre la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux émissions de CO₂ fut retoquée par le Conseil Constitutionnel, celui-ci estimant la mesure contraire au principe d'égalité devant l'impôt. Elle revint à l'ordre du jour une dizaine d'année plus tard, lorsqu'il fut décidé, à l'occasion du Grenelle de l'environnement de 2009, de la remettre à l'étude. Suite aux recommandations du rapport Rocard, un projet de loi, se proposant d'instituer une taxe carbone d'un montant de 17 euros par tonne de CO₂, fut déposé par le gouvernement. Si l'ampleur de la mesure fut réduite par l'adoption de nombreux amendements, elle fut finalement adoptée par le Parlement mais fut une nouvelle fois censurée par le Conseil Constitutionnel en raison d'exonérations trop massives. Dès lors, après avoir un temps envisagé la proposition d'une nouvelle mouture du projet, la mesure fut reportée sine die.

Le passage dans la loi de finance 2014.

A la suite de l'installation du Comité pour la fiscalité écologique³; la nécessité d'étendre la tarification du carbone aux secteurs diffus revint au cœur des débats. Suivant l'une des recommandations du Comité, le gouvernement introduisit dans le projet de loi de finance pour 2014 une hausse des taxes intérieures de consommation proportionnée au contenu en CO₂ des produits énergétiques auxquels elle s'applique. Bénéficiant d'une faible couverture médiatique, la mesure fut adoptée en décembre 2014. Plus de vingt années ans après la première tentative, la France se dote finalement d'un système de taxation du carbone

³Créé en décembre 2012, le Comité pour la fiscalité écologique réunit les différents acteurs de la vie économique, politique, associative et universitaire. Présidé par l'économiste Christian de Perthuis, sa mission consiste à évaluer les dispositifs de fiscalité verte déjà existants et à formuler des propositions au gouvernement.

II- Les modalités de l'introduction de la composante carbone dans la fiscalité de l'énergie

A) Une introduction progressive de la composante carbone

La fiscalité française de l'énergie repose principalement sur les taxes intérieures de consommation (TIC). Elles regroupent les taxes portant sur les consommations des différents produits énergétiques : la TICPE pour les produits pétroliers, la TICGN pour le gaz naturel, la TICC pour le charbon et la TICFE pour l'électricité (cette dernière n'étant pas concernée par l'introduction de la composante carbone). Sources importantes de recettes fiscales pour l'Etat⁴, les TIC constituent un outil majeur dans l'orientation de la politique énergétique du pays. Contrairement aux précédents projets, le système de taxation du carbone adopté l'hiver dernier ne s'est pas matérialisé par la création d'une nouvelle taxe ad hoc mais par la modification des accises énergétiques existantes. L'article 32 de la loi de finance 2014 instaure ainsi une composante carbone additionnelle à l'assiette de la TIC classique⁵. D'un montant de 7 €/tCO₂, elle ne touche pas de la même manière les différentes sources d'énergie. Deux cas de figures sont à distinguer. Concernant les combustibles dont le taux de TIC ramené au contenu carbone n'atteint pas les 7 €/tCO₂, leur taux de TIC est augmenté sur la période de manière à ce qu'ils atteignent ce seuil (tableau 1). C'est notamment le cas du gaz naturel, du charbon et du fioul lourd. Pour les autres produits énergétiques, l'introduction de la composante carbone est rendue indolore pendant cette année de transition en étant intégralement compensée par une baisse symétrique de la composante classique de la TIC.

Produits énergétiques dont le taux de TIC est modifié au 1^{er} avril 2014⁶ (tableau 1)

	Unités	Taux de TIC	
		2013	2014
Charbon	€/ MWh PCI	1,19	2,29
Gaz naturel combustible (professionnel)	€/ MWh PCI	1,19	1,41
Gaz naturel combustible (ménage)	€/ MWh PCI	0	1,41
Gaz naturel carburant	€/ m ³	0	1,49
Fuel lourd	€/ 100kg	1,85	2,19
Gazole non routier	€/ hl	7,2	8,86

Source : Article 32 du Code des douanes

⁴ 4ième sources de revenus de l'Etat, ses recettes estimées sur l'année 2013 à 13,7 milliards d'euros auxquels il convient d'ajouter plus de 10 milliards d'euros attribués aux départements et aux régions au titre des transferts de compétences opérés dans le cadre de la relance de la décentralisation de 2003.

⁵ A noter que les termes de « composante classique » et « composante carbone » de la TIC n'apparaissent pas explicitement dans la loi.

⁶ Le taux du gazole non routier augmente entre 2013 et 2014 bien que celui-ci atteignait déjà le seuil des 7€/tCO₂ en 2013.

La réforme de la fiscalité énergétique pose donc les fondations d'un système de taxation du carbone tout en ayant, pour cette première année, un impact relativement faible sur les prix de l'énergie. Le taux de départ choisi en 2014 peut sembler relativement faible comparé à ce qui se fait chez nos voisins européens⁷, néanmoins, la loi de finance prévoit une évolution croissante de celui-ci pour les deux années suivantes.

B) Un système destiné à monter en régime

Deux augmentations successives de 7,5 euros porteront le taux à 14,5€/tCO₂ en 2015 puis à 22 €/tCO₂ en 2016, dépassant ainsi 20 €/tCO₂, valeur préconisée par la Commission européenne pour réformer la fiscalité énergétique commune et s'appliquant à tous les carburants et combustibles fossiles. Le signal prix en direction des agents émetteurs de CO₂ sera même supérieur à la valeur nominative de la composante carbone, la TVA étant calculée sur le prix des énergies, taxes comprises (tableau 2).

Evolution du taux de taxe carbone sur la période 2014-2016 (tableau 2)

	2014	2015	2016
Composante carbone en €/tCO₂	7	14,5	22
Composante carbone, TVA incluse, en €/tCO₂	8,4	17,3	26,3

Source : A partir de l'exposé des motifs de l'article 32 de la Loi de finances 2014

La taxe carbone va entraîner des hausses modestes mais significatives de la fiscalité pesant sur les projets énergétiques (tableau 3).

Augmentation annuelle de la TIC par source d'énergie entre 2014 et 2016 (tableau 3)

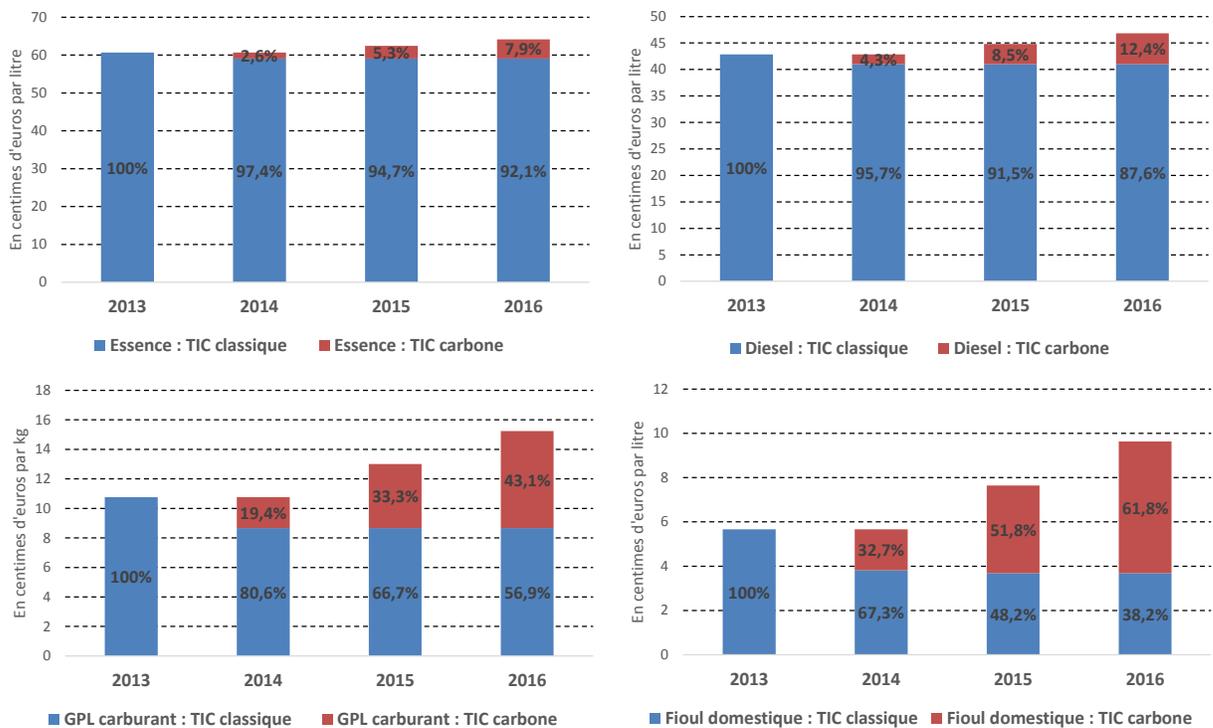
		Composante carbone			Composante carbone + TVA additionnelle		
		2014	2015	2016	2014	2015	2016
Essence	Centimes €/L	0,00	1,72	1,71	0,00	2,06	2,05
Diesel	Centimes €/L	0,00	1,98	1,99	0,00	2,37	2,38
Gazole non routier	Centimes €/L	1,66	1,98	1,99	1,99	2,37	2,38
Fuel domestique	Centimes €/L	0,00	1,98	1,99	0,00	2,37	2,38
Fuel lourd	Centimes €/kg	0,34	2,34	2,35	0,41	2,80	2,81
GPL	Centimes €/kg	0,00	2,24	2,24	0,00	2,68	2,68
Gaz naturel combustible (professionnel)	€/MWh PCI	0,22	1,52	1,52	0,26	1,82	1,82
Gaz naturel combustible (ménage)	€/MWh PCI	1,41	1,52	1,52	1,69	1,82	1,82
Gaz naturel carburant	Centis €/m ³	1,49	1,60	1,60	1,78	1,91	1,91
Charbon	€/MWh PCI	1,10	2,46	2,46	1,32	2,94	2,94

Source : à partir de l'article 265 du Code des douanes.

⁷A titre d'illustration, les taux de départ appliqués à l'instauration de la taxe était de 23€/tCO₂ en Suède (118 €/tCO₂ en 2012), 13€/tCO₂ au Danemark (24 €/tCO₂ en 2012), 43 €/tCO₂ en Norvège (43 €/tCO₂ en 2012) et 8€/tCO₂ en Suisse (24 €/tCO₂ en 2012).

La part de la TIC classique restant stable, ces augmentations de la part carbone de la TIC vont conduire à une hausse progressive du poids de cette composante dans la fiscalité totale de l'énergie, orientant ainsi peu à peu les acteurs vers les sources d'énergies les moins émettrices. Les produits énergétiques n'étant pas taxés de la même manière avant l'introduction de cette nouvelle assiette, la composante carbone représentera une part plus ou moins large de la fiscalité pesant sur les carburants et les combustibles. Ainsi, dès 2014, la composante carbone représente 100% de la TIC totale appliquée au gaz naturel, au fioul lourd et au charbon. Pour les autres énergies, cette part ira croissante dans les prochaines années. Elle devrait ainsi représenter 7,9% de la TIC pour l'essence, 12,4% pour le gazole, 43,1% pour le GPL et 61,8% pour le fioul domestique à l'horizon 2016 (figure 1).

Evolution du poids de la composante carbone dans la TIC totale (figure 1)



Source : A partir de l'article 265 du Code des douanes

La France s'avance donc sur le chemin d'une tarification générale et progressive du carbone. Cependant, certains acteurs de l'économie pourront échapper, partiellement ou totalement, à ce dispositif fiscal.

C) Le maintien de certaines exemptions

Pour des raisons de compétitivité des secteurs soumis à la concurrence internationale, de superposition des outils de régulation des émissions ou de fragilité de certains secteurs

économiques, certaines activités bénéficient d'exonérations partielles ou totales de la composante carbone.

Les installations soumises à l'EU ETS et grandes consommatrices en énergie ne verront pas leur taux de TIC augmenter sur la période 2014-2016⁸. S'il peut sembler logique de ne pas soumettre ces entreprises à une double tarification du carbone, cette exonération pose tout de même le problème de la non – unicité du prix du carbone au sein de certains domaines d'activité, certaines entreprises du même secteur pouvant être soumis à deux instruments de régulation différents.

Si aucune exemption nouvelle n'a été décidée, certaines exonérations partielles ou totales de la TICPE sont maintenues, notamment concernant : les transporteurs routiers et les exploitants de transports publics (article 265 septies et octies du CDD), les exploitants de taxi (article 265 sexies du CDD), les exploitants agricoles (article 32 de la LF 2014), le transport fluvial de marchandises (article 265 bis du CDD), le transport aérien hors avion de tourisme (article 265 bis du CDD) et la pêche et la navigation maritime hors navigation de plaisance (article 265 bis du CDD). De même, certains usages bénéficient de traitements préférentiels. C'est le cas des produits énergétiques utilisés à des fins autres que carburants ou combustibles, pour la production d'électricité à l'exception de certaines installations de cogénération et pour les besoins de l'extraction et de la production de gaz naturel (articles 265 bis du CDD).

En revanche, certaines exonérations ont été annulées à l'occasion de l'introduction de la loi de finance. Ainsi, les exonérations de TICC et de TICGN à destination des particuliers pour leurs consommations, y compris collectives, sont supprimées. De même, on assiste à une baisse progressive des réductions de TICPE pour les biocarburants, totalement supprimées en 2016. Au final, si des exemptions subsistent, l'assiette de la composante carbone s'avère plus large que celle du projet de fiscalité carbone de 2009.

III- Les impacts économiques et environnementaux de la réforme de la fiscalité de l'énergie

A) Une augmentation progressive et différenciée des prix de l'énergie

La mise en place de cette réforme de la fiscalité va engendrer une hausse progressive des prix des différents combustibles et carburants (dans la mesure où les prix de l'énergie ne baissent pas sur les marchés internationaux). Conformément aux principes de la taxe carbone, ces augmentations seront différenciées puisqu'elles seront proportionnelles au contenu carbone des différents produits énergétiques. Ces modifications du prix relatif des énergies devraient inciter

⁸ A noter que les installations de production de chaleur soumises à ETS seront concernées par l'augmentation de TIC en raison de la fin de l'exonération de TICGN sur les ménages.

les différents agents à se tourner vers des modes de production et de consommation plus sobres en carbone.

Augmentation de la fiscalité liée à la TIC carbone en % du prix moyen des carburants et combustibles en 2013 (tableau 4)

	2014	2015	2016
Essence	0,0%	1,3%	2,7%
Gazole	0,0%	1,8%	3,5%
Gaz naturel (entreprises)	0,4%	3,0%	5,5%
Gaz naturel (ménages)	1,9%	4,5%	7,1%
Fioul lourd	0,7%	5,8%	10,9%
Fioul domestique	0,0%	2,7%	5,4%
Gazole Non Routier	2,2%	4,8%	7,4%

Sources : Données de prix des énergies issues d'Eurostat (gaz naturel) et du ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie (autres produits énergétiques)

B) Une utilisation des revenus en cours d'arbitrage

Si le rendement fiscal de la réforme risque d'être très modéré pour l'année 2014, étant donnée la réduction de la TIC classique pour certains produits énergétiques lors de cette année de transition, il devrait devenir significatif en 2015 et 2016. D'après les estimations du MINEF, les recettes fiscales issues de la composante carbone devraient être de 340M€ la première année, puis de 2,5Md€ l'année suivant et atteindre 4Md€ en 2016.

Sur les recettes de 2016, 3 Md€ seront redistribués aux entreprises à travers le financement du CICE⁹. Les dispositifs concernant une éventuelle compensation des ménages (ciblée ou non) ou le financement d'investissements verts sont encore en cours d'arbitrage.

C) Des impacts modérés sur les émissions

Si l'impact du système de taxation du carbone ne pourra être mesuré précisément qu'une fois celui-ci mise en œuvre, il est néanmoins possible de produire de premières estimations en utilisant les valeurs d'élasticité-prix de la demande de carburant et de combustible observées par le passé¹⁰. Appliqué à l'introduction de la composante carbone dans l'assiette de la TIC, on obtient les résultats suivants (tableau 5) :

⁹Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi

¹⁰On retiendra ici une élasticité prix de 0,25 à court terme et de 0,75 à long terme.

Estimations des réductions d'émissions de CO₂ associées à la composante carbone de la TIC (tableau 5)¹¹

Emissions Elasticité	Réductions 2014		Réductions 2015		Réductions 2016	
	Coût terme	Long terme	Coût terme	Long terme	Coût terme	Long terme
Essence	0	0	76	228	151	454
Diesel	0	0	468	1403	938	2813
Gaz naturel (professionnel)	39	118	310	930	581	1743
Gaz naturel (ménage)	237	712	555	1665	873	2618
Fuel lourd	4	13	34	101	63	190
Fuel domestique	0	0	160	481	321	964
Gazole non routier	71	213	156	467	241	722
Total CO₂	352	1055	1758	5274	3168	9504

Sources : d'après les données du « rapport sur l'industrie pétrolière et gazière de 2013 » (MEDDE)

Sans surprise, les réductions d'émissions sont négligeables en 2014 mais deviennent significatives l'année suivante. Elles devraient être comprises entre 1 et 5 Mt CO₂ en 2015 et entre 3 et 9Mt de CO₂ en 2016, soit de 0,6 à 2,5% du total des émissions énergétiques de CO₂ en 2012¹². De par la structure des consommations énergétiques françaises, plus d'un quart des réductions d'émissions seraient imputables à la baisse de la consommation de diesel, tandis que 45% seraient issues de la diminution des consommations de gaz naturel (notamment sous l'effet de la fin de l'exonération de TICGN des ménages) et 10% à la réduction des consommations de fuel domestique.

L'efficacité environnementale de la mesure dépendra par la suite de la trajectoire du taux de tarification du carbone et de sa lisibilité dans le temps. Il est à noter à ce titre que bien qu'inscrit dans la loi de finance, les niveaux de taxation pour 2015 et 2016 pourraient tout de même faire l'objet de modifications lors de l'adoption des lois de finance à venir. Il apparaît donc que la pertinence et l'efficacité de ce nouvel instrument seront liées à la capacité du pouvoir politique à maintenir un cap ambitieux en termes de politique environnementale dans un contexte économique défavorable.

¹¹ Les réductions d'émissions calculées ici le sont en écart à un scénario de référence où les volumes de consommation et les prix sont constants à leur valeur de 2013.

¹² Ces estimations sont relativement plus élevées que celles calculées par les services gouvernementaux dans « le rapport d'évaluation préalable des articles du projet de loi de finances 2014 » qui table sur une réduction de 3MtCO₂ en 2017.