

N° 113

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur le projet de loi de finances pour 2018,*  
*ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,*

TOME I

### FISCALITÉ DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

Par M. Jean-Claude LUCHE,

Sénateur

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, président ; MM. Claude Bérít-Débat, Patrick Chaize, Gérard Cornu, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspert, vice-présidents ; Mmes Nicole Bonnefoy, Pascale Bories, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, secrétaires ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean Bizet, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, M. Guillaume Chevrollier, Mme Marta de Cidrac, MM. Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllégatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mmes Christine Lanfranchi Dorgal, Nadège Lefebvre, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Philippe Madrelle, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolaÿ, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Rémy Pointereau, Mme Angèle Préville, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Charles Revet, Mmes Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33**

**Sénat : 107, 108 à 112 et 114 (2017-2018)**



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION .....</b>	<b>5</b>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>7</b>
<b>I. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (ARTICLE 8).....</b>	<b>9</b>
<b>A. UN CRÉDIT D'IMPÔT AU SERVICE DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS .....</b>	<b>9</b>
1. <i>Un crédit d'impôt modifié régulièrement dans un souci d'amélioration de l'efficience de la dépense fiscale.....</i>	<i>9</i>
2. <i>Une aide aux travaux de rénovation énergétique des logements .....</i>	<i>11</i>
3. <i>Le coût du CITE a fortement varié et progresse depuis 2014 .....</i>	<i>13</i>
4. <i>Un dispositif efficace mais non efficient ? .....</i>	<i>14</i>
<b>B. LE PLF 2018 : UNE NOUVELLE RÉFORME DU CITE POUR ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DE LA DÉPENSE FISCALE .....</b>	<b>16</b>
1. <i>L'exclusion des portes, des fenêtres, des volets isolants ainsi que des chaudières au fioul du CITE .....</i>	<i>16</i>
2. <i>Mieux cibler le CITE sans exclure brutalement l'ensemble des travaux relatifs aux menuiseries extérieures.....</i>	<i>19</i>
3. <i>Vers une transformation du CITE en prime forfaitaire à l'horizon 2019 ?.....</i>	<i>20</i>
<b>II. LA HAUSSE DE LA TAXE CARBONE ET LE RAPPROCHEMENT DE LA FISCALITÉ DU DIESEL ET DE L'ESSENCE (ARTICLE 9) .....</b>	<b>21</b>
<b>A. LA TAXE CARBONE ET LE RAPPROCHEMENT DE LA FISCALITÉ DU DIESEL ET DE L'ESSENCE ONT CONDUIT À UNE FORTE HAUSSE DES RECETTES DE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE ENTRE 2014 ET 2017.....</b>	<b>21</b>
1. <i>La taxe carbone : une taxe assise sur le contenu en CO<sub>2</sub> des énergies fossiles .....</i>	<i>21</i>
2. <i>Le rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence .....</i>	<i>22</i>
3. <i>Une augmentation du produit de la fiscalité énergétique de 5,5 milliards d'euros en trois ans .....</i>	<i>23</i>
a) <i>La hausse des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles .....</i>	<i>23</i>
b) <i>Une augmentation substantielle des recettes de fiscalité énergétique.....</i>	<i>25</i>
<b>B. LE PLF 2018 : UNE HAUSSE SANS PRÉCÉDENT DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE DE 15 MILLIARDS D'EUROS D'ICI 2022.....</b>	<b>26</b>
1. <i>Une nouvelle trajectoire de la composante carbone jusqu'en 2022 et la poursuite du rattrapage de la fiscalité du diesel et de l'essence .....</i>	<i>26</i>
2. <i>Un coût croissant pour les ménages et les entreprises .....</i>	<i>31</i>
3. <i>Quelle utilisation des recettes de la fiscalité énergétique ? .....</i>	<i>33</i>
<b>III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » (ARTICLE 23) .....</b>	<b>34</b>

---

A. UN COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE QUI FINANCE LE SOUTIEN À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE .....	34
B. LE PLF 2018 : UNE AUGMENTATION DES RECETTES NÉCESSAIRES POUR COUVRIR LA HAUSSE DU BESOIN DE FINANCEMENT DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE DE 201 MILLIONS D’EUROS .....	38
<b>IV. LA RÉVISION DU BARÈME DU « MALUS » AUTOMOBILE (ARTICLE 24) .....</b>	<b>41</b>
<b>V. LES ARTICLES ADDITIONNELS ADOPTÉS PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE ET ENVIRONNEMENTALE .....</b>	<b>44</b>
1. <i>L’exonération de TICPE pour les carburants utilisés dans le secteur naval pour le développement des navires et de leurs moteurs (article 9 bis).....</i>	<i>44</i>
2. <i>La suppression de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux installations classées pour la protection sur l’environnement (article 9 ter).....</i>	<i>45</i>
3. <i>L’élargissement de l’assiette de la TGAP à l’ensemble des biocarburants substituables au diesel (article 9 quater) .....</i>	<i>46</i>
4. <i>La prolongation du dispositif de suramortissement pour l’acquisition de véhicules roulant au GNV, au biométhane carburant ou au carburant ED 95 (article 9 quinquies).....</i>	<i>46</i>
<b>TRAVAUX EN COMMISSION .....</b>	<b>49</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>63</b>

## LES CONCLUSIONS DE VOTRE COMMISSION

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est réunie **mercredi 15 novembre 2017** pour examiner le rapport pour avis de M. Jean-Claude Luche sur la première partie du projet de loi de finances pour 2018.

La commission a pris acte de la hausse importante de la taxation des énergies fossiles prévue par le projet de loi de finances, en raison de la poursuite de la progression de la taxe carbone et du rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence. Une telle augmentation de la fiscalité énergétique s'inscrit dans le cadre général des engagements pris par la France en ratifiant l'Accord de Paris. Elle répond au besoin de réorienter les acteurs économiques à se tourner vers les technologies les moins émettrices possible et à réaliser des économies d'énergie. Ceci est particulièrement justifié dans un contexte de prix de l'énergie bas.

Elle considère toutefois que la hausse du produit fiscal, de 3,9 milliards en 2018 et de plus de 15 milliards d'euros d'ici 2022, devrait pour partie être utilisée pour soutenir la transition énergétique dans les territoires et pour accompagner les ménages et les entreprises dans le changement de leurs modes de consommation et de production. Une attention particulière doit être portée aux ménages modestes et aux ménages pour lesquels le véhicule personnel est la seule solution de mobilité disponible.

La commission constate qu'une telle logique était à l'œuvre s'agissant du dispositif « bonus-malus », puisque la hausse du « malus » automobile de 41 millions d'euros en 2018 permettra de financer un renforcement de la prime à la conversion de véhicules anciens polluants.

S'agissant du crédit d'impôt pour la transition énergétique, la recherche d'une plus grande efficacité de cette dépense fiscale ne justifie pas de prévoir une exclusion brutale des chaudières au fioul et des menuiseries extérieures de ce dispositif. La commission salue le report de cette réforme qui a été voté par l'Assemblée nationale, et attend le nouveau dispositif le Gouvernement qui sera proposé en deuxième partie du projet de loi de finances.



Mesdames, Messieurs,

La **fiscalité énergétique et environnementale** regroupe plusieurs taxes et redevances portant sur la consommation d'énergie, le transport ou encore la pollution des milieux comme l'air et l'eau.

Il s'agit d'une **fiscalité dynamique, qui représente chaque année une part croissante des recettes de l'État**, et qui fait l'objet de nombreux aménagements lors des discussions budgétaires annuelles au Parlement.

Le projet de loi de finances pour 2018 ne déroge pas à la règle : il prévoit une évolution importante en matière de taxation des énergies fossiles, à travers la **définition d'une nouvelle trajectoire de hausse de la taxe carbone d'ici 2022 et la poursuite du rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence**. Il procède également à une nouvelle réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), qui constitue l'une des principales aides à la rénovation énergétique des logements privés.

Compte tenu des masses financières que représentent ces mesures, et du rôle qu'elles jouent dans la politique de transition énergétique menée par le Gouvernement, **la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis des mesures de fiscalité énergétique et environnementale** contenues dans la première partie du projet de loi de finances – il s'agit des articles suivants :

- **l'article 8** relatif à la réforme crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ;
- **l'article 9**, qui fixe une nouvelle trajectoire de hausse de la taxe carbone jusqu'en 2022, et qui poursuit le rapprochement de la fiscalité de l'essence et du diesel ;
- **l'article 23** relatif aux recettes du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique », qui finance notamment le soutien aux énergies renouvelables ;
- **l'article 24**, qui durcit le « malus » automobile afin de financer le renforcement des aides à l'achat de véhicules propres ;
- **les articles additionnels 9 bis, 9 ter, 9 quater et 9 quinquies** adoptés lors de l'examen du texte à l'Assemblée nationale qui prévoient diverses mesures en matière d'énergie et d'environnement.





---

## I. LE CRÉDIT D'IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE (ARTICLE 8)

### A. UN CRÉDIT D'IMPÔT AU SERVICE DE LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DES LOGEMENTS

#### 1. Un crédit d'impôt modifié régulièrement dans un souci d'amélioration de l'efficience de la dépense fiscale

Créé par la loi de finances pour 2000<sup>1</sup>, le crédit d'impôt en faveur du développement durable (CIDD), transformé en 2014 en **crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**, a pour objectif de **soutenir les travaux de rénovation énergétique des logements privés**.

Codifié à l'article 200 *quater* du code général des impôts (CGI), ce crédit d'impôt permet aux contribuables, sous certaines conditions, de bénéficier d'une **réduction de leur montant d'impôt sur le revenu ou d'un remboursement** au titre des dépenses qu'ils effectuent pour l'amélioration de la qualité énergétique de leur logement.

Le CITE a fait l'objet de nombreuses modifications quant au périmètre des dépenses éligibles et au taux appliqué au cours des dernières années, **ce qui a rendu ce dispositif fiscal peu lisible pour les particuliers et les professionnels du bâtiment**, et a conduit à une grande volatilité de son coût.

Les dernières modifications intervenues en lois de finances ont cherché à simplifier ce dispositif et à le rendre plus efficient en le recentrant sur les travaux et les équipements les plus écologiquement performants

**La loi de finances pour 2014<sup>2</sup> a simplifié le dispositif tout en le réorientant pour favoriser la réalisation des travaux de rénovation lourde de type « bouquet de travaux »**. Elle a en effet substitué deux taux aux dix taux qui existaient précédemment : un taux de 15 % pour les dépenses réalisées en action seule au profit des seuls ménages se trouvant en deçà d'un plafond de ressources ; un taux de 25 % pour les dépenses réalisées dans le cadre d'un bouquet de travaux, ouvert à tous les contribuables sans conditions de ressources.

**La loi de finances pour 2015<sup>3</sup> a tenu à renforcer ce dispositif en procédant à :**

**- la mise en place d'un taux unique de 30 %, quel que soit le type de dépenses réalisées et le niveau de ressources du contribuable ;**

---

<sup>1</sup> Article 5 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

<sup>2</sup> Article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>3</sup> Article 3 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

---

- **la suppression de la condition liée au bouquet de travaux** pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence excédait certains plafonds ;

- **l'extension du périmètre des dépenses éligibles** à deux catégories d'équipements : l'acquisition de compteurs individuels permettant d'individualiser les frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire dans les copropriétés et l'acquisition de systèmes de recharge pour les véhicules électriques (bornes, prises dédiées à la charge, etc.) ;

- **l'élargissement des dépenses éligibles dans les départements d'outre-mer** à l'installation d'équipements de raccordement à un réseau de froid, alimenté majoritairement par du froid d'origine renouvelable ou de récupération, à l'installation d'équipements ou de matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires, ainsi qu'à ceux visant à l'optimisation de la ventilation naturelle, et notamment les brasseurs d'air.

**La loi de finances pour 2016<sup>1</sup> a cherché à améliorer l'efficacité environnementale du crédit d'impôt** en prévoyant notamment :

- le remplacement des chaudières à condensation par **des chaudières « à haute performance énergétique »** ;

- **l'exclusion des systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie éolienne du périmètre du CITE**, dans la mesure où ces équipements bénéficient d'autres formes de soutien public ;

- **l'exclusion des équipements mixtes** combinant un équipement éligible et un équipement de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil (non éligible), ce qui permettait de contourner l'exclusion de ces derniers équipements depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

Enfin, **la loi de finances pour 2017<sup>2</sup> n'a pas modifié le périmètre du crédit d'impôt** mais a **supprimé la condition de ressources qui était jusque-là nécessaire pour pouvoir bénéficier du cumul du CITE et de l'éco-prêt à taux zéro**.

Elle a également prévu que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2017 un **rapport sur la mise en œuvre de ce crédit d'impôt** portant sur :

- l'efficacité de ce dispositif au regard des objectifs poursuivis en matière d'amélioration des performances énergétiques des logements et de l'évolution du montant de la dépense fiscale ;

- la distribution géographique et sociale du CITE et son effet sur le prix des principaux travaux de rénovation éligibles à ce crédit d'impôt ;

---

<sup>1</sup> Article 106 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

<sup>2</sup> Article 23 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

- des propositions visant à renforcer l'efficacité du CITE, notamment en matière de recours aux équipements à haute performance énergétique, de formation, de labels, de diagnostics et d'information du public.

## 2. Une aide aux travaux de rénovation énergétique des logements

Le CITE bénéficie aux contribuables domiciliés en France pour la réalisation de dépenses visant à l'amélioration de la performance énergétique des logements dont ils sont propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit et qu'ils affectent à leur habitation principale. Seuls les **logements achevés depuis plus de deux ans** à la date d'exécution des travaux sont éligibles.

Afin de s'assurer que les travaux menés conduisent effectivement à une réduction de la consommation énergétique des bâtiments, **un critère d'éco-conditionnalité a été mis en place depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015** : pour être éligibles au dispositif fiscal, certains travaux<sup>1</sup> doivent être réalisés par une entreprise « **reconnue garante de l'environnement** » (**RGE**), répondant à des critères précis de qualification et possédant un signe de qualité délivré par un organisme accrédité de qualification ou de certification ayant signé une convention avec l'État.

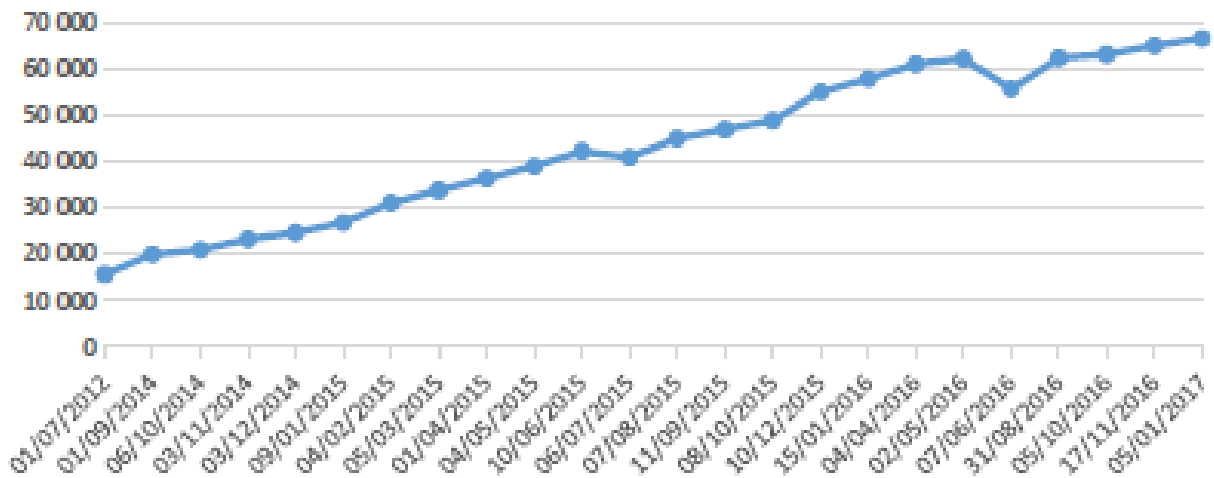
Pour ces travaux, le bénéfice du crédit d'impôt est conditionné à une visite du logement, préalable à l'établissement du devis, par l'entreprise réalisant les travaux d'installation ou de pose afin que celle-ci valide l'adéquation des équipements, matériaux ou appareils au logement.

Il existait en 2017 **67 500 entreprises détenant une qualification « RGE »**, attribuée par l'un des trois organismes certificateurs (Qualibat, Qualit'ENR et Qualifélec). Ce chiffre est en augmentation constante depuis plusieurs années.

---

<sup>1</sup> Définis à l'article 46 AX de l'annexe III au code général des impôts, dans sa rédaction issue du décret n° 2016-235 du 1<sup>er</sup> mars 2016.

### Évolution du nombre d'entreprises RGE



Source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

Le CITE s'applique aux dépenses payées au titre de **l'acquisition d'équipements, matériaux ou appareils énumérés au 1 de l'article 200 quater du code général des impôts (CGI)** :

- 1- les chaudières à haute performance énergétique ;
- 2- les matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, des volets isolants ou de portes d'entrée donnant sur l'extérieur ;
- 3- les matériaux d'isolation thermique des parois opaques, sous certaines conditions ;
- 4- les appareils de régulation de chauffage ;
- 5- les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable, sous certaines conditions ;
- 6- les systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou à partir de la biomasse ;
- 7- les pompes à chaleur, autres que air/air, dont la finalité essentielle est la production de chaleur ou d'eau chaude sanitaire ;
- 8- les équipements de raccordement à un réseau de chaleur, alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération, et les équipements de raccordement à un réseau de froid d'origine renouvelable ou de récupération pour les immeubles situés dans un département d'outre-mer ;
- 9- la réalisation, en dehors des cas où la réglementation le rend obligatoire, du diagnostic de performance défini à l'article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation ;

---

10- les chaudières à micro-cogénération gaz d'une puissance inférieure ou égale à 3 kilowatts par logement ;

11- les appareils d'individualisation des frais de chauffage ou d'eau chaude sanitaire dans un bâtiment équipé d'une installation centrale ou alimenté par un réseau de chaleur ;

12- les systèmes de charge pour véhicule électrique ;

13- les équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires dans les départements d'outre-mer ;

14- les équipements permettant d'optimiser la ventilation naturelle, notamment les brasseurs d'air, dans les départements d'outre-mer.

À l'exception de la pose des matériaux d'isolation des parois opaques et de la pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques, **la main d'œuvre correspondant à la pose des équipements, matériaux et appareils est exclue de la base du CITE** - seul le prix d'acquisition de ces équipements est éligible.

Les **critères de performance minimale** que doivent respecter ces équipements pour être éligibles au CITE sont précisés par arrêté<sup>1</sup>.

### **3. Le coût du CITE a fortement varié et progresse depuis 2014**

**Le taux du crédit d'impôt s'élève à 30 %** de la dépense réalisée au titre de l'acquisition des équipements, matériaux, appareils précités ou de la réalisation d'un diagnostic de performance énergétique.

Le montant des dépenses ouvrant droit au CITE est plafonné. Il ne peut excéder, au titre d'une période de cinq années consécutives pour un même logement, la somme de **8 000 euros pour une personne seule ou de 16 000 euros pour un couple soumis à imposition commune**. Ces deux montants sont majorés de 400 euros par personne à charge.

Compte tenu des nombreuses modifications intervenues, la dépense fiscale associée au CITE a évolué de manière contrastée ces dernières années. Le coût du CITE a fortement augmenté, et est passé de **900 millions d'euros en 2015 à 1,678 milliard d'euros en 2016**. Cet accroissement s'explique principalement, outre la mise en place d'un taux unique de 30 % pour tous les travaux menés (effet « prix »), par la **hausse du nombre de bénéficiaires qui a doublé, passant de 660 000 en 2015 à 1 175 000 en 2016** (effet « volume »).

Pour l'année 2017, la dépense fiscale a été estimée à un montant proche de celui de 2016, soit **1,675 milliard d'euros**.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 30 décembre 2016 pris pour l'application de l'article 200 quater du code général des impôts relatif au crédit d'impôt sur le revenu pour la transition énergétique.

### Coût du crédit d'impôt pour la transition énergétique de 2008 à 2017

(en millions d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 (prévision)
CITE	2 100	2 673	2 625	2 015	1 100	673	619	900	1 678	1 675

Source : Évaluations des voies et moyens annexées aux projets de loi de finances

#### 4. Un dispositif efficace mais non efficient ?

Le crédit d'impôt pour la transition énergétique soutient chaque année un nombre important de travaux de rénovation énergétique. Compte tenu du montant d'aide pouvant être attribué, représentant 30 % des travaux engagés, **il s'agit d'un dispositif incitatif pour les ménages.**

Toutefois, **l'efficacité de ce crédit d'impôt**, qui rapporte les progrès faits en termes d'amélioration de la performance énergétique des logements grâce aux travaux, au coût de ce dispositif, **est sujette à caution.**

En 2011, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales<sup>1</sup> avait attribué la note de 1 - sur une échelle de 1 à 3 - au crédit d'impôt, soit une mesure efficace mais non efficiente.

L'enquête réalisée en 2016 par la Cour des comptes à la demande de la commission des finances du Sénat sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable a émis plusieurs critiques quant à l'efficacité de ce dispositif, relevant que le **coût de la tonne de CO<sub>2</sub> évité par le CITE était estimé entre 80 et 90 euros**, soit un montant supérieur au coût d'évitement recommandé par le rapport Quinet de 2008<sup>2</sup> compris entre 32 et 56 euros par tonne de CO<sub>2</sub>. La Cour des comptes relevait également que le CITE n'était **pas incitatif pour les gros travaux de rénovation énergétique**, en raison notamment de son plafonnement à 8 000 euros pour une personne seule et 16 000 euros pour un couple.

Afin de poursuivre les travaux d'évaluation de ce crédit d'impôt, la loi de finances pour 2017<sup>3</sup> avait prévu que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2017, un **rapport analysant l'efficacité du CITE depuis sa création** « au regard, d'une part, des objectifs poursuivis en matière d'amélioration des performances énergétiques des logements et, d'autre part, de l'évolution du montant de la dépense fiscale correspondante ».

<sup>1</sup> Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011, annexe D.

<sup>2</sup> La valeur tutélaire du carbone, rapport du Centre d'analyse stratégique, 2008.

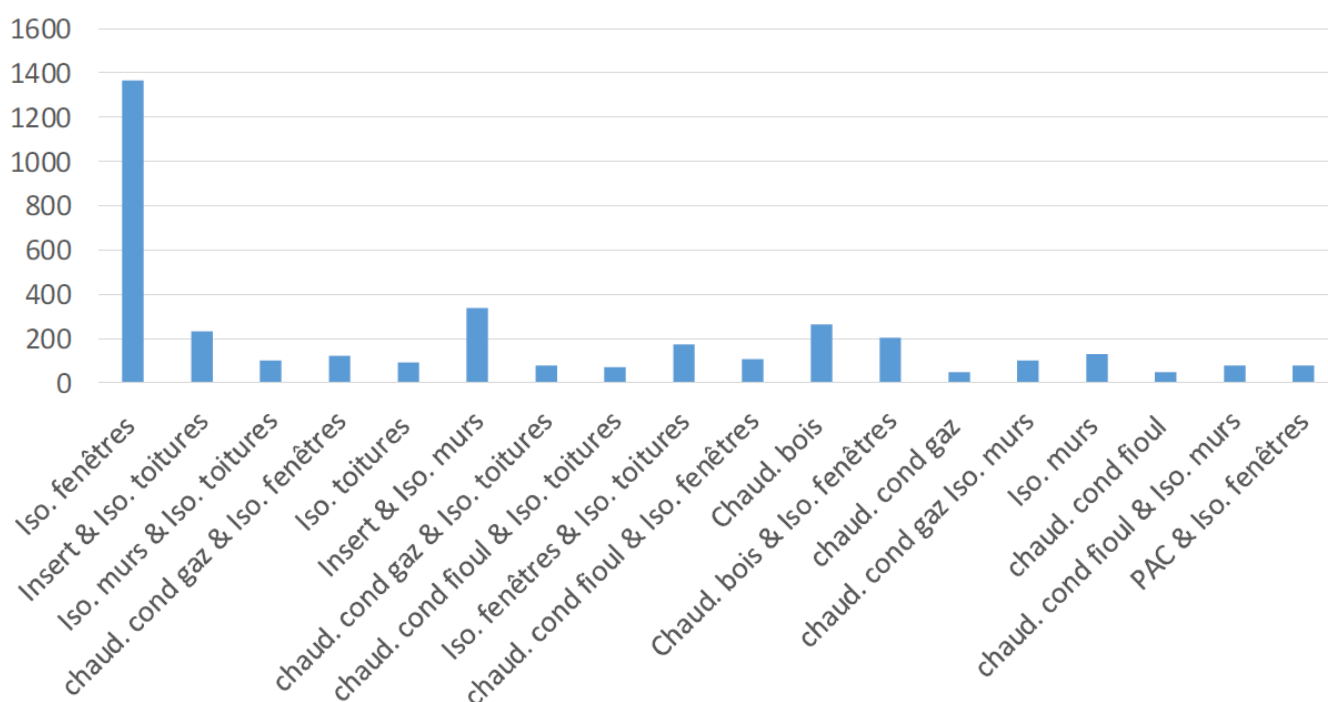
<sup>3</sup> Article 23 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

Ce rapport, rédigé par l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) relatif aux aides à la rénovation énergétique des logements dresse plusieurs constats s'agissant du CITE.

En ce qui concerne les travaux de rénovation des fenêtres, le rapport indique que « *les différents travaux conduits sur l'efficacité de l'euro dépensé en rénovation en termes d'économies d'énergies convergent vers le constat que le remplacement des fenêtres dans un logement constitue l'une des mesures les moins efficaces pour améliorer la performance du logement* ». Ainsi, le montant moyen de CITE nécessaire pour réaliser une économie d'un mégawattheure par le remplacement des parois vitrées s'élèverait à 1 350 euros alors qu'il n'est que de 100 euros pour l'isolation de la toiture.

### Ratio coût du CITE sur économies d'énergie

(en euros par mégawattheure par an)



Source : Rapport de l'IGF et du CGEDD « Aides à la rénovation énergétique des logements privés », avril 2017

Par ailleurs, ce rapport relève le **possible effet inflationniste du crédit d'impôt** sur certains équipements éligibles, notamment les menuiseries extérieures, dont le prix a augmenté de 11,5 % sur la période 2010-2016.

---

Il indique également que le CITE bénéficie majoritairement :

- **aux propriétaires occupants**, qui réalisent 94 % des travaux éligibles, alors que les logements occupés par des locataires (qui représentent 39,5 % du parc des logements) affichent des performances énergétiques moins bonnes en moyenne. En effet, plus de 45 % des locataires du secteur privé occupent des logements aux performances énergétiques très basses, contre 20-25 % des locataires du parc social ou des propriétaires occupants ;

- **aux ménages vivant dans des maisons individuelles**, qui représentaient 87,9 % des montants déclarés au titre du CITE en 2015. Il existe donc une sous-représentation des copropriétés, en raison notamment de la complexité du processus de décision en leur sein.

Enfin, ce rapport souligne **que le CITE ne permet pas d'orienter la dépense vers les logements les plus énergivores** (étiquettes F ou G).

## ***B. LE PLF 2018 : UNE NOUVELLE RÉFORME DU CITE POUR ACCROÎTRE L'EFFICIENCE DE LA DÉPENSE FISCALE***

### **1. L'exclusion des portes, des fenêtres, des volets isolants ainsi que des chaudières au fioul du CITE**

L'article 8 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit de **prolonger le crédit d'impôt pour la transition énergétique d'un an**, jusqu'au 31 décembre 2018, et procède à un nouvel aménagement de ce dispositif.

Il opère une **réduction du taux du CITE** applicable aux « *matériaux d'isolation thermique des parois vitrées, des volets isolants ou de portes d'entrée donnant sur l'extérieur* », c'est-à-dire à la pose de portes et de fenêtres devant assurer une meilleure isolation thermique du logement, **à 15 % pour les dépenses payées du 27 septembre 2017<sup>1</sup> au 27 mars 2018, puis exclut ces équipements du CITE à compter de cette date**. Si le contribuable justifie l'acceptation d'un devis et le versement d'un acompte avant le 28 mars 2018 pour de tels équipements, il bénéficierait d'un taux de CITE de 15 % pour ses dépenses payées jusqu'au 31 décembre 2018.

La pose, l'installation et l'entretien de fenêtres et de portes isolantes continueraient à bénéficier d'un taux réduit de TVA à 5,5 %.

L'article 8 **exclut également du bénéfice du CITE les chaudières au fioul à compter du 27 septembre 2017**, à l'exception des dépenses pour lesquelles le contribuable justifie de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte avant le 27 septembre 2017, qui continueront d'être éligibles jusqu'au 31 décembre 2018.

---

<sup>1</sup> Soit la date de la présentation du projet de loi de finances pour 2018 en conseil des ministres.



Ces mesures auraient pour conséquence de diminuer la dépense fiscale associée au CITE d'environ **115 millions d'euros en 2018** (en raison de l'application de la réforme dès le 27 septembre 2017) **et de 875 millions d'euros en 2019**.

En année pleine, la suppression du CITE pour les portes, les fenêtres et les volets isolants représente une économie de 900 millions d'euros, soit plus de la moitié du coût actuel du CITE (1,7 milliard d'euros), celle sur les chaudières au fioul une économie de 13 millions d'euros, soit 913 millions d'euros au total.

**Les portes, fenêtres et volets isolants représentent en effet 56,45 % des travaux réalisés éligibles au CITE en 2016**, et un montant de 900 millions d'euros de dépense fiscale en 2017, dont 630 millions d'euros pour les fenêtres, 113 millions d'euros pour les portes et 136 millions d'euros pour les volets.

### Nombre de travaux réalisés éligibles au CITE en 2016

Équipements et matériaux éligibles au CITE	Nombre de déclarants
Chaudière à haute performance énergétique	114 937
Chaudière condensation avant le 01.01. 2016	38 374
Chaudière à micro-cogénération gaz	2 557
Appareils de régulation de chauffage	42 261
Matériaux d'isolation des murs	72 303
Matériaux d'isolation des toitures	172 923
Matériaux d'isolation des planchers	19 110
<b>Matériaux d'isolation des fenêtres</b>	<b>515 342</b>
<b>Volets isolants</b>	<b>207 516</b>
<b>Portes d'entrée donnant sur l'extérieur</b>	<b>181 461</b>
Appareils de chauffage fonctionnant au bois ou autres biomasses	154 017
Pompes à chaleur air-eau ou géothermique	20 565
Pompes à chaleur de production d'eau chaude	20 618
Équipements de chauffage à l'énergie solaire	10 567
Équipements de chauffage à l'énergie hydraulique	1 472
Systèmes de production d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou de biomasse	825
Systèmes de production d'électricité à partir d'énergie éolienne avant le 01.01.2016	80
Diagnostic de performance énergétique	19 290
Équipement de raccordement à un réseau de chaleur	2 822
Compteurs individuels de chauffage dans un immeuble collectif	1 806
Systèmes de charge pour véhicules électriques	691
Équipements installés dans des DOM (raccordement à un réseau de froid)	464
Équipements installés dans des DOM (matériaux de protection contre les rayonnements solaires)	464
Équipements installés dans des DOM (ventilateurs de plafond)	1 657
<b>Total</b>	<b>1 602 122</b>
<b>Total portes, fenêtres et volets isolants</b>	<b>904 319</b>
<i>Part des portes, fenêtres et volets isolants (en effectif et en montant déclaré)</i>	<i>56,45 %</i>

Source : Direction de la législation fiscale

Suite aux critiques exprimées par les professionnels du bâtiment quant à la « brutalité » de la sortie des menuiseries extérieures et des chaudières au fioul de l'éligibilité au CITE, la Président de la République a

---

annoncé, lors de sa visite aux « 24 heures du bâtiment » le 6 octobre 2017, que la réforme du CITE serait repoussée à 2018.

Le Gouvernement a ainsi présenté à l'Assemblée nationale un **amendement visant à supprimer l'article 8**, et indiqué qu'il proposerait un nouveau dispositif lors de l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances<sup>1</sup>. Il s'agirait a priori de **décaler les mesures envisagées de quelques mois**, en prévoyant une baisse du taux du CITE sur les portes, fenêtres et volets isolants à 15 % du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au 1<sup>er</sup> juillet 2018, puis une exclusion de ces équipements à partir de cette date, et une exclusion des chaudières au fioul à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Une telle mesure aurait pour conséquence de maintenir un montant de dépense fiscale en 2018 proche de celui de 2017, et de permettre la réalisation d'une économie de 688 millions d'euros en 2019 et de 913 millions d'euros en 2020.

## **2. Mieux cibler le CITE sans exclure brutalement l'ensemble des travaux relatifs aux menuiseries extérieures**

Dans un contexte de prix de l'énergie bas, **les aides à la rénovation énergétique des bâtiments sont nécessaires pour inciter les ménages à entreprendre des travaux de rénovation** dont le retour sur investissement est souvent long.

Le CITE constitue à cet égard un dispositif incitatif pour la réalisation de travaux de rénovation énergétique. Cependant, **cette aide doit être dimensionnée le plus justement possible** afin d'éviter les effets d'aubaine et de soutenir la réalisation de travaux et l'acquisition des équipements les plus performants au meilleur coût.

Parmi les différents équipements éligibles, le rapport de l'IGF et du CGEDD a mis en évidence l'inefficacité de l'aide au remplacement des portes, fenêtres et volets isolants, qui **gènèrent des gains d'économie d'énergie faibles au regard de la dépense fiscale qu'ils représentent**.

Votre rapporteur constate toutefois que le **changement des menuiseries extérieures constitue souvent le point d'entrée des ménages dans la rénovation énergétique**, et la réalisation par la suite de travaux plus ambitieux. Surtout, certains remplacements de menuiseries extérieures peuvent présenter une efficacité intéressante. C'est le cas notamment du remplacement de fenêtres de simple vitrage par du double vitrage.

Il conviendrait donc a minima de **maintenir le crédit d'impôt à 30 % s'agissant du remplacement de fenêtres de simple vitrage**.

---

<sup>1</sup> La réforme étant décalée à 2018, elle n'aura pas d'impact budgétaire en 2018, et doit donc être rattachée à la deuxième partie de la loi de finances.

---

S'agissant des chaudières au fioul, l'objectif vise à **réorienter les ménages vers l'acquisition de chaudières moins émettrices de gaz à effet de serre**, comme les chaudières au gaz. Toutefois, il existe encore de nombreux ménages, par exemple en zone rurale, qui ne sont pas raccordés au gaz naturel.

L'acquisition d'une chaudière au fioul neuve en remplacement d'une vieille chaudière fortement émettrice permet d'améliorer la performance énergétique du logement. D'après les chiffres communiqués à votre rapporteur, **un million de chaudières ont plus de vingt-cinq ans en France**. Il pourrait donc être envisagé de maintenir l'éligibilité de ces équipements au CITE, tout en relevant leur seuil de performance.

D'après la direction générale de l'énergie et du climat du ministère de la transition écologique et solidaire, d'autres mesures pourraient être envisagées pour accroître le caractère incitatif du CITE, en l'élargissant :

- **aux frais de raccordement des logements à un réseau de chaleur** (actuellement, seul l'équipement de raccordement est éligible) - ceci pourrait concerner entre 5 000 et 9 000 logements chaque année et représenter un coût de 6 millions d'euros ;

- **aux audits énergétiques** - sur 100 000 audits réalisés par an, le coût serait de 15 millions d'euros.

Il s'agirait de deux mesures intéressantes, notamment s'agissant du soutien à la réalisation d'audits énergétiques, qui sont coûteux (environ 450 euros) mais qui permettent d'inciter les ménages à réaliser des travaux de rénovation énergétique.

### **3. Vers une transformation du CITE en prime forfaitaire à l'horizon 2019 ?**

**L'instabilité du crédit d'impôt pour la transition énergétique**, dont le taux et le périmètre ont été modifiés à de nombreuses reprises ces dernières années, n'a pas aidé à rendre ce dispositif clair pour les ménages.

Par ailleurs, son prolongement d'un an, chaque année en lois de finances, **ne permet pas aux acteurs d'avoir une visibilité suffisante pour engager des travaux de rénovation**. Ceci est particulièrement vrai dans le cas des copropriétés, au sein desquelles les décisions de réalisation des travaux avancent lentement, et qui ont besoin par conséquent d'un cadre fiscal clair et stable.

Votre rapporteur considère qu'il conviendrait de **donner de la visibilité aux acteurs sur une période d'au moins trois ans**, au cours de laquelle le crédit d'impôt serait prolongé et sanctuarisé.

Ce constat est important alors que le Gouvernement entend étudier les modalités d'une réforme du CITE en 2019, en vue de le **transformer en**

---

**prime immédiatement perceptible au moment des travaux** et non l'année suivante comme avec le crédit d'impôt, conformément aux engagements pris par le Président de la République. Ceci permettrait d'alléger la contrainte de liquidité qui pèse sur les ménages souhaitant investir dans les travaux de rénovation énergétique.

Afin de réfléchir aux modalités pratiques de transformation du CITE en prime versée, **deux missions ont été lancées** :

- une mission de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB) portant sur les caractéristiques de l'aide. L'idée serait de mettre en place une prime forfaitaire dont le montant varierait en fonction de la performance énergétique des équipements et des travaux réalisés ;

- une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) et du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) portant sur les modalités de distribution de l'aide. Cette aide pourrait par exemple être distribuée par l'Agence de services et de paiement (ASP) – il conviendrait alors de faire en sorte que cette agence puisse avoir accès aux données fiscales des demandeurs pour prévenir tout risque de fraude.

**Ces missions remettront leurs conclusions d'ici la fin du mois de janvier 2018**, pour une décision devant intervenir à la fin du premier trimestre 2018.

## **II. LA HAUSSE DE LA TAXE CARBONE ET LE RAPPROCHEMENT DE LA FISCALITÉ DU DIESEL ET DE L'ESSENCE (ARTICLE 9)**

### ***A. LA TAXE CARBONE ET LE RAPPROCHEMENT DE LA FISCALITÉ DU DIESEL ET DE L'ESSENCE ONT CONDUIT À UNE FORTE HAUSSE DES RECETTES DE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE ENTRE 2014 ET 2017***

#### **1. La taxe carbone : une taxe assise sur le contenu en CO<sub>2</sub> des énergies fossiles**

Afin de lutter contre le réchauffement climatique par la mise en place d'un prix du carbone, et de trouver des nouvelles recettes fiscales, la loi de finances pour 2014<sup>1</sup> a créé la contribution climat énergie (CCE) ou « taxe carbone »<sup>2</sup>. Il s'agit d'une **composante carbone intégrée aux taux des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles** que sont la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et la taxe intérieure

---

<sup>1</sup> Article 32 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>2</sup> Cette mesure faisait suite aux travaux du comité sur la fiscalité écologique et répondait à la volonté du Gouvernement de financer une partie du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par de la fiscalité écologique.

de consommation sur les houilles, lignites et cokes, dite taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC).

Cette contribution est **proportionnée au contenu en CO<sub>2</sub> des différents produits énergétiques soumis à taxation**. Elle vient renchérir le taux des taxes intérieures de consommation (TIC) pesant sur ces produits.

La loi de finances pour 2014 a fixé une **trajectoire de hausse des tarifs de TIC pour les années 2014, 2015 et 2016**, selon l'évolution de la valeur d'une tonne de CO<sub>2</sub> suivante : 7 euros par tonne en 2014, 14,50 euros par tonne en 2015 et 22 euros par tonne en 2016.

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte<sup>1</sup> a fixé un **objectif d'évolution de la taxe carbone**, en prévoyant d'atteindre une valeur de la tonne de CO<sub>2</sub> de 56 € en 2020 et de 100 € en 2030.

En conséquence, la loi de finances rectificative pour 2015 a augmenté les tarifs des TIC applicables en 2017 sur la base d'une valeur de tonne de CO<sub>2</sub> égale à 30,50 € ; elle a également fixé des objectifs d'évolution intermédiaires de la taxe carbone à 39 € par tonne en 2018 et à 47,50 € par tonne en 2019<sup>2</sup>.

#### Trajectoire d'évolution de la taxe carbone depuis 2014

(en euros par tonne de CO<sub>2</sub>)

	2014	2015	2016	2017	2018 (prévision)	2019 (prévision)	2020 (prévision)	2030 (prévision)
<b>Valeur de la tonne de CO<sub>2</sub></b>	7	14,50	22	30,50	39	47,50	56	100
<i>Augmentation en valeur par rapport à l'année précédente</i>	+ 7	+ 7,5	+ 7,5	+ 8,5	+ 8,50	+ 8,50	+ 8,50	-

Source : loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte

## 2. Le rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence

Dans la foulée du scandale des moteurs diesel truqués du constructeur automobile Volkswagen (« dieselgate ») révélé en

<sup>1</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

<sup>2</sup> Article 16 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

---

septembre 2015, le Gouvernement a annoncé vouloir procéder dès 2016 à un **rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence**, afin de supprimer l'avantage fiscal favorable au diesel qui a encouragé la diésélisation du parc automobile français.

Outre la montée en charge de la taxe carbone, les taux de taxes intérieures de consommation appliquées au diesel et à l'essence ont été modifiés par la loi de finances rectificative pour 2015 afin d'intégrer un rapprochement de la fiscalité sur ces produits en 2016 et en 2017<sup>1</sup>.

Pour l'année 2016, le Gouvernement avait initialement prévu d'augmenter de un centime d'euro par litre le taux applicable au gazole et de diminuer à due concurrence celui applicable à l'essence en 2016.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015, il a finalement été décidé de :

- **maintenir identique un taux de TIC applicable aux supercarburants E 5** (contenant jusqu'à 5 % d'éthanol), à 64,12 centimes d'euro par litre<sup>2</sup> ;

- **baisser de deux centimes d'euro par litre la fiscalité du supercarburant SP 95-E10** (contenant entre 5 % et 10 % d'éthanol), à 62,12 centimes d'euro, afin d'encourager le recours à ce carburant ;

- **augmenter de un centime d'euro par litre le taux applicable au gazole**, pour atteindre 49,81 centimes d'euro.

**En 2017, un nouveau rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence a été décidé**, avec cette fois-ci la baisse d'un centime d'euro par litre de la fiscalité sur l'essence et l'augmentation à due concurrence du tarif du gazole.

### **3. Une augmentation du produit de la fiscalité énergétique de 5,5 milliards d'euros en trois ans**

*a) La hausse des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles*

La montée en charge de la taxe carbone, passée de 7 euros par tonne de CO<sub>2</sub> en 2014 à 30,50 euros par tonne en 2017, cumulée avec le rapprochement de la fiscalité de l'essence et du diesel opéré en 2016 et 2017, a eu pour conséquence une **augmentation sensible du taux des taxes intérieures de consommation sur ces deux carburants**.

Ces taux ont augmenté de 4,48 centimes d'euro par litre pour les supercarburants E 5, de 2,38 centimes d'euro par litre pour le supercarburant

---

<sup>1</sup> Articles 14 et 17 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

<sup>2</sup> En incluant l'augmentation liée à la hausse de la taxe carbone.

E 10, et de 10,23 centimes d'euro par litre pour le gazole. En conséquence, le **différentiel de taxation entre l'essence et le diesel**, qui était de 17,85 centimes d'euro en 2014, a été réduit de 32 % pour atteindre 12 centimes d'euro en 2017.

#### Évolution des tarifs de TICPE applicables aux supercarburants et au gazole depuis 2014

(en centimes d'euro par litre)

	2014	2015	2016	2017	Variation 2014/2017
<b>Supercarburant E 5</b>	60,69	62,41	64,12	65,07	+ 4,38
<b>Supercarburant E 10</b>	60,69	62,41	62,12	63,07	+ 2,38
<b>Gazole</b>	42,84	46,82	49,81	53,07	+ 10,23

Source : article 265 du code des douanes

La hausse de la taxe carbone a également conduit à une **augmentation des taux de taxes intérieures de consommation sur le gaz naturel et sur le charbon** de respectivement 4,39 et 7,7 euros par mégawattheure.

#### Évolution des tarifs de TICGN depuis 2014

(en euros par mégawattheure)

	2014	2015	2016	2017	Variation 2014/2017
<b>Gaz naturel utilisé comme combustible</b>	1,41	2,93	4,34	5,8	+ 4,39

Source : article 266 quinquies du code des douanes



### Évolution des tarifs de TICC depuis 2014

(en euros par mégawattheure)

	2014	2015	2016	2017	Variation 2014/2017
<b>Houilles, lignites et coques utilisés comme combustibles</b>	2,29	4,75	7,21	9,99	+ 7,7

Source : article 266 quinquies B du code des douanes

#### *b) Une augmentation substantielle des recettes de fiscalité énergétique*

La montée en charge de la taxe carbone a conduit à une **hausse importante des recettes de la fiscalité sur les énergies fossiles**.

En 2015, 2016 et 2017, le produit supplémentaire de TICPE ayant pour seule cause la hausse de la taxe carbone a été d'en moyenne **1,2 milliard d'euros par an**, et celui de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) de **500 millions d'euros par an**, soit au total 1,7 milliard d'euros par an.

S'agissant du rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence opéré en 2016 et 2017, il a induit une augmentation des recettes fiscales de 300 millions d'euros en 2016 et de 200 millions d'euros en 2017.

**Au total, la fiscalité pesant sur les produits énergétiques a connu une augmentation de 5,5 milliards d'euros sur trois ans.**

**Recettes fiscales supplémentaires issues de la révision des tarifs des taxes  
intérieures de consommation de 2015 à 2017**

*(en milliards d'euros)*

		2015	2016	2017
<b>TICPE</b>	<b>Gazole</b>	0,8	1,9	3
	<i>dont taxe carbone</i>	0,8	1,5	2,3
	<i>dont rapprochement diesel/essence</i>	-	0,4	0,7
	<b>Supercarburant</b>	0,2	0,3	0,4
	<i>dont taxe carbone</i>	0,2	0,4	0,6
	<i>dont rapprochement diesel/essence</i>	-	- 0,1	- 0,2
	<b>Fioul domestique</b>	0,2	0,3	0,5
<b>Gazole non routier</b>	0,1	0,1	0,2	
<b>Fioul lourd</b>	0,0	0,0	0,0	
<b>TICGN</b>	<b>Gaz naturel</b>	0,5	0,9	1,4
<b>Total</b>		<b>1,8</b>	<b>3,5</b>	<b>5,5</b>

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2018

**B. LE PLF 2018 : UNE HAUSSE SANS PRÉCÉDENT DE LA FISCALITÉ  
ÉNERGÉTIQUE DE 15 MILLIARDS D'EUROS D'ICI 2022**

**1. Une nouvelle trajectoire de la composante carbone jusqu'en  
2022 et la poursuite du rattrapage de la fiscalité du diesel et de  
l'essence**

L'article 9 du projet de loi de finances pour 2018 procède à une nouvelle modification des tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques, sur le gaz naturel, et sur le charbon pour les années 2018 à 2022, en raison de la poursuite :

- **de la hausse de la taxe carbone**, sur la base d'une trajectoire plus ambitieuse par rapport à celle prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ;

- **du rapprochement de la fiscalité de l'essence et du diesel**, en vue d'atteindre un niveau de fiscalité identique d'ici 2021.

La nouvelle trajectoire de la taxe carbone prévoit une valeur de la tonne de CO<sub>2</sub> de 44,60 euros en 2018 (contre 39 euros dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte). Par rapport à 2017, ceci représenterait une augmentation de la valeur de la tonne de CO<sub>2</sub> de 14 euros en 2018.

**En 2022, la valeur de la tonne de carbone est fixée à 86,20 euros.** À ce rythme-là, la tonne de carbone devrait dépasser la valeur de 100 euros dès 2024, soit six ans plus tôt que ce que prévoit le cadre actuel.

#### Trajectoire d'évolution de la taxe carbone pour les années 2018 à 2022

(en euros par tonne de CO<sub>2</sub>)

		2018	2019	2020	2021	2022	2030
<b>Loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte</b>		39	47,5	56	-	-	100
<b>PLF 2018</b>		44,60	55	65,40	75,80	86,20	-
	<i>Augmentation par rapport à l'année précédente</i>	+ 14,10	+ 10,40	+ 10,40	+ 10,40	+ 10,40	-

Source : loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et PLF 2018

Par ailleurs, **l'article 9 procède à un nouveau rapprochement de la fiscalité applicable à l'essence et au diesel.** Contrairement à l'année précédente, où le rapprochement a été effectué par la baisse de la fiscalité sur l'essence concomitante à la hausse de celle sur le gazole, **le projet de loi de finances pour 2018 prévoit d'augmenter la fiscalité sur le gazole de 2,60 centimes par an - en plus de la hausse de la taxe carbone - sans baisse de celle sur l'essence.**

**Le rehaussement de la trajectoire carbone cumulé au rapprochement accéléré du diesel et de l'essence aura pour conséquence une forte hausse de la fiscalité pesant sur les produits énergétiques d'ici à 2022.** Par rapport à 2017, cette hausse est de 12,73 centimes d'euro par litre

pour les supercarburants E5 et E10 et de 25,16 centimes d'euro par litre pour le gazole. Pour un plein de 50 litres, ceci conduit à une hausse de la fiscalité de 6,4 euros pour l'essence et de 12,6 euros pour le diesel.

### Évolution des tarifs de TICPE applicables aux supercarburants et au gazole jusqu'en 2022

(en centimes d'euro par litre)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2017/2022
<b>Supercarburant E 5</b>	65,07	68,29	70 ,67	73,05	75,43	77,80	+ 12,73
<b>Supercarburant E 10</b>	63,07	66,29	68,67	71,05	73,43	75,80	+ 12,73
<b>Gazole</b>	53,07	59,40	64,76	70,12	75,47	78,23	+ 25,16

Source : article 9 du projet de loi de finances pour 2018

**S'agissant du gaz naturel et du charbon**, la montée en charge de la taxe carbone induit une augmentation de la fiscalité applicable à ces produits de respectivement 10,22 et 18,26 euros par mégawattheure en 2022 par rapport à 2017.

### Évolution des tarifs de TICGN jusqu'en 2022

(en euros par mégawattheure)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2017/2022
<b>Gaz naturel utilisé comme combustible</b>	5,8	8,45	10,34	12,24	14,13	16,02	+ 10,22

Source : article 266 quinquies du code des douanes

## Évolution des tarifs de TICC jusqu'en 2022

*(en euros par mégawattheure)*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2017/2022
<b>Houilles, lignites et coques utilisés comme combustibles</b>	9,99	14,62	18,02	21,43	24,84	28,25	+ 18,26

*Source : article 266 quinquies B du code des douanes*

Enfin, **l'article 9 gèle le tarif de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité** pour les années à venir, à hauteur de 22,5 euros par mégawattheure.

D'après l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances, le rendement supplémentaire de la TICPE consécutif à ces mesures s'élèverait à **3,3 milliards d'euros en 2018 et à 12,1 milliards d'euros en 2022**. Pour la TICGN, ce rendement serait de **600 millions d'euros en 2018 et 3 milliards d'euros en 2022**.

Les recettes issues de la révision des tarifs de taux de taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles s'élèveraient donc à **3,9 milliards d'euros en 2018 et 15,4 milliards d'euros en 2022**.

### Recettes fiscales de la révision des tarifs des taxes intérieures de consommation jusqu'en 2022

(en milliards d'euros)

		2018	2019	2020	2021	2022
TICPE	Gazole	2,4	4,3	6,2	8,0	8,9
	<i>dont taxe carbone</i>	1,3	2,4	3,4	4,3	5,2
	<i>dont rapprochement diesel/essence</i>	1	1,9	2,8	3,7	3,7
	Supercarburant	0,4	0,6	0,9	1,2	1,5
	Fioul domestique	0,3	0,5	0,8	1,0	1,2
	Gazole non routier	0,2	0,2	0,3	0,4	0,5
	Fioul lourd	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1
TICGN	Gaz naturel	0,6	1,3	1,9	2,4	3,0
TICC	Charbon	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
<b>Total</b>		<b>3,9</b>	<b>7,0</b>	<b>10,1</b>	<b>13,2</b>	<b>15,4</b>

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi de finances pour 2018

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale, **les députés ont adopté plusieurs amendements relatifs aux tarifs de la TICPE :**

- un amendement du rapporteur général Joël Giraud visant à **étendre la TICPE au gaz de pétrole liquéfié (GPL) utilisé comme combustible par les entreprises**, avec une trajectoire progressive en cinq ans de 5,15 centimes d'euro par kilogramme en 2018 à 25,73 centimes d'euro par kilogramme en 2022. La consommation des particuliers, y compris sous forme collective, demeurerait exonérée de TICPE. De même, le secteur agricole bénéficierait d'un remboursement quasi-intégral de cette taxe. **Le GPL est actuellement la seule énergie de chauffage exonérée de TICPE**, ce qui constitue une différence de traitement non justifiée par rapport aux autres énergies ;

- cinq amendements identiques visant à **geler le tarif de la TICPE sur le gaz naturel pour véhicules (GNV)**, afin que ce carburant ne subisse pas la hausse de la taxe carbone. Ceci doit permettre de maintenir l'avantage

---

fiscal du GNV par rapport au gazole pour les transporteurs routiers, puisque ceux-ci peuvent bénéficier d'un remboursement partiel de leur TICPE sur ce carburant et non sur le GNV.

## **2. Un coût croissant pour les ménages et les entreprises**

La fiscalité de l'énergie représente un **coût croissant pour les ménages et les entreprises**.

Une étude de mars 2016 du Commissariat général au développement durable (CGDD)<sup>1</sup> estimait que la progression de la taxe carbone conduirait, en 2016, à une augmentation des dépenses énergétiques des ménages de 83 euros par an en moyenne. En 2020, le CGDD évaluait le surcoût à 245 euros par an en moyenne.

Cette évaluation était basée sur l'ancienne trajectoire de la taxe carbone prévue par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, qui visait un prix de la tonne de CO<sub>2</sub> de 56 euros en 2020.

D'après les informations transmises à votre rapporteur, la hausse de la fiscalité énergétique prévue jusqu'en 2022 induirait **un coût annuel moyen pour les ménages de 79 euros par an en 2018 et de 313 euros par an en 2022, par rapport à 2017**.

**Cet impact est toutefois variable en fonction du mode de chauffage et de motorisation des ménages** : pour un ménage se chauffant au gaz, roulant à l'essence et petit rouleur, l'impact serait de l'ordre de 75 euros en 2018 et 296 euros en 2022. Pour un ménage se chauffant au fioul domestique, utilisant une voiture diesel et roulant beaucoup, l'impact serait de l'ordre de 136 euros en 2018 et 538 euros en 2022.

---

<sup>1</sup> CGDD, « L'impact, pour les ménages, d'une composante carbone dans le prix des énergies fossiles », mars 2016.

### Impact de la hausse de la fiscalité énergétique sur le budget des ménages, par rapport à 2017

(en euros par an)

	2018	2022
Ménage chauffé au gaz	52	207
Ménage chauffé au fioul domestique	67	266
Ménage possédant une voiture essence (petits rouleurs)	22	89
Ménage possédant une voiture diesel (gros rouleurs)	68	272
Ménage se chauffant à l'électricité et ne possédant pas de véhicule	0	0
Ménage se chauffant au gaz, utilisant une voiture essence et roulant assez peu	75	296
Ménage se chauffant au fioul domestique, utilisant une voiture diesel et roulant beaucoup	136	538

Source : Direction générale de l'énergie et du climat

S'agissant des entreprises, l'impact sur leurs coûts de production est estimé à **0,2 % de la valeur ajoutée en moyenne**. Les entreprises grandes consommatrices d'énergie et certaines professions sont exonérées de la hausse du prix des carburants :

- **les entreprises intensives en énergie et soumises au marché d'échange de quotas carbone** acquittent une TICPE basée sur les taux en vigueur au 31 décembre 2013 ;

- **les entreprises non soumises aux marchés d'échange de quotas carbone mais intensives en énergie et exposées à un risque important de fuite de carbone**, c'est-à-dire exposées à la concurrence internationale, acquittent une TICPE basée sur les taux en vigueur au 31 décembre 2014 ;

- **certains secteurs d'activités bénéficient de taux réduits ou d'exonérations de TICPE** et ne sont donc pas concernés par la hausse de la composante carbone : les taxis, le secteur agricole et la pêche, le transport routier de marchandises et de voyageurs, le transport maritime et fluvial, le transport aérien.

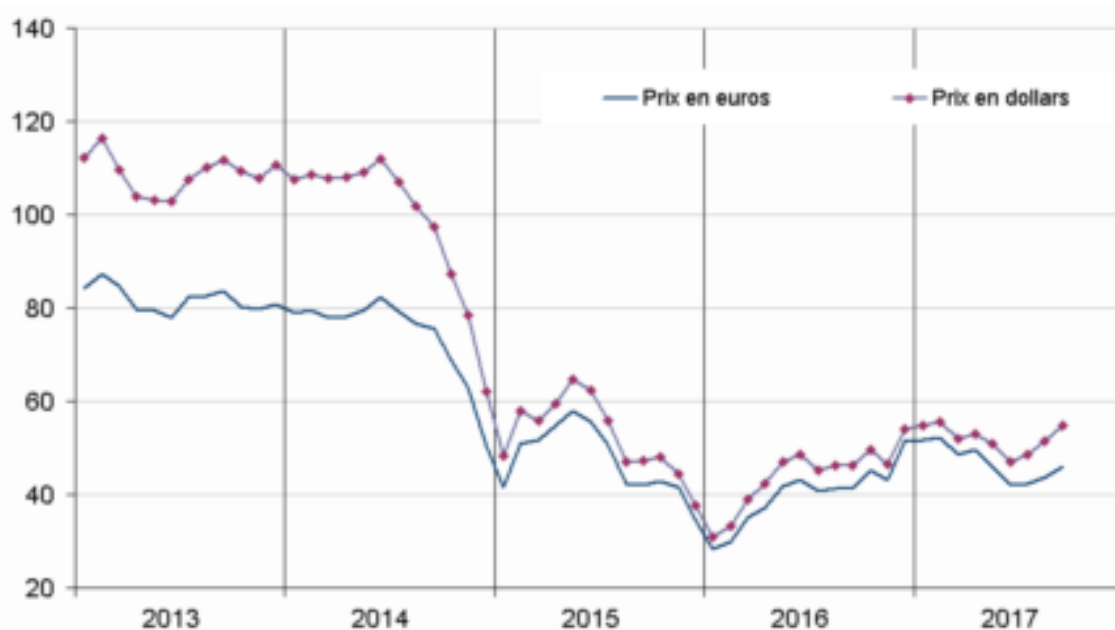
En outre, si l'augmentation de la fiscalité pesant sur les produits énergétiques est encore « **indolore** » **pour les ménages et les entreprises en**



**raison d'un prix de l'énergie bas**, cette situation pourrait s'inverser en cas de remontée rapide du cours du pétrole et du gaz. Une telle remontée est d'ailleurs à l'œuvre depuis le début de l'année 2016 s'agissant du pétrole, date à laquelle il avait atteint un prix très bas d'environ 28 euros par baril. En septembre 2017, le prix du pétrole brut s'élevait à 46 euros en moyenne par baril.

### Évolution du prix du pétrole brut

(en euros par baril)



Source : INSEE

### 3. Quelle utilisation des recettes de la fiscalité énergétique ?

La hausse importante du produit fiscal issu de la progression de la taxe carbone et du rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence pose la question de l'utilisation de ces recettes supplémentaires.

**Le projet de loi de finances pour 2018 ne prévoit pas de hausse importante des crédits de la transition énergétique.** Sur les 3,9 milliards d'euros de recettes supplémentaires en 2018, seuls 184 millions d'euros de TICPE seront alloués au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » (voir ci-dessous) pour financer les engagements passés au titre du développement des énergies renouvelables<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Par ailleurs, 341 millions d'euros de TICPE seront alloués à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), en contrepartie d'une baisse du montant de taxe d'aménagement du territoire allouée à l'Agence de 94 millions d'euros. Voir le rapport pour avis de Jean-Pierre Corbisez sur les transports routiers.

---

La hausse de la taxe carbone est donc avant **tout mise en œuvre dans une logique de rendement budgétaire**, au profit du budget général de l'État. Entre 2014 et 2016, la hausse des produits de la fiscalité énergétique a principalement servi à compenser une partie du coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

**Pourtant, les besoins en matière de soutien à la transition énergétique sont importants** et il est plus que jamais nécessaire d'aider les territoires à accompagner la transition énergétique par le développement des énergies renouvelables, la réalisation d'économies d'énergie, le développement de transports propres, etc.

Les recettes de fiscalité énergétique devraient également permettre **d'accompagner les entreprises et les salariés** qui se verront contraints d'adapter ou de réorienter leurs modèles de production.

Un autre sujet de préoccupation concerne la **compensation, pour les ménages précaires, de la hausse de la fiscalité sur les énergies fossiles**. La consommation de carburant reste obligatoire pour certains ménages, notamment en zones rurales, où il n'existe que peu voire pas de solutions de mobilité alternatives, et où le véhicule personnel demeure indispensable.

À cet égard, **le montant moyen annuel du chèque énergie qui sera généralisé en 2018, de 150 euros, pourrait s'avérer rapidement insuffisant** au regard de la montée en charge rapide de la taxe carbone, qui représentera un surcoût annuel moyen pour les ménages de 75 euros en 2018 et de 296 euros en 2022.

### III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « TRANSITION ÉNERGÉTIQUE » (ARTICLE 23)

#### A. UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE QUI FINANCE LE SOUTIEN À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Créé par la loi de finances rectificative pour 2015<sup>1</sup>, le **compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique »** retrace à titre principal les dépenses relatives au financement des énergies renouvelables – il finance en effet :

- **le soutien aux énergies renouvelables électriques**, c'est-à-dire la compensation aux fournisseurs d'électricité du coût résultant de leur obligation d'achat d'électricité issue de sources renouvelables et de la gestion des contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération, ainsi que le financement des études techniques préalables au lancement d'appels d'offres pour le développement d'énergies renouvelables ;

---

<sup>1</sup> Article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

- **le soutien à l'effacement de consommation électrique**, c'est-à-dire les primes d'effacement versées aux entreprises qui organisent des effacements de consommation électrique ;
- **le soutien à l'injection de bio méthane**, soit la compensation aux fournisseurs de gaz naturel du coût résultant de leur obligation d'achat de biogaz ;
- **le remboursement du déficit de compensation des charges de service public accumulé auprès d'Électricité de France (EDF)<sup>1</sup>** ;
- **les versements au profit du budget général correspondant aux montants trop-perçus par le compte d'affectation spéciale de taxes intérieures de consommation**, conduisant à un dépassement des prévisions de recettes ;
- **les remboursements au profit des entreprises qui bénéficiaient du plafonnement de l'« ancienne » contribution au service public de l'électricité (CSPE)** – ces plafonnements pouvant donner lieu à des remboursements de CSPE jusqu'à trois ans après l'exercice concerné.

---

<sup>1</sup> Avant la création du CAS « Transition énergétique » par la loi de finances rectificative pour 2015, les charges de service public de l'énergie étaient couvertes par la contribution au service public de l'électricité (CSPE), dont le montant était fixé par arrêté du ministre chargé de l'énergie. En raison d'une revalorisation insuffisante du taux de la CSPE en 2009 et 2014, un déficit de compensation à l'égard d'EDF, soumis à l'obligation d'achat de l'électricité issu de sources renouvelables, s'est accumulé, dont le montant a été arrêté au 31 décembre 2015 à 5,7 milliards d'euros. Cette dette est progressivement apurée selon un échéancier fixé par arrêté.

### Dépenses du CAS « Transition énergétique » en 2017 et 2018

(en millions d'euros)

	2017	2018
<b>Soutien aux énergies renouvelables électriques</b>	5 630,3	5 424,9
<i>dont coût de gestion des contrats d'obligation d'achat et de complément de rémunération</i>	-	48,1
<i>dont financement des études techniques préalables</i>	1	5
<b>Soutien à l'effacement de consommation électrique</b>	0	17,9
<b>Soutien à l'injection de bio-méthane</b>	49,9	99,5
<b>Désendettement vis-à-vis d'EDF</b>	1 228	1 622
<b>Remboursement et dégrèvements de CSPE</b>	0	0
<b>Remboursement d'anciens plafonnements de CSPE</b>	75	20
<b>Total</b>	6 983,2	7 184,3

Source : projet annuel de performance du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »

Pour l'année 2018, le montant total de dépenses financées par le CAS « Transition énergétique » s'élèverait à **7,2 milliards d'euros** (soit près de 3 % de plus qu'en 2017).

L'évaluation des charges à compenser au titre des obligations de service public de l'énergie est réalisée chaque année par la Commission de régulation de l'énergie (CRE).

Dans sa délibération du 13 juillet 2017, la CRE a estimé le coût du soutien à la production d'électricité renouvelable à **5,371 milliards d'euros en 2018, dont 2,881 milliards d'euros pour le photovoltaïque (54 %) et 1,558 milliard d'euros pour l'éolien (29 %)**.

### Montant du soutien aux énergies renouvelables électriques en 2018

	Capacités de production bénéficiant d'un soutien (en térawattheure)	Montant du soutien (en millions d'euros)
Photovoltaïque	10,4	2 881,4
Éolien	27,7	1 558
Hydraulique	5,9	228,6
Biomasse	3,9	416,9
Biogaz	2,3	243,2
Géothermie	0,008	1,4
Incinération d'ordures ménagères	2,1	42,2
<b>Total ENR</b>	<b>52,3</b>	<b>5 371,8</b>

Source : projet annuel de performance du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »

En 2017, les prévisions de charges initiales au titre du soutien aux énergies renouvelables devaient initialement s'élever à 5,629 milliards d'euros. **Cette prévision a été révisée à 4,746 milliards d'euros** en cours d'année, en raison d'une hausse des prix de marché de gros de l'électricité qui induit mécaniquement une baisse du soutien public, et d'une surestimation du coût d'achat moyen de la production d'électricité photovoltaïque par les opérateurs.

Ainsi, si l'on compare aux charges réévaluées de 2017, **les charges à compenser en 2018 au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques sont en augmentation de 626 millions d'euros.**

Le soutien à l'injection de bio-méthane connaît également une forte augmentation puisque son montant double entre 2017 et 2018 pour atteindre près de 100 millions d'euros.

Le deuxième volet important de dépenses concerne le remboursement à EDF du déficit de compensation des charges de service public des années passées, à hauteur de **1,6 milliard d'euros en 2018**, conformément à l'échéancier de remboursement fixé par un arrêté du 13 mai 2016.

## Échéancier de remboursement à EDF de la dette accumulée

	Déficit de compensation restant dû au 31 décembre	Remboursements à EDF
2015	5 772	0
2016	5 579	194
2017	4 351	1 228
2018	2 730	1 622
2019	891	1 839
2020	0	891
<b>Total</b>	-	5 772

Source : arrêté du 13 mai 2016 pris en application de l'article R. 121-31 du code de l'énergie

**B. LE PLF 2018 : UNE AUGMENTATION DES RECETTES NÉCESSAIRES POUR COUVRIR LA HAUSSE DU BESOIN DE FINANCEMENT DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DE 201 MILLIONS D'EUROS**

Lors de sa création, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » était financé par une fraction des taxes intérieures sur les énergies, c'est-à-dire la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), la taxe intérieure de consommation sur les houilles, les lignites et les coques dite taxe intérieure de consommations sur le charbon (TICC) et la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et, si besoin, par des versements du budget général.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, le Gouvernement a modifié les recettes affectées au CAS, **en supprimant l'affectation d'une partie du produit de la TICFE et de la TICGN au compte d'affectation spéciale**. Cette suppression s'imposait pour mettre en conformité les dispositifs de soutien aux énergies renouvelables avec le régime des aides d'État européen<sup>1</sup>.

En conséquence, **le taux de TICPE affecté au CAS a été porté de 7,72 % en 2016 à 39,72 % en 2017**, pour atteindre un montant de

<sup>1</sup> L'électricité importée est soumise à la TICFE, mais ne bénéficie par des mesures de soutien aux énergies renouvelables prévues par le compte d'affectation spéciale, qui profitent uniquement aux entreprises situées sur le territoire national. L'affectation d'une partie de la TICFE au CAS posait donc un problème de conformité avec le droit européen, puisqu'elle s'apparentait à une mesure équivalente à un droit de douane, ce qui est interdit par les articles 30 et 110 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

---

6,982 milliards d'euros. Le **taux de la TICC affectée au CAS en 2017 était de 9,09 %**, représentant un montant de 1 million d'euros.

Le compte d'affectation spéciale a, au total, bénéficié de **6,983 milliards d'euros de recettes en 2017**, correspondant au montant des dépenses attendues.

Afin de couvrir l'augmentation des dépenses supportées par le CAS en 2018, du fait de la hausse du soutien à l'injection de bio-méthane et du remboursement à EDF de la dette accumulée, l'article 23 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit une **augmentation des recettes de TICPE affectée au CAS de 184 millions d'euros** - ce qui représente 5,5 % de la hausse de la TICPE en 2018.

Plutôt que d'augmenter le pourcentage de TICPE et TICC affectées au CAS, cet article fixe directement le montant des recettes en valeur. Ceci doit permettre de ne pas faire dépendre les recettes du CAS des aléas de prévisions de rendement de ces taxes.

Ainsi, **le montant de TICPE affecté en 2018 au compte est de 7,166 milliards d'euros** et celui de TICC resterait stable, à hauteur de **1 million d'euros**.

L'article 23 prévoit également d'élargir les recettes du CAS aux revenus tirés de la mise aux enchères des garanties d'origine<sup>1</sup>, ce qui représenterait un montant de 17 millions d'euros en 2018.

**Au total, les recettes du CAS s'élèveraient à 7,184 milliards d'euros, assurant ainsi l'équilibre budgétaire du compte.**

---

<sup>1</sup> L'article 13 de la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables a mis en place un système de mise aux enchères, par l'État, des garanties d'origine qui attestent le caractère « renouvelable » de l'électricité produite par des installations qui bénéficient d'un soutien dans le cadre d'un contrat d'obligation d'achat ou de complément de rémunération. Les fournisseurs intéressés peuvent acquérir ces garanties d'origine pour alimenter leurs offres vertes. La mise aux enchères de ces garanties est assurée par la société Powernext.

### Recettes du CAS « Transition énergétique » en 2017 et 2018

(en millions d'euros)

	2017	2018
TICPE	6 982 (39,72 % de la part revenant à l'État)	7 166
TICC	1	1
Mise aux enchères des garanties d'origine	-	17
<b>Total</b>	6 983	7 184

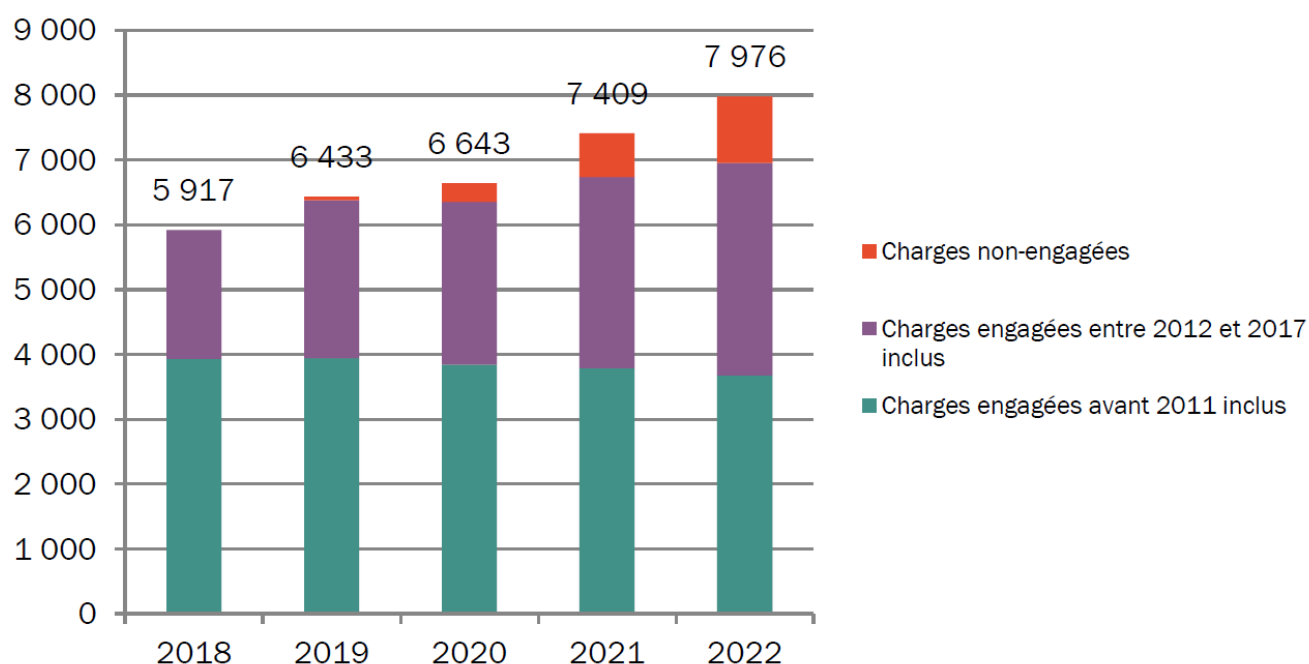
Source : projet annuel de performance du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique »

Bien que le coût des énergies renouvelables baisse à mesure que la filière gagne en maturité, **le soutien public au développement de la production d'énergies renouvelables connaît une trajectoire croissante**, qui se poursuivra les prochaines années, en raison des engagements pris les années précédentes et des nouveaux engagements à venir au titre des contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération nouvellement signés.

Dans sa délibération du 13 juillet 2017 relative à l'évaluation des charges de service public de l'énergie pour 2018, la Commission de régulation de l'énergie évalue que les charges liées au développement des énergies renouvelables et à la cogénération représenteront, d'ici à 2022, un montant de près de 8 milliards d'euros.



### Prévision d'évolution des charges liées aux ENR et à la cogénération en métropole continentale d'ici 2022



Source : Commission de régulation de l'énergie

## IV. LA RÉVISION DU BARÈME DU « MALUS » AUTOMOBILE (ARTICLE 24)

**Le dispositif du bonus-malus vise à encourager l'acquisition de véhicules propres** à travers le versement d'un « bonus » lors de l'achat de véhicules émettant peu de CO<sub>2</sub> et par l'application d'un « malus » sur les véhicules émettant davantage de CO<sub>2</sub> par le biais d'une taxe additionnelle sur le certificat d'immatriculation.

Cette taxe additionnelle, prévue à l'article 1011 *bis* du code général des impôts, s'applique lors de l'achat de véhicules de tourisme ayant fait l'objet d'une réception communautaire ou d'autres voitures particulières.

Affectée au compte d'affectation spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres », cette taxe permet de financer deux types d'aides :

- **les bonus**, c'est-à-dire les aides financières favorisant l'achat de véhicules émettant le moins de dioxyde de carbone (véhicules électriques et véhicules hybrides) ;

- **les primes à la conversion**, attribuées lorsque l'achat d'un véhicule neuf s'accompagne du retrait de la circulation d'un véhicule diesel immatriculé avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006.

**Le projet de loi de finances pour 2017<sup>1</sup> a procédé à une modification importante du barème de ce malus automobile**, en abaissant son seuil d'application à 127 grammes d'émission de CO<sub>2</sub> par kilomètre (contre 130 grammes en 2016), en lissant le barème afin d'éviter les effets de seuil, et en procédant à une augmentation importante de la progressivité du malus à partir d'un niveau d'émission de 155 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre. Cette révision du barème du malus devrait représenter un produit supplémentaire de 124 millions d'euros en 2017.

**L'article 24 du projet de loi de finances pour 2018 procède à un nouveau durcissement du barème du « malus » automobile**, en :

- **abaissant le seuil d'application du malus à 120 grammes d'émission de CO<sub>2</sub> par kilomètre** (contre 127 grammes de en 2017) ;
- **augmentant le malus jusqu'à 10 500 euros pour les véhicules émettant 185 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre et plus** (contre 10 000 euros pour les véhicules émettant 191 grammes de CO<sub>2</sub> et plus en 2017).

Le malus devrait s'appliquer à **21 % des ventes en 2018**, contre 15 % des ventes en 2017, puisque les véhicules émettant de 120 à 126 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre seront désormais taxés.

Ce nouveau barème doit conduire à une augmentation des recettes du compte d'affectation spéciale de **41 millions d'euros**, pour atteindre 388 millions d'euros en 2018, afin de financer l'augmentation de la prime à la conversion et l'élargissement de ses conditions d'emploi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Article 45 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

<sup>2</sup> Voir le rapport pour avis de Jean-Pierre Corbisez sur le transport routier.

**« Malus » appliqué aux véhicules de tourisme ayant fait l'objet d'une réception communautaire en 2017 et 2018**

<b>Taux d'émission de CO<sub>2</sub></b> <i>(en grammes par kilomètre)</i>	<b>Montant du « malus » en 2017</b> <i>(en euros)</i>	<b>Montant du « malus » en 2018</b> <i>(en euros)</i>
Taux ≤ 119	0	0
120	0	50
121	0	53
122	0	60
123	0	73
124	0	90
125	0	113
126	0	140
127	50	173
128	53	210
129	60	253
130	73	300
131	90	353
132	113	410
133	140	473
134	173	540
135	210	613
136	253	690
137	300	773
138	353	860
139	410	953
140	473	1 050
141	540	1 153
142	613	1 260
143	690	1 373
144	773	1 490
145	860	1 613

<b>Taux d'émission de CO<sub>2</sub></b> <i>(en grammes par kilomètre)</i>	<b>Montant du « malus » en 2017</b> <i>(en euros)</i>	<b>Montant du « malus » en 2018</b> <i>(en euros)</i>
146	953	1 740
147	1 050	1 873
148	1 153	2 010
149	1 260	2 153
150	1 373	2 300
151	1 490	2 453
152	1 613	2 610
153	1 740	2 773
154	1 873	2 940
155	2 010	3 113
156	2 153	3 290
157	2 300	3 473
158	2 453	3 660
159	2 610	3 853
160	2 773	4 050
161	2 940	4 253
162	3 113	4 460
163	3 290	4 673
164	3 473	4 890
165	3 660	5 113
166	3 853	5 340
167	4 050	5 573
168	4 253	5 810
169	4 460	6 053
170	4 673	6 300
171	4 890	6 553
172	5 113	6 810

<b>Taux d'émission de CO<sub>2</sub></b> <i>(en grammes par kilomètre)</i>	<b>Montant du « malus » en 2017</b> <i>(en euros)</i>	<b>Montant du « malus » en 2018</b> <i>(en euros)</i>
173	5 340	7 073
174	5 573	7 340
175	5 810	7 613
176	6 053	7 890
177	6 300	8 173
178	6 553	8 460
179	6 810	8 753
180	7 073	9 050
181	7 340	9 353
182	7 613	9 660
183	7 890	9 973
184	8 173	10 290
185	8 460	10 500
186	8 753	10 500
187	9 050	10 500
188	9 353	10 500
189	9 660	10 500
190	9 973	10 500
191 ≤ Taux	10 000	10 500

**« Malus » appliqué aux véhicules de tourisme n'ayant pas fait l'objet d'une réception communautaire en 2017 et 2018**

Puissance fiscale <i>(en chevaux-vapeur)</i>	Montant du malus en 2017 <i>(en euros)</i>	Montant du malus en 2018 <i>(en euros)</i>
<b>Puissance fiscale ≤ 5</b>	0	0
<b>6 ≤ Puissance fiscale ≤ 7</b>	2 000	3 000
<b>8 ≤ Puissance fiscale ≤ 9</b>	3 000	5 000
<b>10 ≤ Puissance fiscale ≤ 11</b>	7 000	8 000
<b>12 ≤ Puissance fiscale ≤ 12</b>	8 000	9 000
<b>16 ≤ Puissance fiscale</b>	10 000	10 500

*Source : article 1011 bis du code général des impôts et article 24 du projet de loi de finances pour 2018*

## V. LES ARTICLES ADDITIONNELS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN MATIÈRE DE FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE ET ENVIRONNEMENTALE

Lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2018, l'Assemblée nationale a adopté quatre articles additionnels en matière de fiscalité énergétique et environnementale.

### 1. L'exonération de TICPE pour les carburants utilisés dans le secteur naval pour le développement des navires et de leurs moteurs (article 9 bis)

L'article 9 bis, inséré à l'initiative des députés Audrey Dufeu Schubert et Olivier Damaisin, vise à **exonérer de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) les carburants qui sont utilisés dans le cadre de la construction, du développement, de la mise au point, des essais ou de l'entretien des navires et de leurs moteurs**, sur le même modèle que ce qui existe actuellement s'agissant des aéronefs.

D'après les auteurs de l'amendement, cette exonération doit permettre de « *renforcer la compétitivité de la construction et des chantiers de maintenance navale* ».

Cette exonération devrait en tout état de cause représenter de faibles volumes de carburants consommés sur les chantiers navals.

---

## **2. La suppression de la taxe générale sur les activités polluantes relative aux installations classées pour la protection sur l'environnement (article 9 *ter*)**

L'article 9 *ter* a été adopté à l'initiative du Gouvernement. Il prévoit de **supprimer deux composantes de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) relative aux installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) :**

- **la TGAP perçue lors de la délivrance de l'autorisation d'exploitation** par arrêté préfectoral, qu'il s'agisse d'une autorisation initiale, d'extension, de changement d'exploitation ou du renouvellement d'une autorisation ;

- **la TGAP perçue lors de l'exploitation** au cours d'une année civile d'une installation présentant, par sa nature ou son volume, des risques particuliers pour l'environnement.

Le montant de la taxe est déterminé à partir des taux de TGAP prévus par l'article 266 *nonies* du code des douanes. En ce qui concerne la part « délivrance de l'autorisation », le montant de cette taxe est de 501,61 euros pour un artisan n'employant pas plus de deux salariés, de 1 210,78 euros pour les entreprises inscrites au répertoire des métiers, et de 2 525,35 euros pour les autres entreprises. S'agissant de la part « exploitation » de la TGAP, les montants de base<sup>1</sup> sont multipliés par un coefficient multiplicateur compris entre un et dix en fonction de la nature et du volume de leurs activités.

Le recouvrement de cette taxe est assuré par les services chargés de l'inspection des installations classées. Le rendement de cette taxe, de **19 millions d'euros en 2016** (contre 25 millions d'euros en 2014), baisse de manière continue en raison du déploiement du régime de l'enregistrement des ICPE à la place du régime de l'autorisation.

**Le Gouvernement avait déjà proposé la suppression de cette taxe à l'occasion du projet de loi de finances pour 2016**, mais l'Assemblée nationale était revenue sur cette suppression en raison de son intérêt budgétaire et du fait qu'elle porte sur des installations dangereuses.

Pourtant, **la TGAP sur les ICPE ne poursuit pas de finalité écologique**, puisqu'elle n'est pas calculée en fonction du niveau des pollutions émises mais est appliquée de manière forfaitaire. Le montant dû par les exploitants étant relativement faible (environ 2 300 euros par an), elle n'a pas d'effet sur la décision d'implanter ou non une nouvelle installation.

---

<sup>1</sup> 339,37 euros pour les installations enregistrées dans le cadre du système communautaire de management environnemental et d'audit (ESMAS) ou certifiées ISO 14001 et 380,44 euros pour les autres installations.

Par ailleurs, le recouvrement de cette taxe mobilise les services chargés de l'inspection des installations classées, qui pourraient recentrer leur action sur leurs missions de contrôle des établissements.

Consulté en décembre 2015 sur la suppression de ces deux composantes, **le Conseil supérieur de la prévention des risques technologiques (CSPRT), avait émis un avis favorable à cette suppression à l'unanimité.**

### **3. L'élargissement de l'assiette de la TGAP à l'ensemble des biocarburants substituables au diesel (article 9 *quater*)**

L'article 9 *quater*, adopté à l'initiative du député Charles de Courson, vise à **élargir l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) à tous les biocarburants substituables au diesel**, afin qu'ils soient pris en compte dans les objectifs d'incorporation de biocarburants qui sont assignés aux distributeurs de carburants.

L'article 266 *quindecies* du code des douanes fixe en effet un taux de TGAP à 7,5 % dans la filière essence et à 7,7 % dans la filière gazole, dont le niveau est diminué à proportion de la quantité d'énergie renouvelable des biocarburants qui sont inclus dans les carburants soumis au prélèvement. Ces biocarburants doivent respecter les critères de durabilité prévus par le code de l'énergie.

### **4. La prolongation du dispositif de suramortissement pour l'acquisition de véhicules roulant au GNV, au biométhane carburant ou au carburant ED 95 (article 9 *quinquies*)**

L'article 9 *quinquies* a été adopté à l'initiative de Lauriane Rossi, rapporteure pour avis de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale.

Il vise à **prolonger de deux ans le dispositif de suramortissement pour l'acquisition de véhicules roulant au GNV, au biométhane carburant ou au carburant ED 95**, qui devait prendre fin au 31 décembre 2017.

Ce dispositif de suramortissement, mis en place par l'article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, vise à favoriser les investissements productifs industriels à travers la possibilité, pour les entreprises, de déduire de leur résultat fiscal un montant égal à 40 % de l'investissement réalisé.

**À l'occasion du projet de loi de finances pour 2016, ce dispositif avait été étendu** au profit de l'acquisition de véhicules de plus de 3,5 tonnes qui utilisent comme carburant le gaz naturel pour véhicule (GNV), le biométhane carburant et – depuis le projet de loi de finances pour 2017 – le carburant ED 95, pour un coût estimé à 5 millions d'euros.

La prorogation de deux ans du dispositif de suramortissement permet de **continuer à encourager les sociétés de transport à remplacer leurs véhicules polluants, fonctionnant généralement au diesel, par des véhicules roulant avec des carburants alternatifs**. Ces véhicules représentant un coût supplémentaire d'environ 40 % par rapport à leurs équivalents fonctionnant au diesel, une incitation fiscale est nécessaire.





---

## TRAVAUX EN COMMISSION

**Réunie le mercredi 15 novembre 2017, la commission a examiné le rapport pour avis sur la première partie de la loi de finances pour 2018.**

**M. Hervé Maurey, président.** – C'est la première fois que notre commission se saisit pour avis sur la première partie du projet de loi de finances. Cela nous a paru nécessaire car la fiscalité dite « verte », c'est-à-dire en faveur de la transition énergétique et climatique, prend de plus en plus de place dans notre système fiscal.

Lors du déplacement que nous avons effectué, avec plusieurs collègues, à Bonn à l'occasion de la COP 23, nous avons pu nous rendre compte de la difficulté qui existe à passer des engagements aux actes. Je vous invite à ce propos à lire la tribune publiée à la une du journal *Le Monde* hier, qui est signée par plus de 15 000 scientifiques, et qui alerte sur l'urgence qu'il y a à agir.

Pour faire évoluer les comportements, la fiscalité « verte » est un instrument important. La première partie de la loi de finances comporte un certain nombre d'articles qui ont trait à cette question, qu'il s'agisse de la taxe carbone, du crédit d'impôt pour la transition énergétique ou encore du bonus-malus automobile. Je cède la parole à Jean-Claude Luche pour qu'il puisse nous en faire la présentation.

**M. Jean-Claude Luche.** – La fiscalité énergétique et environnementale est une fiscalité dynamique, qui représente chaque année une part croissante des recettes de l'État. Cette fiscalité regroupe un certain nombre de taxes et de redevances portant sur la consommation d'énergie, le transport ou encore la pollution des milieux comme l'air et l'eau.

Comme les années précédentes, le projet de loi de finances pour 2018 comporte un certain nombre de mesures fiscales relatives à l'énergie et à l'environnement, qu'il nous paraissait important de présenter devant la commission en raison de l'importance des masses financières qu'elles représentent. C'est pourquoi la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'est saisie pour avis de la première partie du projet de loi de finances. Et je salue ici l'initiative de notre président de commission.

Cette saisine porte sur quatre articles du projet de loi de finances initial : l'article 8 relatif à la réforme crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) ; l'article 9, qui fixe une nouvelle trajectoire de hausse de la taxe carbone jusqu'en 2022, et qui poursuit le rapprochement de la fiscalité de l'essence et du diesel ; l'article 23 relatif aux recettes du compte

d'affectation spéciale « Transition énergétique », qui finance notamment le soutien aux énergies renouvelables ; l'article 24, qui durcit le « malus » automobile afin de financer le renforcement des aides à l'achat de véhicules propres.

Par ailleurs, les députés ont adopté plusieurs articles additionnels en matière d'énergie et d'environnement, sur lesquels je reviendrai à la fin de mon propos.

Je commence donc par la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Ce crédit d'impôt, je vous le rappelle, permet aux contribuables de bénéficier d'une réduction de leur montant d'impôt sur le revenu ou d'un remboursement à hauteur de 30 % des dépenses de rénovation énergétique de leurs logements qu'ils engagent.

Le code général des impôts précise la liste des équipements et des travaux qui sont éligibles au CITE. Parmi ces dépenses, figurent aujourd'hui le remplacement des portes, fenêtres et des volets isolants ainsi que l'acquisition de chaudières au fioul présentant une haute performance énergétique.

Le CITE a fait l'objet de nombreuses réformes au cours des années passées, qui ont concerné tant son périmètre que son taux. Ceci a généré une forte volatilité du coût de ce dispositif. En 2016, le CITE a représenté une dépense fiscale de près de 1,7 milliard d'euros, contre 900 millions d'euros en 2015. Il devrait atteindre un montant équivalent en 2017.

Un tel montant d'aide pose la question de l'efficacité de ce dispositif : il s'agit de savoir si l'argent investi permet de réaliser des économies d'énergie au moindre coût. Plusieurs évaluations du CITE menées ces dernières années ont émis des doutes quant à l'efficacité de ce dispositif, et souligné l'existence d'effets d'aubaine. Récemment, un rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable a mis en avant l'inefficacité du CITE s'agissant des fenêtres, des portes et des volets isolants, qui ne génèrent que très peu d'économies d'énergie.

Or, ces équipements ont représenté 56 % des travaux réalisés éligibles au CITE en 2016 et un coût de 900 millions d'euros, soit plus de la moitié de la dépense fiscale.

Tirant les conséquences de cette évaluation, l'article 8 du projet de loi de finances procède à plusieurs modifications. D'une part, il prolonge le crédit d'impôt d'une année, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2018.

D'autre part, il exclut du CITE les chaudières au fioul du CITE, en cohérence avec le « plan climat » qui prévoit de sortir progressivement des énergies carbonées.

---

Enfin, il prévoit d'exclure progressivement du CITE les portes, fenêtres et volets isolants en abaissant le taux de prise en charge de ces équipements à 15 % pendant six mois, puis en supprimant leur éligibilité.

Initialement, il était prévu de diminuer le taux du CITE sur ces équipements à 15 % et d'exclure les chaudières au fioul du CITE dès le 27 septembre 2017, ce qui correspond au jour de la présentation du projet de loi de finances en conseil des ministres. Ceci aurait représenté une économie de 115 millions d'euros en 2018 et de 913 millions d'euros en année pleine.

Suite aux nombreuses critiques exprimées par les professionnels du bâtiment quant à la portée rétroactive de cette mesure, le Gouvernement a décidé de reporter l'application de cette réforme à 2018. En conséquence, un amendement de suppression de l'article 8 a été voté à l'Assemblée nationale, et un nouveau dispositif sera proposé par le Gouvernement lors de l'examen de la seconde partie du projet de loi de finances.

Je salue la décision du report cette réforme, dont l'application brutale, sans concertation, était un mauvais signal envoyé à la filière de la rénovation énergétique. La faible efficacité des portes, fenêtres et volets isolants justifie de revoir leur éligibilité au CITE. Cependant, il est important de souligner que le changement des menuiseries extérieures constitue souvent le point d'entrée des ménages dans la rénovation énergétique, et la réalisation par la suite de travaux plus ambitieux.

Surtout, certains remplacements de menuiseries peuvent présenter une efficacité énergétique intéressante, par exemple lorsqu'il s'agit de remplacer des fenêtres simple vitrage par du double vitrage. Je propose donc de maintenir le crédit d'impôt à 30 % pour ces travaux-là. En fonction du dispositif que proposera le Gouvernement en deuxième partie, je proposerai un amendement en ce sens.

Par ailleurs, de nombreux acteurs dénoncent le caractère instable du CITE, dont le périmètre change tous les ans, ce qui rend ce dispositif illisible pour les ménages. Une telle instabilité pénalise notamment les travaux dans les copropriétés, au sein desquelles les décisions de réalisation des travaux de rénovation prennent du temps. Je considère donc que le CITE devrait être prolongé et sanctuarisé pour une période d'au moins trois ans, pour donner de la visibilité aux acteurs économiques.

Ce constat est important alors que se pose la question de la transformation, en 2019, du CITE en prime immédiatement perceptible par les ménages au moment des travaux, et non l'année suivante comme avec le crédit d'impôt. Deux missions d'inspection ont été lancées sur cette question et devraient rendre leurs conclusions d'ici janvier 2018.

J'en viens maintenant au deuxième sujet : la hausse de la taxe carbone et le rapprochement de la fiscalité de l'essence et du diesel.

La contribution climat-énergie ou « taxe carbone », mise en place par la loi de finances pour 2014, est une contribution intégrée aux taux des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles, et qui est proportionnée au contenu en CO<sub>2</sub> des produits taxés. Elle vient augmenter les tarifs des taxes intérieures de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le gaz naturel (TICGN) et sur le charbon (TICC).

La loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 a fixé une trajectoire d'augmentation de la valeur de la tonne de CO<sub>2</sub> de 7 euros par tonne en 2014 à 56 euros par tonne en 2020 et 100 euros par tonne en 2030.

Par ailleurs, à la suite du « dieselgate », le Gouvernement a décidé de supprimer progressivement l'avantage fiscal favorable au diesel, qui a encouragé la diésélisation du parc automobile français. En 2016 et 2017, les tarifs de la TICPE ont donc été modifiés pour permettre un rapprochement de la fiscalité du diesel et de l'essence. En 2017, cela s'est traduit par l'augmentation de 1 centime d'euro de la TICPE sur le diesel et la baisse de 1 centime d'euro de cette taxe sur l'essence.

La montée en charge de la taxe carbone et la convergence diesel/essence ont eu pour conséquence une forte augmentation du tarif de TICPE applicable au diesel, qui a augmenté de plus de 10 centimes d'euro par litre entre 2014 et 2017, lorsque le tarif de l'essence a augmenté de 4,4 centimes d'euros par litre. S'agissant du gaz naturel et du charbon, la hausse s'est élevée respectivement à 4,4 et 7,7 centimes d'euro par mégawattheure. Ces mesures ont conduit à une augmentation substantielle des recettes de fiscalité énergétique, de 5,5 milliards d'euros sur trois ans.

L'article 9 du projet de loi de finances pour 2018 prévoit une nouvelle hausse de la taxe carbone, sur la base d'une trajectoire plus ambitieuse que celle de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, puisque la valeur de la tonne de CO<sub>2</sub> atteindrait 44,6 euros en 2018 au lieu de 29 euros et 86,2 euros en 2022. À ce rythme-là, la tonne de carbone dépasserait la valeur de 100 euros dès 2024, soit six ans plus tôt que ce qui est prévu par le cadre actuel.

Par ailleurs, cet article procède à un nouveau rapprochement de la fiscalité applicable à l'essence et au diesel. Contrairement à l'année précédente, le PLF prévoit d'augmenter chaque année, jusqu'en 2021, la fiscalité sur le gazole de 2,60 centimes d'euro par litre - en plus de la hausse de la taxe carbone - sans baisse de celle sur l'essence à due concurrence.

Le rehaussement de la trajectoire carbone cumulée au rapprochement accéléré du diesel et de l'essence aura pour conséquence une hausse de la fiscalité sur l'essence de 12,7 centimes d'euro par litre et de 25,16 centimes d'euro par litre pour le gazole d'ici 2022. Le rendement supplémentaire de la TICPE s'élèverait à 3,3 milliards d'euros et celles de la TICGN à 600 millions d'euros en 2018.

---

Au total, la fiscalité sur les énergies fossiles augmenterait donc de près de 4 milliards d'euros en 2018 et de 15,4 milliards d'euros en 2022, ce qui est une hausse sans précédent.

D'après les informations transmises par le ministère de la transition écologique et solidaire, cela représenterait un coût annuel moyen pour les ménages de 79 euros en 2018 et de 313 euros en 2022. Ce coût varie en fonction du mode de chauffage et de motorisation des ménages. Il représenterait jusqu'à 538 euros pour les ménages se chauffant au fioul et roulant avec un véhicule diesel.

Si cette augmentation est pour l'instant relativement indolore en raison de prix de l'énergie bas, cette situation pourrait s'inverser en cas de remontée rapide du cours du pétrole et du gaz. Une telle remontée est d'ailleurs à l'œuvre depuis le début de l'année 2016 s'agissant du pétrole, date à laquelle il avait atteint un prix très bas d'environ 28 euros par baril. En septembre 2017, le prix du pétrole brut s'élevait à 46 euros en moyenne par baril.

Troisième sujet : les recettes du compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ». Créé en 2015, le compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » retrace à titre principal les dépenses relatives au financement des énergies renouvelables, c'est-à-dire la compensation aux fournisseurs d'électricité du coût résultant de leur obligation d'achat de l'électricité produite par des installations renouvelables.

Le soutien aux énergies renouvelables électriques représentera un montant de 5,4 milliards d'euros en 2018, dont 2,9 milliards d'euros pour le photovoltaïque et 1,6 milliard d'euros pour l'éolien, en hausse de 626 millions d'euros par rapport aux charges réévaluées de 2017.

Le deuxième volet important de dépenses concerne le remboursement à EDF du déficit de compensation des charges de service public des années passées, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en 2018, conformément à l'échéancier de remboursement fixé par arrêté.

Afin de financer ces dépenses supplémentaires, l'article 23 du projet de loi de finances prévoit d'affecter 184 millions d'euros supplémentaires de TICPE au compte d'affectation spéciale. Ceci ne représente qu'environ 5,5 % du montant de la hausse de la TICPE en 2018 qui, je le rappelle, sera de 3,3 milliards d'euros.

Ainsi, la quasi-totalité des recettes de la taxe carbone ne financeront pas les mesures de transition énergétique, mais iront dans le budget général afin de financer d'autres politiques.

Par ailleurs, j'attire votre attention sur le fait que le développement des énergies renouvelables engendre un coût croissant pour les finances publiques. En incluant les dépenses de soutien à la cogénération, ce coût

atteindrait près de 8 milliards d'euros en 2022 d'après la Commission de régulation de l'énergie.

J'en viens à la révision du barème du « malus automobile ». Notre collègue Jean-Pierre Corbisez a déjà présenté, la semaine dernière, la réforme prévue par le projet de loi de finances pour 2018. Je vous rappelle, en quelques mots, que l'article 24 de ce projet de loi durcit le barème du malus et prévoit son application dès 120 grammes d'émission de CO<sub>2</sub> par kilomètre, au lieu de 127 aujourd'hui. Cela doit permettre de dégager 40 millions d'euros de recettes supplémentaires pour financer l'élargissement de la prime à la conversion.

Pour répondre à une des questions qui avait été posées lors de l'examen du rapport de notre collègue Corbisez, les voitures qui bénéficient de la prime à la conversion doivent être mises à la casse et ne peuvent pas être exportées vers d'autres pays.

Les constructeurs automobiles français que j'ai auditionnés ne sont pas opposés au durcissement du malus, qui touche davantage les gros véhicules émetteurs. Cependant, ils insistent sur la nécessité d'accompagner cette mesure, de même que la hausse de la fiscalité sur les carburants, par des actions ambitieuses de soutien au développement du véhicule électrique et des infrastructures de recharge.

Pour terminer, je souhaiterais vous présenter brièvement les principaux ajouts de l'Assemblée nationale lors de l'examen de ce texte.

Premièrement, les députés ont étendu la taxe carbone au gaz de pétrole liquéfié (GPL) utilisé comme combustible par les entreprises, avec une trajectoire progressive en cinq ans - tout en prévoyant un remboursement quasi-intégral de cette taxe pour le secteur agricole. Le GPL est actuellement la seule énergie de chauffage exonérée de TICPE, ce qui constitue une différence de traitement non justifiée par rapport aux autres énergies.

Ensuite, ils ont gelé le tarif de la TICPE sur le gaz naturel pour véhicules (GNV), afin que ce carburant ne subisse pas la hausse de la taxe carbone. Ceci doit permettre de maintenir l'avantage fiscal du GNV par rapport au gazole pour les transporteurs routiers, puisque ceux-ci peuvent bénéficier d'un remboursement partiel de leur TICPE sur ce carburant et non sur le GNV.

Les députés ont également prolongé de deux ans le dispositif de suramortissement pour l'acquisition de véhicules roulant au GNV, au biométhane carburant ou au carburant ED 95 qui devait prendre fin au 31 décembre 2017. Cela doit inciter les transporteurs routiers à acquérir des poids-lourds roulant avec ces carburants.

Enfin, à l'initiative du Gouvernement, les députés ont supprimé la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les installations classées

---

pour la protection de l'environnement (ICPE), qui est due lors de la délivrance d'une autorisation d'exploitation et au cours de l'exploitation. Cette taxe ne poursuit pas de finalité écologique, puisqu'elle n'est pas calculée en fonction du niveau des pollutions émises mais est appliquée de manière forfaitaire. Elle ne concerne qu'un faible nombre d'installations et présente un coût de gestion important.

Voilà, mes chers collègues, ce que prévoit le projet de loi de finances en matière de fiscalité énergétique et environnementale. Vous l'aurez compris, il est prévu d'augmenter massivement la fiscalité sur les énergies fossiles sur la durée du quinquennat, ce qui pose une double question.

Premièrement, celle de la compensation de ces mesures pour les ménages précaires. En effet, la consommation de carburant reste obligatoire pour certains ménages modestes notamment en zones rurales. Le véhicule personnel demeure le seul moyen de mobilité. Cette hausse de taxation des carburants se répercute alors sur tous les membres du foyer alors que les ménages aisés des centres villes peuvent choisir un autre mode de transport. En outre, les ménages précaires ont des difficultés financières à remplacer leurs véhicules diesel vieillissants qui consomment davantage que les nouveaux modèles.

Deuxièmement, la question de l'utilisation des milliards de recettes supplémentaires, qui devraient davantage accompagner la transition énergétique dans les territoires et aider les différentes entreprises qui se verront contraintes de réorienter leurs différentes productions. Et je pense par exemple à la production d'injecteurs pour les moteurs diesel au sein de l'usine Bosch qui se situe dans mon département.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci beaucoup, Monsieur le rapporteur, pour cet exposé très intéressant. Il confirme que nous avons bien fait de proposer cet avis sur la première partie du projet de loi de finances. Les mesures qu'elle contient sont essentielles pour faire évoluer les comportements de nos concitoyens. Elles posent cependant des difficultés de mise en œuvre.

Je vous rappelle que nous entendrons demain M. Sébastien Lecornu, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire. Je vous invite à l'interroger sur la question de la baisse du crédit d'impôt pour la transition énergétique relatif aux fenêtres et aux portes.

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je remercie le rapporteur qui a su balayer les problématiques et les questions que l'on peut se poser. La plupart des mesures prises incitent à abandonner les énergies fossiles. La question est de savoir comment atténuer leurs effets pour les ménages ayant le moins de ressources, qui seront davantage pénalisés.

Sans entrer dans le détail, les modifications du crédit d'impôt pour la transition énergétique me semblent aller dans le bon sens. En effet, le

remplacement des fenêtres et des portes représente plus de la moitié de la dépense fiscale, sans pour autant démontrer une grande efficacité. Il faudrait s'interroger sur la possibilité de mettre en place cette réforme en douceur, en l'étalant sur une période de trois années par exemple.

Compte tenu des objectifs que nous nous sommes fixés depuis plusieurs années, nous ne pouvons pas nous opposer à une augmentation de la taxe carbone, mais nous devons réfléchir à la façon d'atténuer son impact pour les publics les plus en difficulté.

**M. Charles Revet.** – J'adresse mes compliments au rapporteur pour son exposé clair, précis et chiffré.

La presse s'est fait l'écho de possibles importations massives de biocarburants, et sur les conséquences qu'elles auraient sur la production française. Avez-vous des éléments sur le sujet ?

Par ailleurs, je rappelle que certaines analyses ont démontré que le diesel pouvait être moins polluant que l'essence, dès lors que les équipements adéquats étaient installés dans les voitures. Ce qui a été engagé jusque-là n'est pas sans conséquence, d'une part, sur l'environnement, compte tenu du fait qu'une même quantité de pétrole permet de produire davantage de diesel que d'essence et, d'autre part, sur le coût de nos importations, puisque nous devons importer davantage de carburants.

**Mme Michèle Vullien.** – J'adhère à l'idée de sanctuariser les aides à la rénovation énergétique sur une durée d'au moins sur trois ans.

Il convient de permettre aux gens d'avoir le choix de leur mode de locomotion, et d'avoir accès aux transports publics. Je serais favorable à ce qu'une taxe sur la publicité des voitures individuelles contribue à financer les transports publics ou le covoiturage, notamment dans les zones les plus reculées.

Il y a également lieu de réfléchir à nos pratiques. Dans l'agglomération lyonnaise, l'agence locale de l'énergie et la métropole du Grand Lyon attribuent des aides à la rénovation énergétique. Or, ces aides font parfois doublon avec les aides d'autres organismes, et il est souvent difficile d'y voir clair.

S'agissant des carburants, je considère que le prix du baril de pétrole est descendu beaucoup trop bas, ce qui incite les gens à circuler n'importe comment. J'estime également qu'il est nécessaire d'abandonner l'idée du recours aux biocarburants, qui conduit à réduire les espaces agricoles utiles.

Je suis attentive au fait que nous n'aidions pas à outrance des équipements et des travaux peu efficaces, comme le remplacement des portes et fenêtres ou les chaudières à condensation, dont on s'est rendu compte qu'elles ne permettaient pas de réaliser des économies d'énergie, faute d'être installées correctement. Je m'interroge également sur l'efficacité d'autres aides, comme celles relatives aux vélos et aux vélos électriques.



---

**M. Hervé Maurey, président.** – Puisque nous évoquons le sujet des combustibles, je vous informe qu’au cours des derniers jours, la délégation de la commission qui s’est rendue à Bonn pour la COP 23 a pu voir des réalisations très intéressantes en matière d’hydrogène, ce dont nous reparlerons certainement.

**Mme Nadia Sollogoub.** – S’agissant du crédit d’impôt relatif au remplacement des portes et fenêtres, je ne comprends pas que nous nous rendions compte aussi tard de l’inutilité du dispositif. On incite toujours les citoyens à aller consulter des points « info énergie » en vue de remplacer leurs portes et fenêtres, moyennant quoi les cœurs de village sont enlaidis, notamment à cause de l’installation d’équipements en PVC.

S’agissant de la taxe relative aux installations classées pour la protection de l’environnement, moi qui habite à proximité d’une centrale nucléaire, j’ai peine à croire qu’elle ne représente qu’un faible montant et qu’elle ne permette pas de couvrir les frais de gestion.

Concernant les voitures électriques, il me semble qu’il y a une contradiction : d’un côté, la France s’engage dans la sortie du nucléaire et, d’un autre côté, les besoins en production d’énergie électrique vont être de plus en plus importants dans les années à venir en raison de la mise en circulation d’un nombre croissant de véhicules électriques.

Je me réjouis que nous ayons évoqué la question de la mobilité en milieu rural. Nous avons parlé des émissions de gaz à effet de serre par les véhicules terrestres, mais je rappelle que les transports maritimes émettent beaucoup plus de CO<sub>2</sub> que le transport terrestre.

**M. Gérard Cornu.** – À mon tour, je félicite le rapporteur. Je suis très favorable aux propositions avancées, qui vont dans le bon sens. Ce qui me préoccupe le plus, c’est l’équilibre qui doit être trouvé entre les enjeux de transition énergétique et d’aménagement du territoire. L’augmentation du prix des carburants touche davantage les populations rurales que les populations urbaines. Or, il est difficile d’avoir accès aux transports en commun en milieu rural.

Tout le monde peut constater que le remplacement des portes et fenêtres est un facteur d’économie d’énergie, même s’il peut être très coûteux.

**M. Guillaume Gontard.** – J’aimerais revenir sur la réforme du crédit d’impôt pour la transition énergétique. Je suis favorable à ce que la fin de l’éligibilité des portes et des fenêtres à ce dispositif s’opère progressivement. Le remplacement de ces équipements ne constitue pas une source d’économies d’énergie importante dans une habitation, par rapport aux travaux de rénovation de la toiture et des combles.

Je regrette par ailleurs que nous abordions cette question par petites touches, alors qu'il faudrait plutôt pousser les habitants à engager une réflexion globale sur la rénovation de leur logement.

S'agissant du prix du carbone, j'ai noté que nous devrions arriver à une valeur de cent euros par tonne d'ici 2030. Or, d'après le plan climat du Gouvernement, cela n'est pas suffisant si l'on veut faire en sorte que la hausse de la température ne dépasse pas deux degrés Celsius. Il convient également de réfléchir aux moyens de compenser les effets de cette hausse pour les familles les plus défavorisées, afin qu'elles ne subissent pas de plein fouet ces augmentations.

**M. Jean-Marc Boyer.** – Je voudrais remercier le rapporteur pour la clarté de son exposé.

Je regrette que l'on évoque les sujets de manière séparée. Lors des débats en séance publique, la semaine dernière, sur les hydrocarbures, nous avons regretté que le projet de loi qui prévoit de mettre progressivement fin à la production nationale d'hydrocarbures d'ici 2040 ne contienne aucune mesure concrète visant à réduire la consommation des énergies fossiles.

Le coût pour les contribuables qui, *in fine*, seront directement impactés par l'ensemble de ces mesures, est important, notamment pour les gens qui habitent en zone rurale, qui sont souvent contraints d'avoir deux voitures par foyer, et qui sont parfois privés de transports en commun et de desserte de train.

**Mme Françoise Cartron.** – Je souhaiterais revenir sur l'article du journal *Le Monde*, que vous avez cité en introduction. Cet article nous a tous interpellés et nous met face à nos responsabilités en nous montrant qu'il y a urgence. Les solutions proposées peuvent être douloureuses selon le point de vue duquel on se place. Devons-nous prendre la responsabilité de bâtir une société plus vivable en mettant en œuvre des solutions douloureuses ?

Deux critères doivent nous guider chaque fois qu'on examine les solutions proposées : l'efficacité et la justice sociale. Il faut privilégier les solutions les plus efficaces et les plus pertinentes, en s'appuyant sur l'analyse des experts. Si le remplacement des portes et des fenêtres est efficace en matière d'isolation phonique, il l'est beaucoup moins en ce qui concerne la réduction des déperditions de chaleur.

Du point de vue de la justice sociale, une prime serait plus juste qu'une réduction d'impôt, car tous les ménages ne paient pas d'impôt sur le revenu.

Enfin, il est vrai que nous devons être très vigilants sur l'affectation des milliards de recettes supplémentaires dégagés par la taxe carbone, afin qu'ils aillent à l'objectif poursuivi. Nous interrogerons le ministre sur le sujet.

**M. Jean-Pierre Corbisez.** – Je reviens sur la question que notre collègue Ronan Dantec, qui s’interrogeait, lors de notre dernière réunion, sur l’opportunité de donner une prime à la conversion d’un véhicule polluant, si celui-ci est exporté vers d’autres pays et continue de polluer la planète. Je me permets de lui apporter la réponse du ministère que j’ai interrogé sur ce point : « pour obtenir une prime à la conversion, le véhicule ancien doit être remis pour destruction, dans les six mois suivant la date de facturation du véhicule acquis ou loué, à un centre de traitement des véhicules hors d’usage (VHU) ou à un broyeur agréé, qui délivrera à son propriétaire un certificat de destruction du véhicule ».

L’enveloppe totale dédiée aux primes à la conversion va passer de 27 à 127 millions d’euros. Dans le même temps, les constructeurs augmentent le prix des véhicules propres... En trois ans, la Renault Zoé est passée de 23 000 à 29 000 euros ! L’augmentation du volume financier dédié aux bonus et aux primes à la conversion permettra-t-elle de favoriser l’essor de véhicules propres si les constructeurs continuent d’augmenter les prix ?

**M. Jordi Ginesta.** – Merci à notre rapporteur pour cet excellent exposé très complet. Je pense qu’il serait intéressant d’entendre, dans le cadre d’une audition, les ingénieurs d’EDF. En effet, ils expliquent tous que l’on ne peut pas injecter plus de 30 % d’électricité provenant d’énergies renouvelables dans les réseaux. Au-delà, il y a trop de variations de tensions. C’est pourquoi, ceux qui font le choix de cette stratégie, comme l’Allemagne, remettent en fonction des centrales thermiques ou en construisent. Ce constat a d’ailleurs récemment incité Nicolas Hulot à reporter l’échéance de réduction de la part du nucléaire dans la production nationale d’électricité.

**M. Olivier Jacquin.** – Merci pour ce rapport, notamment pour sa conclusion qui souligne la nécessité de prendre en compte les ménages modestes.

J’ai été frappé par le montant de l’impact, en 2018, de l’augmentation de la taxe carbone sur le budget des ménages. Lorsque l’on habite une grande ville bien équipée en transports en commun, on est plutôt insensible à ces questions. Je fais le parallèle avec le débat sur la taxe d’habitation : la suppression de cette taxe constituera un énorme cadeau aux habitants des grandes villes riches en services publics, où la taxe est élevée. Par contre, là où il y a peu des services publics et peu de taxes, le cadeau sera beaucoup moins important.

Dans le domaine de l’habitat, le dispositif « Habiter mieux » a permis de financer les ménages les plus modestes et les plus précaires. Ce dispositif est extrêmement intéressant. Le même principe pourrait être appliqué aux questions de mobilité.

Sur le débat essence/diesel, je rappelle que la France est l’un des pays qui utilise le plus le diesel. Beaucoup d’informations circulent pour contrer l’idée que le diesel polluerait moins que l’essence, ou pour maintenir

une confusion sur le sujet. Pourtant, si l'on regarde les devis pour des véhicules d'entrée de gamme de la marque Renault, on constate que le modèle de 130 chevaux essence supporte un malus de 300 euros, alors que son équivalent diesel n'est pas malussé.

Enfin, la fédération nationale du bois a indiqué récemment en audition que nous utilisons aujourd'hui 1,5 million de tonnes de granulés de bois, contre seulement 50 000 tonnes il y a dix ans. L'augmentation est considérable, et le crédit d'impôt semble avoir joué un rôle déterminant. C'est en effet un dispositif simple et efficace, mais encore faut-il payer des impôts... le système de la prime me semble en cela beaucoup plus juste. Et pour que ces dispositifs fiscaux ne profitent pas qu'aux plus fortunés, il faut absolument en assurer la stabilité et la visibilité auprès de tous les ménages.

**M. Jean-Claude Luche, rapporteur.** – Tout d'abord, je remarque que ma génération a vraiment intégré la problématique de la transition énergétique. De gros efforts ont été faits, culturellement, sans doute aidés par le contexte de la COP 21 et de l'accord de Paris.

S'agissant des portes et fenêtres, la question essentielle est de savoir quelles sont les économies d'énergie que suscitent les travaux réalisés. Or, en rencontrant les professionnels du bâtiment, cela ne paraît pas si évident. Le retour sur investissement du changement des portes et fenêtres est relativement long. C'est pourquoi, c'est souvent plus l'avantage fiscal que les perspectives d'économies d'énergie qui incitent les ménages à réaliser de tels travaux.

Les immeubles collectifs sont les plus concernés par les déperditions d'énergie. Or, dans le cas d'une copropriété, les décisions relatives aux travaux peuvent être longues. Les copropriétaires se prononcent souvent contre les travaux, faute de savoir s'ils pourront bénéficier de l'avantage fiscal au-delà d'un an. C'est pourquoi l'idée de sanctuariser le crédit d'impôt sur trois années me paraît nécessaire.

Ceux qui habitent, comme moi, dans des départements ruraux, subissent une double peine : non seulement nous n'avons pas transports publics mais, en plus, nous devons participer à la solidarité nationale en payant des taxes sur les carburants.

S'agissant du débat relatif à l'essence et au diesel, je précise que le diesel, certes, rejette moins de CO<sub>2</sub> que l'essence, mais qu'il émet en revanche beaucoup plus de particules, ainsi que du dioxyde d'azote.

Dans mon département, l'Aveyron, la société Bosch possède une usine qui conçoit des injecteurs diesel et qui emploie 1 600 salariés. Cette entreprise va devoir peu à peu se séparer de ses intérimaires pour réduire ses effectifs. Nous devons donc nous interroger sur la manière d'aider de telles entreprises à développer leur recherche et à investir pour s'adapter à ces changements.

Sur la question du vélo électrique, je suis plus sceptique. Je ne suis pas sûr que les aides de l'État ou des collectivités territoriales incitent les gens à s'équiper pour se rendre sur leur lieu de travail. Certaines en profitent pour acquérir des vélos électriques pour leurs activités de loisir.

Concernant l'hydroélectricité, mon département est le premier ou le deuxième producteur en France. Nous rencontrons actuellement des difficultés avec le renouvellement de concessions des barrages hydroélectriques. Alors que certains concessionnaires seraient prêts à investir et à faire en sorte que ces centrales soient beaucoup plus productives, ils ne le font pas, n'étant pas sûrs de rester les titulaires de leur concession à moyen ou long terme. Nous espérons trouver une solution le plus rapidement possible.

Sur la question des biocarburants, il faudrait s'interroger sur notre capacité à en produire à moindre coût par rapport aux autres pays. Si nous n'en sommes pas capables, nous risquons, à terme, de payer ces biocarburants beaucoup plus chers.

S'agissant des hydrocarbures, je regrette également que nous n'ayons pas eu un débat plus large, qui aille au-delà de la question de l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures d'ici 2040.

S'agissant des milliards d'euros de recettes supplémentaires liées à la taxe carbone, nous devons réfléchir sur les possibilités d'une compensation pour les ménages les plus modestes. Alors que la diminution de cinq euros des APL a été contestée, les médias n'ont pas évoqué l'augmentation de la taxe carbone et du prix des carburants qui touche notamment les familles les moins aisées.

Je suis d'accord avec la proposition de notre collègue Françoise Cartron d'attribuer des primes plutôt que des réductions d'impôts en faveur de la rénovation énergétique. J'y fais d'ailleurs allusion dans mon rapport. Une réflexion a été lancée sur le sujet, en vue de procéder à une réforme en 2019.

Monsieur le Président, je vous remercie d'avoir, avec le bureau de la commission, permis que nous ayons ce débat sur la première partie du projet de loi de finances. Malgré le grand nombre de chiffres que je vous ai présentés, nous avons pu aborder des questions concrètes.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci, Monsieur le rapporteur, pour cet avis très intéressant. Je rappelle qu'à ce stade vous ne proposez pas d'amendements. Vous en présenterez peut-être sur la deuxième partie, en fonction du vote de l'Assemblée nationale sur le CITE.

Mes chers collègues, je voudrais à nouveau attirer votre attention sur la tribune du journal *Le Monde* intitulée « *Bientôt il sera trop tard* ». Je crois que notre commission a vraiment un rôle à jouer pour sensibiliser nos collègues sénateurs ainsi que nos concitoyens dans les territoires.

On dit souvent que les territoires sont exemplaires en matière de développement durable, même s'ils ne le sont pas encore tous. Nous devons donc « faire œuvre » en la matière. Au sein même de notre assemblée, certains propos tenus la semaine dernière, à l'occasion du débat sur le projet de loi relatif aux hydrocarbures, montrent qu'il y a encore du travail à faire. J'ai entendu à nouveau des propos quasiment climato-sceptiques, alors même qu'il y a deux ans, au moment de la COP 21, il y avait eu unanimité sur la proposition de résolution de notre collègue Jérôme Bignon. Lors du déplacement d'une délégation de la commission à Bonn pour la COP 23, nous avons pu mesurer que le retrait des États-Unis de l'Accord de Paris a eu un impact psychologique négatif sur les autres pays.

Je ne méconnais pas du tout les difficultés que la fiscalité « verte » peut avoir d'un point de vue social dans les territoires. Tout ce que vous avez dit sur le sujet est très juste et il faut trouver des solutions.

**Mme Nicole Bonnefoy.** – Je partage tout à fait ce que vous venez de dire et cela me fait penser qu'il serait peut-être temps que notre commission n'ait pas uniquement des textes pour avis, mais qu'elle s'en saisisse au fond...

*La commission a autorisé la publication du rapport pour avis.*

---

## LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

### Mardi 7 novembre 2017

- *Fédération française du Bâtiment (FFB)* : **MM. Jean Passini**, président de la commission Environnement et Construction durable, **Bertrand Hannedouche**, chef du service aux affaires techniques et à l'énergie, et **Benoît Vanstavel**, directeur des relations institutionnelles.

### Mercredi 8 novembre 2017

- *Comité des constructeurs français d'automobiles (CCFA)* : **M. Nicolas Le Bigot**, directeur des affaires environnementales et techniques ;

- *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)* : **MM. Bruno Léchevin**, président, et **Fabrice Boissier**, directeur général adjoint ;

- *Direction de la législation fiscale (DLF)* : **MM. Christophe Poureau**, directeur, et **Matthieu Deconinck**, chef du bureau chargé de la politique sectorielle et des taxes sur les transactions ;

- *CLER-Réseau pour la transition énergétique* : **M. Joël Vormus**, directeur ;

- *Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC)* : **M. Laurent Michel**, directeur général.