



2022 : PANORAMA DES
DÉPENSES NÉFASTES
POUR LE CLIMAT
ET L'ENVIRONNEMENT

25

milliards d'euros
d'argent public
qui détruisent
la planète...

Le Réseau Action Climat publie les chiffres des dépenses publiques néfastes au climat et à l'environnement pour l'année 2022. Ce chiffre atteint au moins 25 milliards d'euros sans même prendre en compte ni les milliards d'euros accordés aux entreprises sans aucune conditionnalité climatique, ni les garanties de l'État notamment pour des projets d'hydrocarbures à l'étranger¹.

Le nouveau rapport du GIEC et les catastrophes

climatiques l'ont rappelé cet été : nous n'avons plus le luxe d'attendre. Il ne reste plus de matelas de sécurité ; il faut agir vite et d'une manière ambitieuse. Pour cela, une mesure incontournable pour respecter nos objectifs climatiques est la suppression de ces dépenses publiques néfastes. Et donc la publication d'un plan d'action national de réduction et sortie des dépenses ayant un impact néfaste sur le climat et la biodiversité avec des échéances de temps claires.

Un bilan tiède du quinquennat

Certes, certains dossiers ont avancé depuis le début du quinquennat Macron mais nous sommes encore bien loin de la suppression totale des subventions climaticides.

- Le rattrapage progressif du niveau de taxation entre le gazole et l'essence a été arrêté en 2018 en réaction à la crise des gilets jaunes et n'a pas repris ;
- Décidé en 2019, la subvention du gazole non routier (GNR) hors agriculture, c'est à dire par exemple pour les engins de chantier, dont la suppression était prévue en 2021, a connu plusieurs reports, et disparaîtra finalement seulement début 2023, soit après ce quinquennat ;
- Dans la loi climat et résilience figure le principe d'une suppression des avantages fiscaux sur le gazole pour les poids lourds, mais sans aucune précision concernant le calendrier. Seule une baisse de 2 c€/L avait été votée en 2019 ;
- La discussion sur l'exonération de taxation du kérosène se résume à une éco-contribution sur les billets d'avion entre 1,5€ et 18€ mise en place en 2019 en fonction de la classe et la distance mais globalement faible en comparaison à une taxe du carburant ;
- La fin des garanties publiques accordées aux énergies fossiles (pétrole et gaz) via Bpifrance Assurance Export a été annoncée en 2020 mais avec un échéancier bien trop lointain : 2025, pour les projets pétroliers et 2035 pour le gaz. Cependant même au-delà de 2035, la France pourra continuer à soutenir des gazoducs ou des oléoducs, par exemple.

Les demandes du Réseau Action Climat

La suppression de ces dépenses néfastes au climat et à l'environnement devra représenter le fil rouge du quinquennat à venir.

Nous demandons un arrêt en 2025, permettant d'honorer l'engagement de la France auprès du G7 de mettre fin aux subventions aux énergies fossiles².

Pour chacune des dépenses, il faudra mettre les acteurs concernés autour de la table pour identifier les impacts économiques de la suppression d'une subvention ou d'une niche fiscale, et des dispositifs d'accompagnement et des solutions pour atténuer les effets négatifs.

Secouer le statu quo

La France est attendue à l'échelle internationale pour donner l'exemple à suivre. La suppression de ces dépenses est la base pour mener une transition écologique ambitieuse mais il ne faut pas que le poids de cette décision soit porté par les ménages à faibles revenus et des territoires déjà fragilisés. Pour les secteurs soumis à une concurrence internationale forte, il s'agit aussi d'éviter une pénalisation des entreprises et de l'emploi français ce qui ne ferait in fine que déplacer le problème.

Il faut une stratégie sociale concertée qui accompagne les trajectoires de suppression avec des redistributions fiscales et des investissements dans des alternatives accessibles notamment aux publics affectés.

Maintenir le statu quo des dépenses néfastes ne permet dans tous les cas ni de protéger durablement les ménages, territoires et secteurs ni de mettre fin à des situations de précarité.

Pour plus de cohérence il faut intégrer la fin des dépenses néfastes sur l'environnement dans des stratégies de développement des territoires et de fin de pauvreté. Ce sont les deux faces de la même médaille.

1. L'évaluation de l'impact environnemental du budget de l'Etat de cette année affiche 11 milliards d'euros de dépenses néfastes pour l'environnement. Voici un tableau qui compare les périmètres des deux évaluations : <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1UOgIKOoDOE9GBILS96CuR9VPaAVSpvfZZpYymjKTCPO/edit?usp=sharing>

2. <https://www.vie-publique.fr/discours/199213-declaration-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-du-g7-sur-les-grands-enj>

DE QUOI ON PARLE ?

Une multitude de dépenses néfastes pour le climat et l'environnement

Avant d'aborder les questionnements économiques et sociaux autour de la suppression des dépenses néfastes au climat et à l'environnement, tout d'abord un aperçu de la multitude de formes que ces dépenses peuvent prendre.

1

Les dépenses néfastes prises en compte dans ce panorama

Les niches fiscales sur les taxes sur la consommation d'énergie et de l'électricité

En France, il existe quatre types d'accises sur l'énergie :

- la TICFE (Taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité), également dénommée CSPE (Contribution au service public de l'électricité) ;
- la TICGN (Taxe Intérieure de Consommation sur le Gaz Naturel) ;
- la TICPE (Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques) elle porte sur des produits d'origine pétrole comme le gazole, l'essence et le fioul ;
- la TICC (Taxe Intérieure de Consommation sur le Charbon).

De nombreuses niches ou dépenses fiscales concernent ces taxes et bénéficient à différents types d'acteurs en prenant la forme d'exonérations, de remboursements ou de taux réduits.

En 2022, les principales dépenses fiscales néfastes pour le climat sont l'exonération de taxation du kérosène (3,6 Mrd €), la différence de taxation diesel-essence (3,5 Mrd €), l'exclusion des départements d'outre-mer du champ d'application

de la taxe intérieure de consommation applicable aux carburants (1,7 Mrd €), le tarif réduit pour le gazole non routier (GNR) pour le secteur agricole (1,2 Mrd €) et le remboursement du gazole utilisé par les poids lourds (1,3 Mrd).

Au-delà des exonérations et taux réduits sur les taxes sur les énergies fossiles, les mêmes types de niches fiscales existent sur l'électricité ; la plus importante (1,2 Mrd €) bénéficie aux sites industriels électro-intensifs. La transition vers un système électrique renouvelable ne sera possible que si les acteurs mettent en place des réductions importantes de leur consommation, en particulier par des actions d'efficacité énergétique.

Une incitation à la consommation va à l'encontre de ce besoin. D'autres acteurs identifient cette niche fiscale comme neutre par rapport à son impact sur la transition écologique à cause du contenu carbone faible de l'électricité française. Nous considérons cependant qu'il y a d'autres facteurs que le contenu moyen du carbone à prendre en compte et que des politiques d'efficacité et de sobriété électrique restent primordiales.

Dépense fiscale - kézako ?

Les dépenses fiscales se rapportent généralement à des mesures qui ont pour effet de réduire ou de différer les impôts et les taxes payables par les contribuables. Elles peuvent prendre plusieurs formes, dont celles d'exemptions, de tarifs réduits, de déductions, de remboursements ou de reports d'impôt. Les dépenses fiscales les plus coûteuses en 2021 sont : le crédit d'impôt en faveur de la recherche (7,4 Md€) et le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (6,4 Md€).⁴

3. I4CE (2019) «Une évaluation climat à 360° du budget de l'État» <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/09/I4CE-Etude-EvalClimat360%C2%B0BudgetEtat.pdf>

4. PLF 2022 voies et moyens tome 2 www.budget.gouv.fr



L'EXONÉRATION
DE TAXATION
DU KÉROSÈNE

3,6
milliards
d'euros
par an
de dépense
fiscale

LA DIFFÉRENCE
DE TAXATION
ENTRE LE DIESEL
ET ESSENCE

3,5
milliards
d'euros
par an
de manque
à gagner



Quand on parle des dépenses fiscales il s'agit d'abord de s'entendre sur le périmètre d'analyse (voir l'encadré sur page 16). L'écart entre différentes analyses s'explique notamment par la prise en compte ou non des dépenses fiscales déclassées : Il s'agit de dépenses devenues une « norme fiscale » comme c'est le cas pour l'exonération de taxe

sur le kérosène et le transport maritime imposé par la directive énergie (2003/96/CE du 27 octobre 2003). D'autres dépenses fiscales n'apparaissent pas dans les documents officiels car elles ne sont simplement pas répertoriées (par exemple la différence de taxation entre le diesel et l'essence). Pour avoir une vision globale il faut aller vers un périmètre large⁵.



Des exonérations et taux réduits de TVA

Une dépense fiscale rarement prise en compte est la perte de TVA due aux exonérations et taux réduits sur les taxes sur la consommation d'énergie. La moindre taxation du diesel par rapport à l'essence baisse les recettes de la TVA de plus de 400 millions d'euros, à ajouter aux 3,5 milliards d'euros de pertes

dues à la TICPE différenciée. Bien qu'il n'y ait pas d'évaluation officielle par l'administration publique, une étude de CE Delft⁶ montre que si un taux de TVA normal était appliqué sur les billets d'avion le Gouvernement français aurait des revenus fiscaux annuels additionnels d'environ 275 M€.

Des dépenses néfastes pour la biodiversité et génératrices d'artificialisation des sols

Dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique de 2010 ("objectifs d'Aichi") la France s'est engagée aux côtés d'autres Etats à mettre fin, réduire progressivement ou réformer les subventions néfastes pour la biodiversité d'ici 2020 au plus tard. Alors que cette échéance est dépassée, l'exercice du budget vert⁷ identifie encore 900 M€ de dépenses publiques qui ont un impact négatif sur l'environnement, principalement en raison de l'artificialisation générée par une partie du logement neuf.

Les dépenses néfastes pour la biodiversité qui renforcent l'artificialisation des sols sont nombreuses et souvent il n'est pas possible d'accéder aux données de

l'administration, comme sur les taxes d'aménagement. Les dépenses pour les dispositifs suivants n'ont ainsi pas pu être estimées :

- L'abattement de 50 % de la taxe d'aménagement pour certains aménagements (locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale, parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale) ;
- L'exonération de 2 ans de taxe foncière sur les propriétés bâties ;
- Le taux réduit de la taxe pour les surfaces de stationnement.

Dépenses de fonctionnement de l'État (carburant, fioul, achat de véhicules thermiques etc.)

Les dépenses de fonctionnement concernent les consommations de biens et de services réalisées par les services

de l'Etat pour accomplir leurs missions. Les données concernant ces dépenses à la fois favorables et défavorables

**UN TAUX DE TVA
À 20% SUR
LES BILLETS
D'AVION
PERMETTRAIT
DE CRÉER**

275

**millions
d'euros de
revenus
fiscaux
additionnels
par an**

5. Tableau du Réseau Action Climat avec la liste des dépenses néfastes pour le climat et l'environnement (avec une comparaison des dépenses prises en compte dans le rapport sur l'impact environnementale du budget de l'Etat) : <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1UOgTKOoDOE9GBILS96CuR9VPaAVSpvfZZpYymjKTCPO/edit?usp=sharing>

6. CE Delft (2015) «Tax exemptions and reductions for domestic commercial air passenger transport in France» https://cedelft.eu/wp-content/uploads/sites/2/2021/04/CE_Delft_7C52_Indirect_subsidies_for_domestic_passenger_air_transport_in_France_DEF.pdf

7. <https://www.economie.gouv.fr/publication-budget-vert-2022>

à l'environnement de l'Etat restent incomplètes.

Cependant le budget vert en publie une estimation: en 2019, 1,3 Md€ de dépenses de fonctionnement de l'Etat ont un impact défavorable sur l'environnement, 1,2 Md€ en 2020, à raison principalement des dépenses de carburants (669 M€), de gaz et de fioul (160 M€), et de dépenses de transport routier et aérien liées aux transports d'agents ou de biens (117 M€), soit les deux modes de transport les

plus émetteurs et classés. Il paraît cependant prioritaire que les Feuilles de route climat qui ont été envoyées par le Président de la République aux différents ministères se chargent de diminuer ces dépenses pour arriver à 0 € de dépenses néfastes pour l'environnement. Cela paraît particulièrement important par rapport aux flottes publiques et la gestion des bâtiments publics, deux sujets pour lesquels il est à l'heure actuelle difficile d'obtenir des informations précises.

La solidarité entre territoires en question ? Péréquation tarifaire des zones non-interconnectées au réseau métropolitain

La péréquation tarifaire permet d'assurer un même prix de vente de l'électricité sur tout le territoire, y compris dans les zones non interconnectées - ZNI (Corse, Martinique, Guadeloupe, La Réunion, Guyane, Mayotte, Wallis-et-Futuna, Saint-Pierre et Miquelon, Saint Martin, Saint Barthélemy, les îles bretonnes de Molène, d'Ouessant, de Sein et l'île anglo-normande de Chausey).

Les caractéristiques climatiques et géographiques des ZNI ainsi que la petite taille de leurs systèmes électriques créent de fortes contraintes pour le mix énergétique, la gestion du réseau électrique et l'approvisionnement. Les surcoûts structurels sont compensés au titre des charges de service public de l'énergie (CSPE). Ce surcoût représente 1,5 milliards d'euros en 2022.

Malheureusement la production de l'électricité dans ces zones s'appuie aujourd'hui en grande partie sur des énergies fossiles. Environ 70 % des

financements accordés par l'Etat aux opérateurs locaux sont donc liés aux surcoûts de production et d'achat d'électricité produite à partir d'énergies fossiles⁸. Les objectifs pour la transition énergétique dans les Programmations pluriannuelles de l'énergie (PPE) des ZNI sont ambitieux :

Couvrir avec des énergies renouvelables 50 % de leur mix énergétique en 2023 ; parvenir à l'autonomie énergétique en 2030⁹. Aujourd'hui l'atteinte de ces objectifs paraît lointaine¹⁰ et pourtant il faudrait accélérer leur mise en œuvre. **Il ne s'agit pas de mettre en question le principe de la péréquation qui vise à garantir que le prix du kilowattheure est le même sur tout le territoire.**

Le développement des énergies renouvelables fera baisser les coûts opérationnels qui représentent une partie importante des surcoûts et ainsi aussi le montant de la péréquation tarifaire.

Le barème kilométrique pour les déplacements intégrés dans les « frais réels »

Cet avantage fiscal permet de déduire des revenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu, ses frais de carburant dédiés aux

déplacements professionnels. L'indemnité kilométrique est basée sur un barème qui dépend de deux facteurs : la distance

8. <http://www.senat.fr/rap/l20-138-311-1/l20-138-311-111.html>

9. Ademe, Ministère de l'écologie (2020) «Vers l'autonomie énergétique des Zones non Interconnectées (ZNI) Synthèse et analyse comparative globale» : Edition 2020 élargie aux 6 territoires

10. <https://www.cre.fr/Transition-energetique-et-innovation-technologique/soutien-a-la-production/transition-energetique-dans-les-zni>

SUV

1,2
milliards
d'euros

le barème
kilométrique
utilisé pour les
remboursements
des
déplacements
professionnelles
favorise les
voitures
puissantes et
émetteurs



parcourue et la puissance du moteur du véhicule. Plus une voiture est puissante, plus l'indemnité est importante. L'Iddri estime dans son étude de 2012¹¹ qu'un montant de 1,2 Md€ est dû au remboursement des frais kilométriques, la Convention citoyenne pour le Climat affiche le même montant. Bien que le barème ait été majoré de 20 % pour les véhicules électriques en 2021, le dispositif reste problématique car il continue à

fournir une aide plus importante aux véhicules puissants ayant l'impact le plus néfaste sur l'environnement. Par ailleurs, cet avantage pour les voitures les plus puissantes bénéficie davantage aux ménages les plus aisés. La proposition de la Convention Citoyenne pour le Climat de simplifier le barème en supprimant la progressivité pour les puissances supérieures n'a malheureusement pas été retenue par le Gouvernement.

Le chèque énergie - un dispositif social essentiel

Le chèque énergie est un dispositif essentiel pour permettre aux ménages modestes et notamment aux personnes en précarité énergétique d'avoir un soutien pour payer leurs factures d'énergie. Face à la hausse des prix de l'énergie et des besoins des ménages concernés, il faudrait à court terme l'augmenter. Dans le cadre de la transition écologique il faut cependant considérer ce dispositif comme un outil transitoire qui doit disparaître en parallèle à la mise en œuvre du chantier de rénovation des logements. Le dispositif bénéficie à 5,8 millions de ménages. La valeur moyenne des chèques est de 200 euros par foyer. Le chèque énergie est majoritairement utilisé pour les dépenses de gaz et d'électricité (93 %, soit 4,2 millions de chèques). Les autres domaines de dépenses sont plus marginaux : 4 % concernent du fioul domestique, 1 % du bois, 1 % des quittances en logements-foyer, 1 % du GPL domestique, et 0,03 % des chèques ont été directement utilisés dans le cadre de travaux de rénovation énergétique. Depuis la mise en place de l'outil en 2015 des progrès ont été faits pour faciliter l'appropriation de l'outil mais le taux d'utilisation du chèque énergie était de seulement 80% en 2019 et 2020 et de 88% en 2021¹². La pandémie de Covid-19 aurait notamment

ralenti sa bonne appropriation par ses bénéficiaires. Le montant moyen du chèque énergie reste faible par rapport au montant nécessaire pour réduire l'écart des factures énergétiques des ménages précaires par rapport à la moyenne de 710 € / an (Observatoire National de la Précarité Énergétique¹³). Par ailleurs, le montant du chèque énergie n'est pas indexé sur les tarifs réglementés de vente de l'électricité et du gaz et ne prend donc pas en compte les variations des prix de l'énergie.

Initialement en 2021, le coût du chèque énergie était de 812 millions d'euros. La récente annonce du Gouvernement d'un paiement uniquement de 100 € à la totalité des bénéficiaires augmente la dépense à 1,4 Md€. Pour 2022 le budget du chèque énergie est augmenté d'un peu plus de 100 millions d'euros, à 958 millions d'euros. Il bénéficiera au total à 6,2 millions de ménages, soit 400 000 de plus qu'en 2021.

Environ 36% des bénéficiaires (moyenne française de 2015 - source Ceren) se chauffent à l'électricité dont l'impact climatique est limité dû à son faible contenu en CO2. Par contre, l'impact sur l'environnement est important et nous ne souhaitons donc pas soustraire du calcul global la part électricité du dispositif chèque énergie.

Pour quand une vraie politique de rénovation des passoires énergétiques?

11. Chancel, Saujot (2012) "Les « frais réels » : une niche fiscale inéquitable et anti-écologique ? https://www.iddri.org/sites/default/files/import/publications/wp1912_lc-ms_fiscalite%C3%A9-%C3%A9cologique.pdf

12. <http://www.senat.fr/rap/120-138-311-1/120-138-311-114.html>

13. <https://presse.ademe.fr/wp-content/uploads/2018/11/Communiqu%C3%A9-de-presse-ONPE-1.pdf>

LE CHÈQUE ÉNERGIE

1,4
milliards
d'euros en
2021 sans
pouvoir
réellement
protéger les
ménages
précaires.



Les dépenses néfastes non intégrées dans ce panorama

Les garanties à l'export qui subventionnent des énergies fossiles

Les garanties à l'export, aussi appelées assurances crédit-export, sont des outils financiers permettant d'assurer les risques qui pèsent sur une opération d'exportation pour les entreprises françaises. L'État se porte garant, via son agence de crédit à l'exportation Bpifrance Assurance Export, et indemnise les entreprises en cas de difficulté lors d'une opération d'exportation. De nombreux pays de l'OCDE possèdent une telle agence de crédit à l'exportation et subventionnent, à travers elles, les énergies fossiles, en garantissant la vente à l'exportation d'équipements destinés à l'exploitation ou l'usage de pétrole, gaz ou charbon. En 2020 le Gouvernement s'est engagé à mettre fin à ces aides mais avec un échéancier bien trop lointain : **À partir de 2025, la France n'apportera plus aucune garantie publique pour les projets d'exploration et de production pétrolière portés à l'étranger par des entreprises françaises. Ce sera seulement en 2035 pour les projets gaziers. Cependant même au-delà de 2035, la France pourra continuer à soutenir des gazoducs ou des oléoducs, par exemple.** Par ailleurs, les critères d'éligibilité pour des projets de production d'électricité laissent la porte grande ouverte au gaz fossile : les centrales à gaz pourraient être financées

si elles contribuent à «améliorer le mix énergétique du pays», donc en remplacement du charbon.

Selon un rapport du Trésor¹⁴, Bpifrance Assurance Export a délivré près de 9,3 milliards d'euros de garanties publiques sous forme d'assurance-crédit pour des projets d'hydrocarbures sur la période 2010-2019. De fortes variations existent d'une année à l'autre. Il s'agit de garanties à l'export donc une forme de soutien qui diffère d'un point de vue de comptabilité d'une subvention ou d'une dépense fiscale donc elles ne rentrent pas dans notre calcul global.

Deux projets particulièrement néfastes pour le climat sont toujours en discussion : Le projet Arctic LNG 2 : depuis fin juin la demande de garantie est en cours d'instruction. Bien que plusieurs déclarations d'Emmanuel Macron laissent à penser que la France pourrait ne pas soutenir le projet¹⁵, aucune déclaration officielle n'a été faite. Sur le projet EACOP/Tilenga en Tanzanie et Ouganda jusqu'ici a priori aucune demande formelle de garantie n'a été faite. Cependant il manque toujours un engagement public et ferme du gouvernement français à ne pas soutenir ce projet climaticide¹⁶.

14. <https://www.vie-publique.fr/rapport/271677-rapport-sur-modulation-des-garanties-publiques-pour-commerce-exterieur>³. <https://reseauactionclimat.org/wp-content/uploads/2017/04/151027rapport-nucleaire-climat-final.pdf>

15. Le Monde, 9/09/2021 "La France envisage de renoncer à soutenir un mégaprojet gazier dans l'Arctique" [https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/09/09/la-france-en-passe-de-renoncer-a-soutenir-un-mega-projet-gazier-dans-l-arctique_6094080_3234.html#xtor=AL-32280270-\[default\]-lios](https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/09/09/la-france-en-passe-de-renoncer-a-soutenir-un-mega-projet-gazier-dans-l-arctique_6094080_3234.html#xtor=AL-32280270-[default]-lios)

16. <https://www.amisdelaterre.org/wp-content/uploads/2019/12/rapport-totalouganda-at-survie2019.pdf>
<https://www.amisdelaterre.org/communique-presse/fonte-des-glaces-a-bercy-pour-denoncer-le-soutien-de-la-france-aux-projets-de-total-en-arctique/>
<https://www.amisdelaterre.org/3-banques-francaises-tourment-le-dos-a-total/>

Des aides publiques aux entreprises sans contrepartie

Les entreprises reçoivent continuellement des aides publiques. Pensons notamment au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui représentait en 2019 la dépense fiscale la plus importante.

Dans le cadre des aides Covid et du Plan de relance des milliards d'euros ont été versés aux entreprises (sous des formes très diverses ; subventions, prêts garantis ou bonifiés, crédit d'impôts, baisses de charges, participations d'Etat etc.) pour la sauvegarde de l'emploi et de l'activité sans aucun conditionnement social et écologique. **S'il paraît primordial de protéger les salariés pour éviter qu'ils ne tombent dans la précarité, l'absence de réflexion sur la possibilité d'accélérer les transformations nécessaires à la fois sociales et écologiques pour rendre les acteurs économiques plus résilients aux crises et challenges à venir est en revanche une occasion ratée.** Une partie des grandes entreprises en difficulté en 2020 et ayant reçu des aides publiques réalisent des bénéfiques records cette année¹⁷. L'Etat a donc financé des entreprises qui ont rapidement retrouvé une bonne santé financière, mais n'ont pas engagé de virage vers la décarbonation. Certes, des aides spécifiques sont fléchées vers la transition écologique comme les

appels à projet pour la décarbonation de l'industrie, mais la majorité des aides n'est pas liée à des critères précis en lien avec les objectifs climatiques de la France. Ainsi, la baisse des impôts de production représente à elle seule 20 % du plan de relance – une baisse sans limitation dans le temps et sans aucune condition et qui bénéficie aux entreprises ayant une intensité carbone plus élevée que la moyenne des entreprises françaises (I4CE)¹⁸.

Même s'il est difficile de faire un bilan précis des aides données aux entreprises des secteurs polluants et d'analyser les contreparties qui ont dans certains cas été négociées mais qui restent floues et sans suivi public, on peut néanmoins citer les milliards d'euros qui ont été versés dans le cadre des Lois de finances rectificatives en 2020 :

- Loi de finances rectificative 2¹⁹ : 20 milliards de participation en soutien aux grandes entreprises via le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État », (le détail de la ventilation n'est pas encore accessible).
- Loi de finances rectificative 3 : 43 milliards d'euros supplémentaires seront injectés pour les secteurs dits "stratégiques" dans ce troisième PLFR,

Et les dépenses favorables au climat ?

Dans la présente publication, nous ne regardons que les dépenses néfastes pour le climat et l'environnement. Des travaux existent, notamment du Gouvernement français²⁰ et d'I4CE²¹ pour éclairer les deux pendents, en précisant à la fois les montants favorables et défavorables pour différents types d'indicateurs (climat, biodiversité, sol etc.) et les montants nécessaires pour respecter les objectifs fixés. Il nous paraît important de souligner le défi principal concernant la définition des dépenses favorables : est-ce qu'une dépense peut être considérée comme positive si elle représente une avancée par rapport au statu quo ou est-elle uniquement favorable si elle favorise des activités compatibles avec nos objectifs climatiques et environnementaux ? Le Réseau Action Climat considère qu'il faut aller vers ce deuxième degré d'ambition pour notamment éviter que des milliards d'aides publiques financent par exemple la rénovation des bâtiments sans véritablement hausser leur performance énergétique.

17. https://www.lemonde.fr/economie/article/2021/08/05/les-societes-du-cac-40-depassent-leurs-sommets-de-2019_6090573_3234.html

18. <https://www.i4ce.org/baisses-des-impots-de-production-un-soutien-aux-entreprises-carbonees-climat>

19. <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/deuxieme-projet-de-loi-de-finances-rectificative-plfr-pour-2020-renforcer>

20. <https://www.economie.gouv.fr/publication-budget-vert-2022>

21. Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État en 2020 ; I4CE (2019) « Une évaluation climat à 360° du budget de l'État » <https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2019/09/I4CE-Etude-EvalClimat360%C2%B0BudgetEtat.pdf>

dont 8 milliards pour l'automobile et 15 milliards pour la filière aéronautique²². Par ailleurs, l'adoption de l'article 66 de la Loi de finances rectificative de juillet 2020 oblige les grandes entreprises qui bénéficient d'une prise de participations par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'Etat dans le cadre du Plan de relance à des engagements en

matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre en cohérence avec la SNBC. Cela représente donc un premier pas vers la mise en place d'une éco-conditionnalité. Maintenant il s'agit, basé sur cette méthodologie, d'élargir le type d'aides et le périmètre des entreprises concernés qui reste pour le moment très restreinte.

Les injustices « carbone » entre secteurs et acteurs persistent – à quand une politique économique du climat équitable ?

Une étude de Benjamin Dequiedt pour le Haut Conseil du Climat²³ analyse le niveau de tarification carbone qui s'applique aux différents acteurs. Son étude prend en compte les taxes sur les énergies fossiles, la composante carbone et le système d'échange de quotas CO2 européen. Les résultats montrent que si la tarification effective du carbone a connu une nette progression notamment due à la hausse de la composante carbone jusqu'en 2018 et la hausse du prix des quotas CO2 récente, les niveaux appliqués restent fortement asymétriques entre les ménages et les entreprises en raison des régimes fiscaux spécifiques dont ces dernières bénéficient et des nombreuses dépenses fiscales.

Par exemple, 14% des émissions du transport ne sont associées à aucune tarification. Elles sont dues aux

exonérations de taxation du fioul lourd pour le fret maritime international et du kérosène pour les transits aériens internationaux.

Il est difficile de justifier ces différences et ils ne sont pas modulés en fonction de la capacité et de la vitesse de transformation des secteurs et acteurs concernés.

Certes, la tarification carbone n'est pas le seul outil de transformation et ne doit pas l'être. **Mais pour savoir quel est le signal prix nécessaire et adapté pour un secteur il faut construire une tarification plus cohérente et argumentée surtout si l'objectif est d'obtenir plus d'acceptabilité social pour un prix carbone.** Et la suppression des dépenses fiscales néfastes pour le climat est un premier pas important.

22. <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/troisieme-projet-de-loi-de-finances-rectificative-plfr-3-pour-2020>

23. Benjamin Dequiedt - Commissariat Général au développement durable (2020) "La tarification des émissions de CO2 en France"; pour le HCC <https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/07/la-tarification-des-missions-de-co2-en-france-b--dequiedt.pdf>

LE CHEMIN À SUIVRE POUR SUPPRIMER CES DÉPENSES NÉFASTES D'ICI 2025 :

anticiper les impacts, dialoguer et ne laisser personne sans solution

Un proverbe de fiscalistes évoque les difficultés à revenir sur des avantages accordés à certains secteurs : “Dans chaque niche (fiscale) il y a un chien qui mord”. En effet, derrière chaque dépense néfaste pour le climat il y a des bénéficiaires (le secteur agricole, les transporteurs routiers de marchandises, les conducteurs de taxi etc.) qu’il faut entendre pour appréhender leurs difficultés financières et évaluer leurs besoins d’accompagnement.

Ce travail, nécessaire, fera la différence entre une politique écologique cohérente et juste et une politique qui renforcera les inégalités et qui augmentera l’opposition contre « l’écologie punitive ».

C’est un chantier essentiel car supprimer 1 milliards d’euros d’aides néfastes pour le climat peut souvent être plus impactant qu’ajouter 1 milliards d’euros pour financer des solutions.

Différencier l'impact climat et social de chaque dépense fiscale

- En termes d'efficacité climatique et environnementale, certaines dépenses néfastes pour le climat ressortent clairement car elles représentent un montant important (exonération de taxation du kérosène) ou couvrent beaucoup d'émissions et donc acteurs (la différence de taxation entre le diesel et l'essence fait bénéficier à 12% des émissions françaises un avantage fiscale).
- En termes d'impact social, la baisse ou la suppression de certaines dépenses néfastes au climat paraît particulièrement sensible car les secteurs concernés sont soumis à la concurrence internationale (remboursement partiel de la TICPE sur le diesel pour les transporteurs routiers), car sa suppression toucherait des ménages à faibles revenus (exonération de taxation des carburants dans les territoires outre-mer) ou des territoires fragiles (péréquation tarifaire) ou car la dépense publique couvre beaucoup d'émissions et d'acteurs (différence de taxation entre le diesel et l'essence).

Les exemples ci-dessus montrent que la suppression de chaque dépense néfaste pour le climat pose des questions différentes.

Il est donc **important de traiter chaque dépense indépendamment** pour étudier leur trajectoire de suppression et les mesures d'accompagnement avec les acteurs concernés. **Mais il est également nécessaire, pour enclencher une dynamique et respecter nos objectifs climatiques, de fixer une date butoir commune pour leur suppression** et d'engager une politique sociale pour augmenter la résilience de nos sociétés et réduire les inégalités sociales et territoriales existantes. Quelques aides financières et remboursements ponctuels ne sont que des pansements qui ne suffiront pas pour engager une transition écologique sereine.

Sont présentées ci-dessous quelques pistes d'actions pour engager et accompagner la suppression des dépenses néfastes pour le climat :

• Porter une parole forte au niveau européen et renforcer l'action nationale sans attendre

Certaines décisions relèvent des compétences de l'Union européenne. **La France doit alors avoir un rôle actif en mettant le sujet à l'agenda au niveau européen et en portant une position forte.** Par exemple, la France n'est pas compétente sur la taxation du kérosène, mais elle peut et doit pousser l'Europe à mettre un terme aux subventions accordées à ce carburant fossile. Et elle peut, en attendant, augmenter l'éco-contribution sur les billets d'avion à un niveau équivalent à une taxation du kérosène par exemple celui de l'essence.

• Prendre en compte la spécificité des territoires, en particulier des départements d'outre-mer

Certaines subventions accordées aux énergies fossiles visent à réduire des inégalités d'accès à l'énergie. C'est notamment le cas concernant les départements d'outre-mer, où le niveau de vie des habitants est en moyenne plus bas qu'en métropole et une offre de transports en commun peu développée rend les ménages particulièrement dépendant de la voiture. **Les ménages les plus précaires sont ainsi particulièrement exposés à une fluctuation du prix du carburant.** Supprimer la niche fiscale sur le carburant dans ces territoires doit donc être obligatoirement accompagné d'une meilleure redistribution des recettes fiscales à la population, ainsi que de la mise en place d'une aide à l'achat de véhicules électriques pour s'inscrire dans une trajectoire 100% renouvelable. Dans un premier temps la dépense fiscale pourrait être préservée pour les déciles de revenus les plus faibles.

- **Apporter des aides spécifiques et financer l'accès à des alternatives pour les ménages les plus impactés**

Comme la taxe carbone, la suppression de certaines dépenses fiscales (rattrapage diesel-essence, taux réduit de taxation des carburants dans les départements d'outre-mer) a un effet direct sur le budget des ménages et en particulier ceux à faibles revenus et très dépendants de la voiture. Comme l'effet régressif de la taxe carbone devrait être compensé par une redistribution d'une partie des recettes aux ménages²⁴, il sera nécessaire de **prévoir un dispositif de redistribution pour assurer l'acceptabilité sociale de la fin de ces dépenses néfastes pour le climat**. Par ailleurs, une partie des recettes devra financer la création d'alternatives de mobilité durable pour développer des solutions adaptées à tous les territoires et accessibles à tous.

- **Engager des concertations avec les secteurs d'activités concernés**

Certaines dépenses fiscales bénéficient très précisément à un secteur comme le tarif réduit pour le gazole non routier pour des activités agricoles. **Le montant de cette niche est important et l'opposition du secteur à sa suppression l'est également : La situation économique des agriculteurs est difficile, notamment du fait de leur endettement et de leurs faibles revenus**. Ils n'ont pas, pour la plupart d'entre eux, de réelle capacité financière pour absorber une hausse du coût des carburants. Il est donc nécessaire d'identifier les types d'exploitations qui seraient le plus et le moins impactés par une suppression de la dépense et de mettre en place des redistributions ainsi que des dispositifs pour aider au renouvellement des équipements ; des achats collectif où cela est possible.

- **Intégrer la diversité des bénéficiaires de certaines niches fiscales**

Certaines dépenses fiscales bénéficient à plusieurs activités économiques comme

l'exonération de taxe sur les carburants pour le transport maritime et la pêche. Cette dépense fiscale est peu lisible car elle représente une aide à la compétitivité du transport maritime de fret mais aussi à la pêche et facilite en même temps le transport maritime de passagers en zone insulaire.

- Concernant la pêche, supprimer cette exonération favoriserait une pêche plus durable : plus la part du chiffre d'affaires dépensé en carburant est importante, plus la méthode de pêche est nocive pour les écosystèmes (entre 6 et 9 % pour les bateaux de pêche à la ligne ou au casier, plus de 20 % pour les chaluts). Ainsi, les exonérations fiscales notamment sur la TICPE favorisent la pêche au chalut au détriment de la pêche à la ligne ou au casier. Les recettes de cette fiscalité pourront servir à financer la conversion des chalutiers vers des méthodes de pêche plus durables.
- Les politiques mises en place pour diminuer l'impact du transport maritime à l'échelle européenne plaident en faveur d'une suppression de cette exonération peu compatible avec les objectifs de baisse des émissions et l'inclusion à partir de 2022 du transport maritime dans le marché européen de CO2. Il faut par contre différencier entre les transporteurs de fret et de passagers dans des zones insulaires où l'unique alternative est le transport aérien.
- La suppression de l'exemption de taxation de la consommation de gaz naturel dédiée à la production d'hydrogène concernerait également plusieurs secteurs. Principalement les secteurs de l'ammoniac et des engrais (48 %), devant le raffinage (25 %) et la chimie (20 %). Il s'agit donc d'analyser les impacts en termes de compétitivité pour les différents secteurs en détail pour identifier et dimensionner les mesures d'accompagnement. La volonté d'une baisse de l'utilisation des engrais formulée dans la loi climat et résilience²⁵ pourrait par ailleurs amplifier la demande de suppression de cette dépense fiscale.

24. <https://reseauactionclimat.org/calculateur-taxe-carbone-juste/>

25. <https://www.amisdelaterre.org/communique-presse/la-loi-climat-tout-ca-pour-ca/>

- **Prendre en compte les secteurs soumis à la concurrence et ceux qui ne le sont pas**

Tandis qu'il paraît en effet compliqué pour les transporteurs routiers de supprimer l'avantage fiscal sur le diesel sans des accompagnements substantiels à cause de la concurrence intra-européenne forte sur ce secteur, le secteur du BTP est dans une situation beaucoup moins exposée concernant la suppression du tarif du gazole non routier et a par ailleurs obtenu des accompagnements importants et un recul de la date de suppression à plusieurs reprises.

- **Eco-conditionner les aides aux entreprises**

Le terme « aides aux entreprises » intègre de nombreux dispositifs qui prennent des formes de soutien très différentes (subvention, prêt garanti, crédit d'impôt, appels à projet, participations de l'État, baisses d'impôts pour les entreprises etc.). Certains dispositifs sont par définition liés à des critères (crédit d'impôt recherche, appel à projets

décarbonation de l'industrie etc.) mais d'autres comme le fond de solidarité sont exemptés du respect de conditions écologiques car l'objectif principal est la sauvegarde de l'entreprise. Le Réseau Action Climat et ses associations membres ont milité tout au long des débats des Projets de loi de finances rectificatives, du Projet de loi de finances pour 2021 ainsi que du Plan de relance **pour la mise en place d'une conditionnalité des aides pour les grandes entreprises au respect d'une trajectoire compatible avec une hausse maximale de 1,5°C de la température mondiale**²⁶. Afin de garder le cap et respecter cette trajectoire climatique, les entreprises doivent revoir au plus vite leur modèle économique. Aujourd'hui rien ne les oblige à se poser les bonnes questions - notamment la compatibilité entre leurs objectifs stratégiques et l'Accord de Paris à l'échelle planétaire. **Seule la mise en place de critères d'éco-conditionnalité climatiques permettra de lever le doute et garantir que les aides publiques ne soient pas néfastes pour le climat** mais bénéficient aux entreprises alignées avec les objectifs climatiques de la France.

26. <https://www.greenpeace.fr/espace-presse/contreparties-des-aides-publiques-aux-entreprises-dans-le-plf2021-le-gouvernement-propose-un-simulacre-de-contreparties-environnementales/>

QUESTIONS MÉTHODOLOGIQUES : sources, données et périmètres ?

Ce travail du Réseau Action Climat ne vise pas à être exhaustif mais présente la diversité des dépenses néfastes pour le climat et l'environnement, leurs formes, montants et impacts.

Le message clé que le Réseau Action Climat souhaite porter est l'urgence d'agir en dépit de la difficulté de ce dossier. Ne pas diminuer les dépenses néfastes et essayer de les compenser avec des financements en faveur de la transition écologique est contraire à toute cohérence et efficacité des politiques et dépenses publiques.

Notre analyse met en évidence des espaces opaques car, pour certaines dépenses publiques comme les budgets des collectivités²⁷, les financements européens et les participations financières de l'État, il n'existe à l'heure actuelle pas d'analyse officielle ou méthodologie validée²⁸. Notre travail s'appuie sur les publications de I4CE²⁹, du HCC³⁰, les évaluations « budget vert » du Gouvernement³¹ et les documents budgétaires annuels³².

27. I4CE a publié une méthodologie permettant d'effectuer une évaluation verte des budgets des collectivités : https://www.i4ce.org/go_project/cadre-evaluation-climat-budget-collectivites/

28. <https://www.i4ce.org/budget-vert-france-climat/> et <https://www.i4ce.org/budget-vert-climat/>

29. I4CE : Une évaluation climat à 360° du budget de l'Etat (2019) <https://www.i4ce.org/download/evaluation-climat-360-budget-etat/> Climat : retour sur 10 ans de dépenses d'Etat https://www.i4ce.org/wp-core/wp-content/uploads/2021/06/I4CE-rapport-quinquennat_V5.pdf

30. https://www.hautconseilclimat.fr/wp-content/uploads/2020/12/hcc_rapport_renover_plan_de_relevance.pdf

31. <https://www.budget.gouv.fr/reperes/budget/articles/le-budget-vert-en-france-pour-2021-une-premiere-mondiale>

32. <https://www.performance-publique.budget.gouv.fr/documents-budgetaires/lois-projets-lois-documents-annexes-annee-exercice-2020>

La comptabilisation des dépenses néfastes pour le climat - l'impact du choix du périmètre d'analyse

Depuis trois ans, la France publie son “Budget vert”³³, un outil prévu pour apporter de la transparence et des informations aux débats parlementaires. Il continue pourtant à masquer des dépenses néfastes pour le climat. Des niches fiscales ont “disparu” des documents budgétaires comme l'exonération de taxation du kérosène qui n'y apparaît plus depuis 2019 et d'autres n'ont jamais été officiellement recensées comme la différence de taxation entre le diesel et l'essence et les pertes de TVA. **Il est temps d'élargir le périmètre d'analyse pour donner une vision exhaustive des dépenses néfastes au climat !**

Ainsi concernant les dépenses fiscales des produits énergétiques relatifs aux carburants le Gouvernement identifie seulement 5,1 Md€ dans son exercice Budget vert de 2020. Les chiffres sont très divergents pour l'année 2020 en fonction du périmètre choisi : Pour le Réseau Action Climat (17,7 milliards d'euros³⁴), Pour I4CE (14,2 milliards d'euros³⁵), Pour le rapport de la commission du Trésor et du Ministère de la Transition écologique de 2019 “Green budgeting» (12,2 milliards d'euros³⁶), Pour la Commission européenne (9,7 milliards d'euros³⁷). L'écart s'explique notamment par la prise en compte ou non des dépenses fiscales déclassés (l'exonération de taxe sur le kérosène et le transport maritime) ou non répertoriées (la différence de taxation entre le diesel et l'essence).

Seule une vision complète permettra d'engager enfin une trajectoire de suppression de ces subventions néfastes tout en accompagnant les secteurs concernés.

Nous refusons le jeu sémantique consistant à parler d'un “Budget vert” car jusqu'ici aucun engagement de réduction des dépenses néfastes pour le climat et l'environnement n'accompagne cette communication, qui se limite au constat.

33. <https://www.economie.gouv.fr/publication-budget-vert-2022>

34. <https://reseauactionclimat.org/subventions-energies-fossiles-2020/>

35. <https://www.i4ce.org/download/evaluation-climat-360-budget-etat/>

36. https://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2019/2019-M-015-03_Green%20Budgeting.pdf

37. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/progress_on_energy_subsidies_in_particular_for_fossil_fuels.pdf

Le Réseau Action Climat, fédération de 35 associations nationales et locales, lutte contre les causes des changements climatiques, de l'échelle internationale à l'échelle locale. Il est le représentant français du Climate Action Network International (CAN-I), réseau mondial de plus de 1300 ONG. Il couvre l'ensemble des secteurs responsables du dérèglement climatique : les transports, la production d'énergie, l'agriculture et l'alimentation, l'habitat, et travaille à l'élaboration de mesures alternatives et ambitieuses pour lutter contre les changements climatiques et ses impacts.

ISBN : 978-2-919083-49-7

Contact : Meike Fink - meike.fink@reseauactionclimat.org

Date de publication : Octobre 2021

Graphisme : Audrey Elbaz

Le Réseau Action Climat fédère les associations impliquées dans la lutte contre le dérèglement climatique



Les dépenses néfastes pour le climat et l'environnement

PUBLIÉ PAR LE RÉSEAU ACTION CLIMAT - OCTOBRE 2021

N°	NOM DE LA DÉPENSE NÉFASTE POUR LE CLIMAT ET L'ENVIRONNEMENT	MONTANT EN MILLIONS €			
		2019	2020	2021 ESTIMATION	2022 ESTIMATION
1	Dépenses fiscales sur les taxes sur les énergies fossiles : Taux réduits et exonérations sur la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques TICPE	6226	6383	6281	6330
2	Dépenses fiscales sur les taxes sur les énergies fossiles : Des dépenses fiscales concernant la TICPE et la TICGN déclassées ou non répertoriées	8788	8788	8788	8788
3	Dépenses fiscales sur les taxes sur les énergies fossiles : Des exonérations et taux réduits sur la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN)	592	541	591	596
4	Dépenses fiscales sur les taxes sur les énergies fossiles : Des exonérations et taux réduits sur la taxe intérieure de consommation sur le charbon (TICC)	87	79	86	51
TOTAL 1-4	Dépenses fiscales sur les taxes sur les énergies fossiles :	15693	15791	15746	15765
5	Des niches fiscales sur la Taxe intérieure de consommation sur la fourniture d'électricité	1848	1679	1834	1852
6	Exonération et taux réduits sur la TVA pour des produits énergétiques et autres	1277	1225	1268	1273
7	Le remboursement par l'État des frais de déplacement domicile-travail, les « frais réels »	1200	1200	1200	1200
8	Des dépenses fiscales générant de l'artificialisation des sols relatives au logement neuf (selon le rapport IGF/CGEDD "Green Budgeting «)	1100	1100	1100	900
9	Péréquation tarifaire des zones non-interconnectées au réseau métropolitain - accompagner la transition vers des territoires 100% renouvelables	1600	2026	2137	2137
10	Chèque énergie - la transformation nécessaire d'un dispositif social	720	839	1400	958
11	Dépenses de fonctionnement de l'État (carburant, fioul, achat de véhicules thermiques etc.) :	1344	1200	1200	1200
TOTAL 1-11	TOTAL	24782	24179	25068	24641
12	Dépenses non prises en compte pour le calcul global des dépenses néfastes : Les garanties à l'export qui subventionnent des énergies fossiles				
13	Dépenses non prises en compte pour le calcul global des dépenses néfastes : Des aides publiques aux entreprises (non exhaustives)	Des milliards d'euros			

