

ASSEMBLÉE NATIONALE

17^e LÉGISLATURE

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Présentation, par M. Emeric SALMON, rapporteur spécial de la mission Défense : Budget opérationnel de la défense, du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur le logement des militaires.....2
- Communication de M. Philippe BRUN, rapporteur de la mission flash sur la taxation des carburants et le rendement fiscal de la hausse des prix, en conclusion des travaux de la mission.....8
- Présence en réunion 19

Mercredi
15 juillet 2026
Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 126

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Présidence de
M. Eric Coquerel,
Président



La commission examine le rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur le logement des militaires de M. Emeric Salmon, rapporteur spécial de la mission Défense : budget opérationnel de la défense.

M. le président Éric Coquerel. L'ordre du jour appelle la présentation par M. Émeric Salmon du rapport d'évaluation des politiques publiques portant sur le logement des militaires.

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial de la mission Défense : Budget opérationnel de la défense. Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, chers collègues, répondant aux attentes fortes exprimées par la communauté militaire, que j'ai pu recueillir lors de mes différents travaux comme rapporteur du budget opérationnel de la défense, j'ai décidé de mener au cours du printemps l'évaluation des conditions de logement et d'hébergement offertes aux militaires et à leurs familles. Tel est l'objet du rapport que je viens vous présenter, au lendemain d'un 14 juillet qui a illustré une fois de plus le niveau d'engagement de nos troupes et l'attachement de la Nation à ses armées. Dans un contexte de forte croissance des budgets militaires, il faut armer correctement nos soldats, c'est une évidence. Toutefois, cet attachement de la Nation doit également se concrétiser par un effort supplémentaire destiné à garantir à nos militaires les conditions nécessaires pour assurer la meilleure conciliation possible entre les contraintes de leur état militaire et leur vie personnelle et familiale. Il existe, à cet égard, un décalage persistant. Nous avons encore pu le constater récemment, lors de la présentation par la ministre des armées du projet d'actualisation de la loi de programmation militaire : celui-ci prévoit 36 milliards d'euros de crédits supplémentaires sur cinq ans en faveur des acquisitions d'armement et de la préparation opérationnelle, sans qu'aucune enveloppe spécifique ne soit consacrée au logement et à l'hébergement des militaires. Il est important de souligner ce décalage, pour que la Nation ne considère pas qu'avec l'effort budgétaire important qu'elle consacre à nos armées, elle répond pleinement aux besoins de nos 272 000 militaires d'active et de leurs familles. À cet égard, il est regrettable que le ministère n'ait pas souhaité s'exprimer sur les conclusions de mon rapport, selon le nouveau format du Printemps de l'évaluation, qui confronte nos travaux aux responsables de la politique ministérielle. J'ai eu l'occasion d'échanger, quinze jours auparavant, avec le secrétaire général pour l'administration, et nous sommes d'accord sur les constats. Je lui ai fait part de mes propositions et j'espère qu'elles seront entendues. En effet, il nous est indiqué que la ministre s'apprête à s'exprimer sur ce sujet essentiel pour nos militaires, au regard des attentes particulièrement fortes et pleinement légitimes qu'il suscite.

Quelles sont ces attentes ? D'abord, il faut combler l'écart qui se creuse entre nos ambitions capacitaires et les infrastructures offertes à nos armées, qui ont tant pâti des improbables « dividendes de la paix ». En trente ans, les effectifs ont été divisés par deux et l'emprise foncière des armées a subi une réduction comparable. Nous portons un jugement amer sur cette politique de cessions poursuivie jusqu'à une période toute récente par le ministère, alors que se pose la question de l'accueil des volontaires du service national universel, des réservistes que l'on entend multiplier par deux, et que le plan de stationnement des troupes sur le territoire national est à nouveau réinterrogé. Le produit de ces cessions, au demeurant décevant, n'a d'ailleurs nullement bénéficié à l'amélioration des conditions de logement. En effet, ce qui n'a pas été vendu pendant ces trois décennies n'a connu que bien peu d'opérations de rénovation ou d'amélioration de la qualité. Pendant trente ans, nous avons géré un patrimoine immobilier ; aujourd'hui, nous devons conduire une véritable politique de l'habitat au service de la condition militaire. Vous trouverez dans mon rapport les distinctions entre les différentes notions qui, au sein du ministère, servent cette politique que j'appelle « politique de l'habitat », c'est-à-dire la préoccupation d'assurer un toit à ses personnels, astreints à une exigence de

disponibilité en tout temps et en tout lieu, dont le corollaire est le nombre élevé de mutations. Pour un officier de l'armée de Terre, il n'est pas rare d'avoir connu une douzaine de changements de résidence au cours de sa carrière, à raison d'un déménagement tous les deux ou trois ans. Je me permets de rappeler brièvement que le ministère a, en vertu des dispositions du code de la défense, une obligation d'hébergement en enceinte militaire pour les militaires du rang et les volontaires, à laquelle s'ajoute une obligation de logement au titre de la nécessité absolue de service en outre-mer et à l'étranger. Pour les autres personnels, les solutions offertes, bâtiments cadres célibataires ou logements familiaux, ne sont pas un droit opposable, mais une contrepartie des sujétions de l'état militaire, une politique sociale et un vecteur de fidélisation. D'autres formes intermédiaires d'hébergement, comme l'hôtellerie de passage ou « missionnelle », sont aussi proposées par le ministère.

Aujourd'hui, personne ne pilote réellement cette politique dans son ensemble. Les responsabilités sont dispersées entre plusieurs directions et les familles des militaires en subissent les conséquences. Ma première recommandation est donc d'inviter le ministère à repenser l'articulation entre les différentes solutions d'hébergement, qui ont chacune leur utilité. Il faut adopter le point de vue du bénéficiaire. Une politique de l'habitat dotée d'une stratégie globale, avec une gouvernance unifiée, est un gage d'efficacité et l'outil indispensable pour répondre aux défis conjoints de rénovation et d'extension du parc.

Je souhaite attirer un instant votre attention sur l'état du parc de logements destiné à nos militaires et à leurs familles, et relayer la profonde colère exprimée par les intéressés face à des conditions d'hébergement parfois dégradées, marquées notamment par la présence de moisissures et de défauts d'insonorisation. Trop de logements sont des passoires thermiques. Mes visites sur le terrain, notamment sur la base aérienne de Rochefort qui accueille un site de formation de sous-officiers, ont permis de mesurer l'ampleur des rénovations à effectuer, mais aussi de voir la détermination du commandement local, qui agit avec des moyens très limités et des solutions inventives : partenariat avec le lycée hôtelier voisin, chambres repeintes par les élèves eux-mêmes sur leur temps de vacances, etc. Les représentants des personnels ont confirmé que ces situations n'avaient rien d'anecdotique. En Île-de-France, aucun bâtiment pour cadres célibataires n'a pu être proposé aux militaires concernés par le plan annuel de mutation 2026. À Toulon, des marins sont contraints de libérer les chambres qu'ils occupent pour accueillir les équipages de navires en arrêt technique. Au total, sur quelque 1 400 bâtiments d'hébergement et d'hôtellerie, un quart sont classés en très mauvais état. Ce sont pourtant eux qui accueillent les jeunes engagés. Ils sont concrètement le premier visage de l'institution militaire. Celle-ci ne peut pas multiplier les actions et les dépenses pour recruter, puis donner dès la première nuit le sentiment de maltraiter ceux qu'elle vient d'engager. Le logement n'est pas un sujet immobilier, c'est un sujet de ressources humaines et de capacité opérationnelle.

Je veux néanmoins reconnaître ce qui a été fait. Le plan Hébergement représente près de 2 milliards d'euros sur dix ans, pour un objectif cumulé de 28 000 lits livrés ou rénovés. Le rattrapage est engagé, mais ce plan d'ensemble ne règle pas toujours les problèmes du quotidien : douche inutilisable, chauffage défaillant, fenêtre qui ne ferme plus, literie hors d'âge. Ces dépenses modestes se heurtent aux cloisonnements budgétaires. Je recommande donc une enveloppe annuelle sanctuarisée pour l'entretien, et de vrais moyens pour le commandement de base.

Le parc de logements familiaux n'est pas davantage à la hauteur de tous les besoins. Le ministère dispose d'environ 28 000 logements, dont près de 19 000 réservés auprès de bailleurs et près de 9 000 dont il est propriétaire. Cependant, l'offre est mal répartie,

vieillissante et encore pensée pour une famille qui suivrait sans difficulté chaque mutation. La réalité est celle de conjoints exerçant une activité professionnelle, de familles monoparentales ou encore de célibataires géographiques, qu'ils subissent cette situation ou qu'ils l'aient choisie. Lorsque les familles ne souhaitent plus imposer à leurs enfants, notamment en âge scolaire, un nouveau déracinement, le ministère doit prendre pleinement en compte cette réalité, qui constitue un facteur majeur de fatigue et de pénibilité tout au long de la carrière. Le célibat géographique dure en moyenne plus de six ans, et 71 % de ceux qui l'ont vécu déclarent ne plus vouloir s'y essayer à nouveau. À la prochaine mutation, certains ne déplaceront plus leur famille et quitteront l'institution. Le plan Ambition Logement devait répondre à ce retard. Le contrat de concession confié à Nové en 2022 représente un investissement public d'environ 2,8 milliards d'euros sur trente-cinq ans. Il doit permettre de porter le parc domanial à 15 000 logements rénovés d'ici à la fin de la décennie, selon de bons standards de qualité, comme j'ai pu le constater lors de ma visite du site de La Martinière, à Versailles. Là encore, l'effort est réel et il était indispensable. Les logements transférés dataient en moyenne de soixante ans et, dans certaines régions, près d'un logement sur trois était vacant ou indisponible. Toutefois, l'externalisation ne doit pas dédouaner le ministère de ses responsabilités.

La concession Nové n'a guère bonne presse auprès des militaires et de leurs familles. En effet, ces derniers en subissent principalement les contraintes pendant cette première phase ambitieuse de travaux. Ils sont confrontés à des déménagements, à des relogements, à une hausse de leurs charges et à une disponibilité réduite du parc de logements. Certains désagréments sont sans doute inéluctables ; d'autres auraient pu être évités par un meilleur suivi humain, si les moyens en avaient été donnés au bureau local du logement. De manière générale, le besoin de renforcer la transparence et la communication est avéré. Cette nécessité doit guider le suivi par le ministère des objectifs de performance assignés à Nové, au-delà des seules réalisations matérielles. Sur le plan de la gestion publique, l'expérience inédite d'une concession pour l'ensemble du parc domanial doit maintenant être évaluée. Les clauses contractuelles de révision quinquennale doivent en donner l'occasion, et la Cour des comptes serait bien avisée d'accompagner le ministère dans ce retour d'expérience. J'ai tâché de fournir de premiers éléments, mais ce travail doit être poursuivi et un bilan d'ensemble publié.

D'autres recommandations formulées dans mon rapport résultent de ma conviction que la politique de l'habitat du ministère des armées ne peut se limiter aux murs. Il faut passer d'une gestion de parc à une approche globale autour de la condition militaire et de l'atténuation de ses répercussions pour les familles. La mutation génère toutes sortes de frais divers dont le coût est supporté directement par le militaire. Pour cela, les outils d'action sociale sont manifestement sous-dimensionnés ou méconnus. En 2025, l'Institution de gestion sociale des armées (Igesa) n'a accordé que sept prêts « mobilité », alors que 25 000 mutations avec changement de résidence interviennent chaque année. Je recommande d'élucider les raisons de ce faible recours et de réfléchir à la création de dispositifs plus adaptés, par exemple un cautionnement direct par le ministère lorsque le ressortissant fait le choix de se loger dans le parc privé. Par ailleurs, un bilan de la nouvelle politique de rémunération des militaires, spécialement de l'indemnité de garnison des militaires (Igar), doit être réalisé pour mesurer avec précision le reste à charge réel selon le grade, la situation familiale et le mode de logement.

Mes recommandations reposent donc sur une ligne claire. D'abord, un pilotage unique pour la mise en œuvre d'une stratégie ministérielle de l'habitat, au-delà de l'approche compartimentée entre logement et hébergement, pour que le militaire ne soit plus renvoyé d'un service à l'autre. Ensuite, une réponse adaptée à la diversité des territoires de garnison, en concentrant les efforts sur les zones les plus tendues. Enfin, ces mesures appellent une

trajectoire consolidée dans la prochaine loi de programmation militaire, pour remettre à niveau le parc et anticiper les besoins futurs.

Loger et héberger dignement nos militaires n'est ni un privilège ni une dépense de confort. C'est la contrepartie minimale de la disponibilité que la Nation exige d'eux. Nous demandons aujourd'hui à nos armées de se préparer à des engagements plus exigeants que jamais. Nous ne pouvons pas, dans le même temps, accepter que les conditions de vie de ceux qui accepteront peut-être demain le sacrifice suprême relèvent d'une variable d'ajustement budgétaire. C'est le message que ce rapport souhaite porter.

M. le président Éric Coquerel. Monsieur le rapporteur, vous appelez de vos vœux une véritable politique de l'habitat au service de la condition militaire. Or, la situation de l'habitat en France est dans un état assez pitoyable, que l'on considère le nombre de mal-logés, de sans-logis ou de personnes qui vivent dans des passoires thermiques. Il n'est donc pas étonnant, même si cela ne saurait l'excuser, que les militaires subissent eux aussi les conséquences d'une politique globale insuffisante, alors même qu'un plan « Ambition Logement » a été mis en place, comme vous l'avez rappelé. Ce plan n'est certes pas parfait, mais il produit au moins certaines ressources.

Vous écrivez dans votre rapport que le passage d'une logique de gestion de parc à une politique globale de l'habitat constitue un enjeu central. Vous précisez que les militaires attendent des conditions convenables, un interlocuteur identifié et une réponse rapide en cas de difficulté. Concrètement, quel outil proposez-vous afin de mesurer et de suivre la satisfaction des militaires à l'égard de leurs conditions de logement et d'hébergement ? Si l'on veut s'assurer que l'on répond aux besoins, il faut, me semble-t-il, mettre en place un outil clair pour recueillir le sentiment et les demandes des personnes concernées.

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. Le principal constat qui ressort de mes auditions est l'éclatement des responsabilités entre différents services du ministère des armées, qu'il s'agisse de l'hébergement des militaires ou du logement de ceux qui résident à l'extérieur. Je souhaite qu'une politique publique soit portée par un interlocuteur clairement identifié. Une fois cet objectif atteint, il conviendra d'actualiser chaque année la cartographie. Une ligne spécifique pour l'habitat doit également figurer dans la loi de programmation militaire, afin de pouvoir exercer un contrôle budgétaire annuel.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Monsieur le rapporteur spécial, je vous remercie pour votre travail. Si vos recommandations étaient toutes appliquées, sur quelle période leur mise en œuvre s'effectuerait-elle ?

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. Je n'ai pas réalisé un chiffrage consolidé du coût de l'ensemble des recommandations, mais plusieurs d'entre elles peuvent être opérées à coût constant. Une donnée essentielle, qui doit être communiquée par le ministère, est l'audit actualisé des besoins. Ce travail doit être effectué annuellement et le défaut de chiffrage explique justement l'insuffisance actuelle des mesures. Nous ne pouvons pas déterminer, aujourd'hui, la somme à investir. Cependant, la Cour des comptes a évalué la « dette grise » de l'hébergement à 4,4 milliards d'euros en 2023. L'une de mes préconisations est la réduction de cette dette grise. Pour les urgences, comme la réparation d'une chaudière, je chiffre le besoin à 20 à 30 millions d'euros par an pour les bases de défense. Il faudrait 30 à 50 millions supplémentaires pour l'entretien. Ensuite, pour l'aide à la mobilité dans le cadre de l'Igesa, qui gère les aides sociales, le besoin se situe autour de 5 millions d'euros.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Les sommes que vous évoquez ne me semblent pas très importantes. Je relève ensuite, au regard de mon expérience d'ancien maire, que toute politique de construction suppose, en premier lieu, la disponibilité du foncier et l'existence des droits à construire nécessaires. Même lorsque les moyens financiers sont limités, ces actifs permettent de bâtir un modèle économique viable, le foncier constituant en lui-même une valeur que les droits à construire viennent encore accroître. Je suis surpris que le ministère des armées n'ait pas cette vision très opérationnelle, qu'ont tous les agents publics responsables de l'aménagement. Elle permettrait probablement de trouver les moyens financiers pour créer les logements évoqués, d'autant que je suis conscient des fortes contraintes de soutenabilité qui pèsent sur la mission « Défense », et limitent la capacité de l'État à mobiliser de nouveaux crédits.

Par ailleurs, j'ai compris que le ministère des armées a passé un contrat avec la société Nové, qui est un consortium de plusieurs sociétés, Eiffage en particulier, sous la forme d'un bail de trente-cinq ans. Pourquoi s'être enfermé dans cette vision très centralisatrice, avec un seul interlocuteur ? Cela prive l'État de la capacité à mettre en concurrence et à choisir le meilleur des projets. Je suis frappé par ce choix et j'aimerais avoir votre opinion.

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. Il m'est difficile de répondre à cette question. Nové va rénover l'ensemble des logements dont le ministère est propriétaire et agrandir le parc, qui passera de 9 000 à 15 000 logements à l'horizon 2029. La fin des travaux est prévue pour 2029. Le contrat prévoit que des rénovations régulières interviendront par la suite. Est-ce une bonne chose pour le ministère ? Ce contrat a été signé en 2022, juste avant que je ne prenne mes fonctions de rapporteur spécial de la mission Défense. Je ne m'étais pas posé la question dans les mêmes termes que vous ce matin.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Pourquoi le ministère des armées n'a-t-il pas un bailleur social, comme historiquement la SNCF en a eu un ? Si tel était le cas, vous auriez beaucoup plus que 9 000 logements d'ici 2030, ce qui est dérisoire.

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. 9 000 logements existent déjà actuellement. Ils seront portés à 15 000 appartenant au ministère des armées, mais le ministère contractualise aussi auprès de bailleurs sociaux pour 19 000 logements dans le parc locatif classique. C'est ainsi que l'offre augmente. En revanche, certains militaires souhaitent effectivement se loger dans le parc privé, en raison de ce marché finalement assez restreint.

M. le président Éric Coquerel. Il y a une question liée au budget. Vous donnez des chiffres qui ne sont effectivement pas très importants. Vous notez qu'il y a un plan « Ambition Logement », qui fait, je pense, partie de la loi de programmation militaire. Or, cette loi constitue un budget en passe de devenir significatif. Avez-vous examiné si les budgets que vous préconisez ne sont pas déjà prévus dans la loi de programmation militaire ?

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. Ils ne sont pas identifiés en tant que tels.

M. Alexandre Sabatou (RN). Monsieur le président, monsieur le rapporteur, au Rassemblement national, nous dénonçons régulièrement le millefeuille administratif, la dilution des responsabilités et la multiplication des échelons de décision. À cet égard, votre recommandation en faveur d'un pilotage unifié de la politique de l'habitat au ministère des armées nous semble aller dans le bon sens. Vos auditions vous ont-elles conduit à considérer qu'un pilotage unifié, confié à la direction de l'immobilier et de l'infrastructure de défense (D2ID), permettrait de renforcer l'efficacité de l'action ministérielle pour améliorer

concrètement l'attractivité, la fidélisation ainsi que les conditions de vie des militaires et de leur famille ? Pouvez-vous nous préciser les constats qui ont fondé votre recommandation ? Par ailleurs, quels moyens budgétaires, administratifs et décisionnels devraient, selon vous, être confiés à ce responsable unique pour qu'il dispose d'une véritable capacité d'action et ne constitue pas simplement un échelon supplémentaire dans cette organisation déjà complexe ?

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. Une partie du travail que je recommande a été faite tout récemment avec la fusion de la direction des territoires, de l'immobilier et de l'environnement (DTIE) et du service d'infrastructure de la défense (SID) au sein de la D2ID. Mais au-delà de cette fusion, le rôle spécifique de management de l'ensemble de cette politique n'est pas encore déterminé. Les constats que j'ai faits lors de mes auditions sont les suivants : interrogée sur le logement, la direction des ressources humaines du ministère de la défense (DRH-MD) renvoie vers la D2ID. La D2ID, elle, répond qu'elle n'est pas compétente lorsqu'elle est questionnée sur l'adaptation des constructions aux besoins liés aux mutations. Les militaires, quant à eux, indiquent ne plus savoir à quel interlocuteur s'adresser. Cette organisation entretient une confusion, tant pour les militaires que pour l'administration elle-même.

M. Daniel Labaronne (EPR). Monsieur le rapporteur, merci pour votre rapport. Quelle évolution de la gouvernance préconisez-vous pour répondre à la fragmentation des responsabilités qui nuit à l'efficacité de la politique de l'habitat des militaires ? Par ailleurs, vous avez évoqué le logement comme un appui à l'attractivité et à la fidélisation dans les armées. Disposez-vous d'éléments permettant de mesurer l'impact réel des difficultés d'accès au logement sur les démissions, les refus d'affectation ou les difficultés de recrutement ? Concernant les moyens budgétaires, vous appelez à un plan budgétaire à la hauteur des enjeux. Quel niveau d'abondement supplémentaire serait-il nécessaire pour la prochaine loi de programmation militaire ?

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. Je suis favorable à ce que la nouvelle D2ID soit bien identifiée comme le chef de file de toute la politique de l'habitat du ministère. Concernant l'attractivité, quelques chiffres figurent dans le rapport. Le logement ne figure pas parmi les critères principaux que citent les militaires quand on leur demande de s'exprimer. Il n'est cependant pas acceptable d'accueillir de jeunes militaires dans des logements encore dégradés, notamment marqués par la présence de moisissures. J'ai également pu constater la qualité des logements une fois rénovés. J'y vois avant tout un enjeu de fidélisation, même s'il s'agit également d'un sujet important pour l'attractivité.

M. Daniel Labaronne (EPR). Quelles devraient être les priorités entre la rénovation du parc existant, la construction de nouveaux logements et le renforcement des aides à la mobilité ?

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. La rénovation du parc de logements existant fait déjà entièrement partie de la concession avec Nové. En revanche, la rénovation des hébergements, notamment des casernements et des chambres, nécessite encore d'importants travaux. Ces responsabilités étant aujourd'hui partagées entre le commissariat des armées et le secrétariat général pour l'administration, je préconise de les intégrer à la D2ID.

M. François Jolivet (HOR). Monsieur le rapporteur spécial, je voudrais simplement vous dire que le plan Ambition Logement est le grand projet qui a été bâti par Mme Florence Parly, et qui, selon mes souvenirs, dépasse les 2,8 milliards d'euros. Dans ce projet, qui a été de longue maturation puisqu'il a été pensé en 2016, 2017, 2018 pour aboutir en 2022, la

première question pour le ministère des armées était de savoir s'il fallait loger les militaires en casernement ou à l'extérieur. Je n'ai pas vu dans votre rapport si cette question était tranchée. Loger les militaires à l'extérieur pose un problème d'acheminement des troupes en cas de crise. On a pu le vérifier en Guyane en 2017, où les militaires logés à l'extérieur n'ont pas pu rejoindre leur casernement.

Par ailleurs, le projet Nové a pour objet, d'une part, de rénover le patrimoine domanial qui n'avait pas été rénové et, d'autre part, de produire des logements. J'avais en mémoire 8 500 logements à produire dans les endroits déterminés par le ministère de la défense comme étant des enjeux stratégiques. Je souhaite connaître votre position sur ce sujet. En effet, il me semble que ce projet avance, mais j'ai compris que vous émettiez certaines réserves dans vos propos, liées à la réalisation des travaux en site occupé, faute de solutions de relogement temporaires.

M. Émeric Salmon, rapporteur spécial. Le logement concerne l'habitat en dehors des casernes. C'est ainsi que le ministère des armées fait la différence. Dans les casernes, on parle d'hébergement. Nové n'œuvre que sur le logement. Nové a repris un parc d'environ 9 000 logements, dont une partie était inoccupée en raison de leur état de dégradation. Les travaux de rénovation reposent sur un système de relogements temporaires successifs, les familles étant déplacées le temps de la rénovation de leur logement. Cette organisation, qui accroît le nombre de déménagements et suscite une certaine insatisfaction parmi les familles, contribue également à ralentir le rythme du programme de rénovation. Mon intervention a peut-être manqué de clarté, mais le montant de 2,8 milliards d'euros correspond à la subvention que l'État a donnée à Nové. Or, le montant est plus important pour Nové qui gère complètement le parc et percevra les loyers des locataires, qui vont notamment lui servir à maintenir le parc du ministère des armées dont il a la gestion.

M. le président Éric Coquerel. En l'absence de questions supplémentaires, je consulte la commission sur l'autorisation de la publication du rapport en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement. Il n'y a pas d'opposition. Il en est ainsi décidé. Merci, monsieur le rapporteur spécial.

La commission autorise, en application de l'article 146, alinéa 3, du règlement, la publication du rapport d'information.

Puis, elle entend la communication de M. Philippe Brun, rapporteur de la mission flash sur la taxation des carburants et le rendement fiscal de la hausse des prix, en conclusion des travaux de la mission.

M. le président Éric Coquerel. La parole est maintenant donnée à M. Philippe Brun pour une présentation des travaux qu'il a conduits dans le cadre d'une mission flash de la commission sur la taxation des carburants et le rendement fiscal de la hausse des prix.

M. Philippe Brun, rapporteur de la mission flash sur la taxation des carburants et le rendement fiscal de la hausse des prix. Monsieur le président, chers collègues, j'ai engagé ces travaux en votre nom, sur proposition du bureau de la commission des finances, que je remercie, pour investiguer à la fois les mécanismes de la hausse des prix du carburant que vivent les Français à la pompe, son rendement fiscal et les mesures mises en place en France et dans d'autres pays européens afin d'enrayer cette hausse des prix ou, en tout cas, de la rendre supportable pour les plus fragiles. Je reviendrai tout d'abord sur les faits. Depuis le 28 février 2026, date des frappes américaines contre l'Iran, la fermeture du détroit d'Ormuz,

par où transite environ 20 % de la production mondiale de pétrole, a provoqué une hausse très rapide des cours. Le cours du baril de Brent, qui était jusqu'ici de 60 dollars, a franchi la barre des 80 dollars et est monté jusqu'à 100 dollars. Il est ensuite revenu à 72 dollars le 26 juin, mais augmente à nouveau depuis la reprise des tensions il y a quelques semaines. Si le coût budgétaire de la crise pour la France est resté limité, le coût macroéconomique promet d'être beaucoup plus élevé, dans la mesure où les mesures choisies, relevant d'un ciblage à la fois insuffisant et trop modeste, n'ont pas été à la hauteur des besoins. Ce ciblage n'a pas permis de limiter le coût macroéconomique, notamment s'agissant de l'inflation. D'autres pays ont retenu des solutions mieux calibrées, dont la France devrait s'inspirer, puisqu'il est évident que cette situation de hausse des prix des carburants s'inscrit dans la durée.

L'impact de la crise sur le prix des carburants a été limité, pour les finances publiques, par une baisse conjoncturelle des volumes. La hausse des prix a évidemment une conséquence sur les recettes fiscales. Quand le prix augmente, la TVA augmente. Mais quand le prix augmente, les volumes baissent, avec une élasticité que les experts estiment à environ $-0,3$. Quand le volume baisse, les recettes de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), qui ne sont pas indexées sur le prix, baissent. Ce double effet, à la fois sur la valeur et sur le volume, a eu un impact fiscal à peu près nul au regard de l'ensemble de la période entre février et juillet. Le mois de mars a connu une compétition importante en valeur et en volume, donc un rendement fiscal élevé. Les mois d'avril et mai ont vu une baisse importante des volumes, donc un déficit fiscal par rapport aux prévisions sur le rendement de la taxation des carburants. Ensuite, le mois de juin a connu une envolée de la consommation, avant même d'ailleurs la baisse des prix. Cela signifie que la baisse de consommation en avril et en mai ne relevait pas seulement d'une baisse de la consommation des particuliers, mais davantage d'un arbitrage des professionnels. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'observer la différence entre les baisses de volume sur le gazole et sur le sans-plomb 95. On constate que la baisse sur le gazole a été beaucoup plus importante : elle avoisine les 10 % pour avril et mai, ce qui est beaucoup plus que pour le sans-plomb 95. Les véhicules à essence sont essentiellement utilisés par des particuliers. La baisse de consommation vient donc aussi de reports de remplissage de cuves de gazole non routier, par exemple, pour les professionnels du bâtiment, de la logistique ou de l'agriculture. Ces reports ont entraîné cette baisse de volume, qui a ensuite été compensée par une augmentation au début du mois de juin.

En vérité, il n'y a pas eu de baisse importante du rendement de la taxation des carburants pour les finances publiques. Il n'y a pas eu non plus de hausse excessive. D'après les chiffres communiqués par le Gouvernement, il y a eu une augmentation des recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 302 millions d'euros sur la période, et une baisse des recettes de TICPE de 342 millions d'euros, soit un solde négatif de 40 millions d'euros. Nous constatons, pour le mois de juin, que les recettes de TVA ont augmenté de 98 millions d'euros et que celles de TICPE n'ont baissé que de 4 millions d'euros, en raison de la reprise du volume que j'ai évoquée. Au final, l'État apparaît bénéficiaire de cette crise sur le plan fiscal d'une dizaine de millions d'euros, ce qui permet de conclure à la neutralité.

En revanche, un très fort effet sur le pouvoir d'achat est à noter, notamment pour les plus fragiles. Les effets directs ont pesé sur les Français qui doivent prendre leur voiture pour aller travailler, et l'augmentation de l'inflation générale a eu des effets sur la consommation. Il y a aussi un effet, documenté par les associations Union fédérale des consommateurs-Que Choisir (UFC-Que Choisir) et Consommation, logement et cadre de vie (CLCV) que nous avons auditionnées. Selon la CLCV, pour un ménage dépendant de la voiture habitant en province et possédant deux véhicules, une hausse de 30 centimes par litre représente un surcoût d'environ 45 euros par mois, soit plus de 500 euros par an. Selon l'administration, une hausse de prix de

10 % entraîne une charge supplémentaire de 94 euros par an pour les ménages urbains, contre 176 euros par an pour les ménages ruraux. L'impact est de 80 euros par an pour le premier décile, contre 184 euros pour le dixième décile. On estime donc que la hausse des prix du carburant a un impact quatre à sept fois plus élevé pour les moins favorisés, et c'est le principal enseignement de nos auditions.

Il faut aussi noter l'impact sur la hausse générale de l'inflation, dont nous connaissons bien les conséquences. Celle de la revalorisation du salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic) est plutôt positive, mais il existe aussi une conséquence sur la revalorisation des retraites, et une autre conséquence extrêmement difficile sur le financement de la dette, en raison du choix fait par la France de consacrer à peu près 10 % de son portefeuille d'obligations souveraines à des obligations indexées sur l'inflation. La charge de la revalorisation de ces titres représente 3,6 ou 3,7 milliards d'euros pour l'État. Cela représente quasiment l'intégralité du coût macroéconomique estimé par le Gouvernement de la crise pour les finances publiques. Cela devrait coûter au total 4,5 milliards d'euros, dont 3,7 milliards d'euros liés à l'indexation des obligations souveraines sur l'inflation.

Face à une inflation élevée, le Gouvernement a fait le choix du ciblage. L'aide aux « gros rouleurs » a été instituée par le décret du 30 avril 2026, soit deux mois après le début de la crise du 28 février. Cette aide était fixée à 50 euros par véhicule et par personne, puis à 100 euros, pour les 50 % les plus modestes. Les critères comportaient un minimum de 15 kilomètres par jour pour se rendre au travail, et plus de 8 000 kilomètres par an dans le cadre de l'activité professionnelle. L'aide était censée représenter en moyenne 20 centimes par litre sur une durée de six mois, sur la base d'une consommation de 83 litres par mois. La plateforme a été ouverte très tardivement, le 26 mai, sur le site impots.gouv.fr. L'aide est supposée être versée en dix jours, mais des difficultés ont été rencontrées par un certain nombre de bénéficiaires. Concrètement, cette aide a été très peu demandée. Le taux de recours communiqué par le Gouvernement s'élève à 24 %. Le coût prévu de l'aide s'établissait à 320 millions d'euros, mais finalement il ne se situera qu'autour de 70 à 80 millions si le taux de recours se maintient à 25 %. En outre, cette aide présente le défaut de ne pas générer réellement d'effet macroéconomique.

Le chèque carburant a aussi été augmenté, et des aides ont été accordées à un certain nombre de secteurs économiques : 20 centimes par litre pour les agriculteurs, 20 centimes par litre pour le bâtiment, 20 à 35 centimes par litre pour les pêcheurs, une aide par véhicule pour le transport routier et, pour le transport fluvial, une aide à la tonne kilométrique. Le coût total de l'ensemble de ces mesures s'établirait à 1,4 milliard d'euros. Elles ont plutôt été bien accueillies par les acteurs.

Un acteur important de cette période de hausse des prix a été TotalEnergies, que nous avons auditionné et qui a mené une opération de plafonnement des prix dans les 3 300 stations-service françaises du groupe. Ces opérations ne relèvent toutefois en rien d'un mouvement généreux. Elles ont d'abord servi la stratégie commerciale de l'entreprise, en attirant les consommateurs dans les stations Total au détriment de leurs concurrents. Les stations-service indépendantes ont été fragilisées ; elles disparaissent au rythme de 50 par an en temps normal, et ce chiffre sera nettement plus élevé en 2026, d'après les auditions que nous avons menées. La portée de cette opération ne doit pas être surestimée, puisque les stations-service Total ne représentent que 20 % des stations françaises et n'ont pas toujours été bien approvisionnées. De plus, 80 % des stations en rupture en France durant cette période étaient des stations Total.

Face à cette situation, d'autres réponses ont été apportées dans d'autres pays. En Espagne et en Grèce, des mesures très fortes ont été prises pour lutter contre l'inflation, à la fois budgétaires et fiscales. L'Espagne a mis en place une aide essentiellement fiscale sur beaucoup de secteurs et d'énergies, pas seulement les carburants, mais aussi le gaz et l'électricité. La Grèce, quant à elle, a fait le choix de mesures fiscales et de mesures ciblées.

L'exemple espagnol est celui d'une taxe réellement flottante. Un décret royal a fait baisser de manière importante la taxation sur le carburant. La TVA sur le gazole, l'essence et autres carburants a été réduite à 10 %, tout en assumant un risque de non-compatibilité avec le droit européen. Les autorités espagnoles ont aussi baissé la taxe sur les hydrocarbures, équivalente à notre TICPE. Il est prévu que cette réduction ne soit pas permanente et qu'elle soit revue en fonction de l'indice des prix à la consommation. Il s'agit d'un plan de lutte contre l'inflation, qui se déploie selon le niveau d'inflation constaté. Il est prévu dans ce décret royal que le mécanisme puisse être réactivé. Les acteurs espagnols ont également mis en place une compensation de 20 centimes par litre de gazole acheté par les professionnels, ainsi que d'autres mesures. Cela montre que nous pouvons pratiquer une taxe réellement flottante, qui baisse quand le niveau des prix est trop élevé. D'après l'analyse dont nous avons eu connaissance, la hausse des prix a été neutralisée pour le consommateur. Cela a donc aussi limité l'impact fiscal : le prix n'augmentant pas de manière très importante, l'effet volume s'est moins fait sentir, les volumes ont moins baissé et le coût global fiscal du plan espagnol est moins élevé que prévu. Pour la partie carburants, le plan espagnol n'a coûté que 180 millions d'euros, ce qui est très éloigné des chiffres qui avaient été avancés dans le débat public français si nous avions eu recours à cette idée.

Concernant l'exemple grec, des mesures d'une ampleur moindre, de l'ordre de 825 millions d'euros, ont été prises. Elles comprennent des subventions à la pompe, mais aussi un « *fuel pass* », une sorte de carte énergie que les gens peuvent utiliser à la pompe, sous condition de ressources. Quel est l'intérêt de cette solution par rapport à la solution française ? Il ne s'agit pas d'un chèque versé sur un compte en banque, mais d'une aide immédiate pour le carburant. Pour les acteurs grecs, le coût global de cette aide est évalué à 113 millions d'euros sur les deux premiers mois, et 2,5 millions de bénéficiaires ont été recensés pour une population de 10,4 millions d'habitants.

Face à tout cela, que faire en France ? Quelles sont les pistes que nous pouvons explorer ? Vous le savez, la situation en Iran laisse présager une nouvelle augmentation des prix. La plupart des Français se préparent à partir en vacances et ne pourront pas éviter des dépenses lourdes de carburant. D'abord, faut-il proposer, sur le modèle espagnol, une baisse de taxe ? Il faut noter que les taxes représentent 50 % à 60 % du prix du carburant. Cette baisse de taxe rencontre un certain nombre d'oppositions. Le premier argument est que cette mesure serait faiblement efficace, car il y aurait une répercussion incomplète sur les prix. Cela n'est pas démontré. En France, quand on a baissé les taxes sur le carburant, il y a eu une répercussion immédiate en raison du très haut niveau de concurrence, à la fois du fait de la spécificité française où les grandes surfaces vendent beaucoup de carburant, et de la diversité du réseau. Le second argument consiste à souligner qu'une baisse de la taxe bénéficie à tous les conducteurs, y compris aux plus aisés. Le troisième argument consiste à démontrer que la fiscalité est difficilement réversible. Il est vrai que nous avons mis en place en France la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) flottante à une époque. Son impact avait été négatif pour les finances publiques de 7 milliards d'euros, selon la Cour des comptes, parce qu'elle n'était pas réellement flottante.

Il me semble qu'une baisse de taxe temporaire et ciblée peut être la bonne solution, avec une très courte durée d'application, déclenchée uniquement quand le gazole ou l'essence dépasse un seuil insupportable. Il faut déterminer des critères de variation de manière objective, auxquels on ne puisse pas déroger, avec une durée maximale d'application. L'idée n'est pas de mettre en œuvre une baisse généralisée qui ruinerait les finances publiques, mais un mécanisme de baisse automatique, sans qu'il soit nécessaire de revenir devant le Parlement.

Il y a aussi l'hypothèse de la suspension des certificats d'économie d'énergie (C2E). Cela a été présent dans le débat public, amené par la grande distribution, qui a proposé que soit temporairement suspendue l'application des C2E, qui représentent environ 15 centimes par litre de surcoût pour les entreprises pétrolières. Après audition, nous ne retenons pas cette option car une suspension des C2E diminuerait fortement les financements induits par ce dispositif. Or nous comptons aujourd'hui beaucoup sur les C2E pour financer l'investissement dans le logement, la rénovation et la transition écologique. Je crois qu'il ne faut pas renoncer aux dispositifs de l'État qui permettent de capter une partie du rendement supérieur généré par la hausse des prix des carburants. Le Premier ministre s'était engagé à redistribuer un éventuel surplus de recettes de TVA. Si ce surplus se confirme en juillet et que les volumes de consommation ne diminuent pas malgré la hausse des prix, l'État devra renforcer son effort de redistribution afin d'apporter une aide proportionnée aux consommateurs.

Pour financer ces mesures d'aide, des moyens nouveaux semblent s'imposer. Notre commission des finances a débattu à plusieurs reprises de l'instauration d'une taxe sur les superprofits, à laquelle je suis pour ma part favorable. Les superprofits sont le fait d'entreprises du secteur des hydrocarbures qui ont enregistré des bénéfices records, lesquels ne tiennent en vérité qu'à l'augmentation de la spéculation. Les prix ont augmenté de 40 %, alors que l'indisponibilité du carburant transitant par le détroit d'Ormuz ne représentait que 20 % du commerce mondial.

Dès lors, pourquoi ne pas créer une taxe sur les opérations spéculatives d'achat et de revente de produits pétroliers, en nous inspirant de la taxe sur les transactions financières ? Cette taxe temporaire serait applicable dans les périodes de crise, qui se caractérisent généralement par une forte volatilité des cours. Il s'agirait de faire contribuer les architectes de cette situation aux mesures d'aide que nous devons mettre en place pour aider les Français.

Enfin, la surveillance et l'encadrement des marges doivent aussi être renforcés. Vous savez qu'une initiative européenne, à travers un règlement du 6 octobre 2022, autorise en son article 14 les États membres à instaurer une mesure de soutien aux clients finaux de l'énergie, au moyen de la contribution de solidarité temporaire. Dans le sillage de ces dispositions, le Parlement a adopté, dans la loi de finances pour 2023, un article qui instaure effectivement une taxe à la charge des énergéticiens, mais son rendement a été inférieur aux attentes. En Grèce, par exemple, du 1^{er} mars au 30 juin, l'encadrement des marges a permis de limiter à 0,05 euro par litre la marge des grossistes. Nous pourrions nous inspirer de cet exemple grec.

Mes chers collègues, au vu des différentes options que nous avons examinées ensemble et de l'actualité de la crise, les prix vont à nouveau augmenter. Le Parlement va être saisi de cette question. Nous pourrions, à la suite des conclusions de cette mission flash, adopter un dispositif fiscal inspiré du modèle espagnol. Cela pourrait constituer une piste, tout comme mieux encadrer les marges et mettre à contribution les énergéticiens et les producteurs d'hydrocarbures.

M. le président Éric Coquerel. Merci, monsieur Philippe Brun. Votre rapport interroge l'actualité. Comme vous l'avez indiqué, les prix du Brent augmentent à nouveau. Ce matin, ils sont à 86,20 dollars, ayant franchi le seuil des 85 dollars. Je rappelle l'interdiction par la Russie de l'exportation de ses produits raffinés jusqu'à la fin du mois, ce qui fait peser une menace encore plus grande sur le prix du diesel. Votre rapport est d'autant plus actuel qu'un deuxième comité d'alerte s'est réuni récemment et montre bien l'impact de l'augmentation des carburants sur la consommation, la croissance et également les finances publiques, avec le sentiment que les principales victimes sont les consommateurs et les Français. Lors de ce comité d'alerte, le ministre, que nous auditionnerons demain, s'est réjoui que la France soit l'un des pays où les aides ciblées étaient inférieures à 0,1 point de PIB, soit 1,4 milliard d'euros. Il s'est doublement réjoui en précisant que ces aides avaient été compensées par des baisses de dépenses et non par des mesures fiscales. J'en viens à penser que l'écart entre les 1,4 milliard d'euros mobilisés et les montants d'aide accordés par certains de nos voisins est, en définitive, supporté par les consommateurs. Cela a évidemment un effet délétère sur la consommation intérieure du pays, avec une croissance qui baisse. Je rappelle qu'au-delà du coût de 9 milliards d'euros pour le budget de l'État et la sécurité sociale, le Gouvernement a indiqué que le solde restant d'ici à la fin de l'année se traduirait par un déficit supplémentaire, ce qui illustre le coût de ces mesures.

Parmi les propositions que vous formulez, il me semble qu'une notion manque. Vous avez mentionné que 60 % des personnes éligibles à l'aide aux grands rouleurs n'en ont pas fait la demande. De plus, cette aide n'a été demandée que par les ménages les plus pauvres, alors qu'elle était financièrement insuffisante au regard de leur situation. Nous avons récemment auditionné le président du groupe E. Leclerc, qui nous a expliqué que, de toute évidence, un blocage des prix qui l'obligerait à vendre à perte n'est pas imaginable. En revanche, il explique aussi que la plupart des grandes surfaces françaises alignent leurs prix sur ceux pratiqués par les raffineries de Total. Je ne comprends pas pourquoi vous excluez ce qui a été fait en France en 1990 et à plusieurs reprises, c'est-à-dire un blocage des prix jouant sur la marge des raffineurs. Cela influencerait sur Total qui a vu ses bénéfices augmenter fortement au premier trimestre 2026 par rapport au premier trimestre 2025, et cela pourrait peut-être produire un effet dissuasif sur la spéculation. Je propose donc l'encadrement des marges par un blocage des prix.

M. Philippe Brun, rapporteur. Plafonner la marge du grossiste ou du raffineur à un certain niveau revient, de fait, à instaurer un blocage des prix. Cela fait partie des propositions du rapport, qui s'inspire notamment de l'exemple de la Grèce. Ici, nous parlons de la marge faite non pas par les raffineurs, mais par les grossistes par rapport aux raffineries. Je cite l'exemple grec mais je n'y suis pas défavorable. S'il est démontré que les marges des raffineries sont importantes, ce que je ne crois pas être le cas, alors il faut agir. Or le rapport montre que la marge se situe dans la spéculation. C'est là qu'il faut plutôt encadrer les marges.

M. le président Éric Coquerel. Il faut remarquer qu'au premier trimestre 2026, même le raffinage a généré des bénéfices pour Total en France, liés à chaque période d'augmentation des prix. Agir à la sortie du raffinage permet aussi de toucher les activités qui se situent plus en amont chez Total.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Merci, monsieur Brun, pour ce rapport très complet, qui me donne toutefois un sentiment d'impuissance. Vous présentez plusieurs solutions dont aucune ne semble se dégager comme la plus appropriée. Les taxes flottantes ont déjà été appliquées en France, puis abandonnées. Concernant la taxe sur les bénéfices exceptionnels, j'entends votre argument, mais ces bénéfices ne sont pas réalisés en France. S'agissant de la taxation des activités de trading d'hydrocarbures, je m'interroge sur son

efficacité. Le modèle de la taxe sur les transactions financières fonctionne-t-il réellement en France ? Je n'en suis pas certain. 50 % de cette activité est située en Suisse, une autre partie au Royaume-Uni, et d'ailleurs, le président-directeur général de Totalenergies avait indiqué que la filiale qui assurait ce service pour son groupe ne se situait pas en France. Ne croyez-vous pas que le peu d'activités de trading restant partirait assez facilement ? La rentabilité ne sera-t-elle pas très éloignée de celle que vous en attendez ? Vous évoquez l'exemple espagnol, tout en disant vous-même que la situation en France est tout à fait différente, puisque nous avons un marché de la distribution de carburant très concurrentiel. Enfin, il y a les C2E, dont je comprends que vous êtes contre la suspension parce que cela gênerait la transition écologique financée par ce biais. J'en viens à penser qu'en définitive, aucune des solutions envisagées ne paraît pleinement satisfaisante : elles sont soit peu efficaces, soit particulièrement coûteuses pour les finances publiques. Nous sommes en permanence confrontés à un arbitrage entre le coût supporté par l'État et la protection apportée aux contribuables.

Une solution plus modeste, mais peut-être plus réaliste, ne consisterait-elle pas à prévoir que, lorsque la hausse des prix génère des recettes fiscales très supérieures aux prévisions de la loi de finances, ce surplus soit automatiquement reversé aux contribuables, dans un souci de transparence et de redistribution des recettes exceptionnelles ? Si les gouvernements de droite, le gouvernement socialiste et le gouvernement actuel ne sont pas arrivés à trouver la solution parfaite, c'est peut-être qu'il n'y en a pas et qu'il faut revenir à des ambitions plus modestes.

M. Philippe Brun, rapporteur. Je pense qu'il faut aussi se fixer des objectifs de politique économique. Une inflation élevée est un problème pour l'économie. La mise en place des mesures fortes peut l'éviter. Pour nous, elle est particulièrement dure car nous avons fait le choix, avec l'Agence France Trésor, de la répercuter sur notre dette, qui est indexée sur l'inflation. Maîtriser notre inflation, qui aujourd'hui est essentiellement énergétique, est une nécessité.

Comment y parvenir ? À mon avis, il faut passer par une baisse de la taxe. Puisqu'elle coûte cher, elle doit être ciblée. Je vous ai précédemment donné un chiffre de tête qui était une erreur. Si l'on observe seulement le carburant sur trois mois, la baisse de TICPE, qui est une remise d'assistance, a coûté 268 millions d'euros aux acteurs espagnols. La baisse de TVA sur les carburants leur a coûté 81 millions d'euros. L'aide du gouvernement français, qui n'a pas bénéficié à l'ensemble des Français, a coûté 80 millions d'euros. Le coût n'est donc pas si élevé. Il serait irresponsable de supprimer la TVA sur le carburant de manière définitive. Cette mesure doit être temporaire.

Je rappelle qu'il n'est pas si avantageux pour les finances publiques de laisser grimper les prix : cela leur coûte très cher, en raison des revalorisations de pensions et de prestations indexées. Nous avons intérêt à utiliser cet outil de baisse de la taxe, qui a un effet multiplicateur. Si pour 300 millions d'euros, le prix du carburant baisse et que, par enchaînement, cela soutient la consommation, ce sont aussi des dépenses en moins pour les services publics.

Concernant le trading, vous avez raison. En France, il y a essentiellement Engie et Électricité de France (EDF) qui ont une activité de trading de carburant basée sur le sol national. Ce que vous dites sur la taxe sur les transactions financières vaudrait aussi pour une taxe sur les superprofits : un problème de territorialité de l'impôt se pose partout. Je constate que lorsque la France a mis en place la taxe carbone, celle-ci a fini par être européanisée. Réfléchir maintenant à une contribution européenne sur les superprofits réels et sur le négoce me semble

une réflexion à mener. Nous ne sommes pas seuls dans ce combat, puisque plusieurs pays ont déposé ensemble cette proposition sur les superprofits au niveau européen.

La redistribution de la cagnotte, pour l'instant, est très modeste. Mais si elle devait être plus importante, il faudrait la répartir. Je crains cependant qu'elle ne soit pas très importante à cause de la baisse des volumes, en définitive, quand le prix est trop élevé. Je crois qu'il y a un intérêt à maintenir une inflation faible et à éviter une augmentation trop importante des prix des carburants, en faisant un arbitrage de politique économique qui se défend.

M. le président Éric Coquerel. Je me permets de préciser que le blocage des prix sur les marges évite le problème de la taxation qui ne se fait pas dans le pays, et ainsi la perte de recettes fiscales. En revanche, cela n'a pas d'effet de vitalité sur la consommation.

M. Philippe Juvin, rapporteur général. Je suis d'accord avec vous sur la nécessité de baisser les taxes. La question est de savoir s'il faut baisser les taxes ou les dépenses. Par ailleurs, la comparaison avec l'Espagne est intéressante mais, comme vous l'avez dit, les situations ne sont pas comparables. L'Espagne présente une forte croissance, non pas par un effet statistique, mais parce qu'elle a engagé des réformes profondes, notamment du marché du travail. On ne peut dissocier la baisse des taxes de la baisse de la dépense et de l'absence de réformes de structure. Si une solution économique est efficace, la décision est prise à l'échelon européen. Le règlement du Conseil sur les prix élevés de l'énergie en 2022, que vous rappelez, est une discussion européenne. Lorsqu'elle a été mise en place en France, la rentabilité fiscale fut très inférieure à ce que l'on attendait.

Mme Catherine Dellong Meng (RN). Monsieur le rapporteur, la fiscalité de l'énergie se trouve aujourd'hui au carrefour de deux urgences : les incertitudes géopolitiques qui secouent nos approvisionnements et l'impératif de la décarbonation qui doit guider notre transition. Force est de constater que cette fiscalité reste trop souvent guidée par une logique de rendement budgétaire au service des recettes de l'État, plutôt que par une vision stratégique de soutien au secteur et de protection du pouvoir d'achat des Français. Or les Français appellent de leurs vœux cette protection : 82 % d'entre eux déclarent être directement impactés par la flambée des prix à la pompe. La récente crise au Moyen-Orient l'a encore démontré : quand TotalEnergies plafonne ses prix, c'est le consommateur qui en bénéficie, sans coût pour les finances publiques. Cette mesure soulage les portefeuilles mais révèle aussi les limites d'un système fiscal inadapté.

Aujourd'hui, la hausse des prix ne se contente pas de frapper le baril. Elle contamine aussi tous les coûts annexes : le fret, les assurances et la logistique, et pèse comme une dette invisible sur le budget des ménages, surtout en milieu rural où la voiture reste indispensable pour se rendre au travail tous les jours. Pire encore, ce système désorganise le marché concurrentiel. Les stations indépendantes, déjà fragilisées, voient leurs marges fondre, tandis que les groupes de la grande distribution doivent rogner sur leurs profits pour rester compétitifs. Le comble est atteint lorsque le distributeur ne fixe plus le prix du litre en fonction de son coût d'achat, mais en fonction du prix futur qu'il devra payer pour se réapprovisionner. Il s'agit d'une absurdité économique qui asphyxie nos commerces de proximité.

Notre groupe propose une solution concrète et immédiate : la baisse unilatérale des taxes sur le carburant, hors droits de douane et TVA. Cette mesure, compatible avec le droit européen, aurait un effet direct sur la baisse des prix à la pompe. D'ailleurs, la grande distribution appliquerait immédiatement cette mesure. Nous demandons donc de ramener le taux de TVA sur les carburants à 5,5 %, comme pour les produits de première nécessité, et

d'anticiper la transition énergétique pour éviter un creusement de la dette publique en investissant massivement dans notre souveraineté énergétique, notamment via le nucléaire. Cette stratégie à court et long terme permettrait de préserver le pouvoir d'achat aujourd'hui, tout en préparant l'énergie de demain. Les Français attendent des mesures réalistes, équitables et urgentes.

M. Philippe Brun, rapporteur. Je ne suis pas favorable à une baisse générale et absolue des taxes sur le carburant, pour la simple raison que la soutenabilité budgétaire ne nous le permet pas. L'intérêt est de déterminer des mesures, si elles doivent être fiscales, qui soient ciblées dans le temps et qui se concentrent sur les moments où le prix du carburant est très élevé. Je vous rappelle qu'aujourd'hui, l'ensemble des taxes sur le carburant représente plus de 30 milliards d'euros. La TVA seule représente entre 10 et 12 milliards d'euros selon les années. Cette baisse générale et absolue entraînerait une difficulté majeure pour les finances publiques à long terme. De plus, elle n'est pas conforme au droit européen.

Mme Shéhérazade Bentorki (LFI-NFP). Monsieur le rapporteur, mes chers collègues, face à la hausse des prix qui arrive, le premier réflexe consiste à agir sur la fiscalité. Votre rapport consacre une large part de ses développements à cette question, sans l'écarter. Et pourtant, ce réflexe n'est pas le bon. Votre rapport établit, chiffres à l'appui, que BP, Shell et Total pourraient dégager des milliards de dollars de bénéfices avant impôt grâce au seul négoce des hydrocarbures en 2026. Vous proposez vous-même une taxation de ces opérations spéculatives. La hausse des prix ne trouve donc pas son origine dans la fiscalité, mais dans les tensions géopolitiques ou de production, auxquelles s'ajoute une rente concentrée, d'une part, dans le négoce et, d'autre part, chez les distributeurs. Votre démarche est donc structurellement limitée si elle ne porte que sur la fiscalité.

Or, le Gouvernement a fait un tout autre choix : financer le 1,4 milliard d'euros de mesures de soutien par une réduction de la dépense publique. Ce ne sont pas les profits exceptionnels qui ont financé la crise, mais les services publics. Cette doctrine, malheureusement, est assumée. Le ministre des comptes publics a annoncé le 21 avril que *« chaque euro de dépense en plus ou de recette en moins à cause de la crise devra être compensé »*. Le résultat représente 6 milliards de dépenses publiques en moins, actés par les deux comités d'alerte de cette année. Vous évoquez, parmi les pistes possibles, un encadrement des marges, à l'image de ce qui existe en Grèce. Cela montre que vous identifiez justement le cœur du problème. Pourtant, vous privilégiez une fiscalité flottante, inspirée du modèle espagnol, qui continue d'agir sur le prix payé par nos concitoyens. Autrement dit, alors même que vous démontrez que la rente se concentre dans le négoce et le raffinage, vous préférez porter l'effort sur la fiscalité plutôt que sur le blocage des prix à la source. Notre droit prévoit déjà la possibilité d'encadrer les prix en cas de circonstances exceptionnelles. C'est le sens de la proposition de loi déposée par le groupe Gauche démocrate et républicaine en mars dernier. Cette solution agit directement là où la rente est créée, sans créer de coût supplémentaire pour les finances publiques. Monsieur le rapporteur, puisque vos travaux démontrent que la rente se concentre dans le négoce et le raffinage, qu'est-ce qui vous conduit à privilégier des dispositifs financés par l'État plutôt qu'un encadrement contraignant des marges à ces niveaux de la chaîne ?

M. Philippe Brun, rapporteur. Je risque de me répéter mais je suis favorable à l'encadrement des marges. Cependant, je rappelle qu'aujourd'hui, la majeure partie du gazole que nous consommons n'est pas raffinée en France. Nous ne pouvons donc pas encadrer la marge de raffinage : nous nous heurtons à un problème juridique. La proposition du groupe Gauche démocrate et républicaine encadre la marge en sortie de raffinerie. Mais qu'en est-il du

gazole qui est acheté à une raffinerie aux États-Unis ? Sur le fond, je suis d'accord avec vous : l'encadrement des marges est une alternative à la mesure fiscale. Or, dans l'urgence que nous vivons, je pense qu'il faut envisager les deux. Proposer une baisse de taxes sur le carburant pour le consommateur, compensée par une taxe sur l'activité de spéculation, ou proposer d'encadrer les marges, revient finalement à la même chose : le secteur doit contribuer à la baisse des prix à la consommation.

M. Nicolas Tryzna (DR). Je suis dubitatif quant à la solution que vous proposez qui consiste à augmenter les impôts mais nous aurons l'occasion d'en débattre à l'avenir. Par ailleurs, concernant les taxes flottantes, vous expliquez qu'il ne faut pas mettre en place une baisse de taxe générale, car elle serait difficilement acceptable. Il faudrait donc la baisser spécifiquement pour les plus modestes. Qu'entendez-vous exactement par « les plus modestes » ?

En outre, vous expliquez que le coût de la mesure espagnole, rapporté à la France, aurait été assez comparable. Quelle est l'utilité de cette explication si l'on ne peut pas l'appliquer en France ?

J'ajoute une interrogation sur les exemples choisis dans votre rapport. L'exemple grec est étonnant. Il y a, en Europe, beaucoup d'autres choix : le choix italien, le choix hongrois, le choix autrichien, le choix portugais. L'exemple portugais est beaucoup plus proche de l'exemple espagnol. Pourquoi ce choix de l'exemple espagnol et surtout du grec ? Enfin, sans surprise, votre remarque sur Total m'étonne. Vous expliquez dans votre rapport que cette opération n'a pas été un mouvement généreux. Vous reprochez à Total d'avoir fait un choix qui pouvait coûter 200 millions d'euros, et cela me surprend. Vous ne demandez jamais aux autres acteurs pourquoi ils n'ont pas fait ce geste. Je suis étonné qu'on attaque invariablement l'entreprise française, alors qu'il y a d'autres entreprises européennes ou internationales qui auraient pu faire des choix qu'elles n'ont pas faits.

M. Philippe Brun, rapporteur. Pour répondre à votre première question, je confirme qu'il est impossible d'opérer un ciblage social à la pompe. C'est un ciblage dans le temps qui doit être effectué.

Ensuite, pourquoi regarder la Grèce et l'Espagne ? Nous avons noté la caractéristique commune des pays européens, qui sont très nombreux à avoir adopté des baisses de taxes : l'Autriche, la Pologne, l'Espagne. Nous avons choisi l'Espagne parce que c'est un pays voisin, dont l'économie fonctionne, où beaucoup de Français vont d'ailleurs s'approvisionner, ce qui a une conséquence majeure pour les stations-service indépendantes frontalières. L'Allemagne n'a pas encore mis en place ce type de mesures.

Concernant Total, il s'agit du seul acteur qui pouvait mettre en place cette aide, les autres n'ayant pas le même niveau de concentration et de dimensionnement. Je ne critique pas la remise proposée par Total, je dis qu'elle n'est pas la réponse à la crise.

M. François Jolivet (HOR). Sur le fond, je me demande si la France doit toujours être la variable d'ajustement de tout ce qui se passe dans le monde. Cela n'exonère pas la France de lutter contre l'inflation, pour les raisons que vous avez particulièrement bien exprimées et avec lesquelles je suis d'accord. Pour autant, l'État a mis en place un système d'aides. Il ne faut pas oublier que 25 % seulement des ayants droit y ont eu recours. Des aides aux secteurs économiques existent, ainsi que des aides aux personnes. Les aides aux secteurs économiques ont bénéficié à l'agriculture. Certaines ont particulièrement bien intégré la hausse du carburant

dans leurs coûts, avec des marchés qui prévoyaient des formules d'actualisation. Ce n'est pas vrai pour le secteur du bâtiment. Le ciblage que vous avez évoqué doit, à mon avis, s'appliquer.

La situation est complexe. Les personnes ayant droit à l'aide n'ont pas effectué les démarches pour en bénéficier, ce qui interroge sur l'accès au droit dans notre pays. Par ailleurs, la notion de « gros rouleurs » est assez identifiable. Cela concerne en particulier les gens qui habitent dans les zones de revitalisation rurale et qui n'ont pas d'autre choix que d'utiliser leur voiture. Cela ne signifie pas que certaines personnes résidant en région parisienne ou dans les grandes agglomérations, bien qu'elles disposent d'alternatives à l'usage de la voiture, n'aient pas malgré tout sollicité le bénéfice de cette aide. La généralisation des mesures individuelles en direction des familles pourrait être une solution juste.

M. Philippe Brun, rapporteur. Si l'on devait reconduire l'aide, il faudrait cibler davantage mais différemment, pour qu'elle profite à plus de bénéficiaires.

M. le président Éric Coquerel. J'ai quelques informations calendaires à porter à votre connaissance. Vous avez peut-être noté que nous avons pris de l'avance sur le projet de loi de finances. Nous l'aurons le 30 septembre. Pour ma part, j'ai anticipé en prévoyant deux commissions préparatoires : une première le 23, qui sera consacrée au coût du dérèglement climatique pour le budget de l'État, et une autre à la question de la souveraineté numérique, avec les personnes que nous avons auditionnées. Monsieur le rapporteur, je vous remercie.

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 15 juillet 2026 à 9 heures 30

Présents. - Mme Shéhérazade Bentorki, M. Philippe Brun, M. Éric Coquerel, Mme Catherine Dellong Meng, M. François Jolivet, M. Philippe Juvin, M. Daniel Labaronne, M. Emmanuel Mandon, M. Jacques Oberti, M. Charles Rodwell, M. Alexandre Sabatou, M. Emeric Salmon, M. Nicolas Tryzna

Excusés. - M. Christian Baptiste, M. Karim Ben Cheikh, Mme Yaël Braun-Pivet, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Pierre Henriët, M. Damien Maudet, M. Nicolas Metzdorf, Mme Christine Pirès Beaune, M. Charles Sitzenstuhl, M. Emmanuel Tjibaou