

Ecole nationale d'administration

Promotion 2000-2002 Copernic

Séminaire relatif aux grands enjeux de société

« *Energie et société* »

Groupe n^o 12: La fiscalité, instrument d'une politique de l'énergie

Rapport présenté par:

Mme ANKRI Corinne
Mme COFFINIER- BARRY Anne
M. GICQUELET Hubert
M. GOSGJNAK Andrzej
Mlle MOUCHARD Agnès
M. NTOUTOUME AYI Jean-Gaspard
M. RAVIGNON Bons
M. ROBERTI Vincent

Groupe animé par:

M. Christophe BAULINET

*La coordination des travaux des différents groupes a été assurée par
M. Pierre BOISSON*

Décembre 2001

12 – La fiscalité, instrument d'une politique de l'énergie ?

La fiscalité de l'énergie poursuit plusieurs objectifs: budgétaire et financier, en tant qu'elle permet des rentrées fiscales importantes et sûres et de couvrir au moins en partie les externalités négatives dues aux usages énergétiques, et écologiques (écotaxe). Elle doit en outre être cohérente avec la politique nationale de l'énergie.

Le signal prix que la fiscalité est censée donner aux marchés nationaux a conduit à multiplier les dispositifs fiscaux en vue de réguler les consommations énergétiques, que ce soit pour des raisons liées à l'approvisionnement énergétique ou pour des raisons environnementales; l'instrument fiscal a souvent été privilégié en raison de son apparente simplicité de mise en oeuvre notamment lorsqu'il prend la forme de taxes indirectes ou d'assises. Il n'a pas pour autant exclu les instruments de marché, ni même la réglementation.

La stratification des dispositifs fiscaux nécessite la mise à plat de la fiscalité énergétique en vue d'une meilleure structuration des priorités au regard des objectifs budgétaires, financiers, économiques, voire environnementaux, qui sont sous-jacents, et des préoccupations de la politique énergétique. Cette analyse est au demeurant indispensable pour mettre au point la position globale de la France au sein de l'union européenne en matière de fiscalité énergétique.

Vous analyserez donc la structure actuelle de la fiscalité énergétique en dégagant notamment le bilan des recettes de chacune des taxes énergétiques en vigueur au regard des externalités qu'elles sont destinées, ou simplement qu'elles devraient être capable, de couvrir; vous prendrez en compte dans ce bilan les externalités non seulement liées à l'environnement, mais également celles qui concernent la santé, sans oublier celles qui concernent les infrastructures en cause ou les coûts de gestion de ces taxes.

Vous analyserez également l'adéquation des instruments fiscaux au financement des collectivités publiques qu'ils concernent (Etat, collectivités publiques, établissements publics), et les éventuels besoins d'ajustements pour une meilleure cohérence avec les choix énergétiques de la France.

Vous dresserez un tableau comparatif de la situation de la fiscalité énergétique française avec celle de pays comparables, notamment au sein de l'union européenne.

Sur cette base vous proposerez les orientations propres à guider l'action du gouvernement en la matière pour les années à venir; vous préciserez les raisons qui pouffaient conduire à rechercher l'harmonisation de la fiscalité énergétique au niveau européen et la portée que devrait avoir une telle harmonisation au regard du principe de subsidiarité et en termes de faisabilité.

Ces orientations devraient être justifiées tant sur le plan juridique (constitutionnalité, corpus européen), que sur les plans économique et financier.

Vous amorcerez des propositions d'orientations relatives aux domaines qui vous apparaîtraient devoir être pris en compte par d'autres instruments plus adaptés que la fiscalité.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

FISCALITE ET POLITIQUE DE L'ENERGIE : ETAT DES LIEUX

1.1 LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EST DETERMINÉE PAR DES OBJECTIFS NATIONAUX ET S'INSCRIT DANS UN CADRE COMMUNAUTAIRE DE PLUS EN PLUS STRUCTURE

- 1.1.1 *Si l'enjeu central de La politique énergétique est la compétitivité de l'Economie et la sécurité des approvisionnements, la préoccupation environnementale est devenue un objectif à part entière*
- 1.1.2 *Une stratégie énergétique européenne a été définie malgré l'absence d'une politique communautaire de l'énergie*

1.2 LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE DOIT ÊTRE ÉVALUÉE AU REGARD DE SES FONDEMENTS THÉORIQUES

- 1.2.1 *Les différentes fonctions de la fiscalité en matière de politique énergétique*
- 1.2.2 *Les conditions d'efficacité d'une fiscalité énergétique*

1.3 LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE FRANÇAISE PRESENTE UN PROFIL ATYPIQUE DANS LE CONTEXTE EUROPÉEN

- 1.3.1 *La fiscalité française est forte sur les carburants et plus modérée sur les combustibles et l'électricité*
- 1.3.2 *Les dépenses fiscales, largement utilisées en France, sont soumises au respect des règles communautaires*

2 FISCALITÉ ET POLITIQUE DE L'ÉNERGIE: UNE ANALYSE CRITIQUE

2.1 L'ARTICULATION ENTRE LA FISCALITE FRANCAISE ACTUELLE ET LES GRANDS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE DOIT ETRE RENFORCEE

- 2.1.1 *La fiscalité énergétique préserve globalement la compétitivité des entreprises*
- 2.1.2 *L'apport de la fiscalité à la politique de maîtrise de l'énergie tend à s'affaiblir*
- 2.1.3 *La fiscalité énergétique actuelle est un instrument insuffisamment adapté aux objectifs de sécurité des approvisionnements et de développement durable*

2.2 EN L'ABSENCE D'HARMONISATION FISCALE EUROPEENNE, PLUSIEURS PAYS ONT ADOPTE DES ECOTAXES

- 2.2.1 *L'efficacité de la fiscalité européenne est pénalisée par une insuffisante harmonisation*
- 2.2.2 *Certains pays de l'OCDE ont réussi à mettre en place des écotaxes au prix de nombreuses dérogations pour les entreprises*

3 FISCALITE ET POLITIQUE DE L'ÉNERGIE: RECOMMANDATIONS

3.1 DES MODIFICATIONS PONCTUELLES DE LA FISCALITÉ ÉNERGÉTIQUE D'URGENCE SONT NECESSAIRES

- 3.1.1 *La fiscalité énergétique doit mieux servir la politique de maîtrise de l'énergie*
- 3.1.2 *La fiscalité doit contribuer à couvrir davantage les coûts externes de la consommation d'énergie dans les transports*

3.2 LA LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE REQUIERT LA COMBINAISON D'UN ENSEMBLE D'INSTRUMENTS AUTOUR D'UNE ECOTAXE ET DE PERMIS D'EMISSIONS

- 3.2.1 *Les instruments économiques de la lutte contre l'effet de serre: taxe et permis d'émissions ne sont pas entièrement équivalents*
- 3.2.2 *Les niveaux d'action indiqués en matière de lutte contre l'effet de serre sont l'Union européenne et le cadre national*
- 3.2.3 *La lutte contre l'effet de serre doit reposer sur un policy mix associant une écotaxe et un système de permis*

Conclusion
Annexes

INTRODUCTION

Le présent rapport étudie dans quelle mesure la fiscalité peut être un instrument adapté à la mise en oeuvre de la politique énergétique française. La fiscalité énergétique représente 26,7 milliards d'euros (94% sont affectés à l'Etat, 5% aux collectivités territoriales et 1% à des établissements publics) soit 10,5 % des ressources fiscales de l'Etat et 2,9 % de celles des collectivités locales. La définition d'une fiscalité énergétique adaptée est essentielle dans la mesure où la forte dépendance énergétique française (la France produit 124 Mtep alors qu'elle consomme 253Mtep d'énergies primaires) confère une importance cruciale à la conduite de la politique énergétique.

Par fiscalité, on entendra la fiscalité assise sur la production, la consommation et l'usage d'énergie dans les procédés de fabrication industriels. La fiscalité non spécifique à l'énergie (à savoir essentiellement la TVA, l'impôt sur les sociétés et la taxe professionnelle) n'entre pas dans le champ de cette étude si ce n'est incidemment.

La situation des autres pays est étudiée à titre de comparaison afin de faire ressortir les éventuelles spécificités françaises et de constituer une source d'inspiration. Il s'agit surtout d'Etats de l'Union européenne et, ponctuellement, de certains pays de l'OCDE, proches de la France par leurs structures économiques et leurs choix énergétiques. En revanche, la politique énergétique et les instruments mis en oeuvre par la Communauté européenne seront systématiquement présentés, dans la mesure où ils constituent le cadre normatif de la fiscalité énergétique nationale.

Les contradictions partielles entre les différents objectifs constituent la principale difficulté de la définition d'une fiscalité adéquate. Il est en particulier difficile de concilier la recherche d'un développement durable avec la compétitivité économique des entreprises. Mais la fiscalité n'est qu'un des instruments disponibles. Si la tradition administrative française en matière de régulation du secteur économique montre une propension certaine à recourir à la fiscalité au détriment des autres instruments que sont la réglementation et les mécanismes de marché, il importe de ne pas considérer la fiscalité comme « l'instrument à tout faire ».

L'intérêt croissant accordé par la société au développement durable et notamment à la lutte contre l'effet de serre a conduit à réserver une place importante à cet objectif dans notre étude. Cet aspect commence tout juste à être pris en compte par les instruments de la politique énergétique française, alors que la France s'est engagée à respecter les objectifs du protocole de Kyoto.

Au regard des données que sont les objectifs de la politique énergétique nationale et européenne (1.1), et des fondements théoriques de l'instrument fiscal en matière de politique de l'énergie (1.2), nous avons dressé un bilan de la fiscalité française dans son cadre communautaire (1.3). L'analyse critique de ce bilan (2.1), ainsi que l'étude des exemples étrangers (2.2) ont permis d'aboutir à un ensemble de propositions. Il s'agit d'une mise en cohérence de la fiscalité française avec ces objectifs par des modifications ponctuelles (3.1), et de la mise en place d'un dispositif (une écotaxe associée à un système de permis négociables) pour respecter les objectifs du protocole de Kyoto sur la réduction des gaz à effet de serre (3.2).

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

I.1 LA POLITIQUE ENERGETIQUE EST DETERMINEE PAR DES OBJECTIFS NATIONAUX ET S'INSCRIT DANS UN CADRE COMMUNAUTAIRE DE PLUS EN PLUS STRUCTURE

1.1.1 SI L'ENJEU CENTRAL DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE EST LA COMPETITIVITE DE L'ECONOMIE ET LA SECURITE DES APPROVISIONNEMENTS, LA PREOCCUPATION ENVIRONNEMENTALE EST DEVENUE UN OBJECTIF A PART ENTIERE

La faible dotation de la France en énergies fossiles l'a contraint à développer une politique énergétique ambitieuse et pérenne. Sur la période 1945-1973, les objectifs constants de politique énergétique ont été essentiellement la recherche de l'indépendance nationale et le soutien de la croissance économique. A partir des années 1980, l'affirmation de la sensibilité écologique a conduit à faire de la préoccupation environnementale un objectif à part entière, visant à promouvoir un «développement durable».

Pour le secrétariat d'Etat à l'industrie,

« La politique énergétique de l'État s'articule aujourd'hui autour de trois objectifs principaux:

- => La garantie de sécurité et la continuité à long terme de la fourniture d'énergie sous toutes ses formes: carburants, combustibles, électricité;
- => L'offre d'une énergie à des prix compétitifs. Ceci constitue un enjeu essentiel pour les entreprises énergétiques publiques et privées qui ont l'ambition de jouer un rôle majeur sur la scène internationale, mais aussi pour les entreprises clientes qui doivent contrôler leurs coûts.
- => La construction d'un développement énergétique durable, c'est à dire respectueux de l'environnement et des générations futures en luttant par exemple efficacement contre l'effet de serre. »

La maîtrise de l'énergie, parfois présentée comme un objectif de la politique de l'énergie, est en réalité une politique transversale qui concourt à la réalisation des trois objectifs précédents, et particulièrement de celui de la sécurité des approvisionnements. L'enjeu est significatif: pour une consommation française de 260 Mtep en 2000, on estime à 30 Mtep les économies d'énergie réalisées.

101.1.1 LA SECURITE DES APPROVISIONNEMENTS EST UN OBJECTIF STRATEGIQUE DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE

Après le premier choc pétrolier, c'est essentiellement par le développement de la filière nucléaire (plan Messmer) que la France a nettement amélioré son indépendance énergétique. Celle-ci est passée de 28,8% en 1970 à 49,9 en 2000.

Aujourd'hui, la France est le quatrième plus gros consommateur d'énergie des pays de l'OCDE, avec près de 260 Mtep annuels derrière les Etats-Unis, le Japon et l'Allemagne. Ne produisant presque pas de pétrole et de gaz (respectivement 2% et 6% des besoins), elle importe la moitié de ses consommations d'énergie, ce qui la rend sensible aux variations des cours. Ainsi, la hausse du prix du pétrole et du gaz en 2000 a doublé la facture énergétique de la France. Le coût supplémentaire pour l'économie nationale a été de 23,6 Mds€ (155 MdsF) soit 1,8% du PIB?

1 Source: intervention du Secrétaire d'Etat à l'Industrie, M. Christian PIERRET, le 19 septembre 2001, disponible www.industrie.gouv.fr.

2

In : La revue Energies et matières premières, N° 16 - 2e trimestre 2001, publiée par la DGEMP

Tableau n° 1 : l'indépendance énergétique de la France et de l'UE en 2000

En.Mtep	1970		2000	
	France	UE	France	UE
Production	42,4	409,4	126,3	783,9
Consommation	147	1016,0	258,0	1454,3
Indépendance énergétique* (%)	28,8	40,3	49,9	53,9

Source OCDE — Eurostat - UE

* Production/Consommation d'énergie primaire

A l'avenir, l'évolution de la demande devrait renforcer l'importance de l'objectif de sécurité des approvisionnements. La demande énergétique mondiale devrait connaître une forte augmentation pour atteindre 13 Gtep à l'horizon 2020¹, celle de la France atteindra 289,9 Mtep². En comparaison, la consommation mondiale était de 9,7 Gtep en 1998, celle de la France 250,3 Mtep. Le seul progrès technique ne permettra pas d'atténuer fortement cette tendance.

Aussi, la politique de sécurité des approvisionnements devra-t-elle continuer à reposer sur : une politique de maîtrise de l'énergie volontariste visant à réduire l'intensité énergétique de la croissance, la diversification des sources d'énergie avec notamment le développement des énergies renouvelables (EnR), et aussi sur la diversification de l'origine des approvisionnements. La finalité de cette politique est de réduire les risques de rupture physique d'approvisionnement et la sensibilité aux variations excessives des cours mondiaux.

I.111 LA PRESERVATION DE LA COMPETITIVITE ECONOMIQUE DEMEURE UN IMPERATIF DE LA POLITIQUE DE L'ENERGIE

La consommation finale énergétique des entreprises en 2000 a représenté près de 112 Mtep pour un coût d'environ 103 Mds€, soit 43,4% du total de la consommation française d'énergie finale.

La politique énergétique concourt à la politique industrielle en visant à préserver voire à accroître la compétitivité économique. Il s'agit de fournir aux entreprises une énergie en quantité suffisante, adaptée aux différents besoins, à un coût compétitif et prévisible.

La question de la compétitivité se pose avec acuité pour les transports dont la consommation énergétique représente en moyenne 20% du coût de revient, l'industrie dont l'intensité énergétique est de 315 tep/ME de valeur ajoutée (contre 33 dans le tertiaire et 105 dans l'agriculture), en particulier pour certains secteurs intensifs en énergie.

Tableau n° 2 : Intensité et coûts énergétiques des secteurs intensifs

Secteur	Intensité tep/ME de VA.	Coût de l'énergétiques (en%.de.VA*).
Fabrication d'engrais	4572	347,5
Sidérurgie	3044	231,3
Chimie minérale	2027	154,0
Extraction de minerais	1594	121,1
Ciment	1581	120,2
Métaux non ferreux	1561	118,6
Caoutchouc et matières plastiques	1450	110,2

Source: calculs du groupe d'après données INSEE avec un coût moyen estimé de la tep de 760 6 pour l'année 2000

¹ Evaluation du Conseil mondial de l'énergie, réalisée en 2000, avec des hypothèses de croissance économique de 3%/an, d'intensité énergétique diminuant de 4% par an et de croissance de la demande annuelle augmentant à hauteur de 2%.

² Estimation ME/OCDE

³ Source : FNTR., 2001

L'importance de l'énergie dans les coûts intermédiaires des entreprises est renforcée par l'exposition croissante à la concurrence internationale qui constitue une forte incitation à maîtriser l'ensemble des coûts.

I.1.1.3 LE DEVELOPPEMENT DURABLE EST DEvenu UN OBJECTIF A PART ENTIERE DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE

«Le développement durable est un développement qui satisfait les besoins des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire les leurs »¹. Ce concept a été et demeure très controversé dès lors qu'il s'agit de l'appliquer concrètement.

En matière énergétique, le développement durable passe prioritairement par la réduction des gaz à effet de serre, dans le cadre du protocole de Kyoto. Il s'agit plus généralement d'une politique environnementale intégrée qui s'efforce de prendre en compte les externalités négatives, définies comme les coûts que fait supporter un agent aux autres sans les prendre en compte dans ses propres décisions de consommation ou de production².

L'Union européenne et la France ont décidé de maintenir leurs engagements malgré le refus américain de ratifier le protocole de Kyoto, ce qui correspond pour la France à la stabilisation de ses émissions de gaz à effet de serre en 2010 au niveau atteint en 1990. Selon les estimations du Programme National de Lutte contre le Changement Climatique (PNLCC)³, les émissions atteindront 159,6 MteC en 2010, ce qui implique de réduire d'ici là les émissions de gaz à effet de serre de 16,1 MteC.

Des pistes pour atteindre les objectifs assignés à l'UE par le Protocole de Kyoto sont proposées par la Communauté européenne. Ainsi, la «stratégie » visant à intégrer les questions d'environnement dans la politique énergétique, fixe plusieurs objectifs concrets, notamment réduire de 1% par an les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2010, adopter une taxe sur les produits énergétiques en 2002, éliminer les subventions aux combustibles fossiles d'ici 2010, stabiliser à son niveau actuel la part du transport assuré par l'automobile et porter la part des EnR de 6 à 12% de la consommation d'énergies. Pour autant, les décisions tardent à être prises.

La préoccupation du développement durable, manifestée par l'opinion publique, devrait être un élément prégnant de la politique énergétique de demain, d'autant que celle-ci insiste en particulier sur l'application du principe pollueur-payeur (PPP). Le PPP signifie que le pollueur devrait se voir imputer les dépenses relatives aux mesures de prévention et de lutte contre la pollution arrêtées par les pouvoirs publics pour préserver l'environnement. *Le coût de ces mesures devrait être répercuté dans le coût des biens et services qui sont à l'origine de la pollution du fait de leur production et/ou de leur consommation.*

I 1.2 UNE STRATEGIE ENERGETIQUE EUROPEENNE A ETE DEFINIE MALGRE L'ABSENCE D'UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DE L'ENERGIE

Les idées fondant la stratégie énergétique européenne sont proches des objectifs de la politique énergétique française. Dans sa «stratégie visant à intégrer les questions d'environnement dans la politique énergétique », adoptée en décembre 1999 par le Conseil Energie, la Communauté se donne pour but de réfléchir à un système énergétique plus économe,

¹ Rapport de la Commission Brundtland (1987), chargée de préparer le «sommet planète-Terre » de Rio-de-Janeiro.

² Environmentally Related Taxes in OECD Countries issues and strategies, OECD, 2001

³ Adopté en janvier 2000 par le gouvernement français

⁴ Définition selon l'OCDE, in *Recommandation du Conseil sur les principes directeurs relatifs aux aspects économiques des politiques de l'environnement sur le plan international* du 6 mai 1972

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

qui garantit les approvisionnements, reste compétitif, préserve l'environnement et la santé humaine.

Toutefois, il n'existe pas dans les traités de base juridique permettant de fonder une politique énergétique communautaire. Le traité CECA, qui a en outre expiré cette année, et le traité Euratom ne concernent en effet que certains aspects de la problématique énergétique. S'agissant du TCE, il comporte certes de multiples références à l'énergie mais ne donne pas compétence à la Communauté européenne (CE) pour instituer une politique énergétique communautaire: l'article 3 du TCE stipule uniquement que l'action de la CE comporte «des mesures dans les domaines de l'énergie, de la protection de l'environnement et du tourisme».

Dans les faits, cette absence de base juridique spécifique n'empêche pas la CE d'agir en matière énergétique en se fondant sur les bases juridiques d'autres politiques communautaires, comme celles de l'environnement, des transports, de la fiscalité ou du marché intérieur. Les articles les plus souvent utilisés sont alors les articles 95 (rapprochement des législations dans le cadre du marché intérieur), 175 (environnement) et 308 (base juridique subsidiaire permettant à la Communauté d'agir en l'absence de base juridique spécifique lorsqu'une action s'impose). L'opportunité d'insérer dans le TCE une base juridique spécifique à l'énergie fait actuellement l'objet d'une discussion.

La directive électricité du 19/02/1997 et la directive gaz du 10/08/1998 prises sur le fondement de l'article 95, ont consacré l'ouverture progressive des marchés de l'électricité et du gaz. La Commission justifie la libéralisation de ces marchés par leur contribution à la sécurité de l'approvisionnement et à la compétitivité des entreprises.

La réalisation du marché intérieur devrait permettre la baisse des prix, améliorant ainsi la compétitivité économique des entreprises et allégeant la facture énergétique des ménages. La libéralisation devrait en effet accroître la transparence du fonctionnement des marchés du gaz et de l'électricité, attirer de nouveaux fournisseurs sur le marché, ce qui induira à la fois une baisse des prix et une augmentation de la sécurité de l'approvisionnement. Néanmoins la baisse des prix pourrait avoir pour conséquence une augmentation de la consommation d'énergie et provoquer une tension sur les approvisionnements.

Par ailleurs, la CE s'est efforcée d'assurer la sécurité des approvisionnements en adoptant la «Charte de l'énergie» et en concluant un ensemble d'accords, dans le cadre de ses relations extérieures, en particulier avec les ex-pays de l'URSS et du pourtour méditerranéen.

1* Apres-Demain, Y a-t-il une politique énergétique de l'Europe ? D. Ristori, 1999

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

I.2 LA FISCALITE ENERGETIQUE DOIT ETRE EVALUEE AU REGARD DE SES FONDEMENTS THEORIQUES

I.2.1 LES DIFFERENTES FONCTIONS DE LA FISCALITE EN MATIERE DE POLITIQUE ENERGETIQUE

I.2.1.1 LA FISCALITE PERMET A LA PUISSANCE PUBLIQUE DE LEVER DES RESSOURCES

La fiscalité est avant tout utilisée pour prélever les moyens financiers nécessaires à l'action des pouvoirs publics, qu'il s'agisse de l'Etat, des collectivités locales, ou bien de divers organismes chargés de mission de service public et bénéficiaires de taxes parafiscales (à l'exemple de l'Institut Français du Pétrole (IFP)).

La fiscalité assise sur l'énergie bénéficie de la faible élasticité-prix de la demande d'énergie¹. Selon les estimations de l'OCDE en 2001, l'élasticité prix de l'énergie se situerait entre $-0,13$ et $-0,26$ à court terme, et entre $-0,37$ et $-0,46$ à long terme. A court terme, les agents réagissent à la hausse des prix en rationalisant leur consommation. Mais le potentiel de limitation de la consommation est faible. Des hausses de prix imputables à une taxation plus forte sont donc peu susceptibles de réduire significativement la base taxable. Sur le long terme, le renchérissement de l'énergie suscite des innovations technologiques permettant d'améliorer le rendement énergétique, ou le recours à des procédés devenus rentables avec la hausse des prix de l'énergie. Les élasticités calculées à long terme, malgré des différences substantielles d'une source à l'autre, ont donc des valeurs soulignant que la consommation d'énergie finit par s'adapter au renchérissement du prix.

L'élasticité prix dépend par construction du niveau de la fiscalité de départ. Pour obtenir un même effet sur la consommation, il est nécessaire d'augmenter plus fortement la fiscalité dans les pays où le niveau de taxe est déjà élevé. En 2000, pour augmenter le prix de l'essence d'un pour cent aux Etats-Unis il fallait ajouter 3 centimes de fiscalité, contre 6,5 centimes en France.

I.2.1.2 LA FISCALITE ENERGETIQUE PEUT SERVIR A « TARIFER » L'USAGE DES INFRASTRUCTURES PUBLIQUES DE TRANSPORT

La fiscalité permet par ailleurs aux pouvoirs publics de faire payer à l'usager un coût supplémentaire lié à l'utilisation d'un certain nombre d'infrastructures publiques, en particulier des infrastructures routières, aéroportuaires et portuaires.

Dans la mesure où l'usure des infrastructures est liée à la consommation de carburants, en l'absence de moyen de tarification directe comme le seraient des péages, il est pertinent que la taxation couvre le coût des infrastructures routières. Le prélèvement effectué par les pouvoirs publics dans cette perspective représente l'amortissement et l'entretien des infrastructures en cause.

1.2.1.3 LA FISCALITE ENERGETIQUE PERMET LA COUVERTURE DES EXTERNALITES DE LA CONSOMMATION ET DE LA PRODUCTION D'ENERGIE

1.2.1.3.1 L'utilisation d'énergie entraîne pour la collectivité des coûts difficilement évaluables et partiellement supportés par les agents

La production et la consommation d'énergie sont à l'origine de gains de bien-être importants. Elles engendrent aussi des externalités négatives, c'est à dire des nuisances dont les responsables ne subissent pas tous les effets comme les rejets de poussières, les gaz à effet de serre (CO₂, NO_x, SO₂, etc.), les dommages à l'environnement et leurs conséquences sur la santé. En outre la raréfaction des ressources énergétiques épuisables n'est pas reflétée dans leur prix.

¹ Variation de la consommation répondant à une variation unitaire du prix en pour cent.

Ces dommages se traduisent sous forme de coûts sociaux bien plus élevés que le coût privé supporté par le pollueur.

L'évaluation de ces externalités progresse mais pose encore de grandes difficultés méthodologiques car l'impact des nuisances, par exemple sur la santé ou sur la qualité de la vie, se situe hors de la sphère marchande. Les résultats des évaluations dépendent fortement de la méthode adoptée. De nombreuses études existent et aboutissent à des résultats différents comme en matière de transports (voir partie 2).

Méthodes d'évaluation :

Méthode du prix hédoniste: On peut déduire une valorisation des externalités des comportements des consommateurs influencés par la qualité de l'environnement. Les dépenses de protection ou de réparation face à une dégradation de la qualité de l'environnement (par exemple pose de double vitrage) et le prix des biens dont la valeur intègre des caractéristiques de la qualité de l'environnement (par exemple les prix de l'immobilier) sont alors utilisés comme base de valorisation des externalités.

Méthode des coûts du voyage : la valorisation des externalités se fonde sur les coûts de voyage et de séjour consentis par les agents pour bénéficier d'un environnement non-dégradé.

Méthode de préférence déclarée ou contingente: on recourt ici à une interrogation directe des agents économiques pour déterminer le prix qu'ils sont prêt à payer pour une amélioration de l'environnement.

1.2.1.3.2 La fiscalité énergétique est un instrument efficace pour internaliser les externalités liées à la consommation et à la production d'énergie

La fiscalité permet la mise en oeuvre du principe pollueur-payeur. Un moyen de combler l'écart entre le coût privé et le coût social d'un comportement, autrement dit d'internaliser les externalités, est de faire payer aux "pollueurs" ces coûts externes au moyen d'une taxe dite « pigouvienne »¹,

La fiscalité présente deux avantages par rapport à la réglementation une «efficacité statique» et une «efficacité dynamique»². L'« efficacité statique» tient au fait que la fiscalité permet d'obtenir une réduction d'une pollution donnée au meilleur coût pour la collectivité parce qu'elle permet l'égalisation des coûts marginaux de dépollution entre les "pollueurs". Les entreprises qui peuvent dépolluer facilement (c'est-à-dire celles dont le coût marginal de dépollution est initialement faible) vont le faire jusqu'à ce que leur coût marginal de dépollution s'élève³. En revanche, les entreprises pour lesquelles la dépollution n'est possible qu'à un coût très élevé, supérieur par exemple à la taxe, vont la payer complètement. Le recours à une norme identique pour toutes les entreprises conduirait à une répartition très inégale des efforts de dépollution, pouvant amener certaines entreprises à disparaître.

L'efficacité est dynamique car la fiscalité constitue aussi une incitation à une réduction continue de la pollution. Une norme n'encourage pas un acteur économique qui la respecte à aller au-delà de celle-ci, alors qu'un agent, qui paie une taxe sur certaines émissions, est incité à investir et à maîtriser son processus de production pour essayer de diminuer le montant de la taxe auquel il est soumis. C'est dans ce cadre que la fiscalité est parfois regardée comme un moyen de stimuler l'innovation technologique.

La taxe « pigouvienne» est une taxe optimale, qui suppose l'évaluation monétaires des coûts externes. Or ces évaluations (cf supra) sont très sensibles aux hypothèses

1 Arthur Cecil Pigou, The Economics of Welfare, 1920

2 Environmentally Related Taxes in OECD Countries issues and strategies, OECD, 2001

3 le coût marginal de dépollution est supposé croissant: au début il est facile de réduire la pollution mais cela coûte de plus en plus cher.

méthodologiques retenues. La solution pratique peut alors être celle d'une taxe incitative. Une telle taxe a pour effet de renchérir une activité polluante en émettant un signal prix, sans même connaître *a priori* l'évaluation monétaire de l'externalité visée. Elle incite à réduire la nuisance, même si son impact précis n'est pas prévisible. Son taux peut être adapté progressivement pour atteindre un niveau de dépollution donné.

Par ailleurs, les distorsions économiques induites par ce type de fiscalité sont réduites, dans la mesure où elle corrige des défaillances préexistantes du système économique² que sont les externalités.

La fiscalité est un point de passage obligé de la politique énergétique. Elle permet d'adresser un signal prix aux agents économiques, destiné le cas échéant à leur faire supporter le coût social véritable de leurs activités consommatrices d'énergie. La fiscalité concourt en cela à l'efficacité économique globale.

1.2.2 LES CONDITIONS D'EFFICACITE D'UNE FISCALITE ENERGETIQUE

I.2.2.1 LA TAXE N'EST INCITATIVE QUE SI LES AGENTS PEUVENT Y TROUVER UNE ALTERNATIVE

Une taxe incitative doit s'appliquer à l'activité qu'il s'agit de limiter (émission de gaz à effet de serre par exemple) ou à une autre qui s'y rattache directement (consommation d'énergie) si la taxation directe est irréalisable ou trop coûteuse.

La fiscalité n'est réellement incitative que s'il est possible pour les agents d'adopter un comportement alternatif. Ainsi, taxer les carburants pour décourager l'usage systématique de la voiture sans prévoir de développement des transports en commun est certainement peu pertinent, sauf à n'utiliser la fiscalité que dans une perspective budgétaire, ce qui n'est pas illégitime mais ne rentre pas spécifiquement dans le champ de la fiscalité énergétique. Il semble en effet qu'il existe un «triangle d'incompatibilité» entre l'effet incitatif de la taxe, le respect de la compétitivité des entreprises et les contraintes budgétaires.

1.2.2.2 LA TAXE DOIT ETRE SIMPLE, VISIBLE ET NEUTRE

Le dispositif fiscal doit être le plus stable et le plus durable possible. Il faut laisser aux entreprises et aux particuliers le temps de s'adapter au niveau de prix modifié par la fiscalité, ce qui plaide en faveur d'une mise en oeuvre progressive et prévisible de toute augmentation de la fiscalité énergétique. C'est particulièrement vrai si des innovations technologiques sont attendues. La recherche et le développement de nouveaux produits, de nouveaux procédés prend nécessairement du temps.

Le dispositif doit aussi être simple: il importe de limiter les coûts d'application tant pour les assujettis que pour l'administration fiscale au regard des gains attendus. Dans cette perspective, il serait préférable d'utiliser des taxes déjà existantes plutôt que d'ajouter de nouvelles taxes à un système fiscal déjà complexe.

Enfin, le niveau actuel des prélèvements obligatoires rapportés au produit intérieur brut (PIB), 44,7% en 2001, ne permet pas d'envisager une augmentation. Pour en faciliter l'acceptation par les contribuables, toute variation à la hausse de la fiscalité énergétique devrait être compensée à due proportion par la diminution d'un ou de plusieurs autres impôts.

1'On appelle «coût de distorsion» la perte de bien-être économique engendrée par le recours à l'instrument fiscal lorsque, au-delà du prélèvement de revenu, il induit de façon non voulue une modification des choix des agents par rapport à ce que seraient leurs arbitrages entre différents biens si les prix reflétaient seulement les raretés relatives. Cela traduit le fait que les impôts ne sont pas économiquement neutres.

2 « Market failures » dans la littérature économique.

I 3 LA FISCALITE ENERGETIQUE FRANÇAISE PRESENTE UN PROFIL ATYPIQUE DANS LE CONTEXTE EUROPEEN

I.3.1 LA FISCALITE FRANÇAISE EST FORTE SUR LES CARBURANTS ET PLUS MODEREE SUR LES COMBUSTIBLES ET L'ELECTRICITE

1.3.1.1 LA FISCALITE ENERGETIQUE EST UNE RESSOURCE POUR L'ETAT, DES ETABLISSEMENTS PUBLICS ET LES COLLECTIVITES LOCALES

En 1999, la somme des prélèvements relevant de la fiscalité énergétique s'élevait à 26,7 milliards euros. Le secteur des transports est de très loin le principal contributeur compte tenu de l'importance relative des taxes sur les carburants.

Tableau n°3 : Recettes fiscales énergétiques par secteur et par énergie (en M€)

	Electricité	Gaz	Pétrole	Total	
Entreprises	118,3	1 558,3	1 201,0	28776	10,44
Transports	5,5	0,0	22076,0	22081,5	80,14
Ménages	1 033,6	0,0	1 058,0	2 091,4	7,59
Agriculteurs	1,5	23,3	247,9	272,6	0,99
Administration	7,3	89,5	133,4	230,2	0,84
Total	1 166,2	1 671,1	24 716,3	27 553,3	100,00
	4,23	6,06	89,70	100,00	

Source DGEMP - Année 1998

L'Etat est le premier bénéficiaire de cette fiscalité: 25,2 milliards d'euros de recettes fiscales soit **10,5%** de ces recettes totales. Il perçoit notamment la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) s'élevant en 2000 à 24,2 milliards d'euros et représentant 96% des recettes de la fiscalité énergétique perçues par l'Etat.

Les collectivités locales perçoivent pour leur part 1,25 milliards d'euros, soit 2,9% de leurs recettes fiscales. il s'agit essentiellement des prélèvements divers sur l'électricité.

Deux établissements publics bénéficient aussi de la fiscalité énergétique : l'Institut français du pétrole (IFP) et les voies navigables de France (VNF).

Tableau n° 4 : Répartition des recettes fiscales (année 2000)

Tableau n° 4 : Répartition des recettes fiscales (année 2000)

en M€	Etat	Col. Locales	Ets publics	Total
TIPP	24 211,2			
TICGN	154,9			
Taxe hydroélectrique	286,8			
Taxe sur les installations nucléaires de base	126,4			
FACE	274,4			
Taxe locale sur l'électricité		1 250,1		
Taxe sur les pylônes		122,0		
Taxe IFP			190,7	
Taxe VNF			57,9	
Redevance agence de bassin			30,5	
Total	25 175,6	1 250,1	279,1	26 704,8
Total en MF	165 141	8 200	1 831	175 172

Source : Calculs du groupe d'après DGEMP et DTD/ME

1.3.1.2 LA TAXATION DES PRODUITS PETROLIERS EST SURTOUT ELEVEE POUR LES CARBURANTS

La fiscalité énergétique française est fortement concentrée sur les produits pétroliers (près de 90% du total). Ceux-ci sont soumis à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) à laquelle s'ajoute la TVA, droit *ad valorem* proportionnel au prix (19,6%). La TIPP est un mode de taxation relativement simple et ses coûts de gestion sont limités. Elle a été modifiée à l'occasion de la « crise » des carburants de l'automne 2000 par l'introduction d'une TIPP dite « flottante ».

Un dispositif institué en octobre 2000: La « TIPP flottante »

Depuis le 1^{er} octobre 2000, les recettes fiscales prélevées sur les supercarburant, le gazole et le fioul domestique sont lissées. En effet, lors de la hausse des prix du pétrole brut comme celle de l'automne 2000, le produit de la TVA - proportionnel à la valeur du prix brut ajouté de la TIPP - augmente lui aussi. Il fut alors reproché à l'Etat d'en tirer profit. Le mécanisme de la TIPP flottante consiste à compenser les hausses de la TVA liées à la hausse de prix hors taxe des carburants par, une baisse différée de TIPP. Ainsi, les recettes fiscales de l'Etat (TIP + TVA) sont stabilisées et l'impact de la baisse du prix du brut atténué, sous réserve de la répercussion par les entreprises de l'allègement de la fiscalité.

Par ce mécanisme, le taux de la TIPP sont automatiquement abaissés à hauteur du surcroît de TVA consécutif à l'augmentation des prix hors taxe des produits pétroliers ~ lorsque le cours moyen du pétrole brut de référence (Brent) sur les marchés internationaux augmente de plus de 10%. A l'inverse, et suivant ce même mécanisme, les prix des produits pétroliers sont en principe revalorisés lorsque les cours du pétrole brut sont de nouveau orientés à la baisse.

Il existe aussi une taxe parafiscale affectée à l'établissement public Institut Français du Pétrole (IFP) et assise sur l'ensemble des produits pétroliers (hors gazole) et sur le gaz. Elle rapporte environ 190 ME (1,2 MdsF) par an. La suppression des taxes parafiscales, au 1^{er} janvier 2004, prévue par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, amènera à s'interroger sur le mode de financement de cet établissement.

Tableau n° 5 : Montants des taxes hors TVA inscrites en loi des finances 2001

	TIPP + Taxe IFP (en €/hl*)	TIPP + Taxe IFP (en F/hl*)
Supercarburant	63,97	419,62
Supercarburant sans plomb	58,93	386,56
Diesel	39,19	257,07
fioul domestique	5,66	37,13
GPL -- carburant (routier)	5,99	39,29
GPL -- chauffage (butane, propane)	0,00	0,00
FOL < 2%	18,60	122,01
FOL > 2%	25,00	163,99

Source : DGEMP - OE (d'après DIMAH)

(*) En tonnes pour : GPL chauffage, FOL (Fioul lourd), Bitumes, coke.

Les taxes sur l'essence sans plomb sont en France 20% plus élevées que la moyenne communautaire (+13% pour l'essence ordinaire). La fiscalité du GPL en France est en revanche inférieure de 50% à la moyenne communautaire.

Les taxes sur le diesel sont supérieures de 6% à la moyenne communautaire. L'écart de taxation entre le diesel et l'essence est donc particulièrement élevé. La France est, après les Pays-Bas et la Finlande, le 3^{ème} pays de l'Union européenne où l'écart absolu de taxation entre l'essence sans plomb et le diesel est le plus fort: 219 E pour 1000 litres soit 1,43 francs le litre en 2000.

Les fiouls sont en revanche nettement moins taxés en France que dans le reste de l'UE : ~ 60% par rapport à la moyenne communautaire.

I 2.1.3 LA FISCALITE SUR LE GAZ NATUREL EST FAIBLE

Il est nécessaire de distinguer le gaz naturel utilisé comme carburant pour véhicules et comme matière première, du gaz naturel utilisé comme combustible, dans la mesure où la taxation de ce produit est fonction de ses usages. La fiscalité sur le gaz est essentiellement supportée par les entreprises.

Tableau n° 6: Consommation et taxation du gaz par secteur en 1998

	Consommations (Mtep)	Taxation Hors TVA (€/tep)	Recettes (ME)
Entreprises	16,50	94,44	1558,33
Transports	0		
Ménages	13,30	0,00	0,00
Agriculteurs	0,20	94,44	23,32
Administration	0,90	94,44	89,49
Total	30,90	-	1671,15

Source : DGEMP

Le gaz naturel véhicule (GNV) est soumis à la TIPP (8,38 € pour 100 m3) et à une taxe IFP (0,10 E pour 100 m3), soit une taxe totale de 8,48 E pour 100 m3. Le gaz domestique, utilisé par les particuliers, ne supporte aucune taxe hormis la TVA au taux normal de 19,6%.

Les usages industriels du gaz naturel sont faiblement taxés par rapport aux produits pétroliers. La taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN) ainsi qu'une taxe IFP s'appliquent aux consommations de gaz au-delà d'un seuil de 5 GWh par an pour des livraisons de gaz à un même consommateur.

Il existe d'autres impositions relatives au gaz dont l'importance est toutefois très une redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures ou gazeux¹ ainsi qu'une redevance aux communes et départements sur lesquelles se des ouvrages de transport et de distribution de gaz².

L'absence ou la faible taxation du gaz naturel ne constitue pas une pratique isolée en Europe. Six autres pays de l'Union européenne ne taxent pas le gaz naturel: l'Espagne, le Luxembourg, le Portugal, la Grèce, l'Irlande et l'Allemagne. Le Royaume-Uni, qui jusqu'à présent ne taxait pas cette énergie, vient de décider une imposition de 0,15 pence par kWh (0,2ScE/kWh), soit d'un niveau double de la taxation pratiquée en France sur les usages industriels. Les Pays-Bas — bien que principal producteur communautaire- appliquent la plus forte taxation au gaz naturel.

1.3.1.4 LA TAXATION DE L'ELECTRICITE EST MODESTE

La fiscalité de l'électricité est constituée par la somme de 9 taxes en rapport direct avec la production et le transport d'électricité pour un montant total en 2000 milliards d'euros (voir le détail en annexe III). La principale est la taxe locale sur dont le produit, proche de 1,25 MdsC (8 MdsF), va aux collectivités locales (communes et départements).

La part des entreprises dans la consommation totale d'électricité s'élève à 57,6% (voir tableau n°7) mais l'exonération de taxe locale au delà d'un seuil de puissance de 250 kVa

1 Article 31 du code minier

2 Article L233344 du Code Général des Collectivités Territoriales

pour l'électricité à usage industriel limite fortement la fiscalité qui y est attachée. La plus grande part de cette fiscalité est acquittée par les ménages.

Tableau n° 7 : Consommation et taxation de l'électricité par secteur en 1998

	Consommations (Mtep)	Taxation (€/tep)	Recettes (ME)
Entreprises	47,80	2,47	118,30
Transports	2,20		
Ménages	29,30	35,30	1033,60
Agriculteurs	0,60	2,47	1,52
Administration	3,00	2,47	732
Total	82,90	0,00	1166,23

Source: DGEMP

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Les taxes sur l'électricité en France sont inférieures de 35% à la moyenne communautaire. Elles varient beaucoup d'un pays à l'autre: certains pays ne taxent pas l'électricité, d'autres que les Pays-Bas la taxe 8 fois plus que la France.

1.3.1.5 LE CHARBON N'EST PAS TAXE

Le charbon n'est pas taxé en France. Il est globalement peu taxé dans l'Union européenne (10 pays européens ne taxent pas le charbon). Il existait même une subvention budgétaire pour le charbon domestique de 26,68 francs par tonne jusqu'en 1995. L'exonération du charbon s'explique probablement par une persistance de la volonté des pouvoirs publics d'encourager l'industrie nationale d'extraction du charbon, aujourd'hui restreinte (21% de la consommation en 1999) et dont l'extinction est programmée pour 2005.

1.3.1.6 LE CADRE COMMUNAUTAIRE EST LIMITE AUX ACCISES

Afin d'assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, la directive 92/12 du 25 février 1992 relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises fixe le cadre général de la fiscalité indirecte dans l'espace de la CE.

Les accises portant sur les huiles minérales: tous les produits pétroliers (y compris les gaz de pétrole) et tous les dérivés du pétrole (huiles notamment), ont fait l'objet d'une harmonisation mise en oeuvre par deux directives soeurs: l'une concernant les structures des droits d'accises sur les huiles minérales, l'autre concernant le rapprochement des taux.

La 1^{ère} directive 92/81 du 19 octobre 1992 relative aux structures des droits d'accises prévoit, pour le bon fonctionnement du marché intérieur, un ensemble de définitions communes des huiles minérales. Elle détermine plusieurs catégories d'exonérations dans son article 8. L'article 8-4 dispose en particulier que le Conseil peut, à l'unanimité, autoriser des «*exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politiques spécifiques*» sur demande d'un Etat membre. Cette possibilité a été largement utilisée par les Etats membres (110 dérogations fin 1999).

La France disposait ainsi de l'autorisation d'appliquer des taux d'accises différenciés sur le diesel utilisé dans les véhicules utilitaires, ce qui permettait un remboursement de la TIPP en faveur des entreprises de transport de 14 centimes par litre sous un plafond de 25 000 litres par semestre et par véhicule. La décision du Conseil 2001/224/CE du 12 mars 2001 a prorogé cette autorisation jusqu'au 31 décembre 2003, date à laquelle elle prendra définitivement fin. Le projet de loi de finances rectificative pour 2001 comporte à cet égard une réduction du plafond de remboursement par semestre et par véhicule de 25 000 à 20 000 litres.

1 Décision 99/255/CEE du 30 mars 1999

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

La dernière proposition de la Commission en la matière a été rendue publique le 15 novembre 2000. Elle concernait 110 dérogations qui devaient arriver à expiration à la fin 2000. Après de longs débats, le Conseil Economie - Finances (ECOFIN) de février 2001 est parvenu sur ce point à un accord politique, finalement précisé lors du Conseil ECOFIN du 12 mars suivant. Le paquet adopté par le Conseil supprime l'automatisme de la reconduction de certaines dérogations existantes et limite la durée de toutes les dérogations à 6 ans, voire à 2 ans pour trois d'entre elles (celles portant sur le gazole routier au Pays-Bas, France et Italie).

La 2^{ème} directive 92/82 du 19 octobre 1992 fixe les taux minimaux d'accises applicables à chacun des produits couverts. Tous les deux ans, la Commission doit présenter au Conseil un rapport d'examen des taux en vigueur et proposer, le cas échéant, de les modifier. Ces taux n'ont pas été mis à jour depuis 1993.

1.3.2 LES DEPENSES FISCALES, LARGEMENT UTILISEES EN FRANCE, SONT SOUMISES AU RESPECT DES REGLES COMMUNAUTAIRES

1.3.2.1 LA FISCALITE FRANÇAISE RECORTE A DE NOMBREUSES DEPENSES FISCALES DANS LE DOMAINE ENERGETIQUE

Une dépense fiscale s'analyse classiquement comme une disposition législative ou réglementaire entraînant une perte de recette. Il n'a pas été retenu exactement ici la définition utilisée pour la présentation des «bleus» budgétaires qui inclut par exemple, dans les dépenses fiscales le différentiel d'accises entre le supercarburant plombé et sans plomb ou l'exonération de TJPP du kérosène. Les dépenses fiscales ici recensées sont des dispositifs dérogatoires et soumis à conditions de réduction des montants dus aux titres de plusieurs impôts: TIPP, TVA, impôt sur le revenu ou sur les sociétés, taxe professionnelle, etc.

1.3.2.1.1 Les biocarburants bénéficient coûteuses pour l'Etat

Certains carburants élaborés à partir de produits agricoles sont encouragés par une exonération de TIPP plafonnée et contingentée. Ainsi, les esters méthyliques d'huile végétale (EMFIV, essentiellement de colza) bénéficient d'une exonération de TIPP à hauteur de 36,6 E/hl. Ces derniers sont incorporés au gazole et au fioul domestique. L'éthanol-ETBE (fabriqué à partir de blé ou de betterave) bénéficie, pour sa part, d'une exonération de TIPP à hauteur de 50,2 E/hl.

L'allègement de la fiscalité a été introduit dès 1987 pour l'éthanol et 1992 pour les esters. L'ETBE est incorporé aux essences en France selon une proportion variant de 5 à 15%. L'EMHV est mélangé au gazole selon une proportion allant de 5 à 15%. Ces carburants biologiques permettent d'augmenter l'indice d'octane, autrement dit les performances du moteur, sans engendrer de pollution.

Ces exonérations ont un coût élevé pour le budget de l'Etat qui s'élevait à 160,1 millions d'euros en 1999 dont 57,5 millions pour l'éthanol-ETBE 102 millions pour les esters méthyliques. Ce coût budgétaire a été porté à 183 ME pour 2000 et 2001.

La France a développé initialement son système d'exonération de TIPP pour les biocarburants sur la base de l'article 8-2-d) de la directive 81/CEE relative aux droits d'accises sur les huiles minérales qui ouvre la possibilité aux Etats membres d'exonérer ou de réduire le droit d'accise sur les huiles minérales «dans le cadre de projets pilotes visant au développement technologique de produits moins polluants, notamment en ce qui concerne les combustibles provenant de ressources renouvelables». Or, la France a vu son système d'exonération condamné par le Tribunal de Première instance de l'Union Européenne, en septembre 2000. A la suite de la décision de la Commission d'avril 1997 par laquelle elle refuse à la filière ETBE le statut de projet pilote.

1 Arrêt du TPI du 27.09.2000, affaire T-184/97, BP Chemicals contre Commission

texte reconstitué par reconnaissance optique (TANAL)

A la suite de cette annulation, la France et les autres pays ont fondé leurs mesures fiscales dérogatoires sur l'article 84 de la directive 92/81/CEE: décision du Conseil à l'unanimité sur demande d'un Etat membre «pour des raisons de politiques spécifiques».

1.3.2.1.2 Les autres carburants alternatifs sont aussi soutenus fiscalement

Le GPL et GNV font l'objet d'un double soutien fiscal estimé à 23,1 M€. Ils sont en effet encouragés par l'intermédiaire d'une part de taux réduits de TIPP et d'autre part de dépenses fiscales réduisant le coût d'acquisition des équipements utilisant ces carburants.

La TIPP sur le GPL carburant a été ramenée au minimum communautaire autorisé depuis 1999, à savoir 59,91 €/hl en 2001. Il en va de même pour le GNV dont la taxe a également été ramenée au minimum communautaire depuis 1999: 8,38 € (55 F) les 100m3 en 2001.

Description	Coût estimé (millions d'euros)	Date d'institution
a) dépenses fiscales liées aux véhicules		
Crédit d'impôt de 10 000 francs pour l'acquisition d'un véhicule fonctionnant exclusivement ou non au GPL ou qui combine l'énergie électrique ou une autre source d'énergie Le projet de loi de finances pour 2002 propose d'inclure le GNV et de majorer le crédit d'impôt de 50% si l'achat d'un véhicule propre s'accompagne du retrait d'un véhicule immatriculé avant le 1 ^{er} janvier 1992	15	Loi de finances rectificative du 30 décembre 2000
Amortissement exceptionnel des matériels spécifiquement destinés à l'approvisionnement en GPL et en GNV et à la charge des véhicules électriques	non chiffré	NC
Amortissement exceptionnel des véhicules fonctionnant exclusivement ou non au moyen de l'électricité, de GPL ou de GNV ainsi que des batteries et des équipements spécifiques	0,8	NC
b) dépenses fiscales liées aux carburants		
Taux réduit de TIPP pour les butanes ou propanes utilisés comme carburant sous condition d'emploi	7	NC
Taux réduit de TIPP applicable aux émulsions d'eau dans le gazole utilisé sous conditions d'emploi	Non significatif	Loi de finances pour 1999
Remboursement de la TICGN et de la TIPP sur le GPL aux exploitants de transport public et de bennes de ramassage des déchets ménagers dans la limite d'un contingent annuel	0,3	NC
Total	23,1	
Source : Lois de finances.		

1.3.2.1.3 La politique de maîtrise de l'énergie bénéficie de nombreuses dépenses fiscales

Dans le cadre de la politique de maîtrise de l'énergie, un ensemble de dépenses fiscales a été instauré dans l'industrie comme dans l'habitat résidentiel.

Dans l'industrie, trois mesures fiscales ont été prises pour encourager les entreprises à réaliser des économies d'énergie.

Il s'agit d'abord des SOFERGIE¹ qui sont des sociétés financières spécialisées dans le financement «par voie de crédit-bail immobilier et mobilier et sous forme de location simple des installations ou des matériels destinés à économiser l'énergie, à développer les sources d'énergie de remplacement des hydrocarbures».

Le dispositif des amortissements dérogatoires, créé en 1977, a été amélioré par la loi de finances pour 1991. Le projet de loi de finances pour 2002 propose d'étendre le dispositif d'amortissement exceptionnel à tous les équipements destinés à économiser l'énergie et aux équipements de production d'énergies renouvelables acquis avant le 1^{er} janvier 2007,

Enfin, une réduction spécifique de 50% des bases d'imposition de la taxe professionnelle est accordée de plein droit aux matériels destinés à économiser l'énergie ayant fait l'objet d'un amortissement exceptionnel. Cette exonération peut être étendue à 100% sur délibération des collectivités locales concernées. Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit d'assouplir les conditions pour les entreprises souhaitant bénéficier de ce dispositif.

Dans l'habitat résidentiel, les premières incitations fiscales en faveur des économies d'énergie au titre de l'impôt sur le revenu ont été mises en place dès 1974. Ce dispositif se caractérise par une grande instabilité dans ses modalités. De 1974 à 1997, il a connu 15 modifications. Actuellement, il existe un crédit d'impôt de 15% (créé par la loi de finances pour 2000) étendu aux acquisitions de matériaux d'isolation thermique et d'appareil de régulation de chauffage.

1.3.2,2 LES DEPENSES FISCALES EN FAVEUR DES ENTREPRISES SONT AUTORISEES PAR LA COMMISSION EUROPEENNE.

Selon la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes, les mesures de fiscalité négative (réductions et exonérations de taxe) doivent être regardées comme des aides d'Etat au sens de l'article 87 du TCE. A ce titre, elles doivent respecter les règles communautaires s'imposant aux aides d'Etat.

Le principe posé par l'article 87 est celui d'une interdiction des aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources d'Etat «*qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». Mais plusieurs dérogations existent. C'est le cas pour les aides à caractère social octroyées aux consommateurs individuels sous réserve de ne pas être discriminatoires.

Cependant, concernant les entreprises, aucune dérogation n'est acquise et il incombe à la Commission de se prononcer sur chacun des régimes introduits et obligatoirement notifiés (article 88 du TCE) par les Etats membres.

La Commission a récemment redéfini sa doctrine en matière de contrôle des aides étatiques à caractère environnemental dans une communication «Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement» qui concerne toutes les actions en faveur des économies d'énergie et des énergies renouvelables.

Elle a cherché à concilier l'existence d'aides d'Etat nécessaires à la protection de l'environnement et au développement durable avec le fonctionnement concurrentiel du marché intérieur. La Commission considère ainsi que le principe pollueur-payeur et la nécessité pour les entreprises d'internaliser les coûts liés à la protection de l'environnement plaident *a priori* contre l'octroi d'aides aux entreprises. Toutefois en matière énergétique, pour faciliter l'acceptation d'une écotaxe, la Commission admet certaines aides d'Etat, sur une période maximale de 10 ans. La Commission juge également admissibles les mesures d'aide aux énergies renouvelables et à la production combinée de chaleur et d'électricité (cogénération).

1 Créées par l'article 30 de la loi du 15 juillet 1980.

2 Communication du 3 février 2001 remplaçant la communication précédente sur le même thème du 10 mars 1994.

Une distinction est établie entre les aides au fonctionnement pour lesquelles les conditions sont les plus strictes et les aides à l'investissement — qui concernent l'essentiel des dépenses fiscales françaises d'incitation à l'efficacité énergétique - mieux acceptées.

Enfin, les aides d'Etat à la recherche et au développement dans le domaine de l'environnement sont, pour leur part, soumises aux dispositions de l'encadrement des aides communautaires à la R&D du 17 février 1996.

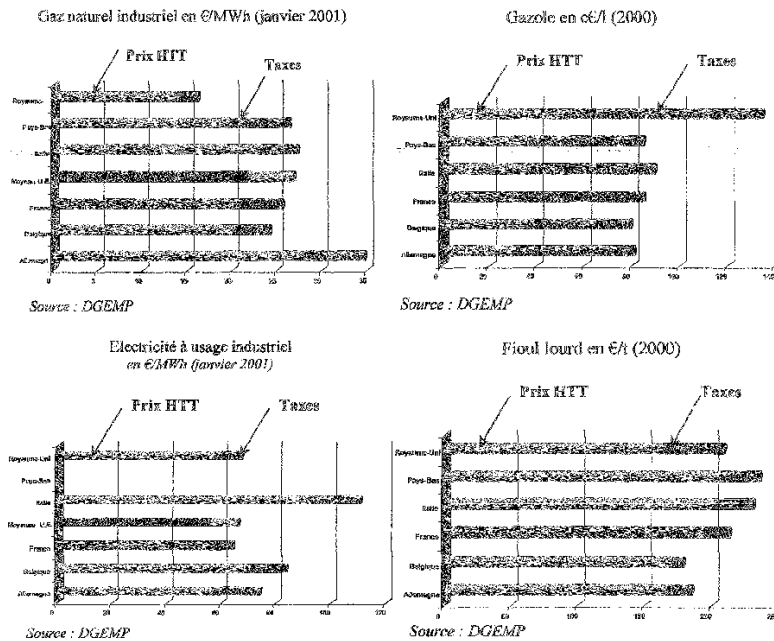
texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

2 FISCALITE CRITIQUE ET POLITIQUE DE L'ENERGIE: UNE ANALYSE CRITIQUE

2.1 L'ARTICULATION ENTRE LA FISCALITE FRANCAISE ACTUELLE ET LES GRANDS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE C ENERGIE DOIT ETRE RENFORCEE

2.1.1 LA FISCALITE ENERGETIQUE PRESERVE GLOBALEMENT LA COMPETITIVITE DES ENTREPRISES

La fiscalité énergétique s'ajoute aux coûts de production des entreprises et pèse sur leur compétitivité prix. Elle doit néanmoins être analysée de manière relative par la comparaison entre les prix hors taxes et taxes incluses des énergies en France et dans les principaux pays concurrents.



La fiscalité énergétique française ne crée pas de compétitivité des entreprises (cf graphiques précédents) : la position hors taxe est identique à celle taxée incluse. Quelque soit l'usage, l'énergie en France sont égaux ou inférieurs à la moyenne de l'UE.

L'horizon concurrentiel pour certains secteurs est d'ores et déjà extra-européen (sidérurgie, aluminium, automobile, etc.). La comparaison pertinente est alors à établir avec certains pays de l'OCDE (Etats-Unis, Canada, Japon) et avec un grand nombre de pays en voie de développement. La situation relative de la France est alors généralement plus défavorable. C'est pourquoi la France a demandé une dérogation aux règles sur les accises. Elle a ainsi obtenu une exonération de droits d'accise sur le fioul lourd utilisé comme combustible dans la production d'alumine dans la région de Gardanne.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

2.1.2 L'APPORT DE LA FISCALITE A LA POLITIQUE DE MAÎTRISE DE L'ENERGIE TEND A S'AFFAIBLIR

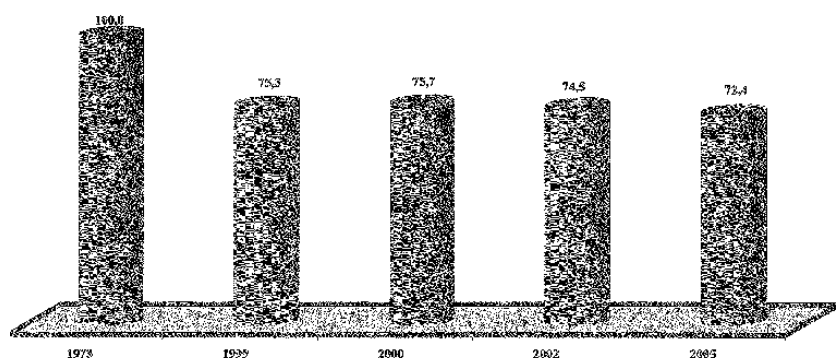
2.1.2.1 LA FISCALITE A PERMIS D'AGIR SUR LE NIVEAU ET LES MODES DE CONSOMMATION D'ENERGIE

2.1.2.1.1 La fiscalité a exercé un effet modérateur sur la demande d'énergie

Les prix élevés de l'énergie ont permis une modération de sa consommation et suscité d'importants gains d'efficacité énergétique. La fiscalité sur les produits pétroliers, développée au lendemain des chocs pétroliers, a été un instrument essentiel de la politique de maîtrise de l'énergie. L'objectif était alors de limiter le dynamisme de la demande interne de produits pétroliers pour limiter la dépendance de l'économie française à leur égard, réduire la «facture pétrolière», et limiter les effets des approvisionnements énergétiques sur la balance des paiements.

Entre 1973 et 2000, l'efficacité énergétique s'est de fait considérablement améliorée et l'intensité énergétique de la croissance a diminué. Le prix élevé de l'énergie, qui n'est pas dû uniquement à la fiscalité, a constitué une forte incitation à la recherche de gains d'efficacité énergétique. Il en a été de même au Royaume-Uni où l'efficacité énergétique moyenne des poids lourds de plus de 33 tonnes a progressé de 13% entre 1993 et 1998 selon une étude du Ministère de l'Environnement. Cette amélioration s'explique par la mise en oeuvre du «road fuel duty escalator», dont l'objet était d'aligner progressivement la taxation du diesel sur celle des autres carburants. Aux Etats-Unis, l'augmentation du prix réel de près de 50% entre 1970 et 1982 s'est accompagnée d'un doublement de l'efficacité énergétique sur la même période. Depuis 1982 en revanche, l'efficacité énergétique a stagné, alors que le prix réel de l'énergie retombait à un niveau inférieur à celui de 1970.

Evolution de l'intensité énergétique en France



Source : ADEME

L'effet à long terme d'une politique de maîtrise de l'énergie peut être considérable: aux Etats-Unis, où la taxation du carburant est près de 6 fois inférieure à celle observée en France, la consommation de carburant routier par véhicule est très supérieure à celle des véhicules européens.

La relative modération de la demande a permis par ailleurs de réduire la progression des émissions de polluants. Le rôle environnemental de la fiscalité énergétique, qui renchérit le prix de produits à l'origine de diverses pollutions, n'est donc pas négligeable.

A l'avenir, la libéralisation des marchés de l'énergie qui devrait conduire à une baisse des prix, risque d'envoyer un signal prix opposé à celui qui est recherché dans le cadre de la politique de maîtrise de l'énergie. Cette nouvelle donne ne remet pas en cause le bien fondé de la libéralisation mais doit être intégrée dans cette politique.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Le prix n'est cependant pas le seul déterminant de la consommation. Les prix élevés des carburants, suite à une imposition forte, ont certes permis d'obtenir un niveau de consommation inférieur à celui qui aurait prévalu en l'absence de taxe. Cependant, ils n'ont pas permis de réduire l'augmentation de la consommation due à la forte croissance du parc.

Paradoxalement les gains en consommation moyenne des carburants, suscités en partie par les niveaux élevés de fiscalité, ont même pu induire une plus grande mobilité. Au kilomètre parcouru, la hausse relative de la fiscalité a été en partie amortie grâce à l'évolution technologique qui permet la réduction des consommations moyennes. Ce constat, ne remet pas en cause l'utilité et l'efficacité de l'instrument fiscal, mais en souligne les limites: le signal prix n'est pas toujours suffisant pour réorienter les comportements.

Tableau n° 9 : consommation des carburants et utilisation de la voiture

	Période de référence	Evolution
Parc de véhicules légers	1973 - 1999	+ 90%
Consommation des carburants (milliers de tonnes)	1973 - 1999	+ 85%
Parcours moyen (Km/an)	1979 - 1999	+ 11%
Consommation moyenne par véhicule léger (l/100 Km)	1975 - 1999	- 22%

Source : DGEMP

2.1.2.1.2 La fiscalité a permis d'orienter la consommation vers les produits énergétiques les plus propres.

Il est plus facile d'orienter le consommateur vers une source d'énergie de préférence à une autre, que d'agir sur son niveau de consommation. Les élasticités prix croisées¹ entre produits énergétiques sont plus fortes que celles de la demande d'énergie.

La fiscalité a pu être efficacement utilisée comme signal capable de modifier les comportements. Ainsi la création d'un taux différencié en 1989 entre le supercarburant plombé et le supercarburant sans plomb a permis une très forte réduction de la consommation du supercarburant plombé dont la part de marché est passée de 82% en 1989 des carburants achetés par les ménages, à 12% en 1999.

En Suède, selon l'Agence de Protection de l'Environnement, un différentiel de qui a été introduit en 1991 entre différents diesels afin de stimuler la consommation des les moins polluants, a conduit à faire passer en moins de 10 ans la part des "diesels de 1 à 85% et à réduire de plus de 75% les émissions de soufre des véhicules diesel.

Dans un marché ouvert comme l'est aujourd'hui celui des produits énergétiques en Europe, la fiscalité reste un outil souple, efficace et capable d'inciter les divers acteurs à des changements de comportement. Il est erroné de considérer que l'instrument fiscal est nécessairement condamné par les faibles élasticités existant en matière de demande d'énergie. Les raisons qui font obstacle à un ajustement de la demande aux variations de prix opposeront des forces équivalentes à d'autres modes d'action, sans que ces derniers bénéficient des propriétés d'efficacité économique de la taxe.

¹ La variation de la demande d'un produit énergétique en cas de variation unitaire du prix d'un autre produit substituable.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

2.1.2.2 LE BILAN DE LA FISCALITE EN TERMES DE MAITRISE DE L'ENERGIE TEND A SE REDUIRE

2.12.2.1 Durant la dernière décennie, la pression fiscale sur l'énergie a peu augmenté hormis sur les carburants

« On doit souligner le contraste entre d'une part la très grande continuité de l'effort public, reconnu nécessaire pour le développement du nucléaire, et de l'effort privé d'investissement des grands producteurs d'énergie fossile et d'autre part conjoncturel de l'impulsion publique en matière de maîtrise de l'énergie » 1

La fiscalité a été largement utilisée comme un moyen de renchérir l'énergie et de rétablir à court terme la balance des paiements compromise après le choc pétrolier. Force est de constater que le volontarisme fiscal d'alors n'a pas résisté au contre-choc pétrolier de 1986. Rapportée au kilogramme équivalent pétrole², la fiscalité moyenne a tout d'abord amplifié l'augmentation des prix de 1973 à 1985 passant de 5,03 à 5,99 francs par kep (+19%). Par la suite, dans le cadre du marché unique, le souci de rapprocher la fiscalité française de la moyenne des fiscalités européennes a conduit à une baisse entre 1988 et 1993, pour atteindre 4,89F/kep.

Certaines fiscalités spécifiques ont aussi été ajustées, amplifiant la baisse des prix des produits pétroliers: le fioul lourd taxé à 75 francs³ la tonne à partir de 1982, puis à 370 francs au 1er janvier 1986, n'était plus taxé qu'à 150 francs la tonne en 1988 ; la taxe sur le fioul domestique passait de 105 francs par hectolitre en 1985 à 78 francs en 1992.

Au cours de la dernière décennie, hormis pour les carburants, la pression fiscale sur les principaux combustibles a augmenté d'environ 10% en francs constants (cf. graphique suivant), mettant à profit l'élévation des taux des accises chez nos voisins à partir de 1993. La fiscalité a diminué de plus de 10% pour l'électricité sur la même période.

Evolution des taxes en francs constants de 1993 (base 100 en 1990)

Toutefois, l'évolution de la fiscalité n'a pas permis de compenser la diminution des prix du pétrole hors taxe intervenue sur la même période. Jusqu'en 1999, à l'exception des carburants, le prix des combustibles et de l'électricité étaient tous très inférieurs à leur niveau du début de la décennie (cf. graphique ci-dessous).

Outre les perturbations du signal prix adressé aux agents, ces fluctuations faussent les calculs de rentabilité de certains investissements économes en énergie, auxquels les entreprises et les particuliers étaient par ailleurs incités par l'intermédiaire de dépenses fiscales.

1 Comme l'indique la DGEMP, www.industrie.gouv.fr

2 Kilogramme équivalent pétrole, soit un millième d'une tonne équivalent pétrole (tep)

3 Toutes les valeurs
ici indiquées en
1993

sont
francs

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Evolution des prix en francs constants de 10993 (indice 100 1990)

L'année 2000 a connu une hausse spectaculaire du prix du pétrole brut qui doit toutefois être relativisée. Les prix toutes taxes comprises ont en effet connu au cours des 20 dernières années des niveaux plus élevés (en francs constants). En France, le prix payé par les automobilistes à la pompe est en moyenne de 6,6 francs le litre en 2000 alors qu'il était de 5,9 francs en 1990 et de 7,3 francs en 1985.

2.1.2.2.2 L'efficacité des dépenses fiscales n'est pas toujours avérée

Une analyse sectorielle fait apparaître un certain nombre de points faibles de l'utilisation de l'instrument fiscal au service de la politique de maîtrise de l'énergie qu'une évaluation régulière des dispositifs aurait permis d'éviter.

Pour l'industrie, trois mesures fiscales anciennes sont concernées: il s'agit des avantages octroyés aux SOFEROJE, d'un régime privilégié d'amortissement et d'un abattement spécifique de 50% sur la base de la taxe professionnelle pour les matériels destinés à économiser de l'énergie. Les activités des SOFERGIE dans le domaine de la maîtrise de l'énergie ont aujourd'hui un volume très réduit et ne présentent aucun caractère original par rapport à celles des organismes financiers classiques. Par ailleurs, à l'exception des SOFERGIE pour lesquelles le coût budgétaire annuel est estimé à 4,6 ME, il n'existe pas d'évaluation du coût fiscal des autres mesures.

La question se pose de savoir s'il convient ou non de maintenir ces avantages fiscaux en notant cependant que leur suppression risquerait d'apparaître comme un signal symbolique de désintérêt de l'Etat pour la maîtrise de l'énergie.

L'exonération partielle de TIPP en faveur des biocarburants (coût annuel de 183 ME en régime de croisière) a permis un développement de leur consommation (de 4100 tonnes en 1992 à 530 000 tonnes en 1999). Il peut apparaître en première analyse un rapprochement des prix hors taxes des biocarburants et des carburants fossiles. L'écart entre les prix de production de ces deux catégories de carburants reste cependant supérieur à 0,30 euro/l, après 10 ans d'efforts. De surcroît, le bilan énergétique des biocarburants est peu satisfaisant:

pour une tep d'EMHV et d'ETBE, il faut respectivement 0,5 et 0,8 tep d'énergie fossile. Le bilan environnemental qui est bon si on considère les émissions de CO₂ évitées est détérioré si on y intègre les pollutions agricoles.

Dans une optique de court terme, le choix du développement de la filière biocarburants au moyen d'un soutien fiscal important, telle que la France le pratique en Europe, est donc discutable au regard de son bilan coût-efficacité. Se pose avec acuité la question des modalités de soutien des biocarburants qui n'ont pas de viabilité économique à ce jour mais

1 Quantité d'énergie consommée pour produire une tep de biocarburants,

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

peuvent constituer une source alternative d'énergie potentiellement intéressante à long terme. Il est pertinent de programmer le développement d'une source d'énergie rentable lorsque les carburants pétroliers seront devenus beaucoup plus chers, au-delà de 40\$/baril environ. Cependant, il n'est pas certain que les biocarburants soient alors la meilleure alternative technique et financière, d'autant que leur montée en puissance se heurtera aux limites des rendements agricoles et de la surface agricole disponible.

La politique actuelle d'aide aux carburants relève davantage d'une *politique* agricole que de la politique énergétique. Le GPL et le GNV bénéficient d'un soutien fiscal plus important encore que les biocarburants.

Tableau n° 10 : Défisicalisation des carburants alternatifs (en F/GJ)

	écart à l'essence	écart au gazole.
Biocarburants	69,3	54,4
GPL	104,7	52,84
GNV	104,2	52,3
<u>Electricité</u>	<u>120</u>	<u>68,1</u>

Source Rapport Boisson, Energie 2010-2020

Certaines aides fiscales à l'investissement ne peuvent exercer qu'une incitation limitée, comme le crédit d'impôt à l'acquisition de véhicules neufs roulant au GPL. L'offre de véhicules de ce type sur le marché français étant particulièrement faible, il est peu probable qu'une part significative des 15 millions d'€ dont ce dispositif est doté pour 2002 soit effectivement consommée.

De plus, le bien fondé de la promotion des carburants alternatifs GPL et GNV n'est pas assuré.

Le soutien des pouvoirs publics au GPL a beaucoup fluctué dans le temps, ce qui a eu pour effet de désorganiser sa distribution durablement et de compromettre son développement, alors même que la défiscalisation actuelle est au maximum de ce que les règles européennes sur les accises permettent.

Le GPL est plus propre que les carburants classiques: il ne contient ni plomb, ni benzène, ni soufre; il émet peu de particules de monoxyde de carbone et d'oxyde d'azote. Un véhicule fonctionnant au GPL émet moins de CO₂ qu'un véhicule essence. Toutefois, il en rejette plus qu'un véhicule diesel équipé des technologies récentes d'injection directe. En outre, en tant que dérivé du pétrole, le GPL ne résout pas le problème de dépendance énergétique de la France. Enfin, les explosions de véhicules au GPL ont diffusé l'idée que ce carburant présentait des problèmes de sécurité.

On peut donc se demander s'il est intéressant de continuer à soutenir une filière qui maintiendrait une dépendance par rapport au pétrole et ne bénéficie pas des améliorations technologiques dont le gazole et l'essence ont profité en raison de l'étroitesse du parc de véhicules au GPL.

Le GNV émet moins de CO₂ et d'oxyde d'azote que les carburants classiques. Il ne rejette ni fumées ni particules. En revanche, sa distribution est très coûteuse, car spécifique, et son stockage en réservoir dans le véhicule très contraignant. C'est pourquoi, en France, il n'y a que 3000 véhicules au GNV en circulation. EDF et GDF possèdent l'intégralité des véhicules légers équipés GNV. Les autres véhicules sont des bus appartenant à des flottes captives.

Tableau n° 11: contribution à l'effet de serre des carburants

Essence*	Gazole injection indirecte	Gazole injection directe	GNV	GPL
100	85	76	72	85

Source: Union routière de France, 2000

* Compte tenu des différences de pouvoir énergétique des carburants (essence base 100)

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

L'impact des incitations à la maîtrise de l'énergie est limité dans le résidentiel et le tertiaire. Des incitations fiscales dans le cadre de l'impôt sur le revenu en faveur de travaux de maîtrise de l'énergie ont été mises en place dès 1974.

En 1974, le montant correspondant à une dépense fiscale équivalant à une moyenne de 700 MF de 1994 sur 20 ans. Mais elle a connu d'importantes fluctuations¹ : 560 millions de francs en 1974 à 1490 MF en 1986 pour revenir à 560 MF en 1992, après le contre-choc pétrolier.

Cette dépense publique importante, non ciblée sur la maîtrise de l'énergie depuis 1987, semble n'avoir qu'un effet très limité compte tenu de la part des dépenses inéluctables et du large éventail des travaux éligibles.

Son impact total sur les investissements d'économie d'énergie est difficilement évaluable en l'état actuel des données collectées. Une part significative des aides fiscales labellisées «maîtrise de l'énergie» semble aujourd'hui davantage relever de politiques de soutien sectoriel au BTP ou de la lutte contre le travail non déclaré.

Les propositions, qui sont parfois évoquées, de recourir à un taux réduit de TVA pour inciter à l'acquisition de certains équipements économes en énergie (appareils de classe énergétique A) doivent être évaluées au cas par cas, mais sont contraintes par les règles communautaires de la TVA.

2.1.3 LA FISCALITE ENERGETIQUE ACTUELLE EST UN INSTRUMENT INSUFFISAMMENT ADAPTE AUX OBJECTIFS DE SECURITE DES APPROVISIONNEMENTS ET DE DEVELOPPEMENT DURABLE

Le taux réduit de TV A est-il l'instrument « à tout faire ? »

Le cadre juridique: la 6ème directive 77/388/CEE du Conseil du 17 mai 1977 qui définit le système commun de la TVA, a été complétée par une directive 92/77/CEE du 19 octobre 1992 qui définit le taux applicables de manière assez souple. Outre le taux normal (entre 15 et 25%), les Etats peuvent appliquer un ou deux taux réduits (plancher à 5%).

Les taux réduits ne peuvent s'appliquer qu'aux biens et services listés dans l'annexe H de la directive de 1992 et, sous certaines conditions, aux fournitures de gaz naturel et d'électricité. S'y ajoutent - pour le régime transitoire — toujours en vigueur- la prorogation de certains taux réduits et super réduits en vigueur au 1^{er} janvier 1991. La modification de l'annexe H. est toujours possible et intervient parfois à la demande d'un Etat membre, mais requiert l'unanimité et n'est donc pas facile à obtenir. La proposition par exemple d'un taux réduit de TVA sur la vente de chaleur produite à partir de bois (ou d'autres EnR comme la géothermie) supposerait une décision unanime du Conseil.

De toute façon, le Conseil des Impôts insiste sur le fait que « le taux réduit n'est pas un instrument de politique économique » car pour un coût budgétaire important, une telle stimulation de la demande ne constitue pas la meilleure solution

2.1.3.1 LA FISCALITE SUR LES CARBURANTS COMPORTE D'IMPORTANTES DEFAUTS

2.1.3.1.1 La fiscalité sur les carburants devrait d'avantage contribuer à couvrir les externalités du secteur des transports

La fiscalité des transports et la fiscalité énergétique sont deux vecteurs d'internalisation des externalités des transports. Cette étude n'examinera pas en tant que telle la fiscalité des transports.

¹ Les valeurs ici indiquées sont en francs 1994.

² Rapport annuel du Conseil des Impôts au Président de la République relatif à la TVA, juin 2001.

L'évaluation des coûts externes dans les transports pose des problèmes méthodologiques. Les transports engendrent des effets externes tels que des accidents, du bruit, de la pollution atmosphérique (émission de particules), des embouteillages et une usure des infrastructures. Les évaluations des externalités qui ont été réalisées sont souvent controversées car elles dépendent très fortement des hypothèses sur lesquelles elles sont construites. Les effets sur la santé générés par le bruit, la pollution et l'insécurité routière sont particulièrement délicats à calculer car ils dépendent de la valorisation de la vie et des taux d'actualisation retenus.

On peut cependant retenir deux barèmes d'évaluation principaux utilisés en France et en Europe : les évaluations fondées sur le rapport du Commissariat au plan présidé par Marcel Boiteux de 1994 actualisé en 2001, et celles qui résultent d'une adaptation à la France par la SNCF, en 1997, de l'étude européenne Infrac-IWW¹. Ce dernier document constitue la base des évaluations des conférences européennes des ministres des transports de 1994, 1998 et 1999 et est repris par l'Agence européenne de l'environnement. Par ailleurs, ExternE, projet financé par la Direction Générale de la Recherche de la Commission, propose aussi sa propre valorisation des externalités. De l'avis des experts qui ont participé à ces études, la prudence s'impose dans la manipulation des chiffres publiés.

Les usagers du réseau routier paient globalement leurs coûts complets. Entre catégories d'usagers, la situation est en revanche plus contrastée. Trois sources d'externalités font l'objet d'une sous-tarification: celles des poids lourds, des véhicules circulant en zone urbaine, et des véhicules diesel.

Tableau n° 12 : coûts externes et recettes du secteur des transports (Mds€)

Poids lourds	Voitures particulières		Total
Coûts	6,92 à 9,21	21,43 à 24,48	28,36 à 34,30
<i>Infras fractures</i>	1,46	2,29	3,75
<i>Congestion</i>	1,37	4,54	5,92
<i>Insécurité</i>	0,63	6,86	7,49
<i>Pollution locale</i>	2,13	4,62	6,75
<i>Effet de serre</i>	0,56	2,36	2,93
<i>Bruit*</i>	0,76 à 3,05	0,76 à 3,81	1,52 à 6,86
Recettes	5,26	24,15	29,41
<i>Péages</i>	1,17	2,96	4,13
<i>TIPP</i>	3,77	18,60	22,36
<i>Taxe à l'assurance</i>	0,09	0,85	0,95
<i>Taxe à l'essieu</i>	0,08	0,00	0,08
<i>Vignette</i>	0,15	1,74	1,89

Source: rapport Brossier: « imputation des charges d'infrastructures routières pour l'année 1997, décembre 1999

Ministère de l'équipement, des transports et du logement
INRETS et Infrac/I WWW

1 'Effets externes des transports, infras AG Zurich et Université de Karlsruhe IWW, 1995.

Evaluation des externalités de la consommation de carburants..

• (les Coûts sont tirés du rapport Brossier: « imputation des charges d'infrastructures routières pour 1 année 1997, décembre 1999, Ministère de l'équipement, des transports et du logement).

Le bruit: c'est la nuisance la plus mal supportée par les populations. Comme l'indique le rapport Boiteux (2001), cette nuisance est double, En premier lieu, le bruit occasionne une gêne. La dernière enquête, qui date de 1981 indiquait que 23% des logements étaient exposés à plus de 65 décibels (seuil de la gêne importante). L'augmentation des trafics notamment de marchandises, a dégradé encore cette situation. En second lieu, des études montrent que le bruit est à l'origine de perturbations du sommeil et de maladies cardio-vasculaires. Le coût social du bruit des transports a été évalué entre 1,5 (INRE TS) et 6,9 Mds€ (Infras/IWWW) 1995

Les émissions de gaz à effet de serre: le transport routier correspond à un quart des émissions de CO₂. Le secteur routier est le seul dans lequel les émissions de CO₂ continuent d'augmenter depuis 1990. L'externalité liée à l'effet de serre dans les transports serait évaluées à 2,93 Mds€ en 1997. Cependant, cette évaluation se fonde sur le taux de taxe envisagé par la Commission européenne dans son projet de directive de 1992, dans lequel la tonne de carbone était estimée à 70 €. On peut s'interroger sur la pertinence d'une évaluation qui se fonde sur le montant d'une taxe définie en 1992, époque où les connaissances sur l'effet de serre étaient embryonnaires.

La pollution de l'air: en l'état actuel des connaissances scientifiques la pollution de l'air a un impact certain sur la santé et constitue un facteur de risque qui précipite le décès chez les personnes fragilisées (enfants, personnes âgées, maladies cardiaques et pulmonaires). En effet les particules émises par les moteurs thermiques provoquent des réactions inflammatoires et certains constituants sont probablement cancérigènes. En outre; les oxydes d'azote participent à la production d'ozone. Les externalités liées à la pollution atmosphérique (air, impact sur la santé, salissure des façades, etc.) sont évaluées à 6,8 Md s€ en 1997.

L'insécurité routière: malgré des progrès notables (division du nombre de décès par 2 en 25 ans pour un trafic double), le bilan français de l'insécurité routière reste mauvais en Europe.

Le coût de insécurité routière se chiffre à 7,5 Mds€ en 1997.

Les embouteillages: d'après les enquêtes d'opinion, il s'agit de l'externalité la moins ressentie par les Français. La vitesse à laquelle ils se déplacent augmente régulièrement. Les congestions « non récurrentes », dues à des incidents ou accidents, sont en revanche plus handicapantes et se multiplient (accidents, perte de chargement). Le coût des embouteillages est évalué à 5,9 Mds€ en 1997...

Les infrastructures routières: le coût d'usage de la route (coût d'entretien et de développement du réseau routier, hors autoroute à péage est évalué 3,8 Mds€ en 1997. Cependant, ce n'est pas une externalité environnementale stricto sensu. Son évaluation pose moins de problèmes méthodologiques. Par ailleurs d'autres externalités liées au développement des infrastructures, ne sont généralement pas prises en compte, à savoir, la désertification des territoires, l'augmentation de la mobilité, le développement du juste, à temps transférant la gestion des stocks de marchandises vers les transporteurs.

1'INRETS, Enquête sur le bruit et les transports, 1986

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Selon le rapport Brossier (cf. tableau supra), les poids lourds paieraient moins de 75% de leurs coûts complets, même si on note une amélioration de l'internalisation puisqu'elle n'était que de 40% en 1990. Ces progrès résultent du recours systématique des poids lourds aux autoroutes lorsqu'elles existent et donc du paiement des péages. Les voitures particulières paieraient beaucoup plus que leurs coûts et subventionneraient en quelque sorte les poids lourds.

En zone urbaine, les montants prélevés sont insuffisants pour assurer une couverture des externalités qui sont plus importantes qu'à la campagne, compte tenu de l'incidence de la congestion, du bruit et de la pollution locale.

Enfin, les véhicules légers utilisant du diesel sont sous-imposés au regard de leurs externalités. Les automobiles diesel acquittent ainsi une TIPP qui est inférieure de 43% (par tonne équivalent pétrole) à celle des automobiles à essence.

Tableau n° 13 : Bilan de la couverture des externalités des transports <Mds€ 1991, soit 6,978 F>

Source: rapport INRETS 1997: les coûts externes de la circulation routière

Bien que non actualisées par manque de données, les proportions du tableau ci-dessus restent valables aujourd'hui et confirment le diagnostic posé.

Le Comité interministériel d'évaluation des politiques publiques (CIME) souligne dans son rapport qu'« une sous-tarification des transports a des effets importants sur la consommation de carburant et sur l'usage des transports publics, car l'élasticité aux prix de la demande de transport est loin d'être négligeable ». Le partage entre modes de transport (ferroviaire, transport en commun) serait en effet sensiblement différent si chaque mode supportait les coûts non marchands qu'il impose à la société. Il n'y a pas eu jusqu'à présent de volonté ferme de mettre un terme à la sous-tarification. Le contre-choc pétrolier (et plus généralement de baisse du prix du pétrole brut) n'ont pas été mis à profit pour mieux internaliser les différentes externalités du transport routier, alors que cela constituait une période où les ajustements de ce type auraient été plus indolores,

2.1.3.1.2 La taxation du diesel apparaît particulièrement insuffisante

Lorsque la vignette automobile existait pour les particuliers, les véhicules diesel bénéficiaient d'un abattement de 30% (introduit dès son institution en 1956). Il pouvait se justifier à l'époque par l'écart de performance qui a aujourd'hui totalement disparu. Le gazole en France et dans de nombreux pays européens bénéficie pourtant toujours d'une taxation moindre par rapport à l'essence.

Cet avantage ne se justifie ni au regard de ses émissions polluantes (aujourd'hui équivalentes à celles de l'essence) et de gaz à effet de serre, ni au regard de son rendement énergétique. En effet, le moteur diesel se caractérise par un meilleur rendement lui conférant un avantage de consommation finale de l'ordre de 10% par rapport à un véhicule à essence.

Comme en outre la production de gazole en raffinerie consomme moins d'énergie que la production d'essence, il serait même possible de considérer - au regard de son bilan énergétique global - que l'avantage du diesel par rapport à l'essence est de l'ordre de 15%. Toutefois, la part croissante du diesel dans les consommations ainsi que le resserrement des normes d'émissions de dioxyde de soufre conduisent les raffineurs à transformer leurs structures

de raffinage de sorte que l'avantage en termes de consommation du diesel peut raisonnablement être estimé à 10%. A ce niveau, compte tenu de l'écart de taxation, la tep économise grâce à la consommation de diesel au lieu d'essence correspond à 6098 E (40 000 F) de pertes fiscales¹ pour la collectivité.

Le faible prix du gazole conduit cependant les propriétaires de véhicules diesel à les utiliser davantage. Selon une étude de l'INRETS, l'accroissement du kilométrage annuel serait de l'ordre de 15% en moyenne, annulant ainsi l'avantage énergétique initial.

Le différentiel de taxation a certainement contribué au fort taux de diésélisation du parc de véhicules français qui est le plus élevé au monde. La part des véhicules diesel est passée de 7,3% du parc en 1979 à 40,2% en 1998. Depuis 2000, les immatriculations nouvelles de véhicules diesel sont supérieures à celles de véhicules essence. Toutefois, les parts de marché des véhicules diesel en 1998 en Allemagne (14,6%), en Italie (10,3%) et en Europe (22%) obligent à la prudence quant à l'effet de ce différentiel. En effet, si la différence de taxation gazole-essence est la même en Europe, à l'exception du Royaume-Uni, la fiscalité n'est peut-être pas l'unique cause de la diésélisation du parc.

En outre, comme il existe une quantité maximale de diesel que le raffinage peut produire à partir d'un volume de pétrole donné, la diésélisation du parc a généré de fortes tensions sur la production de diesel et l'importation de quantités importantes de ce carburant.

Bien qu'il soit difficile d'évaluer précisément les coûts externes de la consommation d'énergie dans les transports routiers, plusieurs conclusions s'imposent:
les coûts externes du gazole sont du même ordre de grandeur que ceux de l'essence, le léger avantage de consommation du gazole ne pouvant servir à justifier l'écart de taxation entre ces deux carburants;
les coûts sociaux du transports sont plus élevés en zone urbaine qu'en zone rurale; les coûts sociaux des poids lourds sont plus élevés que ceux des véhicules légers.

2.1.3.1.3 La quasi-disparition de la vignette a privé les pouvoirs publics d'un instrument de maîtrise des consommations

La taxe différentielle sur les véhicules à moteur appelée communément «vignette» ne constitue pas un impôt assis sur l'énergie en tant que telle. Elle sanctionne la détention d'un véhicule, mais en tenant compte de sa puissance et donc de sa consommation énergétique.

La vignette induisait des coûts de gestion élevés. Pourtant, elle concourait à la maîtrise de l'énergie grâce à la progressivité de son taux qui freinait une montée en gamin trop rapide des véhicules. A cet égard la suppression de la vignette par la loi de finances initiale pour 2001, pour ce qui concerne les personnes physiques (particuliers et entrepreneurs individuels), est critiquable. De plus, la suppression de la vignette est contradictoire avec la nécessité d'une prise de conscience par les consommateurs des coûts sociaux de l'automobile.

Enfin, pour la vignette subsistant sur les véhicules de société, la réduction de 50% du montant de la vignette après 5 ans n'a pas été supprimée² - ce qui subventionne en quelque sorte les véhicules anciens souvent plus polluants et moins économes en carburant

2.1.3.1.4 Les consommations énergétiques des transports aériens et maritimes bénéficient d'avantages peu justifiés

Les compagnies aériennes bénéficient d'une exonération de taxation du kérosène en vertu de la Convention de Chicago. La directive communautaire sur les droits d'accises

¹Rapport du Comité interministériel pour l'évaluation des politiques publiques, sous la direction d'Yves MARTIN.

²Article 1599 I du code général des impôts

reprend cette exemption. Au total, le kérosène est exempté tant pour les vols internationaux que pour les vols intracommunautaires. Cela n'incite pas les compagnies aériennes à investir dans l'efficacité énergétique et partant à réduire le volume des émissions de CO₂ du transport aérien qui, au niveau de l'Union européenne, représente 13% des émissions totales (soit 550 millions de tonnes) en 2000.

Cette même directive exonère aussi de taxe sur le fioul la navigation dans les eaux communautaires. Cet avantage fiscal est justifié, en particulier pour le secteur de la pêche, par le contexte social et économique des entreprises concernées. Il n'empêche que la contribution des produits pétroliers à l'effet de serre et la pollution atmosphérique s'aggravent, d'autant que celle exonération a conduit à ce que les sous-produits dont la vente est impossible dans des secteurs mieux réglementés soient consommés en fait par la navigation. On peut noter qu'il existe même une exonération partielle de TIPP des produits pétroliers destinés à la navigation de plaisance en Corse, sans que les motifs sociaux d'une telle mesure soient évidents. Cette exonération a été reconduite au début de l'année jusqu'au 31 décembre 2006.

2.1.3.1.5 L'instauration d'une TIPP « flottante » risque de déconnecter la demande d'énergie du prix du pétrole brut

Si le système n'est pas appliqué à la hausse, suite à une décision des pouvoirs publics, la TIPP «flottante» n'aura conduit qu'à une baisse de la pression fiscale sur les carburants, donc à créer une moindre incitation à l'efficacité énergétique, et à émettre un message brouillé pour les consommateurs par rapport aux évolutions des prix mondiaux.

Le lissage des évolutions des prix des carburants peut permettre un surcroît d'efficacité économique s'il facilite la formation des anticipations des agents. Encore faut-il qu'il fonctionne avec suffisamment de prévisibilité.

En tout état de cause, un tel dispositif de lissage, s'il n'est pas symétrique, pose le problème du partage de la rente pétrolière. Le dispositif de la TIPP flottante s'oriente vers ce que les pays producteurs de pétrole ont souvent demandé: faire jouer à la fiscalité des pays consommateurs un rôle d'amortisseur des variations des cours du brut. Le Conseil ECOFIN informel de Versailles en septembre 2000, dans le contexte de la « crise » des carburants, avait d'ailleurs déconseillé de réaliser ce type de compensation. On peut craindre en effet une déconnexion entre la demande correspondant à un prix donné du pétrole brut et la demande exprimée par les consommateurs, puisque la demande des consommateurs est supérieure à ce qu'elle aurait été en l'absence d'amortissement.

2.1.3.1.6 La création d'une TIPP régionale est difficile à envisager

Selon la Commission Mauroy sur l'avenir de la décentralisation, le mode de financement des collectivités locales n'est plus adapté à leurs compétences actuelles. Les impôts locaux, principalement les quatre «vieilles », sont critiqués pour leurs bases archaïques, peu dynamiques et peu en rapport avec les missions qu'elles ont à mener (action sociale, éducation, infrastructures, etc.). La Commission se prononce en faveur d'une spécialisation de l'impôt local par niveau de collectivité.

La réflexion s'oriente aujourd'hui vers le développement d'une nouvelle fiscalité régionale assise sur l'énergie. Cette nouvelle fiscalité pourrait être constituée principalement d'une TIPP régionale et de l'affectation à la région de la taxe locale sur l'électricité. La TIPP régionale serait un impôt additionnel sur la même assiette et dont le taux serait fixé par les régions. Dans le cadre des réflexions en cours, d'autres taxes régionales sur les combustibles fossiles et les énergies renouvelables pourraient également être instituées.

Cette proposition présente l'avantage d'établir un lien entre la consommation de carburants et l'aménagement et l'entretien du réseau routier national cofinancés par les régions dans le cadre des contrats de plan

texte reconstitué par reconnaissance optique des caractères

Le remplacement de la part régionale des « quatre vieilles » par cette nouvelle fiscalité énergétique impliquerait d'importants transferts financiers. Il faudrait compenser la perte de 4,7 Mds€ de recettes fiscales. L'affectation à la région de la taxe locale sur l'électricité rapporterait 1,2 Mds€, sans coûts de gestion supplémentaires. Il resterait pour maintenir le niveau des recettes fiscales directes des régions à trouver 3,5 Mds€. Rapporté au produit actuel de la TIPP (24,2 Mds€, cette somme représente une augmentation de 14,5% soit 8,5 cf de hausse du prix du supercarburant sans plomb (56 centimes de francs), sauf à ce que la TIPP nationale baisse pour compenser intégralement cette hausse.

L'inégale répartition des stockages de carburant et donc du produit de la TIPP sur le territoire (l'Île-de-France représente 13% des recettes TIPP, Rhône Alpes 11% et PACA 8%) entraînerait de grandes différences de revenu fiscal entre les régions que seul un mécanisme de péréquation permettrait de corriger. Enfin, il pourrait résulter de cette inégale répartition des différences de taux entre régions limitrophes, qui fausseraient la concurrence entre les stations services.

Ce projet de fiscalité énergétique régionale pose le problème du niveau pertinent de la conduite de la politique énergétique et du rôle que les collectivités locales peuvent y jouer. La politique énergétique nécessite des choix globaux, difficilement conciliables avec une forte décentralisation. Seul un encadrement des taux par la loi permettrait de préserver signal prix cohérent sur tout le territoire, alors même que le besoin d'une harmonisation européenne se fait déjà sentir.

2.1.3.2 LA TAXATION DES COMBUSTIBLES EST PERFECTIBLE

2.1.3.2.1 L'absence de taxation du charbon n'est pas justifiée au regard des conséquences environnementales de sa consommation.

Le charbon, énergie la plus riche en carbone et importée à plus de 75%, ne fait l'objet d'aucune taxation. Or, même si les techniques les plus récentes de combustion, le « dit fluidisé circulant » par exemple, laissent espérer une amélioration du bilan environnemental du charbon, l'extraction (poussières), le stockage (pollution des eaux) et la combustion (CO₂, NOx, SO₂) demeurent très polluants.

La production au niveau national est de plus en plus restreinte: en 1999, 5,7 Mtep sur une consommation de 23,7 Mtep, ce qui implique que le charbon consommé est de plus en plus importé (Afrique du Sud (28%), Australie (24%), Etats-Unis (16%), Pologne (4%).

Cette absence de taxation s'explique certainement par une survivance historique: la volonté étatique d'encourager l'industrie nationale d'extraction du charbon qui se poursuit encore notamment en Lorraine et à Gardanne jusqu'à l'horizon 2005. Toutefois, elle revient à promouvoir le charbon au détriment d'autres énergies plus propres, comme l'électricité.

La teneur en carbone du charbon, ajoutée au taux élevé de ses importations (76%) devrait être pris en compte par la fiscalité énergétique. Pour des raisons de sécurité des approvisionnements, il conviendra toutefois de ne pas compromettre l'avenir de cette énergie dont les réserves au niveau mondial sont considérables.

2.1.3.2.2 La faible taxation du gaz naturel ne répond pas à l'objectif de lutte contre l'effet de serre et pourrait accentuer la dépendance énergétique française

Le gaz naturel bénéficie, quelques soient ses usages, d'une fiscalité avantageuse: il est totalement exonéré pour ses usages domestiques et peu taxé pour ses usages industriels. Cette quasi absence de taxation a elle aussi une origine historique. La France a en effet été un producteur de gaz naturel relativement important (site de Lacq dans les Pyrénées Atlantiques), même si les approvisionnements nationaux n'ont jamais représenté plus du tiers de la consommation.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

L'élément déterminant a été, et demeure, la volonté de diversification. La faible taxation du gaz vise à encourager le développement d'une énergie alternative au pétrole et au nucléaire.

Il importe de prendre en considération plusieurs éléments pour juger du niveau d'adaptation de la fiscalité aux objectifs de la politique énergétique. Les coûts externes liés à la consommation de gaz, voire à son stockage, sont relativement faibles. La seule nuisance importante tient au fait que le gaz naturel libère, lorsqu'il se consume, du CO₂, même si son contenu en carbone est relativement faible: 56 grammes par kWh contre 71 pour le fioul lourd et 96 pour le charbon. La production d'électricité par le cycle combiné à gaz (qui permet un rendement supérieur) présente un net avantage en termes d'émissions de CO₂ par rapport aux autres solutions thermiques (cf tableau *infra*).

Tableau n° 14 : Emissions de carbone par technique de production d'électricité

Techniques de production	Emissions (en gec/kWh)
Thermique charbon	240 à 275
Thermique fioul	175 à 205
Nucléaire	0
Hydraulique	0
Cycle combiné gaz	100
Eolien	0

Source: MIES

Les émissions de CO₂ justifieraient que, dans l'hypothèse d'une taxe sur le contenu en carbone, le gaz soit imposé. C'est l'option retenue par la Commission dans son projet de directive de 1992 (revu en 1995), C'était également celle choisie par la France dans son projet d'extension de la TOAP aux consommations d'énergie, au taux retenu de 2 € par MWh, (25,7 E/tep) contre 37,5 E pour les fiouls lourds ou 43 f pour la houille.

Enfin, le signal prix résultant de l'absence de taxation est peu conforme à la rareté relative de cette source d'énergie. Selon les *scenarii* d'évolution à 20 ans, la demande de gaz naturel constituera une part croissante dans le bilan énergétique français. Or, l'approvisionnement dépendra plus largement de la demande mondiale où la part du gaz passera de 22% en 1995 à 30% en 2020,

Le développement du gaz sera d'autant plus fort qu'une taxe sur le contenu en carbone aura été mise en oeuvre par un grand nombre de pays —voire au niveau communautaire. Une telle disposition aurait alors pour effet d'avantager le gaz par rapport aux autres énergies fossiles, Le renoncement de l'Allemagne au nucléaire, s'il se confirmait et s'il était suivi par d'autres, contribuerait aussi à renforcer la hausse de la demande de gaz.

Il existe cependant une capacité forte de réponse et donc peu de problème en volume, même si des hausses de prix sont prévisibles à horizon d'une vingtaine d'années.

Le seul risque résiduel peut tenir à l'instabilité politique des fournisseurs parmi lesquels figurent la Russie, l'Algérie et le Moyen Orient, Jusqu'à présent, aucune rupture d'approvisionnement n'a résulté des tensions politiques existantes,

En définitive, la taxation du gaz naturel ne se justifierait dans l'immédiat que dans la perspective de la lutte contre les gaz à effet de serre, où il conviendrait que le contenu en carbone du gaz soit reflété dans les prix de cette énergie. A plus long terme, il importe certainement de demeurer vigilant et de ne pas exclure le recours limité à la fiscalité afin d'assurer que le prix du gaz naturel renvoie un signal de rareté et d'incitation à l'efficacité énergétique.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

2.1.3.3 LA FISCALITE DE L'ELECTRICITE RESTE EXCESSIVEMENT GUIDEE PAR DES CONSIDERATIONS EXTERIEURES A LA POLITIQUE DE L' ENERGIE

2.1.3.3.1 L'imposition de l'hydroélectricité est dépourvue de justification forte

L'imposition de l'hydroélectricité est lourde pour les électriciens (elle représentait par exemple 42% des charges supportées par la CNR¹ en 2000). De plus, le niveau de la taxe varie fortement d'une année sur l'autre, à hauteur de plusieurs centaines de millions de francs.

Les justifications d'une telle taxation font défaut, d'autant que la France s'est fixé comme objectif de développer les énergies renouvelables, Seule la facilité de taxation de l'hydroélectricité (régularité, rentabilité) peut expliquer le fort niveau de taxation actuel,

Or, cette énergie remplit de manière satisfaisante tous les objectifs de la politique énergétique: produite en France, elle participe à la sécurité des approvisionnements; c'est la seule énergie renouvelable compétitive; elle n'émet pas de CO₂. La production d'hydroélectricité génère toutefois des nuisances écologiques. Mais ces externalités sont - au moins en partie - intégrées à la redevance payée en contrepartie de la concession et des travaux d'aménagement réalisés.

2.1.3.3.2 La fiscalité électrique locale doit faire l'objet d'un encadrement strict au niveau national

La fiscalité locale sur l'électricité est pour les communes et départements une ressource importante par son montant (près de 1,2 milliards d'E au total en 2000) mais aussi par sa participation à l'autonomie fiscale des collectivités locales qui déterminent les taux effectifs de cette imposition.

La taxation de l'électricité en France, dont la fiscalité locale est la principale composante, reste relativement modérée (35% inférieure à la moyenne communautaire en 2000) en comparaison des niveaux atteints dans des pays comme l'Italie ou le Danemark. Ce niveau de taxation résulte notamment d'un encadrement strict par la loi fiscale: la part locale ne peut excéder 4% de l'assiette pour le département et 8% pour les communes.

Ce niveau de taxation apparaît compatible avec les qualités environnementales et économiques de la production électrique nationale, qui demeure jusqu'à présent le principal fournisseur des consommations électriques domestiques et industrielles françaises.

Mais la maîtrise de paramètres clés (comme les taux) applicables à une énergie aussi stratégique que l'électricité devrait être au moins nationale voire communautaire. Les enjeux environnementaux, de sécurité des approvisionnements et de compétitivité ne sont pas des enjeux locaux, même s'il est souhaitable que les acteurs locaux soient associés, dans le cadre de schémas collectif de service par exemple.

Le renforcement de l'autonomie fiscale, telle qu'envisagée dans les projets de régionalisation de la fiscalité énergétique, ne semble possible que si elle s'accompagne au minimum du maintien d'un encadrement très strict des taux applicables.

¹ Compagnie Nationale du Rhône, deuxième producteur français d'électricité.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

La fiscalité des énergies (pétrole, pétrole, gaz, charbon) a augmenté les coûts de production et a donc été transférée sur la base de la consommation et des consommateurs. Il est essentiel que les signaux prix envoyés par l'intermédiaire de la fiscalité soient cohérents entre eux et qu'ils respectent les objectifs des politiques avec lesquelles la fiscalité interfère: politiques de l'énergie, de l'environnement et des transports.

En France il existe des points critiques où la fiscalité n'apparaît pas articulée de manière cohérente avec les principaux objectifs de la politique énergétique:

- ~ taxation de l'hydroélectricité au regard du développement des énergies renouvelables;
- ~ non-taxation du charbon au regard des qualités environnementales de ce combustible,
- ~ très faible taxation du gaz naturel au regard de la lutte contre l'effet de serre,

Certaines dépenses fiscales semblent par ailleurs présenter un coût-efficacité limité à l'instar des biocarburants, alors que certains gisements comme les biocombustibles bénéficient de soutiens restreints eu égard à leur potentiel.

A la lumière de ces analyses, un «toiletage» limité de la fiscalité française peut donc apparaître nécessaire pour s'assurer que la fiscalité continue de traduire effectivement dans le signal prix envoyé aux agents les priorités de long terme de la politique de l'énergie.

2.1.3.4 L'ECHEC DU PROJET D'ECOTAXE A PRIVE LA FRANCE D'UN MOYEN DE LUTTE IMPORTANT CONTRE L'EFFET DE SERRE

2.1.3.4.1 Un dispositif fiscal incitatif complexe...

En mai 1999, le gouvernement avait annoncé sa décision d'étendre la taxe générale sur les activités polluantes (TOAP), qui venait d'être instituée par la loi de finances, aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises à compter du 1^{er} janvier 2001. L'objectif de l'écotaxe, tel qu'il ressort de l'exposé des motifs de la disposition, était de « renforcer la lutte contre l'effet de serre, dans le cadre de nos engagements internationaux, et de mieux inciter les entreprises à maîtriser leur énergie ».

La taxation du carbone par la TG-AP « énergie » devait contribuer à réduire les émissions françaises de gaz à effet de serre de 6,7 Mtec, sur les 16,1 Mtec correspondant à l'objectif total de réduction, selon le PNLCC.

Devaient être taxées les consommations des entreprises représentant plus de 100 tep par an. Les activités agricoles, sylvicoles, piscicoles et halieutiques, le secteur des transports, les administrations ainsi que l'usage de produits énergétiques en tant que matière première, et les particuliers, devaient en être exonérés, Environ 40 000 entreprises étaient concernées par la TOM sur un total (hors agriculture) de 2 800 000 entreprises.

Tableau n° 15 :

Tableau n° 15 : les taux de la TGAP énergie :		
	Taux en FRF	Taux en €
Fioul HTS	22 cF/litre	33,54 €/ 1000 litres
Fioul BTS	22 cF/litre	33,54 €/ 1000 litres
Fioul domestique	18,9 cF/litre	28,81 €/ 1000 litres
Charbon	174 F/tonne	26,53 €/ tonne
GPL chauffage	208 F/tonne	31,71 €/ tonne
Gaz naturel	1,3 cF/kWh	1,98 €/ MWh
Electricité	1,3 cF/kWh	1,98 €/ MWh

Source : DLF, 2000

. L'électricité devait être taxée forfaitairement à la consommation.

Pour certaines entreprises et secteurs d'activité intensifs en énergie, il a été décidé d'adopter un régime d'imposition destiné à préserver leur compétitivité. Au-dessus d'un seuil de consommation de 50 tep par million de francs de valeur ajoutée, des accords de réduction d'émission sur 5 ans devaient être négociés. Ce dispositif devait intégrer, le moment venu, la possibilité pour les industries de participer à des échanges de crédits d'émission.

Pour les entreprises qui auraient contracté avec l'administration en 2001 des engagements de réduction, la taxe ne devait porter à partir de 2002 que sur les consommations dépassant les objectifs fixés. En attendant, la passation de ces accords, les entreprises étaient taxées, dès 2001, sur l'écart entre leur consommation annuelle et une part forfaitaire de leur consommation de l'année 2000 correspondant à un abattement à la base¹.

Le barème d'imposition, les exonérations et les mesures spécifiques d'atténuation de la taxe, introduisaient une grande complexité dans le dispositif. Au final, les deux tiers des émissions de dioxyde de carbone étaient exonérés, alors que l'électricité hydraulique et nucléaire était taxée.

2.1.3.4.2 ...jugé contraire au principe d'égalité devant l'impôt

Le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution la TOM> «énergie»². Il a jugé que cette norme fiscale incitative, à finalité écologique, méconnaissait le principe d'égalité devant l'impôt, dans la mesure où les dérogations consenties n'étaient pas conformes à l'objectif de la loi.

Le Conseil constitutionnel a considéré la lutte contre l'effet de serre comme l'unique objectif de la loi. Or il a relevé que les modalités d'abattements pouvaient conduire à ce qu'une entreprise soit taxée plus lourdement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle émettait moins de CO₂. De plus l'électricité était taxée, alors que sa consommation contribue, par substitution à celle d'énergies fossiles, à lutter contre l'effet de serre.

Le Conseil d'Etat avait déjà rendu un avis négatif le 9 novembre 2000 sur l'article du projet de loi de finances rectificative concernant la TOM> en soulevant trois moyens dont deux furent finalement repris par le Conseil constitutionnel. Le Conseil d'Etat signalait également une contradiction possible entre l'objet de la taxe et l'exonération de plusieurs secteurs d'activité (agriculture, transports) et des ménages. Une telle différence de traitement pouvait constituer une atteinte supplémentaire au principe d'égalité devant l'impôt.

2.2 EN L'ABSENCE D'HARMONISATION FISCALE EUROPEENNE, PLUSIEURS PAYS ONT ADOPTE DES ECOTAXES

2.2.1 L'EFFICACITE DE LA FISCALITE EUROPEENNE EST PENALISEE PAR UNE INSUFFISANTE HARMONISATION

2.2.1.1 LES PRODUITS ENERGETIQUES SONT SOUMIS A DES IMPOSITIONS ELEVEES MAIS S'EXERÇANT DE FAÇON DISPARATE

2.2.1.1.1 Il existe des disparités fiscales significatives entre Etats membres

Les causes des différences des niveaux de taxation de l'énergie sont multiples. Les disparités dépendent de la priorité que l'on assigne à la fiscalité: soit un objectif budgétaire, soit le développement d'avantages concurrentiels sectoriels, soit encore des considérations environnementales, sociales ou régionales.

Les différentes composantes du prix final des produits énergétiques (TVA, droits d'accises, taxes et redevances dédiées) sont en eux-mêmes à l'origine de fortes disparités. Pour

¹ Entre 50 et 100 tep/MF: 50%, entre 100 et 200 tep/MF: 80%, entre 200 et 400 tep/ME: 90%, au-delà de 400 tep/MF 95%

² Décision 2000441 DC du 28 décembre 2000.

les taxes et redevances dédiées, l'hétérogénéité est la plus grande, mais elle est également importante pour les accises et la TVA, alors même que ces impositions indirectes sont encadrées au niveau communautaire.

2.2.1.1.2 Les disparités en matière d'accises sont fortes

La directive 92/81/CEE du 19 octobre 1992 détermine ce es des règles communes en matière de taxation des produits pétroliers mais autorise un grand nombre de dérogations, que les Etats membres ont mis à profit (cf. exemple de la France en annexe).

La quasi-absence d'harmonisation conduit à de fortes distorsions de concurrence entre Etats membres, Les transporteurs routiers européens réalisent par exemple des économies sur leur budget carburant en évitant d'en acheter dans les pays où les prix sont élevés, Depuis 1995, la quantité maximale que peut emporter un poids lourd est de 1500 litres, ce qui correspond à une autonomie de 5000 km environ. Avec ces réservoirs, les transporteurs transfrontaliers pratiquent une «optimisation fiscale », défavorable aux territoires traversés qui supportent les nuisances sans recevoir de contrepartie.

La situation en matière d'accises est également assez préoccupante dans les pays d'Europe centrale et orientale. Certes, les pays candidats ont mis en place des droits d'accises sur les carburants, Mais, au début de l'année 2000, seules la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie possédaient des taux compatibles avec les minima européens sur l'essence sans plomb. Seules la Hongrie et la Slovaquie présentaient des taux compatibles avec les minima sur le diesel,

2.2.1.1.3 Les disparités des taux de TVA compliquent l'harmonisation de la fiscalité énergétique

La 6ème directive prévoit que tous les produits énergétiques sont soumis au taux normal minimum de 15%. Seuls le gaz et l'électricité peuvent se voir appliquer un taux réduit, La situation réelle est donc très complexe (cf. tableau n°) et ne permet pas d'envoyer un signal prix cohérent pour le gaz naturel et l'électricité au niveau européen.

Tableau n° 16 : les taux de TVA dans les Etats membres, 2000 (en%)

	TV A.. taux normal	TVA... sur le gaz. naturel..	TVA sur l'électricité
Autriche	20,0	20,0	20,0
Belgique	21,0	21,0	21,0
Danemark	25,0	25,0	25,0
Finlande	25,0	25,0	25,0
France	19,6	19,6	19,6,0
Allemagne	16,0	16,0	16,0
Grèce	18,0	8,0	8,0
Irlande	21,0	12,5	12,5,0
Italie	20,0	10,0	10,0
Luxembourg	15,0	6,0	6,0
Pays-Bas	17,5	17,5	17,5,0
Portugal	17,0	17,0	5,0
Espagne	16,0	16,0	16,0
Suède	25,0	25,0	25,0
Royaume-Uni	17,5	5,0	5,0

Source: Commission, 2001

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

2.2.1.2 LA PROPOSITION DE DIRECTIVE INSTAURANT UNE TAXE SUR LES EMISSIONS DE CO2 ET SUR L'ENERGIE DU 27 MAI 1992 EST COMPROMISE

Dans le droit fil du sommet de la Terre de Rio et la prise de conscience du risque d'effet de serre, un premier projet de directive proposait d'instaurer une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et sur l'énergie. Il s'agissait de taxer le charbon, le gaz, les huiles minérales, les alcools et l'électricité de source hydroélectrique et nucléaire. L'imposition était assise pour 50% sur le contenu en carbone et pour 50% sur la valeur énergétique. Cette taxation ne concernait pas les énergies renouvelables (autres que l'hydroélectricité) et avait vocation à s'ajouter aux accises nationales existantes. Des exonérations pour les industries intensives en énergie étaient prévues. La mise en place d'aides d'Etat destinées à encourager les investissements qui permettent d'économiser l'énergie ou de réduire les émissions de gaz à effet de serre étaient autorisées.

Après déjà plusieurs années de négociation et à la demande du Conseil européen d'Essen, la Commission a revu la proposition initiale pour permettre aux Etats membres qui le souhaitaient d'appliquer une taxe CO₂/énergie sur la base de paramètres communs. Elle prévoyait une période de transition jusqu'au 1er janvier 2000, au cours de laquelle une latitude était laissée aux Etats membres pour déterminer les taux de la taxe. Les Etats membres souhaitant appliquer la directive, devaient le faire dans le cadre de la structure harmonisée, en respectant des règles communes. La portée de la directive était par ailleurs singulièrement réduite par l'introduction, à la demande de certains Etats membres, d'un dispositif subordonnant la mise en oeuvre du projet à l'entrée en vigueur d'une taxe similaire ou de mesures d'effet financier équivalent dans d'autres pays de l'OCDE. Les Etats membres étaient enfin susceptibles d'être autorisés — à l'unanimité du Conseil- à suspendre l'application de la directive au raison de problèmes économiques.

L'adoption de mesures d'harmonisation fiscale se faisant à l'unanimité, la réticence de certains Etats membres a conduit au blocage définitif du texte depuis 1997. Si le texte n'est pas officiellement retiré par la Commission, on peut le considérer comme abandonné

au profit d'une part d'un autre projet fiscal (cadre général de taxation des produits énergétiques dans une perspective de marché intérieur), et d'autre part d'un projet de système de permis d'émission.

2.2.1.3 LA PROPOSITION DE DIRECTIVE INSTAURANT UN CADRE GENERAL DE TAXATION DES PRODUITS ENERGETIQUES DE 1997 SEMBLE DURABLEMENT BLOQUEE

La proposition de directive consiste à élargir l'harmonisation fiscale, existant pour les huiles minérales, aux autres produits énergétiques (gaz naturel, charbon et électricité) et à fixer des taux minima de taxation. La proposition de directive prévoit d'imposer une taxe sur l'électricité elle-même (taxe sur l'« extrant »). La faculté est laissée aux Etats membres d'ajouter une taxe sur les « intrants » (c'est-à-dire les énergies primaires), sans être tenus de respecter les taux de taxation minimum fixés par la directive.

Le projet de directive vise également à relever les taux sur les huiles minérales, qui n'ont jamais été revalorisés depuis le 1er janvier 1993. La directive exonère toutefois les énergies "process²" et les "intrants³" de la production électrique.

Des allègements et exonérations de taxe peuvent être accordés par les Etats membres aux entreprises grandes consommatrices d'énergie, afin de ne pas générer de

1 Proposition de directive révisée du 10 mai 1995.

2 Energies utilisées autrement que comme carburant ou combustible, principalement pour la réduction chimique, et dans des procédés métallurgiques et d'électrolyse.

3 Taxation des produits énergétiques utilisés pour la production d'électricité.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

distorsions de concurrence, Cependant, ces dérogations doivent respecter les règles communautaires sur les aides d'Etat.

Les Etats membres sont invités à taxer les produits énergétiques en évitant d'augmenter le niveau global des prélèvements obligatoires, notamment en diminuant les charges pesant sur les revenus du travail.

Lors des discussions, l'opposition la plus forte est venue de l'Espagne, de l'Irlande, du Portugal et de la Grèce. L'Espagne considère que l'augmentation des taux d'imposition de manière uniforme pour tous les pays, ne prend pas en compte la contribution à la pollution de chaque pays. En outre, elle dénonce le danger inflationniste d'une augmentation des prix de l'énergie par l'intermédiaire de la taxation. D'une manière générale, l'Espagne se montre réticente à l'égard du principe pollueur-payeur, préférant recourir au couple réglementation/sanction. L'adoption de la directive devant se faire à l'unanimité, un accord n'a donc toujours pas été trouvé à ce stade, malgré les efforts de la Présidence allemande, dont le compromis consistait à instituer une période transitoire à taux zéro, et de la Présidence suédoise qui proposait de régler d'abord les questions d'assiette de la taxe, en repoussant à plus tard celle des taux. Les pays jusqu'alors réticents ont accepté de poursuivre les discussions sur cette base.

Le coût de la «non Europe» apparaît singulièrement élevé. L'hétérogénéité des fiscalités des Etats membres limite les marges de manœuvre des politiques énergétiques nationales. La règle de l'unanimité en matière fiscale constitue un obstacle considérable à tout projet d'harmonisation. L'élargissement compliquera encore la prise de décision communautaire, Les politiques nationales de l'énergie et des transports pourront de moins en moins s'exercer avec efficacité sans un cadre harmonisé de taxation de l'ensemble des produits énergétiques.

2.2.1.4 LES DIFFICULTES D'HARMONISATION FISCALE ONT CONDUIT L'UE A ENVISAGER EGALEMENT LE RECOURS A DES PERMIS NEGOCIABLES

La Commission a adopté le 16 octobre 2001 une proposition de directive établissant un cadre pour l'échange de permis d'émissions, à l'issue d'une consultation réalisée à partir d'un livre vert publié en mars 2000. Ce texte, pris sur la base juridique de l'article 175 (environnement), doit être voté à la majorité qualifiée, en codécision avec le Parlement européen.

Le dispositif s'appliquerait aux secteurs les plus fortement émetteurs de CO₂: installations de combustion (incinération de déchets), raffineries et cokeries, production métallurgique, cimenteries, production de verre et de céramique, industrie du bois et du papier. La Commission estime qu'il couvrirait au total 40% des émissions européennes et concernerait 4000 à 5000 installations.

Une quantité de permis correspondant aux émissions autorisées serait allouée à chaque établissement entrant dans le champ d'application selon un schéma de *grandfathering*: les permis seraient alloués en 2005 en fonction principalement de la moyenne des émissions des années 1998-2000. Les mécanismes d'allocation des permis seraient laissés à l'appréciation des Etats membres, mais devraient être équivalents entre eux, pour permettre une reconnaissance mutuelle entre Etats. Les accords et engagements environnementaux pourraient par ailleurs servir de base au système d'allocation des permis d'émissions,

En cas d'insuffisance de permis, une sanction financière serait appliquée à l'entreprise selon les normes nationales en vigueur. Cette dernière devrait cependant satisfaire plusieurs critères communs: être effective, proportionnée et dissuasive. La pénalité serait égale au plus élevé des deux montants suivants: le double du prix moyen des permis au cours de l'année écoulée, ou 100 £ par tonne de CO₂ excédentaire. Les établissements déficitaires ou excédentaires en permis participeraient à un marché au niveau communautaire,

La commission reconnaît que l'utilisation des permis d'émission, dans le même secteur, avec les écotaxes peut avoir des effets dommageables pour la compétitivité. Elle préconise alors de concilier ces deux instruments dans le respect des règles communautaires sur les aides d'Etat.

La Commission s'est en outre efforcée de rendre compatible son projet de permis avec le système d'échange international de permis d'émissions prévu par le protocole de Kyoto qui devrait être mis en place en 2008.

L'entrée en vigueur de cette directive prévue par la Commission pour le 31 décembre 2003 paraît peu probable. La date de 2005 paraît plus réaliste.

2.2.2 CERTAINS PAYS DE L'OCDE ONT REUSSI A MEURE EN PLACE DES ECOTAXES AU PRIX DE NOMBREUSES DEROGATIONS POUR LES ENTREPRISES

Coller tableau

Revenus de la fiscalité verte dans 'OCDE en 1995

Source: base de données

Depuis la fin des années 1980, de nombreux pays industrialisés ont conduit des réformes fiscales tendant à mettre la fiscalité au service de la protection de l'environnement. La fiscalité énergétique a pris une place prépondérante dans ce dispositif. Des «taxes environnementales» ont été créées pour internaliser les externalités négatives et respecter les engagements internationaux de réduction des gaz à effet de serre (cf tableau de l'annexe VII).

Trois quarts des revenus de la fiscalité de l'environnement proviennent d'impositions diverses sur les produits énergétiques (cf. graphique ci-dessus).

2.2.2.1 OBJECTIFS, METHODES ET PRINCIPES COMMUNS

Les réformes fiscales vertes ont été mises en oeuvre dans une double perspective de protection de l'environnement et d'amélioration de l'efficacité économique. Elles ont en général supprimé des distorsions fiscales et restructuré la fiscalité dans une perspective environnementale. Elles ont en outre introduit une ou plusieurs écotaxes dont l'objectif était de

participer à la réduction ou à la stabilisation des émissions de gaz à effet de serre.

2.2.2.1.1 Méthodes retenues

Plusieurs pays de l'OCDE (9 au cours des années 1990) ont mis en place des commissions ou des groupes interministériels afin de faciliter et de coordonner l'introduction de réformes fiscales vertes. Des représentants des groupes sociaux concernés, des industriels, des consommateurs, des experts et des chercheurs en font partie. Les missions attribuées à ces organes consistent en général à (cf tableau ci-dessous):

- 1 La fiscalité environnementale correspond aux taxes dont l'assiette est constituée par une substance ou une émission dégradant l'environnement. (définition de l'OCDE)

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

- => dresser un inventaire des taxes environnementales qui pourraient être mises en place et étudier leurs conséquences sur l'économie, l'environnement et l'administration;
- => examiner les différentes façons d'utiliser les revenus tirés de la taxe, en envisageant également leur utilisation pour la réduction des contributions à la sécurité sociale ou des charges sociales;
- => dresser un inventaire des subventions ayant un effet négatif sur l'environnement;
- => rechercher dans le système fiscal en vigueur les mesures qui auraient un effet négatif sur l'environnement;

Tableau 17

	Date d'introduction	Création d'une écotaxe	Recyclage du produit fiscal	Dans le cadre d'une réforme fiscale plus large
Belgique	1993	Oui	Oui	-
Danemark	1993	Oui	Oui	Oui
Finlande	1986-1991	Oui	Oui	Non
Irlande	1996-1997	Oui	Oui	-
Italie	1996-1997	Oui	Oui	Oui
Japon	1994	Oui	Oui	-
Pays-Bas	1995-1999	Oui	Oui	Oui
Norvège	1990-1994	Oui	Oui	Oui
Suède	1994	Oui	Oui	Oui

Les résultats de ces commissions ont été variables. Elles ont essentiellement permis la création d'un consensus autour de l'introduction de nouvelles taxes ou de la modulation des taux.

2.2.2.1.2

Principes

Les réformes fiscales vertes ont généralement été mises en oeuvre dans un contexte de neutralité budgétaire, c'est à dire à pression fiscale constante. Plusieurs pays (Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni) ont compensé l'introduction de nouvelles écotaxes par la réduction des charges sociales patronales. Un des objectifs de cette approche est l'obtention d'un «double dividende» grâce à la réduction des émissions et à la baisse du chômage.

La plupart des pays ayant conduit une réforme fiscale verte ont en effet fait le pari du «double dividende» et ont prévu un recyclage des fonds prélevés, qu'il s'agisse d'une réduction des charges sociales pesant sur le travail ou d'une atténuation de l'impôt sur le revenu.

2.2.2.2 CES REFORMES ONT PRESENTE DES DIFFICULTES EN TERMES DE REDISTRIBUTION ET DE COMPETITIVITE

2.2.2.2.1 Compétitivité

Selon l'OCDE, les réformes fiscales vertes introduites jusqu'à présent n'ont eu d'impact significatif sur la compétitivité d'aucun secteur économique des pays concernés. Cela est probablement dû aux multiples exonérations accordées aux entreprises intensives en énergie au détriment des transports et des ménages, davantage taxés,

En Suède, les industries manufacturières et l'agriculture bénéficient d'un remboursement complet de leurs taxes sur l'énergie et d'un remboursement de 65% de leur taxe sur le CO₂. Si le montant de cette dernière taxe, après remboursement, dépasse 0,8% du chiffre d'affaires, l'entreprise n'a à payer que 24% de celle-ci. Au Danemark, un rabais de 50% de la taxe sur le CO₂ a été accordé à l'industrie sur la période 1993-1995, après l'introduction de la taxe.

2.2.2.2.2 Conséquences redistributives

On ne dispose que de rares études sur les conséquences redistributives des taxes environnementales. Les données existantes tendraient à indiquer une très faible régressivité: l'effet serait plus fort pour les individus au bas de l'échelle des revenus. C'est pourquoi, la montée en puissance des écotaxes a souvent été accompagnée de -mesures compensatoires.

L'Allemagne offre une réduction de 50% de la taxe sur l'électricité pour les installations de chauffage des ménages à bas revenus et les Pays-Bas ont une franchise de consommation de 800 m³ de gaz par an et de 800 kWh d'électricité.

2.2.2.3 L'EVALUATION DE C EFFICACITE ENVIRONNEMENTAL EST DIFFICILE

Les taxes environnementales ont fréquemment été introduites dans le cadre d'un ensemble de mesures, au sein desquelles il n'est pas toujours aisé de déterminer l'impact spécifique de chacune. Cette évaluation a néanmoins pu être conduite dans certains pays. Ainsi, selon l'agence de l'environnement suédoise, les émissions de CC» liées à l'industrie et aux secteurs résidentiel et tertiaire étaient en 1994 inférieures de 19% à leur niveau de 1987. 60% de la réduction était imputable à l'introduction de la taxe sur le CO₂ en 1990.

Les exemples étrangers soulignent le potentiel intéressant des écotaxes en termes de protection de l'environnement et d'efficacité économique.

De fait, la plupart de nos partenaires a décidé la création d'écotaxes dans le but essentiel de se mettre en conformité avec les engagements de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Certains, à l'instar des pays nordiques et des Pays-Bas, disposent aujourd'hui d'une expérience significative.

Dans les réformes de nos partenaires, la fiscalité n'a jamais été utilisée de manière isolée, mais dans le cadre d'un policy mix associant la fiscalité aux accords volontaires, aux permis négociables, à la réglementation et à des politiques publiques d'investissement de grande ampleur.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

3 FISCALITE ET POLITIQUE DE L'ENERGIE : RECOMMANDATIONS

La fiscalité de l'énergie ne présente pas d'incohérences majeures par rapport aux objectifs de sécurité des approvisionnements et de compétitivité des entreprises. Ceux-ci demeurent des préoccupations constantes des réformes fiscales à venir.

Pour la politique de maîtrise de l'énergie et l'objectif de développement durable, la fiscalité énergétique doit être adaptée par des modifications ponctuelles (3.1) et complétée par une écotaxe, pour respecter les engagements de la France en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre (3.2).

Les recommandations de cette étude respecteront les principes suivants: la stabilité globale des prélèvements obligatoires et la limitation des effets redistributifs, Pour des raisons d'efficacité et lorsque cela sera possible, le niveau d'action communautaire sera privilégié.

3 1 DES MODIFICATIONS PONCTUELLES DE LA FISCALITE ENERGETIQUE EXISTANTE SONT NECESSAIRES

3.1.1 LA FISCALITE ENERGETIQUE DOIT MIEUX SERVIR LA POLITIQUE DE MAÎTRISE DE L'ENERGIE

3.1.1.1 LA FISCALITE DOIT PERMETTRE LA MAÎTRISE DES CONSOMMATIONS ENERGETIQUES

3.1.1.1.1 La fiscalité doit intégrer la rareté des ressources énergétiques

Selon la théorie économique, si l'ensemble des externalités des différentes énergies était internalisé, en particulier la rareté de la ressource, la maîtrise de l'énergie se réaliserait naturellement, en dehors de toute intervention des pouvoirs publics. Une intervention publique est nécessaire car ce n'est pas le cas aujourd'hui. Il s'agit là d'une réforme essentielle qu'il convient de promouvoir sur le long terme.

En l'attente d'une telle internalisation complète, une intervention publique au moyen d'un ensemble d'instruments s'impose. De surcroît, certaines institutions à l'instar de l'ADEME, considèrent qu'il existe des défaillances sur le marché des capitaux qui empêchent de financer dans de bonnes conditions les investissements nécessaires à la maîtrise de l'énergie. A titre d'exemple, les locataires d'appartement ne sont pas fiscalement encouragés ou motivés pour investir dans des équipements durables concourant à la maîtrise de l'énergie. Les propriétaires sont quant à eux peu concernés par les économies d'énergie dans la mesure où les charges de chauffage sont supportées par les locataires. Dans ce type de cas, l'Etat doit intervenir pour rendre financièrement plus rentables de tels investissements.

3.1.1.1.2 Le niveau de pression fiscale sur l'énergie doit être maintenu

Il est vrai qu'une taxation élevée de l'énergie incite à la maîtrise des consommations, même si l'élasticité-prix de la demande est parfois faible. C'est le cas en matière de consommation de carburants, ou pour les PME dont la facture d'énergie est trop faible pour être réduite.

Des considérations d'équité sociale pour les ménages - la fiscalité indirecte pèse plus lourdement sur les bas revenus que sur les autres - et de compétitivité économique pour les entreprises, interdisent de préconiser une augmentation systématique de la pression fiscale.

En revanche, si le gouvernement entend poursuivre une politique de réduction des prélèvements obligatoires, il devra impérativement s'abstenir d'alléger les prélèvements assis sur l'énergie. Ainsi, l'usage de la TIPP flottante uniquement à la baisse est contre-productive en termes de maîtrise de l'énergie.

Enfin, le relèvement de taxes ayant connu une baisse pour des raisons étrangères à l'énergie devrait être étudié. Il en est ainsi du fioul domestique et du fioul lourd, dont le prix a

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

fluctué à la baisse en francs constants depuis le contre-choc pétrolier, alors que la dépendance pétrolière ne fait que s'accroître. L'augmentation des accises est particulièrement conseillée pour les énergies importées, de manière à contribuer à l'objectif de sécurité des approvisionnements.

Proposition n°1: Maintenir la pression fiscale: ajustement à la hausse de la TIPP flottante suppression de la baisse de la fiscalité sur le fioul domestique; suppression de la baisse de la fiscalité sur la fioul lourd.

3.1.1.1.3 Au niveau national, les dépenses fiscales sont un levier intéressant mais doivent être soumises à de strictes conditions d'efficacité

Les dépenses fiscales sont fortement incitatives. Une étude du CPB¹ aux Pays-Bas a mis au point un modèle démontrant que l'effet incitatif d'un crédit d'impôt de 100 millions de florins pouvait égaler en termes d'efficacité environnementale celui d'un accroissement de taxe de 700 millions de florins. Dans le domaine des transports par exemple, la fiscalité pourrait être utilisée pour inciter les automobilistes à l'acquisition de voitures économes en énergie. A cet égard, il serait imaginable de réserver l'exonération de taxes à l'immatriculation (carte grise) aux véhicules qui atteignent aujourd'hui les objectifs de l'accord signé avec l'Association des constructeurs européens automobiles (ACEA),²

Proposition n° 2: Exonérer de taxes à l'immatriculation les véhicules déjà conformes à l'accord ACEA.

Il importe de recentrer les avantages fiscaux accordés aux énergies présentant un bon «bilan énergétique», c'est-à-dire dont la production n'occasionne pas une consommation excessive d'énergie, ce qui n'est pour l'instant pas le cas des biocarburants par exemple. Cette préoccupation ne doit pas non plus dissuader d'expérimenter des énergies dont le bilan énergétique est faible à l'heure actuelle mais qui présentent *des avantages* en termes de sécurité des approvisionnements ou de préservation de l'environnement (cas des énergies renouvelables en général).

Toutefois, pour être efficaces, *les dépenses fiscales* doivent respecter *des conditions strictes*. Les travaux du CIME dirigés par Yves MARTIN ont souligné la faiblesse de l'évaluation *ex ante* et du suivi des effets des dépenses fiscales. Il est essentiel que toute dépense fiscale ne soit ouverte qu'après évaluation et maintenue après estimation de ses effets réels, ce que souligne la nouvelle loi organique (article 51) relative aux lois de finances:

"L'évaluation des dépenses fiscales se fera dans le cadre des projets et rapports annuels de performance des programmes auxquels elles sont rattachées" S'auditer et évaluer régulièrement l'ensemble des dépenses fiscales de maîtrise de l'énergie, et sélectionner les technologies au regard de leur coût-efficacité, est une nécessité pour maîtriser les coûts des dépenses fiscales et éviter l'apparition d'effets «d'aubaine», c'est-à-dire le financement par la collectivité d'un investissement qui aurait été réalisé sans aide.

Proposition n° 3 : charger le CIME d'un audit complet de l'ensemble des dépenses fiscales de maîtrise de l'énergie.

Les dépenses fiscales peuvent entraîner des coûts administratifs non négligeables qu'il convient de limiter. Le recours à une liste positive d'équipements régulièrement mise à jour au regard de l'efficacité de chaque item est indispensable bien que coûteux.

¹ Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis in Greening Taxes **The Dutch Model**.

² L'ACEA s'est engagée à atteindre un niveau d'émissions de 140 g de CO₂/km d'ici 2008.

Pour une meilleure acceptation du dispositif¹ et une plus grande lisibilité, les dépenses fiscales doivent être associées aux taxes spécifiques perçues sur l'énergie. La dépense fiscale est un moyen de rendre la taxe existante plus incitative. Le redevable d'une taxe sur l'énergie doit pouvoir bénéficier d'une dépense fiscale l'incitant à investir dans les équipements qui lui permettront de diminuer l'assiette sur la base de laquelle il est taxé. L'acceptabilité de la taxation de la consommation est d'autant plus grande que des technologies de substitution plus vertueuses sont disponibles. Taxer plus fortement le fioul domestique, par exemple, pour encourager l'installation du chauffage au gaz ou solaire est une mesure fiscale utile qui pourrait s'accompagner d'un crédit d'impôt sur l'achat des équipements en question.

3.1.1.1.4 La maîtrise de l'énergie ne peut être atteinte par la seule fiscalité. Elle doit donc être associée à d'autres instruments

L'innovation technologique est essentielle à la maîtrise de l'énergie. Si la fiscalité incite aux innovations technologiques (pour réduire la consommation énergétique), son action peut être utilement complétée par des crédits d'impôt à la R&D et des subventions aux centres de recherche. Les normes permettent une diffusion rapide de ces technologies économes en énergie, une fois qu'elles sont mises au point.

En outre, pour les ménages, un système de label de performance énergétique (à l'exemple de ce qui se fait pour certains appareils ménagers), éventuellement adossé à une offre de financement spécifique pour les travaux de maîtrise de l'énergie, peut être utilement mis en place, de préférence dans le cadre communautaire.

Les subventions existantes (cf. celles de l'ADEME) doivent être maintenues exclusivement si elles présentent un bilan coût/avantage positif.

Les campagnes de communication sur la maîtrise de l'énergie doivent être multipliées à l'instar de celle menée par l'ADEME en 2001 car elles sensibilisent à ce thème sans induire les coûts propres aux dépenses fiscales.

3.1.1.2 LA FISCALITE DOIT CONTRIBUER D'AVANTAGE AU DEVELOPPEMENT DES ENERGIES RENOUVELABLES (ENR)

3.1.1.2.1 Les EnR doivent être soutenues

Le développement des énergies renouvelables est l'un des aspects de la politique française de maîtrise de l'énergie. En outre, la proposition de directive² portant sur les sources d'énergies renouvelables (SER³), qui a fait l'objet d'un accord politique au Conseil en 2001, fixe un objectif de doublement de la part des énergies renouvelables pour atteindre 12% de la consommation intérieure brute d'énergie en 2010. La part d'électricité SER dans la consommation totale d'électricité doit pour cela atteindre 22,1% en 2010 en Europe.

Le dispositif actuel avantage peu les énergies renouvelables. Au niveau national, la fiscalité peut permettre ponctuellement d'encourager leur développement.

La loi de finance pour 2002 propose de proroger pour quatre ans le dispositif existant d'amortissement exceptionnel des biens (sur 12 mois) destinés à économiser l'énergie et les équipements de production d'EnR.

Proposition n° 4 : Reconduire l'amortissement exceptionnel des biens destinés à économiser l'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables.

1 C'est une des préconisations de la Commission pour la réforme fiscale verte des Pays-Bas par exemple.

2 Proposition de directive du Parlement et du Conseil relative à la promotion de l'électricité produite à partir de SER sur le marché intérieur de l'électricité, du 31/10/2000.

3 SER: sources d'énergies renouvelables, regroupant l'énergie éolienne, solaire, géothermique houlomotrice, marémotrice, ainsi que les installations hydrauliques d'une capacité inférieure à 10 mégawatts et biomasse.

Le FACE, qui s'élève à environ 275 millions d'euros par an, peut en outre être davantage orienté vers le financement de solutions décentralisées d'énergies renouvelables, accentuant la réforme conduite en 1993.

Proposition n° 5: Réorienter le FACE vers les solutions décentralisées d'énergies renouvelables.

La fiscalité peut enfin jouer un rôle dans le financement de mesures directes d'encouragement des énergies renouvelables. L'idée de financer la montée en puissance des énergies renouvelables par une taxation assise sur les énergies dont le développement a bénéficié au départ d'aides importantes et qui sont actuellement rentables (gaz, pétrole, nucléaire) est parfois avancée, notamment par Greenpeace. De tels dispositifs fiscaux existent aux Etats-Unis (taxe en faveur de l'énergie éolienne) et au Danemark.

Pour ce qui concerne les producteurs d'électricité, on peut considérer qu'EDF et la CNR sont déjà «taxées» au profit des énergies renouvelables, en ce sens que des obligations de rachat à prix imposés d'électricité issue d'énergies renouvelables s'imposent à eux. C'est pourquoi le mécanisme proposé par le rapport de la commission présidée par les sénateurs Henri REVOL et Jacques VALADE paraît plus approprié. Les entreprises peuvent choisir entre acquitter une taxe affectée à un fonds de développement des énergies renouvelables, signer des contrats d'achat d'électricité produite dans ce secteur ou s'engager à contribuer à la recherche et à la production d'énergies renouvelables. Imposer une telle taxation au niveau européen serait préférable pour éviter toute distorsion concurrentielle.

Proposition n° 6: instituer au niveau communautaire un soutien harmonisé du développement des énergies renouvelables laissant aux producteurs d'électricité le choix entre le paiement d'une taxe, l'achat d'électricité produite à partir d'EnR ou la contribution à la recherche et la production d'EnR.

3.1.1.2.2 La défiscalisation des biocarburants doit être réajustée; une sortie progressive du GPL doit être organisée et une confirmation de l'avantage accordée au GNV

Sous l'angle strict de la politique énergétique, il serait plus rationnel à court terme d'expérimenter localement les filières de biocarburants plutôt que de chercher à en développer les volumes. En effet, ils peuvent contribuer à réduire la dépendance énergétique de la France et présentent l'avantage d'être distribués par les mêmes canaux que les carburants fossiles.

Cependant, l'Union européenne n'a pas retenu cette stratégie puisqu'elle propose d'augmenter dès à

présent les volumes produits. Comme les bases juridiques existantes en droit communautaires sont peu adaptées à un tel développement, la Commission a conçu deux projets de directive. Elle propose d'une part d'établir un cadre communautaire permettant aux Etats membres d'appliquer un régime fiscal différencié en faveur des biocarburants'. Dans ce cadre, pour limiter les pertes de ressources budgétaires des Etats membres, le montant effectif de taxation du produit final ne pourra être inférieur à 50% du taux d'accise ordinaire pour le carburant correspondant. Elle est accompagnée d'autre part par une autre proposition de directive visant à rendre obligatoire une incorporation croissante de biocarburants.

Dans la négociation sur les directives, la France devra veiller à ce que la défiscalisation soit limitée dans le temps, dégressive selon un calendrier fixé en début de période, de manière à inciter plus fortement à accroître la compétitivité prix du produit.

1 2001/0266 (CNS)

2 2001/0265 (COD)

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Au niveau national, il serait utile d'ajuster les niveaux relatifs de défiscalisation sans attendre l'entrée en vigueur des directives : ainsi, la défiscalisation de l'éthanol est inutilement élevée (avec 0,5 euro/litre). Elle devrait être alignée sur celle des autres biocarburants. De même, il importe d'atténuer la défiscalisation à mesure de l'augmentation de la production de biocarburants pour en limiter l'impact sur les finances publiques.

Proposition n° 7 : aligner la défiscalisation de l'éthanol sur celle des autres biocarburants.

Proposition n° 8 : dans le cadre de la négociation sur les directives 2001/266 et 2001/265 sur les biocarburants, demander la limitation dans le temps et la dégressivité des avantages fiscaux accordés aux biocarburants, et la fixation d'objectifs de compétitivité-prix.

Compte tenu des progrès réalisés sur les qualités environnementales et énergétiques des autres carburants pétroliers (euro 3 et euro 4), les valeurs d'émission des véhicules GPL en 2005 seront analogues à celles des véhicules essence et diesel. Il convient donc de dresser un bilan coût-efficacité du soutien fiscal apporté au GPL. Il pourrait alors apparaître opportun de remettre en cause les avantages fiscaux existants (taux de TIPP réduit et dépenses fiscales incitatives à l'acquisition). La sortie éventuelle de cette filière devrait être étalée dans le temps compte tenu de l'importance du parc actuel.

Proposition n° 9 : examiner en 2005 la possibilité d'abandonner progressivement le soutien fiscal au GPL (supprimer l'avantage fiscal par rapport à la TIPP, supprimer les aides incitatives à l'acquisition de véhicules au GPL).

Au contraire le GNV, qui présente des caractéristiques environnementales intéressantes malgré d'importantes difficultés de stockage, mériterait d'être davantage encouragé. L'effort fiscal actuel doit être maintenu même si l'obstacle principal à la diffusion des véhicules au gaz naturel se heurte essentiellement aux coûts élevés d'équipement initial. Cette particularité semble devoir réserver le (JNV à des flottes captives comme les autobus et autocars : des dépenses fiscales peuvent encourager les compagnies privées de transport public à acquérir ce type d'équipement.

Proposition n° 10 : soutenir le développement du GNV et proroger les avantages fiscaux dont il bénéficie.

3.1.1.2.3 La taxe sur l'hydroélectricité devrait être supprimée ou du moins fortement réduite

L'hydroélectricité est taxée alors qu'elle présente toutes les qualités requises au regard des objectifs de la politique énergétique. Il pourrait être envisagé de diminuer la taxation portant spécifiquement sur l'hydroélectricité en augmentant en contrepartie la redevance qui pèse sur l'ensemble des activités des producteurs d'électricité, de manière à ce que l'opération soit neutre pour l'Etat mais favorable à cette énergie renouvelable.

La suppression pure et simple de la taxe semble la meilleure solution. En revanche, faire une distinction

fiscale entre petite et grande hydraulique, comme cela est parfois proposé, n'est pas souhaitable. Les externalités négatives, pour lesquelles on ne dispose pas d'estimation précise, sont des cas d'espèces à régler au cas par cas.

Proposition n° 11 : Supprimer les taxes sur l'hydroélectricité.

Dans le contexte d'une harmonisation communautaire de la fiscalité de l'électricité, il faudra veiller à ce que l'hydroélectricité soit traitée conformément à ses qualités

1 La directive 98/69/CE du 13 octobre 1998 fixe de nouvelles valeurs limites normes Euro 3 dès 2001 (réduction de 15 à 40% d'émissions polluantes) et Euro 4 (réduction de 50 à 70%) dès 2005.

environnementales. La distinction faite par la Commission entre le «petit» et le «grand» hydraulique dans son projet de directive sur les énergies renouvelables n'a pas de justification théorique. Elle constitue un compromis politique visant à éviter de donner sur le marché unique de l'électricité un avantage concurrentiel trop fort aux Etats membres disposant de capacités hydroélectriques importantes, comme la Suède ou la France. Elle conduirait *ipso facto* à exclure le grand hydroélectrique du champ des dispositions fiscales d'encouragement que la Commission pourrait proposer ultérieurement.

3.1.2 LA FISCALITE DOIT CONTRIBUER A COUVRIR D'AVANTAGE LES COÛTS EXTERNES DE LA CONSOMMATION D'ENERGIE DANS LES TRANSPORTS

L'analyse des externalités de la consommation d'énergie dans les transports, même si elle repose sur des évaluations discutées, a permis de conclure à un ensemble d'incohérences entre la politique fiscale dans ce secteur et les objectifs énergétiques.

3.1.2.1 LE DIFFERENTIEL DE TAXATION ENTRE LE GAZOLE ET L'ESSENCE DOIT ETRE REDUIT

Les coûts externes de la consommation de gazole sont similaires à ceux de l'essence. Le léger avantage de consommation que possède le gazole (10% par rapport à l'essence) ne suffit pas à justifier le fort écart de taxation persistant entre ces deux carburants (34%) à savoir 37,35 euros par hectolitre pour le gazole contre 57,1 euros pour le supercarburant sans plomb², soit un écart de 0,2 euro par litre, d'autant que cette moindre consommation au kilomètre incite à parcourir plus de distance.

Le rattrapage gazole-essence présente des risques de distorsion de concurrence s'il ne fait l'objet d'aucune harmonisation. La France n'a pas intérêt à élever de manière unilatérale le niveau de ses accises sur les carburants, en particulier sur le gazole, sous peine de pénaliser ses entreprises de transport. De plus un rattrapage unilatéral accentuerait la tentation des automobilistes transfrontaliers d'aller s'approvisionner dans les pays voisins, entraînant une perte de chiffre d'affaires pour la distribution française. C'est ce souci de compétitivité qui, dans le contexte de prix du pétrole élevés, a conduit à remettre en cause dès 2000 la réduction de l'écart existant entre la taxation du gazole et de l'essence au moyen d'un relèvement progressif de la TIPP sur le gazole de 1,1 centime d'euros par an qui avait été annoncée en 1999.

La création d'un diesel routier³ est à exclure. La solution consistant à exempter les poids lourds du relèvement d'accises sur le diesel pour ménager la compétitivité de ce secteur doit être repoussée. En effet, il est logique que les conducteurs responsables de la majeure partie des externalités non internalisées soient mis à contribution (principe du pollueur payeur). De surcroît, exonérer les poids lourds reviendrait à faire porter l'effort sur les seuls ménages. Enfin, une telle solution serait contraire au droit communautaire sur les aides d'Etat dans la mesure où l'instauration d'un diesel routier vise indubitablement à perpétuer un avantage fiscal au profit des transports routiers. La Commission, qui a exigé et obtenu, dans la décision du Conseil 2001/224/CE du 12 mars 2001, la cessation définitive au 31 décembre 2003 de la dérogation accordée à la France qui lui permettait de rembourser sous plafond une partie limitée de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, ne pourrait qu'opposer une fin de non recevoir à une telle demande.

Une harmonisation est donc nécessaire au niveau européen. La proposition de directive de 1997 instituant un cadre harmonisé de taxation des produits énergétiques pourrait permettre aux Etats membres d'augmenter la fiscalité sur le gazole sans pénaliser leurs sociétés

1 Installations d'une puissance inférieure à 10 MW.

2 TIPP uniquement, chiffre PLF 2002

3 c'est-à-dire une taxation du diesel plus légère pour les poids lourds professionnels

de transports. Celle directive propose de faire passer le taux minimal du gazole de 245 euros pour 1000 litres aujourd'hui à 310 euros, puis après deux ans à 343 et 393 après quatre ans¹.

Les négociations sur cette proposition de directive se poursuivent mais peinent à aboutir. Pour surmonter les divisions entre Etats membres sur la question de la fiscalité énergétique, la Commission avait suggéré de recourir aux coopérations renforcées. Cette proposition est intéressante mais présente des limites. Une coopération renforcée « ne doit constituer ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les Etats membres et ne pas provoquer de distorsions de concurrence entre ceux-ci ». Enfin, une coopération renforcée sur ce sujet d'harmonisation fiscale ne constituerait qu'une solution partielle laissant en dehors un certain nombre d'Etats périphériques: probablement l'Espagne, le Portugal, l'Irlande, la Grèce, et peut-être le Luxembourg. Ces pays pourraient continuer à appliquer des taux d'accise très inférieurs aux taux harmonisés. La distorsion fiscale subsisterait et dépendrait du nombre et de la situation géographique des pays qui seraient prêts à rejoindre cette coopération.

Il serait utile que la France appuie cette proposition de la Commission qui constitue un premier élément de progrès.

Proposition n° 12: soutenir l'adoption de la proposition de directive de 1997 instituant cadre harmonisé de taxation des produits énergétiques, au besoin dans le cadre d e coopération renforcée.

Proposition n° 13 : dans le cadre de la prochaine Conférence Intergouvernementale, défendre l'extension de la majorité qualifiée aux questions fiscales.

Pour limiter les effets redistributifs, le rattrapage doit en outre être progressif et étalé dans le temps. La fiscalité des carburants fait peser sur les ménages une partie des coûts d'usage des transporteurs routiers. Cette

caractéristique doit conduire à opter pour un rattrapage progressif de la fiscalité du gazole sur l'essence afin de limiter les effets redistributifs qui avantagent le transport routier. Le rythme retenu en 1999 de 7 cF par an était cependant assez faible, même si l'objectif d'alors était moins ambitieux puisqu'il s'agissait seulement de revenir à l'écart moyen de l'Union européenne. La réduction de l'écart actuel de 0,2 euros élèverait l'effort annuel respectivement à 4 centimes d'euro sur 5 ans et 2 centimes d'euro sur 10 ans.

Proposition n° 14 : réduire le différentiel de taxation entre le gazole et l'essence dans le cadre d'un plan pluriannuel (entre 5 et 10 ans).

Il importe par ailleurs de sensibiliser davantage l'opinion publique aux coûts des transports. Le domaine est sensible, comme le montrent la « dureté » des mouvements de protestation des routiers. L'opinion assimile les taxes sur le carburant à un « impôt arbitraire », alors même qu'une part importante du montant des taxes sert à construire et à entretenir les infrastructures. Le prix du carburant est souvent perçu comme étant en augmentation constante, alors qu'il a été plutôt stable en termes réels. Une communication mettant en regard les montants prélevés avec les investissements liés aux transports effectivement réalisés pourrait contribuer à accroître l'acceptabilité de cette taxation en montrant qu'elles n'ont pas une simple finalité de rendement budgétaire mais qu'elles contribuent à couvrir les travaux d'infrastructures routières.

¹ A titre indicatif, le taux pour 2002 en France sera de 373,5 euros pour 1000 litres,

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

3.1.2.2 IL FAUT VEILLER A METTRE LA FISCALITE DES TRANSPORTS ROUTIERS EN COHERENCE AVEC LA POLITIQUE ENERGETIQUE.

3.1.2.2.1 La fiscalité sur la détention de véhicules offre des perspectives intéressantes

En matière de transport, il ne saurait y avoir de politique de l'énergie cohérente si la fiscalité des véhicules est orientée de manière contradictoire. Une des solutions permettant de prendre en compte les contributions respectives des poids lourds et des véhicules légers aux externalités du secteur des transports et aux coûts d'usage des infrastructures pourrait être de modifier la fiscalité spécifique de la détention de véhicules.

A cet égard, un réajustement de la taxe à l'essieu qu'acquittent les poids lourds présenterait d'importants avantages. Cette imposition, générant un produit aujourd'hui assez limité, a fait l'objet d'une harmonisation européenne. La taxe à l'essieu peut ainsi devenir l'un des leviers complémentaires de couverture par les transports routiers de leurs coûts externes tout en limitant les effets négatifs d'une hausse de la fiscalité sur la compétitivité.

Quant à la vignette, sa réintroduction paraît difficilement possible, il pourrait cependant être utile d'examiner l'introduction d'une plus forte progressivité des montants, selon le critère de la puissance du véhicule, sur celle qui s'applique toujours aux entreprises. Il serait par ailleurs nécessaire de supprimer la décote qui existe pour les véhicules de plus de cinq ans. Cette mesure aurait pour objectif d'encourager le retrait du parc des véhicules les plus anciens, sauf à faire la preuve (par l'obtention par exemple de la pastille verte) que le véhicule possède des caractéristiques environnementales identiques aux véhicules les plus récents.

Proposition n° 15 : supprimer la décote de 50% pour les véhicules de plus de 5 ans au titre de la vignette

3.1.2.2.2 Les péages urbains et l'imposition du stationnement sont des formes de fiscalité à exploiter

Le caractère plus élevé des coûts sociaux du transport en zone urbaine appelle une solution de tarification différenciée entre zones.

Le péage urbain, défini comme "une forme de paiement imposée aux automobilistes pour pouvoir circuler en certains endroits des zones urbaines", serait une taxe exclusivement incitative. Ce mécanisme pourrait s'inspirer des modulations existant sur les montants des péages en fonction de l'heure de circulation sur certains axes autoroutiers (autoroute A1 par exemple).

Ces péages pourraient être efficaces pour lutter contre la congestion, même en respectant la limite imposée par la législation européenne qui n'autorise pas les Etats membres à imposer des péages routiers excédant le niveau des coûts d'infrastructures¹. Enfin, dans une perspective de stabilité des prélèvements, il serait imaginable que les recettes des péages urbains viennent en déduction d'autres impositions, par exemple de certaines taxes locales. Le produit des péages pourrait aussi, au moins en partie, être affecté à un fonds dédié au financement des transports en commun, ce qui renforcerait l'acceptabilité de la taxe.

Proposition n° 16: expérimenter la mise en place de péages urbains pour en évaluer l'efficacité.

La tarification du stationnement en zone urbaine peut constituer une alternative ou un complément aux péages urbains. Le stationnement étant un élément de la chaîne de déplacements, le prix contribuerait à influencer le choix des automobilistes.

1 cf. l'arrêt « Commission contre Autriche » de la CJCE du 26 septembre 2000

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

3.1.2.3 LES TRANSPORTS AERIENS ET MARITIMES NECESSITE UNE INTERVENTION COMMUNAUTAIRE

Une intervention au niveau mondial semble difficile. L'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI), qui seule pourrait décider d'autoriser la taxation du kérosène sur les liaisons internationales, est un forum trop large et regroupant des intérêts trop divergents pour qu'il soit possible d'espérer aboutir à un amendement de la Convention de Chicago. En revanche, une discussion sur un système de permis d'émissions progresse de manière satisfaisante dans cette même enceinte.

La situation est identique au sein de l'Organisation Maritime Internationale (OMI) où la proposition de taxation des fiouls utilisés par le trafic international n'a jamais pu aboutir.

Une taxation du kérosène est envisageable sur les vols intracommunautaires. Seule la mise en place d'une taxation du kérosène sur les vols domestiques et intracommunautaires paraît concevable en l'absence d'un accord mondial. Les Etats-Unis ont par exemple introduit une taxe limitée pour le transport de marchandises sur les vols domestiques. Cette approche ne serait cependant pas sans difficulté puisque le principe de non-discrimination imposerait un traitement égal des opérateurs de pays tiers assurant un vol intracommunautaire.

La prise en compte des dommages environnementaux du transport aérien peut certes passer par d'autres instruments fiscaux qu'une taxe sur le kérosène. Les diverses taxes d'aéroport (dont le fait générateur est l'utilisation des infrastructures aéroportuaires) internalisent une large part des coûts externes du transport aérien (le bruit par exemple). Mais à la différence d'une taxe sur le kérosène, on ne saurait attendre des taxes d'aéroports une incitation à l'efficacité énergétique qui seule ne peut conduire à la limitation des émissions de gaz à effet de serre du transport aérien.

Proposition n° 17: rechercher la suppression de l'exonération d'accises pour le kérosène des transports aériens intracommunautaires, au cours de la négociation fondée sur la directive de 1997 instaurant un cadre harmonisé de taxation.

On pourrait également explorer, comme en Suède, l'option de taxer uniquement les vols lorsqu'il existe une alternative à l'avion (par exemple une desserte par des trains rapides). Cela permettrait un report modal.

Les avantages fiscaux dont bénéficient les fiouls pour bateaux dans l'Union européenne devraient également être limités. Compte tenu des dommages causés à l'environnement, il est proposé d'instaurer pour le fioul de navigation dans les eaux communautaires (y compris pour la pêche) une taxation minimale harmonisée. Elle remplacerait le régime actuel d'exonération mis en oeuvre par les Etats membres. Elle trouverait également sa place dans le projet de cadre harmonisé de taxation des produits énergétiques. La définition d'une mesure d'un niveau relativement faible et commune à l'ensemble des Etats membres devrait permettre d'en limiter fortement les impacts sur la compétitivité.

Proposition n° 18: rechercher la suppression de l'exonération d'accises des fiouls utilisés pour la navigation commerciale dans les eaux communautaires, au cours de la négociation fondée sur la directive de 1997 instaurant un cadre harmonisé de taxation.

Il serait souhaitable qu'à l'avenir l'aide à la navigation communautaire emprunte d'autres canaux que ceux de la fiscalité énergétique dont la cohérence avec les objectifs de la politique de l'énergie doit être préservée.

Il est enfin proposé de retirer l'avantage fiscal dont bénéficient les fiouls pour bateaux de plaisance en Corse, sans attendre son expiration normale au 31 décembre 2006.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Proposition n° 19: Supprimer la dérogation concernant les fiouls pour bateaux de plaisance en Corse.

3.1.2.4 D'AUTRES INSTRUMENTS PEUVENT EN OUTRE ETRE MOBILISES POUR REDUIRE LES NUISANCES DES TRANSPORTS

En toute hypothèse, la prise en compte par la fiscalité des coûts externes de la consommation d'énergie dans les transports ne peut conduire qu'à atteindre un niveau de pollution optimale: celui qui maximise le bien-être économique des agents. Ce niveau de pollution optimale ne correspond en aucun cas à un niveau de pollution nulle, ce qui peut paraître contre-intuitif. L'internalisation des externalités ne dispense pas de conduire des politiques visant à réduire les nuisances elles-mêmes (généralisation des filtres à particules, murs anti-bruit, etc.). La fiscalité assise sur les transports peut même parfois être perçue de manière contre-productive par les conducteurs, comme l'acquisition d'un droit à polluer, et non comme une incitation à la maîtrise de l'énergie.

3.2 LA LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE REQUIERT LA COMBINAISON D'UN ENSEMBLE D'INSTRUMENTS AUTOUR D'UNE ECOTAXE ET DE PERMIS D'EMISSIONS

3.2.1 LES INSTRUMENTS ECONOMIQUES DE LA LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE: TAXE ET PERMIS D'EMISSIONS NE SONT PAS ENTIEREMENT EQUIVALENTS

3.2.1.1 CES INSTRUMENTS PARTAGENT UNE MEME EFFICACITE ET SE HEURTENT A DES OBSTACLES IDENTIQUES

Les deux instruments sont, en information parfaite, fondamentalement équivalents. Ils tirent tous deux les conséquences de la rareté des ressources environnementales et en font supporter le poids à l'émetteur de gaz à effet de serre. Dans les deux cas, l'efficacité économique de ces mécanismes résulte de la liberté des moyens d'adaptation laissée aux agents économiques, face à un coût donné (le prix de la taxe ou du permis). Les comportements ou instruments économiques permettant de réduire les émissions à un coût inférieur à la taxe ou au permis seront adoptés par l'émetteur concerné sans que des interventions publiques spécifiques soient pour cela nécessaires.

Dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre, l'achat de permis d'émission, comme la taxe, engendre un coût supplémentaire pour ceux qui consomment des quantités importantes d'énergie. C'est le cas des industries fortes consommatrices d'énergie qui font remarquer que, étant généralement exposées à la concurrence européenne voire mondiale, leur compétitivité serait gravement affectée par une taxe ou un marché de permis. En l'absence d'harmonisation au niveau mondial, ces instruments peuvent impliquer la délocalisation de certaines industries de base, qui aurait un coût social élevé sans pour autant contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial. La décision de délocaliser dépend du coût moyen de la production (et non du coût marginal) qui se trouve augmenté par l'introduction d'un mécanisme contraignant, qu'il s'agisse de permis ou d'une taxe. Le risque de délocalisation peut être réduit, sans être éliminé, par la mise en œuvre d'un mécanisme communautaire.

L'instauration d'une taxe sur le carbone aura pour effet de modifier la répartition des revenus de l'ensemble des contribuables en fonction de leur consommation en produits énergétiques fossiles, même si elle est compensée pour assurer la stabilité des prélèvements. Le mode de compensation (baisse des charges sociales par exemple) déterminera en partie l'acceptabilité de la taxe. Dans le cas où l'acquisition initiale est payante, l'effet redistributif d'un marché de permis est équivalent.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

En droit interne, la taxe doit respecter les principes d'égalité, de proportionnalité et de consentement à l'impôt¹. L'article 34 de la Constitution précise que la loi fixe les règles relatives aux impositions de toute nature. Le Conseil constitutionnel veille au respect du principe d'égalité, qui n'interdit pas un traitement fiscal dérogatoire pour répondre à des situations spécifiques, à condition que ces différences de situations soient appréciées selon des critères objectifs et que le traitement différencié introduit soit en rapport avec l'objectif d'intérêt général poursuivi par la loi.

Au niveau communautaire, en l'absence de cadre harmonisé sur la fiscalité des produits énergétiques, il faudra veiller à ce que l'écotaxe soit compatible avec les directives de 1992 relatives aux structures et aux taux minima des accises sur les huiles minérales. Mais, plus que la fiscalité, ce sont les éventuels mécanismes compensatoires qui peuvent poser des problèmes de compatibilité avec le cadre juridique communautaire des aides d'Etat. Contrairement aux dépenses fiscales classiques de la politique de maîtrise de l'énergie par exemple (qui peuvent être regardées comme des aides à l'investissement), ces mécanismes de compensation auraient davantage le caractère d'aides au fonctionnement (pour lesquelles les exigences de la Commission sont plus grandes²).

Sur les permis d'émissions, en l'absence de règles communautaires spécifiques (en l'attente de l'éventuelle adoption du projet de directive d'octobre 2001), les règles générales - notamment relatives aux aides d'Etat - s'appliquent. C'est ainsi que le gouvernement britannique a notifié le dispositif *UK Emissions Trading Scheme* à la Commission en mai 2001.

3.2.1.2 L'ANALYSE PERMET DE DEGAGER UNE TYPOLOGIE D'EMPLOI DE LA TAXE ET DES PERMIS

La principale différence entre une taxe et un système de permis réside dans le choix de la variable déterminée *ex ante*. Dans le cas d'une taxe, le prix marginal payé par les agents pour réduire la pollution est connu, mais pas l'effet global en termes de dépollution. En revanche, pour les permis, le montant de réduction de la pollution est connu mais pas son coût. Comme l'incertitude sur l'évaluation des dommages marginaux du changement climatique est plus forte que celle portant sur les coûts marginaux de réduction des émissions, il semble préférable de privilégier la taxe sur les permis d'émissions³.

La taxe semble plus complexe quand on veut exercer une incitation marginale à la réduction d'émissions. Lorsqu'on veut seulement exercer une incitation marginale à la réduction d'émissions sans pour autant augmenter significativement le coût moyen de la production (puisque'il risquerait d'inciter les entreprises concernées à se délocaliser), la taxe doit être accompagnée d'un système d'abattements d'assiette et de subventions. Les abattements d'assiette permettent d'éviter aux entreprises de payer la taxe sur la première tonne de carbone émise. Pour maintenir une incitation à réduire les émissions en dessous de ce seuil, il convient soit de subventionner la réduction d'émissions complémentaires, soit de programmer une diminution de ce seuil dans le temps. Un tel dispositif est juridiquement complexe, comme l'extension de la TGAP aux consommations d'énergie l'a illustré.

Cependant l'organisation d'un marché de permis d'émission est générateur de coûts de transactions relativement élevés. Seules des industries intensives en énergie peuvent néanmoins avoir un intérêt à y participer en raison du volume élevé de leurs émissions. A l'inverse, le coût de gestion d'une taxe sur le carbone, pourvu qu'elle évite l'écueil d'une

1 Article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, 1789

2 Communication du 3 février 2001 «Encadrement communautaire des aides d'Etat pour la protection de l'environnement».

3 William A. PIZER (1997): *Prices vs. Quantities Revisited : The Case of Climate Change*, Discussion Paper 98-02 de Resources for the future, October.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

excessive complexité, est réduit aussi bien pour le contribuable que pour l'Etat, plus habitués à la fiscalité qu'aux mécanismes de marché.

Dans certains secteurs déjà fortement taxés, l'incitation que constitue une taxe additionnelle est faible puisque le taux d'augmentation du prix final est en fait limité, sauf à ce que la taxe soit très élevée. Or, compte tenu de la faiblesse des élasticités-prix de la demande d'énergie, une faible variation du prix total ne donnera lieu qu'à un changement de comportement limité.

Les permis ont un avantage psychologique lié à leur nouveauté. Une taxe sur le contenu en carbone sera d'abord perçue comme une taxe supplémentaire. A l'inverse la nouveauté des permis d'émission pourraient mieux signifier la volonté des pouvoirs publics de traiter le problème du changement climatique. Mais il existe une opposition culturelle aux permis d'émissions. L'opinion les assimile à des droits à dégrader l'environnement. Elle est hostile à ce mécanisme car elle n'est pas consciente qu'aujourd'hui les agents polluent gratuitement.

3.2.2 LES NIVEAUX D'ACTION INDIQUES EN MATIERE DE LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE SONT L'UNION EUROPEENNE ET LE CADRE NATIONAL

3.2.2.1 LE NIVEAU INTERNATIONAL EST LE LIEU PERTINENT DE DEFINITION DES OBJECTIFS ET DU CADRE GENERAL DE LIMITATION DES GAZ A EFFET DE SERRE

Le caractère global des effets des émissions de gaz à effet de serre conduit à traiter le problème au plan international. C'est à ce niveau que doivent être fixés les objectifs et les moyens de réduction des émissions, en particulier le recours à des mécanismes de flexibilité.

La France appartient, dans ce cadre international à l'Union européenne qui constitue une «bulle », dont l'objectif assigné est de réduire de 8% les émissions en 2010 par rapport au niveau de référence de 1990.

3.2.2.2 C'EST AU NIVEAU COMMUNAUTAIRE QUE DOIT S'OPERER PRIORITAIREMENT LA MISE EN OEUVRE DES ENGAGEMENTS DE LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE

L'objectif de la France de stabilisation des émissions de gaz à effet de serre en 2010 par rapport à 1990, a été fixé dans le cadre communautaire, à la suite de la signature du protocole de Kyoto.

Le recours à une taxe sur le carbone (tout comme un marché de permis) nécessiterait une harmonisation communautaire faute de quoi le coût économique de la réduction des émissions s'accompagnerait de distorsions de concurrence importantes. Hormis pour les secteurs déjà exposés à une concurrence mondiale (sidérurgie, aluminium, engrais), le marché unique est l'horizon concurrentiel de la plupart des autres secteurs.

3.2.2.3 IL EST INDISPENSABLE D'ANTICIPER AU NIVEAU NATIONAL DES MESURES COMMUNAUTAIRES ACTUELLEMENT RETARDEES

L'harmonisation communautaire tarde à être réalisée. En effet, le cadre communautaire peine à se constituer sans que des progrès soient attendus à court et même à moyen terme. Cela doit encourager les Etats membres à s'engager au plus tôt dans des politiques domestiques de limitation des gaz à effet de serre sur la base des objectifs qui leur ont été attribués.

1 Selon la terminologie du protocole de Kyoto

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Tableau n° 18 : Effets sectoriels des mesures du PNLCC (en MteC)

Secteur	ère catégorie	Taxe carbone	Mesures de long terme	Ensemble
Industrie	1,12	2,30	0,00	3,42
Transports	1,15	1,10	1,75	4,00
Bâtiment	1,34	1,20	0,12	2,66
Production d'énergie	0,73	1,50	0,40	2,63
Autres (agriculture, déchets, gaz, frigorigènes)	2,70	2,10	0,00	3,30
Total	7,04	6,70	2,27	16,91

Source: Mission interministérielle de l'effet de serre (MIES)

La France s'est dotée d'un programme national de lutte contre le changement climatique ambitieux¹, dont la cohérence s'est trouvée compromise par l'échec de l'introduction d'une écotaxe assise sur le contenu en carbone (TGAP énergie). La contribution de cette écotaxe (cf. tableau 18 ci-dessus) était en elle-même importante mais conditionnait les effets des autres catégories de mesures prévues (réglementation, politiques publiques d'investissement, labélisation).

Enfin, dans la perspective de la mise en oeuvre prévue pour 2008 des mécanismes de flexibilité du protocole de Kyoto et avant celle, si possible, du système de permis d'émissions proposé par la Commission², l'acquisition d'expérience par les agents nationaux en matière de fonctionnement d'un marché de permis pourrait se révéler ultérieurement très profitable. La mise en place rapide du système de permis d'émission a aussi été motivée par le souci d'avantager la place financière de Londres pour la gestion future d'un marché international de permis.

3.2.3 LA LUTTE CONTRE L'EFFET DE SERRE DOIT REPOSER SUR UN POLICY MIX ASSOCIANT UNE ECOTAXE ET UN SYSTEME DE PERMIS

3.2.3.1 UNE TELLE REFORME DOIT RESPECTER PLUSIEURS PRINCIPES D'ACTION

3.2.3.1.1 Limiter les coûts de gestion et de mise en conformité

Le principal facteur générateur de coûts administratifs et de mise en conformité élevés est la complexité même du dispositif: clauses d'exemption, abattements, diversité des situations et des taux, même si ces dispositions peuvent accroître l'efficacité de l'écotaxe en tenant compte des spécificités de certains contribuables. La négociation d'accords de réduction d'émissions entre entreprises et pouvoirs publics semble particulièrement coûteuse, même si les données sur cette question sont plutôt rares. Au Danemark, où il est possible de conclure des accords négociés de réduction des émissions ouvrant droit à l'attribution de subventions, les coûts de négociation et de contrôle sont estimés entre 5 et 12% des subventions allouées³.

3.2.3.1.2 Rechercher l'acceptabilité de l'écotaxe

Il conviendrait d'organiser une concertation très large sur le modèle de celle pratiquée pour la première fois à l'occasion de l'examen de l'extension de la TGAP à l'énergie. Des innovations pourraient être apportées pour la rendre moins conflictuelle (cf. 3.2.3.1.1).

L'introduction de l'écotaxe doit être neutre pour le niveau prélèvements obligatoires. D'autres impositions devront être réduites à due proportion.

Une fiscalité incitative est d'autant plus efficace qu'il existe une alternative à la taxation qui peut être encouragée par des dépenses fiscales ou des subventions. Cette possibilité

¹ Validé par la Commission interministérielle de l'Effet de Serre du 19 janvier 2000

² Proposition de directive instituant un cadre pour les échanges de permis d'émission; COM (2001) 581

³ Larsen, Hans, Green Taxes, The Danish Experience, Ministry of Taxation, Copenhagen, Denmark, 2000

de substitution correspond à une demande forte des organisations de consommateurs, à l'instar du bureau européen des unions de consommateurs (BEUC)¹

3.2.3.1.3 Faire participer l'ensemble des acteurs : ménages et entreprises

L'industrie, dont la contribution à l'effet de serre est en nette décroissance, représente cependant un gisement important de diminution des émissions du fait des concentrations de la consommation d'énergie et du faible coût marginal de réduction des émissions. Les transports n'offrent que des gisements de réduction dispersés et limités et à des coûts très élevés (car la pression fiscale y est forte depuis longtemps), alors que leurs émissions connaissent une forte croissance. Le secteur résidentiel dont la part des émissions est stable (cf. tableau n°) offre des gisements à bon marché, mais diffus et parfois difficilement accessibles.

Tableau n° 19 : les émissions de CO₂ d'origine énergétique en France 2010-2020

	Transports	Résidentiel.	Industrie	Total (e) MC)
1990	38%	30,8%	28,7%	104,5
2010	44à46%	29à31%	21à26%	101à131
2020	38à47%	27à35%	22à25%	106à180

Source: Rapport Boisson 2010-2020

La réussite de l'écotaxe suppose d'exploiter les gisement les plus importants. Il est néanmoins opportun de se fixer pour principe la participation du plus grand nombre des acteurs au dispositif afin de trouver une forme d'équité du point de vue politique. C'est dans cette perspective que la participation des entreprises et des ménages à l'écotaxe a été instituée en principe au Royaume-Uni lors de l'introduction du *Climate Change Levy* au début de l'année 2001.

Un tel principe est conforme au principe de l'égalité devant l'impôt. Le Conseil constitutionnel n'a certes pas soulevé ce moyen, mais le Conseil d'Etat avait critiqué, dans son avis sur la TGAP énergie, la concentration de cette taxe sur les seules entreprises industrielles.

3.2.3.2 LE SCHEMA GENERAL DOIT ASSOCIER LA FISCALITE POUR LES EMISSIONS DIFFUSES ET LES PERMIS D'EMISSIONS POUR LE SECTEUR INTENSIF EN ENERGIE

« Il ne s'agit plus d'opposer certains instruments à d'autres, mais de les combiner, avec comme objectif idéal de générer ainsi le même niveau d'incitations environnementales que la taxe du taux plein, tout en évitant de créer des distorsions de concurrence pénalisant les entreprises françaises par rapport à leurs concurrentes.

Dans le respect des principes énoncés précédemment, le schéma permettant de mieux concilier la lutte contre l'effet de serre avec la compétitivité et la sécurité des approvisionnements, doit reposer sur la mobilisation de l'ensemble des instruments économiques disponibles. L'objet de ce rapport n'est cependant pas d'entrer dans le détail du fonctionnement des systèmes de permis. Seule l'articulation avec l'instrument fiscal est ici développée.

3.2.3.2.1 L'écotaxe doit être assise sur le contenu en carbone des combustibles et de l'électricité

il serait souhaitable d'écarter les carburants de l'écotaxe. Ces derniers sont taxés selon leur contenu en carbone à hauteur de 560 €/tC pour le gazole et de 900 €/tC pour le supercarburant sans plomb. Compte tenu de ces niveaux déjà élevés de taxation, il n'est pas possible d'attendre une adaptation du comportement des consommateurs, sauf à retenir des valorisations très élevées de la tonne de carbone.

¹ Intervention de Mme Charlotte de Roo au nom du BEUC, colloque du 10 octobre 2000 «Les réformes fiscales environnementales», Paris.

² Rapport du groupe de travail sur les mécanismes incitatifs établi par Dominique Bureau, 2000.

la taxation appliquée reflète le contenu en carbone de l'électricité française, elle sera nécessairement faible car la production d'électricité française est à 80% d'origine nucléaire. Une imposition de l'électricité sans rapport avec les émissions de gaz à effet serre du secteur de la production électrique risquerait d'être censurée par le Conseil

- 1 Permis «émission attribués sur base historique et aujourd'hui excédentaires.
- 2 Evaluation du PNLCC sur la base des travaux du groupe énergie 2010/2020

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

constitutionnel. Une taxation de « l'extrant » ne permet pas d'orienter la production d'électricité vers les procédés plus ou moins émetteurs de gaz à effet de serre.

La taxation des « intrants » consiste en revanche à taxer les différentes sources d'énergie primaires permettant de produire de l'électricité. Cette option revient à modifier la compétitivité relative des différents modes de production d'électricité. Le fioul, le charbon et, dans une moindre mesure, le gaz naturel sont désavantagés par rapport à la production d'électricité à partir du nucléaire ou de sources d'énergies renouvelables. Cette méthode peut porter atteinte à l'objectif de sécurité des approvisionnements. Cette solution implique cependant la prise en compte de cet objectif pour ne pas compromettre les perspectives intéressantes offertes par la cogénération de chaleur et d'électricité à partir de turbines à gaz.

Tableau n°21 : impact d'une taxe sur les intrants à hauteur de 70 euros/tonne de carbone

Mode de production	Coût technique de production	Surcoût	de	la	taxe
Charbon	25 cF/kWh	12	cF/kWh	(+)	48%
Gaz naturel	22 cF/kWh	6	cF/kWh	(+)	27%
Energies renouvelables	NA*	0			cF/kWh
Nucléaire	20-21 cF/kWh	0	cF/kWh		

Source MATE

* Grande variabilité selon la source considérée

En toute hypothèse, une taxe sur les « intrants » devrait tenir compte de l'arrêt OUTOKUMPU 2 : comme il est impossible de déterminer le mode de production de l'électricité, une fois qu'elle est mise sur le réseau de distribution, la taxe à l'« intrant » appliquée aux importations d'électricité doit, selon cette jurisprudence, être fixée au taux le plus bas appliqué à l'électricité d'origine nationale, quel qu'en soit le mode de production. Cette jurisprudence serait défavorable aux producteurs français sur le marché national d'électricité puisque celle importée serait taxée au taux le plus bas (celui du nucléaire et des énergies renouvelables à savoir zéro.)

Une telle fiscalité tendrait à donner à l'électricité d'origine nucléaire produite en Europe un avantage concurrentiel, jugé excessif par nos partenaires. Après de longs débats, le projet d'écotaxe communautaire de 1992~ avait retenu une taxation de l'« extrant » sur une double assiette: contenu en carbone des combustibles utilisés (2,81 écus par tonne de CO₂) et contenu énergétique (2,1 écus par mégawatt-heure). La proposition de directive de 1997 retenait elle aussi une solution de compromis sur l'« extrant », tout en laissant la possibilité aux Etats membres d'instituer une taxation supplémentaire, sur les « intrants », en dehors de toute harmonisation.

Dans un cadre national, l'option la plus conforme à l'objectif de lutte contre l'effet de serre et présentant les meilleures garanties constitutionnelles est celle d'une taxation exclusive des « intrants, c'est-à-dire des sources d'énergie fossile utilisées dans la filière thermique. Cette solution présente toutefois des inconvénients pour la compétitivité des producteurs nationaux d'électricité. Mais elle permettra de réduire la contribution de la production d'électricité au changement climatique.

Dans un cadre communautaire harmonisé, un compromis sera nécessaire. La solution la plus conforme à la lutte contre l'effet de serre prend la forme d'une double imposition qui serait communautaire sur les « extrants », et nationale sur les « intrants ».

1^e décision 2000-441 DC du 28 décembre 2000

2 CJCE du 2/04/1998, affaire C- 213/96

3 Proposition de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie, présentée par la Commission le 2 juin 1992.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Proposition n° 20 : obtenir la possibilité pour les Etats membres de taxer l'électricité sur ses « intrants », au cours de la négociation de la directive de 1997 instaurant un cadre harmonisé de taxation.

3.2.3.2.2 Les effets redistributifs de l'écotaxe doivent être limités

L'écotaxe peut avoir des effets redistributifs pénalisants pour les ménages. Il est proposé de les limiter en instituant une franchise exonérant les consommations énergétiques les plus faibles, de la même manière que les Pays-Bas exonèrent la tranche de consommation inférieure à 800m³ de gaz ou 800 kW/h d'électricité par an. Cette solution limiterait les coûts administratifs associés au recouvrement des faibles montants de taxe.

3.2.3.2.3 Pour le secteur intensif en énergie, des accords négociés prépareront la mise en place d'un marché de permis d'émissions

Un préalable indispensable avant la signature de tout accord est la mesure et le contrôle des émissions de gaz à effet de serre.

Le risque d'atteinte à la compétitivité des entreprises serait réduit par la mise en place d'accords négociés articulés avec le système de permis d'émission, comme le souhaite le MEDEF¹. Par un accord négocié, l'entreprise s'engage devant l'administration à respecter un niveau d'émissions de gaz à effet de serre sur une période donnée. L'exercice de cette faculté permettrait aux entreprises signataires d'obtenir un abattement important sur l'assiette de la taxe (par exemple de 80% comme au Royaume-Uni).

Un marché de permis pourrait se constituer en parallèle à ces accords: les objectifs alloués dans le cadre des accords négociés pourraient donner lieu à l'attribution de permis d'émissions. Pour respecter leurs objectifs contractuels, les entreprises seraient libres de vendre et d'acheter des permis dont le prix serait fixé sur un marché. A plus long terme, les accords négociés disparaîtraient. L'écotaxe s'appliquerait aux sources d'émissions diffuses et les permis d'émissions aux entreprises intensives en énergie. Cette solution devra rester compatible avec le cadre européen d'échange de permis d'émissions que la proposition de directive du 16 octobre 2001 prévoit de constituer.

La multiplication d'exonérations et d'atténuations de la taxe initiale n'est pas opportune parce qu'elle va à l'encontre de la participation de tous à la lutte contre l'effet de serre et qu'elle est contrainte par le respect des règles communautaires des aides d'Etat². Il est possible d'obtenir l'engagement des entreprises dans le cadre d'accords négociés, car ils permettent de prendre en compte la situation individuelle de chacune d'entre elles et préparent le passage au système de permis négociables.

La réussite des accords négociés nécessite l'implication très forte de la puissance publique. Les accords négociés sont parfois considérés avec une très grande circonspection³. Les critiques font valoir qu'il existe une asymétrie d'information entre l'administration et l'entreprise au profit de cette dernière. Il n'est pas certain que l'administration soit en mesure de déterminer le scénario tendanciel d'évolution des émissions c'est-à-dire le scénario que suivraient les émissions en l'absence de toute mesure contraignante.

Toutefois, à l'instar de l'administration britannique qui a conclu plusieurs centaines d'accords dans le cadre du *Climate Change Levy*, l'administration ne semble pas totalement désarmée face aux entreprises pour négocier des accords efficaces d'un point de vue

¹ Lettre du président du MEDEF, datée du 12 juin 2001

² Exemple de l'exemption demandée par le Royaume-Uni sur les énergies à double usage (utilisée pour leur contenu énergétique et pour leurs propriétés chimiques) pour laquelle la Commission a décidé de poursuivre ses investigations.

³ *voluntary Approaches for Environmental Policy An Assessment*, OECD, Paris, 1999

Environnemental. L'acquisition d'une expertise est toujours possible même si elle peut se révéler longue et coûteuse. Les entreprises ont aussi un intérêt à la conclusion d'accords satisfaisants pour les parties dans la mesure où les accords négociés sont pour elles le moyen d'éviter la mise en place d'une taxe ou d'une réglementation, à l'image de l'accord du 16 octobre 2000 entre l'industrie allemande et le gouvernement fédéral.

Proposition n° 22: faciliter l'adoption de la proposition de directive du 16 octobre 2001 instituant un cadre

Proposition n° 21:

=> **Instituer une écotaxe sur les combustibles et l'électricité, sur la base de 35€/tC de 2002 à 2005, de 75€/te de 2005 à 2008 et de 150 €/tC à partir de 2008.**

=> **Exonérer les carburants de l'écotaxe.**

=> **Créer une franchise pour les faibles consommations énergétiques.**

=> **Créer une exonération de 80% du montant de l'écotaxe en cas de conclusion d'accords négociés.**

d'échange de permis d'émissions au niveau communautaire.

3.2.3.2.4 L'emploi des ressources générées devra faire l'objet d'un débat

La programmation de l'utilisation des ressources est rendue difficile par l'« évaporation » de l'assiette des taxes incitatives. Puisque l'objet d'une écotaxe est de diminuer la consommation de produits énergétiques fossiles, son produit aura tendance à se réduire à mesure que les effets incitatifs de l'écotaxe se manifesteront. Cette décroissance est généralement lente, les élasticités prix de la consommation d'énergies fossiles n'étant significatives qu'à long terme.

Mais l'utilisation des ressources de l'écotaxe est un point crucial du débat préalable à l'introduction d'un dispositif contraignant de lutte contre l'effet de serre, L'intention de ce rapport, sans anticiper sur ce débat, est de lui fixer quelques repères.

Plusieurs pays européens ont il est vrai fait ce « pari » et ont compensé l'introduction de nouvelles écotaxes sur le carbone par une réduction des charges sociales (Belgique, Danemark, Finlande, Pays-Bas, Royaume-Uni). Le « double dividende » se décompose en l'amélioration de l'environnement (premier dividende) et celle de l'emploi (second dividende), à condition que le produit de l'écotaxe soit employé à réduire les charges sociales pesant sur l'emploi.

Il semble toutefois que, d'un point de vue théorique, le « double dividende » soit soumis à un nombre important de conditions (cf *infra*).

• **Les conditions théoriques du double dividende**

Sans prétendre à l'exhaustivité, la théorie économique indique qu'il existe un jeu de conditions nécessaires à la réalisation d'un double dividende

=> **la structure fiscale initiale est sous-optimale et il est possible de réduire certains distorsions**

=> **l'incidence de la taxe est un point crucial. Si les taxes sur la pollution peuvent être reportées sur les consommateurs, alors la réduction du coin fiscal est moins susceptible de conduire à une hausse de l'emploi.**

=> **s'il est possible de substituer du travail à l'énergie et au capital, l'emploi est susceptible de s'accroître plus fortement.**

=> **si les salaires sont rigides alors une réduction des charges sociales permettra une baisse du coût salarial sans modification du salaire net, ce qui permettra une hausse de l'emploi;**

=> **si la taxe environnementale est très efficace, son produit risque de décroître dans le temps et menacer le financement de la baisse des charges sociales.**

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

Les résultats empiriques des expériences étrangères de «double dividende» sont mitigés. Une étude réalisée en 1996 par le CPB¹ sur le transfert de taxes pesant sur le travail vers des taxes environnementales conclut à l'existence de gains en termes d'emploi particulièrement limités. Pour un accroissement d'un peu moins de 457,3 ME (3 MdsF) des taxes sur l'énergie en échange d'une diminution équivalente de cotisations patronales et de l'impôt sur le revenu, le bilan après 15 ans est positif (3000 emplois créés) et négatif après 20 ans (1000 emplois créés). Le Président de la *Green Tax Reform Commission* des Pays-Bas concluait que «sur la base de ces chiffres, il est prudent de viser un accroissement des taxes environnementales sur la base au minimum d'un «simple» dividende fort: les effets environnementaux ». Une autre étude modélisant *ex ante* les effets d'un double dividende² a examiné 139 simulations d'impact d'un basculement de taxes sur le travail vers des taxes sur le carbone et l'énergie dans 56 pays. Les taxes sur l'énergie « recyclées » en baisses de charges accroissent l'emploi dans 73% des cas.

Il n'est donc pas certain qu'un «double dividende » soit possible, même si la présence de rigidités réelles sur le marché du travail français peut permettre d'espérer un effet positif sur l'emploi d'une diminution des prélèvements sociaux ou fiscaux, à l'image de l'impact sur l'emploi de la baisse ciblée des charges sur les bas salaires.

L'utilisation d'une partie des revenus sous forme de subventions imitatives est souhaitable. Elle peut permettre une efficacité accrue de l'écotaxe en incitant les agents à entreprendre des travaux d'efficacité énergétique qu'ils auraient négligés jusque là en raison de leurs coûts. L'efficacité de l'écotaxe, qui n'a pas un objectif budgétaire mais incitatif, peut ainsi être renforcée, à condition que les subventions ne soient pas simplement un moyen de redistribuer mais qu'elles visent effectivement à des gains d'efficacité énergétique.

Une étude néerlandaise³ confirme une telle approche. Dans le cadre d'une augmentation de la fiscalité énergétique pour lutter contre l'effet de serre, le recyclage de 15% du revenu généré sous forme d'incitations à l'efficacité énergétique peut permettre d'accroître les effets environnementaux de la hausse de la fiscalité entre 40% et 100% sur une période de 20 ans.

Finalement, le « recyclage » d'une partie de la taxe accroît aussi l'acceptabilité de l'écotaxe, dans la mesure où une taxe dont une partie est recyclée sous forme d'aides et d'incitations à destination de ceux qu'elle impose, trouve davantage de légitimité.

L'affectation à un établissement public doit en revanche être évitée. La dépendance de l'organisme bénéficiaire vis à vis de la ressource fiscale peut conduire à perdre de vue l'objet incitatif initial de l'impôt. Après plusieurs années, l'imposition affectée n'est plus regardée comme un instrument économique mais davantage comme une ressource fiscale dont les taux peuvent être adaptés, le cas échéant, en fonction des besoins de financement de l'organisme bénéficiaire.

Proposition n° 23 : affecter le produit de l'écotaxe au budget général de l'Etat, l'utiliser pour financer d'une part une diminution des charges sociales et d'autre part la mise en place de dépenses incitatives de maîtrise de l'énergie.

3.2.3.3 LA CONSTRUCTION D'UN CONSENSUS NECESSITE DE CREER LE LIEU D'UNE NOUVELLE CONCERTATION OUVERTE

La tentative de création de la TGAP—énergie a révélé les tensions inhérentes au sujet de la fiscalité énergétique. Pour créer un consensus, il est nécessaire de créer des groupes

1 Bureau d'analyse de la politique économique des Pays-Bas.

2 B. Bosquet, Environmental tax reform : does it work? A survey of the empirical evidence, *Journal of Ecological Economics*, 34, 19-32

3 Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, *Greening taxes and energy*, La Haye, juin 1997

de travail destinés à élaborer une analyse commune, voire simplement un langage commun, et des instruments acceptés par tous.

A l'avenir, il serait possible de s'inspirer de la pratique de nombreux pays étrangers qui se sont dotés de commissions *ad hoc* chargées de conduire une réforme fiscale environnementale. Par rapport aux pratiques françaises de concertation, ces commissions *ad hoc* possédaient deux avantages importants. Leur composition était plus large: universitaires, représentants de l'administration et des différentes entreprises, secteurs concernés, auxquels s'ajoutaient des représentants d'associations de consommateurs et de syndicats de salariés, concernés par l'effet sur le pouvoir d'achat d'une réforme de la fiscalité énergétique. De surcroît, leurs attributions étaient plus étendues et portaient sur l'analyse de la situation, la conception de l'architecture de la réforme, et parfois le suivi de sa mise en oeuvre.

L'exemple britannique est également intéressant dans la mesure où, sans recourir à une telle procédure, la réflexion fut engagée en 1998 à partir d'un rapport rédigé par Lord Marshall, PDG de *British Airways*, qui abordait d'emblée le problème essentiel de la préservation de la compétitivité industrielle dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre.

Proposition n° 24: Créer une commission *ad hoc* chargée de la concertation et du suivi de l'écotaxe.

Les délais de conclusion des accords négociés peuvent être longs. La mise en place d'un système de permis d'émission et l'organisation d'un marché prendra du temps, même si des simulations ont déjà été réalisées par Euronext (ex. Parisbourse SA). Au Royaume-Uni, la création d'une écotaxe a été annoncée en 1999, pour entrer finalement en vigueur au début de 2001. Le système de permis d'émission ne fonctionnera qu'à partir d'avril 2002.

La nécessité de laisser aux agents le temps de s'adapter à ce nouveau contexte plaide en faveur d'une mise en oeuvre sans tarder mais progressive du système de lutte contre l'effet de serre. La progression doit par ailleurs être planifiée et connue à l'avance.

Pour l'écotaxe, la montée en charge devrait être prévue en plusieurs étapes jusqu'en 2010:

Tableau n° 22 : Montée en charge de l'écotaxe

<u>Date d'introduction</u>	<u>Description de l'étape</u>
2002	Introduction de l'écotaxe à 35 euros/tC. Le coût de la tonne de car ne est proche de celui de la TGAP énergie.
2005	Augmentation de l'écotaxe à 75 euros/tC.
2008	Augmentation de l'écotaxe à 150 euros/tC.

Source propositions du groupe

A l'exemple des Britanniques, il apparaît raisonnable de prévoir deux années de mise au point d'un système de permis. Cela permettra un recensement précis des entreprises concernées par les accords négociés et le système de permis.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères

CONCLUSION

Au terme de ce rapport, il semble que la cohérence de la fiscalité énergétique avec la politique de l'énergie doive être améliorée, sans qu'une réforme radicale soit nécessaire.

Aujourd'hui, la compétitivité économique est globalement préservée. Elle doit demeurer une préoccupation constante des propositions de réforme. La sécurité des approvisionnements pourrait en revanche être mieux soutenue par la fiscalité énergétique. Mais, en ce domaine, la fiscalité n'est qu'un des éléments à mobiliser, essentiellement par le biais de la maîtrise de l'énergie.

En réalité, le besoin de réformes se fait essentiellement sentir pour préserver l'environnement : les réformes fiscales proposées visent à conforter la politique de maîtrise de l'énergie et à mieux couvrir les externalités négatives du secteur des transports routiers.

Pour respecter les objectifs du protocole de Kyoto, notre principale proposition consiste à instaurer une écotaxe sur le contenu en carbone des énergies. Il ne s'agit pas pour autant de faire de la fiscalité énergétique une fiscalité exclusivement « environnementale ».

Les problèmes rencontrés par la politique énergétique ont acquis une dimension supra-nationale, parce que les problèmes environnementaux sont globaux, et parce que la construction communautaire s'est accélérée au cours des deux dernières décennies. Même si les Etats conservent leur souveraineté fiscale, les réponses à apporter doivent être adoptées ou harmonisées au niveau communautaire.

La taxation ne saurait être l'unique solution pour résoudre des problèmes aussi complexes que la lutte contre l'effet de serre, la sécurité des approvisionnements ou le respect de la compétitivité des entreprises. L'efficacité de l'outil fiscal dépend de son articulation avec d'autres instruments : réglementation, permis d'émission de gaz à effet de serre, accords négociés. Alors qu'une écotaxe semble indiquée pour les émissions diffuses, le recours à un système de permis - préparé par une phase d'accords négociés - semble plus adapté pour préserver la compétitivité des entreprises intensives en énergie.

Au-delà du contenu des réformes, leur acceptation dépendra de la qualité du débat public qui les précédera et des mesures d'accompagnement retenues. Les entretiens réalisés avec les représentants de la classe politique, des entreprises et des ménages ont permis de vérifier le réalisme de nos propositions.

texte reconstitué par reconnaissance optique de caractères