



Le Premier président

Paris, le 17 DEC. 2012

65241

à

Monsieur Pierre MOSCOVICI
Ministre de l'économie et des finances

Madame Delphine BATHO
Ministre de l'écologie, du développement durable
et de l'énergie

Monsieur Jérôme CAHUZAC
Ministre délégué auprès du ministre de l'économie
et des finances, chargé du budget

Objet : les dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables et relatives à l'énergie.

À la suite du contrôle des dépenses fiscales rattachées à la mission écologie, aménagement et développement durables, la Cour des comptes a souhaité, en application de l'article R. 135-1 du code des juridictions financières, porter à votre connaissance les observations suivantes qui sont ciblées sur les dispositifs concernant les programmes 174 « énergie et après-mines » et 203 « infrastructures et services de transport ».

--oOo--

Selon le commissariat général au développement durable¹, le produit des taxes environnementales s'est élevé en France en 2010 à 36 Md€. 76 % de ces recettes proviennent de taxes sur l'énergie.

¹ *Chiffres et statistiques*, n° 361, novembre 2012.

La fiscalité pesant sur l'énergie se caractérise aussi par de nombreuses dépenses fiscales dont le recensement est incomplet et qui répondent davantage au souci de préserver certains secteurs d'activité qu'à des objectifs environnementaux.

1 Une liste de dépenses fiscales très incomplète

Nombre des dispositifs dérogatoires qui remplissent pourtant les critères caractérisant une dépense fiscale ne sont pas mentionnés dans la liste des dépenses fiscales, alors que la loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 imposait d'évaluer l'intégralité des dispositifs de dépense fiscale avant le 30 juin 2010.

À titre d'illustration n'était pas mentionné le taux réduit de TVA sur les équipements de climatisation (5,5 %), dont le coût est proche de 100 M€, et qui a été supprimé par la loi de finances initiale (LFI) pour 2010. Autre illustration de ce caractère incomplet, les différentiels de taux de taxe intérieure sur la consommation (TIC) en faveur du gaz naturel et du charbon ne figurent pas tous sur la liste des dépenses fiscales, alors que certains de ces dispositifs comptent parmi les plus coûteux.

➤ La détaxation du kérosène

La détaxation du kérosène (article 265 bis du code des douanes) a été retirée par la loi de finances de 2009 de la liste des dépenses fiscales au motif que l'exonération de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) pour les produits utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs (à l'exclusion des aéronefs de tourisme privé) est prévue par la convention de Chicago sur l'aviation civile internationale, ratifiée par la France.

Ce retrait est contestable. Les mesures d'exonération en matière fiscale issues du « droit conventionnel » sont adoptées à l'unanimité dans le cadre international et européen. Dès lors, le Gouvernement français y a expressément consenti, avant que le Parlement n'entérine cette décision. D'autres pays, comme l'Allemagne, considèrent bien ces exonérations comme des dépenses fiscales. En tout état de cause, la directive 2003/96/CE prévoit que les États membres de l'Union européenne peuvent limiter le champ d'application de l'exonération sur les carburants utilisés pour la navigation aérienne aux transports internationaux et intracommunautaires. La taxation des vols intérieurs est d'ailleurs pratiquée dans des pays aussi divers que les États-Unis, le Brésil, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas ou la Suisse.

Cette mesure a un coût élevé (3,5 Md€ en 2009, dont 300 à 400 M€ pour les vols intérieurs de métropole). De surcroît, elle va à l'encontre des objectifs affirmés de développement durable dans le secteur des transports, puisqu'elle bénéficie au mode de transport le plus polluant par passager ou tonne transportée. Le groupe de travail sur le suivi de la mesure 14 de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) a évalué à 304 g la quantité de CO₂ émise par euro de dépense fiscale pour les seuls vols intérieurs, soit près de 400 000 tonnes de CO₂.

Certes, la directive 2008/101/CE a intégré les activités aériennes dans le système d'échange des quotas d'émission de gaz à effet de serre (SEQE) à compter du 1^{er} janvier 2012. Mais, comme la Cour l'a souligné dans le relevé d'observations définitives sur la détaxation du kérosène, adressé le 24 février 2012 aux secrétaires généraux du ministère de l'économie et du ministère de l'écologie, « si le secteur aérien est désormais intégré au SEQE, il bénéficie dans ce cadre d'un régime dérogatoire. Il est à noter que le niveau de la tonne de carbone sur le marché

secondaire est actuellement très bas² et que sa trajectoire chaotique ne correspond pas aux attentes des concepteurs du système puisqu'il a été divisé par quatre depuis 2008, ce qui n'est pas de nature à inciter les entreprises à investir pour émettre moins de gaz à effet de serre ».

➤ Le différentiel de taux de TIC en faveur du gazole

Le différentiel entre le taux de TIC appliqué au gazole et celui concernant les autres carburants automobiles prévu par l'article 265 du code des douanes n'a jamais été inscrit sur la liste des dépenses fiscales.

Pendant longtemps, ce différentiel a été beaucoup plus élevé en France que dans les autres pays de l'Union européenne. La loi de finances pour 1999 a entériné le principe de la réduction progressive de l'écart de taxation entre l'essence et le gazole pour le ramener à l'écart moyen communautaire. La perte de recettes fiscales due au différentiel de taux reste toutefois très élevée. Selon les estimations de la direction générale des douanes et des droits indirects, elle s'élèverait pour 2011 à 6,9 Md€. Si on intègre les répercussions du différentiel sur le coût des exonérations ou taux réduits sur le gazole, la dépense fiscale globale serait de l'ordre de 8 Md€.

Le fait de ne pas classer cet écart de taux parmi les dépenses fiscales est d'autant moins justifié que le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur le GPL, d'un montant bien inférieur, a été introduit en 2010 dans la liste des dépenses fiscales (DF n° 800208 : 39 M€ en PLF 2010).

Une telle omission fausse l'information du Parlement, puisqu'elle soustrait l'effet de ce différentiel à l'obligation d'évaluation qui s'impose désormais aux dépenses fiscales.

Cette évaluation serait pourtant d'autant plus opportune que cette mesure a fortement contribué à la diésélisation du parc automobile français³.

L'engouement en faveur du diesel repose notamment sur l'idée que la consommation de carburant des véhicules diesel est très nettement inférieure au kilomètre parcouru à celle des véhicules circulant à l'essence. Toutefois, au regard des progrès accomplis dans la conception des moteurs à essence, cet argument n'est plus guère recevable. Ainsi, selon l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'écart entre les deux types s'est fortement réduit puisque les véhicules diesel neufs consomment en moyenne 4,8 l/100 km, contre 5,6 l/100 pour les véhicules à essence.

Sur le plan environnemental, les émissions de CO₂ produites par un véhicule diesel sont du même ordre que celles des automobiles à essence, mais le contenu en CO₂ par tonne-équivalent-pétrole du diesel est supérieur à celui de l'essence.

Par ailleurs, la diésélisation du parc a un impact négatif avéré. Cela est manifeste pour l'industrie française du raffinage, qui produit trop peu de gazole et trop d'essence par rapport à la consommation actuelle et donc pour la balance commerciale. Il en est de même pour la santé, du fait des émissions de particules fines et de dioxyde d'azote. Les véhicules particuliers fonctionnant au diesel sont ceux pour lesquels les recettes couvrent le moins les coûts externes. En favorisant la diésélisation du parc, responsable pour une très large part des dépassements des normes européennes pour plusieurs polluants, le différentiel de taux en faveur du gazole va à l'encontre des objectifs du plan particules adopté en juillet 2010.

² 15 € en juin 2011, 7 €/t CO₂ en avril 2012 contre 20 € en 2005 avec des pics à 35 € seulement en 2006 et 2008.

³ Alors que les voitures circulant au diesel ne représentaient en 1990 que 15 % du parc automobile total, leur part est passée à 55,3% en 2009. La mise en place pour l'achat de véhicules neufs du dispositif de « bonus-malus » assis sur les émissions unitaires de CO₂ a accéléré la diésélisation du parc.

La Commission a saisi en mai 2011 la Cour de justice des Communautés européennes pour manquement de la France à ses obligations en matière d'amélioration de la qualité de l'air au titre des dépassements constatés pour les particules fines, et une procédure similaire est à craindre concernant les dépassements relatifs aux émissions de dioxyde d'azote.

2 Des dépenses qui ne contribuent pas à favoriser la transition énergétique

Comme le relevait en 2011 le rapport public de la Cour sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, les dépenses fiscales qui, en Allemagne, répondent à un objectif environnemental représentent plus de 80 % des exonérations qui grèvent l'impôt sur l'énergie. En France, les dépenses fiscales relatives à l'énergie comptent parmi les principales dépenses fiscales ayant des effets négatifs pour l'environnement, leur objectif visant à favoriser des intérêts sectoriels (transports, agriculture, pêche...). Plusieurs d'entre elles, parmi les plus coûteuses, sont rattachées à la mission « agriculture et pêche » et ont donné lieu à un référé de la Cour du 4 décembre 2009 aux ministres de l'agriculture, du budget et de l'écologie.

Les dépenses fiscales rattachées au programme 203 « infrastructures et services de transports » ont essentiellement pour objectif de soutenir l'activité économique, notamment le transport routier de marchandises. En 2011, la loi de finances initiale a introduit une dépense fiscale au service de l'objectif de report modal (n° 800117 exonération de TICPE pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises sur les voies navigables intérieures). Cette dépense est au demeurant de faible montant au regard des dépenses fiscales bénéficiant au mode routier : 3 M€ en 2012 contre 300 M€ pour le remboursement de TICPE sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers.

En ce qui concerne les dépenses fiscales rattachées au programme 174 « énergie et après-mines », le charbon est la ressource la moins taxée alors qu'il s'agit du combustible fossile le plus émetteur de CO₂. Selon les estimations de l'ADEME, la consommation de charbon représente en France 7 % de l'énergie primaire consommée, mais elle est à l'origine de 13,2 % des émissions de dioxyde de carbone. Si une taxe intérieure sur l'utilisation comme combustible des houilles, lignites et cokes a été introduite en 2007, son taux demeure très faible (1,19 €/MWh contre 5,74 pour le fioul domestique) et son assiette très limitée.

L'exonération des principales filières consommatrices (production d'électricité, sidérurgie, production pétrolière, chimie, verre, céramique, cimenterie, secteur résidentiel et tertiaire) a pour effet de taxer moins du dixième de la consommation.

Le projet de révision de la directive européenne 2003/96/CE prévoit de distinguer la taxation liée aux émissions de CO₂ et la taxation liée au contenu énergétique des produits et de supprimer les dispositions dérogatoires en faveur de certains secteurs d'activité. L'ADEME, qui a mesuré l'incidence de telles propositions⁴, a montré qu'en dehors de quelques secteurs fortement consommateurs d'énergie, le coût pour les redevables serait modéré.

⁴ Les conséquences de la suppression des différentiels de TIC et de l'alignement des taux de TIC des divers combustibles sur celui de la taxe sur le fioul domestique pour les particuliers et le secteur tertiaire ou le fioul lourd pour l'industrie ont été chiffrées par l'ADEME comme suit : un surcroît pour les ménages de l'ordre de 665 M€, soit 0,16 % de leur revenu médian et 42 € par foyer (chauffé au combustible fossile) et par an ; un surcroît d'environ 392 M€ (en supprimant les exonérations dont bénéficient les bâtiments administratifs), pour le secteur tertiaire, soit 0,01 % de sa valeur ajoutée en moyenne. L'industrie aurait à payer un supplément de taxe de 110 M€, soit 0,05 % de sa valeur ajoutée et moins de 0,2 % de son excédent brut d'exploitation. Cependant, les secteurs très énergivores (chimie notamment) pourraient avoir à payer jusqu'à 0,5 % de leur valeur ajoutée.

Afin de favoriser la transition énergétique, la réorientation des dépenses fiscales relatives à l'énergie paraît donc nécessaire.

Dans cette perspective, la Cour recommande :

- d'appliquer les engagements de la loi dite Grenelle 1 sur les dépenses fiscales dommageables à l'environnement en réexaminant la pertinence de celles relatives à l'énergie, car elles vont à l'encontre des objectifs environnementaux, et d'examiner parallèlement les moyens à mettre en œuvre afin de permettre une adaptation progressive des secteurs économiques concernés ;
- d'étudier en particulier, conformément aux orientations du projet de révision de la directive européenne 2003/96/CE, un alignement progressif du taux de TIC du carburant gazole destinés aux véhicules légers sur celui applicable à l'essence, en cohérence avec les normes sur la qualité de l'air concernant en particulier les émissions de particules fines et de dioxyde d'azote.

--oOo--

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, les suites que vous aurez données à la présente communication.

Je vous rappelle qu'en application de l'article L. 143-5 du code des juridictions financières, ce référé sera transmis, deux mois après avoir été envoyé, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse - sous votre signature personnelle, exclusivement -, si celle-ci est parvenue dans ce délai. À défaut, votre réponse sera transmise au Parlement dès réception par la Cour.

Dans le respect des secrets protégés par la loi, en application de l'article L. 143-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes pourra mettre en ligne sur son site internet le texte du présent référé, accompagné de votre réponse.

Plus cordialement,


Didier MICAUD