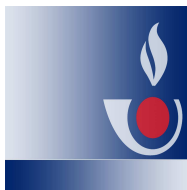


COMITE D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

Dépenses fiscales liées
à la consommation d'énergies fossiles



Sommaire

1 UN ENJEU DE PRES DE 6 MDS€, TRES CONCENTRE SUR LE SECTEUR DES TRANSPORTS.....	2
1.1 Le périmètre de l'étude porte sur 26 mesures.....	2
1.2 La dépense fiscale se caractérise par d'importantes variations dans le temps et une forte concentration sur quelques secteurs	3
1.2.1 L'évolution des dépenses fiscales ne donne pas un signal-prix stable dans le temps	3
1.2.2 Les enjeux fiscaux se caractérisent par une très forte concentration en faveur des transports, et un saupoudrage pour le reste	5
2 LES DÉPENSES FISCALES SONT PRINCIPALEMENT DES SOUTIENS SECTORIELS ET, MARGINALEMENT, DES INSTRUMENTS A VOCATION ENVIRONNEMENTALE.....	7
2.1 Certaines dépenses, dont l'enjeu reste très circonscrit, ont une vocation environnementale affichée.....	7
2.2 Un second type de dépenses fiscales vise le soutien à la rentabilité d'un secteur	8
2.3 Certaines dépenses fiscales ont de simples objectifs budgétaires ou de soutien au pouvoir d'achat.....	9
2.3.1 Les aides au pouvoir d'achat	9
2.3.2 Les aides budgétaires	10
3 LE RECOURS AU DISPOSITIF EST EN GENERAL ELEVE, MAIS PENALISE PAR LA LOURDEUR DES DEMARCHES ADMINISTRATIVES EN CAS DE REMBOURSEMENT A POSTERIORI.....	11
3.1 Lorsque le bénéfice de la fiscalité privilégiée est accordée directement « à la pompe», le recours au dispositif tend à être maximal.....	12
3.2 Lorsque la fiscalité privilégiée est accordée sous la forme d'un remboursement de taxe a posteriori, le recours au dispositif diminue	12
3.3 Le recours est sensiblement moins élevé sur les carburants alternatifs et les biocarburants	13
4 UN RÔLE SECONDAIRE DE LA DEPENSE FISCALE DANS LA REORIENTATION DES COMPORTEMENTS MALGRE L'IMPORTANCE DE CERTAINS EFFETS-PRIX.....	15
4.1 Les effets-prix induits par la dépense fiscale sont d'ampleur très variable et marginaux pour le consommateur final.....	15
4.1.1 L'effet prix pour les opérateurs est souvent significatif.....	15
4.1.2 L'impact de la dépense fiscale en termes de prix sur le consommateur final est plus diffus.....	18
4.1.3 La lisibilité des dépenses fiscales pour le consommateur final est proche de zéro, alors que l'aide de l'Etat avoisine 6 Mds€ sur un impôt à la consommation	20
4.2 L'impact de la dépense fiscale sur la rentabilité est élevée pour le transport aérien et maritime	21

4.3 L'efficacité de la dépense fiscale est faible pour les autres secteurs	22
4.3.1 <i>Le développement des filières énergétiques moins polluantes ne dépend pas uniquement de la fiscalité sur la consommation des carburants ou combustibles.....</i>	22
4.3.2 <i>Au regard de son objectif de soutien à la rentabilité sectorielle, la dépense fiscale joue souvent un rôle secondaire, à l'exception du BTP.....</i>	25
4.3.3 <i>Dans certains cas, la dépense fiscale est utilisée pour tenter de compenser des déficits de compétitivité étrangers au coût des carburants ou combustibles.....</i>	26
5 UN IMPACT SUR L'EMPLOI NON MESURABLE, MAIS VRAISEMBLABLEMENT NON SIGNIFICATIF	28
5.1 La dépense fiscale aide au maintien de l'emploi dans le BTP, dans des proportions non déterminables.....	28
5.2 Pour les autres secteurs, les aides fiscales sur la TIC ont un impact non significatif sur l'emploi, à l'exception de l'aérien	29
5.3 Les nouvelles filières énergétiques sont créatrices d'emploi	30
6 UNE DEGRADATION, DANS DES PROPORTIONS LIMITEES, DE LA NON COUVERTURE DES EXTERNALITES NEGATIVES LIEES A LA CONSOMMATION D'ENERGIES FOSSILES.....	31
6.1 L'impact environnemental des dépenses fiscales liées aux consommations d'énergies fossiles est aujourd'hui négatif mais dans des proportions mesurées.....	31
6.2 Les dépenses fiscales traitent de manière très inégalitaire les produits énergétiques au regard de l'environnement	33
6.2.1 <i>La fiscalité des carburants et des combustibles est distorsive</i>	33
6.2.2 <i>Les dépenses fiscales accentuent l'insuffisante couverture par la fiscalité énergétique des externalités négatives liées à la consommation des énergies fossiles.....</i>	34

Introduction

La mission confiée à la DGDDI s'est déroulée de décembre 2010 à avril 2011. Les travaux ont porté sur l'évaluation approfondie de **23 dépenses fiscales et 3 modalités particulières de calcul de l'impôt**¹. Pour 9 dépenses fiscales à enjeu, il a été fait appel à un prestataire (le groupement BearingPoint/Fidal) qui est intervenu entre le 1^{er} mars et le 15 avril 2011.

La méthodologie retenue s'est appuyée sur la littérature existante déjà très abondante sur la fiscalité de l'énergie et les dépenses fiscales associées. **Des hypothèses contre-factuelles** ont également été étudiées, afin de décrire une situation en l'absence de dépense fiscale, mais sans toutefois pouvoir déterminer quel aurait été le comportement des acteurs *ab initio* si cette dépense n'avait jamais existé. En outre, il a été fait appel à quelques modèles de simulation macroéconomique dont certains ont été élaborés par la DG Trésor ou le MEEDTL², sous le contrôle d'Emile Quinet, chercheur, spécialisé en économie des transports. L'évaluation de l'impact environnemental a, pour sa part, largement reposé sur les travaux du Conseil Général du Développement Durable (MEEDTL) effectués dans le cadre de son rapport sur les dépenses fiscales nuisibles à l'environnement (octobre 2010). Elle a été complétée par une approche plus générale sur tous les types de nuisances environnementales, et non uniquement centrée sur les émissions de CO₂.

Figurent en annexes au présent rapport, outre les fiches individuelles de chacune des dépenses étudiées (annexe I), trois documents analysant les problématiques de chiffrage de celles-ci (annexes II à IV) ainsi qu'une étude comparative de certaines dépenses fiscales à enjeu dans 6 Etats membres de l'Union européenne (Pays-Bas, Belgique, Espagne, Allemagne, Pologne, Royaume-Uni - annexe V).

Enfin, ces travaux ont été enrichis par la sollicitation et les échanges avec **une cinquantaine d'interlocuteurs (fédérations professionnelles, opérateurs, administrations)** que la mission remercie pour leur contribution : FNSEA, FNAM, SNPAA, UFIP, FF3C, Comité français du butane et du propane, IFHVP, FNTR, UNIT, CSLA, FNTP, Union des Transports publics urbains et ferroviaires, UIP, TLF, FNSEA, FNAM, CNR, Association européenne des gaz de pétroles liquéfiés, Association européenne du GNV, GECAM, GESCOP, SLOTA, TOTAL, TEPF, ESSO SAF - EXXONMOBIL, PETROPLUS MARKETING France SAS, RUBIS TERMINAL, VITO CORSE, GDF-Suez, TEREOS, ETHANOL UNION, Coopération Maritime, Air France-KLM, Renault, GNVert, RATP, SIPLEC, DISTRIDYN, FNTV, VEOLIA Transport, Port autonome du Havre, Hapag Lloyd, SOFIPROTEOL, DGDDI (DIDDI Metz, DRDDI Corse, DNSCE, DSEE), INSEE, AGRESTE, ministère de la défense, ministère de l'agriculture, ministère de l'intérieur, MEDDTL (DGEC, CGDD, DGITM, DGAC), DG Trésor (POLSEC), DGFIP, DLF, Ville de Paris (DPE), ...

¹ Cf. en annexe I, le détail de l'évaluation de ces 26 mesures.

² MEDDTL : ministère de l'environnement, du développement durable, des transports et du logement.

1 UN ENJEU DE PRES DE 6 MDS€, TRES CONCENTRE SUR LE SECTEUR DES TRANSPORTS

1.1 Le périmètre de l'étude porte sur 26 mesures

Le périmètre du présent rapport couvre **26 dispositifs fiscaux (5,8 Mds€)**, cf. le détail dans le tableau *infra*), répertoriés pour 23 d'entre eux comme des dépenses fiscales dans le tome 2 du *Voies et moyens* (2,6 Mds€). Trois mesures sont classées en modalités particulières de calcul de l'impôt. Il s'agit des exonérations de TICPE³ pour les carburants destinés à la navigation aérienne et maritime commerciale (y compris le secteur de la pêche) ainsi que pour les carburants et combustibles utilisés dans la production des produits énergétiques (régime dit des « utilités » en raffinerie).

Les modalités de calcul de l'impôt représentent un enjeu fiscal de 3,7 Mds€, soit 60 % du total des dispositifs classés par les documents budgétaires. Compte tenu de leur importance, et du fait qu'elles étaient inscrites comme des dépenses fiscales jusqu'au PLF2008, le choix a été fait de les évaluer à l'instar des autres dépenses fiscales.

Numéro	Libellé de la mesure	PLF2011 (en M€)
800109	Exonération TICPE carburants aviation	3 500
800201	Taux réduit TIC fioul agriculture et BTP	1 100
800403	Remboursement TIC routiers	300
800116	Exonération TICGN ménages	253
800107	Défiscalisation TIC biocarburants	196
800102	Exonération TIC utilités dans les raffineries	105
800401	Exclusion DOM	99
800101	Exonération de TICPE navigation commerciale et pêche	98
800209	Taux réduit TIC fioul BTP sccc	75
800208	Taux réduit TIC GPL	41
800404	Remboursement TIC transport public routier en commun de voyageurs	26
800103	Taux réduit TIC taxis	26
800207	Réduction de TIC 100 % sur le GNV	9
800108	Exonération TIC cogénération	7
800203	Taux réduit TIC butanes propane sous condition d'emploi	6
800114	Exonération TICValorisation de la biomasse	3
800115	Exonération de TICPE extraction et production du gaz naturel	2
800302	Détaxe applicable aux supercarburants et essences consommés en Corse	1
800111	Exonération TIC HVP agriculture pêche	0
800405	Remboursement partiel TICPE agriculteurs	0
800406	Taux réduit TIC HVP collectivités locales	0
800113	Exonération TICGN collectivités locales	0
800206	Taux réduit de TIC EEG	0
800204	Taux réduit TIC carburéacteurs sous condition d'emploi	0
800402	Remboursement TIC gaz naturel et GPLc transport public et ramassage des déchets	0
800104	Exonération TICPE commerçants sédentaires	0
800112	Exonération TIC ministère Défense	0
TOTAL		5 847

³ TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, anciennement dénommée TIPP.

La non application de la TICPE dans les départements d'outre-mer n'est pas évaluée dans le cadre du présent rapport et a été étudiée dans le cadre des travaux sur l'outre-mer.

Par ailleurs, **il n'a pas été procédé à l'évaluation des régimes fiscaux liés au « hors champ »** de la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, directive dite « *énergie* », qui place les produits utilisés dans la fabrication de produits minéraux non métalliques, dans les procédés métallurgiques ou comme matières premières, hors du champ de la réglementation communautaire des accises. Ces usages « hors champ » ne sont pas considérés comme des dépenses fiscales. L'estimation de l'enjeu fiscal associé a néanmoins été réalisée par la mission. En effet, l'examen des dépenses fiscales liées aux consommations d'énergies fossiles, qui bénéficient principalement au secteur des transports, ne doit pas faire oublier que l'utilisation de l'énergie fossile est plus large au sein de l'économie nationale. L'absence de fiscalisation des produits énergétiques employés dans les usages « hors champ » représente un enjeu de **222 M€** (cf. annexe II).

Enfin, la mission a corrigé, dans le cadre de son évaluation, les effets induits par l'affectation partielle de la TICPE aux régions et aux départements. En effet, lorsque la norme fiscale est un produit énergétique « régionalisé » (gazole, supercarburants), la dépense fiscale est aujourd'hui calculée par référence à la part Etat de la TIC (25,22 €/hl en 2010 pour le gazole) et non au plein tarif (42,84 €/hl pour le gazole). Dès lors, il peut exister un écart entre le chiffrage de la dépense fiscale (qui impacte le budget de l'Etat) et l'avantage fiscal accordé aux opérateurs, dans un sens favorable à ces derniers. Ainsi, **la prise en compte de l'affectation partielle de la TICPE aux régions et aux départements dans le chiffrage des dépenses fiscales minimise l'évaluation des avantages fiscaux réellement accordés aux opérateurs d'environ 1 Md€** (cf. détails en annexe III). L'évaluation approfondie de chacune des dépenses fiscales a donc, chaque fois que cela a été possible, intégré ces deux aspects.

1.2 La dépense fiscale se caractérise par d'importantes variations dans le temps et une forte concentration sur quelques secteurs

1.2.1 L'évolution des dépenses fiscales ne donne pas un signal-prix stable dans le temps⁴

L'examen des documents budgétaires des 10 dernières années montre que le montant total des dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles subit des évolutions erratiques : un point haut semble être atteint dans le PLF2002 (près de 5 Mds€), un point bas dans le PLF2011 (2,1 Mds€), les variations d'une année sur l'autre pouvant être très significatives, à la hausse comme à la baisse (exemple : - 1 069 M€ en 2009, + 750 M€ en 2010, - 855 M€ en 2011).

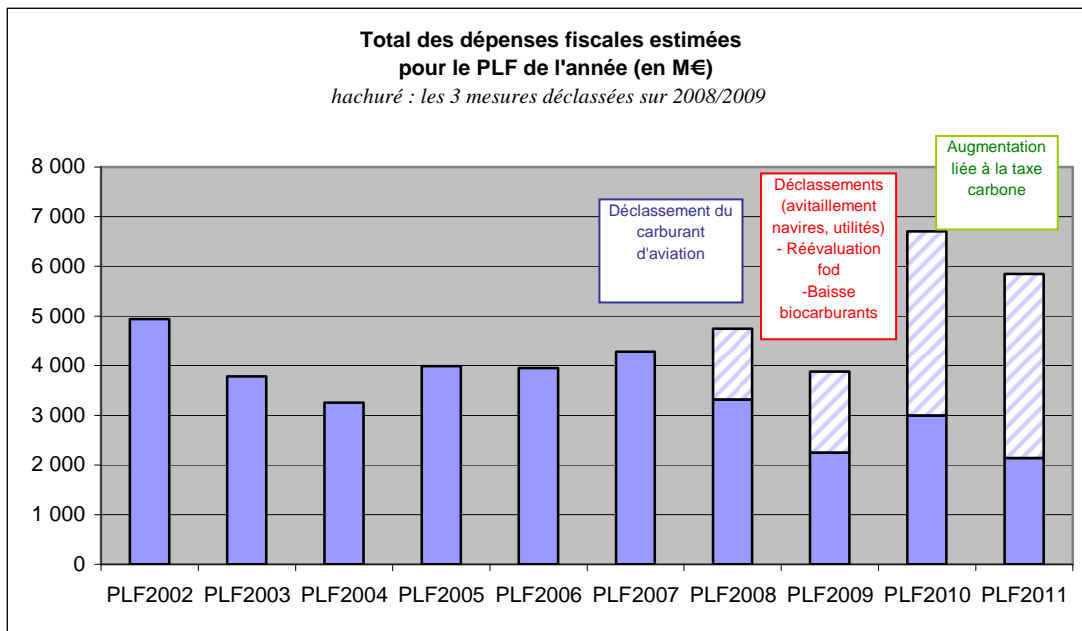
Cette évolution reflète :

- d'une part, **les changements radicaux et fréquents de la politique fiscale énergétique** (exemple : la très forte progression des dépenses dans le cadre du PLF2008 trouve son explication dans l'accroissement des aides accordées aux biocarburants ; inversement, la décroissance enregistrée dans le PLF2009 est en partie due à la réduction des tarifs de défiscalisation des biocarburants ; le PLF2010 est, pour sa part, atypique, puisqu'il intègre les effets du projet de taxe carbone nationale) ;
- d'autre part, les effets du déclasserement sur les PLF2008 et 2009 des 3 mesures intégrées dans le champ de l'étude, pour un montant de 3,7 Mds€, ainsi que les fortes variations du chiffrage de l'une de ces mesures (cf. encadré *infra* sur l'exonération de TICPE sur les carburants d'aviation).

Hors prise en compte de ces 3 modalités de calcul de l'impôt, les autres dépenses fiscales ont baissé de 450 M€ en 10 ans.

⁴ Voir Annexe IV pour un examen critique des modalités de chiffrage retenues dans les documents budgétaires.

Graphique 1 :



Source : Tome 2 du Voies et moyens, PLF2002 à 2011.

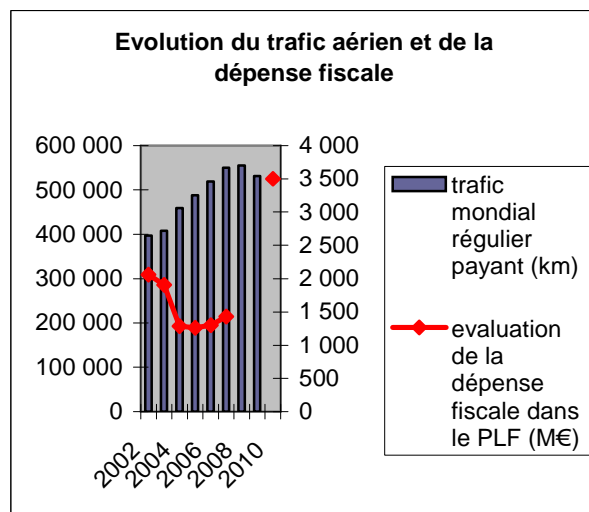
Ainsi, l'évolution de la dépense fiscale en matière de consommation d'énergie fossile apparaît davantage refléter des choix conjoncturels plutôt qu'un système de classification incontesté de telle ou telle dépense dans une catégorie pérenne, qu'il s'agisse de la dépense fiscale ou des modalités de calcul de l'impôt. Le PLF2009 se caractérise ainsi par l'absence totale de référence aux trois mesures relatives aux carburants maritimes, aériens et au régime des utilités. Celles-ci sont de nouveau répertoriées dans le PLF2010 comme modalités de calcul de l'impôt. Atteste plus particulièrement de ces problèmes de classification et de l'arbitraire du découpage actuel, les carburants d'aviation dont les évolutions sont retracées dans l'encadré *infra*.

Graphique 2 : Evolution du traitement réservé à l'exonération de TICPE sur les carburants d'aviation

Cette dépense fiscale était estimée sur la période 2002-2004 à près de 2 mds€, entre 2005 et 2008 à 1,2 Md€ et à 3,5 Mds€ en 2011. Aucune inscription n'est faite dans le PLF2009 et l'exonération réapparaît comme modalité particulière de calcul de l'impôt dans le PLF2010.

Le premier constat qui peut être fait porte sur la déconnection totale entre ces évolutions de chiffrage et le trafic aérien (cf. graphique ci-contre).

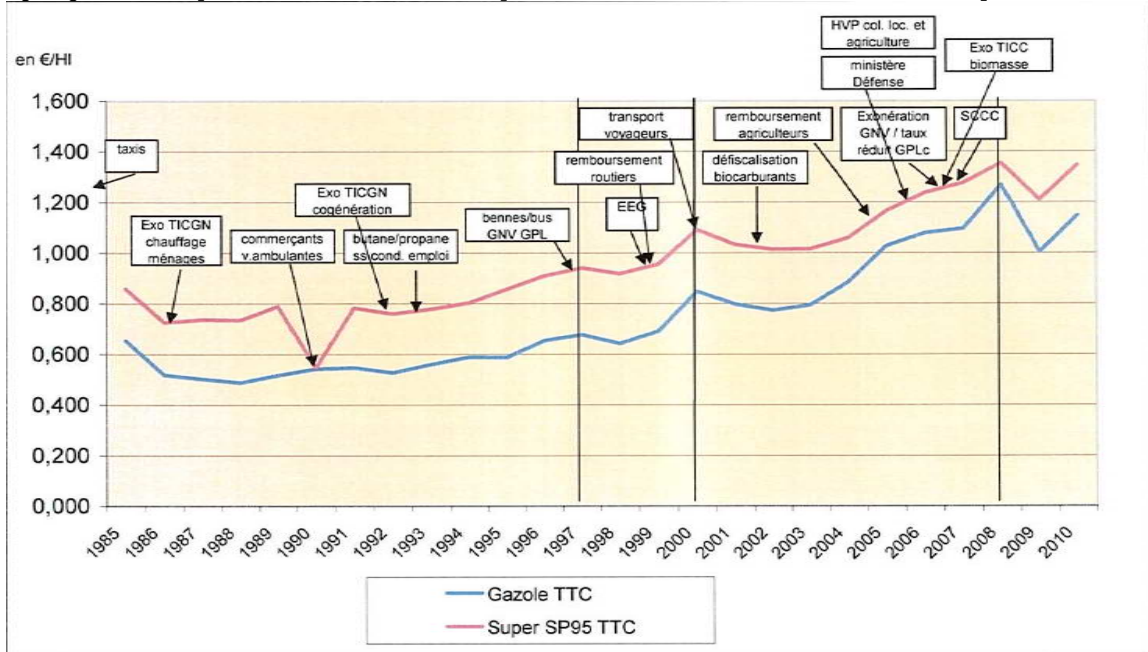
Le second constat porte sur les modalités de chiffrage qui ont été « affinées » par la DGDDI entre 2009 et 2011. L'évaluation actuelle (effectuée à partir des consommations répertoriées par le Comité Professionnel Du Pétrole, multipliées par les taux du gazole et du supercarburant, selon qu'il s'agit de carburacteur ou d'essence d'aviation) paraît plus fiable que les méthodes précédentes.



En tout état de cause, les évolutions très marquées d'une année sur l'autre de la dépense fiscale ne donnent pas un signal-prix stable pour les opérateurs économiques, que ce soit pour promouvoir une politique environnementale ou pour soutenir un secteur.

Enfin, l'examen comparatif de l'évolution des prix des carburants et de l'historique de la création des 26 mesures étudiées montre une absence de corrélation forte entre les deux. Les dérogations à la norme ont été instituées au fil de l'eau, parfois à l'occasion de variations infra-annuelles importantes des prix des carburants, mais sans jamais être remises en cause et alors même que le poids du poste carburant ou combustible a pu décroître ultérieurement du fait de l'amélioration des performances énergétiques.

Graphique 3 : Comparaison de l'évolution des prix des carburants et de la création des dispositifs fiscaux

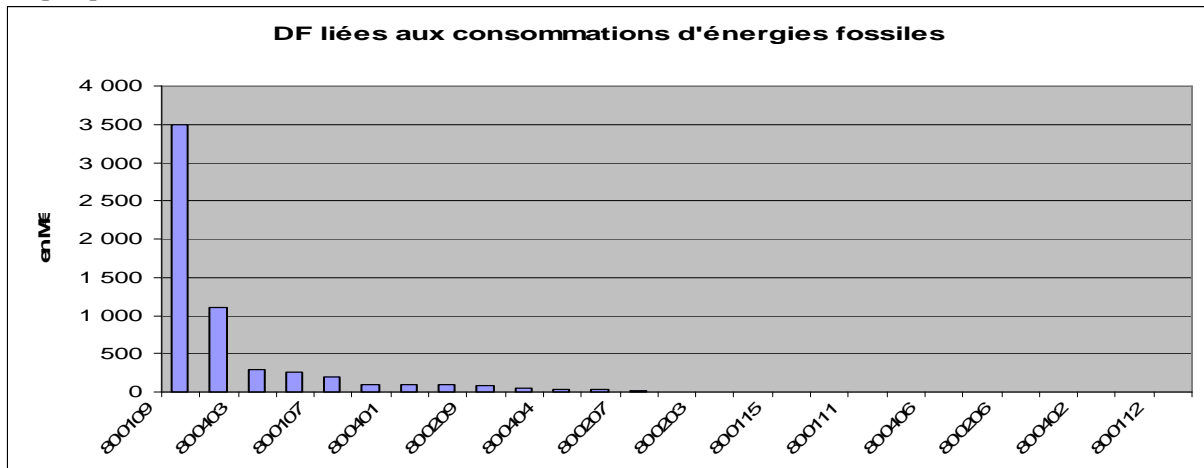


Source : DGDDI.

1.2.2 Les enjeux fiscaux se caractérisent par une très forte concentration en faveur des transports et un saupoudrage pour le reste

Les enjeux fiscaux se concentrent sur quelques mesures (cf. graphique *infra*) : 18,5 % des dispositifs représentent 93,5 % du total de la dépense. **Cinq mesures** (exonération de TICPE pour les carburants utilisés dans l'aviation commerciale, fiscalité réduite du fioul utilisé comme carburant, remboursement partiel de TICPE aux transporteurs routiers, exonération de TICGN pour le chauffage des ménages et défiscalisation partielle des biocarburants) représentent, à elles seules, **91 % du total**.

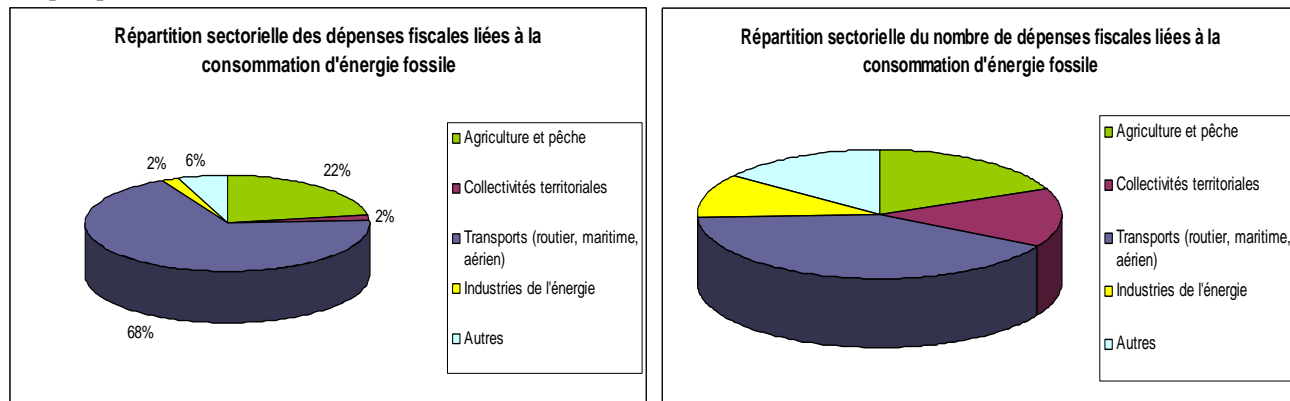
Graphique 4 :



Source : DGDDI.

Par ailleurs, le secteur des transports représente 68 % du total des dépenses fiscales liées aux énergies fossiles. La répartition sectorielle est un peu plus équilibrée s'agissant du nombre de mesures.

Graphique 5 :



Cette prépondérance reflète :

- d'une part, **l'intensivité énergétique de ce secteur** (les consommations d'énergie représentent 19 % de la valeur ajoutée, contre 7,5 % en moyenne pour l'économie nationale) ;
- d'autre part, **la part prépondérante des taxes sur les carburants dans la fiscalisation des consommations d'énergies fossiles en France**⁵. Les produits fossiles utilisés comme combustibles sont peu taxés. Par suite, très peu de dépenses fiscales sur l'usage combustible sont actuellement répertoriées dans les documents budgétaires. Inversement, les tarifs de TICPE appliqués aux carburants sont relativement élevés par rapport à la moyenne communautaire, ce qui favorise le gonflement des dépenses fiscales :
 - o des tarifs élevés favorisent la multiplication des systèmes d'exonérations, de remboursement ou de taux réduits pour compenser la pression fiscale (notamment pour les secteurs intensifs en énergie et les secteurs exposés à la concurrence internationale) ;
 - o par ailleurs, plus le tarif correspondant à la norme est élevé, plus la dérogation à la norme (dépense fiscale) risque également de l'être.

⁵ ADEME&Vous/Stratégie & études – n°20 – 8 juillet 2009, *Fiscalité comparée de l'énergie et du CO2 en Europe et en France*.

2 LES DEPENSES FISCALES SONT PRINCIPALEMENT DES SOUTIENS SECTORIELS ET, MARGINALEMENT, DES INSTRUMENTS A VOCATION ENVIRONNEMENTALE

L'hétérogénéité des dépenses fiscales liées aux consommations d'énergies fossiles reflète l'absence de cohérence dans les objectifs assignés à la fiscalité de l'énergie.

Initialement, la fiscalité énergétique française a été conçue pour protéger l'outil national de raffinage (1928) et assurer une certaine indépendance énergétique, puis s'est rapidement vu assigner une finalité budgétaire. Aujourd'hui, la TICPE, la TICGN⁶ et la TICC⁷ représentent une recette de 24,7 Mds€, soit la quatrième recette de l'Etat. Ce n'est que depuis très récemment qu'elle est également pensée comme un outil de transformation de l'économie vers un développement plus durable. Dans les faits, la prise en compte de l'intérêt environnemental dans la fiscalité énergétique est encore très marginal, même si l'inflexion de cette fiscalité vers cet objectif semble pouvoir être considéré aujourd'hui comme un fait acquis.

A l'image des finalités diverses assignées à la fiscalité de l'énergie, les objectifs des dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles sont hétérogènes, majoritairement concentrés sur les soutiens sectoriels. Au total, les dépenses fiscales peuvent être classées selon trois objectifs.

2.1 Certaines dépenses, dont l'enjeu reste très circonscrit, ont une vocation environnementale affichée

Il s'agit des remboursements de TICPE sur le GPL et le GNV utilisés par certains véhicules (dépendance fiscale n°800402), du taux réduit de TICPE sur le GPL (dépendance fiscale n°800208), de la réduction de 100 % de TICPE sur le GNV pour tous types de véhicules (dépendance fiscale n°800207), des taux réduits de TICPE pour les huiles végétales pures et les émulsions d'eau dans le gazole (dépendances fiscales n°800111, 800406 et 800206) et le butane/propane sous condition d'emploi (dépendance fiscale n°800203), la défiscalisation de TIC applicable aux biocarburants (dépendance fiscale n°800107), le remboursement partiel de TIC pour le transport en commun de voyageurs (dépendance fiscale n°800404), l'exonération de TICC pour les entreprises valorisant la biomasse (dépendance fiscale n°800114) et de TICGN pour la cogénération (dépendance fiscale n°800108).

Ces **11 dispositifs** représentent seulement **288 M€**, soit 13,7 % des 23 dépenses fiscales et seulement environ 5 % des 26 mesures étudiées dans le présent rapport. Ils sont **majoritairement orientés pour soutenir le développement de filières alternatives de carburants moins polluants.**

Toutefois, même au sein de cette catégorie, la mission a pu constater que plusieurs mesures répondaient également à des objectifs de soutien à la rentabilité. Tel est notamment le cas de la défiscalisation partielle de TICPE applicable aux biocarburants qui constitue tout à la fois une aide au lancement d'une filière nationale et un substitut aux aides de la PAC⁸. C'est également le cas du taux réduit de TIC sur le GPL :

- justifié d'un point de vue environnemental puisque les émissions de CO₂ issues de la combustion du GPL sont inférieures de 10 % à celles des moteurs classiques, et les émissions d'oxyde d'azote (NOx) 10 fois inférieures à celles des carburants classiques...
- la dépendance fiscale aide surtout à écouler un produit « fatal » issu de l'activité du raffinage qui, s'il n'était pas valorisé, serait brûlé en torchères. Il s'agit, par suite, d'une aide indirecte au raffinage national de 41 M€, qui s'ajoute notamment au soutien direct

⁶ TICGN : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel.

⁷ TICC : taxe intérieure de consommation sur le charbon.

⁸ Politique agricole commune.

apporté par la dépense n°800102 à hauteur de 105 M€ (régime des « utilités » en raffinerie).

Deux dépenses fiscales peuvent être requalifiées de soutien sectoriel, sous couvert de préoccupations environnementales.

En premier lieu, il s'agit de l'exonération de taxe charbon pour les entreprises qui valorisent la biomasse. Cette mesure a en réalité été instituée en 2008, peu de temps après l'entrée en vigueur de la TICC en juillet 2007, afin d'exonérer les déshydrateurs de luzerne.

L'avantage fiscal octroyé est significatif (en moyenne 100 000 € par opérateur et par an) et vise à maintenir la compétitivité de ce secteur face à des concurrents italiens ou espagnols moins intensifs en énergie en raison des meilleures conditions climatiques dont ils bénéficient pour le séchage de la luzerne. L'exonération en France concerne plus largement toutes les entreprises intensives en énergie et valorisant la biomasse, mais le public cible est surtout constitué de « luzerniers ». Compte-tenu de l'importance de l'aide accordée, la mesure est principalement économique ; elle est accessoirement à vocation environnementale dans la mesure où la production de luzerne présente un certain nombre d'avantages environnementaux (la luzerne capte l'azote de l'air et ne nécessite pas d'apport d'azote par engrais ; grâce à son système racinaire profond elle améliore la structure du sol en limitant son érosion et en favorisant la circulation de l'eau).

En second lieu, il s'agit du régime du carburéacteur sous condition d'emploi : une TIC nulle est appliquée au carburéacteur, produit normalement utilisé dans les moteurs à réaction ou à turbine, lorsqu'il est employé dans certains moteurs fixes ou montés sur des machines. Initialement institué sous couvert de préoccupations en matière d'économies d'énergie, le dispositif ne concerne dans les faits qu'un seul opérateur pour alimenter dans l'enceinte des centrales nucléaires, les turbines à combustion qui servent à fournir de l'électricité en cas de panne de réseau.

Enfin, des mesures à vocation environnementale voient pourtant leur pertinence affaiblie par les effets d'autres dépenses fiscales. Les objectifs fiscaux des politiques publiques sont parfois contradictoires, y compris au sein d'un même secteur. Ainsi, l'efficacité du remboursement partiel de TIC sur le transport en commun de voyageurs (dépense fiscale n°800404) a été contrariée par l'instauration de la « prime à la casse » en décembre 2007⁹. Celle-ci a en effet favorisé le renouvellement du parc automobile des particuliers, et n'a pas incité ces derniers à opter pour le transport collectif. L'objectif général de réduction des émissions de gaz à effet de serre est sans doute commun aux deux mesures. Il n'en reste pas moins que le choix effectué n'est pas optimal au regard de l'environnement puisqu'il a défavorisé les transports en commun, moins émetteurs de polluants au 100 km par passager.

Au total, il apparaît que la préoccupation environnementale, si elle est parfois réelle, se combine fréquemment avec d'autres objectifs. Les investigations menées montrent que les dépenses fiscales à visée clairement environnementale sont peu nombreuses et représentent de très faibles montants. Le facteur environnemental semble souvent constituer davantage un prétexte plus qu'un objectif réel.

2.2 Un second type de dépenses fiscales vise le soutien à la rentabilité d'un secteur

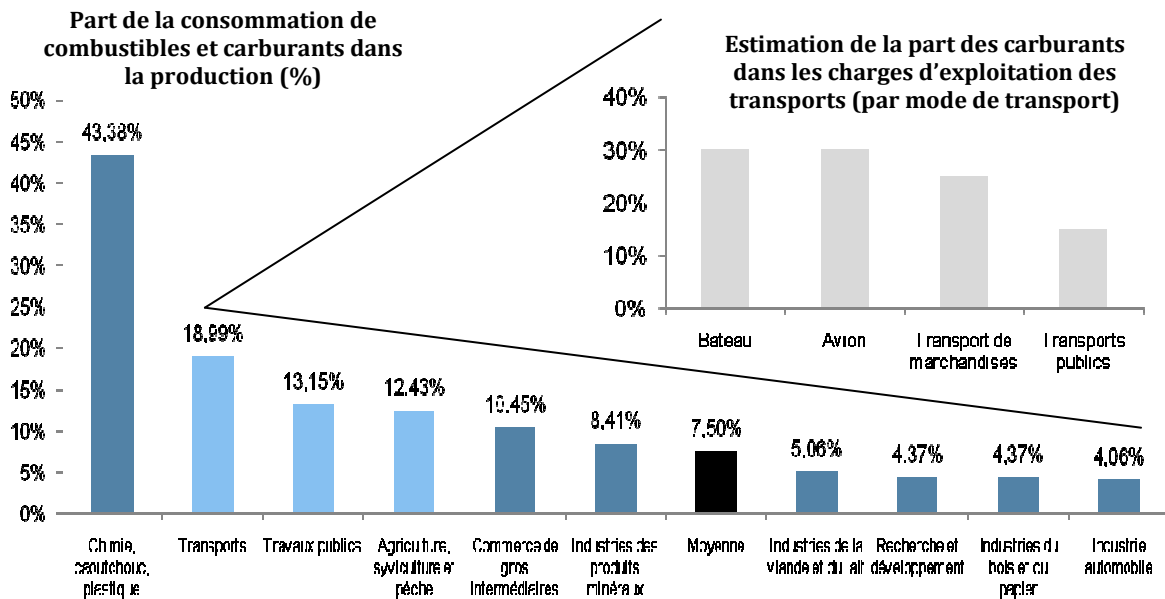
Il s'agit du taux réduit de TIC sur le carburant utilisé par le secteur agricole et le BTP (dépense fiscale n°800201), du remboursement de TIC et TICGN aux agriculteurs sur le fioul utilisé comme carburant ou combustible (dépense fiscale n°800405), de l'exonération de TIC sur les carburants destinés à l'aviation commerciale (modalité de calcul de l'impôt n°800109), du remboursement de TIC aux transporteurs routiers (dépense fiscale n°800403), de l'exonération

⁹ Prime de 300 € puis de 1 000 € à partir de décembre 2008, versée aux particuliers faisant l'acquisition d'un véhicule neuf peu polluant et cédant pour destruction un véhicule âgé de plus de 10 ans.

de TIC sur les carburants destinés à la navigation commerciale et à la pêche (modalité de calcul de l'impôt n°800101), du régime des « utilités » dans les raffineries (modalité de calcul de l'impôt n°800102), et enfin de l'exonération de TICGN pour la production de gaz naturel (dépense fiscale n°800115).

Ces secteurs sont aidés le plus souvent en raison de leur intensité énergétique (leurs consommations d'énergie par rapport à la production sont supérieures à la moyenne nationale (cf. graphique *infra*) **et/ou de leur exposition à la concurrence européenne et internationale**. Les plus exposés à la concurrence sont l'aviation commerciale, le transport maritime, la pêche, l'agriculture et le transport routier de marchandises.

Importance de l'énergie dans le secteur des transports



Source : BearingPoint/Fidal, à partir de données CGDD (MEEDTL).

Plusieurs objectifs sont parfois sous-jacents à une même dépense fiscale, ce qui ne rend pas le dispositif très lisible ni son évaluation aisée. A titre d'exemple, la dépense fiscale n°800101 (exonération de TICPE pour la navigation) est tout à la fois une aide à la compétitivité du secteur de la pêche et du transport de fret, secteurs particulièrement intensifs en énergie, mais apparaît aussi comme une facilitation de la desserte insulaire pour le transport maritime de passagers.

Au total, les soutiens sectoriels sont prépondérants et dépassent 5,1 Mds€.

2.3 Certaines dépenses fiscales ont de simples objectifs budgétaires ou de soutien au pouvoir d'achat

2.3.1 Les aides au pouvoir d'achat

Elles relèvent surtout d'une logique de « saupoudrage », à l'exception de l'exonération de TICGN sur le chauffage des particuliers.

Rapport DGDDI

- **L'exonération de TICGN sur le chauffage des ménages** (dépense fiscale n°800116, 253 M€) : cette disposition résulte du choix structurant effectué en France depuis 50 ans en faveur d'un abaissement significatif du coût de l'énergie supporté par les particuliers. Elle bénéficie à 10,2 millions de ménages. L'avantage fiscal par foyer reste néanmoins très faible puisqu'il est de **24,20 €/an** en moyenne.
- **La réduction de TIC sur les supercarburants mis à la consommation en Corse** (dépense fiscale n°800302, 1 M€) : cette disposition vise à compenser le surcoût de l'approvisionnement de l'île en carburants ainsi que le surcoût des circuits de distribution ; alors que la diésélisation du parc automobile en Corse est prépondérante, à l'instar de l'état du parc sur le continent, les modalités de la dépense fiscale n'ont pas été révisées et ne bénéficient qu'aux supercarburants. Dès lors, la mesure relève d'une aide au pouvoir d'achat, relativement modeste puisqu'elle s'établit à **1 centime d'euro par litre** de supercarburant.
- **Le remboursement partiel de TIC en faveur des taxis** (dépense fiscale n°800103, 26 M€) : il a été institué au début des années 1980 suite à des mouvements sociaux et a été maintenu pour soutenir le pouvoir d'achat des taxis dans un contexte d'inflation élevée. Avant le 1^{er} janvier 2008, la détaxe représentait en moyenne 2 000 €/an/chauffeur. La mise en conformité des textes avec le droit communautaire, à l'occasion de la loi de finances rectificative pour 2007, a conduit à la perte d'un 13^e mois de salaire (environ 1 500 €). La détaxe représente encore aujourd'hui une aide au pouvoir d'achat, mais désormais modeste (**514 €/véhicule/an** dans le chiffrage du PLF2011).
- **Le remboursement partiel de TIC pour les commerçants sédentaires effectuant des ventes ambulantes** (dépense fiscale n°800104) : cette mesure, dont la base juridique a aujourd'hui disparu en raison de son incompatibilité avec le droit communautaire, visait à favoriser le maintien des tournées de certains commerçants établis dans les territoires ruraux. L'avantage fiscal s'établissait à **700 €/bénéficiaire/an**.
- **Le remboursement partiel de TIC et TICGN en faveur des agriculteurs** (dépense fiscale n°800405) : il représente une aide au revenu d'environ 150 M€/an.

2.3.2 Les aides budgétaires

- **L'exonération de TICGN pour les collectivités locales, entre avril et décembre 2008** (dépense fiscale n°800113) : cette disposition a été adoptée pour compenser temporairement (sur 9 mois) le surcoût pour les collectivités territoriales engendré par l'entrée en vigueur du nouveau régime fiscal relatif à la TICGN le 1^{er} avril 2008. La disposition relève d'un **objectif purement budgétaire** favorable aux finances locales et n'a plus d'effet dans le PLF2011 ;
- **L'exonération de TIC sur les carburants utilisés pour les activités militaires du ministère de la défense** (dépense fiscale n°800112) : la mesure a permis de débudgétiser 101 M€ entre 2006 et 2008.

3 LE RECOURS AU DISPOSITIF EST EN GENERAL FREQUENT, MAIS PENALISE PAR LA LOURDEUR DES DEMARCHES ADMINISTRATIVES EN CAS DE REMBOURSEMENT A POSTERIORI

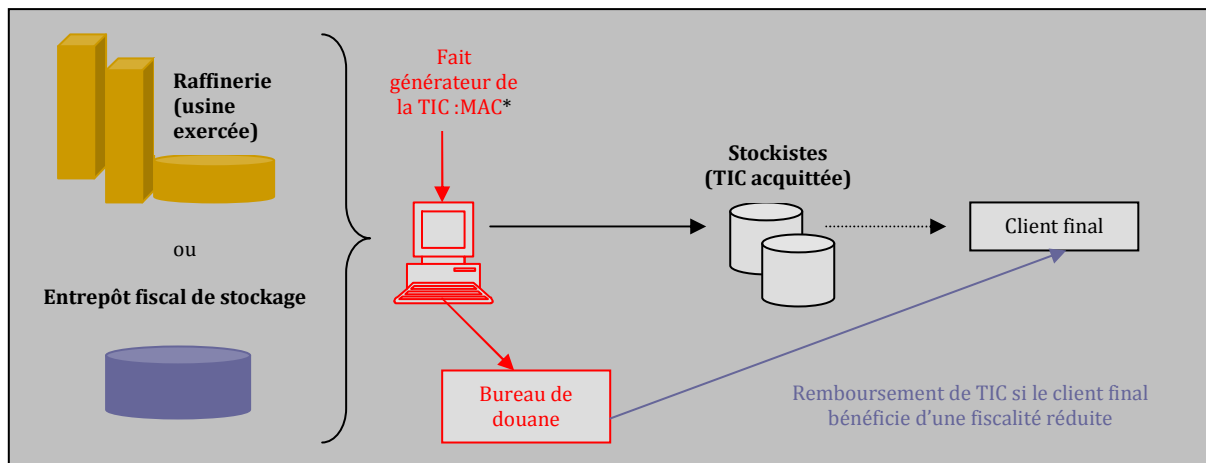
Tout d'abord, il doit être précisé que **l'importance, en nombre, des dépenses fiscales à faible enjeu budgétaire pèse sur le coût de perception de la TICPE**, pourtant l'un des plus bas enregistrés en fiscalité française (0,11 % en 2008, dont la moitié imputable à la gestion des remboursements de taxe)¹⁰. On relèvera à cet égard que les dépenses fiscales représentent une forte proportion de la recette fiscale (15,1 %, cf. tableau *infra*) et plus de 23 % si l'on prend en compte les 3 modalités de calcul de l'impôt évoquées *supra*.

PLF 2011 (en M€)	Dépense fiscale (a)	Recette Etat (b)	(a)/(b)
TVA	16 869	175 056	9,6 %
TICPE	2 144	14 155	15,1 %
Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	1 289	14 802	8,7 %

Source : DGDDI.

La multiplication des régimes fiscaux différenciés selon l'usage final des produits énergétiques pèse significativement sur l'efficacité de la perception car elle est en décalage avec l'existence d'un fait générateur situé très en amont de la chaîne logistique. En effet, il doit être rappelé que la TICPE est perçue soit en sortie de raffinerie (environ 20 % de la recette), soit en sortie d'entrepôt fiscal de stockage (80 %).

Or, la fiscalisation est aujourd'hui de plus en plus différenciée en aval, associant une « logique de produits » et une « logique d'usage » : un même produit, comme par exemple le gazole, peut être soumis à des tarifs très différents (39,19 €/hl pour le transport routier de marchandises et le transport en commun de voyageurs, 30,20 €/hl pour l'usage taxi, 0 € pour l'usage « pêche » ...). Un même usage peut également correspondre à plusieurs produits (cas de la navigation maritime).



* MAC : mise à la consommation.

¹⁰ Cf. Rapport N°2008-M-084-02, *Le taux d'intervention de la DGDDI en matière fiscale*, IGF – mars 2009.

Le schéma actuel de perception de la TICPE contraint à accorder le bénéfice de la fiscalité privilégiée par un « mix de remboursements » et de tarifs réduits délivrés directement « à la pompe ». Dès lors, il apparaît particulièrement difficile de cerner la notion de « taux de recours » à la dépense fiscale.

Cet indicateur est bien adapté lorsqu'une démarche positive du public éligible ou qu'une situation objective est nécessaire pour obtenir le bénéfice de la fiscalité réduite. Tel est le cas des demandes de remboursement de TIC déposées par les transporteurs routiers, en commun de voyageurs ou les taxis. Pour les dispositifs dont la fiscalité privilégiée est accordée « à la pompe », la détermination du recours au dispositif est beaucoup plus délicate. Non seulement elle fait intervenir des paramètres sur les mises à la consommation des carburants et le nombre de véhicules utilisateurs, mais elle suppose aussi de faire des hypothèses sur les choix des utilisateurs finaux entre différents carburants lorsque les véhicules sont compatibles avec plusieurs d'entre eux.

Au surplus, le recours au dispositif fiscal peut être bridé par le développement d'autres filières d'approvisionnement, à l'instar des importations pour les biocarburants.

Au total, le taux de recours est une notion qu'il est difficile d'appréhender en fiscalité indirecte.

3.1 Lorsque le bénéfice de la fiscalité privilégiée est accordée directement « à la pompe », le recours au dispositif tend à être maximal

Tel est le cas du fioul domestique utilisé comme carburant par le BTP et l'agriculture, du fioul lourd pour les navires commerciaux de fort tonnage, du diesel marine pour les navires de pêche et ferries de petite taille, du carburant d'aviation destiné à un usage autre que de tourisme privé, du supercarburant en Corse.

Lorsque la fiscalité réduite est accordée directement « à la pompe », les bénéficiaires réels sont distincts des bénéficiaires légaux, redevables de la TIC auprès de la DGDDI. La mission n'a pas relevé de captage significatif par les intermédiaires, stockistes de carburants ou combustibles, qui répercutent en général dans leur intégralité l'avantage fiscal sur leurs clients.

3.2 Lorsque la fiscalité privilégiée est accordée sous la forme d'un remboursement de taxe a posteriori, le recours au dispositif diminue

Les démarches administratives sont en effet parfois importantes, même si l'administration des douanes est engagée depuis deux ans dans une démarche d'amélioration de la qualité du service délivré à ces bénéficiaires, en allégeant la production des pièces justificatives et en offrant des procédures dématérialisées. Malgré ces démarches, les justificatifs à fournir à l'administration ou à conserver sur trois ans, afin de pouvoir justifier par véhicule les carburants défiscalisés qui ont été consommés (la politique des contrôles de l'administration des douanes écarte toute possibilité de moyenniser les consommations entre plusieurs véhicules), sont nécessairement compliqués.

Au surplus, les délais de remboursement de taxe par la DGDDI ont, dans le passé, été longs (plusieurs mois selon les dispositifs), ce qui pesait parfois significativement sur la trésorerie des entreprises. La DGDDI a toutefois inscrit dans son contrat pluriannuel de performance (CPP) 2009-2011 un objectif de traitement en moins de 21 jours des dossiers de remboursement de 80 % en 2009, 85 % en 2010 et 90 % en 2011. Au niveau national, les résultats obtenus s'élèvent à 77 % en 2009 et 83 % pour 2010. A terme, une dématérialisation des procédures de remboursement renforcera l'allègement de la charge administrative.

Dans ce contexte, **le recours au dispositif est corrélé avec le degré d'information des opérateurs. Il est plus élevé lorsque ceux-ci disposent de relais professionnels et syndicaux organisés.** C'est la situation dans laquelle se trouveraient les agriculteurs pour demander le remboursement quasi-intégral de la TIC et de la TICGN auprès de la DGFIP, selon la

FNSEA. Tel est également le cas des taxis pour lesquels le taux de recours en moyenne nationale est de l'ordre de 93 %, et de quasiment 100 % en région parisienne.

Toutefois, même pour cette catégorie d'opérateurs bien informés, le dispositif peut être ressenti comme trop lourd. Tel est le cas des sociétés locatrices de véhicules taxis qui, en région parisienne, doivent gérer la détaxe de plusieurs milliers de locataires et conserver les pièces justificatives afférentes à l'activité de ces derniers. Le taux de recours est plus faible pour d'autres professionnels (par exemple, les commerçants sédentaires effectuant des ventes ambulantes).

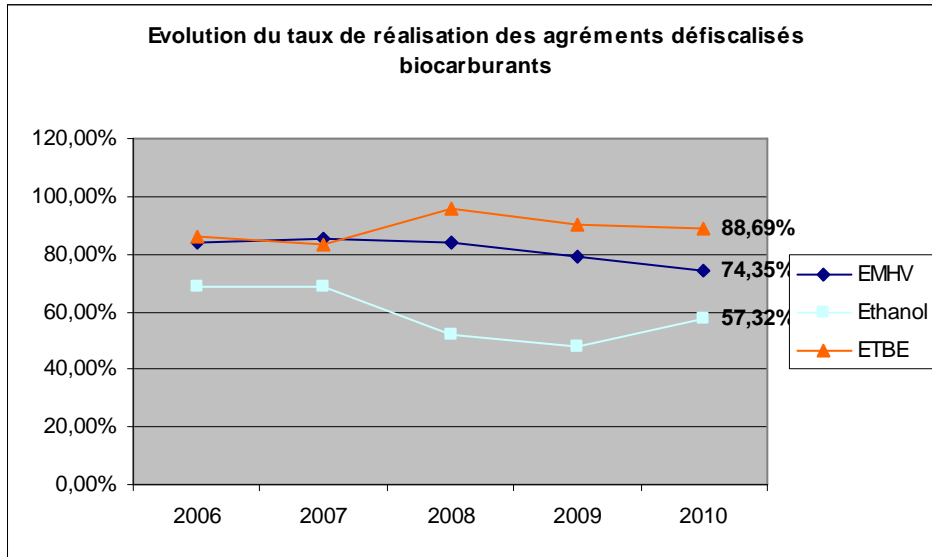
Au total, ce sont les plus petits des opérateurs qui peuvent être pénalisés et ne recourent pas au dispositif. Cependant, la mission n'a pu établir quelle était l'importance quantitative de ces renoncements. A titre d'exemple, on citera les transporteurs en commun de voyageurs qui se divisent en deux catégories : d'une part, les grands opérateurs (RATP, VEOLIA TRANSDEV, KEOLIS) qui déposent systématiquement des demandes de remboursement de TIC, et, d'autre part, les transporteurs locaux qui ne disposent parfois pas de service comptable ou de contrôle de gestion.

Le biais actuellement défavorable aux petits opérateurs trouve une explication dans la multiplication des cas de fiscalisation différenciée à l'usage final pour un impôt sur la consommation historiquement perçu très en amont de la chaîne logistique (cf. schéma *supra*). Ce découplage croissant entre la fiscalité acquittée à la sortie des raffineries ou des entrepôts fiscaux de stockage engendre un recours croissant à des remboursements de taxes *a posteriori*. Il en résulte des surcoûts de gestion administrative importants tant pour les opérateurs que pour l'administration fiscale.

3.3 Le recours est sensiblement moins élevé sur les carburants alternatifs et les biocarburants

S'agissant des carburants alternatifs (GPL, GNV), le taux de recours est facialement élevé puisque tous les véhicules équipés de motorisation GPL ou GNV peuvent s'approvisionner en carburants alternatifs défiscalisés, l'avantage fiscal étant accordé directement « à la pompe ». En revanche, si l'on considère que le taux de recours au dispositif correspond au rapport entre le nombre de véhicules GPL ou GNV et le parc de véhicules en circulation, l'indicateur est sensiblement réduit. A titre d'illustration, 60 000 véhicules rouleraient actuellement au GPL, et 12 000 au GNV sur un parc total de 37,8 millions de véhicules.

S'agissant de la défiscalisation des biocarburants, le taux de recours est moins élevé que pour l'ensemble des autres dépenses fiscales. Si les délais de remboursement par l'administration évoqués *supra* pèsent sur l'attractivité du dispositif auprès des opérateurs pétroliers, bénéficiaires directs de la mesure avant de la répercuter en tout ou partie auprès des producteurs de biocarburants, d'autres facteurs externes jouent plus significativement. Le graphique *infra* retrace l'évolution du taux de réalisation des quotas défiscalisés de biocarburants depuis 2006. L'indicateur est élevé pour la filière biodiesel (88,69 % en 2010), il l'est beaucoup moins pour la filière éthanol.



La principale explication tient à la concurrence exercée par les biocarburants importés (Brésil notamment) et leur très forte compétitivité comparativement aux biocarburants produits sur le territoire national, y compris lorsque ces derniers bénéficient de la défiscalisation de TICPE.

Le taux de recours est extrêmement faible pour les EEG¹¹ ainsi que pour les deux dépenses fiscales qui visent à favoriser la filière des huiles végétales pures (HVP). La mission a pu établir qu'aucun navire de pêche professionnel aujourd'hui n'utilise de diesel additivé d'HVP, et que 4 collectivités territoriales seulement utilisent des HVP pour alimenter certains véhicules de leur flotte.

De manière générale, pour les carburants alternatifs, des contraintes extérieures à la fiscalité peuvent jouer défavorablement sur le taux de recours au dispositif. Pour des raisons de sécurité, il est par exemple difficile d'installer des dépôts de bus au GNV dans des zones de forte densité urbaine, ce qui freine le choix de certaines grandes municipalités en faveur de ce type de véhicules.

¹¹ EEG : émulsions d'eau dans le gazole.

4 UN RÔLE SECONDAIRE DE LA DEPENSE FISCALE DANS LA REORIENTATION DES COMPORTEMENTS MALGRE L'IMPORTANCE DE CERTAINS EFFETS-PRIX

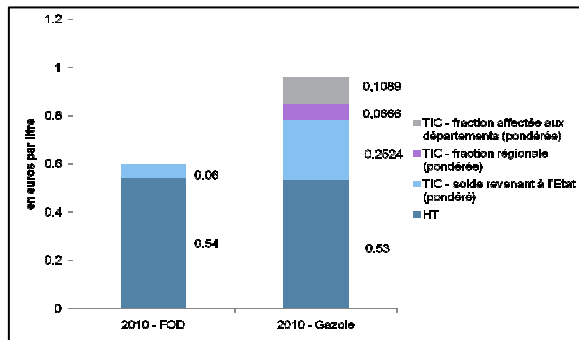
4.1 Les effets-prix induits par la dépense fiscale sont d'ampleur très variable et marginaux pour le consommateur final

4.1.1 L'effet prix pour les opérateurs est souvent significatif

Là où la dépense fiscale représente un fort enjeu budgétaire pour l'Etat, l'effet prix sur les achats de carburants est élevé. Sont concernés l'agriculture, le BTP, la navigation aérienne et maritime, ainsi que la filière GPL. Pour ces secteurs, l'effet-prix varie entre 60 % et 100 % (cf. graphiques *infra*). Pour le GPL, il est de 88 % et pour les HVP de 36 %.

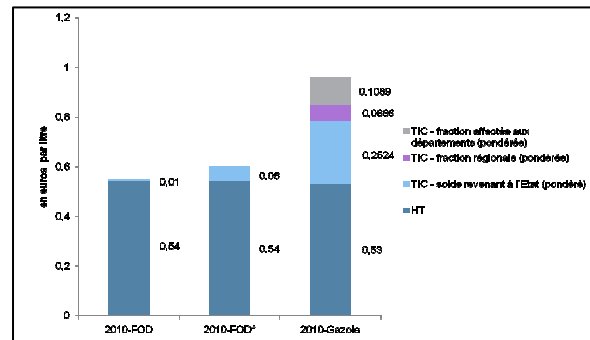
Graphique 6 : AGRICULTURE ET BTP

Taux réduit de TIC sur le FOD utilisé comme carburant par le BTP et l'agriculture



Sans la dépense fiscale n°800201, le prix du carburant pour le BTP et l'agriculture augmenterait de 60% en 2010 (0,60 €/hl au lieu de 0,96 €/hl hors TVA).

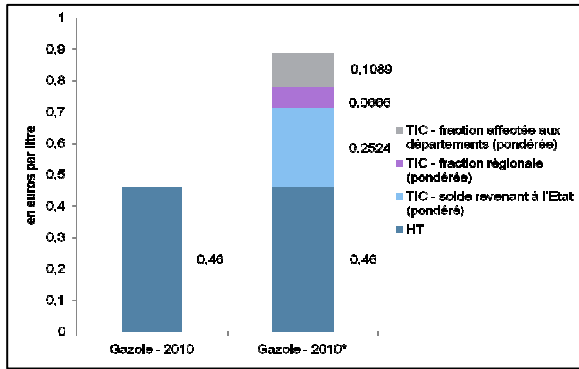
Remboursement de TIC sur les produits énergétiques utilisés par l'agriculture



Sans la dépense fiscale n°800405, le prix des carburants pour l'agriculture augmenterait de 9% complémentaire par rapport à la dépense n°800201 (0,55 €/hl au lieu de 0,60 €/hl hors TVA).

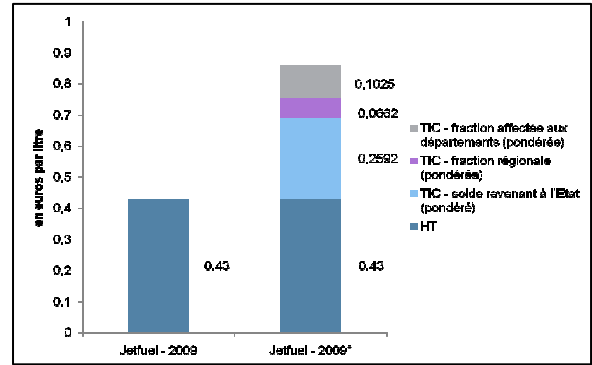
Graphique 7 : NAVIGATION AERIEENNE ET MARITIME

Exonération de TIC sur les carburants utilisés dans la navigation commerciale et la pêche



Sans la dépense fiscale n°800101, le prix du carburant pour la navigation commerciale et la pêche augmenterait de **93,5%** en 2010 (0,46€/hl au lieu de 0,89 €/hl hors TVA).

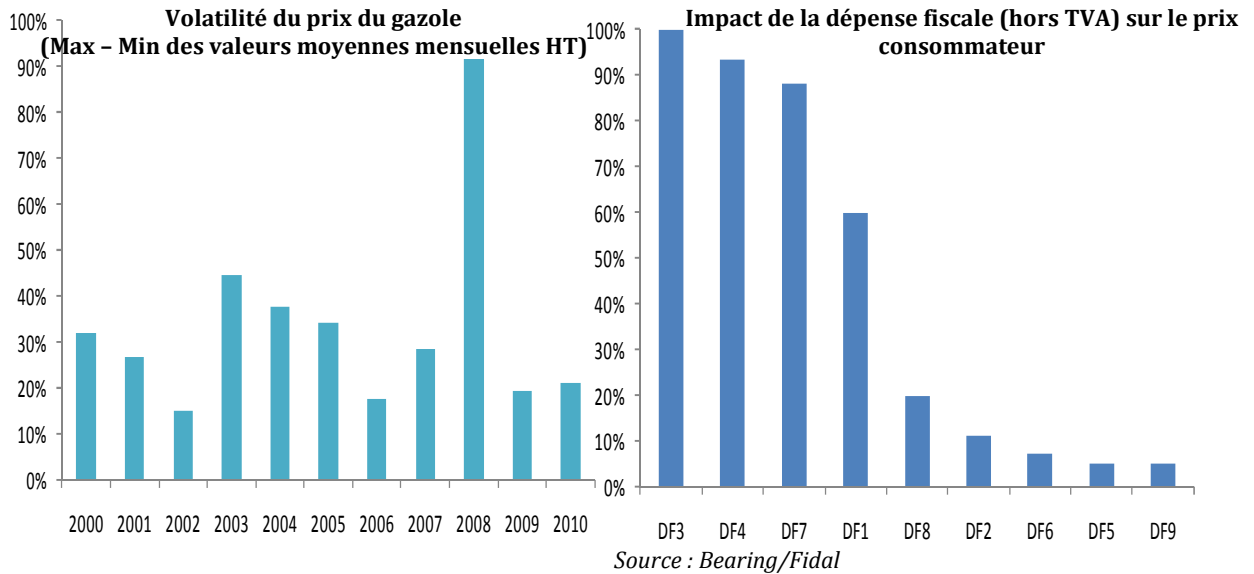
Exonération de TIC sur les carburants utilisés dans la navigation aérienne commerciale



Sans la dépense fiscale n°800109, le prix du carburant utilisé par la navigation aérienne commerciale augmenterait de **100 %** en 2009 (0,43 €/hl au lieu de 0,86 €/hl hors TVA).

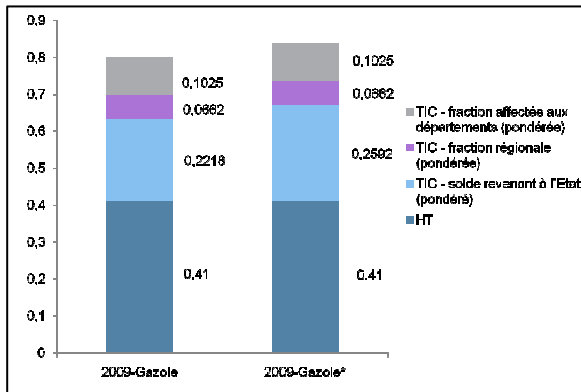
Pour ces secteurs (DF 1, 3, 4 et 7 dans le graphe *infra*), la dépense fiscale représente une variation par rapport au coût HT qui est à peu près équivalente à la variation des cours des carburants, elle joue donc un rôle « d'amortisseur ».

Graphique 8 : Importance relative de la dépense fiscale par rapport aux variations des prix des carburants



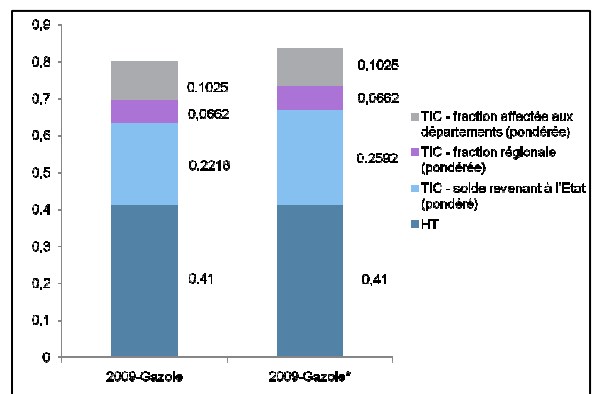
Pour les autres secteurs, l'impact sur le prix d'achat des carburants ou combustibles est nettement plus faible (exonération de TICGN sur les ménages, défiscalisation des biocarburants, transports routier de marchandises et en commun de voyageurs,...).

Graphique 9 : TRANSPORTS ROUTIER DE MARCHANDISES ET EN COMMUN DE VOYAGEURS
Remboursement de TIC au transport routier



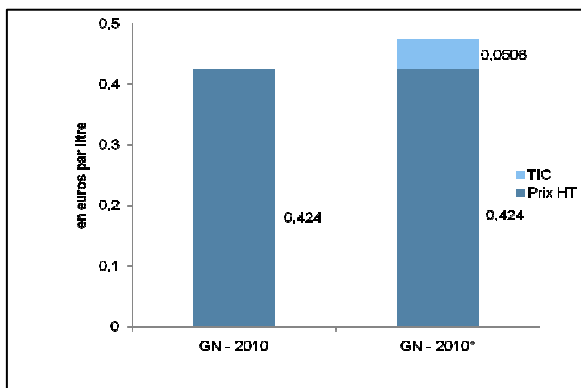
Sans la dépense fiscale n°800109, le prix des carburants pour les routiers augmenterait de **5 %** en 2009 (0,80 €/hl au lieu de 0,84 €/hl hors TVA).

Remboursement de TIC au transport voyageur



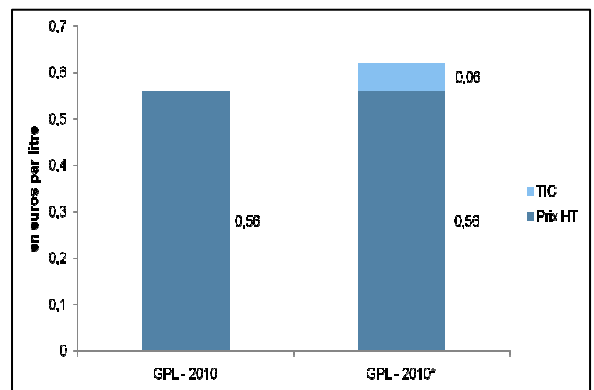
Sans la dépense fiscale n°800404, le prix des carburants pour le transport de voyageurs augmenterait de **5 % en 2009** (0,80 €/hl au lieu de 0,84 €/hl hors TVA).

Graphique 10 : TRANSPORTS PUBLIC ET BENNES DE DECHETS MENAGERS FONCTIONNANT AU GNV ET GPL
Remboursement de TIC sur le GNV



Sans la dépense fiscale n°800402, le prix du GNV en 2009 augmenterait de **12 %** (0,42 €/hl au lieu de 0,47 €/hl hors TVA).

Remboursement de TIC sur le GPL



Sans la dépense fiscale n°800402, le prix du GPL en 2010 augmenterait de **11 %** (0,56 €/hl au lieu de 0,62 €/hl hors TVA).

4.1.2 L'impact de la dépense fiscale en termes de prix sur le consommateur final est plus diffus

L'impact sur les prix apparaît élevé lorsque le poste carburant ou combustible est lui-même élevé dans la constitution de la valeur ajoutée des produits finis utilisés par le consommateur final.

Description de la mesure	Effet-prix sur l'opérateur	Effet-prix sur le consommateur final
Aviation commerciale	élevé	élevé (12 % prix billet)
Transport maritime marchandises	élevé	faible
Transport maritime passagers	élevé	élevé (15 % prix billet)
Pêche	élevé	faible
FOD agriculteur	élevé	faible
FOD BTP	élevé	faible
Taux réduit TIC sur le GPL	élevé	élevé
Transport routier marchandises	faible	faible
Transport commun voyageurs	faible	faible
Biocarburants	faible	faible
Exonération TICGN ménages	faible	faible

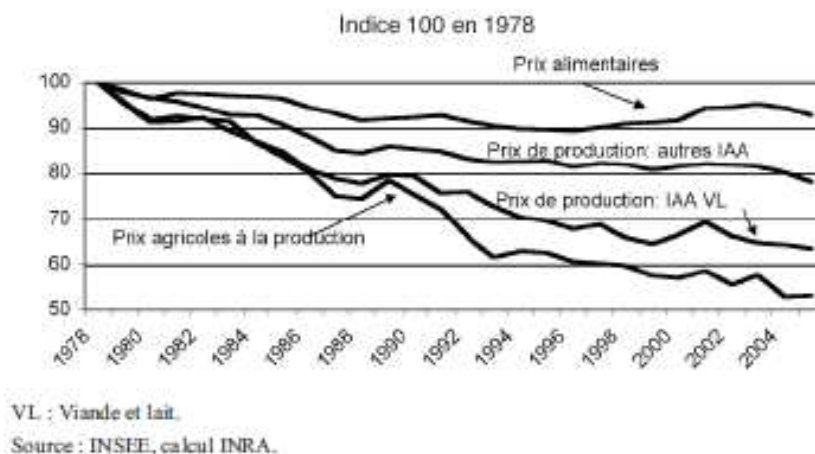
Source : DGDDI.

C'est par exemple le cas de l'exonération de TIC sur les carburants destinés à l'aviation commerciale dont la mission a estimé qu'elle avait un impact favorable sur le prix du billet d'avion (vols intérieurs) de 12 % en moyenne. C'est également le cas de l'exonération de TIC sur les carburants utilisés par le transport maritime de passagers, qui fait baisser le prix du billet de l'ordre de 15 %.

Pour l'aviation et la navigation maritime, l'effet-prix favorable au consommateur final est renforcé par l'existence d'un marché fortement concurrentiel. Ainsi, le poste carburant de la SNCM pèse 30 % des charges d'exploitation. En retenant l'hypothèse de doublement du poste carburant en cas de pleine application de la TIC et d'un report du surcoût sur les prix de vente à hauteur de 50 %, la suppression de la mesure fiscale induirait un renchérissement du prix du transport d'environ 15 % (voir détail dans la fiche relative à la dépense fiscale n°800101). La dépense fiscale a donc un impact significatif sur les prix.

Inversement, **lorsque le poste carburant ou combustible est dilué au sein d'autres charges d'exploitation, et/ou que l'avantage fiscal est accordé pour la fabrication de produits intermédiaires, très en amont de la chaîne de valeur, l'effet prix sur le client final est faible.** Tel est le cas des dépenses fiscales n°800201 et 800405 qui réduisent très significativement les coûts d'achat des carburants et combustibles de l'agriculture, mais n'ont aucun effet sur les prix à la consommation des biens alimentaires, comme l'illustre le graphique *infra*.

Graphique 1 : Évolution des indices des prix agricoles et alimentaires



Pour beaucoup de produits alimentaires, la part des produits agricoles dans le prix de vente au consommateur ne dépasse pas 25 %, et pour certains produits, il est de l'ordre de 5 % à 6 %.¹² *A fortiori*, les variations des prix des combustibles n'ont guère d'impact sur le prix des biens de consommation alimentaire.

S'agissant du secteur de la pêche, l'exonération intégrale de TIC a un faible impact sur la consommation finale car seulement 15 % de la consommation française des produits de la pêche est issue d'une production nationale.

L'effet-prix sur le consommateur final peut être très faible du fait du dimensionnement initial de la dépense fiscale (cf. l'effet de « saupoudrage » évoqué *supra*). Tel est par exemple le cas de la réduction de TIC de 1 €/hl applicable aux supercarburants consommés en Corse. Elle représente 0,6 % du prix à la pompe TTC et une économie de l'ordre de 10 €/an/véhicule sur un budget carburant moyen annuel de 1 000 €. La mesure est donc totalement imperceptible pour le consommateur final.

S'agissant de la détaxe des taxis, elle s'établit en 2010 à 514 €/véhicule/an (573 € en région parisienne), soit un montant journalier de 1,90 €/véhicule¹³ (un peu plus de 2 € en région parisienne). Pour une moyenne de 10 courses par jour, la détaxe représenterait donc 10 centimes du prix de la course. Si les prix étaient librement déterminés pour l'activité des taxis, l'impact pour le consommateur final serait lui aussi imperceptible.

Il en est de même pour l'exonération de TICGN sur le chauffage des ménages, qui représente une économie moyenne annuelle par foyer de l'ordre de 24 €.

Les exemples pourraient être multipliés puisque 10 dispositifs représentent un avantage fiscal annuel pour leur bénéficiaire inférieur à 750 euros/an (cf. tableau *infra*).

¹² Lambert (2009) *Les Modalités de formations des prix alimentaires : du producteur au consommateur*.

¹³ Calculs de la mission à partir de 22,5 jours travaillés/mois, soit 270 jours/an.

Rapport DGDDI

Description de la dépense	n°dépense fiscale	avantage fiscal/bénéficiaire/an (en €)	coût pour l'Etat (M€)
Détaxe Corse	800 302	3	1
Exonération TICGN ménages	800 116	25	253
Butane/propane ss condition d'emploi	800 203	80	6
Détaxe transport voyageurs	800 404	188	26
Détaxe routiers	800 403	339	308
Détaxe taxis	800 103	514	26
FOD agriculture	800 201	575	454
Détaxe complémentaire agriculteurs	800 405	625	150
Commerçants sédentaires	800 104	700	-
Exonération du GNV	800 207	750	9
HVP collectivités locales	800 406	1 950	0
Remboursement partiel SCCC	800 209	3 000	75
FOD BTP	800 201	19 000	616
Carburéacteur ss condition d'emploi	800 204	30 000	-
Exonération TICC biomasse	800 114	100 000	3
Exonération cogénération	800 108	109 000	10
Exonération production gaz naturel	800 115	600 000	3
Défiscalisation biocarburants	800 107	de 100.000 à pls M€	196
EEG	800 206	3,7 M€	4
Utilités raffineries	800 102	5 M€	105
Exonération carburants d'aviation	800 109	pls M€ (17,5 M€ en moyenne)	3500
Ministère Défense	800 112	33 M€	-
Avitaillement navires	800 101	?	98
Taux réduit GPL	800 208	?	41
Détaxe bennes GNV et GPL	800 402	?	-
Exonération TICGN collectivités locales	800 113	?	-

Source : DGDDI.

Commentaires : l'avantage fiscal par bénéficiaire recoupe des catégories très diverses : véhicules, habitants, ménages, engins, opérateurs, ... Il n'est donc pas pertinent de les comparer. Le tableau illustre simplement l'effet de saupoudrage de la dépense fiscale.

Enfin, l'impact sur les prix pour le consommateur final est parfois nul en raison de la faible concurrence du marché et de la captation de l'avantage fiscal par les différents opérateurs de la chaîne de production, à l'instar des biocarburants.

4.1.3 La lisibilité des dépenses fiscales pour le consommateur final est proche de zéro, alors que l'aide de l'Etat avoisine 6 Mds€ sur un impôt à la consommation

Pour l'ensemble des raisons évoquées *supra*, **la lisibilité pour le consommateur final est donc nulle, à l'exception du transport maritime de passagers et de l'aviation commerciale** pour laquelle la surcharge carburant est d'ailleurs désormais intégrée dans les stratégies marketing des compagnies aériennes.

Même si le consommateur final avait une connaissance plus fine des aides fiscales accordées et bénéficiait davantage de celles-ci dans ses achats de carburants ou combustibles, il n'est pas certain qu'il en appréhenderait toute la réalité. Le poste carburant est en effet perçu comme en constant accroissement, du fait à la fois de l'augmentation des prix du baril de pétrole et du

pois élevé du poste carburant dans les coûts de fonctionnement d'un véhicule (de l'ordre de 20 %)14.

Or, la prise en compte de l'inflation et de l'amélioration très significative des performances des moteurs depuis plusieurs années permet de conclure au contraire à une diminution du coût des carburants rapporté au revenu.

Ainsi, en 1970, il fallait 181 minutes de travail d'un salarié percevant le SMIC pour acheter l'essence nécessaire pour parcourir 100 kilomètres alors qu'en 2008, il n'en faut plus que 71. Pour le gazole, les chiffres sont respectivement de 88 et 55 minutes.

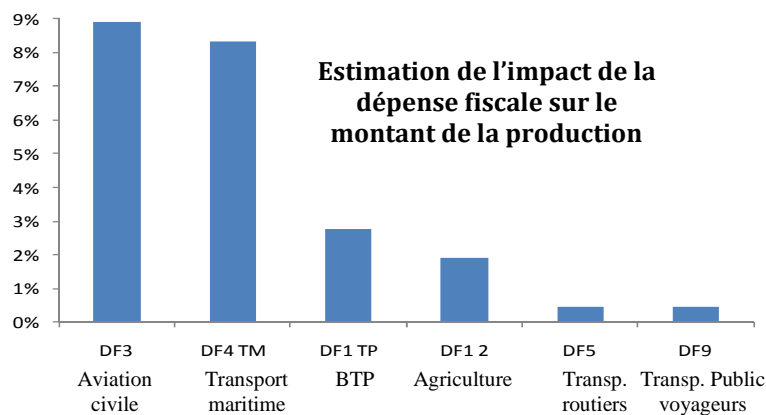
Cette évolution est la résultante15 :

- a) des contrechocs pétroliers (en 1986 le niveau atteint par le prix du brut était, en dollars constants, inférieur à ce qu'il avait été avant le premier choc pétrolier) ;
- b) de l'appréciation de l'euro. En 2008, en moyenne annuelle, l'euro valait 1,48 dollar, contre seulement 0,94 lors de sa création ;
- c) de la baisse de la fiscalité. Les taxes sur le supercarburant représentaient 64 % du prix à la pompe en 2007, contre 78 % dix ans plus tôt, et celles sur le gazole 55 % en 2007 contre 70 % en 1997 ;
- d) de la baisse de la consommation moyenne des véhicules. La consommation réelle atteint aujourd'hui moins de 6,8 litres aux 100 km, soit 3 litres de moins qu'au début des années 1970 ;
- e) des revalorisations du SMIC.

4.2 L'impact de la dépense fiscale sur la rentabilité est élevée pour le transport aérien et maritime

Les opérateurs du transport par avion et navire sont à la fois les entreprises les plus aidées en termes budgétaires pour l'Etat et celles pour lesquelles l'impact de la dépense fiscale est le plus fort sur leur rentabilité. Elles sont suivies de près par le BTP.

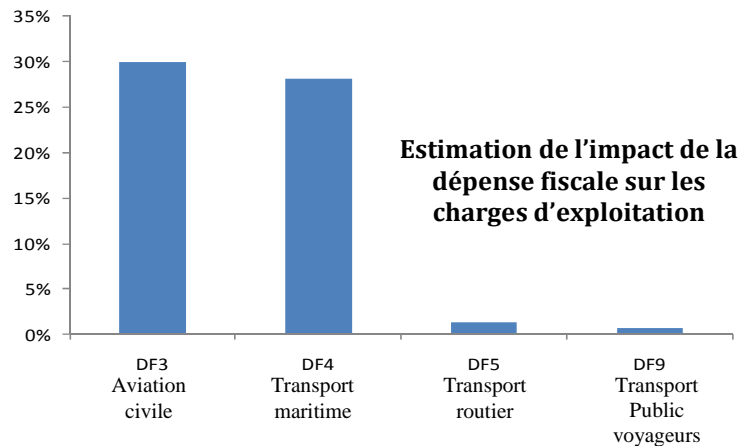
Graphique 11 :



14 Un automobiliste dépense en moyenne 4 500 euros par an, dont 900 € pour le carburant (Automobile-Club 2005, pour un véhicule essence).

15 Source : FNAUT, d'après une étude de Jean-Marie Beauvais (1970-2008).

Rapport DGDDI



Source : calculs BearingPoint/Fidal à partir de données opérateurs

Pour le secteur aérien et la pêche, la dépense fiscale constitue un enjeu majeur puisque leurs marges sont très réduites (de l'ordre de 1 % à 2 % pour l'aérien), et **les variations de l'aide fiscale sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur la réorientation des comportements même si ce constat doit être affiné par sous-secteurs pour la navigation maritime.**

Concernant la pêche, le dispositif fiscal assure la rentabilité du secteur en permettant un avitaillement à moindre coût sur un poste carburant qui représente 40 % du chiffre d'affaires. La forte dépendance au carburant des navires français s'explique par l'utilisation de techniques de chaluts trainés, fortement consommateurs d'énergie. La dépense fiscale, en l'espèce, n'a pas favorisé la reconversion de la flotte de pêche nationale.

La dépense fiscale a également contribué à développer le transport de marchandises par cabotage (navigation côtière). Ce secteur a connu une croissance des volumes estimée à + 63 % entre 2005 et 2008 sur les liaisons touchant au moins un point en France.

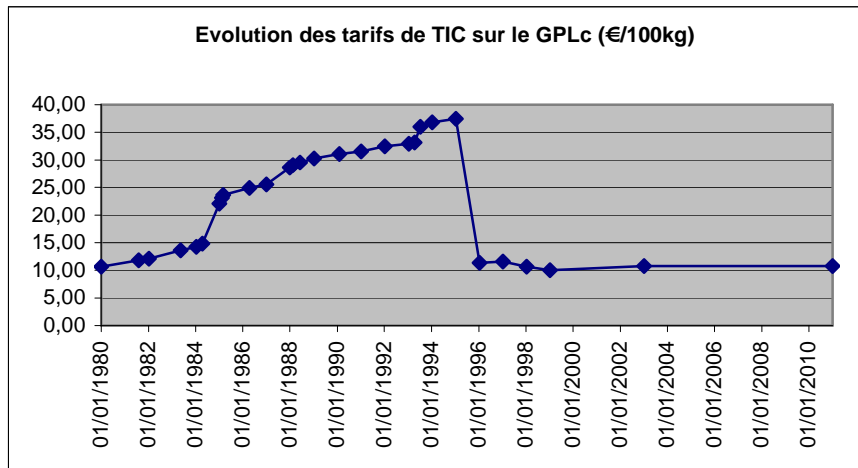
En revanche, pour les navires de commerce au long cours, la fiscalité des carburants a un impact marginal. En effet, l'avitaillement se fait autant que possible dans des ports où le prix du carburant est moins cher qu'en France, malgré la fiscalité privilégiée. Ainsi, les navires passant par le canal de Suez tendent à s'avitailer en Egypte ; ceux transitant par le détroit de Malacca s'avitailent plutôt en Malaisie. La logistique et la manutention des ports constituent des critères plus importants que la fiscalité des carburants dans le choix des points d'avitaillement.

4.3 L'efficacité de la dépense fiscale est faible pour les autres secteurs

4.3.1 Le développement des filières énergétiques moins polluantes ne dépend pas uniquement de la fiscalité sur la consommation des carburants ou combustibles

Si elle joue un rôle, **la dépense fiscale sur les carburants ou combustibles n'est efficace qu'à la condition tout d'abord de donner un signal-prix stable dans le temps** (au moins sur 10 à 15 ans, correspondant à la durée de vie moyenne d'un véhicule). Ce n'est pas souvent le cas, comme en atteste les variations très significatives d'une année sur l'autre des tarifs de défiscalisation sur les biocarburants de première génération, et par incident sur les EEG¹⁶, ou encore l'évolution du tarif de TIC applicable au GPL (cf. graphique *infra*).

¹⁶ EEG : émulsions d'eau dans le gazole.



Source : DGDDI.

Au-delà de la question de la stabilité, **le lancement de nouvelles filières « propres » nécessite surtout de combiner les aides à l'achat de véhicules, au maillage territorial de la distribution de carburants ou de combustibles et éventuellement à la consommation des produits énergétiques.** L'E85¹⁷, pourtant fiscalement aidé au regard de la TIC, souffre principalement d'une offre insuffisante de motorisation et de stations-services.

Les mêmes effets sont constatés sur **la filière GNV**. L'objectif de 50 000 véhicules initialement fixé par l'Etat, est loin d'être atteint (13 000 en 2010). Cette situation aboutit à la création d'un « cercle vicieux » : tant que l'usage reste limité, les coûts de distribution par les stations services demeurent élevés, ceux-ci ne pouvant significativement baisser que si l'usage du produit se généralise. Actuellement, on répertorie seulement 26 stations de compressions de gaz pour les particuliers en France. Les opérateurs du secteur estiment qu'il manque au GNV une aide sur les investissements de départ pour que ce produit fasse jeu égal avec le gazole : alors que le prix d'achat du GNV est quasiment deux fois inférieur à celui du gazole, la dépense fiscale actuelle permet à peine au produit d'être concurrentiel, en termes de coût complet (investissement initial + coût du carburant + entretien) sur 10 à 12 ans.

Dès lors, le GNV ne serait actuellement compétitif que pour des projets comportant un potentiel de consommations de 5 millions de kWh/an (soit environ vingt véhicules de type autobus) dans les trois années suivant l'ouverture de la station.

Le GNV en Allemagne et en Italie

Certains pays comme l'Allemagne ou l'Italie ont fait le choix de soutenir la filière GNV en subventionnant directement les investissements nécessaires à l'installation du réseau de distribution. L'Italie a ainsi subventionné 900 stations de compression de gaz, ce qui lui a permis de devenir le premier pays d'Europe en termes de nombres de véhicules roulant au GNV (382 000 véhicules en 2006, d'après l'UFIP Energies Nouvelles).

De la même manière, l'exonération actuelle de TICGN pour le chauffage des ménages n'exerce qu'une incitation très marginale comparativement à d'autres facteurs plus structurants :

- la possibilité d'être raccordé au réseau de distribution de gaz naturel¹⁸ ;

¹⁷ E85 : mélange de supercarburant (15 %) et d'éthanol (85 %). Le tarif réduit de TIC applicable à ce produit n'est pas répertorié actuellement comme une dépense fiscale.

¹⁸ Le raccordement au réseau de gaz naturel nécessite d'être établi dans une commune desservie par le réseau (9 300 communes sur 36 000). Le coût du raccordement au réseau, quand il est possible, est d'autant plus élevé que la distance entre le logement et la canalisation est grande.

- le coût d'acquisition et d'entretien d'une chaudière à gaz, comparativement à d'autres équipements (le coût des installations de chauffage électrique est sensiblement plus faible que le coût des chaudières au fioul ou au gaz) ;
- le prix du gaz naturel, comparativement au prix des autres énergies (cf. graphique *infra*).

Le cas du GPL illustre, pour sa part, qu'un maillage territorial satisfaisant et une fiscalité réduite en matière de TIC peuvent ne pas suffire, et qu'une aide à l'achat de véhicule peut redynamiser une filière. Ainsi, en 1996, les pouvoirs publics ont procédé à une baisse significative du taux réduit de TIC sur le GPL carburant en précisant que la mesure visait à atteindre un volume de ventes de 500 000 tonnes/an d'ici 2000. Ce tonnage, retenu comme cible, n'a jamais été atteint. Le réseau de points de vente s'élève actuellement à 1 719 stations, dimensionné par rapport à un objectif de 748 000 tonnes et correspondant à un parc de 900 000 véhicules GPL. Le marché du GPL carburant n'ayant jamais dépassé 115 000 tonnes par an, le réseau de distribution est actuellement surdimensionné. La prime à la casse de 2 000 € pour l'achat d'un véhicule peu polluant a relancé très fortement la filière en 2010. En l'espèce, l'efficacité de la dépense fiscale instaurée en 1996 et celle de la subvention à l'achat semblent à peu près équivalentes. En tout état de cause, une forte incitation fiscale est nécessaire pour réussir l'amorçage de nouvelles filières, ce qui pose la question du séquençage des différents outils : simultanéité ou succession ?

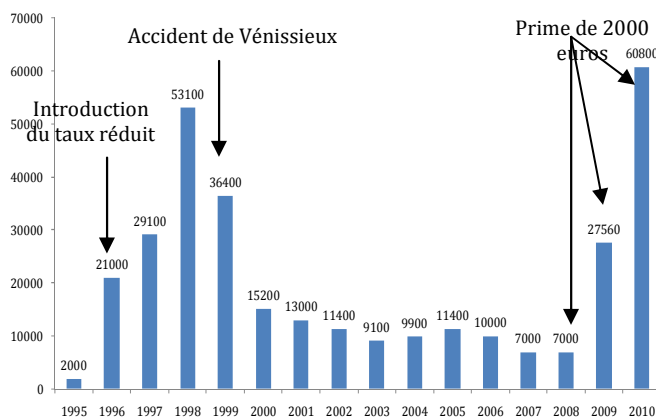
Or, cette problématique apparaît souvent comme insuffisamment examinée lors des études d'impact.

Sur le fond, la réponse ne peut être uniforme mais, quel que soit le choix opéré, les différentes phases d'une opération de soutien à une filière supposent que soit établie et connue une « règle du jeu » stable dans le temps.

Une nouvelle fois, la stabilité du dispositif apparaît comme un prérequis indispensable de l'efficacité.

Toutefois, des événements, comme par exemple, les questions de sécurité peuvent peser bien davantage sur la rentabilité d'une filière que le niveau de la TIC. Ainsi, le désintérêt du consommateur final pour le GPL s'explique principalement par les questions de sécurité liées au produit lui-même (cf. fiche sur la dépense fiscale n°800208, relatant les effets de « l'accident de Vénissieux », et graphique *infra*).

Graphique 12 : Evolution du nombre d'immatriculations de véhicules GPL



Source : BearingPoint/Fidal.

S'agissant des transports en commun de voyageurs, la fiscalité réduite sur la TIC pour les carburants alternatifs (GPL, GNV) est sans réel effet puisque le choix de l'usage du GPL ou du GNV est très dépendant du choix initial entre les différents modes de transport (fer, tram, bus, ...), lui-même très déconnecté de la fiscalité des carburants.

Enfin, les préoccupations environnementales des collectivités territoriales jouent parfois d'un poids beaucoup plus significatif que le niveau de la TIC, et se font souvent indépendamment de ce dernier (exemple : le choix de la ville de Paris dans les années 2000 en faveur d'un développement massif de bennes à ordures ménagères fonctionnant au GNV).

Au total, pour les carburants moins polluants, le choix de l'Etat en faveur d'une fiscalité réduite sur les carburants plutôt qu'en faveur d'aides directes à l'investissement (stations-services, véhicules, adaptation de locaux pour le stockage de produits...) **atteste d'une réticence à engager significativement les finances publiques sur le développement de telle ou telle filière.**

Le léger avantage fiscal accordé aux carburants plus vertueux au regard de l'environnement ne permet pas de laisser jouer une véritable concurrence avec les produits fossiles « classiques » (gazole, supercarburants) puisqu'il ne couvre que très imparfaitement les gains environnementaux qui résultent de leur usage (cf. *infra* § 6).

Au total, la forme du soutien (fiscal, budgétaire) au lancement de nouvelles filières énergétiques doit être orientée en fonction des acteurs les plus déterminants dans le succès des nouveaux carburants ou combustibles (acheteur final, stockiste, ...). En outre, l'aide de l'Etat ne saurait être efficace que dans la mesure où le signal-prix donné est cumulativement :

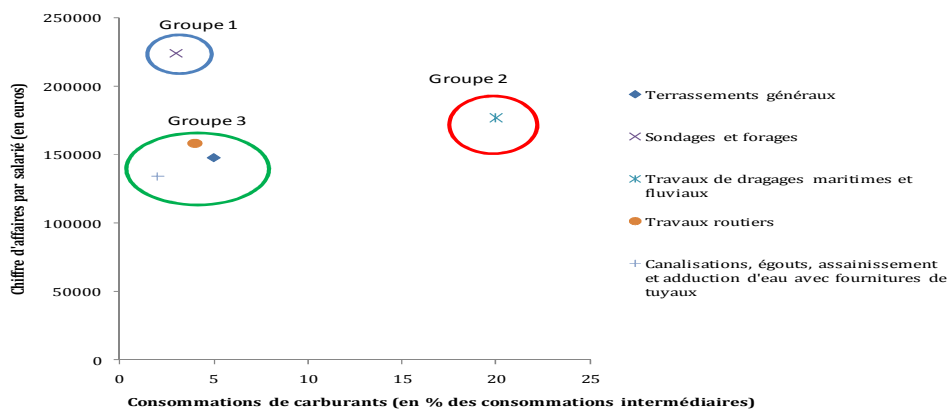
- stable sur une séquence suffisamment longue, compatible avec la fréquence des choix d'investissement du consommateur final (véhicules, chaudières, ...);
- cohérent avec les autres politiques publiques.

4.3.2 *Au regard de son objectif de soutien à la rentabilité sectorielle, la dépense fiscale joue souvent un rôle secondaire, à l'exception du BTP*

Le BTP constitue, au sein des secteurs soutenus par la dépense fiscale un cas particulier.

La dépense fiscale a un impact estimé de - 2,8 % sur les charges d'exploitation, alors que ce secteur est relativement peu exposé à la concurrence internationale. Elle a un impact significatif de soutien à la rentabilité du secteur, à l'inverse des autres mesures (transport aérien et maritime exceptés, cf. développements *supra*), et **représente 9,5 % dans le résultat net du secteur.**

Des disparités sectorielles existent, les consommations de fioul domestique pouvant parfois représenter jusqu'à 20 % du chiffre d'affaires du secteur (exemple : les travaux de dragages maritimes et fluviaux).



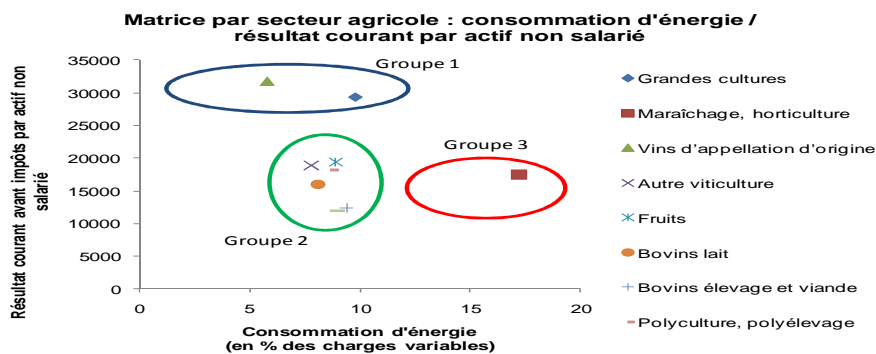
Source : BearingPoint/Fidal.

4.3.3 Dans certains cas, la dépense fiscale est utilisée pour tenter de compenser des déficits de compétitivité étrangers au coût des carburants ou combustibles

Dans le secteur du transport routier de marchandises, la mesure sur la TIC compense certains effets de la réglementation nationale (règles sur la charge maximum, limitation de vitesse, régime social, ...) ou communautaire. La disposition a ainsi freiné la perte de parts de marchés des transporteurs français engendrée par l'entrée dans l'Union européenne le 1^{er} mai 2004 des pays d'Europe centrale et orientale (PECO), et accélérée par la fin des accords bilatéraux de contingentement de trafic, et l'ouverture de liaisons de type « triangulaires »¹⁹. Le taux de ce type de transport en France n'a cessé de progresser depuis 2000, s'élevant à 5 % début 2011.

Dans le secteur agricole, les deux dépenses fiscales tentent de compenser les différences de coûts de personnel et de réglementation des transports routiers. L'importance du soutien à la rentabilité agricole est par ailleurs extrêmement variable selon les sous-secteurs concernés (cf. graphique *infra*). En termes de maintien des exploitations, l'impact apparaît difficile à mesurer. Le dispositif a pu contribuer à freiner l'effritement continu du nombre d'exploitants agricoles, mais son influence par rapport à d'autres variables (fermeture d'exploitation non liée à des raisons économiques : décès, absence de repreneur ; impacts des autres dispositifs budgétaires ou fiscaux) doit probablement être de faible ampleur.

Graphique 13 : Sensibilité de la rentabilité et des emplois des sous-secteurs agricoles aux variations de leurs dépenses énergétiques



Source : BearingPoint/Fidal.

L'étude de ces deux secteurs montre que la pertinence du choix de l'outil fiscal, et, partant, son efficacité, est, en l'espèce, très difficile à établir.

Lorsque l'Etat cherche à instrumentaliser la fiscalité de l'énergie pour compenser d'autres désavantages compétitifs, son action n'est efficace que si elle est cohérente avec l'environnement fiscal et social des autres grands concurrents de l'Union européenne. Les coûts de production, fiscalité et charges sociales comprises, entre Etats membres devraient pouvoir être comparés avant d'effectuer un choix sur l'instrument de soutien sectoriel.

Dans le secteur du transport en commun de voyageurs, la dépense fiscale n'a pas modifié le comportement d'achat des transporteurs, qui est influencé par d'autres facteurs plus structurants, tels que la diminution de la consommation unitaire des véhicules ou leurs conditions d'exploitation et de maintenance. La stratégie d'achat est d'ailleurs souvent largement orientée par les collectivités locales, qui en sont les principaux investisseurs. Selon l'UTP, la clé de la rentabilité des transports en commun tient plutôt :

- à leur fiabilité (ponctualité, régularité et fréquence) : pour les bus, la construction de couloirs dédiés est un enjeu autrement plus significatif que le remboursement de la TIC ;

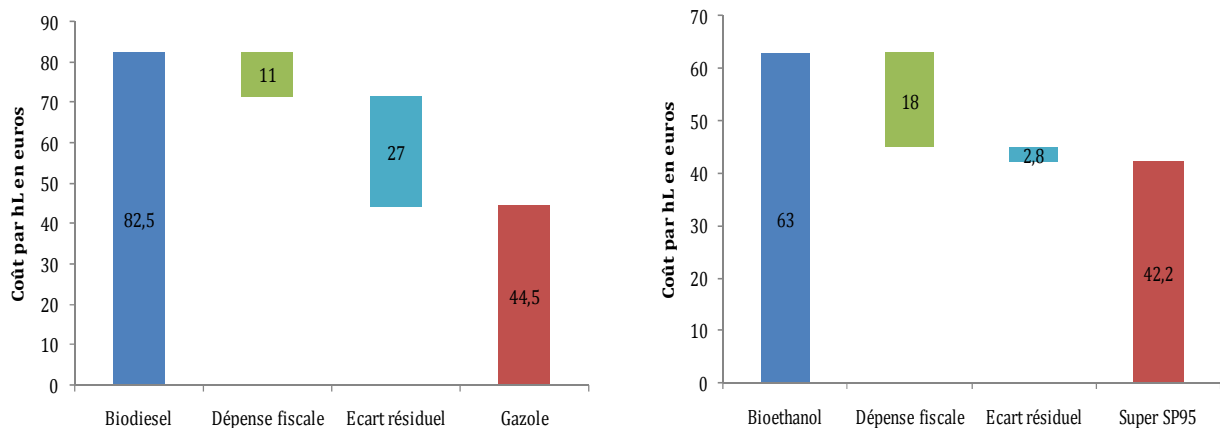
¹⁹ Exemple : un opérateur tchèque peut assurer toute course entre la Pologne et la France.

Rapport DGDDI

- à la réduction de la consommation de carburant (qui représente à la RATP 60 % du résultat net).

S'agissant des taxes, la détaxe s'établit en moyenne entre 1 % et 2 % du chiffre d'affaires, et de l'ordre de 5 % du résultat net par bénéficiaire, depuis 2008. Si elle contribue au maintien de la rentabilité du secteur, d'autres évolutions plus significatives sont à l'œuvre, telles que les 25 réformes induites par la signature du Protocole d'accord du 28 mai 2008 sur l'évolution de la profession du taxi entre l'Etat et 7 organisations professionnelles. Parmi ces réformes, la modernisation des équipements spéciaux (dont les lumineux verts et rouges indiquent la disponibilité des taxis), l'harmonisation des couleurs des véhicules de taxis, la modernisation des taximètres pour l'édition automatisée des factures, l'augmentation du nombre d'autorisations de stationnement pèsent bien davantage sur la rentabilité du secteur que les évolutions du niveau de la détaxe de TICPE.

S'agissant de la défiscalisation de TIC accordée aux biocarburants, l'efficacité de la dépense fiscale est certaine puisque des filières nationales de producteurs se sont développées et sont devenues des acteurs importants du marché des biocarburants en Europe. La défiscalisation joue son rôle de compensation du surcoût de production des biocarburants par rapport aux carburants fossiles. La mission a même évalué, sur la base de l'actualisation des chiffrages établis par l'IGF en 2008, que la défiscalisation pouvait ne pas intégralement compenser ces écarts de coûts selon les années (cf. graphiques *infra* retraçant les effets de la mesure sur l'année 2010).



Source : Bearingpoint/Fidal

Néanmoins, la TGAP sur les carburants pèse d'un poids beaucoup plus significatif dans la rentabilisation du secteur puisqu'elle représente un enjeu fiscal (3 Mds€) plus de 10 fois supérieur à la défiscalisation de TIC (196 M€ dans le PLF2011). En effet, les opérateurs pétroliers (raffineurs, grande distribution) doivent satisfaire une obligation d'incorporation des biocarburants à hauteur de 7 % PCI²⁰. S'ils n'atteignent pas cet objectif, ils sont redevables de la TGAP à due concurrence (ils acquittent une taxe équivalente à 1 % PCI s'ils n'incorporent que 6 % PCI de biocarburants, 2 % s'ils n'incorporent que 5 %, etc.). Actuellement, la TGAP acquittée reste marginale (104,2 M€ en 2009, 63,9 M€ en 2008). Si les opérateurs n'incorporaient aucun biocarburant, ils devraient verser au budget de l'Etat l'équivalent de 3 Mds€. Dès lors, l'incitation fiscale que représente cette taxe, adossée à une obligation normative, a une efficacité sensiblement plus élevée que la défiscalisation de TICPE pour faciliter l'incorporation de biocarburants. La défiscalisation ne se justifie plus alors que par la volonté de soutenir une filière nationale plutôt que de recourir à des importations.

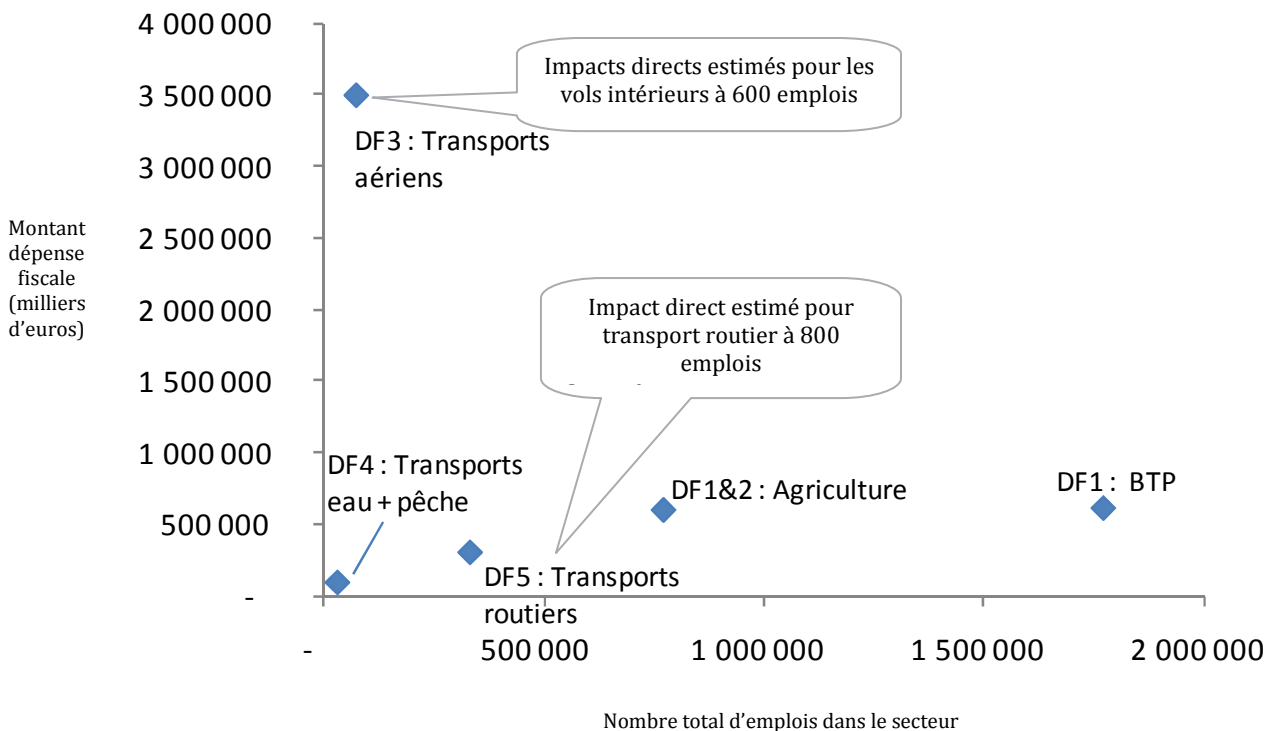
²⁰ PCI : pouvoir calorifique inférieur.

5 UN IMPACT SUR L'EMPLOI NON MESURABLE, MAIS VRAISEMBLABLEMENT NON SIGNIFICATIF

L'impact sur l'emploi des dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles est particulièrement difficile à établir. La mission n'a pu avoir recours à des modèles de simulation économétrique. Les modèles existants permettent de mesurer l'impact d'une variation de la fiscalité indirecte sur l'ensemble des secteurs économiques, mais non de manière différenciée selon les secteurs. En outre, à l'exception de la défiscalisation sur les biocarburants qui avait pour objectif premier de créer une nouvelle filière de production, aucune autre dépense fiscale ne s'est vue assigner, de près ou de loin, un objectif de création d'emplois. Enfin, la coexistence de plusieurs instruments incitatifs (fiscaux, normatifs, budgétaires) rend particulièrement difficile l'individualisation de l'impact du niveau de la TIC sur l'emploi.

On peut relever néanmoins que **les secteurs les plus aidés au regard de la TIC ne sont pas les plus intensifs en emploi** (cf. graphique *infra* qui recense les principales dépenses fiscales), à l'exception du BTP.

Graphique 14 : Enjeux fiscaux au regard du nombre total d'emplois dans le secteur concerné



Source : Bearingpoint/Fidal.

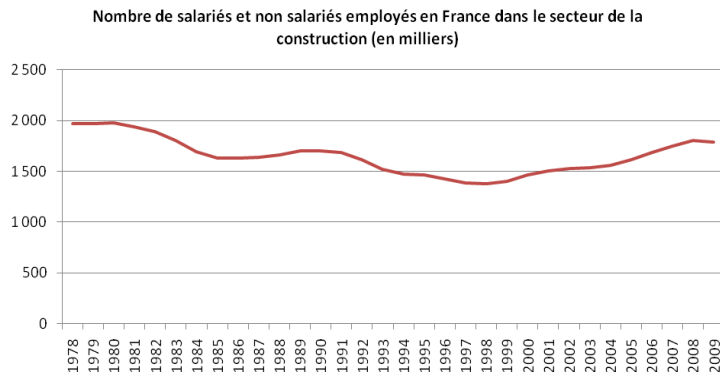
5.1 La dépense fiscale aide au maintien de l'emploi dans le BTP, dans des proportions non déterminables

L'impact de la dépense fiscale en terme d'emplois, pour les engins du secteur du BTP, est à considérer à la fois en termes :

- d'emplois directs au sein du secteur du BTP ;
- d'emplois indirects au sein du secteur :
 - de la construction d'engins ;
 - de la location d'engins.

Le graphique *infra* présente l'évolution de l'emploi dans le secteur de la construction en France depuis 1978.

Graphique 15 :



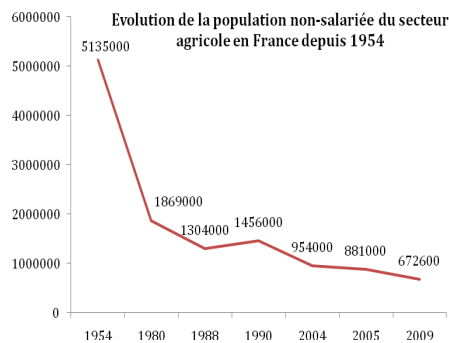
Source : INSEE.

L'impact de la mesure est cependant difficile à estimer même si, compte tenu des effets économiques significatifs évoqués *supra*, on peut penser qu'à ce titre la dépense fiscale a permis de soutenir significativement l'emploi dans les secteurs précités.

5.2 Pour les autres secteurs, les aides fiscales sur la TIC ont un impact non significatif sur l'emploi, à l'exception de l'aérien

A minima, en atténuant certains coûts d'exploitation, elles peuvent aider au maintien de l'emploi.

A titre d'exemple, dans le transport maritime international (14 200 emplois en 2008), aucun effet sur l'emploi n'est constaté dans la mesure où l'avitaillement se fait très majoritairement hors de France. Dans le secteur de la pêche, la dépense n'a pas permis d'enrayer la baisse des effectifs (- 1 000 emplois sur un total de 24 000 entre 2006 et 2008). Il en est de même dans l'agriculture (cf. graphique *infra*).



Pour la navigation aérienne, la mission a effectué un chiffrage en termes d'emplois de l'impact de la fiscalité énergétique sur les vols intérieurs. Ainsi, d'après une étude FNAM, une baisse d'un million de passagers se traduit par la perte de 400 emplois en personnel volant et en personnel au sol. Sur la base des chiffres de 2009, soit 17 millions de passagers sur les vols intérieurs métropole, et en repartant de l'hypothèse que la dépense fiscale a un effet positif de + 14 % sur le trafic aérien (cf. détail dans la fiche n°800109), on peut considérer que la dépense fiscale a eu un effet positif de + 2,4 millions de passagers sur le trafic intérieur métropole, **ce qui revient à préserver environ 950 emplois.**

5.3 Les nouvelles filières énergétiques sont créatrices d'emploi

On relèvera que 100 emplois ont été créés dans la filière GNV (rapportés à 9 M€ : 90 000 €), et que la défiscalisation des biocarburants a permis de soutenir les emplois agricoles en offrant des débouchés importants aux productions. Selon plusieurs études, l'impact direct sur l'emploi est estimé entre 4 000 et 5 000 emplois. L'estimation du nombre total d'emplois varie entre 15 000 et 26 000.

Selon le rapport de l'IGF de juillet 2008, 26 000 emplois directs auraient été maintenus ou créés dans la filière. Le rapport de l'IGF de 2005 mentionnait déjà ce nombre en le considérant surestimé. Pour sa part, Sofiprotéol-Diester avance le nombre de 15 000.

Selon une étude de PWC, si la filière n'a pas créé en grand nombre des emplois, elle est plus génératrice d'emplois que celle des carburants fossiles. En effet, produire 1 000 tonnes d'éthanol implique l'utilisation de 3 à 6 emplois alors que seul 0,01 emploi est concerné dans la production de 1 000 tonnes d'essence.

Au total, il n'apparaît pas pertinent de juger de l'efficacité des dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles à l'aune de leur impact sur l'emploi.

6 UNE DEGRADATION, DANS DES PROPORTIONS LIMITEES, DE LA NON COUVERTURE DES EXTERNALITES NEGATIVES LIEES A LA CONSOMMATION D'ENERGIES FOSSILES

6.1 L'impact environnemental des dépenses fiscales liées aux consommations d'énergies fossiles est aujourd'hui négatif mais dans des proportions mesurées

La TIC étant un impôt encore très largement à vocation budgétaire, la plupart des dépenses fiscales qui y sont associées sont à finalité économique, et très marginalement à vocation environnementale. Une étude du CGDD menée en 2010, et dont les hypothèses de travail sont détaillées *infra* (cf. encadré), évalue pour 7 dépenses fiscales représentant 86 % du champ de la présente étude, que les émissions de CO₂ associées s'établissent à 1,1 million de tonnes, soit 0,24% des émissions de CO₂ nationales²¹, et que leur coût s'élève à 36 M€ (cf. détail dans le tableau *infra*).

Les hypothèses de l'étude du CGDD, octobre 2010

L'estimation du montant du dommage environnemental dépend du degré d'exonération dont bénéficie le secteur, de l'élasticité de la consommation d'énergie au prix, de l'évaluation du contenu en CO₂ des différentes énergies subventionnées, et du coût environnemental d'une tonne de CO₂ émise. Les valeurs retenues pour les élasticités ont été de -0,1 pour le transport de marchandises et les activités professionnelles (agriculture, bâtiments...) et de -0,2 pour le transport de passagers (taxis, vols intérieurs...). Concrètement, pour une dépense fiscale donnée (associée à une énergie donnée), l'estimation revient à estimer le supplément de consommation de cette énergie résultant de la baisse de son coût, baisse induite par la dépense fiscale considérée. En fonction du contenu en CO₂ de la consommation de cette énergie, et à partir d'une valeur de référence de 32 €/tonne, on peut calculer le coût environnemental de la dépense fiscale et le « rendement » (en termes de CO₂ émis) d'un euro public non perçu (dépense fiscale).

Description de la mesure	N°DF	Montant (M€)	Emissions de CO ₂ associées (en tonnes)	Coût des émissions de CO ₂ (M€)
taux réduit de TIC taxis	800103	26	20 804,70	0,7
remboursement TIC routiers	800403	300	103 532,50	3,3
remboursement TIC transports en commun	800404	26	8 157,10	0,3
taux réduit de TIC butane/propane ss cond emploi	800203	6	2 890,00	0,1
taux réduit TIC FOD utilisé comme carburant	800201	1 100	546 242,00	17,5
exonération TIC bateaux	800101	98	27 588,40	0,9
exonération TIC aviation	800109	3 500	395 471,20	12,7
Total		5 056	1 104 686	36

Source : CGDD (MEEDTL), Les dépenses fiscales nuisibles à l'environnement, octobre 2010.

Cette évaluation ne prend cependant en compte que l'externalité environnementale associée aux émissions de gaz à effet de serre. Elle n'intègre pas d'autres types de dommages à l'environnement (par exemple, la pollution de l'eau) qui permettrait d'inclure les biocarburants, et ne rend pas compte du bilan environnemental parfois controversé de certaines dépenses fiscales : outre les biocarburants (cf. encadré *infra*), les huiles végétales pures, ou encore la cogénération dans la mesure où celle-ci ne constitue pas en France un outil de substitution massif à la production carbonée d'électricité.

²¹ Base : émissions nationales de CO₂ en 2008 : 459,7 Mt CO₂éq, d'après *Repères - chiffres clés du climat/édition 2011*, CGDD.

Impact environnemental des biocarburants

Les émissions de CO₂ sont réduites par rapport à leur équivalent fossile de 30 % à 60 % pour l'éthanol de blé ou de betterave et de 40 % à 65 % pour le biodiesel. C'est d'ailleurs l'atout principal des biocarburants que d'agir sur la première source des émissions de gaz à effet de serre (les transports).

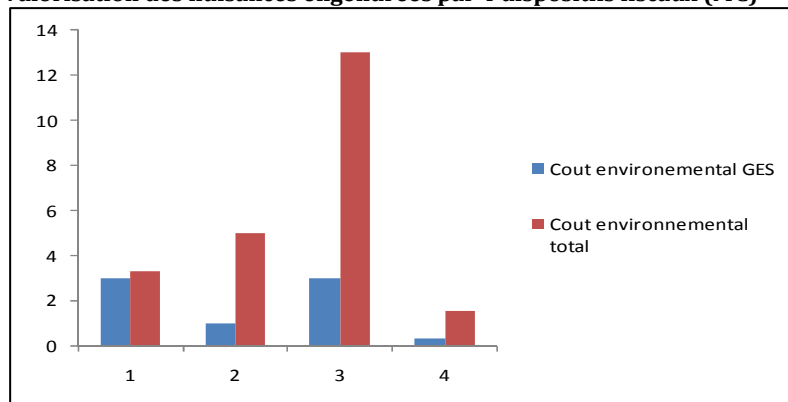
Le rapport IGF de 2005 estime qu'une incorporation de 5,75 % de biocarburants (objectif gouvernemental de 2008) permet d'éviter 7 millions de tonnes de CO₂ sur les 180 millions de tonnes rejetées par le transport routier (soit un peu moins de 4 %). Les estimations des travaux du « Grenelle de l'Environnement » ont estimé plus favorablement cette économie à **7,5 millions de tonnes de CO₂ soit environ 5 % des émissions du secteur des transports**.

Enfin, l'ADEME a réalisé en 2009 une nouvelle analyse de l'impact environnemental des biocarburants dont les résultats ont été diffusés en avril 2010. Les résultats ont montré que l'éthanol permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre entre 49 % et 66 % selon la matière première utilisée (betterave, blé, maïs, canne à sucre), par rapport à l'essence.

Cependant, d'autres polluants sont émis par cette nouvelle industrie agricole, notamment les aldéhydes et oxydes d'azote-NOx.

Aussi, sur quatre dispositifs fiscaux à enjeu, la mission a complété l'approche du CGDD. Une étude d'Emile Quinet (Ecole des Ponts de Paris) sur les coûts externes des transports montre que les émissions de CO₂ ne représentent « que » 15 % de la « valeur » des nuisances totales ; les autres nuisances étant les émissions de particules, les émissions d'oxyde d'azote, le bruit, les atteintes au paysage et à la faune. Sur ces bases, les coûts environnementaux des exonérations de TICPE pour la navigation maritime et aérienne, du remboursement de TICPE pour le transport routier de marchandises et de celui pour le transport en commun de voyageurs ont ainsi réévalués de 7,5 M€ à près de 23 M€.

Graphique 16 : Valorisation des nuisances engendrées par 4 dispositifs fiscaux (M€)



Légende : 1 : exonération TIC aérien, 2 : exonération TIC navires, 3 : remboursement TIC routiers ; 4 : remboursement TIC transports en commun.

Source : BearingPoint/Fidal à partir de calculs E.Quinet.

Commentaires : Le coût environnemental lié à l'exonération de TIC sur les carburants d'aviation (n°3 dans le graphe *supra*) paraît largement sous-estimé en raison de la faiblesse de l'élasticité-prix retenue dans les calculs du CGDD (-0,2) alors que l'estimation généralement admise est plutôt de l'ordre de -1. Dès lors, le coût environnemental de ce dispositif fiscal pourrait être sous-évalué d'un facteur 2. A l'inverse, le coût environnemental du remboursement partiel de TIC sur le transport en commun de voyageurs semble largement surévalué, car il ne prend pas en compte les économies de carburant induites sur les véhicules personnels.

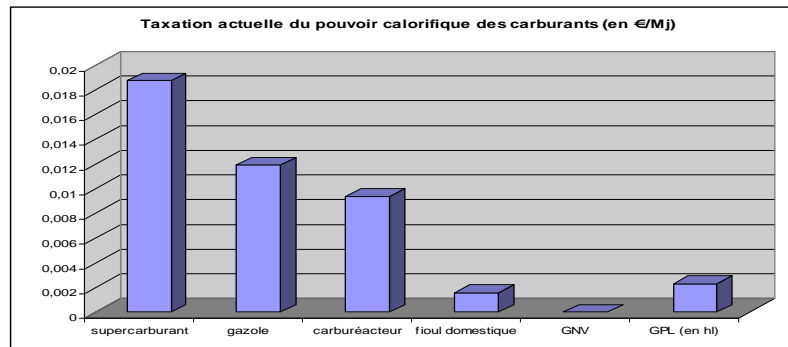
Malgré cette réévaluation, les dommages causés à l'environnement par les dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles restent limités (un peu plus de 50 M€) par rapport à l'enjeu fiscal (5,8 Mds€).

6.2 Les dépenses fiscales traitent de manière très inégalitaire les produits énergétiques au regard de l'environnement

Deux types d'externalités négatives doivent être distingués dès lors que l'on juge la fiscalité de l'énergie à l'aune des préoccupations environnementales : la consommation d'un bien naturel non renouvelable d'une part, les émissions polluantes induites par la combustion des carburants et combustibles, d'autre part. Corriger l'absence de prise en compte par les prix du premier type d'externalités nécessiterait de fiscaliser les produits fossiles en fonction de leur rythme d'épuisement. Un tel système fiscal ne peut toutefois pas être mis en œuvre en raison de sa complexité à la fois théorique (cf. les incertitudes scientifiques sur le « *peak oil* ») et pratique. Dès lors, un optimum de second rang peut consister à fiscaliser de manière égale l'ensemble des produits d'origine fossile selon leur contenu énergétique, c'est-à-dire selon leur PCI (pouvoir calorifique inférieur). Ainsi, un signal-prix uniforme serait adressé sur la consommation d'énergies fossiles. Couvrir le second type d'externalités revient au contraire à différencier les produits selon l'intensité de leurs dommages à l'environnement, ce qui suppose de tenir compte de leurs différents usages.

6.2.1 La fiscalité des carburants et des combustibles est distorsive

La TICPE, la TICGN et la TICC fiscalisent aujourd'hui différemment les produits fossiles pour une même utilité. S'agissant des carburants, le gazole et le fioul sont nettement favorisés comme l'illustre le graphique *infra*.



Source : calculs DGDDI.

S'agissant des combustibles, c'est le gaz naturel qui est largement favorisé comparativement au fioul puisqu'il est fiscalisé à 1,19 € le mégawattheure contre 5,7 € pour le fioul.

Prix TTC des différents combustibles

	prix moyen en € pour 1 Mwh	tarif normal de taxe intérieure en €/MWh	taxation applicable à l'usage domestique en €/Mwh
gaz	58,3	1,19	0
Électricité *	115,9	1,5 € minimum *	1,5 € minimum *
fioul	70,6	5,7	5,7
charbon fossile	45	1,19	0

* taxes locales variables selon la commune et le département

Certains produits énergétiques sont même aujourd'hui totalement détaxés, à l'instar du gaz naturel utilisé pour le chauffage des particuliers, du GNV, du charbon pour les entreprises valorisant la biomasse, des HVP utilisées par les agriculteurs, des produits énergétiques

employés par les cogénérations (dans certaines conditions), par la navigation aérienne et maritime commerciale ou la pêche.

Or, l'absence totale de taxation ne favorise pas les comportements économes en énergie. A titre d'exemple, la pêche française est très orientée vers le chalutage, fortement consommateur d'énergie, alors que les Pays-Bas ou l'Espagne emploient des techniques « dormantes » (lignes ou filets statiques) nettement moins consommateurs d'énergie.

Pour autant, l'uniformisation du traitement des produits selon leur PCI aurait un impact très fort sur l'évolution des tarifs actuels de TIC et, par suite, sur le niveau des dépenses fiscales associées. Ainsi, à iso-rendement budgétaire, le tarif de TIC du supercarburant diminuerait de 44,5 %, celui du gazole de 12,63 %. Inversement, celui du fioul augmenterait de plus de 500 % et celui du carburéacteur de 11 %. Enfin, l'évolution tarifaire relative au GPL mettrait définitivement fin à cette filière déjà très affectée par la disparition du bonus écologique.

Graphique 17 :

Scénario : taxation unique en € par MJ à rendement quasi-constant de TIC						
	Tarif en € par MJ	mises à la consommation en MJ	Rendement (en €)	Tarif accise sous-jacent au scénario (€/hl) [a]	Tarif accise actuel (€/hl) [b]	[b] - [a] %
supercarburant	0,0104	323 900 000 000	3 368 560 000	33,69	60,69	-44,50%
gazole	0,0104	1 439 600 000 000	14 971 840 000	37,43	42,84	-12,63%
carburéacteur	0,0104	1 291 200 000	13 428 480	33,57	30,2	11,16%
fioul domestique	0,0104	571 840 000 000	5 947 136 000	37,17	5,86	556,71%
GNV	0,0104	0	-	0,00	0	-
GPL (en hl)	0,0104	4 600 000 000	47 840 000	47,84	5,84	719,18%
TIC globale			24 348 804 480			

Source : Calculs DGDDI.

Ce scénario montre que la remise en cohérence de la fiscalité énergétique au regard des impacts sur l'environnement passe par des réajustements tarifaires significatifs. Trois étapes doivent être distinguées : tout d'abord, la suppression des exonérations totales, non cohérentes avec l'utilisation d'un bien non renouvelable, la création ensuite d'un premier niveau de fiscalisation selon le PCI – aujourd'hui non déterminé et différent du scénario *supra* qui n'a de fondement que budgétaire – et d'un second niveau tenant compte des autres effets sur l'environnement. La révision de la directive 2003/96, qui doit prochainement intervenir, intègre ces deux composantes.

6.2.2 Les dépenses fiscales accentuent l'insuffisante couverture par la fiscalité énergétique des externalités négatives liées à la consommation des énergies fossiles

Outre le non renouvellement d'un bien naturel, les externalités négatives liées à la consommation d'énergies fossiles concernent les émissions polluantes, dont les émissions de gaz à effet de serre, la pollution locale, l'atteinte à la biodiversité.

Aujourd'hui, la TICPE couvre globalement les émissions polluantes et les gaz à effet de serre issus de la combustion d'énergies fossiles, mais de manière très hétérogène puisque la fiscalité sur le supercarburant finance largement les externalités engendrées par les poids lourds et les véhicules diesel (cf. tableau *infra*).

Rapport DGDDI

en mds € 2005	Coûts externes			Recettes	Bilan
	Pollution	Gaz à effet de serre	TOTAL	TICPE	
Poids lourds	5,0	1,1	6,1	5,3	-0,8
Véhicules utilitaires légers	3,0	0,7	3,7	3,8	0,1
Véhicules particuliers (essence)	2,4	0,9	3,3	7,9	4,6
Véhicules particuliers (gazole)	5,7	1,2	6,9	6,7	-0,2
TOTAL	16,1	3,9	20,0	23,7	3,7

Source : travaux de la mission à partir de « La tarification, un instrument économique au profit de transports durables », CGDD – novembre 2009.

Toutefois, ce premier bilan n'intègre pas les externalités négatives sur la biodiversité. Surtout, son champ est limité aux transports routiers, ce qui ne permet pas de comparer les différents modes de transport entre eux et par suite de juger de la pertinence des dépenses fiscales au regard des préoccupations environnementales.

La mission a ainsi relevé que s'agissant du transport de personnes, la voiture représente le mode de transport qui engendre le plus d'externalités négatives par rapport aux bus/cars ou au rail. Au sein même de la catégorie du transport de personnes par route, le transport en commun de voyageurs est nettement moins émetteur de gaz à effet de serre (en termes d'émissions de CO₂/passager). Selon l'éco-comparateur de l'ADEME²², le bilan carbone pour un km parcouru en voiture est en effet 2 à 3 fois plus polluant qu'un trajet parcouru en bus :

- 0,09 kg de CO₂/km pour un trajet en bus RATP ;
- 0,13 kg de CO₂/km pour un trajet de bus en province ;
- 0,25 kg de CO₂/km pour un trajet en voiture.

Or, la dépense fiscale ne ramène la fiscalité du transport en commun de voyageurs qu'à 39,19 €/hl, soit un niveau très proche de la fiscalité du gazole applicable aux particuliers (42,84 €/hl). Le signal-prix est donc extrêmement faible.

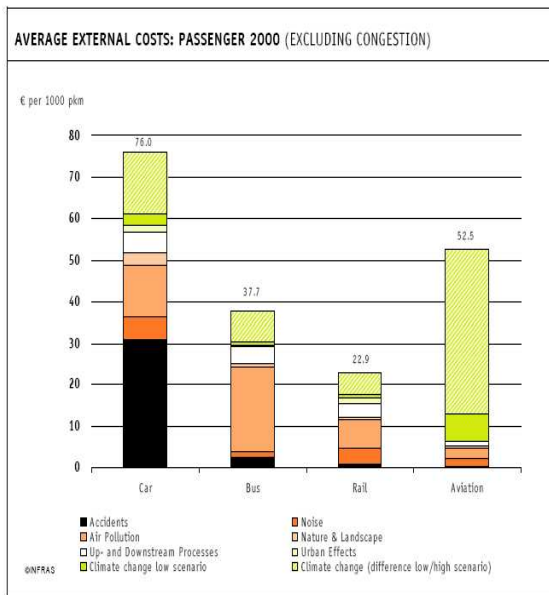


Figure 2 Average external costs 2000 (EU 17) by means of transport and cost category: Passenger transport. The high value of climate change costs in aviation is due to the higher global warming effect of aviation's CO₂ emissions at high altitude during flight (factor 2.5 used compared to the impacts of CO₂ emissions on the earth surface, based on IPCC 1999).

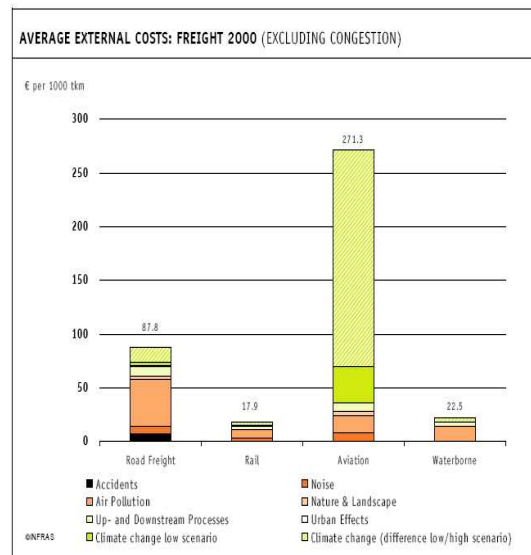


Figure 3 Average external costs 2000 (EU 17) by transport means and cost category: Freight transport. The high value of climate change costs in aviation are due to the higher global warming effect of aviation's CO₂ emissions at high altitude during flight (factor 2.5 used compared to the impacts of CO₂ emissions on the earth surface, based on IPCC 1999).

²² <http://www.ademe.fr/eco-comparateur/>.

Pour le transport de marchandises, l'avion représente le mode de transport le plus polluant, alors qu'il est totalement défiscalisé au regard de la TICPE.

Le transport routier de marchandises est le second mode de transport le plus polluant²³, même si les évolutions technologiques ont permis de diminuer les émissions de CO₂ par tonne-km de 13 % entre 1996 et 2006²⁴. Or, il bénéficie d'un remboursement de TIC, ce qui contribue à le rendre plus avantageux que d'autres modes plus respectueux de l'environnement (notamment en termes d'émissions de gaz à effet de serre) comme le cabotage côtier, le transport fluvial ou le rail. D'après le rapport du Commissariat Général au Développement Durable d'octobre 2010 sur les dépenses fiscales dommageables à l'environnement, le coût de cette mesure en termes d'émissions de CO₂ serait de l'ordre de 3,3 M€ par an. La réévaluation de la dépense fiscale faite par la mission montre que le coût serait plus proche de 13 M€.

La mission a également établi que si les externalités négatives (congestion, accident, ...) engendrées par les agriculteurs, les pêcheurs et le secteur du BTP (pour leurs engins) sont moins élevées que celles engendrées par le transport classique, elles sont actuellement sous-estimées par la fiscalité. En outre, comme le souligne le rapport « *Prospective Agriculture Energie 2030* » du Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture, de la Pêche, de la Ruralité et de l'Aménagement du Territoire (MAAPRAT), **la dépense fiscale constitue un frein à l'adaptation des entreprises du secteur** vers une mécanisation moins consommatrice d'énergie.

Au total, si l'impact des dépenses fiscales sur l'environnement reste limité, de l'ordre de 50 M€, le signal-prix donné apparaît totalement contraire à l'objectif récemment assigné à la fiscalité de l'énergie de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. En témoigne le fait que les secteurs aidés fiscalement sont souvent les plus émetteurs de gaz à effet de serre.

Au surplus, la fiscalité des carburants et combustibles a vocation à couvrir d'autres externalités négatives, davantage liées à la circulation routière. Il s'agit du coût de congestion²⁵, du bruit, d'usure des infrastructures, des coûts d'insécurité non couverts par les contrats d'assurance, des effets sur le paysage, et de la fragmentation des espaces et habitats.

En théorie, la taxation des carburants et combustibles doit corriger les seules externalités liées à leur consommation, d'autres instruments (péages, éco-taxe poids lourds) ayant vocation à couvrir les externalités liées à la circulation routière, voire celles liées aux infrastructures elles-mêmes.

Or, actuellement, elle couvre très imparfaitement l'ensemble de ces externalités. Une étude du CGDD réalisée en 2009²⁶ montre que l'ensemble des recettes liées à la circulation routière est inférieure de 46 Mds€ aux externalités négatives engendrées par l'usage de la route. Ce déséquilibre se répartit à hauteur de 2 mds € pour les déplacements interurbains et de 44 Mds€ pour les déplacements urbains. Il est très fortement prononcé pour les véhicules particuliers à motorisation diesel.

en mds€2005	Coûts externes							Recettes					BILAN	
	Coût marginal d'usage	Congestion	Pollution	Gaz à effet de serre	Bruit	Insécurité	TOTAL	Péages	TICPE	Assurance	Taxe à l'essieu	Vignette		TOTAL
Poids lourds	1,6	6,0	5,0	1,1	0,5	2,7	16,9	2,0	5,3	0,2	0,2	0,0	7,7	-9,2
Véhicules utilitaires légers	0,8	6,1	3,0	0,7	0,2	2,2	13,0	0,8	3,8	0,1	0,0	0,0	4,7	-8,3
Véhicules particuliers (essence)	0,9	9,8	2,4	0,9	0,4	4,3	18,7	1,4	7,9	0,3	0,0	0,1	9,7	-9,0
Véhicules particuliers (gazole)	1,3	13,9	5,7	1,2	0,5	6,1	28,7	2,0	6,7	0,4	0,0	0,1	9,2	-19,5
TOTAL	4,6	35,8	16,1	3,9	1,6	15,3	77,3	6,2	23,7	1,0	0,2	0,2	31,3	-46,0

Source : La tarification, un instrument économique pour des transports durables, CGDD novembre 2009.

²³ Voir les travaux conduits dans le cadre du Grenelle de la mer.

²⁴ Service de l'observation et des statistiques (2009) « *Les émissions de CO₂ par les poids lourds français entre 1996 et 2006 ont augmenté moins vite que les volumes transportés* ».

²⁵ Situation de trafic dense se traduisant par un allongement des temps de déplacement.

²⁶ La revue du CGDD, novembre 2009, *La tarification – un instrument économique pour des transports durables*.

Rapport DGDDI

Ce constat amène à s'interroger sur l'absence de classement en dépense fiscale du taux réduit de TICPE applicable au gazole.

De manière plus générale, si, comme l'y invite la Commission européenne à l'occasion de la révision de la directive 2003/96, la protection de l'environnement prend une place plus significative dans les objectifs assignés à la fiscalité des carburants et combustibles, une réflexion sur la norme fiscale de référence méritera d'être engagée. En effet, du seul point de vue environnemental, la référence est indépendante de la base juridique communautaire ou nationale et se situe au niveau des externalités induites. A titre d'exemple, on relèvera qu'aujourd'hui le tarif réduit applicable au fioul domestique utilisé comme combustible de chauffage n'est pas répertorié comme une dépense fiscale, alors même que son utilisation engendre des dommages environnementaux élevés.