

Examen des conditions d'un élargissement de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie

examen des conditions d'exonération et d'atténuation des usages d'énergie dans l'industrie

rapport établi par M. Beaulinet
mai 2000

SOMMAIRE

INTRODUCTION	2
CHAPITRE I – LES DONNEES	3
I - Objectifs	3
II - Repères.....	10
CHAPITRE II – LES HYPOTHESES DE TRAVAIL	12
I – Bases imposables : analyse par sources d'énergie.....	12
II - Modalités de taxation et d'atténuation.....	21
CHAPITRE III – LES SCENARIOS	26
I – Description et analyse des scénarios.....	26
II – Rendement et tarifs correspondants	37
SYNTHESE ET CONCLUSION	39

INTRODUCTION

Le Gouvernement a décidé d'examiner les conditions d'un élargissement de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie afin de renforcer la lutte contre l'effet de serre et de mieux maîtriser la consommation d'énergie. Cette approche se situe dans le prolongement de réflexions communautaires qui ont notamment donné lieu à un projet de directive relatif à la taxation des produits énergétiques.

Cette orientation a fait l'objet d'une large concertation sous la forme notamment de la publication d'un livre blanc sur ce thème, publié le 7 juillet 1999. Les acteurs économiques ont répondu à cette démarche et ont fait connaître leurs souhaits en matière d'exonérations et d'atténuation d'une telle taxation.

Compte tenu de l'effet de mesures d'exonérations et d'atténuation pour les industries, il est apparu nécessaire que des mécanismes soient mis en œuvre en vue de programmes volontaires, négociés avec les pouvoirs publics.

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le Ministère de l'Economie des Finances et de l'Industrie, Secrétariat d'Etat à l'Industrie, sur la base de ces premiers constats ont décidé la mise en place de deux groupes de travail destinés à poursuivre la concertation avec les acteurs économiques :

- le premier groupe, sous la présidence du soussigné, a été chargé d'un examen des conditions d'exonération et d'atténuation des usages d'énergie dans l'industrie, nécessaires pour préserver la compétitivité de l'ensemble des entreprises ou branches industrielles ;
- le second groupe, sous la présidence de M. BUREAU était parallèlement chargé d'une réflexion sur les mécanismes incitatifs à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Le présent rapport rend compte des travaux du premier de ces groupes, qui a été réuni quatre fois du 22 février au 15 mars 2000, et a permis des échanges nourris entre l'administration et l'ensemble des fédérations industrielles concernées. Ce rapport tient également compte d'entretiens qui ont eu lieu avec d'autres fédérations et un certain nombre de représentants d'industries. Il formalise l'analyse des différents scénarios susceptibles d'être examinés. Il est conçu comme un instrument facilitant la décision en pleine connaissance de cause, conformément à la demande faite au soussigné.

Après un examen des objectifs de ces travaux et des données de références (première partie), les hypothèses de travail sont présentées en distinguant une analyse de chaque source d'énergie, une analyse des modalités de taxation (deuxième partie) et des scénarios eux-mêmes (troisième partie).

CHAPITRE I – LES DONNEES

Sont successivement étudiés dans le présent chapitre :

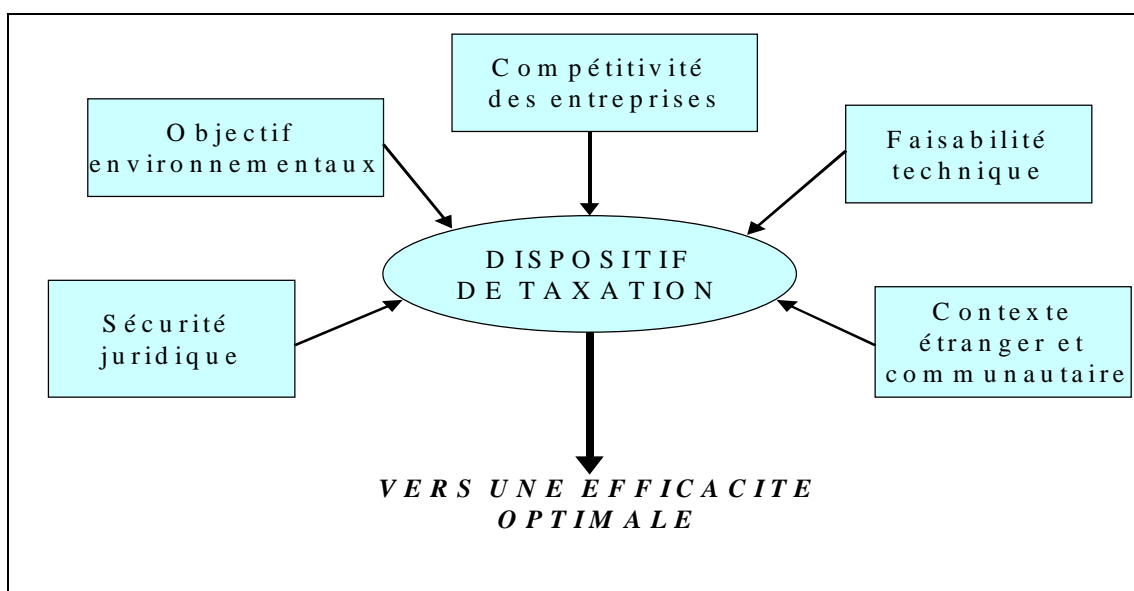
- les objectifs du groupe de travail et, par voie de conséquence, du présent rapport, dans le cadre d'une taxation spécifique des consommations intermédiaires d'énergie ;
- les repères quantitatifs permettant de situer les consommations d'énergie des acteurs économiques.

I - Objectifs

Les objectifs assignés au groupe de travail étaient multiples ; tout en recherchant un effet incitatif maximal du dispositif fiscal sur le plan environnemental, celui-ci devait :

- définir les moyens de garantir la compétitivité des entreprises françaises ;
- préciser les conditions d'une sécurité juridique maximale du dispositif ;
- tenir compte des travaux communautaires ;
- tenir compte des décisions déjà prises par les pays voisins ;
- établir un dispositif gérable et limiter son coût de gestion, compte tenu de la portée limitée de la taxation sur le plan budgétaire ;
- partir des orientations gouvernementales déjà fixées.

Ces objectifs ne sont pas nécessairement compatibles, et le but du soussigné a été de rechercher le meilleur équilibre entre **efficacité** – notamment sur le plan environnemental, **sécurité juridique** – sur les plans interne et communautaire, et préservation de la **compétitivité des entreprises** dans le contexte économique actuel, ce qui peut se schématiser comme suit :



Ainsi, le dispositif devra pouvoir satisfaire plusieurs conditions essentielles.

➡ Avoir une efficacité environnementale

Le dispositif fiscal a bien entendu pour objectif final qu'une taxation de la consommation d'énergie ait une efficacité maximale en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. La taxation devra néanmoins trouver un équilibre avec les préoccupations liées à la compétitivité des entreprises.

➡ Préserver la compétitivité des entreprises

La concertation menée dans le prolongement de la publication du livre blanc sur une taxation de l'énergie a montré l'attention particulière que mérite la prise en compte des problèmes de compétitivité, en particulier dans le domaine des industries très intensives en matière de consommation d'énergie. L'examen des contraintes des entreprises en la matière constituait à cet égard l'objectif central du groupe de travail.

➡ Offrir une sécurité juridique maximale, tant pour les entreprises que pour l'administration, tant en droit interne que sur le plan communautaire

La cohérence du dispositif avec le droit communautaire, qu'il s'agisse du droit positif ou des projets en cours et la validité de tel ou tel schéma de taxation au regard du corps de règles internes, notamment en matière constitutionnelle, constituait également une préoccupation majeure du groupe.

➡ Tenir compte des dispositifs existant à l'étranger

La comparaison avec les dispositifs existants était bien entendu un élément fort de l'approche en matière de compétitivité des entreprises.

➡ Etre de gestion simple et peu coûteuse, compte tenu de la faible importance de la recette budgétaire attendue

La recette budgétaire attendue se classe parmi les recettes fiscales les plus étroites. Il convient donc d'intégrer les préoccupations de gestion dans les modalités de taxation de l'énergie, sauf à accepter qu'une part importante de la recette soit absorbée par la gestion de l'impôt.

Ces conditions sont essentielles et influencent en partie les choix susceptibles d'être offerts pour la taxation des consommations intermédiaires d'énergie. La question de la compétitivité des entreprises est évidemment au cœur de la problématique de la taxation de l'énergie.

La question de la compétitivité des entreprises est cruciale dans les industries très intensives en consommation d'énergie :

- secteurs très capitalistiques
- part de l'énergie dans les coûts de production extrêmement sensible
- entreprises soumises à une concurrence internationale
- les Etats étrangers prennent des décisions qui vont dans ce sens

➡ Secteurs intensifs en consommation d'énergie

Le tableau suivant décrit les secteurs industriels en fonction de la concentration des consommations d'énergie. Il apparaît nettement que des disparités fortes existent entre secteurs, et que quelques secteurs concentrent les usages énergétiques industriels (ce tableau tient compte des IAA) :



➡ Des secteurs très capitalistiques

La taxation des consommations intermédiaires d'énergie n'est susceptible d'avoir une certaine efficacité sur le plan environnemental que si les entreprises disposent d'une marge de manœuvre réelle et mobilisable pour l'adaptation de leur outil de production.

A cet égard, plus un secteur utilise des outils de production fortement capitalistiques et plus une internalisation des coûts liés à une réduction des émissions se révèle sensible pour la rentabilité des produits fabriqués. Cela n'interdit pas des efforts sur la réduction des émissions, mais implique une gestion de cette question dans une échelle de temps qui tienne compte de la situation de ces secteurs.

Ainsi, la durée de vie de certains outils de production peut atteindre 40 ans ; les durées de vie fournies dans le cadre du groupe de travail s'étendent de 10 à 40 ans, sans que l'âge des investissements en place laisse prévoir un renouvellement proche dans un grand nombre de cas.

Ces durées de vie sont à rapprocher de la période sur laquelle les investissements pour économiser l'énergie doivent être exploités pour atteindre une certaine rentabilité, qui est de 30 ans en moyenne.

Une attention particulière sur ce point ne signifie pas que toute action dans le domaine de l'industrie serait impossible ; au contraire, les études économiques les plus récentes montrent que, sur longue période, l'industrie a réalisé des efforts considérables en termes d'intensité énergétique, et particulièrement importants par comparaison avec les secteurs des services ou des transports notamment. Le graphique ci-joint montre en effet l'évolution comparée de l'intensité énergétique dans ces secteurs¹ :

¹ Intensité énergétique : rapporte une consommation à une production



Or ces efforts ne sont pas surprenants lorsqu'on connaît la part des coûts liés à l'utilisation d'énergie dans l'ensemble des coûts de production dans l'industrie.

➔ Une part des coûts de production très importante

Il n'est pas exceptionnel que pour les produits à fort contenu énergétique les coûts liés à l'énergie consommée atteignent 40% des coûts de production.

Il est remarquable que ce taux varie, dans une même branche, d'un produit à l'autre. Ainsi, sur la base d'éléments recueillis dans le cadre du groupe de travail, l'amplitude de ce taux peut varier de manière sensible, comme le montre le tableau ci-après.

Une étude particulière de l'effet d'une taxation, sans atténuation pour les énergies consommées et sur la base des préconisations du projet de directive, montre qu'une telle taxation a un impact sur la part de l'énergie dans les coûts de production pouvant atteindre plusieurs points :

--	--	--

- **L'impact de l'énergie dans les coûts de production est donc très différencié dans une même branche, selon le produit considéré**
- **Des coûts liés à l'utilisation de l'énergie de l'ordre de 25% à 40% n'est pas rare dans les secteurs intensifs en énergie**

Il n'a bien sûr pas pu être procédé à une étude exhaustive sur l'impact d'un effet prix marginal sur la rentabilité des produits. Mais il est à noter que des exemples ont pu être montrés de situations dans lesquelles une installation existante verra sa rentabilité purement et simplement compromise par l'introduction de la taxe :

- une installation de cogénération intégrée risque d'être fermée, la taxe conduisant à une rentabilité insuffisante ;
- une usine située en zone frontalière deviendra moins rentable qu'une unité située dans le pays voisin, détenue par le même groupe, inversant ainsi la rentabilité relative de l'une par rapport à l'autre ;
- un investissement en cours de discussion avec des partenaires étrangers ne sera pas réalisé, du fait d'une fiscalité défavorable en prenant notamment en considération l'introduction de la taxe.

Ces exemples ne font que montrer l'extrême sensibilité de la rentabilité de certains investissements aux évolutions de la part énergie – fiscalité incluse - dans les coûts.

➡ **Des secteurs économiques très ouverts au plan international**

L'impact de la taxe sera d'autant plus sensible que les entreprises concernées sont soumises à la concurrence internationale. En effet, la taxe joue un rôle direct dans la rentabilité relative des productions sur le marché européen ou sur le marché mondial, qui se rajoute à des coûts de l'énergie pouvant déjà être défavorables.

Or le degré d'ouverture de l'économie française est très élevé.

Certains secteurs sont particulièrement ouverts au commerce international au regard de la part de leur production qui est exportée.

La fiscalité de l'énergie joue alors directement sur la rentabilité si elle est défavorable à une entreprise qui a son activité en France. Dans une approche globale, la situation de la France en Europe selon les sources d'énergie peut être présentée comme suit :



Au niveau micro-économique, les écarts peuvent être nettement plus importants pour une source d'énergie donnée ou par rapport à un pays donné, y compris en Europe. Pour certains secteurs à haute intensité énergétique, ce phénomène peut donc se révéler particulièrement prégnant même en Europe.

C'est encore plus vrai par rapport à la situation relative du prix de l'énergie en France et aux Etats-Unis. La comparaison n'a pas pu être faite avec d'autres pays de l'OCDE pour des raisons de temps. Pour les Etats-Unis, l'impact de la différence de prix, avant même l'introduction d'une écotaxe, est extrêmement sensible, ce que les fédérations réunies dans le groupe de travail ont particulièrement souligné, en raison de la faible fiscalisation de ces produits dans ce pays.

➡ Des décisions étrangères à prendre en compte

Il n'est guère envisageable, pour les raisons évoquées ci-dessus, de faire abstraction des décisions, prises ou à venir, en matière d'écotaxe dans les pays voisins. Un pays prendrait le risque de mettre ses entreprises nationales en difficultés s'il mettait actuellement en œuvre un dispositif de taxation supérieur à celui de ses principaux partenaires, compte tenu du degré d'ouverture des économies européennes et de l'absence d'harmonisation de la législation sur la taxation des consommations intermédiaires d'énergie.

On trouvera en annexe un tableau présentant la situation dans les pays qui ont institué une taxe. Par ailleurs l'Italie, qui envisageait d'instituer une écotaxe vient d'y renoncer. L'Angleterre prépare en revanche un dispositif ("climate change levy"), dont les caractéristiques sont les suivantes.

Les modalités d'application du "climate change levy" (CCL) britannique sont en cours de négociation et les discussions avec les secteurs économiques ont, aux dires de l'administration londonienne, apporté une complexité croissante à un outil fiscal qui devait initialement rester simple. Accise collectée par les Douanes, le CCL s'applique aux matières premières énergétiques. Sont exclus de l'assiette ou exonérés les biens taxés au titre du Oil Duties Act de 1979 (un équivalent de la TIPP), ceux utilisés pour produire d'autres énergies taxables, ceux réservés à certains usages (exportation, alimentation des trains et des transports en commun, utilisation comme matière première) et enfin des déchets. Dans des limites de quantité, de mode de production et de temps, les fournitures d'électricité produite à partir de cogénération sont également exonérées. Une dernière exemption devrait être accordée à la fourniture d'électricité produite à partir d'énergies renouvelables, sauf la grande hydroélectricité, système de contrats de fourniture à déterminer.

Le fait générateur est la livraison.

Les redevables sont les fournisseurs dans la plupart des cas. Les auto-producteurs sont réputés s'être livrés de l'énergie à eux-mêmes. Les ménages sont exonérés. L'horticulture bénéficie d'une réduction de 50% de la taxe pour cinq ans.

Les opérateurs peuvent signer avec les pouvoirs publics des engagements volontaires portant sur des installations ou ensembles d'installations. Ces engagements détermineront précisément les pourcentages d'accroissement de l'efficacité énergétique à atteindre et instaurent une conduite de projet. Dès la signature d'un engagements volontaire, le ministre adressera aux Douanes un "certificat" et l'installation bénéficiera d'une réduction de 80% du CCL. Le certificat peut être retiré si les engagements ne sont pas appliqués de façon satisfaisante.

Il convient de souligner que les travaux sur les engagements ont commencé en 1999, ce qui conduit la GB à intégrer un lien entre la réduction de 80% et l'existence d'engagements. Compte tenu de l'Etat d'avancement des travaux sur ce point, il ne serait pas possible de traiter ce point ainsi en France actuellement. Il y aurait en fait lieu d'inverser l'approche en sanctionnant financièrement si on le souhaite les entreprises qui ne prendraient pas de tels engagements, la fiscalité appliquée étant définitivement acquise.

Le système néerlandais se caractérisant par l'existence de deux taxes : la taxe générale sur les produits énergétiques et la taxe pour la régulation énergétique.

1) La taxe générale sur les produits énergétiques

La taxe générale sur les produits énergétiques a été introduite pour la première fois en 1988 et est prélevée sur les matières premières énergétiques (essence, diesel, fuel lourd et léger, charbon, GPL, gaz naturel,...). Les produits résiduels utilisés par les industries chimiques et pétrolières (cokes de pétroles, résidus liquides ou gazeux,...) sont taxés s'ils sont commercialisés et au-delà de l'utilisation d'une certaine quantité. L'électricité est taxée via les intrants.

Pour les taxes sur les huiles minérales, les redevables sont déterminés comme pour les accises et le recouvrement s'effectue suivant les mêmes méthodes. Les taxes sur le charbon et le gaz naturel sont dues par les agents économiques qui les extraient, les produisent ou les importent, dès lors que ces deux matières premières sont destinées à leur usage énergétique. Sont également redevables les fournisseurs de gaz ou de charbon qui livrent ces produits aux ménages pour leur usage domestique.

Les taux sont fixés par source d'énergie en prenant en considération à part égale le contenu en énergie et en carbone. Des allègements de taxe sont consentis aux industries très consommatrices grâce à la détermination des taux et des quantités taxables : le taux applicable est de -40% pour les consommations de gaz dépassant 10 millions de m³.

En 1992, le montant de l'allègement de taxe accordé aux industries grandes consommatrices est estimé à 100 millions de florin par an. Les décisions de 1994 exonérant totalement l'utilisation des produits résiduels ont ajouté 96 millions de florin d'allègements supplémentaires. En 1998, l'application de la disposition relative aux produits résiduels a été étendue jusqu'à 2003.

2) La taxe pour la régulation énergétique

La taxe pour la régulation énergétique a été créée au 1^{er} janvier 1996. Elle ne s'applique pas aux carburants automobiles frappés d'accises. Elle s'applique aux faibles consommations d'énergie afin de promouvoir l'utilisation rationnelle de l'énergie aux Pays Bas. La taxe s'applique aux consommations incluses entre un plafond et un plancher déterminé pour chaque type d'énergie, sauf pour les huiles minérales et le GPL pour lesquels existe un plafond mais pas de plancher. Sont taxées l'électricité, le gaz naturel, le fuel à usage de chauffage, le GPL et le fuel léger.

La taxe est prélevée sur les distributeurs, sauf pour la taxe sur les huiles minérales qui suit le même régime de prélèvement que les accises correspondantes.

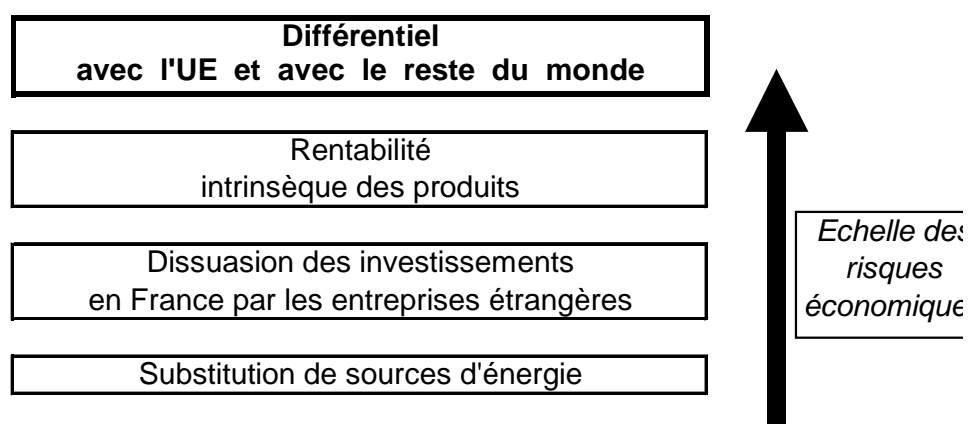
Le plancher de 800 m³ fixé pour la consommation de gaz permet d'exempter 6% des petits consommateurs. Il est de 800 KWh par compteur et par an pour l'électricité, ce qui exonère 5 à 10% des consommateurs : ainsi la part des ménages exonérés est à peu près équivalente à celle obtenue pour le gaz.

Le plafond de consommation de la taxe pour la régulation énergétique est de 50.000 Kwh pour l'électricité. Pour le gaz naturel, le plafond de consommation de la taxe pour la régulation énergétique est égal au plafond de la première tranche du barème de tarification, soit 170.000m³. La tarification du gaz naturel aux Pays-Bas se caractérise en effet par un barème progressif de prix applicables à des intervalles de quantité.

Le taux a été déterminé, pour le gaz, par référence au premier projet de directive relatif à la taxe CO₂ : il est de 9,53 cents par mètre cube et accroît le prix du gaz de 20 à 25 % pour les petits consommateurs. Pour les huiles minérales, le taux a été calculé sur le fondement du contenu en énergie et en carbone ; cependant, il a été diminué de 32% pour accorder une exemption équivalente à celle de 800m³ consentie pour le gaz naturel. Pour l'électricité, un taux fictif de contenu en carbone et en énergie a été fixé sur le fondement des sources d'énergie utilisées ; il a été corrigé pour tenir compte de la production de chaleur obtenue par cogénération. Les prix de l'électricité ont été augmentés de 15% par l'introduction de la taxe.

Des correctifs ont été apportés à la taxe pour favoriser les réseaux de chaleur. Le gaz naturel utilisé pour produire de l'électricité a été exonéré pour favoriser le développement de la cogénération. La production d'électricité à partir d'énergies renouvelables est aussi exonérée à condition que l'exonération bénéficie au consommateur signataire d'un contrat spécial d'achat " d'électricité verte ". Ainsi les producteurs et les consommateurs sont exemptés.

Sur le plan économique, **l'échelle des risques** est apparue comme portant surtout sur les questions de compétitivité à l'international, ce qui peut se schématiser de la manière suivante :



L'attention est en conséquence tout particulièrement attirée sur ce point.

II - Repères

Avant d'analyser les hypothèses de travail relatives à l'introduction d'une écotaxe, il apparaît indispensable de livrer quelques repères quantitatifs permettant de fixer les bases du raisonnement.

➡ Répartition de la consommation annuelle d'énergie en France

Secteurs	Consommation annuelle d'énergie	Répartition de cette consommation
	en Mtep	en %
Transports	50,3	25%
Agriculture	3,5	2%
Tertiaire	31,3	15%
Résidentiel	63	31%
Industrie (usages énergétiques seuls)	57	28%
TOTAL	205,1	100%

*Source : OE, bilan de l'énergie édition 1999

Soit une répartition globale qui s'établit en quatre grandes masses (hors agriculture) comprenant dans l'ordre d'importance : le résidentiel, l'industrie, les transports et le tertiaire :



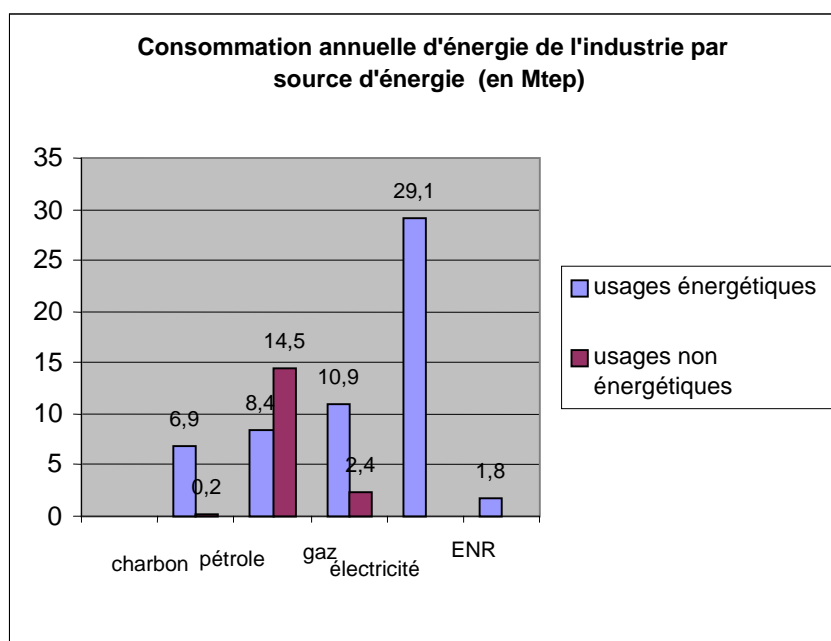
↳ La consommation d'énergie dans l'industrie par secteur

<i>Industrie par secteur d'activité</i>	<i>Consommation annuelle d'énergie (en Mtep)</i>
Chimie	15,0
métaux ferreux	9,8
biens d'équipement	7,1
agro-alimentaire	6,8
verre et métaux de construction	6,0
papier et pâte à papier	5,1
métaux non ferreux	2,6
Autres	1,9
Textile	1,5
TOTAL	55,8

*source : OE et SESSI, tableaux des consommations d'énergie en France 1999

Les consommations d'énergie apparaissent très concentrées. C'est encore plus vrai dans chaque secteur, où quelques entreprises peuvent concentrer l'essentiel des besoins d'énergie.

↳ Sources d'énergie utilisées dans l'industrie



CHAPITRE II – LES HYPOTHESES DE TRAVAIL

La méthode de travail retenue au sein du groupe de travail consistait à croiser une analyse des caractéristiques de chaque source d'énergie au regard du principe d'une taxation des consommations avec des problématiques transversales et des scénarios relatifs aux modalités d'imposition. Cette méthode permet en effet une analyse des contraintes techniques plus complète.

La présente partie rend compte des résultats de cette étude. Les scénarios proprement dits sont examinés au chapitre III.

I – Bases imposables : analyse par sources d'énergie

L'analyse par sources d'énergie permet de répondre à plusieurs questions essentielles :

- **Comment les sources d'énergie sont-elles taxées aujourd'hui et quel en est l'impact sur une écotaxe ?**
- **Quelles modalités concrètes de prélèvement sont techniquement envisageables ?**
- **Les différents usages énergétiques dans l'industrie peuvent-ils être différenciés ?**
- **Les sources d'énergie sont-elles à égalité en matière d'émission de gaz à effet de serre ?**
- **Les modalités de productions d'énergie ont-elles une influence ?**

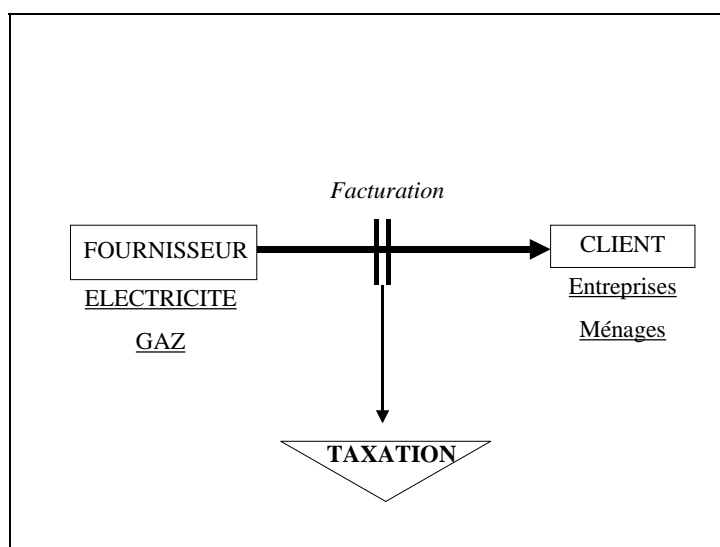
1) Modalités de taxation actuelles

Schématiquement les sources d'énergie sont imposées actuellement lors de leur consommation dans les conditions suivantes :

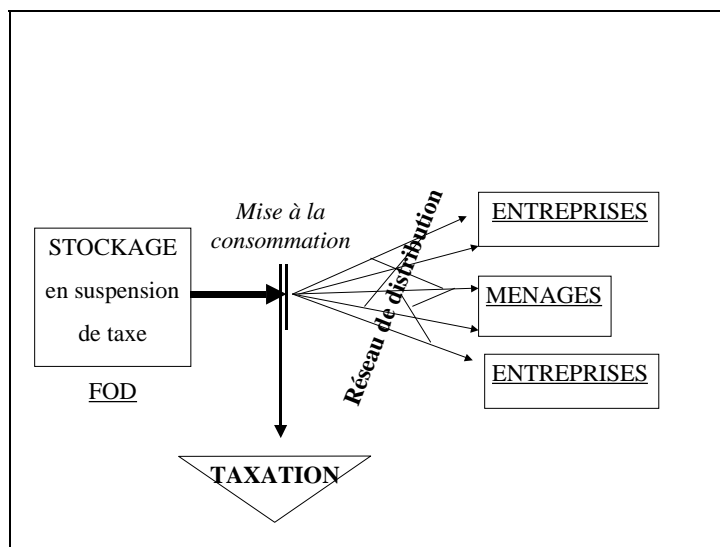
- l'électricité est imposée au rythme de la consommation au moment de la facturation par le fournisseur ;
- il en est de même pour le gaz ;
- les fuels sont imposés lors de la mise à consommation au sortir du stockage en suspension de taxe, c'est à dire lors de l'entrée dans la filière de distribution (et non au moment de la consommation);
- le charbon n'est pas taxé.

Ce point est fondamental pour imaginer le futur dispositif de taxation des consommations intermédiaires d'énergie, car il implique une forte différenciation selon que la relation " fournisseur/consommateur " est directe ou non, selon qu'il existe une filière de distribution ou non. Il a également une influence potentielle sur le champ de la taxation comme on va le voir.

Pour **l'électricité et le gaz**, la relation directe " fournisseur / consommateur " permet une meilleure individualisation des personnes imposables, fonction du niveau de connaissance des clients par le fournisseur d'énergie, qui permet, dans une certaine mesure, d'intégrer la taxe au moment de la facturation :



La situation est très différente dans le **cas du fuel**, le moment de la taxation étant déconnecté de la consommation elle-même, en raison des caractéristiques de la commercialisation de ces produits, qui suppose une filière de distribution maillant tout le territoire, et reposant sur un grand nombre d'intermédiaires :



Plusieurs conséquences doivent en être tirées pour déterminer les modalités d'imposition des consommations d'énergie :

➡ Le fait d'exclure les ménages du champ d'application de la taxe sera nécessairement un élément de complexité ; en effet :

- la tarification, en matière d'électricité est fonction d'une puissance souscrite et non des caractéristiques économiques (ménages, administrations ou entreprises) du client. A titre d'exemple, le tarif jaune d'EDF, qui concerne des clients souscrivant une puissance intermédiaire comporte des cas de clients " ménages " significatifs ; cela reste vrai, quoique de manière moins forte, en ce qui concerne le tarif vert ;
- pour le FOD (fuel domestique), dès lors que le fait générateur (mise à la consommation) interviendrait à la sortie de la raffinerie, il serait strictement impossible techniquement lors de la mise à consommation de déterminer si le client final sera un ménage, une administration ou une entreprise, le même produit pouvant être indifféremment destiné à l'un quelconque de ces intervenants ;
- le charbon n'est pas aujourd'hui soumis à accise, mais pose des problèmes de même nature que le FOD, le même produit pouvant être destiné finalement aussi bien à une entreprise qu'à un particulier (dans les régions de tradition charbonnière, ce n'est pas rare et concerne des ménages souvent économiquement peu favorisés).

Il en résulte que l'exclusion des ménages du champ d'application introduira une très forte complexité du dispositif institué, et peut même aboutir à une impossibilité pratique comme pour le FOD, dès lors que le fait générateur est la mise à la consommation. C'est sans aucun doute un élément qui a été déterminant lors de l'institution d'une telle taxe dans des pays étrangers, qui soumettent les ménages à l'écotaxe, ou procèdent par exonération d'une franchise de consommation supposée correspondre à la consommation d'un ménage (cf. le cas hollandais).

La part des usages résidentiels dans l'ensemble des consommations d'énergie et les faibles progrès en matière d'émission justifieraient également pour des raisons d'efficacité environnementale que les ménages supportent la taxe. Si pour des raisons liées à l'importance des prélèvements obligatoires, on estimait souhaitable de **neutraliser globalement l'effet de cette nouvelle taxe**, il serait alors possible de restituer sous la forme de réductions d'autres impôts un montant équivalent à la taxe perçue sur les ménages. Cela paraît d'autant plus aisé dans les circonstances actuelles que pour les produits issus des hydrocarbures l'effet prix déjà supporté par les ménages masquerait totalement l'effet de la taxe.

En outre, leur imposition éviterait des **demandes reconventionnelles** de la part d'autres acteurs tels que les organismes sans but lucratif, qui seront tentés de demander leur exemption et qui sont traditionnellement soumis à des règles fiscales spécifiques.

Si le choix d'exonérer les ménages est fait, s'agissant du FOD, deux solutions seraient susceptibles de permettre la mise en œuvre de cette solution :

- soit une exonération du FOD, en considération du niveau de taxation déjà atteint par cette source d'énergie, ce qui serait en principe acceptable, même au regard des niveaux de taxation préconisés par le projet de directive en la matière ;
- soit réduire la part de la TVA déductible sur le FOD dans les entreprises, ce qui serait équivalent à une imposition finale d'une part de la TVA pour les entreprises. Une telle mesure ne manquerait pas de poser des difficultés au regard du droit communautaire, dans la mesure où la 6^{ième} directive TVA ne permet pas aux Etats membres de revenir sur le champ d'application des exclusions du droit à déduction antérieures à l'entrée en vigueur de la directive modifiée.

➡ La distinction des ménages et des entreprises ou activités exercées à titre individuel sera extrêmement délicate.

L'identification des **entreprises et activités exercées à titre individuelle** à l'intérieur de la catégorie des ménages est encore plus délicate.

Techniquement, rien ne permet de distinguer une entreprise individuelle (exercée par un particulier en nom) d'un ménage quelconque. Certes, les consommations d'une entreprise peut se différencier par l'intensité des consommations. Mais cela n'est vrai que dans le cas d'installations entraînant une consommation d'énergie significative (four, machines dans un atelier artisanal...) ; des activités libérales ou commerciales peuvent avoir des consommations comparables à celles d'un ménage.

Assimiler les entreprises individuelles à des ménages n'est guère envisageable, les entreprises de cette nature étant très nombreuses (un million environ auxquelles il faut rajouter les exploitations agricoles et les activités libérales). Les distinguer est aussi hors de portée que de distinguer les ménages des entreprises, pour les raisons indiquées plus haut.

Une solution simple, bien que ses effets puissent être assez imprécis, consisterait à définir **une franchise d'exonération des consommations**, en fonction d'une consommation moyenne d'un ménage. Cette solution restera très favorable à un exploitant dont le contrat professionnel de gaz ou d'électricité est distinct de son contrat personnel ; d'où une iniquité incontournable au bénéfice de ces derniers, qui en pratique bénéficieraient de deux fois l'abattement défini (un par abonnement).

Ce point reste donc d'une extrême sensibilité. **La neutralité fiscale devrait conduire à ne pas distinguer les ménages dans le cas d'une imposition sous forme d'accise** et donne encore plus de force aux considérations évoquées ci-dessus concernant les ménages.

➡ La problématique est comparable en théorie en ce qui en ce qui concerne les administrations.

La question se pose de savoir si les administrations doivent ou non bénéficier d'une exemption. A cet égard deux situations différentes se présentent, qui ont des conséquences opposées :

- les administrations (établissements, groupements, organismes) qui exercent une activité économique doivent être placées dans des conditions équivalentes à celles des entreprises sauf à introduire une distorsion du fait d'une externalisation d'une partie des coûts de production ;
- les autres administrations (d'Etat ou locales) sont dans une situation très différente. Une taxation sera compensée budgétairement par l'Etat, soit directement (administrations d'Etat), soit indirectement (administrations locales). L'imposition de ces administrations n'aura donc aucun effet budgétaire global et risque au contraire de perturber le jeu normal de détermination des budgets de fonctionnement. En outre, l'Etat a le moyen de déterminer une politique directe de réduction des émissions par lui-même, sans recourir à la taxation.

Dans ce dernier cas, il y aurait donc une justification à prévoir une exemption de taxe. Cela étant, la mise en œuvre d'une telle solution se heurte à des difficultés techniques comparables à celles relatives aux ménages, bien qu'en matière d'électricité et de gaz leur identification soit infiniment plus aisée qu'en ce qui concerne ces

derniers ; en effet, ces entités sont parfaitement repérables dans les fichiers des distributeurs, notamment en raison du régime juridique particulier des incidents de paiement qui les concerne.

2) Possibilités concrètes de prélèvement envisageables

➔ Les consommations d'énergie dans l'industrie se répartissent comme suit en pourcentage :

Consommations énergétiques dans l'industrie

(en Mtep)	charbon	pétrole	Gaz	électricité	Totaux
Consommations à forte intensité	6,1	4	8,8	15,6	34,5
Consommations des autres industries	0,8	4,4	2,1	13,5	20,8
TOTAL	6,9	8,4	10,9	29,1	55,3
Part de chaque source d'énergie (%)					
.cons. à forte intensité	88%	48%	81%	54%	62%
.cons. des autres industries	12%	52%	19%	46%	38%
Dont cons. À forte intensité					
.minerais et métaux ferreux	5,5	0,1	0,7	2,6	8,9
.chimie	0,2	1,7	4,2	5,2	11,3
.ciment, verre, minéraux	0,2	1,7	1,8	1,5	5,2
.biens d'équipement et métallurgie		0,2	0,9	3,6	4,7
.papier et carton	0,2	0,3	1,2	2,7	4,4
Totaux	6,1	4	8,8	15,6	34,5

*source OE d'après SESSI (EACEI) 1999

Ces données font apparaître, outre la concentration énergétique dans quelques secteurs, **une particularité en ce qui concerne le charbon**. Cette source d'énergie est très concentrée dans les secteurs très intensifs en énergie et cela particulièrement dans le secteur " minerais et métaux ferreux ", concernés par la notion de réduction chimique visée par l'art.13 du projet de directive (80% des usages industriels relèvent de ce secteur).

En outre, **90% de la consommation de charbon provient de l'Industrie**, même si la part de cette source d'énergie dans l'ensemble des consommations industrielles énergétiques est relativement faible (12%), l'électricité constituant une source d'énergie dominante (51%) :

	Charbon	Pétrole	Gaz	Electricité	ENR
Part de la consommation industrielle dans l'ensemble des consommations énergétiques nationales de chaque source d'énergie (consommations énergétiques seules)	90%	11%	38%	35%	17%
Répartition des consommations énergétiques dans l'industrie	12,10%	14,70%	19,10%	51%	3,20%

*source OE : bilans et tableaux des consommations

Le charbon n'étant pas actuellement taxé, et compte tenu des caractéristiques évoquées ci-dessus, il apparaît qu'**une taxation sera très largement privée de portée dès lors qu'une exemption serait prévue pour les usages industriels intensifs en énergie**. Compte tenu de la faible part de cette source d'énergie dans l'ensemble des consommations et des difficultés liées à l'exemption des particuliers (cf plus haut), il convient de mesurer l'intérêt de l'institution d'une taxation. En outre, la distribution du produit passe par une filière au grand nombre d'intervenants, ce qui rendrait le recouvrement de la taxe très délicat.

Une solution consisterait à prévoir une taxation dans des conditions équivalentes à ce qui concerne le fuel, c'est-à-dire lors de la mise sur le marché ; en pratique, cela signifie que **la taxation aurait lieu soit lors de l'importation (un régime douanier devrait être mis en place), soit lors de l'extraction du charbon (à la sortie de mine) pour les productions qui subsistent sur le territoire**. Pour éviter toute critique de la Commission des Communautés européennes, la production nationale devrait en effet être soumise au même régime que les importations de charbon.

La situation des ménages évoquée plus haut en ce qui concerne le FOD sera dans ce cas d'autant plus délicate qu'il s'agit de ménages peu favorisés.

➡ Niveau de taxation actuel et effet de la taxation prévue par le projet de directive de la taxation actuelle.

Comme le montre le tableau suivant, les niveaux de taxation atteints en France – avant l'institution d'une TGAP "énergie" – sont déjà égaux ou supérieurs aux niveaux prévus par le projet de directive sur la taxation de l'énergie pour certains produits énergétiques ; c'est particulièrement vrai en ce qui concerne le FOD qui est d'ores et déjà taxé à un niveau égal à près de 4 fois celui que prévoit le projet de directive :

■■■■■

➡ Le soussigné s'est interrogé sur les possibilités techniques de comptage de l'énergie consommée dans l'industrie, notamment dans l'hypothèse où il serait nécessaire d'identifier l'énergie "de fabrication" (ou de "process"). Le tableau suivant montre à nouveau, comme cela a été montré plus haut en ce qui concerne les modalités actuelles de taxation, **qu'il n'existe pas de situation homogène selon les sources d'énergie considérées** :

Eléments analysés :	<i>Charbon</i>	<i>Pétrole (1)</i>	<i>gaz</i>	<i>Electricité</i>
Possibilité de distinguer l'énergie de fabrication (de "process") ?	Non (mais pratiquement l'essentiel de la consommation est à usage industriel)	Non (sauf pour le FOL)	Oui (s'il existe un compteur séparé ; déjà le cas en pratique pour l'application de la TICGN)	Oui (par la puissance au compteur, à condition de disposer de compteurs séparés)
Dispositif de comptage différencié pour l'énergie de fabrication et les usages classiques ?	Non	Non	Oui (tout au moins, un dispositif de comptage interne permettant d'asseoir la TICGN) ; dispositif de comptage unique pour chaque point de livraison	Possible en interne à l'entreprise (par compteurs internes) ; dispositif de comptage unique par point de livraison
Possibilité de distinguer les ménages ?	Non	Non (sauf bien sûr pour le FOL)	Oui (mais impossibilité de distinguer avec fiabilité les ménages des entreprises individuelles)	Oui (mais impossibilité de déterminer avec fiabilité les ménages des entreprises individuelles)

(1) FOD, FOL et GPL.

Ainsi, il n'existe pas de ligne directrice générale qui techniquement permettrait à coup sûr de distinguer de manière fiable :

- les ménages des autres acteurs économiques ;
- les usages classiques des usages de fabrication, dans l'industrie.

Il est apparu, en ce qui concerne l'industrie, que **le comptage de l'électricité et du gaz se faisait par site de livraison**, les usages classiques n'étant différenciés – par une puissance souscrite différente notamment, et donc

un compteur séparé – que de manière aléatoire. La qualité de l'électricité fournie ne permet pas plus de les différencier dès lors que nombre d'entreprises livrées en haute tension transforment elles-mêmes le courant électrique en basse tension pour couvrir leurs besoins spécifiques (bureaux notamment).

Certaines entreprises disposent de compteurs internes séparés. Mais ce n'est pas une règle générale et le fournisseur n'y a pas accès ; les installations susceptibles d'être rencontrées étant purement internes aux entreprises, elles ne sont pas suffisamment homogènes pour servir de référence.

3) Différenciation des usages énergétiques

Une analyse des différents usages énergétiques de l'industrie a été tentée. Il s'avère très difficile d'en tirer des règles opérantes pour l'imposition des entreprises concernées.

Les usages énergétiques dans l'industrie peuvent être schématisés comme suit, compte tenu de la position commune aux SEI et au MATE émise dans un document en date du 13 décembre 1999, qui fait suite à la consultation effectuée sur la base du livre blanc et qui fait référence à l'art.13 du projet de directive, relatif à l'exonération des usages énergétiques liés à la réduction chimique, à l'électrolyse et aux procédés métallurgiques :



L'examen de ces éléments conduit à considérer que **les usages non énergétiques doivent être considérés comme hors du champ de la taxe.** Un argument pour placer également hors du champ de la taxe est que **les usages énergétiques “inévitables”** sont liés à l'application de lois physico-chimiques qui veulent qu'à une production donnée d'une molécule corresponde une quantité d'énergie donnée.

Dans ce dernier cas, seuls les usages correspondant à la différence résiduelle de rendement entre :

- le rendement constaté dans l'entreprise,
 - et le rendement théorique calculé en fonction de ces mêmes lois physico-chimiques,
- devraient être soumis à une incitation à la réduction des émissions ; **les consommations énergétiques sont en effet inévitables et progressent avec la croissance de la production.**

Cette approche se heurte à la critique des industriels qui considère que le process industriel ne se divise pas mais forme au contraire un tout indissociable. En proposant de définir les usages de “process” par référence à la

notion d'installations classées, les industriels le confirment indirectement ; en effet, en pratique, cette législation constituerait une référence totalement inadaptée.

Elle se heurte surtout, compte tenu de ce qui a été indiqué plus haut, à une difficulté pratique pour distinguer ces différents éléments.

Même **la définition des usages inévitables d'énergie** dans l'industrie est si délicate que le groupe de travail, réunissant les administrations et fédérations professionnelles concernées, n'a pas été en mesure d'en fournir une ébauche convainquante.

Cette approche, si elle n'a pas de portée directement pratique, reste cependant opérante pour définir l'orientation qui sous-tend la taxation des usages énergétiques dans l'industrie comme on le verra plus loin.

4) Impact des sources d'énergie en terme d'intensité d'émissions à effet de serre

Les entreprises productrices d'énergie ont affirmé leur attention au maintien des écarts existant en matière de taxation, au nom de la neutralité de la taxe ; tel a été particulièrement le cas pour les énergies comme le gaz mais également en ce qui concerne les produits pétroliers, dont le marché peut être étroit comme en ce qui concerne le FOL.

Or, la taxation dans l'état actuel des choses exerce d'ores et déjà une forme de discrimination selon les sources d'énergie. En outre, l'objectif environnemental de la taxe conduit à introduire **une certaine différenciation entre les sources d'énergie en fonction de leur contenu en carbone.**

Le contenu en carbone est en effet très différencié selon les sources d'énergie, comme le montre le tableau ci-après :

Energies :	Emission de CO2 (tC/tep)
Charbon	1,08
Pétrole	0,83
Dont : FOD	0,86
FOL	0,89
GPL	0,73
Gaz naturel	0,65
Electricité	-
ENR	-

Source OE d'après CITEPA 1999

Toutefois, une imposition strictement proportionnelle à ces valeurs serait difficilement acceptable pour plusieurs raisons :

- elle reviendrait à exonérer quasi complètement l'électricité, ce qui aurait pour effet d'augmenter les tarifs sur les autres sources d'énergie d'une manière particulièrement sensible pour la consommation de ces sources d'énergie ;
- elle aurait sans doute également une influence sur le rendement de la taxe ;
- elle ne tiendrait pas compte de l'ouverture du marché français de l'électricité, qui modifiera nécessairement le contenu en carbone global de l'électricité consommée, les pays voisins ayant une production d'origine nucléaire beaucoup moins importante que la France.

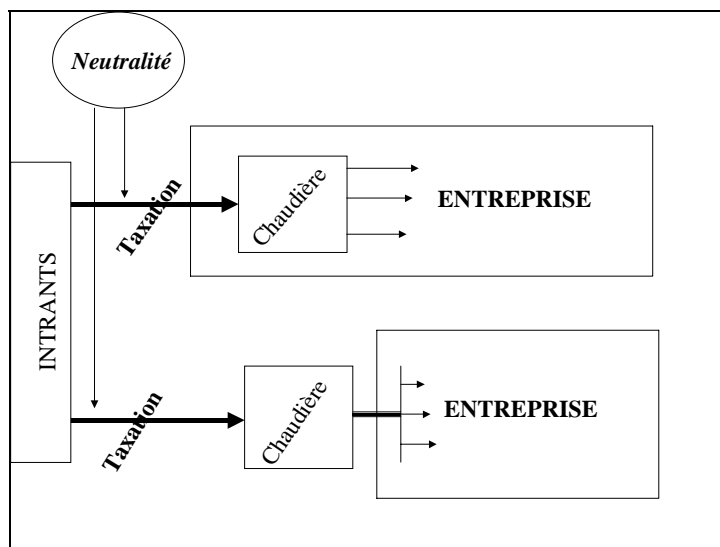
C'est la raison pour laquelle, si **une modulation des tarifs en fonction du contenu en carbone apparaît justifiée en raison même de l'objectif environnemental de la taxe, cette modulation devrait rester assez limitée**, pour ne pas encourir de critique, ni donner un avantage excessif aux électriciens étrangers qui entreraient sur le marché français ; un rapport de 1 à 2 selon les sources d'énergie serait à cet égard suffisant (cf ; les essais de tarification proposés plus loin).

5) Influence des modalités de production de l'énergie consommée

La question a été posée de savoir si l'auto-production d'énergie par les entreprises devait être taxée au même titre que l'énergie achetée à un fournisseur d'énergie ; de même en ce qui concerne la co-génération et les ENR.

➡ Auto-production d'énergie

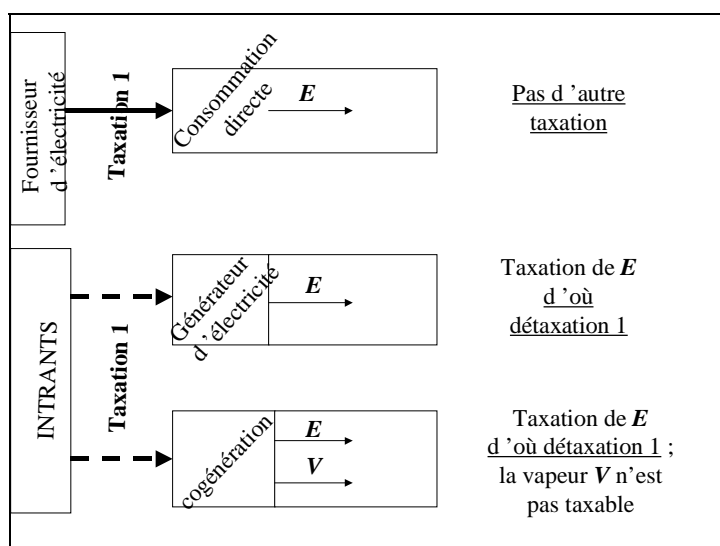
La neutralité économique de la taxation impose que le sort fiscal des installations soit identique que les chaudières soit intégrées à l'entreprise ou qu'elle soit externalisée. Cela revient à taxer les intrants dans les deux cas (sous réserve de ce qui est dit plus loin sur les ENR). La situation est en effet schématiquement la suivante :



Dans ce cas la chaleur ou la vapeur est auto-consommée. Il n'y a pas lieu de l'imposer en tant que telle.

→ Co-génération

Dans le cas de la co-génération, le principe de neutralité subsiste, mais ses conséquences sont nécessairement différentes ; en effet, dans ce cas, l'autoconsommation de l'électricité produite doit être traitée fiscalement de la même manière qu'en cas d'achat de l'électricité. Cela conduit à **détaxer les intrants** qui ont été par hypothèse soumis à la taxe.



Dans un souci de cohérence entre les situations d'auto-production, d'externalisation de la production, de cogénération, la règle paraît devoir être en définitive la suivante² :

² La situation des producteurs d'électricité est examinée plus loin.

- taxation des intrants dans une entreprise ;
- taxation de l'électricité auto-consommée (l'électricité éventuellement vendue est taxée lors de la consommation) ;
- détaxation des intrants sur l'électricité autoproduite.

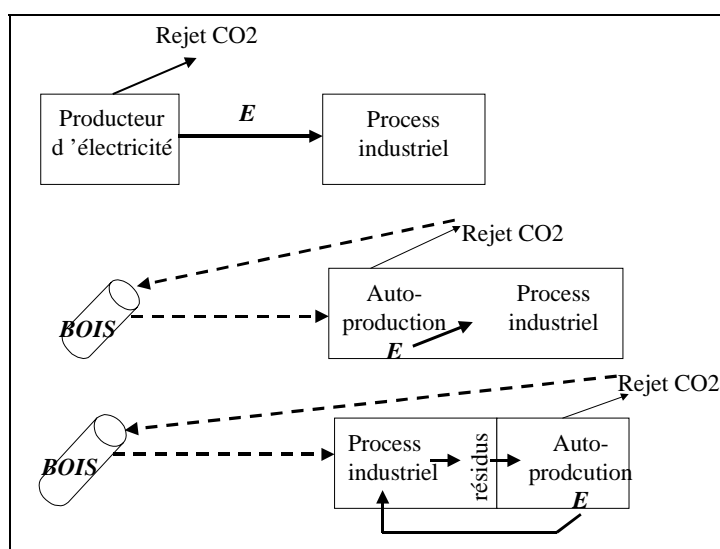
→ ENR

Les règles ainsi posées devraient souffrir toutefois une exception, lorsque **l'électricité produite provient d'ENR**. La même remarque vaut également en cas de récupération de gaz produits par l'entreprise, compte tenu de leur impact positif sur l'effet de serre.

En effet, certaines industries génèrent de l'électricité à partir notamment :

- de bois et de biomasse,
- de la récupération de sous-produits du bois (écorces, résidus de transformation du bois)
- d'installations hydroélectrique.

Compte tenu du bilan environnemental de telles installations, il paraît utile de ne pas soumettre à la taxe l'électricité auto-produite. En effet, comme le montre le schéma suivant, les rejets de gaz à effet de serre ne sont pas définitifs dans ce cas. Il en est ainsi à plus forte raison lorsque l'électricité auto-produite provient d'installations hydroélectriques.



La taxation ne serait pas capable d'aller au delà et notamment de tenir compte de la situation des process qui sont amenés à piéger le carbone, par exemple par recyclage. Il conviendrait d'examiner si un dispositif de type engagements négociés de réduction des émissions serait capable de prendre en compte cette réalité de certains bilans environnementaux dans l'industrie.

II - Modalités de taxation et d'atténuation

Avant d'examiner les scénarios possibles, il a été jugé indispensable d'étudier les problématiques suivantes, qui permettent de **prendre en compte certaines limites d'un système de taxation des consommations d'énergie intermédiaires**.

➡ Système déclaratif ou accise (taxer le redevable ou le fournisseur) ?

Un système déclaratif, du type "impôt sur les sociétés" a le mérite de permettre une très grande précision du dispositif fiscal. Dans le cadre de l'écotaxe, ce système aurait cependant plusieurs inconvénients majeurs :

- il ferait apparaître de manière claire les atténuations nécessaires et de ce fait donnerait du corps à une analyse de la Commission de l'UE sur le terrain des aides indirectes ;
- le contrôle des déclarations aurait des dimensions importantes ;
- le coût de gestion serait maximal, alors que la recette en cause est étroite sur le plan budgétaire ;
- la France serait la seule à le faire, le projet de directive et les dispositifs à l'œuvre ou à l'étude dans les pays de la Communauté reposant sur un système d'accise.

Aussi, ces éléments conduisent-ils à souligner **les très grandes difficultés d'un système déclaratif en la matière**.

➡ Système de taxation / atténuations ou définition positive du champ taxable ?

Même sous la forme d'une accise, un dispositif de taxation comprenant des atténuations expresses pourra conduire la Commission à en apprécier la validité au regard des règles communautaire sur les aides indirectes aux entreprises.

En effet, en application des **articles 87 du Traité des Communautés Européennes**, la Commission est habilitée à examiner les régimes d'aides mis en place par les Etats au regard de leur compatibilité avec le marché commun.

Dans l'état actuel de la doctrine connue de la commission en ce qui concerne les aides en matière environnementale, il convient de souligner l'extrême vigilance de la Commission en la matière et la forte volonté de limiter toute aide indirecte.

Ainsi, la Commission a fait connaître ses orientations en matière d'encadrement des aides en matière environnementale. Un projet de document, qui n'a pas jusqu'à présent valeur juridique, exprime la volonté de concilier le développement économique européen et les impératifs environnementaux. Mais les règles posées ne tiennent en réalité aucun compte des contraintes économiques notamment dans l'industrie, en particulier dans les cas d'usage intensif d'énergie.

L'intensité capitalistique, les efforts réalisés dans le passé pour réduire les émissions, l'efficacité énergétique ne sont pas pris en considération.

Le document d'orientation présente en particulier un raisonnement déconnecté des contraintes liées à des marchés très ouverts à l'international, et pour lesquels les entreprises françaises et européennes sont soumises à une concurrence mondiale.

En effet, la Commission pose comme principe que les "aides" doivent revêtir un **caractère temporaire** (limité à 5 ans) et **dégressif**. Or, Une telle règle ne peut manquer de poser problème, notamment dans le cas d'outils de production à vie longue.

S'il n'existe pas d'encadrement communautaire, les Etats sont fondés à prévoir tout dispositif, notamment fiscal, imposant des obligations à la charges des entreprises et d'en fixer le champ d'application compte tenu des préoccupations domestiques, sauf à respecter les règles de la concurrence ; dans le cas contraire, (il existe un encadrement communautaire), la Commission ne devrait pas pouvoir remettre en cause les principes arrêtés sans entrer en contradiction avec une décision prise par le Conseil, à l'unanimité s'agissant de sujets fiscaux.

L'approche de la Commission est tout autre. Celle-ci s'estime en effet fondée dans tous les cas à examiner toute aide directe ou indirecte – notamment d'ordre fiscal – et à en **limiter l'effet dans le temps à 5 ans**, y compris lorsqu'une directive aura pu être adoptée en matière de taxation des énergies intermédiaires.

Le principe de l'internalisation des coûts environnementaux est ainsi poussé à ses extrémités. Cela conduit à ce que toute disposition fiscale favorable soit assimilée à une aide, acceptable du point de vue de la Commission si elle est destinée à permettre momentanément aux entreprises de s'adapter à cette internalisation des coûts.

Cette orientation conduit également à une incertitude sur le maintien de tout dispositif d'exonération ou d'atténuation express qui serait mis en place. La situation doit donc inciter les pays à la plus grande prudence en la matière.

Aussi, ne peut-il qu'être recommandé d'éviter autant que faire se peut tout dispositif conduisant à atténuer la taxation pour une quelconque catégorie d'entreprises. A cet égard, **un dispositif qui ne définirait pas de manière positive le champ taxable et ses modalités d'imposition risquerait de faire apparaître un problème de compatibilité avec le traité des communautés européenne.**

➡ Exonérer les seuls secteurs visés à l'art.13 du projet de directive ?

Un système excluant certaines activités, comme le fait l'art.13 du projet de directive, aurait donc les mêmes inconvénients. Ce projet d'article prévoit d'exempter de la taxe les activités suivantes :

- la réduction chimique,
- l'électrolyse,
- les procédés métallurgiques
- la production d'énergie

Les Ministres ont fait connaître, dans un document commun en date du 13 décembre 1999, qu'ils entendaient retenir notamment les exemptions qui y sont visées. Il s'agit en effet de secteurs d'activités dont certains usages énergétiques sont inévitables au sens où ces usages répondent à des lois de la physique et de la chimie qui dictent l'intensité énergétique nécessaire à la production d'une molécule. Le dispositif de taxation devra donc les prendre en compte. Cependant, il serait préférable, pour les raisons évoquées au paragraphe précédent, d'y parvenir au terme d'une définition de la taxe qui les exempterait indirectement³.

En outre, cela permettrait d'éviter la définition d'un périmètre "sectoriel", qui restera nécessairement arbitraire. Certains procédés qui nécessitent de porter des matériaux à très haute température sont en effet assimilables sur le plan des usages énergétiques aux procédés susvisés et sont pourtant placés hors du champ des exemptions prévues à ce même article 13.

➡ Instituer un système de sauvegarde (plafonnement éventuel de la taxe) ?

Quel que soit le scénario retenu et l'orientation sur laquelle il repose, une sauvegarde financière peut être introduite. On peut imaginer une sauvegarde fonction :

- de la valeur ajoutée de l'entreprise,
- de la rentabilité de l'entreprise,
- des réductions de cotisations sociales obtenues dans le cadre des 35H qu'elle est sensée indirectement financer.

Ces sauvegardes posent des problèmes génériques et spécifiques à chacun d'eux.

D'un point de vue global, elles génèreraient un élément de complexité supplémentaire dans le dispositif en impliquant obligatoirement un remboursement à l'entreprise de la part plafonnée de la taxe. En outre, elles apparaîtraient comme une aide aux entreprises bénéficiaire, dont le sort au terme d'une analyse par la Commission est incertain. Enfin, elles ne pourraient être limitées aux seules entreprises industrielles.

Au demeurant, **un plafonnement en fonction de la valeur ajoutée** existe déjà dans la législation fiscale en matière de taxe professionnelle (TP). **Il ne peut qu'être recommandé de l'écarter** en l'occurrence de manière définitive, pour les raisons suivantes :

³ La situation des producteurs d'énergie est examinée plus loin

- le dispositif en cause est de mise en œuvre complexe, la définition de la VA étant délicate (il existe un grand nombre de définitions de la VA : en matière de TVA, comptable, de comptabilité nationale, et ...en matière de TP ...). Le plafonnement est toujours contestable ;
- la complexité de la définition de la VA conduit à une procédure administrative lourde et coûteuse pour l'Etat, pour administrer le plafonnement, qui entraîne un remboursement aux entreprises ;
- les entreprises supportent de ce fait même un décalage de trésorerie entre le paiement de l'impôt et le remboursement lié au plafonnement, qui peut atteindre 2 ans, ce qui n'est pas économiquement souhaitable.

Un **plafonnement en fonction de l'impact sur la rentabilité** de l'entreprise aurait les mêmes inconvénients.

Ces types de sauvegarde paraissent donc devoir être écartés.

Une **sauvegarde en fonction de la réduction de cotisations sociales obtenue** par l'entreprise est certes moins complexe sur le plan technique. Elle ne serait imaginable, sans perturber l'équilibre de la trésorerie des entreprises, que si le remboursement de taxe dû au plafonnement intervient dans le mois suivant le paiement, comme cela est possible en matière de crédit de TVA. On voit mal comment cela serait possible s'agissant d'un plafonnement global (annuel ?), alors que la taxation interviendra au rythme des consommations d'énergie.

Au reste, un tel plafonnement aurait un impact extrêmement fort sur l'intensité de la taxe dans l'industrie, les réductions de cotisations sociales liées aux 35 heures bénéficiant proportionnellement plus fortement aux autres secteurs qu'à l'industrie, la France ayant fait le choix de donner une portée plus grande de ces réductions sur les bas salaires, alors que l'industrie emploie majoritairement des salariés qualifiés. Pour laisser une portée à la taxe dans l'industrie, la sauvegarde devrait être fonction d'un multiple (N fois la réduction obtenue) de la réduction de cotisations obtenue, ce qui donnerait lieu à des discussions délicates lors de l'institution de la taxe.

Ainsi, dans le domaine de la chimie, alors que la taxe prévue par le projet de directive induirait un coût de 500 MF, les réductions de cotisations sociales représentent 50MF, ce qui illustre l'effet particulièrement bénéfique pour les entreprises qu'aurait un dispositif comme celui mis en œuvre en Allemagne (plafonnement à 120% de ces réductions). De même, à titre d'exemples, dans le domaine des sucreries, la baisse des charges sociales serait de 20 MF et ne représenterait qu' $1/6^{\text{ième}}$ du montant de la taxe ; les producteurs de chaux connaîtraient une baisse des charges sociales de 6 MF pour une taxe correspondant à 56 MF, soit 10% du montant de la taxe ; Péchiney aurait une baisse de charges sociales de 15,3 MF, soit 5,9% de la taxe.

➡ **Eviter une taxation en cascade ?**

Le projet de directive prévoit la possibilité d'exclure du champ taxable les entreprises de production d'énergie. Il envisage également la possibilité pour les Etat de taxer les intrants dans ce cas, sans préciser les conséquences d'une telle taxation en aval.

Il convient d'éviter une double taxation des usages énergétiques : une première fois au niveau des intrants de la production d'énergie, et une seconde fois lors de la consommation d'énergie intermédiaire.

La taxation des intrants conduirait donc à tenir compte de ce prélèvement fiscal lors de l'imposition à la consommation. Cela paraît extrêmement délicat à réaliser sur le plan technique : systématisation d'un remboursement aux entreprises correspondant à la taxe d'amont, notamment. Une telle approche apparaît peu opportune alors que l'effet prix pour le client sera finalement le même qu'une simple taxation à la consommation. En effet, pour éviter une taxation en cascade, il conviendrait pour chaque consommation énergétique de déduire la taxe d'amont, ou d'en tenir compte dans le tarif retenu, par l'instauration d'une tarification différenciée selon les acteurs.

L'alternative – beaucoup plus simple en pratique – réside dans l'exemption de taxe sur les intrants, la taxation intervenant lors de la consommation énergétique, **en une seule fois**. Le document commun au SEI et au MATE précité, en date du 13 décembre 1999, en faisant référence à l'article 13 du projet de directive, qui autorise d'exonérer les producteurs d'énergie, va dans ce sens.

Cas particulier des producteurs de chaleur :

La problématique d'une taxation en cascade ne se pose que si la vapeur est taxée en tant que telle. En effet, ce secteur peut être assimilé à celui de production d'énergie. Dans ce cas de figure, la taxation de la vapeur devrait conduire à détaxer les intrants. Cette approche aurait la particularité de permettre une différenciation précise de

l'énergie utilisée par les ménages, si l'on souhaite l'exonérer de la taxe. Il est en effet aisé de décompter dans les installations la vapeur utilisée par ces derniers.

Cette approche conduit cependant à taxer la vapeur, ce qui remettrait en cause tout ce qui a été dit plus haut en ce qui concerne l'auto-production et la cogénération, et ne permettrait pas, au nom du principe d'égalité, de réserver un sort particulier aux ENR. Par ailleurs, le projet de directive prévoit que la vapeur peut être placée hors du champ de la taxation.

Il apparaît donc plus expédient de taxer les intrants qui correspondent dans ce cas à des consommations d'énergie utilisées pour une production. Il faut cependant noter que, dans cette hypothèse, il conviendrait de distinguer les consommations finalement, destinées aux ménages, comme c'est déjà le cas pour la TICGN. Il faut également noter que, si les ménages étaient soumis à la taxe, toute distorsion de concurrence par rapport à d'autres installations serait évitée, de manière beaucoup plus simple.

Cette deuxième approche a par ailleurs l'avantage d'exclure par principe du champ de la taxe la production de chaleur issue d'installations géothermiques.

Cette situation particulière illustre encore une fois les difficultés techniques auxquelles conduit l'exemption des ménages. Il n'existerait plus aucune distorsion de concurrence si les ménages étaient imposés.

➡ Instituer un lien avec des engagements négociés ?

Les entreprises pourraient être soumises à un régime d'engagements négociés en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et/ou conduites à acquérir des droits d'émission. La situation sera à cet égard très différente selon qu'une entreprise aura ou non une activité industrielle. Dans le premier cas, la taxation des énergies consommées constituera une partie seulement des coûts liés à la réduction de l'effet de serre.

En effet, dans le cas où un tel régime serait institué, la délivrance de permis d'émission serait liée à des engagements négociés de réduction des émissions, lesquels entraînent des coûts directs et démontrables, liés à des investissements nouveaux, qui ne produisent aucun chiffre d'affaires supplémentaire pour les entreprises concernées. Une entreprise qui ne respecterait pas ses engagements pourrait en outre se voir contrainte d'acquérir des permis complémentaire, sur un marché négociable.

Cette analyse devrait conduire à traiter par une imposition ce qui est commun à l'ensemble des acteurs économiques, et à traiter selon un dispositif particulier la situation des industries à forte intensité énergétique.

	INDUSTRIE	AUTRES SECTEURS
<i>taxation</i>	Accise	Accise
	+	
<i>Engagements négociés</i>	Coûts des investissements	—
	+	
<i>Marché de permis</i>	Coûts d'achat	—

Il est particulièrement insisté sur le fait qu'une accise serait incompatible avec l'institution d'une liaison juridique entre le régime fiscal applicable et le dispositif qui consisterait à mettre en place des permis d'émission.

En effet, une accise n'a d'intérêt que si elle est prélevée automatiquement lors de la consommation ; elle s'oppose par principe à la subordination du régime applicable à une quelconque condition. Il y a donc incompatibilité entre accise et régime conditionnel. Ce point est évidemment important pour le traitement des entreprises qui bénéficieront d'atténuations fiscales dans le cadre de l'écotaxe, lesquelles ne pourront pas être soumises à une condition suspensive (sauf à générer un dispositif extrêmement complexe en gestion et donc excessivement coûteux)

Il conviendra donc de trouver d'autres voies pour inciter – voire contraindre, y compris par des voies financières (sanctions...) – les entreprises à prendre des engagements négociés de réduction des émissions.

➡ Quel niveau de gestion acceptable ?

Sur la gestion, un des objectifs du dispositif qui sera retenu devra être de **limiter au maximum le coût de gestion de la taxe**. En effet, il s'agira en tout état de cause d'une recette parmi les moins importantes du budget de l'Etat ; il serait particulièrement préjudiciable à l'équilibre du dispositif que son rendement soit obéré par des coûts de gestion trop importants.

Sur la base d'un rendement de 8 MMF et d'un taux de 1% de frais de gestion, ce qui reste élevé, l'équivalent de 320 agents seraient mobilisés pour contrôler et recouvrer la taxe⁴, soit entre 3 et 4 agents en moyenne par département et 1,6% des effectifs de la DGDDI. On voit par là que le dispositif fiscal devra être extrêmement simple à gérer sauf à faire exploser son impact en gestion.

➤ **Le dispositif fiscal devra être extrêmement simple pour rester dans des normes acceptables en termes de coûts de gestion**

⁴ $8\text{MMF} \times 1\% = 80\text{MF}$; à 250 KF/agents (non chargé et hors fonctionnement), cela représente l'équivalent de 320 agents

CHAPITRE III – LES SCENARIOS

Les scénarios décrits sont examinées au regard des atouts et inconvénients du dispositif ; ils donnent lieu in fine à une évaluation et à une ébauche de tarification.

I – Description et analyse des scénarios

Il s'agit de **dispositifs prenant uniquement la forme d'une accise**, pour les raisons évoquées plus haut ; ils sont analysés au regard de quatre critères essentiels :

- les garanties en matière de compétitivité des entreprises,
- l'efficacité environnementale,
- la simplicité de mise en œuvre et d'administration,
- la sécurité en matière juridique.

De manière schématique, les scénarios examinés se présentent comme suit :



Ces scénarios sont analysés ci-après, et sont suivis d'un tableau de synthèse de l'analyse au regard des critères d'efficacité en matière de compétitivité des entreprises, d'efficacité environnementale, de simplicité et de sécurité juridique.

Chacun des scénarios fait l'objet d'une définition, de la description d'éléments caractéristiques et des modalités de taxation, puis d'une analyse.

◆ SCENARIO N°1 : taxation proportionnelle aux usages (pour mémoire)

Définition :

Les entreprises seraient taxées proportionnellement à leurs consommations d'énergie, quel que soit le secteur considéré.

Caractéristiques :

Ce scénario ne tient pas compte des orientations ministérielles, commun au SEI et au MATE, établies dans un document en date du 13 décembre 1999. Il est donc présenté uniquement pour mémoire.

Au demeurant, il ne serait pas cohérent avec l'orientation qui prévoit la mise en place d'un système d'engagement négociés par les entreprises ; en effet une telle orientation sur le terrain de la taxation ne justifierait pas l'existence de tels engagements

➡ Ce scénario ne peut donc être retenu.

◆ SCENARIO N°2 : taxation avec crédit d'impôt fonction de l'effort de réduction des émissions

Définition :

La taxation, sans autre atténuation, serait couplée avec un crédit d'impôt, calculé en fonction des efforts faits en matière de réduction des émissions atmosphériques.

Caractéristiques :

Seules les entreprises qui ont à renouveler des investissements bénéficient de l'équilibre théorique du dispositif

Modalités :

La taxation a lieu sans exonération.

Le crédit d'impôt pourrait être fonction soit des réductions d'émissions, ce qui suppose leur quantification, soit des investissements réalisés dans ce but.

Remarques :

Ce système est en principe incompatible avec un système d'engagements négociés des entreprises, compte tenu du niveau de taxation qu'il implique.

Analyse :

Comme le précédent, ce scénario ne tient pas compte des orientations ministérielles arrêtées le 13 décembre 1999, qui prévoient le principe de la référence à l'art.13 du projet de directive et la prise en compte des besoins des industries en matière de compétitivité des entreprises.

Certes, le dispositif de crédit d'impôt permet en apparence un effet très incitatif. Mais il a deux défauts majeurs :

- il ne bénéficie qu'aux entreprises qui investissent en vue de réduire les émissions, sans tenir compte des efforts déjà effectués en pratique. Cela pourra placer certaines entreprises, qui n'ont plus que des marges extrêmement réduites de progrès en la matière, dans une situation où elles seront fortement taxées, sans aucune atténuation ;
- il augmentera d'autant la charge sur les redevables de la taxe et présente un risque de dérive sur le plan budgétaire, dès lors qu'il s'agirait d'un crédit d'impôt remboursable, sans éviter une technicité élevée du dispositif.

Au reste, il existe déjà un mécanisme incitatif sous la forme d'un amortissement exceptionnel de 100% la première année pour les installations en cause.

➡ Ce scénario ne peut pas plus être proposé, compte tenu de son impact en matière de compétitivité des entreprises.

◆ SCENARIO N°3 : taxation des consommations marginales au delà d'un référent

Définition :

Les entreprises seraient taxées proportionnellement aux consommations marginales constatées au delà d'un référent égal aux consommations énergétiques de l'année N déduction faite de l'avantage reçu en matière de réduction des cotisations sociales liées aux 35h.

Caractéristiques :

Cela revient à taxer les entreprises sur 7% (hypothèse présentée par l'ADEME) des consommations la première année, et à taxer au taux plein toutes les consommations au delà de ce seuil. D'où une taxation "marginale" des consommations.

Les hypothèses sur lesquelles reposent ce scénarios sont fonction en pratique de la part de la valeur ajoutée que représente la taxe.

Modalités :

Le dispositif suppose une taxation au premier franc des consommations d'énergie, puis un remboursement par la DGDDI de la part de cette taxe correspondant au référentiel exonéré.

Cette part est particulière à chaque entreprise. Puisqu'elle est fonction de l'avantage reçu en matière de réduction de cotisations sociales.

Analyse :

Ce scénario a le mérite d'être très incitatif à la réduction des émissions, en donnant un signal prix sur les consommations marginales.

Les inconvénients suivants doivent toutefois être mentionnés :

- il n'intègre pas les exigences de la compétitivité des entreprises, lorsqu'elles sont soumises à une concurrence internationale. En effet, il traite les consommations marginales, quel que soient le process, les gains réalisés en matière de réduction des émissions atmosphériques et le degré d'ouverture sur le marché mondial ;
- il pénalise les entreprises en croissance, qui accroissent leurs consommations marginales d'énergie, ce qui paraît économiquement contre-performant ;
- il implique en outre un coût financier pour les entreprises, du fait du portage des sommes qui correspondraient à la part non taxable des consommations finalement remboursées (93% de celles-ci par hypothèse) ;
- il introduit un dispositif de gestion lourd, puisqu'il revient à effectuer un remboursement systématique de l'ordre de 93% de la taxe payée par les entreprises, ce qui est à la fois paradoxal, coûteux en gestion pour l'Etat et coûteux pour la trésorerie des entreprises ;
- en outre, il ne dispense pas de définir les secteurs qui seraient éligibles à un tel dispositif (très intensifs en énergie par hypothèse).

Par ailleurs, un remboursement de l'ordre de 93% de la taxe pour certains secteurs serait susceptible d'apparaître comme une aide indirecte pour la Commission.

➡ Tout en présentant des caractéristiques très incitatives à la réduction des émissions, il présente des difficultés sérieuses sur le plan économique et en matière de gestion de la taxe.

◆ SCENARIOS N°4 et 5 : taxation avec exonération selon l’art.13 du projet de directive

Définition :

Les consommations énergétiques utilisées dans le cadre des process pour lesquels l’énergie est utilisée comme élément incontournable de la transformation d’une molécule ou d’un dispositif physico-chimique.

Caractéristiques :

Le champ de l’exonération de ces process serait défini par référence à l’art.13 du projet de directive, élargi à l’ensemble des usages “inévitables ” d’énergie, compte tenu des lois physiques et chimiques.

Modalités :

Cette approche peut être mise en œuvre selon deux scénarios :

Scénario N°4 : définition globale des secteurs concernés

- Dans le cadre d’une accise, il y a taxation puis remboursement pour les secteurs considérés. Ce système conduit en pratique à une exonération sectorielle, à défaut lors de la taxation de possibilité de définir la part exonérée des consommations.
- Dans une approche de type “ déclaratif ”, le champ d’application précis peut être plus précis ; il serait possible d’exonérer dans les différents secteurs la part “ inévitable ” de l’énergie utilisée, mais sous réserve de contrôle particulièrement délicats.

Scénario N°5 : identification par benchmark, avec certification de la part “ inévitable ” du process de chaque secteur

Cette approche suppose une analyse du process par des experts et la certification, secteur par secteur, de la part des usages énergétiques de process “inévitables ” ; on définit alors une assiette théorique sur laquelle le taux est appliqué.

Remarques :

Cette approche limite la portée d’un dispositif d’engagements négociés des entreprises à quelques secteurs.

Le scénario N°4 ne permet pas facilement de distinguer la part de l’énergie utilisée dans les secteurs concernés qui est inévitable (c’est le secteur qui est donc exonéré).

Analyse :

Pour être vraiment protecteur de la compétitivité des entreprises, ces orientations ne peuvent se limiter au champ prévu par l’art.13 du projet de directive. En effet, les usages “ inévitables ” ne se limitent pas aux quatre secteurs visés par ces dispositions. La définition du champ de l’exonération serait extrêmement délicate ; le groupe de travail n’a pas été en mesure de proposer une définition fiable en la matière.

C’est à la même condition que ce dispositif permettrait une application à l’ensemble des entreprises très intensives en consommations d’énergie, qui vont bien au delà du champ visé par l’art.13 précité (cf. le tableau présentant le contenu énergétique par secteur du chapitre premier).

Les exonérations ainsi fixées apparaîtraient comme des aides sectorielles et seraient potentiellement critiquées par la Commission, ou susceptibles, avec le temps, d’être remises en cause.

Le caractère sectoriel des exemptions ne rendrait pas compte d’autres industries soumises à la concurrence internationales, et qui ne bénéficieraient d’aucune prise en compte de leur situation.

➡ Les dispositions de l’art.13 constituent l’hypothèse haute de taxation, mais apparaît insuffisante pour rendre compte des exemptions nécessaires dans l’industrie. Ce scénario risque donc d’être inéquitable, et très complexe en gestion, soit qu’il s’agisse de la définition des secteurs éligible aux exemptions, soit que le benchmark mis en œuvre dans l’industrie aboutisse à des coûts particulièrement élevés.

◆ SCENARIOS N°6 et 7 : non taxation des consommations spécifiquement industrielles

Définition :

La taxation concernerait les contrats souscrits pour une certaine puissance (électricité) ou pour des consommations d'un certain niveau (gaz), ces éléments étant définis positivement par les textes.

Indirectement, le dispositif exclurait les consommations au delà d'une certaine importance.

Caractéristiques :

Ce scénario permet de moduler la taxation des énergies “ de process ” selon un critère objectif.

Il permet de traiter des hypothèses de travail qui vont de l'exonération des secteurs visés dans les scénarios 4 et 5, jusqu'à une quasi exonération du “ process ”, selon les choix posés.

Modalités :

Un choix se présente entre une limitation de l'exonération aux industries très intensives en énergie, où une large part est un usage “ inévitable ” et un système plus modulable en fonction de l'intensité de la consommation, le positionnement du curseur étant défini dans le texte.

Il existe donc deux scénarios :

Scénario N°6 : définition positive d'une ou deux tranches de consommation taxables (pas de taxation au delà).

Un scénario de cette nature a été présenté dans le cadre du groupe de travail. Il consiste à limiter la taxation aux contrats dont la puissance souscrite serait inférieure à 36 KVA pour l'électricité (une tranche avec un taux inférieur pourrait être prévue entre 36 et 250 KVA). Cette proposition n'a pas chiffré la consommation limite en matière de gaz ; elle considérerait comme hors champ le fuel et le chabon.

Scénario N°7 : définition par les textes d'un système par tranches de consommation (avec une tranche à taxation zéro), selon un dispositif dégressif de taxation en fonction inverse de la consommation.

Il s'agit d'un scénario dérivé du n°6, dont la technique serait toutefois plus complexe, mais donnerait un impact moins fort aux effets de seuil.

Remarques :

La référence à une consommation est un meilleur outil si l'on souhaite avoir un critère homogène, car il s'applique quel que soit l'énergie en cause (à la différence d'une puissance).

La consommation devrait être définie par les textes en tenant compte des modalités contractuelles de facturation (bimensuelle en général).

Le scénario N°7 permet un meilleur équilibre selon les secteurs en exonérant les usages “ inévitables ”.

Analyse :

- ❑ Ce scénario présente l'intérêt d'une grande modularité en fonction de l'orientation retenue, tout au moins sur le plan théorique. Dans la pratique, une étude particulière serait indispensable pour définir un ou plusieurs seuils satisfaisants. Le seuil proposé au groupe de travail par les industriels est apparu trop bas, car exonérant des entreprises très petites (taxation des compteurs électriques bleus). En dehors de l'électricité, aucun seuil n'a pu être défini, compte tenu de la durée de la mission de ce groupe.
- ❑ Ce scénario est potentiellement protecteur de la compétitivité des entreprises intensives en énergie. Mais l'effet de seuil pourra, dans un secteur économique donné, à intensité énergétique donnée, avoir un effet discriminatoire selon la taille des entreprises, les plus petites étant moins bien traitées. Cet effet n'est donc pas facile à justifier dans certains secteurs les moins concentrés. Il faut cependant souligner que les

hollandais ont négligé cette question ; il serait possible de passer outre si l'orientation retenue consistait à exempter les industries très intensives en énergie, à condition de bien positionner le seuil.

Une autre manière de l'éviter consisterait à placer le seuil de non taxation extrêmement bas, comme l'ont proposé les industriels.

- ❑ Ce dispositif aurait par ailleurs pour particularité d'exempter toutes les consommations de fuel et de charbon, qui ne permettent pas une approche par la consommation, les achats pouvant se faire auprès de fournisseurs diversifiés. Il ne s'agit pas d'une hypothèse problématique en elle-même, compte tenu des niveaux de taxation atteints actuellement tout au moins en ce qui concerne le fuel.
- ❑ Par ailleurs, le dispositif ne serait véritablement simple en gestion que si l'on évite un dispositif dégressif du type de celui du scénario n°7.

➡ Ce scénario permettrait d'exempter les industries intensives en énergie. Elle n'est pas totalement étrangère à l'approche fiscale française, la TICGN reposant sur un principe de même nature, même si cela répond à un objectif différent. Elle supposerait cependant une étude complémentaire pour définir le ou les seuils adaptés.

◆ SCENARIO N°8 : taxation avec mesure de sauvegarde

Définition :

La taxation serait limitée en fonction d'une clause " sauvegarde ", correspondant à une atténuation, fonction d'un critère à définir. C'est un scénario proche du système retenu par l'Allemagne

Modalités :

La taxation peut être réalisée avec une limitation fonction de :

- **scénario 8-1** : la réduction de charges sociales reçue par l'entreprises dans le cadre des 35H (cf. système allemand) ;
- **scénario 8-2** : la valeur ajoutée (cf. système de la TP) ;
- **scénario 8-3** : l'impact sur la rentabilité du produit.

Ces dispositifs, en régime déclaratif, bien que complexes à gérer, peuvent être techniquement envisagés ; dans le cadre d'une accise, un système de remboursement devrait être prévu ou un dispositif de crédit d'impôt.

Analyse :

Le scénario n°8 taxe les entreprises à hauteur de 20% des usages énergétiques, dans la limite de 120% de la réduction de cotisations sociales obtenues. Les entreprises industrielles accepteraient relativement facilement un tel scénario, car il limite les usages énergétiques taxables à 20% proche du niveau moyen des usages classiques d'énergie dans l'industrie (12%), mais surtout parce que la sauvegarde reviendrait à réduire très fortement l'assiette taxable ; en effet, les réduction de cotisation concernent surtout les bas salaires, or l'industrie emploie proportionnellement plus de salariés qualifiés. La sauvegarde jouerait donc très fortement en faveur des industries.

La sécurité d'un tel dispositif à long terme n'est au demeurant pas assurée, compte tenu de l'analyse de la Commission en matière d'aides dans le domaine environnemental.

Il est par ailleurs recommandé d'écarter définitivement une limitation de l'assiette en fonction de la valeur ajoutée ou de la rentabilité, pour les raisons évoquées plus haut (deuxième partie).

Ce dispositif est au demeurant très coûteux en gestion, dès lors qu'il implique un remboursement systématique de la taxe perçue comme accise, à hauteur d'une portion importante (au moins 80% de son montant en tout état de cause).

➡ Satisfaisant pour les entreprises industrielles en raison de son effet direct sur le montant de la taxe dans ce secteur, une sauvegarde devrait avoir une portée limitée, et non concerner systématiquement tous les redevables, notamment en raison de son coût de gestion.

Remarque :

Une autre forme de prise en compte des nécessités de préserver la capacité de production consisterait en une atténuation forte de la base taxable en ce qui concerne le process, par exemple 80% de la base imposable ; celle-ci pourrait être ou non conditionnée par la prise en compte d'engagements souscrits par les entreprises en matière de réduction des émissions.

Une telle solution aurait toutefois les mêmes inconvénients que le scénario n°8 ; elle pourrait être considérée comme une aide aux entreprises. En outre, son coût de gestion serait très élevé (procédure de remboursement nécessaire).

Par ailleurs, si le dispositif devait être conditionnel, la France ne serait pas prête instantanément à le mettre en œuvre, la fixation d'objectifs de réduction d'émission demandant du temps.

◆ SCENARIOS N°9 et 10 : taxation des usages énergétiques classiques

Définition :

La loi prévoirait la taxation des usages classiques (ou courants) de l'énergie, définis comme concourant à l'éclairage, le chauffage, la production d'eau chaude, la cuisson des aliments, l'électricité basse tension.

A la différence des autres scénarios, l'assiette serait identique quelle que soit le secteur concerné (industrie, tertiaire...).

Toutefois, en pratique ces usages seraient définis forfaitairement dans l'industrie, à défaut d'une appréciation directe, compte tenu des autres usages d'énergie.

Les entreprises industrielles auraient la possibilité de démontrer que les usages classiques sont inférieurs au forfait légal. En outre, dans l'hypothèse où les usages classiques relèveraient d'un compteur et donc d'un contrat particulier, seul ce contrat serait soumis à la taxe, pour les consommations réelles ; dans cette hypothèse, le forfait ne serait donc pas appliqué.

Caractéristiques :

L'ensemble des secteurs économiques sont placés dans le champ de la taxe sur une base identique, définie positivement par les textes institutifs.

Indirectement, ce scénario exonère le seul process.

Modalités :

Deux approches sont possibles dans l'hypothèse où un comptage réel des usages classiques ne serait pas possible :

Scénario 9 : serait taxable la part des énergie à usage classique définie forfaitairement pour l'ensemble des secteurs industriels (dans les autres secteurs que l'industrie ce forfait est inutile) ;

Scénario 10 : serait taxable la part de ces mêmes consommations, définie forfaitairement pour chaque secteur industriel. Ce taux varie en effet de manière considérable d'une industrie à l'autre, comme le montre le tableau suivant :



Dans ce dernier cas, il ne serait laissé aucune possibilité de revenir sur le forfait, par hypothèse très proche du taux défini légalement.

Analyse :

Les entreprises acceptent un tel scénario, dans l'hypothèse où une taxation serait inévitable pour elles. Il préserve en effet complètement la compétitivité des entreprises.

Il conserve néanmoins un caractère incitatif sur les usages classiques, pour lesquels les efforts de maîtrise d'énergie restent à faire, et qui représentent une part sensible des usages énergétiques dans l'industrie (10% en moyenne).

La définition positive du champ taxable évite toute critique sur le terrain des aides aux entreprises, toujours susceptibles d'être remises en cause par la Commission. Elle n'est pas susceptible d'être critiquée sur le plan constitutionnel, les entreprises industrielles n'étant pas traitées différemment sauf en ce qui concerne les modalités de taxation, ce qui n'est pas contraire au principe d'égalité, ces dernières étant dans une situation particulière au regard de la taxe.

Ce scénario est l'un des plus simples en gestion. Un remboursement ne serait nécessaire que pour les sources d'énergie comme le fuel et éventuellement le charbon, ou par exception, pour les cas d'entreprises qui souhaitent démontrer que leurs consommations classiques sont inférieures au forfait légal.

➡ Ce scénario présente beaucoup d'avantages au regard des garanties offertes en matière de compétitivité des entreprises, de simplicité de gestion et de sécurité juridique. Il a un effet incitatif sur les consommations relatives aux usages classiques. Il permet une définition positive et selon un critère unique quel que soit le secteur concerné de l'assiette de la taxe

◆ SCENARIO N°11 : exonération de l'industrie

Définition :

- Exonération complète de l'industrie

Caractéristiques :

Considérant que la part essentielle des usages énergétiques est “ de process ” dans l'industrie, les usages classiques seraient négligés, le principal entraînant l'accessoire.

Modalités :

Exonération légale

Remarques :

Le système peut être déclaratif ou ressortir d'une accise ; dans ce dernier cas, il y aurait à prévoir un dispositif de remboursement pour le fuel tout au moins au moins.

➡ Cette orientation ne serait pas contraire au principe d'égalité devant l'impôt, mais serait difficilement justifiable au regard de l'approche de la Commission en matière d'aides environnementale. Il pourrait être considéré comme s'écartant des orientations retenues par le gouvernement dans le programme national de lutte contre l'effet de serre.

◆ ELEMENTS COMMUNS AUX DIFFERENT SCENARIOS

Prise en compte du contenu en carbone :

Une différenciation tarifaire paraît utile au regard de l'objectif de la mesure, en fonction du contenu en carbone de chaque source d'énergie. Cette différenciation ne devrait cependant pas être mathématique mais permettrait de moduler la taxe, dans une échelle de l'ordre de 1 à 2, suffisante par donner un signal clair en la matière.

Mesures de sauvegarde :

Un plafonnement en fonction de l'avantage reçu en matière de réduction des cotisations sociales liées au 35h est envisageable quel que soit le scénario retenue en définitive. Il en est de même de la mise en place d'un crédit d'impôt pour amélioration de l'importance des émissions. Ces mesures devraient simplement être financés dans le cadre du rendement net de la taxe, pour éviter tout dérapage budgétaire.

Elles auraient donc pour effet d'augmenter la charge fiscale des redevables de la taxe.

Lien taxation/système d'engagements négociés des entreprises :

Il y a un lien entre le dispositif de taxation des industries et un système d'engagements négociés des entreprises. Mais celui-ci n'est susceptible d'avoir une portée juridique que dans un dispositif déclaratif ; il est contraire à un dispositif d'accise. En cas d'accise, il conviendra donc de mettre au point un dispositif conduisant les entreprises à négocier un tel engagement.

A cet égard, le meilleur effet incitatif sur le plan environnemental et le plus fort respect des contraintes liées à la compétitivité des entreprises industrielles réside dans un dispositif qui :

- traite ce qui est commun à l'ensemble des entreprises par la taxe (scénario de taxation des énergies classiques, commun à l'industrie et aux services), tout en incitant les entreprises industrielles à conclure un engagement négocié ;
- il permet d'avoir le meilleur effet sur les usages “ tertiaires d'énergie, tout en conduisant à prendre en compte les possibilités de réduction des émissions dans l'industrie ;
- il permet de ne traiter les cas d'entreprises qui ne satisferaient pas à leur obligations comme telles, c'est à dire par exception. Une sanction financière est alors toujours possible.

De manière synthétique, les scénarios examinés comportent les atouts et inconvénients suivants :

Scénarios (1) :	Compétitivité des entreprises	Efficacité environnementale	Simplicité	Sécurité juridique
Sc n°1 taxation sans atténuation	- - - (totalement contraire à l'objectif de préservation de la compétitivité ; risques de destruction de production sur le territoire)	+	+	+
Sc n°2 scénario 1 avec crédit d'impôt sur l'effort d'investissement	- - - (idem sc n°1)	+	-	- -
Sc n°3 taxation des consommations marginales	- - - (risque de destruction de production sur le territoire)	+	- -	- -
Sc n°4 et 5 application des exemption de l'art.13 du projet de directive	- (insuffisant ; risque de destruction de production sur le territoire)	+	+	- -
Sc n°6 et 7 définition d'un seuil de taxation en terme de consommation d'énergie	+	- <hr/> + à ++ si couplé avec des engagements négociés et des permis négociables	++ (en théorie, car en pratique ce n'est vrai que si le seuil est très bas)	+++
Sc n°8 l'allemande, avec sauvegarde liée aux réductions de cotisations sociales obtenues	++	-	-	- -
Sc n°9 définition du champ taxable positivement par référence aux usages classiques (taux forfaitaire dans l'industrie)	+++	- <hr/> + à ++ si couplé avec des engagements négociés et des permis négociables	+++	+++
Sc n°10 définition du champ taxable positivement par référence aux usages classiques (taux différencié forfaitaire par secteur industriel)	+++	- <hr/> + à ++ si couplé avec des engagements négociés et des permis négociables	+++	+++
Sc n°11 exemption total de l'industrie	+++	- - -	-	- - -

(1) Les scénarios prennent tout leur sens si l'approche fiscale est couplée à un mécanisme incitatif de type engagements négociés et permis négociables ; ces mécanismes sont examinés dans le rapport établi par M.BUREAU.

II – Rendement et tarifs correspondants

Les calculs livrés ont été fait pour un rendement de l'ordre de 8 MMF et en considérant une différenciation selon le contenu en carbone selon un rapport de 1 à 2 entre la source d'énergie au contenu en carbone minimum et maximum.

Ces tarifs conduisent à l'imposition d'une part des usages énergétiques dans l'industrie ; ce secteur



supporterait la taxe, en fonction des scénarios, à hauteur de :

Le montant unitaire de la taxe par TEP serait la suivante (par énergie et en Euro/tep) :

(en Euro/TEP)	électricité	CMS	gaz	Fioul (FOD et FOL)
Scénario 1	18,29	32,01	21,34	25,92
Scénario 2	18,29	32,01	21,34	25,92
Scénario 4	19,97	34,91	23,17	28,20
Scénario 5	19,97	34,91	23,17	28,20
Scénario 6	38,57	67,38	44,97	54,58
Scénario 7	38,57	67,38	44,97	54,58
Scénario 8	45,28	79,27	52,90	64,18
Scénario 9	45,28	79,27	52,90	64,18
Scénario 10	45,28	79,27	52,90	64,18
Scénario 11	54,12	94,82	63,11	76,68

L'effet de la taxe (imposition globale), compte tenu de la fiscalité déjà appliquée est le suivant, en comparaison avec les normes prévues par le projet de directive :



SYNTHESE ET CONCLUSION

Le groupe de travail, par sa conception et par l'importance de la mobilisation des acteurs économiques, a permis un niveau de concertation exceptionnel auquel les participants ont été très sensibles.

En définitive, plusieurs points sont soulignés :

- 1) Il devrait s'agir d'une accise ;
- 2) Le dispositif doit être extrêmement simple, quitte à faire abstraction des imperfections en termes d'équité.
- 3) Il doit tenir compte des systèmes étrangers, qui ne taxent jamais plus de 20% des usages énergétiques industriels.
- 4) Il convient également de noter que la taxe n'aura que peu d'effet incitatif sur la part inévitable des usages industriels. L'effet incitatif pourra jouer sur les autres usages industriels et notamment les usages classiques
- 5) Le lien entre le régime de taxation et d'autres mécanismes incitatifs (de type engagements négociés par exemple) ne peut avoir un caractère juridique dans le cas d'une accise.
- 6) Une sauvegarde sociale aura des effets très sensibles dans l'industrie sauf à placer son seuil d'efficacité très haut.
- 7) Le dispositif aura intérêt à tenir compte du contenu en carbone des sources d'énergie, ce qui renforcerait la cohérence avec l'objectif de lutte contre l'effet de serre.
- 8) La taxation peut être envisagée sous plusieurs scénarios, mais il existe une forte incitation à définir positivement les usages taxables plutôt que procéder par atténuations expresses.

En l'occurrence, le meilleur système, dans le souci de la compétitivité de l'industrie française, et le plus économe en gestion, est celui qui permet une taxation simple et ne traite de manière spécifique que des cas particuliers. Pour cela, le système qui répond le mieux à cette exigence est celui :

- qui est capable de taxer ce qui est commun à l'ensemble des agents économiques, selon un même et unique mécanisme,
- et qui traite spécifiquement le reste (par d'autres mécanismes incitatifs).