

**Atelier 9****Environnement économique et fiscal de l'énergie**

Nicolas HOUDANT, INESTENE

**Quelles mesures concrètes derrière les Scénarios Environnement du Commissariat Général au Plan : une interprétation quantifiée**

Cette présentation a pour but d'illustrer les coûts des mesures pour le secteur des transports envisagées dans le scénario "Etat protecteur de l'environnement" (scénario 3) du Commissariat Général au Plan.

Pour ce scénario, les hypothèses du Plan sont les suivantes : les pouvoirs publics se considèrent comme les gardiens des valeurs de protection de la santé, de prévention des risques technologiques et de préservation de l'environnement à l'échelle tant globale que locale. Ceci a des incidences importantes sur les véhicules particuliers. Le système autoroutier est renforcé mais dans une moindre mesure (12 000 km en 2020, et non plus 14 000 km), tandis que les lignes ferroviaires grande vitesse sont favorisées (4 500 km en 2020, soit +2 500 km par rapport au scénario 1 (S1)). La fiscalité de l'essence augmente de +1.3 % par an, tandis que celle du gazole augmente encore plus vite (+3 % par an) afin de résorber le différentiel fiscal en fin de période, ce qui fait considérablement décroître la part du diesel (20 % du parc neuf en 2020). Des mesures sont appliquées pour agir sur les comportements de conduite (limitation technique de la vitesse, maîtrise des déplacements urbains) et d'achat (*feebates* pour favoriser l'achat de véhicules neufs). Le progrès technique suit un rythme de 1 % par an. Quant aux motorisations alternatives, elles représentent une part significative en 2020.

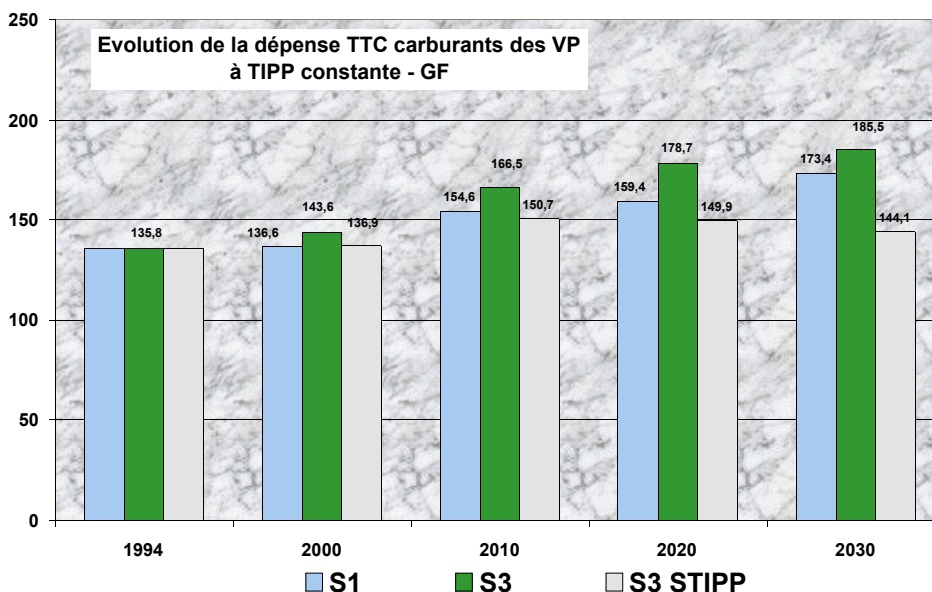
Les résultats les plus significatifs de ce travail concernent les transferts d'investissement qu'entraîneraient l'adoption des mesures du scénario 3 (S3) par rapport au scénario 1. Ainsi, la comparaison des résultats avec les ordres de grandeur constatés ces dernières années donne les résultats suivants :

- > les investissements TGV se sont situés entre 1.8 et 6 GF entre 1994 et 1998. Les +1 300 km TGV prévus dans S1 d'ici 2020 coûteraient près de 46.8 Mds F, soit 1.8 Mds / an. L'effort complémentaire du S3 (+ 2500 km par rapport à S1) porterait l'investissement total à 136.8 Mds F sur la période pour 3 800 km de nouvelles lignes TGV, soit 5,5 Mds F / an : l'engagement financier de l'Etat et des collectivités locales se trouverait dès lors à un niveau très élevé (le triple de celui du S1). Ceci hors ligne Lyon – Turin,
- > concernant les investissements en autoroutes concédées, la tendance entre 1994 et 1998 s'est située autour de 14.1 et 19.5 GF / an. L'effort du S3 au détriment des autoroutes (-5.38 GF / an) pèserait donc près du quart des investissements constatés,
- > les investissements TCU (transports collectifs urbains) nécessaires pour la réalisation du S3 (+4.7 GF/an) semblent très importants. Entre 1994 et 1998, ils se sont en effet élevés entre 7.7 et 10 GF. Le S3 représente donc potentiellement un surinvestissement de l'État et des collectivités locales de près de 50%,
- > par contre, les politiques fiscales 'carburants' telles que retenues comme hypothèses génèrent des recettes pour l'État sensiblement supérieures dans le S3 par rapport au scénario industriel. Cette sur-recette pourrait en partie être envisagée comme une compensation aux surinvestissements requis par le S3, bien que TIPP et TVA ne relèvent aujourd'hui d'aucune affectation dans le budget de l'État. A l'autre bout de la chaîne, on constate que les dépenses TTC 'carburants' ne changent apparemment pas significativement d'un scénario à l'autre, du fait visiblement d'un jeu de compensation entre les différents paramètres intermédiaires.

On notera toutefois que les estimations sont bien sûr très sensibles aux hypothèses d'évolutions des prix et des taxes carburants. Notre volonté délibérée d'afficher les deux scénarios de prix TTC (l'un avec une base 1992 telle que requise par le CGP ; l'autre avec les prix réels TTC constatés jusqu'en 1998) ne fait que confirmer cela.

Le graphique qui suit est l'illustration d'un des résultats de l'étude concernant les recettes fiscales de l'État pour S1 et S3 pour le secteur des véhicules privés.

Il apparaît clairement que le scénario S3 avec TIPP constante (S3 STIPP) génère des recettes fiscales et des dépenses des ménages sensiblement inférieures à celles simulées pour le S1. Il semble que cette inversion de tendance soit principalement la conséquence des hypothèses sur les distances parcourues.



Enfin, il faut rappeler une limite des scénarios proposés, à savoir la totale négligence par le CGP de l'émergence de ruptures technologiques probables, tout particulièrement sur les moteurs (piles à combustibles) d'ici 2020, oubli maintenu dans l'extension des prévisions jusqu'à 2030.

A partir des documents consultés, l'étude s'est également attachée, dans la mesure du possible, à apporter des éléments de discussion sur :

- > la capacité réelle des organismes institutionnels à financer le scénario S3,
- > la durée existante entre l'adoption d'un projet d'infrastructure et sa mise en service effective pour les principaux modes.

Nicolas HOUDANT, INESTENE  
 Tel : 01 45 65 08 08  
 inestene@wanadoo.fr

**Atelier 9****Environnement économique et fiscal de l'énergie**

Bruno DEPRESLE, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement

**Le cadre économique et fiscal  
de la régulation de la mobilité****L'évaluation des nuisances**

La correcte évaluation des nuisances créées par les transports est un outil important de la conduite d'une bonne politique, notamment pour éclairer les choix de tarification et d'investissement. A cet égard, le rapport interministériel récent "Transports: choix des investissements et coût des nuisances" apporte des éléments précis d'évaluation des effets économiques des nuisances des transports.

**Les mécanismes de prélèvement obligatoire****A) La fiscalité sur les carburants**

Qualitativement, les comportements à l'œuvre dans la réponse des agents au prix des carburants sont multiples :

- > à court terme :
  - > nombre de déplacements,
  - > longueur des déplacements,
- > à moyen terme :
  - > volume du parc,
  - > nature (consommation) du parc,
- > à long terme :
  - > stratégies de localisation,
  - > offre des modes concurrents.

Un certain nombre d'études passées ont mis en évidence un lien étroit entre prix des carburants et comportements des agents. L'effet de court-moyen terme sur les trafics est le plus documenté. De façon générale, ces travaux permettent d'ores et déjà de mettre en évidence, d'un point de vue statistique, les liens entre les prix des transports et les comportements individuels. Ainsi, la demande de transport apparaît généralement sensible à son prix, de manière très significative, même si l'effet apparaît plus ou moins marqué selon les modes. Elle est en particulier sensible aux prix de l'énergie, qui représente une part significative des coûts d'usage (25% pour les ménages et 15% pour les entreprises pour la route).

Cette sensibilité est en œuvre dès le court terme (1 à 2 ans), mais peut être encore supérieure à long terme, où peuvent jouer les comportements « lourds » d'adaptation du parc, des outils de production et surtout, de localisation des activités (cf. différences de structures géographiques d'habitat et d'activités entre l'Europe et l'Amérique du nord).

Concernant plus particulièrement l'effet de parc, des travaux récents de la Commission ont confirmé l'élasticité du parc au prix des transports (prix agrégé couvrant le carburant, l'entretien et l'amortissement), qui ressort à -0,3 (source DG ECOFIN, avril 2001). La diésélisation massive du parc français confirme l'effet des prix des carburants sur les comportements d'achat de véhicules, comportements qui jouent à long terme, compte tenu des durées de vie des véhicules et du rythme de renouvellement.

## **B) Les autres modes de prélèvement obligatoire sur les transports**

- > la directive Eurovignette (1999/62) donne aux Etats membres la possibilité de fonder ou de moduler les péages sur des critères autres que la réalisation ou l'entretien des infrastructures et notamment sur des considérations environnementales.  
Il s'agit notamment de moduler les péages selon les niveaux d'émissions polluantes, l'écart entre les usagers ainsi engendré étant au demeurant strictement encadré. On amorce ainsi le passage d'un péage de financement à un péage de régulation,
- > le livre blanc de la Commission européenne ("la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix") va plus loin dans le sens d'une tarification des infrastructures routières qui incorpore les coûts externes pour infléchir les comportements sur la base d'une vérité des prix et qui contribue au financement d'infrastructures constituant une alternative plus respectueuse de l'environnement. Ce livre blanc devrait déboucher sur une révision de la directive 1999/62 ouvrant de nouvelles possibilités aux Etats membres, que le surplus de tarification s'analyse selon les droits internes en péage ou en taxe.

## **Les systèmes de subventions**

### **A) Le cadre national comporte également des subventions aux transports collectifs :**

- > la circulaire du 21 décembre 1994 régissant les aides de l'Etat aux transports collectifs urbains et aux transports collectifs routiers non urbains, sur la base de laquelle l'Etat a apporté aux collectivités territoriales 5,7 milliards de francs pour réaliser 220 km de TCSP, a permis de conforter l'émergence des transports en commun en site propre,
- > la circulaire du METL du 10 juillet 2001, dans le prolongement de la LAURE et de la loi SRU, élargit le champ des aides financières de l'Etat à la mise en œuvre des PDU, au secteur périurbain (amélioration des interfaces entre les voies ferrées urbaines ou périurbaines et la ville) et aux modes de déplacement non motorisés (réseaux cyclables structurants).

La modulation de l'aide sur des critères de développement durable (notamment environnementaux) et en fonction de la cohérence des politiques menées (articulation avec les contrats territoriaux) est esquissée. Dans ce cas aussi, il convient de passer d'une logique de guichet à une logique d'objectifs contractualisés.

### **B) La question de la cohérence des financements publics en matière de régulation de la mobilité et de limitation de l'étalement urbain**

- > logique d'intégration au cœur du SCOT et des contrats territoriaux,
- > question de la cohérence de la politique nationale (toutes mesures d'incitation et mesures fiscales).

Bruno DEPRESLE, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement  
Tel : 01 42 19 19 19  
[Bruno.depresle@environnement.gouv.fr](mailto: Bruno.depresle@environnement.gouv.fr)

**Atelier 9****Environnement économique et fiscal de l'énergie**

Christian LACOTTE, MEDEF

**Le point de vue des entreprises****Constat**

La politique énergétique française menée depuis plusieurs décennies est un succès, le programme nucléaire étant un des éléments majeurs de cette politique. Par rapport à la moyenne des pays de l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), la France a une faible consommation énergétique : en 1997, la consommation d'énergie primaire par habitant est de 4,22 Tep (Tonne Equivalent pétrole) à comparer à une moyenne de 5,1 Tep pour les pays de l'AIE.

Cette politique a permis d'atteindre 3 objectifs :

- > *La sécurité d'approvisionnement*  
Grâce au nucléaire (la France est n° 2 mondial, après les USA), la consommation de pétrole est passée en 20 ans de 70 % à 35 %, et la technologie nucléaire française lui permet d'entrevoir de nouveaux marchés et débouchés. Et le marché du gaz connaît un essor sans précédent.
- > *Une maîtrise de l'énergie*  
Même si des progrès restent à faire, l'intensité énergétique française a été réduite de façon significative notamment dans le secteur résidentiel et dans l'Industrie. Par contre la demande d'énergies fossiles ne cesse de croître notamment du fait des transports.
- > *La lutte contre l'effet de serre et la qualité de l'air*  
Le programme nucléaire a eu des effets très positifs tant sur la pollution locale que sur les émissions de gaz à effet de serre. On estime que les émissions de la France auraient été supérieurs de 6 % par rapport au niveau réel sur la période 1981-1997 si le nucléaire avait été remplacé par le gaz, de 19 % si le nucléaire avait été remplacé par des centrales à charbon.

La France se situe ainsi parmi les pays les plus efficaces en terme d'émissions de CO<sub>2</sub> rapporté au PNB.

Cette politique a eu toutefois une contrepartie, le monopole de l'offre et des prix sur un marché captif par des entreprises publiques : EDF pour l'électricité, et GDF pour le gaz.

**France : la fiscalité et les prix de l'énergie**

Les études de l'Observatoire de l'énergie montrent qu'en ce qui concerne le consommateur lambda, la fiscalité est lourde comparée aux autres pays européens, et que pour les entreprises, la fiscalité se situe dans la moyenne européenne. Ce qui est vrai pour la fiscalité l'est aussi pour les prix. Ce qui n'est pas normal, notamment en ce qui concerne le prix de l'électricité : les industriels français, aussi étonnant que cela puisse paraître, ont payé et continuent de payer trop cher leur électricité, car les ouvrages d'EDF sont largement amortis (100 % pour l'hydraulique, plus de 50 % pour le nucléaire).

Par ailleurs, il ne faut pas oublier que les prélèvements obligatoires sur les entreprises françaises situent la France au 14<sup>ème</sup> rang de l'Union européenne.

C'est en partie pour cette raison que le MEDEF s'est opposé à l'écotaxe, qui ne visait que les entreprises, alors qu'elles ont accompli d'énormes progrès dans la maîtrise de l'énergie, que pour les entreprises fortement consommatrices, l'énergie représente un pourcentage non négligeable du prix de revient, et que le prix de l'énergie est suffisamment dissuasif pour mener une politique de l'énergie efficace. Sous prétexte de lutte contre le changement climatique, ce nouvel impôt était destiné à financer les 35 heures.

### **Participer à la maîtrise de l'énergie**

Globalement, en 1999, l'Industrie représentait 27% en Mtep de la consommation finale énergétique, dont la répartition par type d'énergie est la suivante :

- > Charbon : 6,6 %,
- > Pétrole : 8,3 %,
- > Gaz : 11,6 %,
- > Electricité : 30 %,
- > Energie Renouvelables : 10,7 %.

Et entre 1979 et 1999, les consommations, et leur provenance, ont aussi changé : entre 1979 et 1999, l'évolution des consommations d'électricité dans l'Industrie est passée de 15 Mtep à 21 Mtep, alors que la part des combustibles fossiles est passée de 43 Mtep à 36 Mtep, ce qui en d'autres termes signifie qu'en 20 ans, la part de marché de l'électricité a augmenté de 42 %, pendant que la consommation totale en Mtep du secteur industriel baissait de 1,8 %. Et l'on note, à la fois pour des raisons économiques et environnementales, une augmentation significative de la consommation de gaz parmi les énergies fossiles.

Les pouvoirs publics ont récemment relancé une campagne pour la maîtrise de l'énergie.

Les entreprises manufacturières sont résolument engagées dans cette voie, pour des raisons évidentes de compétitivité... mais aussi de survie, par différents biais :

- > des process moins énergivores par unité de production,
- > des produits et équipements moins énergivores (automobiles, électro-ménagers, produits électroniques (ex : « energy star »)...

qui permettent des gains financiers pour les ménages et de productivité pour notamment les PME/PMI.

Une meilleure maîtrise de la consommation d'énergie est aussi profitable aux producteurs d'énergie : moins d'investissements pour faire face aux pointes, lissage de courbes de charge à la production...

### **Nouveau contexte : la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité**

Transposées avec retard (électricité) ou pas encore (gaz), les directives européennes ouvrent de nouvelles perspectives pour les producteurs et les consommateurs. La finalité affichée par les directives est qu'un marché libéral et unique européen doit bénéficier aux consommateurs (baisse des prix).

#### *Qu'en est-il aujourd'hui ?*

La France s'engage, si elle le fait, avec réticence et à minima dans la transposition des directives. Peu de clients éligibles sont ainsi concernés. Les monopoles historiques, EDF et GDF, sont ainsi protégés. Tant mieux pour eux, mais cela commence à se retourner contre eux. On assiste à une concentration dans le secteur de l'offre, à laquelle ils peuvent difficilement accéder, les autres pays européens, qui en théorie ont ouvert leur marché, voyant d'un mauvais œil les prétentions d'EDF et de GDF, alors que le marché français leur est interdit ou presque. Marché libéral veut dire aussi pluralité de l'offre et développement des infrastructures : d'autres producteurs (français) autres que EDF et GDF ont d'énormes difficultés à pénétrer le marché français du fait de la transposition (électricité) ou des projets (gaz) en droit français des directives qui ont tendance à protéger les opérateurs historiques.

Pour les consommateurs éligibles, cela s'est traduit par :

- > une gestion plus compliquée : 2 contrats sont aujourd'hui nécessaires, un avec le RTE (barème unique par décret, et donc rigide); l'autre avec le producteur de son choix. Des négociations sont en cours avec le RTE à propos de nouveaux tarifs : en effet, le projet actuel est plutôt dissuasif et comporte des risques financiers importants liés aux dépassements de consommation prévue, en cas de secours d'approvisionnement. Par ailleurs, ils reviennent à faire payer tous les frais aux consommateurs français éligibles et non pas à tous les kwh qui transitent (export),
- > des baisses de prix à court terme, toutefois pas dans des proportions équivalentes à celles observées en Allemagne par exemple. Et en définitive, peu de clients ont changé de fournisseurs.

Si le contexte actuel perdure, il est à craindre que les entreprises consommatrices ne soient à moyen / long terme « les dindons de la farce ». L'absence d'une véritable concurrence par la limitation des entrants pourrait se traduire par des hausses de prix dans le futur.

Il faut donc lever les barrières existantes à une véritable concurrence, qui sont :

- > *Pour les prix*  
S'assurer d'une bonne répartition entre les différentes composantes : fourniture plus accès aux réseaux, taxes, charges liées au Service Public.
- > *Pour le marché de l'électricité*
  - > la tarification : les tarifs de transit envisagés rendent non compétitives les offres des producteurs étrangers par rapport aux tarifs d'EDF, tarification d'accès aux réseaux : à ce sujet, le MEDEF est tout à fait en phase avec les derniers commentaires et propositions de l'UNIDEN,
  - > l'application de la loi sur la libéralisation qui oblige à reprendre l'énergie produite à partir d'ENR, qui va se traduire par une hausse de 4c/kwh (soit une augmentation d'environ 20 % du coût de l'électricité) pour les consommateurs, ce qui aura pour répercussion un renchérissement du prix de revient des produits français, les rendant moins compétitifs,
  - > élargissement rapide de l'éligibilité, y compris pour les distributeurs,
  - > fixation des règles du marché : sur 55 décrets qui devaient être promulgués suite à la loi de 1998, seulement 15 l'ont été à ce jour.
- > *Pour le marché du gaz*
  - > les tarifs de transport à la distance qui s'opposent à la libre concurrence sauf dans le Nord de la France,
  - > l'insuffisance de structures logistiques, qui concourent à la création de hub : interconnexions, terminaux de réception GNL, capacités de stockage souterrain, réseaux de transport haute pression, toutes choses qui par ailleurs facilitent la fluidité du gaz et concourent à la sécurité d'approvisionnement,
  - > le retard dans la transposition de la directive de 1998 et l'insécurité juridique qui en découle, qui rend les opérateurs, mais aussi les clients éligibles prudents,
  - > plus de clients éligibles.
- > *Pour les entreprises publiques EDF et GDF*  
Leur situation n'est pas comparable : EDF dispose d'une rente de situation du fait de ses propres capacités de production et de son implantation sur le territoire, alors que GDF n'a pas les mêmes actifs.

Il est normal que ces entreprises puissent participer aux opportunités de ce nouveau marché à condition que les règles soient les mêmes pour tout le monde.

Il faudrait pour cela que leur statut change, et que ces entreprises (leurs activités) soient privatisées. On peut légitimement s'interroger sur les acquisitions d'EDF, voire sa diversification, alors que cette entreprise publique dispose d'une rente de situation qui lui a permis d'amasser un « trésor de guerre » depuis longtemps.

- > *Pour le régulateur*  
Enfin, il faudrait que le régulateur (CRE(G)) dispose de plus de pouvoirs (notamment en matière de tarification), et que tous les pays européens soient dotés d'une commission de régulation aux pouvoirs minimums équivalents. Ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, l'Allemagne refusant même de créer une autorité de régulation.

### **Le Service Public**

L'ouverture des marchés à des acteurs privés n'est en rien incompatible avec les missions de Service Public, qui peuvent être assumées également par des opérateurs privés.

Christian LACOTTE, MEDEF  
Tel :01 40 69 47 78  
clacotte@medef.fr