

Du bon usage des énergies

Les interventions de l'Etat faussent lourdement les conditions de la concurrence entre électricité, gaz et pétrole. Elles réduisent gravement le bien-être collectif.

Il fut un temps où, sous le coup de deux envolées successives du prix mondial du pétrole, le consensus des responsables français anticipait une poursuite continue de la hausse du coût des hydrocarbures. Cette prédiction était absurde sur le plan économique comme je le soulignais, pratiquement seul, à l'époque (Voir mon cours polycopié de Macro-économie, IEP 1979, et le Rapport Rosa, Bonnel, 1983, chapitre 2). Elle a effectivement été démentie par les faits puisque les prix pétroliers sont rapidement revenus, au cours des années 80, à leur niveau d'avant la crise.

La politique énergétique française a néanmoins consisté, contre l'évidence et la rationalité, à investir massivement à coup de subventions publiques dans l'électricité, et en particulier dans l'électricité nucléaire, pour pallier une hypothétique et improbable raréfaction mondiale du pétrole. Le monopole public d'EdF s'est alors trouvé en situation de surcapacité au début des années 80. Pour accompagner le mouvement d'économie des énergies importées, c'est-à-dire de protectionnisme énergétique, et créer des débouchés à cette production nationale excédentaire, les gouvernements successifs n'ont pas choisi d'abaisser le prix de l'électricité, ce qui aurait pu éventuellement mettre EdF en difficulté, mais de relever le prix des énergies concurrentes, c'est-à-dire du pétrole, en accroissant fortement le poids de la fiscalité déjà discriminatoire qui les frappaient.

Ainsi le pourcentage des impôts pesant sur les prix hors taxes est passé, pour les produits pétroliers utilisés par les ménages et les transports de 75 % environ en 1980 à plus de 166 % en 1993, tandis que dans le même temps il passait pour l'électricité consommée par les ménages de 26 % à 24,6 %. Pour le pétrole utilisé par l'industrie le taux de fiscalité est passé aux mêmes dates de 23,6 % à 43,9 % tandis que le prélèvement sur l'usage industriel de l'électricité baissait de 7,5 % à 0,5 %. Et le sommet est atteint pour l'essence super qui supportait en 1993 350 % d'impôts sur le prix hors taxes, c'est-à-dire le prix proposé par les producteurs aux consommateurs, hors intervention de l'Etat.

Distorsion fiscale

Il va de soi que de telles inégalités fiscales qui se répercutent sur les prix à la consommation déterminent une déformation considérable des structures de la demande. Les consommateurs, qui sont sensibles aux prix comme le démontrent de nombreuses études empiriques, réduisent leur demande de l'énergie la plus chère (du fait des taxes), le pétrole, et accroissent leur demande de l'énergie peu taxée dont le prix est artificiellement abaissé par la discrimination fiscale, l'électricité.

Il en résulte une structure de la consommation énergétique française qui est atypique par rapport à celle des autres grands pays industriels, et dont l'évolution au cours des quinze dernières années s'est effectuée à contre-courant de celle des autres pays développés.

On pourrait se dire qu'après tout c'était l'objectif légitime des pouvoirs publics et que le pays s'en porte mieux. Mais il n'en est rien, bien au contraire et pour deux raisons.

Surcoût inutile

La première, évoquée plus haut, est que le protectionnisme énergétique est coûteux en soi, comme tous les protectionnismes. Il nous conduit à produire et consommer massivement une énergie chère mais fiscalement favorisée, alors même qu'une énergie moins coûteuse est disponible en abondance dans le monde. De plus ce protectionnisme n'est pas justifié. Il est impossible de prévoir les prix à long terme en général, et ceux des matières premières énergétiques en particulier. De ce fait l'hypothèse d'une pénurie croissante de pétrole est hautement improbable. Et si elle devait malgré tout se concrétiser à un moment ou à une autre, les forces spontanées d'ajustement des entreprises et des ménages permettraient de s'y adapter rapidement comme on a pu le constater lors du quadruplement du prix du pétrole en 1973. Il suffit de trois à quatre ans pour que les équipements et les consommations s'ajustent aux nouvelles conditions de rareté.

Il est donc inutilement coûteux de continuer, pendant de longues années de bas prix du pétrole, d'inciter les agents économiques, par des distorsions fiscales, à consommer l'énergie la plus chère pour pallier, préventivement, une future rareté hypothétique des hydrocarbures. C'est la politique de Gribouille

La deuxième raison tient à l'ampleur des pertes ainsi infligées à l'économie, qui se traduit concrètement par une perte de niveau de vie pour la collectivité. En effet, des taux d'imposition élevés sur un produit quelconque déterminent des réductions de production et de consommation plus que proportionnelles. Le bien-être collectif est ainsi amputé de façon exponentielle lorsque les taux d'imposition deviennent prohibitifs. De sorte que le bénéfice que les consommateurs tirent des faibles taux d'imposition de l'électricité est très largement compensé par les pertes beaucoup plus importantes qu'il subit du fait des taux exceptionnellement forts qui frappent le pétrole. Au total, la collectivité est appauvrie par rapport au niveau de vie dont elle pourrait bénéficier si toutes les énergies étaient taxées à un taux identique.

Pertes collectives

Par exemple, le calcul montre que l'application à toutes les énergies du taux moyen de

fiscalité qui frappe actuellement les diverses énergies en France (soit environ 35 % du prix hors taxes) donnerait chaque année un PIB supérieur en moyenne de 1,4 % à ce qu'il est aujourd'hui. Sur moyenne période l'augmentation de bien-être serait considérable. Et par ailleurs les recettes fiscales de l'Etat ne seraient guère affectées (Voir Jean-Jacques Rosa, "La consommation d'électricité, de gaz naturel et de fuel en France et les conditions de la concurrence entre les énergies". Rapport préparé à la demande de *l'Union Française des Industries Pétrolières*, janvier 1986).

Il importe donc de revoir fondamentalement la politique fiscale de l'énergie.

Mais là ne s'arrêtent pas les distorsions de la concurrence que les politiques industrielles introduisent dans le secteur. Il est aujourd'hui mieux compris que l'Etat actionnaire subventionne EdF et GdF en n'exigeant pas de ces deux monopoles une rémunération compétitive sur les capitaux qu'il met à leur disposition (Voir Jean-Jacques Rosa, *Les monopoles d'EdF-GdF et les conditions de la concurrence : la diversification, indicateur d'une mauvaise gestion des monopoles publics*, Mai 1994).

Cet actionnaire négligent fait ainsi supporter aux contribuables une charge inutile tout en favorisant l'excès de capacité productive de ces entreprises, qui les conduit à chercher à l'exportation des débouchés pour une production excédentaire. Cette politique revient à faire financer par les contribuables français les consommateurs étrangers d'électricité, en plus de l'entreprise EdF elle-même. On peut s'interroger sur le caractère souhaitable pour la collectivité d'une pratique aussi surprenante.

Actionnaire négligent

Il s'ensuit également que les monopoles publics de l'énergie sont sensiblement favorisés dans leur concurrence avec le pétrole au niveau de la commercialisation. En effet, les entreprises pétrolières supportent elles le vrai coût du capital, notamment parce qu'elles sont cotées sur le marché financier et ne trouveraient pas d'actionnaires pour se financer si elles ne les rémunéraient pas convenablement. Par suite, EdF et GdF peuvent se lancer dans des politiques de commercialisation plus coûteuses qui leur permettent d'accroître continûment leurs parts de marchés au détriment du pétrole. Cet effet vient renforcer l'impact de la subvention fiscale par les prix dont bénéficient déjà les deux monopoles.

La subvention obtenue par l'intermédiaire d'un coût du capital presque nul leur permet de dégager un cash flow plus abondant qui les conduit en particulier à se diversifier dans des domaines qui ne sont pas naturellement les leurs, mais aussi à pratiquer l'intégration verticale en achetant ou créant des firmes de conseil et d'ingénierie, elles aussi subventionnées, indirectement, par les contribuables, qui orientent les choix des consommateurs vers les équipements utilisant des énergies subventionnées, au détriment du pétrole.

La concurrence des appareils commerciaux est alors profondément altérée par une nationalisation silencieuse qui n'était nullement prévue dans le statut initial et la mission confiée aux monopoles énergétiques par le législateur de l'après-guerre.

Il est clair que l'ensemble de ces distorsions, qui se renforcent les unes les autres et se cumulent, nous éloignent davantage chaque jour d'une utilisation efficace des ressources énergétiques. Elles pénalisent de façon croissante les usagers, qu'il s'agisse des industriels ou des ménages. Elles réduisent le niveau de bien-être qui pourrait être obtenu par une politique de neutralité fiscale dont tous les économistes soulignent en général les avantages. Il suffit de se souvenir du progrès qu'a représenté l'introduction de la TVA à un taux en principe unique par rapport aux multiples taxes spécifiques qui étaient de règle auparavant pour comprendre le progrès économique que pourrait apporter une imposition à taux unique de toutes les énergies.

Les périodes de croissance ralentie et de menaces sur le niveau de vie sont particulièrement propices à la réflexion en cette matière et à la recherche des améliorations fiscales qui vont dans le sens du progrès de l'économie et de l'augmentation du bien-être collectif.

JJR