

## **L'impôt sur les carburants pour les régions**

Rémy Prud'homme<sup>1</sup>

4 mars 2003

Le gouvernement veut donner aux régions française une partie de l'impôt sur les carburants, la TIPP (taxe intérieure sur les produits pétroliers). Si le principe de cette importante réforme est arrêté, ses modalités restent à définir, et elle soulève de nombreuses questions: comment l'assiette de cet impôt évoluera-t-elle dans le temps ? qui décidera des taux et comment ? quelle part de cet impôt ira aux régions ? quelles sont les régions qui gagneront –ou qui perdront– à ce changement ?

La « régionalisation de la TIPP » trouve sa justification principale dans la situation actuelle des finances locales qui donne chacun des principaux impôts locaux à plusieurs niveaux de gouvernements. Communes, départements et régions (sans parler dans certains cas des regroupements de communes) mangent ainsi dans le même pot. Ils ont simultanément accès aux quatre vieilles (impôts fonciers, taxe d'habitation<sup>2</sup>, taxe professionnelle). L'impôt que paye un contribuable au titre de la taxe professionnelle par exemple est donc défini par la somme des taux votés par chacun de ces niveaux de gouvernements. En principe, le contribuable qui regarde attentivement sa feuille d'imposition peut savoir qui lui fait payer combien. En pratique, les contribuables ne se donnent pas ce mal, et ils rendent globalement « les élus » responsables de leur imposition. Comme l'élu le plus visible est le maire, c'est à lui que va leur reconnaissance dans le cas (rare) de baisse des impôts, et leur mécontentement dans le cas (général) de hausse. Ce système engendre l'irresponsabilité. Les élus départementaux et régionaux n'ont guère de raisons de se gêner et de ne pas augmenter leurs recettes puisqu'ils peuvent avoir le bénéfice politique de la dépense sans avoir le coût politique de l'impôt. Les élus municipaux ne sont pas non plus incités à la modération fiscale ; puisqu'ils vont de toutes façons porter le chapeau des

---

<sup>1</sup> Professeur émérite, Université Paris XII (prudhomme@univ-paris12.fr)

<sup>2</sup> Les régions n'ont plus accès à la taxe d'habitation

hausse, autant contribuer à la hausse pour pouvoir avoir un peu plus d'argent à dépenser. Si chaque impôt était attribué à un seul niveau de gouvernement, les choses seraient plus claires. Les contribuables sauraient à qui se plaindre des hausses ou qui féliciter des baisses, et les élus auraient un comportement plus responsable.

Donner quoi à qui ? Les décisions ne sont pas prises, mais on a parlé des impôts fonciers aux communes, de la taxe professionnelle aux regroupements de communes (qui apparaissent ainsi comme un cinquième niveau de gouvernement qui n'ose pas dire son nom), et de la taxe d'habitation aux départements. Comme il ne restait plus rien pour les régions est apparue l'idée de donner à ce niveau de gouvernement tout ou partie d'un impôt actuellement national, comme la TIPP.

La TIPP est un impôt d'Etat qui rapporte beaucoup : 23 milliards d'euros en 2001. Voilà qui en fait le troisième impôt français : loin derrière la TVA, mais pas très loin derrière l'impôt sur le revenu. Ajoutez à cela 4,4 milliards de TVA sur la TIPP. Eh oui, le fisc prélève un impôt sur l'impôt, qui n'existerait pas s'il n'y avait pas de TIPP. Il n'est pas absurde de dire que ces 4,4 milliards « font partie » de la TIPP, et que le poids véritable de celle-ci est de 27,4 milliards d'euros.

Comme son nom l'indique, la TIPP frappe les produits pétroliers. Elle les frappe à des taux variables selon le type de produit : 234% (du prix hors taxe) pour le supercarburant, 154% « seulement » pour le gazole. Elle est partiellement remboursée aux transporteurs routiers. La SNCF et la navigation intérieure bénéficient d'une TIPP réduite (alignée sur celle du fioul domestique). La TIPP est un impôt spécifique, frappant seulement les carburants, et qui ne les empêche pas d'être en plus, comme n'importe quel autre bien, soumis à la TVA au taux ordinaire de 19,6%.

#### *L'assiette d'une TIPP régionale*

L'assiette d'une TIPP régionale est très facile à définir. Ce serait la consommation de chaque région des produits pétroliers actuellement taxés au titre de la TIPP. Cette consommation est parfaitement connue, et le CPDP publie annuellement la répartition géographique des principaux produits.

La régionalisation de tout ou partie de la TIPP serait techniquement assez facile. Actuellement, l'impôt est perçu au niveau des raffineries, à un coût nul pour

l'Etat et à un coût économique dérisoirement faible. On ne saurait en dire autant pour la plupart des impôts locaux, surtout en France La TIPP est sans doute l'impôt dont le coût de collecte est le plus bas. Les grandes sociétés de distribution pétrolière, qui sont peu nombreuses, et bien organisées, savent ou peuvent facilement savoir combien de carburants sont distribués dans chaque région, et faire varier les prix à la pompe en fonction du taux de TIPP décidé par les régions. Les pétroliers rechigneraient sans doute à jouer ce rôle de percepteur, et feraient valoir les coûts qu'il entraîne pour eux. Mais vaincre cette répugnance, au besoin en remboursant ces coûts, serait sûrement facile.

Il paraît que des directives européennes font obstacle à des variations régionales de droits d'accise à l'intérieur d'un pays. Cette interdiction n'a aucune justification sérieuse. Prise au pied de la lettre, elle empêcherait tout impôt local indirect, ce qui est absurde. L'obstacle devrait pouvoir être éliminé ou contourné.

Un impôt assis sur la consommation (ou les livraisons) régionales de carburants est-il de nature à entraîner des détournements d'activités ? Verrait-on des automobilistes ou des camionneurs faire systématiquement le plein dans les régions les moins imposées ? Pas ou peu. Contrairement à une idée répandue, les transports en France ne sont pas principalement des transports de longue distance. La plupart des déplacements de personnes sont des déplacements de travail ou de loisir ou de commerce qui se font sur de courtes distances, et qui ne franchissent que très rarement les frontières d'une région. Cela est vrai également de l'essentiel des transports de marchandises. De plus, les différences interrégionales, qui ne porteraient que sur la part régionale de l'impôt, ne seraient sans doute pas suffisantes pour inciter beaucoup de contribuables à aller faire le plein dans la région voisine. L'assiette serait donc bien représentative de l'activité transport routier de chaque région.

Que penser de cette assiette ? Tout d'abord, comment évolue-t-elle dans le temps ? La consommation de carburant augmente. Elle passe de 34,8 millions de m<sup>3</sup> en 1980 à 44,8 millions en 1990 et 51,8 millions en 2001. Cela fait, sur vingt-et-un ans, un taux de croissance de 1,9% par an, un peu inférieur au taux de croissance du PIB. L'activité transport augmente un peu plus vite que le PIB, mais la consommation unitaire (par kilomètre parcouru) de carburants diminue régulièrement. Réduire l'activité transport routier et réduire les consommations unitaires

de carburants sont des objectifs majeurs des politiques énergétiques et de transport. On peut être sceptique sur le premier, qui est plus du domaine du rêve que du possible. Mais la baisse de la consommation aux 100 km, elle, est bien engagée, et elle va continuer dans le futur prévisible. Il est donc à peu près certain que la consommation de carburants va augmenter moins vite que le PIB. On le voit déjà dans les chiffres des vingt dernières années : le taux de croissance annuel de la consommation de carburant passe de 2,6% dans la décennie 1980 à 1,3% dans la décennie suivante.

De plus, la structure des carburants consommés se modifie sensiblement. La place du carburant le plus imposé, l'essence, dans le total des carburants, diminue rapidement. Elle passe de 52% en 1990 à 35% en 2001. Ce changement de structure contribue d'ailleurs à réduire la consommation totale de carburants (puisqu'il faut moins de gazole que d'essence pour faire les mêmes 100 km). Mais il signifie aussi que le potentiel fiscal de la TIPP augmente moins vite que la consommation totale de carburants.

Enfin, dans le moyen terme, la place des produits pétroliers dans les transports va se réduire. Les véhicules électriques, les véhicules hybrides (électricité et essence), puis à plus long terme les véhicules à hydrogène, vont progressivement remplacer les véhicules à essence/gazole. Cette évolution sera lente ou très lente mais elle est sûre. Elle est d'ailleurs un objectif affiché de la politique énergétique française et européenne. Au total, l'évolution dans le temps de l'assiette TIPP n'est pas très élastique par rapport au PIB, et le sera de moins en moins.

La deuxième question est : comment cette assiette est-elle répartie dans l'espace ? Quel est le potentiel fiscal de TIPP pour chaque région ? comment se compare-t-il au potentiel fiscal actuel ? Le tableau 1 apporte des éléments de réponse.

**Tableau 1 – Potentiel fiscal de TIPP, potentiel fiscal actuel, PIB, par région (par habitant)**

	Potentiel fiscal TIPP	PIB	Potentiel fiscal actuel
Nord Pas de Calais	84	80,8	79
Picardie	95	81	87
Ile de France	69	153	141
Centre	118	87,7	93
Haute Normandie	101	97,5	100
Basse Normandie	107	83,1	91
Bretagne	119	82,3	78
Pays de la Loire	113	87	86
Poitou-Charentes	122	78,5	80

Limousin	101	80,3	82
Aquitaine	121	88,9	87
Midi-Pyrénées	96	86	83
Champagne-Ardenne	108	92,8	98
Lorraine	89	81,6	91
Alsace	96	101,2	107
Franche-Comté	98	86,2	97
Bourgogne	129	89,3	89
Auvergne	104	83,6	87
Rhone-Alpes	109	102,6	106
Languedoc-Roussillon	116	75,9	84
Provence-Alpes-Côte d'Azur	111	89,5	98
Corse	117	78,9	70
Total Métropole	100	100	100

L'analyse du tableau 1 fait apparaître que la nouvelle assiette est plutôt plus égalitaire que l'ancienne, ou que le PIB. L'indicateur de dispersion (écart-type sur moyenne) est de 0,13 pour la TIPP, de 0,18 pour le PIB, et de 0,16 pour les impôts régionaux actuels. Le changement majeur introduit par la nouvelle assiette concerne l'Ile de France. Alors que l'Ile de France bénéficie actuellement d'un potentiel fiscal par habitant bien plus élevé que les autres régions –reflet de sa production par habitant également bien plus élevée– la TIPP lui donnerait une assiette fiscale bien plus faible que les autres régions. Cela provient de ce que l'Ile de France consomme beaucoup moins de carburants par habitant ou par franc de PIB que les autres régions. La concentration parisienne engendre de grosses économies en matière de transport et d'énergie. La réforme serait donc très défavorable à l'Ile de France, un peu défavorable à l'Alsace, et par voie de conséquence favorable aux autres régions. Elle le serait particulièrement pour des régions comme la Corse, le Poitou-Charentes, la Bourgogne, ou la Bretagne, qui consomment beaucoup de carburants.

#### *Le poids d'une TIPP régionale*

Le gouvernement ne songe certainement pas à transférer aux régions la totalité de la TIPP. Les régions retirent actuellement 3,9 milliards d'euros des quatre vieilles, ou plus exactement de trois de ces quatre impôts, puisque les régions ne perçoivent plus de taxe d'habitation. A cela s'ajoutent 1,9 milliards d'impôts indirects, dont notamment l'impôt sur les cartes grises. Les régions bénéficient également de divers transferts et dotations pour un montant de 5,7 milliards –et d'emprunts pour 1,5 milliards. La TIPP régionale pourrait soit remplacer seulement les trois vieilles, soit remplacer les trois vieilles et les impôts indirects, soit remplacer ces

impôts plus les transferts. Il y a là un choix politique important à faire.

Dans le premier cas, la TIPP régionalisée représenterait 14% de la TIPP actuelle<sup>1</sup>. Il s'agit là d'un choix minimal. Faut-il aller plus loin, et remplacer également l'impôt sur les cartes grises et les autres impôts régionaux indirects? Le système y gagnerait en simplicité et en lisibilité. Il y perdrait en robustesse. Dépendre d'un seul impôt n'est en effet jamais trop bon. On ne sait jamais de quoi demain sera fait, et il y a danger à mettre tous ses œufs dans le même panier. Si l'on préférerait la simplicité à la robustesse –notre second cas– la TIPP régionalisée représenterait 21% de la TIPP actuelle.

On peut enfin aller plus loin, et remplacer par l'impôt régional sur les carburants une bonne partie des transferts et dotations. Le système actuel de transferts est actuellement d'une complication extrême : compensations au titre de la taxe professionnelle, compensations pour l'élimination de la taxe d'habitation et surtout de l'impôt sur les droits de mutation, péréquations, dotations diverses, etc. L'Etat a en effet au cours des années passées pris l'habitude de supprimer des impôts des collectivités locales (pour plaire au contribuable) sans réduire pour autant les ressources de ces collectivités (pour ne pas leur déplaire). Cela se fait en remplaçant les impôts supprimés par des transferts. Il en résulte une réduction de l'autonomie fiscale de ces collectivités, et un système de transferts incompréhensible et aveugle. Au moins pour les régions, on pourrait profiter de la création d'une TIPP régionale pour aller en sens inverse, et pour remplacer des transferts par l'impôt, augmentant ainsi et l'autonomie fiscale des régions et l'efficacité du système de transfert. Personne en effet ne suggère d'éliminer les transferts. Des transferts sont nécessaires, à coup sûr pour compenser des différences de richesse fiscale entre régions, et probablement pour compenser des différences de « besoins » entre régions. Si la moitié des transferts dont bénéficient les régions étaient ainsi remplacés par la TIPP régionale, le total de celle-ci correspondrait à environ 32% de la TIPP actuellement perçue.

Tous ces chiffres s'entendent à niveau de dépenses donné. Si les responsabilités et par voie de conséquence

---

<sup>1</sup> Ces chiffres sont calculés sur le total TIPP et TVA sur TIPP. Il est déjà bizarre, anormal, et inutilement compliqué qu'un impôt soit assis sur un autre impôt, et il serait encore plus bizarre que la TVA s'applique à un impôt local.

---

les dépenses des régions augmentaient, alors il faudrait évidemment donner aux régions une part plus importante de la TIPP. On serait alors largement au delà du tiers de la TIPP.

### *Les taux d'une TIPP régionale*

Dire que l'Etat donnerait aux régions entre le quart et le tiers de la TIPP n'est qu'une façon de parler. En pratique, l'Etat donnerait aux régions le droit d'asseoir un impôt régional sur les carburants. Chaque région serait libre d'imposer le taux de son choix.

On pourrait bien entendu imaginer aussi un autre système, dans lequel la TIPP reste un impôt national, et dans lequel l'Etat verse aux régions une partie, disons 25%, du produit de cet impôt. Ce versement pourrait se faire au prorata de la consommation de carburants chaque région, ou bien selon des critères de richesse ou de besoins ou d'aménagement du territoire. Mais dans ce cas, la TIPP régionale ne serait pas un impôt régional. Elle serait une subvention, un transfert de l'Etat aux régions. Ce transfert serait déterminé ou calculé à partir de la TIPP, mais il serait payé par l'Etat avec l'ensemble de ses ressources. Les régions n'auraient plus aucune autonomie fiscale. Elles tendraient la main, et la refermeraient sur ce que l'Etat aurait mis dedans. Un tel système est tellement en contradiction avec l'esprit même de la réforme envisagée qu'il est difficile de croire qu'il puisse être introduit.

Un système de liberté des taux –qui définit l'impôt comme un impôt local– est donc probable. Mais cette liberté peut parfaitement être surveillée et encadrée. On pourrait, si l'on visait un prélèvement régional correspondant à 30% du total de l'impôt, prescrire que les régions choisissent librement leur taux à conditions qu'il soit compris entre 25% et 35% des taux nationaux actuels. Concrètement, une région pourrait imposer le supercarburant à un taux compris entre 58,5% et 70,2% du prix hors taxe. Au cours des années, cette fourchette pourrait être élargie.

On retrouve dans le transfert *partiel* aux régions d'un impôt national les difficultés liées à l'actuel partage des quatre vieilles entre les trois niveaux de collectivités locales –difficultés dont on cherchait précisément à sortir. Ce sont maintenant les régions et l'Etat qui mangent dans le même pot de la TIPP. On évite le Charybde de la taxe professionnelle partagée pour

tomber dans le Scylla de la TIPP partagée ! Cela entraîne deux inconvénients principaux.

Le premier concerne la responsabilité des régions et de leurs élus. Pour qu'elle soit clairement engagée, il faudrait que le lien entre impôt payé et décision politique soit fort et entier. Cela ne sera guère le cas. Ce que le contribuable voit, c'est le prix TTC des carburants. Celui-ci dépend de trois variables : le prix hors-taxes (qui fluctue, principalement en fonction du prix du pétrole), le taux de TIPP décidé par l'Etat, le taux de TIPP décidé par la région. La tentation pour les régions de profiter d'une baisse du prix hors-taxes des carburants pour augmenter le taux de la TIPP sera forte, parce que cette augmentation fiscale-ci sera masquée par cette baisse-là. Inversement, si le prix des carburants hors-taxes s'élève, les élus locaux seront parfois rendus responsables même s'ils n'ont pas augmenté leur taux d'imposition.

Le second concerne les objectifs non fiscaux de la TIPP. La TIPP n'est pas seulement utilisée au niveau national pour emplir les caisses de l'Etat. Elle l'est aussi pour peser sur le comportement des utilisateurs de carburants. Elle vise aussi à réduire la consommation de carburants, et dans l'esprit de beaucoup la circulation automobile. En fait, la consommation de carburants n'est pas très sensible au prix. Elle est assez inélastique par rapport au prix. C'est précisément ce qui fait de la TIPP un « bon » impôt du point de vue « fiscal ». Plus un bien est inélastique au prix, et moins son imposition entraîne de distorsions. Il n'est donc pas très facile d'utiliser la TIPP pour orienter la demande de carburants. Cependant, le niveau très élevé de ces droits d'accise (de 154% à 234% selon le type de carburant), plus élevé que pour n'importe quel autre bien, finit par avoir une influence sur la consommation, en particulier à moyen et long terme.

L'Etat utilise actuellement la TIPP pour (i) atténuer les effets des fluctuations du prix du pétrole, (ii) favoriser le gazole au détriment de l'essence, et (iii) favoriser les autres modes au détriment du mode routier. Les impôts sur les carburants, y compris pour le gazole, sont d'ailleurs les plus élevés d'Europe après ceux du Royaume-Uni. Beaucoup voudraient d'ailleurs voir des taux plus élevés encore, et préconisent de rajouter des impôts correspondant aux prétendues externalités des transports, et en particulier une taxe sur le carbone —en faisant comme si les carburants n'étaient pas déjà frappés par des taxes spécifiques. De plus l'Europe se mêle de cette affaire. Elle s'efforce d'harmoniser et de restructurer la



fiscalité des carburants en Europe, même si elle n'a pas beaucoup de pouvoirs à cet effet. La fixation des taux de la TIPP est donc un instrument important de la politique de l'énergie ou des transports de la France. Choisir et faire évoluer des taux qui satisferont simultanément les Verts, Bruxelles, les producteurs, les transporteurs, etc. est une tâche bien difficile. Laisser les régions déterminer une partie de ces taux est évidemment de nature à compliquer cette tâche.

Ces deux inconvénients sont lourds. Ils ne sont peut-être pas dirimants. Pour ce qui est de la lisibilité et de la responsabilité, on peut observer que la régionalisation partielle entraînera des différences de taux dans l'espace. A une date donnée, le taux national sera unique. Le taux régional sera variable. Les différences de taux dans l'espace seront donc imputables aux seules régions. Elles seront connues de la grande majorité des contribuables. Compte tenu du poids des carburants dans les budgets des ménages, et du nombre modeste de régions, on peut faire confiance à la presse et aux médias pour rendre compte des différences interrégionales. Il y aura donc bien un mécanisme de responsabilisation des élus régionaux. Malheureusement, ce mécanisme qui fonctionnera convenablement dans l'espace, fonctionnera mal dans le temps. Le contribuable ne saura pas distinguer dans une variation du prix des carburants ce qui est imputable à la variation du prix hors-taxes, à celle de la fiscalité d'Etat, et à celle de la fiscalité régionale.

On doit voir là un argument supplémentaire en faveur de l'allocation aux régions d'une part assez large de la TIPP . Ce que l'on cherche, c'est à introduire davantage de lisibilité et de responsabilité. On veut que le contribuable régional, payant son essence ou son gazole, sache que c'est le conseil régional qui l'impose. Cela ne peut se faire que si le conseil régional est responsable pour une part suffisamment grande de l'impôt payé.

Pour ce qui est des politiques non-fiscales, on peut faire deux remarques. La première est que les régions aussi peuvent avoir envie d'utiliser une TIPP régionale à des fins non-fiscales. Le transport est en termes budgétaires l'une des principales responsabilités régionales. Si une région préfère imposer plus lourdement encore le transport routier pour subventionner plus généreusement encore le transport ferroviaire, pourquoi ne pas lui en donner la possibilité ? Les contribuables-électeurs de la région approuveront –ou désapprouveront– ce choix aux élections régionales suivantes.

La seconde remarque est que la fiscalité régionale des carburants pourrait être définie comme une fiscalité proportionnelle (plutôt qu'additionnelle) à la fiscalité d'Etat. Au lieu de choisir des taux régionaux pour chacun des types de carburants, les régions se caleraient sur la fiscalité d'Etat et voteraient des « centimes additionnels » à la TIPP perçue sur leur territoire. Un tel système aurait l'avantage de respecter la *structure* fiscale voulue par l'Etat (en ce qui concerne le différentiel essence-gazole, par exemple), et de mieux respecter les *évolutions* voulues par l'Etat.

### *Conclusion*

« Donner la TIPP » aux régions n'est donc pas une idée aussi simple et aussi bonne qu'on le dit parfois. L'assiette de la TIPP n'augmentera pas très vite, et elle augmentera de moins en moins vite. « A terme », la TIPP ne sera pas un bon impôt pour les régions. Comme la TIPP ne sera pas transférée intégralement aux régions —on ne leur donnera guère que le quart ou le tiers de cet impôt, un peu plus si les responsabilités des régions sont augmentées— la TIPP deviendra un impôt partagé. La réforme est introduite pour échapper au très critiquable système des impôts partagés. Elle en crée un nouveau ! De ce fait, elle compliquera la tâche du gouvernement central, qui utilise —et qui doit continuer à utiliser— la TIPP comme un instrument de sa politique de l'énergie et des transports. Enfin, le changement d'assiette est extrêmement défavorable à une région importante, l'Ile de France, qui sera en quelque sorte punie pour être vertueuse en matière de consommation d'énergie.

Il faut mettre ces inconvénients en balance avec les gains attendus en matière de lisibilité, de clarté, de responsabilité. Il n'y a pas de bons impôts locaux. L'impôt sur les carburants, au niveau régional, n'est pas plus mauvais qu'un autre. Si l'on veut donner plus de ressources fiscales propres —et non seulement plus de subventions— aux régions, il faut bien accepter ces inconvénients. On peut aussi corriger certains d'entre eux. Lorsque l'assiette de la TIPP diminuera vraiment, dans quinze ans, il sera bien temps d'imaginer un autre impôt. Des transferts compensant les différences d'assiette par habitant peuvent réduire le choc du changement d'assiette —même si un transfert qui donnerait plus à l'Ile de France qu'aux autres régions serait sans doute politiquement difficile à faire admettre. Enfin, un système de « centimes additionnels », c'est-à-dire une fiscalité régionale proportionnelle à la fiscalité d'Etat, permettrait à l'Etat de mieux continuer à utiliser la TIPP

pour conduire sa politique de l'énergie et des transports, et serait sans doute préférable à une liberté des taux. Le pire de tous les systèmes serait de d'utiliser la TIPP, ou une partie de la TIPP, comme la base de calcul d'une vulgaire subvention, parce qu'un tel système réduirait à néant l'autonomie fiscale de nos régions.

(24.000 caractères)