

2

Les biocarburants : des résultats en progrès, des adaptations nécessaires

PRÉSENTATION

Dans une évaluation publiée en janvier 2012 sur la politique en faveur des biocarburants¹⁸⁷, la Cour a souligné autant les lacunes que les incohérences de cette politique. Elle a émis une série de recommandations portant sur une approche plus réaliste des taux d'incorporation des biocarburants dans les carburants fossiles, la suppression de la défiscalisation fin 2015, une forte incitation à l'incorporation avec le maintien d'une pénalité (la taxe générale sur les activités polluantes) à un niveau suffisamment dissuasif, une plus grande cohérence vis-à-vis des constructeurs automobiles, plus de transparence vis-à-vis du consommateur, ainsi qu'une vigilance accrue dans les débats européens sur la fiscalité de l'énergie.

La Cour a souhaité, quatre ans après, vérifier dans quelle mesure ses constats étaient encore valides et ses recommandations mises en œuvre.

Au terme de son enquête, la Cour constate que l'utilisation de biocarburants reste le principal moyen de remplir l'obligation communautaire d'atteindre 10 % d'énergie renouvelable en 2020 dans les transports.

¹⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport public thématique : La politique d'aide aux biocarburants*. La Documentation française, janvier 2012, 267 p., disponible sur www.ccomptes.fr

Désormais intégralement prise en charge financièrement par l'automobiliste, la mise en œuvre de la politique de soutien aux biocarburants a dû toutefois contourner de nombreuses contradictions pour s'approcher des objectifs affichés d'incorporation (I). Les filières ont été fragilisées par un contexte porteur d'incertitudes accrues à la suite des controverses européennes sur leur bénéfice environnemental, des mouvements des marchés qui subissent la baisse des prix des hydrocarbures et de la concurrence qui s'intensifie. La réussite de cette politique implique, dès lors, d'assurer une meilleure cohérence entre les objectifs nationaux de la politique de l'énergie et les objectifs européens, de faire évoluer certains outils et de renforcer la transparence vis-à-vis des consommateurs (II).

I - Le soutien aux biocarburants : des objectifs multiples, des résultats en progrès, un coût élevé

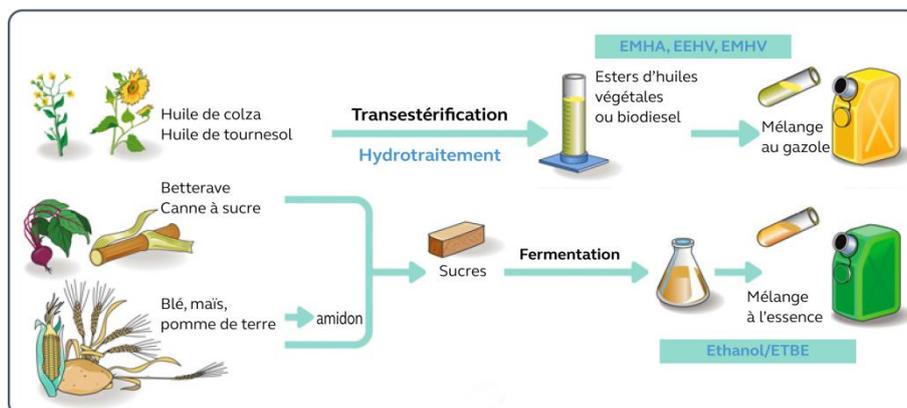
Les biocarburants sont des carburants de substitution obtenus à partir de la biomasse. Utilisés dans les transports, ils sont généralement incorporés dans les carburants d'origine fossile. Aujourd'hui encore, seule la première génération produite exclusivement à partir de cultures vivrières – parfois appelés « agro-carburants » – a atteint un stade industriel. Il s'agit, d'une part, du biodiesel résultant de l'estérification et, plus récemment, de l'hydrotraitement d'huiles végétales (HVO) de colza, de tournesol ou de palme¹⁸⁸ et, d'autre part, de l'éthanol issu de la distillation de sucres provenant du blé, du maïs, de la betterave ou de la canne à sucre. Le biodiesel est destiné à être mélangé au gazole, l'éthanol

¹⁸⁸ Le biodiesel utilisé aujourd'hui en mélange avec le gazole est issu de la transformation chimique des huiles, ces dernières étant à l'état brut incompatibles avec les technologies des moteurs. Les types de biodiesel les plus développés industriellement à l'heure actuelle sont les esters méthyliques, obtenus en faisant réagir l'huile avec du méthanol. Ils ont des propriétés s'approchant de celles du gazole. Ce procédé relativement simple (l'estérification) est concurrencé par un procédé récent, mais plus complexe, qui permet de traiter avec de l'hydrogène les triglycérides contenus dans les huiles végétales. Il produit une huile végétale, dite hydrotraitée (HVO, pour Hydrotreated Vegetable Oil), qui, contrairement aux esters, a des propriétés proches de celles d'un gazole idéal.

est directement mélangé à l'essence ou préalablement incorporé à de l'ETBE¹⁸⁹.

Il existe ainsi en France deux filières principales de production, distinctes mais étroitement liées au monde agricole, et ce d'autant plus que chacune d'elles fournit aussi en grande quantité des coproduits (drèches de blé et de maïs, pulpes de betterave, tourteaux de colza et de tournesol) qui servent à l'alimentation du bétail et constituent un substitut aux protéines végétales fabriquées à partir de soja importé.

Schéma n° 1 : les filières conventionnelles de production de biocarburants



Source : IFP énergies nouvelles

Au plan mondial, la production de ces biocarburants est de l'ordre de 68 à 70 Mtep¹⁹⁰ en 2015, soit l'équivalent de six jours de production de pétrole. Le continent américain représente 74 % de cette production (États-Unis 43,5 %, Brésil 24,2 %) et l'Europe 17 %, dont 3,3 % pour la France et 4 % pour l'Allemagne. La production mondiale est caractérisée

¹⁸⁹ L'ETBE (Éthyl Tertio Butyl Éther) a été introduit comme substitut du plomb pour augmenter l'indice d'octane. Fabriqué à partir d'isobutylène et d'éthanol, il pose moins de difficultés techniques à être incorporé que l'éthanol pur. Il a l'inconvénient de n'être que partiellement renouvelable et d'être comptabilisé pour un volume contenant 47 % d'équivalent de bioéthanol. La base des supercarburants contient 3,3 % en volume d'éthanol provenant de l'ETBE incorporé auquel est rajouté de l'éthanol pur, le tout étant plafonné à 5 % pour les SP95 et SP98 et 10 % pour le SP95-E10.

¹⁹⁰ Mtep : Million de tonnes équivalent pétrole.

par la très forte domination de l'éthanol sur le biodiesel avec une répartition de l'ordre de respectivement 75 % et 25 %.

La production française en 2014 a été de 0,98 Mt de bioéthanol carburant et 1,85 Mt de biodiesel¹⁹¹. Elle stagne depuis cinq ans et mobilise un peu moins de 6 % de la surface agricole utile en incluant les coproduits¹⁹², notamment des aliments pour animaux, dont la production atteint 2,25 Mt environ. Il existe, par ailleurs, une filière non directement agricole issue de graisses animales recyclées et d'huiles alimentaires usagées dont la production est de l'ordre de 100 à 150 000 t.

À l'inverse de la production mondiale, la répartition de la consommation totale de biocarburants, en France comme en Allemagne ou dans les pays du Benelux, est de 80 % en faveur du biodiesel contre 20 % pour l'éthanol. Cela est dû notamment à la très faible pénétration du diesel sur le continent américain, Nord et Sud, et, inversement, à sa prépondérance en Europe.

Des biocarburants dits de deuxième génération sont apparus, qui utilisent la biomasse dans son ensemble, notamment les déchets y compris ceux issus de la forêt : ils sont encore en phase de développement, les applications industrielles et commerciales à grande échelle n'étant pas attendues avant une dizaine d'années. Ils ne fournissent pas de coproduits. Quant aux biocarburants de troisième génération, produits à partir de micro-algues, ils ne sont encore qu'au stade de la recherche en laboratoire.

A - Des objectifs multiples et pas toujours convergents

Destinée à l'origine à compenser pour les agriculteurs les effets du gel des terres issu de la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 1992, la politique de soutien aux biocarburants lancée en 2005 a cherché, au fil du temps, à satisfaire deux autres objectifs : diminuer la facture énergétique, grâce au développement d'une énergie renouvelable qui puisse se substituer aux importations de carburants fossiles et

¹⁹¹ Soit 1,23 Mdl de bioéthanol carburant et 2,1 Mdl de biodiesel, correspondant respectivement à 0,6 Mtep et 1,7 Mtep.

¹⁹² Un coproduit est une matière, intentionnelle et inévitable, créée au cours du même processus de fabrication et en même temps que le produit principal, chacun de ces produits étant apte à être utilisé directement pour un usage particulier.

contribuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre¹⁹³ (GES) dans le cadre du Paquet énergie-climat (PEC) de l'Union européenne (UE).

Au regard de ces objectifs, la politique de soutien aux biocarburants était apparue à la Cour en 2011 :

- modérément efficace au plan agricole : elle a certes réglé à l'époque la question de la jachère, à travers notamment le développement de la culture du colza, et réduit la dépendance de la France et de l'UE vis-à-vis des importations de protéines végétales grâce à la valorisation des coproduits. En revanche, elle n'a eu qu'un effet limité sur le revenu des agriculteurs et son impact sur le prix des matières premières agricoles a donné lieu à d'importantes controverses. Les polémiques sur le changement direct ou indirect d'affectation des sols (CAS) induit par ces cultures sont certes difficiles sinon impossibles à trancher, mais elles ont nui à l'image des biocarburants ;
- limitée quant à l'indépendance énergétique, car si l'on avait voulu qu'il en soit autrement, il aurait fallu consacrer une grande part des terres agricoles (plus de 30 %) à la culture des intrants ;
- difficile à quantifier s'agissant de la réduction des émissions de GES : le coût de la tonne de CO₂ évitée est cinq ou six fois plus élevé que celui fixé par l'UE pour la moyenne des différents secteurs.

B - Des instruments dont la mise en œuvre n'a pas toujours été cohérente

Pour atteindre les objectifs¹⁹⁴ d'incorporation, les pouvoirs publics ont eu recours à quatre instruments mis en place à partir de 2005 dans le

¹⁹³ En théorie, le bilan carbone de la combustion des biocarburants est nul, car le carbone émis provient de celui capturé dans l'air par la plante lors de sa croissance. En pratique, l'analyse du cycle de vie montre que les engrais et les procédés de cultures et de fabrication peuvent utiliser beaucoup d'énergie, ces phases émettrices de CO₂ réduisant d'autant l'avantage des biocarburants.

¹⁹⁴ Objectifs dont il convient de signaler qu'ils n'ont pas été assortis de cibles quantitatives telles que nombre d'hectares à cultiver en plantes destinées aux biocarburants ou nombre de tonnes d'hydrocarbures non importées ou bien encore tonnes de GES non émises.

cadre d'un plan d'ensemble destiné à stimuler la production et la consommation de biocarburants :

- soutien à la production à travers une défiscalisation partielle et dégressive dans le temps *via* une réduction de la TICPE¹⁹⁵ ;
- maîtrise des capacités productives par l'attribution d'agrément accordés aux unités de production éligibles à la défiscalisation, ces agréments prenant fin en 2015 ;
- incitation à la consommation par la fixation d'objectifs d'incorporation de biocarburants dans les différentes catégories de carburants fossile (essence et gazole) ;
- sanction du non-respect des objectifs d'incorporation par un fort prélèvement sous forme d'une taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

La mise en œuvre de ces outils a rencontré des difficultés, auxquelles il a été répondu par des solutions parfois artificielles.

1 - Une contradiction entre taux d'incorporation et normes de qualité des carburants

Insérée dans un cadre européen composé pour l'essentiel de deux directives, l'une concernant la cible à atteindre, à échéance de 2020, de 10 % d'énergie renouvelable dans la consommation totale d'énergie dans les transports, l'autre définissant la qualité des carburants, la politique française repose aujourd'hui sur des objectifs d'incorporation fixés, en pouvoir calorifique inférieur (PCI), à 7 % pour l'éthanol mélangé à l'essence et 7,7 % pour le biodiesel mélangé au gazole.

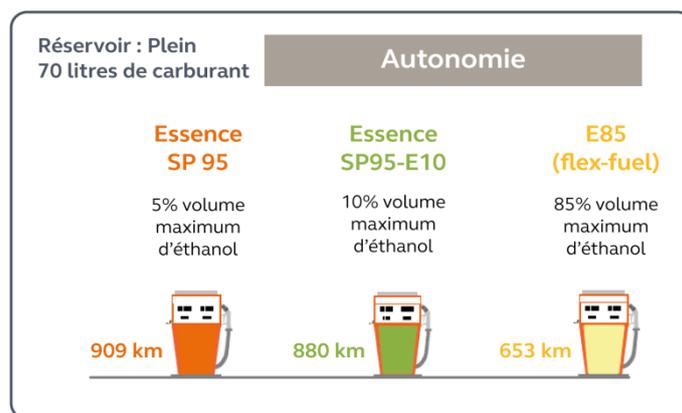
¹⁹⁵ TICPE : taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques.

Objectifs d'incorporation des biocarburants en « pouvoir calorifique inférieur » (PCI) et en volume

Pour un même volume consommé, les biocarburants ne permettent pas de se déplacer aussi loin que les carburants fossiles. Leur taux d'incorporation est, par ailleurs, limité par les normes européennes de qualité des carburants, liées à leur acceptabilité technique par les moteurs.

Les obligations d'incorporation des biocarburants sont définies en pourcentage de pouvoir calorifique inférieur (PCI) qui est l'énergie thermique libérée par la combustion d'un litre de carburant. Or le PCI des biocarburants est inférieur à celui des hydrocarbures fossiles dans lesquels ils sont incorporés : de 34 % pour l'éthanol par rapport à l'essence et de 8 % pour le biodiesel par rapport au gazole. Ainsi, 1 000 litres d'éthanol ont le même pouvoir calorifique que 657 litres d'essence.

En conséquence, à plein de carburant identique, l'autonomie d'un véhicule diminue quand le pourcentage d'incorporation de biocarburants augmente, comme le montre le schéma ci-après pour l'essence.



Le carburant E85, qui contient au maximum 85 % en volume d'éthanol, est encore confidentiel avec 1 % des volumes de vente d'essence. Il bénéficie d'un net avantage fiscal : sa TICPE, de 12,6 c€ par litre en 2015, est inférieure de près de 50 c€ à celle appliquée au super. Aussi, en dépit d'une autonomie réduite et d'une grande variabilité de son prix de vente à la pompe, le coût au kilomètre de l'E85 reste, en moyenne, inférieur de 30 % à celui du SP95. En revanche, l'utilisation du SP95-E10

est, en moyenne, plus onéreuse au kilomètre que celle du SP95, de l'ordre de 1 %, comme la Cour a pu le calculer à partir d'exemples¹⁹⁶ de stations-service commercialisant tous ces types de carburant.

S'agissant de l'incorporation de biocarburant exprimée en volume, son pourcentage, d'autant plus élevé que le PCI des biocarburants, est faible : par exemple, 7 % d'incorporation en PCI correspondent respectivement à 7,6 % en volume pour les esters dans le gazole et 10,6 % pour l'éthanol dans l'essence.

Ces pourcentages en volume dépassent les plafonds d'incorporation imposés par les normes européennes sur la qualité des carburants fixés à 7 % pour le gazole banalisé (dit B7) et 10 % en volume pour l'éthanol dans l'essence (SP95-E10).

De plus, à la suite de récentes controverses sur le bénéfice des biocarburants du point de vue de l'environnement, un nouveau plafond d'incorporation de 7 % (PCI) a été imposé aux biocarburants de première génération. Ce nouveau plafond rend encore plus difficile le respect des engagements européens de 10 % en PCI d'énergie renouvelable dans les transports en 2020. En effet, la différence entre cet objectif de 10 % et le nouveau plafond de 7 % ne peut être satisfaite ni par une production de biocarburants issus de matières premières alimentaires, ni par de l'éthanol ou des esters issus de déchets ou de résidus.

Le tableau ci-dessous résume les objectifs d'incorporation et de critères de qualité des deux principaux biocarburants de première génération.

	Objectif national incorporation	Nouvelle Directive EnR 2015	Objectif national en équivalent volume	Directive et normes UE qualité (hors B30 / E85)	Règlement national de qualité, depuis 01/01/2015 (hors B30)
Biodiesel (Esters d'huiles végétales)	7,7% en PCI	inférieur à 7 % PCI	8% en volume	inférieur à 7% en volume	inférieur à 8 % en volume
Ethanol (betterave, canne à sucre, blé, maïs...)	7% en PCI	inférieur à 7 % PCI	10,6% en volume	inférieur à 10% en volume	

¹⁹⁶ À partir des données du 21 octobre 2015 du site <http://www.prix-carburants.gouv.fr/>

Par ailleurs, d'ici 2020, les véhicules fonctionnant à l'électricité renouvelable ne pourront pas contribuer de façon significative à l'atteinte de l'objectif de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports fixé par le PEC. Il faudra, dans ces conditions, soit autoriser des taux d'incorporation plus élevés qu'actuellement, soit accélérer le recours à des biocarburants de nouvelle génération, à la fois issus de la partie non comestible des plantes, d'algues ou de déchets, et incorporables sans trop de limite physique.

La Cour avait déjà souligné, en 2011, les incohérences et insuffisances des instruments mis en place.

L'objectif d'incorporation initial fixé au minimum à 7 % en PCI d'ici 2010 était, dès l'origine, contradictoire avec les maxima des normes de qualité, tant pour l'essence (10 % au maximum en volume) que pour le gazole (7 % en volume)¹⁹⁷. L'objectif exprimé en PCI était jugé d'autant plus irréaliste que le gouvernement français affichait l'objectif de 10 % d'incorporation en PCI dès 2015, soit cinq ans avant la date prévue par le Paquet énergie-climat. Or, un tel effort représentait, par exemple, une incorporation de 15 % en volume pour l'éthanol, très au-delà du plafond admis par la norme européenne de qualité. De fait, l'objectif n'a pas été atteint, puisque l'incorporation en PCI ne dépassait pas, en 2010, 5,5 % pour l'éthanol et 6,4 % pour le biodiesel.

2 - Des risques de surcapacités

L'éthanol est en principe un produit agricole bénéficiant d'une protection au titre de la politique agricole commune (PAC), mais il suffit qu'il soit mélangé pour devenir un produit chimique beaucoup moins protégé. Le biodiesel est une huile végétale sans protection de la PAC, qui ne peut être soumise qu'à des normes techniques plus strictes dans l'UE qu'ailleurs. En conséquence, les importations de biocarburants représentaient en 2010 près de la moitié de l'approvisionnement du marché communautaire et fragilisaient d'autant plus les unités de production françaises que celles-ci étaient récentes et donc non amorties.

¹⁹⁷ Pour l'essence, 7 % en PCI représentent 10,6 % en volume. Pour le diesel, 7,35 % en PCI représentent 8 % en volume. Il était donc absolument impossible de satisfaire à la fois les objectifs d'incorporation et les normes de qualité.

En outre, la capacité de production française s'est révélée supérieure aux besoins, du fait du trop grand nombre d'agréments accordés, aboutissant à des surcapacités annonciatrices de restructurations futures. En conséquence, la Cour recommandait de réduire progressivement la défiscalisation de la TICPE pour y mettre fin en 2015.

3 - Le caractère excessivement pénalisant de la taxe générale sur les activités polluantes

Payée par le distributeur, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a pour objet de sanctionner le non-respect des cibles d'incorporation. Son taux est égal à la différence entre le taux d'incorporation cible et celui réalisé. Elle s'applique à une assiette qui est la totalité du chiffre d'affaires réalisés par le distributeur, TICPE incluse.

Par construction, elle constitue une sanction très forte en cas de non-respect des cibles d'incorporation¹⁹⁸. Elle avait initialement, en l'absence de concurrence, donné aux producteurs de biocarburants, notamment de biodiesel, un pouvoir de négociation important sur les distributeurs qui ont répercuté sur le consommateur l'avantage qu'ils étaient obligés de concéder aux producteurs. La Cour recommandait, néanmoins, le maintien de la TGAP à un niveau suffisamment dissuasif pour que les cibles d'incorporation aient une chance d'être atteintes.

C - Des résultats en progrès, un recours à des palliatifs

La filière biodiesel a, contrairement à celle du bioéthanol, atteint la cible de 7 % en PCI dès 2013, grâce notamment à des palliatifs.

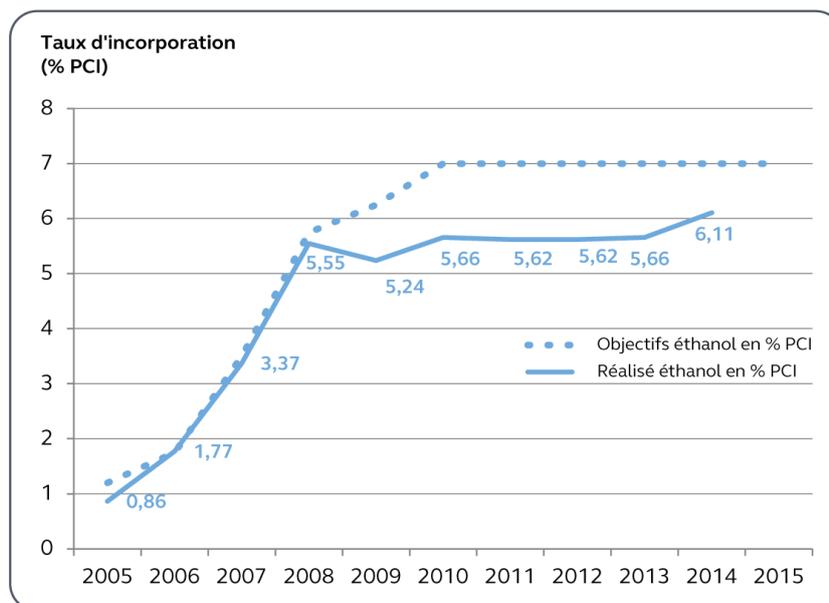
¹⁹⁸ L'effet incitatif s'apprécie en comparant les deux solutions qui s'offrent au distributeur de carburant : d'un côté, incorporer 1 hl de biodiesel, de l'autre, acheter 0,918 hl de gazole auquel il faut ajouter la TGAP. La différence entre les deux options (55 €/hl avec les cours de mars 2015) est donc très largement en faveur de l'achat de biocarburants. Le calcul équivalent pour un hectolitre d'éthanol non incorporé donne une différence du même ordre de grandeur, à savoir de 47 € (au cours de mai 2015).

1 - Des résultats en progrès

La cible de 7,7 % définie à partir de 2014 pour le biodiesel a été atteinte d'autant plus facilement que les pouvoirs publics français ont autorisé, à compter du 1^{er} janvier 2015, le passage de 7 % à 8 % du taux d'incorporation en volume des esters dans le gazole. Les cibles ainsi définies permettent de sécuriser à peu près les investissements déjà réalisés et pour la plupart déjà amortis.

En revanche, l'objectif de 7 % de bioéthanol n'est pas atteint, ainsi qu'il ressort du graphique n° 1.

Graphique n° 1 : objectif et réalisation d'incorporation du bioéthanol (en PCI)



Source : Cour des comptes d'après les données de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI)

L'atteinte des objectifs dépend, pour l'essentiel, de la composition du parc automobile et du comportement des distributeurs et des automobilistes. En effet, la pénétration des biocarburants peut être freinée par un parc automobile ancien, la prudence de la grande distribution, voire les réticences des automobilistes.

En dehors de l'E85, deux carburants contenant de l'éthanol sont proposés à la vente : le SP95 et le SP95-E10. Le premier contient jusqu'à 7,4 % d'éthanol en volume et ne permet donc pas d'atteindre l'objectif d'incorporation en PCI (7 %). Le second, contenant jusqu'à 10 % d'éthanol en volume soit 6,6 % en PCI, est aussi en dessous de l'objectif et il n'est présent que dans 55 % seulement des 9 000 stations-service les plus importantes.

Cette faible proportion résulte de la prudence de la grande distribution qui, jusqu'en 2011 inclus, a craint de perdre la clientèle des véhicules non compatibles avec ce carburant, soit 40 % du parc essence de l'époque.

Le basculement de ces grands réseaux en faveur du SP95-E10 s'est réalisé en 2012 et 2013, mais les comportements des automobilistes font que les ventes de SP95-E10 se limitent encore à 40 % du total de l'essence, à égalité avec le SP95. Or, en 2015, le parc automobile essence a été suffisamment renouvelé pour que 90 % des voitures essence qui roulent actuellement puissent se fournir en SP95-E10, alors que 30 % seulement le font.

Ces conditions sont loin d'être remplies et l'objectif de 7 % en PCI dans la filière essence paraît difficile à atteindre, du moins à court et moyen terme.

2 - Des palliatifs parfois artificiels

Même si la seule essence distribuée était le SP95-E10, l'objectif de 7 % d'incorporation d'éthanol en PCI ne pourrait pas être atteint. En effet, cet objectif de 7 % correspond à 10,6 % d'incorporation en volume, et le SP95-E10 contient un maximum de 10 % en volume d'éthanol. Le problème de non-cohérence entre objectif de taux d'incorporation et normes européennes de qualité s'applique aussi au B7. Dès lors, plusieurs solutions ont été mises en œuvre, parfois de manière artificielle, pour surmonter cette difficulté.

a) Le recours à des carburants à fort taux d'incorporation : B30 et E85

Un premier moyen était de développer et de distribuer des carburants plus riches en biocarburants, dans la limite, bien entendu, de

ce que peuvent accepter les moteurs¹⁹⁹. Cela a été fait pour le biodiesel avec le B30 qui contient 30 % de volume de biodiesel et qui est réservé aux flottes dites « captives » : compagnies d'autocars, services d'autobus de certaines villes.

Pour l'éthanol en revanche, dès que l'on dépasse un certain pourcentage d'incorporation, il faut des modifications aussi bien dans le circuit de distribution des carburants que dans les moteurs²⁰⁰. Or la distribution du E85, qui contient jusqu'à 85 % de volume d'éthanol, non seulement n'a pas été encouragée, mais a même été pénalisée, puisque les véhicules à carburant modulable (VCM) ou « flex fuel » ont été affectés d'un malus environnemental. Une telle mesure allait à l'évidence à l'opposé de l'atteinte de l'objectif de 7 % d'incorporation.

Encore à peine distribué en 2009, le carburant E85 a cependant gagné en notoriété, mais sa part de marché ne dépasse toujours pas 1 % en 2014. Aller au-delà nécessiterait de satisfaire deux conditions :

- l'existence d'une gamme de modèles de véhicules VCM. La position des constructeurs français ne va pas dans le sens du développement de ces modèles, alors que les constructeurs étrangers sont plus présents sur ce type de motorisation ;
- l'homologation et la promotion commerciale de boîtiers adaptables (« kits ») sur les injecteurs des moteurs classiques pour leur permettre de fonctionner avec tout type de carburant, y compris le E85. L'homologation serait en cours et devrait être achevée au printemps 2016 avec mise sur le marché des produits trois mois plus tard. La promotion du produit repose sur son coût, de l'ordre de 600 € par véhicule, installation comprise, et sur son amortissement rapide, estimé à 9/18 mois selon les modèles. La question de l'assurance contre un éventuel défaut de ces boîtiers reste cependant à résoudre²⁰¹.

¹⁹⁹ La directive de qualité des carburants ne s'applique pas aux véhicules utilisant le B30 ou le E85.

²⁰⁰ L'éthanol est de l'alcool pur, extrêmement abrasif pour toute canalisation.

²⁰¹ Ce point renvoie à la question plus générale de la crainte qu'ont toujours eue les constructeurs automobiles de se trouver pris dans des contentieux avec leurs clients pour des problèmes liés aux carburants.

b) Le recours au double comptage des déchets et résidus

À la suite de la « crise de la vache folle », la nécessité de valoriser certains déchets, tels que les graisses animales issues de l'équarrissage ou bien les huiles alimentaires usagées provenant des établissements de restauration rapide, s'est imposée. Pour y contribuer, il a été introduit en 2010 une règle de double comptage²⁰² des graisses animales et des huiles alimentaires usagées, lorsque, après traitement, elles étaient mélangées aux carburants fossiles. Prise sans étude d'impact préalable ni définition précise des huiles usagées, cette décision a fortement déstabilisé la filière biodiesel au moment précis où la concurrence des produits importés se faisait le plus sentir et donnait lieu à des fraudes massives.

Pour la filière éthanol, une règle identique a été mise en place pour les marcs de raisin et lies de vin, avec un plafonnement à 0,25 % en PCI.

c) La prise en compte du gazole non routier

La directive européenne ne s'applique en principe qu'au carburant routier. Toutefois, ce texte permet, afin de faciliter l'atteinte des objectifs d'incorporation, d'ajouter le biodiesel incorporé dans le calcul du taux d'incorporation du gazole non routier (GNR)²⁰³. Reprise dans le calcul de la TGAP, cette règle permet à un distributeur qui commercialise 10 % de son gazole en GNR d'alléger artificiellement d'environ 0,7 % sa contrainte d'incorporation de biodiesel.

D - Un coût élevé pour le consommateur

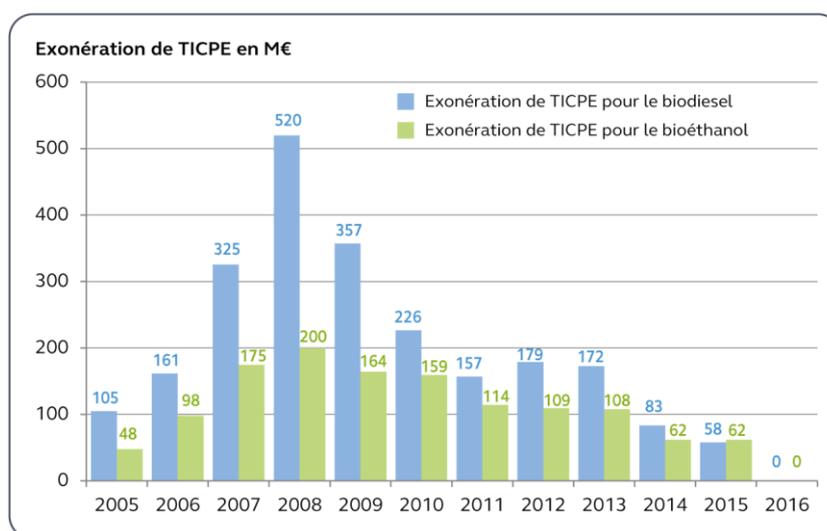
Les biocarburants ayant un moindre PCI que les carburants fossiles, l'automobiliste parcourt moins de kilomètres pour un même volume de carburant. C'est donc lui qui paie cette politique à travers, entre autres, une surconsommation de carburant. Les données disponibles montrent, en effet, que le coût pour l'État de l'exonération partielle de

²⁰² Autrement dit, 1 % d'huile provenant de ces produits compte pour 2 % dans le taux d'incorporation.

²⁰³ Carburant utilisé par les engins agricoles, de chantier et les bateaux de plaisance et de navigation intérieure et qui incorpore aussi des biocarburants.

TICPE est en grande partie compensé par le produit des taxes prélevées sur les volumes additionnels consommés.

Graphique n° 2 : montant des exonérations de TICPE



Source : Cour des comptes d'après les données de la DGDDI (prévisionnelles pour 2015)

Après avoir atteint un pic en 2008, le coût pour l'État de cette dépense fiscale a continûment décliné depuis. De 280 M€ en 2013, la défiscalisation est passée à 145 M€ en 2014 (83 M€ et 62 M€ respectivement pour le biodiesel et l'éthanol), et ne devrait pas excéder 120 M€ en 2015, dernière année d'application.

Le cumul des exonérations de TICPE entre 2005 et 2014 a atteint un total de 3,6 Md€, dont 2,3 Md€ pour la filière biodiesel et 1,3 Md€ pour celle de l'éthanol. La TICPE étant assise sur le volume des ventes de carburant, elle finit par être plus élevée par kilomètre parcouru pour un carburant contenant des biocarburants que pour les carburants fossiles. Les rentrées supplémentaires résultant de la surconsommation sont estimées par la Cour à 2,2 Md€ (1,0 Md€ pour l'essence, 1,2 Md€ pour le gazole), réduisant le coût net cumulé de l'aide à la production à 1,4 Md€.

Si l'on ajoute le fait que la TGAP, sur cette même période 2005-2014, a rapporté 0,9 Md€ en taxes supplémentaires, provenant presque intégralement de l'éthanol, le coût net pour l'État de l'aide fiscale aux biocarburants n'a en définitive pas dépassé 0,5 Md€ en cumul sur ces dix années.

En contrepartie, le surcoût pour les consommateurs est estimé, en moyenne sur les dix dernières années, à environ 2,6 centimes d'euros par litre d'essence et à 1,5 centime d'euros par litre de gazole à la pompe.

Tableau n° 1 : estimation du surcoût du litre de carburant pour le consommateur (moyenne 2005-2014)

<i>En c€/litre</i>	Essence SP95-E10	Gazole
<i>Excès de taxe payée (TICPE+TVA) due à la surconsommation</i>	0,9	0,3
<i>TGAP</i>	0,8	0,0
<i>Surcoût HT de la matière première par litre de carburant consommé²⁰⁴</i>	0,9	1,2
Total	2,6	1,5

Source : Cour des comptes d'après les données de la DGDDI

L'exonération partielle de TICPE sur les biocarburants étant supprimée à compter de 2016, la seule surconsommation de gazole rapportera annuellement 120 M€ à l'État. En revanche, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 a réduit de 2 centimes d'euros la TICPE pour le SP95-E10. Cette mesure fait disparaître la recette supplémentaire pour l'État correspondant à la surconsommation de ce carburant et, en grande partie, son surcoût pour le consommateur.

²⁰⁴ Le surcoût est obtenu à partir des cotations de mai 2015 : 0,657 €/l pour le SP95 et 0,624 €/l pour l'éthanol. Ces chiffres variant au cours du temps, ce surcoût peut varier dans une plage de $\pm 0,2$ c€/l. Pour le gazole, la prime du biodiesel par rapport au gazole est prise ici à 120 € la tonne, une variation de 50€/t entraînant une variation de 0,3 c€/l pour le surcoût.

II - Un contexte qui appelle des adaptations

A - Un contexte incertain

1 - L'instabilité des règles communautaires et une moindre ambition européenne

La controverse sur le changement d'affectation des sols a contribué à déstabiliser les règles d'incorporation. Les biocarburants ont été, à partir de 2008, au cœur d'une polémique concernant leur impact sur le prix des denrées agricoles, leur fabrication entrant en concurrence avec l'utilisation alimentaire, en France comme dans les pays en développement. Les nombreuses études sur le sujet n'ont pas débouché sur des conclusions bien nettes et la controverse reste ouverte.

Elle a conduit la Commission européenne à proposer en 2012 un nouvel objectif d'incorporation de 5 % en PCI, en retrait sur le précédent. Après trois ans de négociations, les objectifs européens ont été définitivement fixés en avril 2015 à 7 % et 7,7 % respectivement pour l'essence et le gazole. L'écart avec l'objectif final de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020 devra être comblé progressivement par des biocarburants qui n'entrent pas en concurrence avec les productions alimentaires ou par d'autres types de motorisations, électriques par exemple. En raison de l'instabilité des objectifs communautaires au cours des trois dernières années, les industries automobile et pétrolière ont été privées de visibilité pour déterminer leurs choix technologiques.

Les perspectives 2030 dans le cadre de l'UE ne sont pas, par ailleurs, de nature à rassurer les professionnels.

Les objectifs d'incorporation fixés par la directive européenne prennent fin en 2020 et il n'est, aujourd'hui, pas envisagé de dispositifs de soutien au-delà de cette date. Chaque État membre de l'UE les détermine donc déjà plus ou moins en fonction de ses priorités. C'est ainsi que l'Allemagne a prévu de passer à un unique objectif de réduction de GES, sans obligation d'incorporation de biocarburants.

Par ailleurs, dans le cadre de la préparation du Paquet énergie-climat à horizon 2030, l'objectif de l'Union européenne est de réduire de 40 % les émissions de GES par rapport à 1990 et de produire 27 %

d'énergie à partir de sources renouvelables, sans objectif spécifique pour les transports.

En France, les professionnels des biocarburants estiment qu'il est, néanmoins, important de définir au niveau communautaire un objectif de part d'énergie renouvelable dans les transports identique à celui inscrit dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, c'est-à-dire 15 % à l'horizon 2030, et d'assurer une continuité claire entre les soutiens à la première et deuxième génération de biocarburants.

2 - Un marché moins porteur

a) Une consommation de carburants et des prix en baisse

Le marché des biocarburants subit la crise économique et la réduction de la demande en transport et donc en carburants. Il plafonne donc aujourd'hui à 50 Mdl environ et aucune reprise ne se dessine. Il reste dominé à plus de 80 % par le diesel, l'essence n'ayant qu'une part résiduelle et décroissante depuis 10 ans. Cette asymétrie entre les deux carburants étant renforcée par l'aspect technique du moindre pouvoir énergétique de l'éthanol par rapport au biodiesel, la filière éthanol a plus de mal à atteindre les cibles d'incorporation. Sa distribution est donc plus pénalisée par la TGAP et, son marché étant plus étroit, cette filière peine davantage à trouver son équilibre économique et financier.

Il est probable qu'un certain rééquilibrage intervienne entre les deux filières, ainsi qu'en témoigne la remontée des ventes de voitures neuves à essence²⁰⁵, mais ce phénomène sera lent et n'aura que peu d'incidence à moyen terme sur le marché des carburants dans leur ensemble.

La baisse des prix du pétrole affecte, par ailleurs, fortement le résultat de la filière biodiesel compte tenu du mode d'établissement de son prix par contrat annuel entre le producteur et le distributeur. Au cours

²⁰⁵ Remontée significative puisque la part des voitures diesel neuves n'est plus que de 58,5 % des ventes contre 75 % il y a cinq ans et une moyenne européenne de 52 %. La part des véhicules diesel du parc des voitures particulières a toutefois continué de croître, de 62,1 % au 1^{er} janvier 2014 à 62,4 % au 1^{er} janvier 2015. De même, la motorisation diesel des véhicules utilitaires a crû de 94,3 % au 1^{er} janvier 2014 à 95,0 % au 1^{er} janvier 2015 (données du comité des constructeurs français d'automobiles).

du second semestre 2014 en effet, l'écart entre le cours du gazole fossile et celui des huiles végétales entrant dans la fabrication du biodiesel a baissé de plus de 170 €/m³. Il en est résulté un effondrement de la marge des fabricants de biodiesel. Le résultat d'exploitation de la filière a plongé en 2015, ce qui a conduit son organisation professionnelle à demander le relèvement de la défiscalisation au titre de la TICPE.

La sensibilité de la filière éthanol aux fluctuations du prix du pétrole est moindre. Pendant une partie de l'année 2014, le prix de l'éthanol a été, de façon exceptionnelle, inférieur à celui de l'essence. Il s'agissait d'une situation très favorable pour l'incorporation d'éthanol dont le prix devenait compétitif par rapport à celui de l'essence.

b) Un marché plus concurrentiel

L'apparition de l'huile végétale hydrogénée (HVO) à l'échelle industrielle est un fait nouveau qui date de 2011/2012. Elle est concomitante avec la montée en puissance des importations d'huile de palme en provenance des pays tropicaux et a introduit un déséquilibre nouveau et important dans la filière biodiesel, dans la mesure où cette matière première est, la plus grande partie de l'année, nettement moins coûteuse que l'huile de colza. Le biocarburant qui en est issu est totalement assimilable au gazole et incorporable sans limite, contrairement aux esters de matière grasse. C'est pourquoi le groupe Total a le projet d'augmenter sa production annuelle d'HVO de 20 000 à 500 000 tonnes, en reconvertissant une unité de production de la raffinerie de La Mède près de Marseille.

De plus, l'arrivée de ce nouveau produit industriel, concurrent des biodiesels à base d'esters de la filière agro-industrielle, se situe dans un contexte où la pression des importations risque de se renforcer à nouveau. L'UE avait en effet pallié, en 2013, l'inefficacité de la protection aux frontières pour les deux filières de biocarburants par la mise en place de droits antidumping sur le biodiesel et l'éthanol, suffisamment élevés pour permettre une certaine reconquête du marché intérieur. Mais ces mesures sont d'une durée limitée à cinq ans et elles sont, de surcroît, vivement contestées. Leur pérennité est donc loin d'être assurée.

3 - Une moindre priorité pour les constructeurs automobiles

La mise au point d'un moteur adapté à un type de carburant différent du carburant fossile classique suppose une stabilité des objectifs et des incitations. La Cour avait ainsi recommandé que les motoristes ne soient pas tributaires des changements de mode qui affectent les propulsions alternatives et que les règles concernant ces dernières gardent une stabilité d'au moins cinq ans. Or les règles n'ont jamais été assez stables pour permettre aux constructeurs de réaliser des séries industrielles dans les nouvelles propulsions. Par conséquent, les seuls biocarburants mis sur le marché ont été ceux ne nécessitant aucun ou très peu de changement dans le réglage des moteurs existants, donc ceux incorporant de faibles proportions de biocarburants.

Les biocarburants font, de surcroît, moins partie des priorités stratégiques des constructeurs automobiles français, quel que soit le carburant. En effet, la contrainte principale est désormais pour eux la réduction progressive des émissions de CO₂ (contrainte réglementaire dite Euro 6 limitant les émissions des moteurs à 95 gCO₂/km en 2020), d'autant plus que, depuis 2008, les règles européennes ne combinent plus les réductions d'émissions des moteurs et celles des carburants. Pour mettre en œuvre la réduction de ces émissions, ils ont choisi de porter d'abord leurs efforts sur la diminution de la consommation (par réduction de poids et amélioration de l'efficacité énergétique des moteurs, « *downsizing*²⁰⁶ »), et sur la voiture électrique, plutôt que de développer des motorisations spécifiques aux fortes teneurs en biocarburants.

Les objectifs et les instruments de la politique de soutien aux biocarburants ont été initialement définis dans un environnement qui a profondément évolué. Le recours aux biocarburants, toujours nécessaire pour atteindre 10 % d'énergie renouvelable dans le secteur des transports, suppose d'adapter les objectifs et les outils de cette politique.

²⁰⁶ Le *downsizing* désigne un ensemble de procédés visant à réduire la cylindrée d'un moteur, sans dégrader la puissance.

B - Une nécessaire adaptation des objectifs et des outils

1 - Faire évoluer certains des instruments de soutien pour favoriser le respect des obligations communautaires

Conformément à la recommandation de la Cour, la TGAP a vocation à devenir l'instrument de droit commun de la politique en faveur des biocarburants de première génération. Le maintien d'un niveau de taxe élevé d'aujourd'hui est certes fortement incitatif, mais risque de créer une forme permanente de taxation, notamment pour la filière éthanol. La baisse du prix du brut peut être l'occasion d'une réflexion sur le niveau pertinent de la TGAP pour l'éthanol : actuellement, la pénalité variant, suivant le cours du pétrole, de 0,45 à 0,65 € par litre manquant d'éthanol, la Cour estime qu'une réduction de cette fourchette par rapport au niveau actuel préviendrait ce risque tout en conservant le caractère incitatif de la TGAP.

Trois autres évolutions permettraient de clarifier les conditions dans lesquelles les objectifs d'incorporation peuvent être atteints, tout en favorisant le respect des obligations communautaires de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020 :

- inclure le gazole non routier (GNR) dans l'assiette de la TGAP, ce qui représente un potentiel supplémentaire de 0,4 Mt de biodiesel ;
- supprimer dans le calcul de la TGAP le double comptage des biocarburants obtenus à partir de déchets animaux, d'huiles usagées ou de lies de vin et marcs de raisin. Outre que les fraudes dans leur utilisation sont très aisées, ces matières premières n'ont pas d'impact significatif sur les émissions de gaz carbonique. En revanche, il pourrait être appliqué, le moment venu, aux carburants de nouvelle génération qui ont un impact significatif et prouvé sur les émissions de CO₂ ;
- harmoniser, à recettes constantes, le régime de déductibilité de la TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence²⁰⁷. En élargissant le marché du SP95-E10, cette mesure permettrait à la filière éthanol de se rapprocher de l'objectif de 7 % d'incorporation en PCI.

²⁰⁷ Seuls les premiers bénéficient de cette déductibilité.

2 - Assurer la cohérence entre objectifs européens et nationaux à l'horizon 2030

La loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte dispose que la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) fixe un objectif d'incorporation de biocarburants de nouvelle génération dans la consommation finale d'énergie du secteur des transports. Il convient de s'assurer qu'il n'y ait pas d'incohérences entre la PPE qui va être élaborée et les futures directives européennes en préparation pour l'horizon 2030.

3 - Renforcer les exigences de transparence vis-à-vis du consommateur

L'information des consommateurs mériterait d'être plus claire sur les objectifs de la politique en faveur des biocarburants²⁰⁸ et plus transparente quant à ses coûts et ses résultats.

En effet, la décision a été prise de passer à partir du 1^{er} janvier 2015 d'un maximum d'incorporation d'esters de 7 % à 8 % en volume dans le gazole banalisé, ceci afin d'élargir les débouchés des esters de colza²⁰⁹ face à la menace du HVO à base d'huile de palme. Cette décision de passer du B7 au B8 a surpris les distributeurs et provoqué une certaine perplexité chez les constructeurs, notamment du point de vue de ses conséquences en termes de garantie du véhicule²¹⁰. Quant aux

²⁰⁸ Soutien à l'agriculture, indépendance énergétique ou défense de l'environnement.

²⁰⁹ La TGAP pousse actuellement à incorporer 7,7 % en PCI de biodiesel : 7 % d'esters végétaux (7,6 % en volume) et 0,35 % de PCI (0,38 % en volume) d'esters produits à partir des résidus et déchets et comptant double, soit au total pratiquement 8 % en volume, ce qui est dorénavant permis (en France uniquement) par le gazole banalisé (B8). Le HVO n'a pas l'obligation d'observer ce plafond de qualité et peut donc être incorporé en volume au-delà des limites de 7 % du B7 ou de 8 % du B8.

²¹⁰ Il existerait un risque juridique que ce carburant soit non conforme à la norme européenne EN590, qui garantit aux utilisateurs de gazole les mêmes spécifications dans l'ensemble des pays de l'Union européenne. Les consommateurs, qui ne savent pas que ce carburant est potentiellement non accepté par des constructeurs étrangers, pourraient se voir refuser l'application de la garantie en cas de défaillance du moteur à cause de ce carburant. Les producteurs d'esters font remarquer qu'aucun incident n'a été répertorié depuis l'introduction du B8, mais les pétroliers indiquent aussi que les objectifs de réduction de polluants et de CO₂ conduisent les constructeurs à développer et mettre en œuvre de nouvelles technologies de pointe qui, pour certaines, ne peuvent admettre des teneurs en esters supérieures à 7 % en volume.

consommateurs, ils ne sont pas véritablement informés et la plupart d'entre eux achètent du B8, alors qu'ils croient acheter du B7.

De façon générale, il serait souhaitable que soit donnée à la pompe une information plus complète aux consommateurs, aussi bien sur le bilan carbone des carburants que sur leur prix rapporté à leur contenu en énergie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Sans revenir sur la pertinence de la politique d'aide aux biocarburants qu'elle avait évaluée en 2012, la Cour conclut qu'elle reste le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020.

Le soutien aux biocarburants ne représente plus aujourd'hui une charge financière pour l'État. Il est payé exclusivement par l'automobiliste. Le seul instrument incitatif à l'incorporation de biocarburants est, désormais, la pénalité élevée de la taxe générale des activités polluantes (TGAP).

Toutefois, le contexte dans lequel se situe cette politique a fortement évolué depuis 2012 :

- *au niveau européen, avec la controverse récente sur les bénéfices réels des biocarburants pour l'environnement qui a conduit à un plafonnement de l'incorporation des biocarburants de première génération issus des filières agricoles et à une incertitude sur la politique qui sera suivie au-delà de 2020 ;*
- *en France, avec le début d'un rééquilibrage entre le gazole et l'essence et la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte de 2015 qui donne des objectifs explicites de recours aux énergies nouvelles pour les transports ;*
- *dans le domaine technologique, avec un risque potentiel de déséquilibre de la filière agricole du biodiesel avec l'introduction à échelle industrielle de l'hydrotraitement.*

Au cours des années récentes, des progrès indéniables ont été réalisés en vue de respecter les objectifs d'incorporation de biocarburants. La filière du biodiesel parvient à les respecter, en partie à l'aide de quelques facilités de calcul. La filière de l'éthanol reste, en revanche, pénalisée par une distribution insuffisante, de telle sorte que

l'objectif d'incorporation ne semble pas atteignable à court et moyen terme. C'est pourquoi la Cour considère opportun de faire diminuer le niveau de la taxe générale sur les activités polluantes pour ce carburant.

Une attention particulière doit être portée aux filières agricoles de l'éthanol et du biodiesel qui restent fragiles. Aussi, il apparaît nécessaire de faire évoluer les règles de calcul de la TGAP et de la TVA pour accroître les taux réels d'incorporation de biocarburants, facilitant par là même le respect des objectifs communautaires de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020.

La Cour se félicite que la mesure qu'elle avait préconisée d'inclusion du gazole non routier dans l'assiette de la TGAP soit reprise en partie dans la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

Au total, la Cour formule quatre nouvelles recommandations :

- 1. diminuer la TGAP pour l'éthanol tout en lui conservant un niveau suffisamment incitatif ;*
- 2. achever de soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier ;*
- 3. réserver désormais le double comptage dans le calcul de la TGAP uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂ ;*
- 4. harmoniser les régimes de déductibilité de TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence, à recettes constantes pour l'État.*

Réponses

Réponse de la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	226
Réponse commune du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget	231
Réponse du ministre de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt	233
Réponse du ministre de l'économie, de l'industrie et du numérique	236

RÉPONSE DE LA MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Depuis 2005, la France a mis en place une politique ambitieuse de développement des biocarburants, confirmée avec la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV) qui fixe des objectifs élevés d'énergie renouvelable (ENR) dans les transports, 10 % en 2020 et 15 % en 2030.

Les bilans montrent que ces objectifs ambitieux sont atteints pour le gazole et s'en rapprochent pour l'essence. Ainsi, pour 2014, les objectifs fixés à 7,7 %, en énergie, dans la filière gazole et à 7 % dans la filière essence ont conduit à des taux d'incorporation de 7,72 % dans la filière gazole et à 6,11 % dans la filière essence. En Europe, ces niveaux placent la France parmi les premiers pays.

Pour permettre l'atteinte de ces objectifs, la France a autorisé des carburants à plus forte teneur en biocarburants ; essence SP95-E10, superéthanol E85, gazole B8 et gazole B30 (ce dernier réservé à des véhicules de flottes captives).

À la suite des débats sur le changement d'usage des sols, les biocarburants en concurrence alimentaire (1G) sont désormais plafonnés à 7 % en énergie jusqu'en 2020 au niveau européen. Ceci conduit à soutenir prioritairement le développement des biocarburants avancés (issus de déchets, de résidus ou de lignocellulose) et d'autres formes d'énergies renouvelables, le biogaz, l'électricité renouvelable, etc.

Les professionnels des biocarburants soulignent souvent, d'une part, le faible pourcentage de la surface agricole utile française mobilisée et d'autre part, la valorisation des coproduits pour l'alimentation animale.

Ces deux points méritent un commentaire.

En 2014, plus de 50 % des matières premières utilisées pour la fabrication des esters méthyliques d'huiles végétales (EMHV) consommés en France étaient importés, il faudrait donc tenir compte des rendements dans les pays de provenance pour avoir une évaluation des surfaces effectivement mobilisées. L'huile de palme importée de Malaisie et d'Indonésie représente environ 30 % de ces importations. Cette situation a également un impact sur la contribution à notre indépendance énergétique.

D'autre part, les coproduits résultent des productions d'huile (en France à partir de colza ou de tournesol) ou de sucre (en France à partir de betterave principalement) indépendamment du fait que ces produits sont ensuite transformés ou non en biocarburants.

Dans son rapport, la Cour évalue le surcoût des biocarburants pour les consommateurs à partir du moindre contenu énergétique des biocarburants et des surcoûts des matières premières. Toutefois, cette estimation ne représente qu'une valeur minimale, les marchés prenant en compte d'autres éléments.

La Cour soulève la question de la cohérence entre les objectifs ambitieux et les contraintes liées à la qualité des carburants, elles-mêmes liées à l'adéquation des carburants aux moteurs et à leurs limites d'émissions.

L'arrivée de nouveaux carburants dits « drop in »²¹¹ devrait faciliter cette cohérence dans la mesure où ils peuvent être incorporés sans la contrainte des plafonds fixés pour la teneur en esters méthyliques d'acide gras, EMAG dans le gazole ou en oxygène dans les essences.

Le double comptage des biocarburants produits à partir de déchets permet également de réduire la quantité physique de biocarburants à incorporer. Ainsi, il est possible d'atteindre l'objectif d'incorporation de 7,7 % dans le diesel en n'incorporant physiquement que 7,35 %. De la même façon, il est possible d'atteindre l'objectif d'incorporation de 7 % dans l'essence en n'incorporant physiquement que 6,75 %.

Après avoir rappelé les principales évolutions intervenues depuis l'analyse faite en 2012, la Cour souligne que les résultats sont en progrès et formule quatre recommandations :

Diminuer la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) pour l'éthanol tout en conservant un niveau suffisamment incitatif

L'objectif affiché de la TGAP est « de pousser » les opérateurs qui mettent à la consommation des carburants à incorporer des biocarburants. Pour ce faire, il convient de maintenir un niveau de taxe suffisamment élevé qui incite les metteurs à la consommation à respecter leur objectif d'incorporation ou du moins d'inclure un volume de biocarburant le plus proche possible de leurs objectifs. Si cette taxe baissait fortement, un arbitrage pourrait alors être opéré entre le coût

²¹¹ Dont par exemple les huiles hydrogénées (HVO) qui peuvent être incorporées dans le gazole et qui peuvent être fabriquées à partir de tout type d'huile.

d'incorporation des biocarburants et celui de la taxe à acquitter. Baisser cette taxe comme le propose la Cour alors que les prix du carburant sont actuellement au plus bas du fait de la chute des cours du brut, et que par conséquent la TGAP diminue également mécaniquement (le prix du carburant figure dans l'assiette de cette taxe), risque d'inciter les opérateurs à ne plus incorporer d'éthanol.

Comme indiqué ci-dessus, la mise sur le marché de nouveaux biocarburants comme l'éthanol de marcs de raisin et lies de vin ainsi que la bio-essence de synthèse (issue du traitement de l'huile végétale par hydrotraitement miscible à l'essence) a permis à la filière d'approcher l'objectif d'incorporation. Certains opérateurs pétroliers ont d'ailleurs atteint cet objectif et n'ont par conséquent pas payé cette taxe.

Afin d'accélérer le développement de la filière superéthanol E85, la Cour recommande l'autorisation de kits flexfuel, comme le demandent les industriels de la filière éthanol.

L'instruction de ce dossier n'est pas finalisée mais les premiers résultats ne montrent pas de réduction des émissions avec l'utilisation de ces kits. Le cadre fiscal reste favorable au développement de véhicules à carburant modulable. J'espère que des constructeurs présenteront à l'homologation de véritables véhicules à carburant modulable.

Les taux mentionnés de pénétration du SP95-E10 et de compatibilité du parc véhicule avec ce carburant s'établissent respectivement à 32 % et environ 82%.

Compte tenu, d'une part, de la progression régulière des niveaux d'incorporation, y compris en 2014 avec une révision défavorable des modalités de calcul²¹², et d'autre part, des cours très bas des produits pétroliers, je considère qu'une telle mesure n'est pas adaptée actuellement.

Le Gouvernement a proposé un ajustement des fiscalités "essence" de manière à favoriser le développement du SP95-E10 (-1c€/l) au détriment du E5- SP95 et SP98 (+1c€/l).

Soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier

Cette disposition qui rendra quasi obligatoire l'incorporation de biodiesel dans le gazole non routier (GNR) a été retenue. Elle était

²¹² La part maximale d'ETBE pouvant être prise en compte a été réduite de 47 % à 37 %.

demandée par les industriels qui souhaitent compenser la fin de la défiscalisation des EMAG en permettant à la filière des producteurs de biodiesel d'augmenter leur potentiel de vente.

Toutefois, et afin de permettre aux opérateurs concernés de s'adapter progressivement à cet élargissement de l'obligation, il a été convenu que cette obligation ne porterait, en 2016, que sur 50 % des quantités de GNR mises à la consommation.

Cette approche progressive permettra de réaliser un bilan coût-bénéfice et d'éclairer les décisions futures. Il conviendra, en particulier, d'évaluer l'impact sur le prix du GNR et sur la nature des biocarburants incorporés.

Réserver désormais le double comptage dans le calcul de la TGAP uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂

Les biocarburants issus de déchets ou de résidus présentent des bilans gaz à effet de serre (bilans GES) du puits à la roue très sensiblement meilleurs que ceux des biocarburants issus de matières premières en concurrence alimentaire. Les bilans font encore objet de débats, notamment concernant la prise en compte du changement d'affectation des sols, mais les études montrent que les premiers permettent une réduction de l'ordre de 80 à 85 % alors que les autres se situent approximativement à - 40/50 %.

D'autre part, les circuits de collecte de matières premières pour les filières de fabrication des biocarburants à partir, d'une part, d'huile de cuisson usagée et de graisse animale et, d'autre part, de marcs de raisin et lies de vins, sont bien en place pour récupérer les gisements concentrés mais il existe encore des moyens de progression pour récupérer les gisements plus diffus des particuliers notamment d'huiles de cuisson usagées.

Au vu de la réglementation actuelle, et notamment la rédaction de l'article 266 quindecies du code des douanes, la suppression de cet avantage fiscal ne permettrait plus à des biocarburants comme l'éthanol de marcs de raisin d'accéder au marché alors que son bilan GES est très sensiblement meilleur que celui de l'éthanol de betterave.

En effet, le prix de revient de cet éthanol est supérieur à celui issu de betterave ou de céréales et l'absence de soutien serait probablement fatale à la filière.

Concernant les huiles alimentaires usagées, la collecte s'est organisée et structurée essentiellement en raison de l'avantage procuré par le débouché biocarburant avec le bénéfice du double comptage. Mais le biodiesel issu de ces huiles usagées reste plus cher à produire que celui issu d'huile vierge et il convient donc de lui procurer un avantage compétitif pour que la filière continue d'exister et de se développer.

Enfin, la majorité des usines de fabrication d'ester méthylique d'huile usagée (EMHU) ou d'ester méthylique d'huile animale (EMHA), n'a pas bénéficié de la défiscalisation contrairement aux sites de fabrication d'EMHV.

Je considère qu'il faudra probablement adapter le dispositif actuel de double comptage fiscal avec l'arrivée de biocarburants avancés qui auront probablement besoin d'un soutien plus marqué que ceux issus de déchets et de résidus. Ceci n'est pas encore d'actualité et le dispositif actuel reste utile, pertinent et nécessaire pour conforter les filières concernées.

Harmoniser les régimes de déductibilité de TVA

Je suis favorable à cette mesure, les externalités de l'essence et du gazole ne justifiant pas l'écart actuel de fiscalité en faveur du gazole. Cette disposition participerait pleinement au rééquilibrage du parc automobile en traitant de manière équitable les véhicules professionnels fonctionnant à l'essence et ceux fonctionnant au gazole.

Le déséquilibre actuel contribue à des ventes de gazole plus de quatre fois supérieures à celles des essences. Ce déséquilibre fragilise le raffinage qui ne peut pas satisfaire un tel marché et qui conduit à devoir compléter avec des importations de gazole à raison d'environ 30 % des consommations et à exporter des essences également à raison d'environ 30 % des consommations.

**RÉPONSE COMMUNE DU MINISTRE DES FINANCES ET DES
COMPTES PUBLICS ET DU SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DU
BUDGET**

Cette insertion appelle de notre part les observations suivantes.

S'agissant de la recommandation relative à la diminution du niveau de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) dans sa composante « biocarburants » :

La Cour des comptes recommande de diminuer l'objectif d'incorporation d'éthanol dans l'essence, permettant de déterminer le taux du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), prévu à l'article 266 quindecies du code des douanes. Le document qui nous a été transmis indique, en effet, que le secteur professionnel de l'éthanol connaît des difficultés structurelles à atteindre cet objectif d'incorporation, aujourd'hui fixé à 7 %, et que cette taxe, en principe incitative, est devenue dans les faits une sanction systématique pour le secteur de l'éthanol.

Le Gouvernement, conscient de cette problématique déjà évoquée dans votre rapport de 2012, a récemment fait évoluer la politique fiscale relative aux essences incorporant des biocarburants. Au terme d'un travail mené en concertation avec les producteurs de biocarburants de la filière essence, plusieurs mesures ont été prises.

Le Gouvernement a choisi de combiner deux mesures : la convergence des tarifs de taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) de l'essence et du gazole et la différenciation des tarifs des essences SP95-E5 et SP95-E10.

Ainsi, ces deux mesures visent à favoriser le marché de l'essence, en particulier celui de l'E10 contenant plus de biocarburants et notamment d'éthanol, tout en maintenant un niveau de TGAP suffisamment élevé pour permettre au dispositif de créer un effet incitatif suivi par les opérateurs redevables de la taxe.

S'agissant de la recommandation visant à soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier :

La prise en compte des incorporations de biocarburants dans le gazole non routier (GNR) est prévue pour moitié des volumes mis à la consommation par l'article 75 de la loi de finances rectificative pour 2015. Cette mesure est une première étape dans la prise en compte du gazole non routier dans le dispositif de la TGAP biocarburants. Une prise en compte de tous les volumes aurait été incompatible avec les contraintes techniques

pesant sur certains engins non routiers, notamment ceux utilisés dans des conditions extrêmes.

Cette prise en compte demanderait par ailleurs un effort plus important aux acteurs de la filière gazole afin d'augmenter leur niveau d'incorporation.

S'agissant de la recommandation visant à réserver le bénéfice du double comptage dans le calcul de la TGAP-biocarburants aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂:

La TGAP ne me semble pas le bon instrument pour prendre en compte les émissions de CO₂: cette composante est déjà prise en compte par la TICPE qui taxe, à travers le mécanisme de contribution climat-énergie, les différents produits énergétiques en fonction de leur contenu en carbone. La TGAP est, elle, une mesure à caractère incitatif qui doit se limiter à prendre en compte le caractère renouvelable de ces produits. Ces deux impôts poursuivent donc deux finalités disjointes ; mixer leurs logiques dégraderait la lisibilité du système fiscal.

En outre, le double-comptage vise à favoriser le développement des filières de valorisation de déchets et de résidus en limitant ainsi la pression exercée sur les terres agricoles par des cultures dédiées, quelles qu'elles soient.

S'agissant enfin de l'harmonisation des régimes de déductibilité de TVA pour les parcs de véhicules professionnels diesel et essence :

Les entreprises assujetties à la TVA qui utilisent des véhicules fonctionnant au gazole peuvent déduire dans les conditions de droit commun l'intégralité de la TVA grevant leurs dépenses de gazole lorsque les véhicules concernés ne sont pas exclus du droit à déduction, c'est-à-dire pour les véhicules utilitaires, les véhicules dits « commerciaux » (sans siège à l'arrière) et les véhicules affectés au transport public de voyageurs.

En revanche, la TVA grevant le gazole n'est déductible qu'à hauteur de 80 % de son montant lorsque le véhicule concerné est exclu du droit à déduction (véhicules de tourisme).

A contrario, les dépenses de supercarburant sont intégralement exclues du droit à déduction, indépendamment du type de véhicule.

Une mesure d'alignement de la déduction de la TVA sur l'essence dans les mêmes conditions que pour le gazole pourrait être justifiée dans la perspective de rééquilibrer les motorisations essence et gazole du parc automobile des entreprises. Les véhicules à motorisation diesel émettent en effet des polluants, de type particules fines, dont les impacts sanitaires sont

particulièrement négatifs. Par ailleurs, le déséquilibre du marché français en faveur du diesel (qui représente plus de 80 % de la consommation de carburant en France) pénalise l'industrie française du raffinage qui est contrainte d'exporter ses excédents de production d'essence et d'importer une part importante du gazole consommé.

D'un point de vue technique, cette réforme conduirait cependant à abandonner la mesure dont bénéficie la France qui lui permet de déroger à la déductibilité de la TVA sur les essences même lorsqu'elles sont utilisées pour les activités soumises à la TVA d'une entreprise.

À cet égard, cette renonciation partielle au bénéfice de la « clause de gel », ayant permis à la France de maintenir cette limitation au droit à déduction, qui existait au 1^{er} janvier 1978 dans sa législation nationale, serait irrévocable à raison de l'effet « cliquet » attaché aux mesures qui restreignent ou suppriment les « clauses de gel » selon la jurisprudence de la CJUE.

Aussi, si elle peut être envisagée sur le plan juridique, sa nature irrévocable impliquerait une expertise approfondie de ses conséquences financières. De plus, son caractère structurant imposerait que ses modalités d'entrée en vigueur – vraisemblablement progressives – tiennent compte des contraintes du secteur pour s'adapter sans menacer la rentabilité des investissements réalisés.

Le Gouvernement s'est déclaré défavorable aux amendements déposés en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015 estimant qu'il avait déjà pris suffisamment de mesures afin d'assurer la convergence entre la fiscalité applicable au gazole et à l'essence grâce à la réduction de l'écart de TICPE.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Je tiens tout d'abord à vous remercier pour l'actualisation du rapport de 2012 de la Cour sur la politique en faveur des biocarburants.

Je partage avec la Cour la vision que cette politique constitue le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable dans les transports en 2020, ainsi que celui de 15 % en 2030 défini par la loi de transition énergétique (LTE) pour la croissance verte.

Soutenir les biocarburants produits en France comporte des co-bénéfices en matière d'atténuation du changement climatique, de politique agricole et industrielle, d'indépendance énergétique, d'indépendance protéique, et enfin d'économie circulaire. Je salue l'objectivation, par la Cour, des données d'évaluation sur les coûts et recettes réels, notamment au plan budgétaire, des mesures constituant la politique de soutien de la France aux biocarburants jusqu'à fin 2015.

Depuis 2012, le secteur des biocarburants a connu des évolutions de contexte notables :

- *fixation d'un plafond de 7 % de la contribution des biocarburants conventionnels dans l'atteinte de l'objectif communautaire de 10 % d'énergie renouvelable utilisée dans les transports en 2020 dans le cadre de la directive 2015/1513 ;*
- *début de rééquilibrage entre les consommations d'essence et de gazole, qui devrait être accentué par les récentes annonces du Gouvernement ;*
- *apparition de nouveaux carburants comme les huiles végétales hydrotraitées, fongibles dans le gazole, mais également dans l'essence, ainsi que de matières premières jusqu'ici peu utilisées pour cet usage ;*
- *concurrence accrue et manque de visibilité sur la pérennité des mesures anti-dumping et anti-subsidiation imposées par la Commission européenne à des pays tiers (celles sur le biogazole à l'encontre des États-Unis ont été prolongées de 5 ans en septembre 2015, mais aucune garantie n'est donnée à ce stade sur les suites qui seront données aux mesures anti-dumping imposées en 2013 à l'éthanol américain et au biogazole argentin et indonésien).*

Dans ce contexte, la politique de soutien aux biocarburants doit savoir utiliser les possibilités offertes par la réglementation européenne pour atteindre ses objectifs. La directive 1998/70 dite « qualité des carburants » prévoit, dans son article 4, que les États membres peuvent autoriser la mise sur le marché de carburants diesel dont la teneur en esters méthyliques d'acides gras est supérieure à 7 %. C'est dans ce cadre que la France a autorisé la mise sur le marché du gazole dit B8, contenant jusque 8 % d'esters en volume, et que le Gouvernement travaille actuellement au renforcement de l'information associée au consommateur.

Je partage les recommandations de la Cour sur l'intérêt de soumettre à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les

incorporations de biodiesel dans le gazole non routier et d'harmoniser les régimes de taxe sur la valeur ajoutée pour les parcs de véhicules professionnels.

La suppression du double comptage, au titre de la TGAP, des biocarburants issus de graisse animale, huile usagée, marcs de raisin et lies de vin, au profit de productions de nouvelle génération, nécessite, quant à elle, une étude d'impact fine quant aux conséquences économiques sur les filières concernées. Il apparaît nécessaire de renforcer les exigences de traçabilité des matières premières donnant droit au double comptage fiscal, afin de limiter le risque de fraude souligné par la Cour.

Par ailleurs, la modification du périmètre de l'assiette de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, en vue d'un élargissement progressif de la part carbone assise sur le contenu en carbone fossile, telle que prévue par l'article 1 de la LTE, constituerait un signal structurant en faveur des bioénergies. Cette mesure contribuerait à compenser en partie le coût des biocarburants pour le consommateur de carburant.

Il est important de clarifier au plus tôt les objectifs et les soutiens au développement des biocarburants avancés, tout en sauvegardant les investissements réalisés sur la première génération. Au-delà du seul domaine des transports, les biocarburants avancés constituent un tremplin vers d'autres applications des produits biosourcés et accompagnent la diversification de la bioéconomie vers des produits à plus forte valeur ajoutée. La seconde génération de biocarburants ne se développera au plan industriel que si un cadre cohérent et prévisible émerge aux échelles française et communautaire, à horizon 2020 et 2030. La France devra se montrer pro active dans les futures négociations du cadre européen post-2020 pour faire valoir ses choix énergétiques, industriels et agricoles, tout particulièrement lors de révisions des directives 2009/28 et 1998/70.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DU NUMÉRIQUE

Comme vous le soulignez, les biocarburants constituent le principal instrument pour atteindre l'objectif communautaire de 10 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2020 et l'objectif de 15 % d'énergies renouvelables dans les transports en 2030 que s'est fixé la France dans la loi de transition énergétique pour la croissance verte.

Pour atteindre ses engagements, la France peut s'appuyer sur une filière de production de biocarburants conventionnels performante, qu'il convient de préserver à l'avenir. Ces biocarburants conventionnels contribueront à hauteur de 7 % dans le cadre de notre objectif communautaire en 2020, conformément au plafond d'incorporation introduit récemment par l'Union européenne. La France peut également s'appuyer sur une filière de production de biocarburants avancés naissante, qu'elle doit encore développer pour atteindre ces objectifs.

Développer la production de biocarburants avancés tout en maintenant la production des biocarburants de première génération est l'axe principal de la solution industrielle « nouvelles ressources » que j'ai lancé en mai dernier. Outre des recommandations pour faciliter de nouveaux projets d'investissements, cette solution industrielle soutient d'ores et déjà des projets d'implantation d'unité industrielle de biocarburants avancés sur le territoire, qui pourraient démarrer d'ici la fin 2017.

L'atteinte des objectifs susmentionnés nécessite également de faire évoluer la politique de soutien aux biocarburants.

En janvier dernier, le gouvernement a ainsi autorisé la commercialisation de gazole dit « B8 » c'est-à-dire pouvant contenir jusqu'à 8 % d'esters méthyliques d'acide gras - biodiesel le plus répandu - contre 7 % auparavant. Sur ce sujet, vous faites justement part de votre inquiétude relative au manque d'information du consommateur à la pompe sur le carburant qu'il consomme. Je partage votre souci de mieux informer le consommateur et un travail est en cours en lien avec la Commission européenne sur le sujet.

Le développement des biocarburants suppose aussi une évolution de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), qui doit constituer le principal levier d'action de l'État sur ce marché, en cohérence avec les orientations de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

À ce titre, vous formulez plusieurs recommandations dans votre document.

Vous proposez premièrement de diminuer la TGAP pour l'éthanol tout en lui conservant un niveau suffisamment incitatif. Dans cet esprit, le Gouvernement a soutenu la diminution de la TICPE sur le carburant SP95-E10, contenant jusqu'à 10 % d'éthanol. Cette mesure permettrait d'accélérer le développement de ce carburant, qui doit devenir le carburant de référence en vue de satisfaire nos objectifs environnementaux. De manière générale, l'incorporation de bioéthanol a continué d'augmenter en 2014 et il me semble nécessaire d'encourager ce mouvement par le développement de biocarburants à plus fort taux d'incorporation plutôt que par un abaissement de la TGAP dans la filière essence.

Vous proposez, dans un deuxième temps, de soumettre à la TGAP les incorporations de biodiesel dans le gazole non routier. Cette mesure, que je soutiens dans son principe, fait actuellement l'objet d'une analyse approfondie. En effet du biodiesel est déjà incorporé dans une grande part du gazole non routier distribué, ce qui contribue de manière significative à l'atteinte des objectifs TGAP sur le gazole routier. Introduire une TGAP sur le gazole non routier pourrait ainsi conduire à court terme les distributeurs à payer plus de TGAP ou à incorporer davantage d'huiles végétales hydrogénées importées, un autre type de biodiesel que la France produit très peu.

Le démarrage de l'unité de bio-raffinage de Total prévu à la fin du premier semestre 2017 en reconversion de la raffinerie de la Mède devrait permettre d'augmenter significativement nos capacités de production d'huiles végétales hydrogénées sur le territoire. Il me semble donc souhaitable que l'introduction d'une TGAP sur le gazole non routier soit envisagée dans cette perspective, afin de ne pas favoriser les importations d'huiles végétales hydrogénées, et de ne pas générer de surcoûts trop importants pour le consommateur.

Vous proposez également de réserver le dispositif de « double comptage » dans le calcul de la TGAP, uniquement aux biocarburants de nouvelle génération ayant un impact significatif sur les émissions de CO₂. J'attire néanmoins votre attention sur le fait que le bénéfice du double comptage est déjà limité aux biocarburants avancés, qui permettent une réduction des émissions de CO₂ indéniablement plus significative que les biocarburants conventionnels, comme le témoignent les valeurs par défaut de réduction d'émission de gaz à effet de serre des biocarburants reprises dans la directive sur les énergies renouvelables.

Les risques de fraudes que vous signalez par ailleurs ont été considérablement limités par le plafonnement du double comptage dès 2012. Mes services participent également à un travail avec les industriels concernés pour définir un système de traçabilité des déchets et résidus plus exigeant, à même de prévenir tout risque de fraude et ainsi de répondre aux inquiétudes formulées par certains industriels.

Ces éléments pourraient utilement être pris en compte dans votre rapport.
