

Projet d'avis du Comité pour la fiscalité écologique l'opportunité d'une taxation des fluides frigorigènes

I - Diagnostic

1/ L'enjeu environnemental lié aux fluides frigorigènes

- ✧ Les fluides frigorigènes sont utilisés dans les systèmes de refroidissement (réfrigération et climatisation) en raison de leur capacité d'absorption de chaleur. Les produits de type CFC et HCFC, ont fait l'objet d'interdictions progressives conformément au protocole de Montréal, car ils appauvrissaient la couche d'ozone. Ils ont été remplacés par les fluides fluorés de type HFC, dont le pouvoir de réchauffement climatique global reste très élevé. Des produits à l'impact sur l'effet de serre moins important que les HFC existent, à des degrés de maturité technologique différents, ou sont progressivement mis au point : c'est le cas des HFO, dérivés fluorés des HFC, ou de fluides naturels tels que l'ammoniac ou le CO₂ (sous certaines conditions) ou encore de certains hydrocarbures. La diffusion de ces produits de substitution se heurte cependant à des obstacles de type économique ou réglementaire.
- ✧ En 2010, les émissions de gaz HFC ont représenté 3 % des émissions de gaz à effet de serre en France (17 Mt éq. CO₂ sur un total de 552 Mt éq. CO₂). Elles ont triplé depuis 2000, notamment du fait du remplacement progressif des CFC et HCFC, faisant de notre pays l'un des moins bien placés en Europe en termes d'émissions de HFC par habitant. Les secteurs concernés par les émissions de HFC sont principalement le froid commercial (36 % des émissions en 2010), la climatisation automobile (27 %), le froid industriel (17 %, principalement dans l'agro-alimentaire), l'air conditionné (6 %) et le transport frigorifique (5%).
- ✧ L'utilisation des HFC est réglementée au sein de l'Union européenne, au travers du règlement « F-Gas » de 2006, centré sur la prévention des fuites pendant l'utilisation et à la fin de vie des équipements fixes. Une proposition de révision de ce règlement a été publiée par la Commission européenne en novembre 2012, visant à atteindre une réduction de 79 % du tonnage de HFC mis sur le marché à l'horizon 2030 relativement à la période 2008-2011. Pour y parvenir, elle prévoit de nouvelles mesures d'interdiction d'utilisation, un élargissement du champ d'application des dispositions applicables au confinement et l'attribution de quotas cessibles aux producteurs et aux importateurs, calculés sur la base du pouvoir de réchauffement des gaz mis sur le marché en 2008-2011. L'examen en première lecture du Parlement européen est prévu pour le 8 octobre 2013.
- ✧ L'approche réglementaire nationale, existante depuis 1992, a institué des normes de confinement de HFC. Elle manque d'incitations économiques, les calculs de rentabilité pouvant conduire dans certains cas à privilégier la fuite par rapport au confinement des équipements. Or, les taux de fuite peuvent atteindre 200 % par an sur les équipements défectueux. C'est ce qui a conduit la Conférence environnementale à recommander la mise à l'étude d'une fiscalité écologique sur les HFC pour créer un signal-prix à même de provoquer de façon économiquement efficace une modification des comportements et une baisse significative des émissions de HFC. Un tel instrument fiscal devrait par ailleurs être calibré pour faciliter l'atteinte des objectifs de la future réglementation européenne.
- ✧ D'autre part, des pays comme le Danemark et la Norvège ont déjà expérimenté la mise en œuvre de taxation et vu des résultats notables quant à la réduction de leurs émissions liées aux gaz fluorés.

2/ Les implications sectorielles d'une taxation des fluides frigorigènes HFC

En application de la feuille de route gouvernementale, les services de l'Etat ont procédé, avec le soutien technique de l'école des Mines, à la simulation des impacts d'une taxation des fluides HFC mis sur le marché en France, sous deux hypothèses de prix. Le résultat de ces travaux et les scénarios de taxation envisagés ont été présentés dans un projet de Livre blanc et mis en consultation publique en décembre 2012. Les simulations, qui prennent en compte toutes les évolutions intervenues jusqu'à 2010, y compris la réglementation existante et ses effets anticipés, indiquent que toutes choses égales par ailleurs, un prix de 20 €/tCO₂ entraînerait des réductions respectives de 5 et 8 Mt CO₂ éq. aux horizons 2020 (-30%) et 2030 (-50%), et un prix de 60 € des baisses respectives de 8 et 12 Mt CO₂ éq (respectivement -50% en 2020 et -80% en 2030). Les résultats de ces travaux ont été soumis aux acteurs de la filière dont certains ont été auditionnés par le groupe de travail « Energie-Climat » du Comité¹. En

¹ On s'appuie dans ce qui suit sur une consultation menée par la Direction générale de l'énergie et du climat. Cette consultation a permis de recueillir les réactions d'un nombre significatif d'acteurs économiques face à l'opportunité d'une

raison de la grande diversité des secteurs concernés, les implications sectorielles d'une taxe sur la mise sur le marché de HFC sont variées mais souvent contraignantes, :

- pour les secteurs du froid commercial et industriel, des alternatives viables aux HFC existent sous certaines conditions (fluides fluorés à bas PRG, fluides dits « naturels », ammoniac) et nécessitent d'importants investissements. Le secteur du froid industriel, mais aussi des entreprises de l'artisanat et du commerce alimentaire de proximité, a été incité et les installateurs de froid durant la dernière décennie à substituer leur charge de CFC et HCFC par des HFC. Cette mutation a été menée par les IAA malgré de faibles taux de marge notamment pour les industries des viandes. La transition vers d'autres types de fluides se heurte à la problématique d'amortissement des installations (renouvellement récent pour passer des HCFC aux HFC, durées de vie importantes des installations). Par ailleurs, la réglementation nationale concernant l'usage de l'ammoniac, bien qu'ayant été assouplie, apparaît encore à certains acteurs, comme un obstacle à son utilisation en substitution des HFC. Enfin le HFO dont le recours est évoqué pour d'autres secteurs, n'est pas recommandé pour les IAA, car inadapté à la production de froid négatif ;
- dans le secteur automobile (constructeurs et maintenance), l'interdiction de fluides frigorigènes ayant un pouvoir de réchauffement global supérieur à 150 (HFC 134a) est d'ores et déjà prévue par la réglementation européenne (directive 2006/40/CE). La transition vers des fluides de substitution, tel le HFO, est toutefois gênée à ce stade par la rareté et le prix très élevé de ce dernier (les deux sociétés productrices font l'objet d'une enquête de la Commission européenne pour entente illicite). Pour obtenir l'attestation nécessaire à la manipulation des fluides frigorigènes, les entreprises ont l'obligation de prouver qu'elles prennent toutes les dispositions pour assurer un confinement maximum de ces derniers. Une taxe sur les HFC permettrait de modifier les prix relatifs dans un sens favorable aux substituts. Par ailleurs, du fait de la hausse du coût de la maintenance entraînée par la taxe des HFC, un risque existe de voir les consommateurs renoncer à entretenir leurs équipements ou à le faire en zone frontalière ;
- dans le secteur du transport frigorifique, caractérisé par de faibles taux de marge et une forte exposition à la concurrence internationale, la mise en œuvre de la taxe pourrait pénaliser les transporteurs français vis-à-vis de leurs concurrents étrangers, non soumis à la taxe, avec le risque d'un déplacement des émissions vers ces derniers. Enfin, les technologies alternatives ne sont pas encore matures pour les équipements existants ;
- s'agissant de la climatisation tertiaire et domestique, la mise en œuvre d'une taxation des volumes de fluides mis sur le marché est à confronter au fait que les pompes à chaleur sont considérées comme des énergies renouvelables. En outre, tous les équipements du génie climatique sont soumis à la directive Eco design qui impose des minima théoriques et de performance. L'atteinte de ces objectifs avec des technologies alternatives suscite encore des débats. Elle risquerait également de pénaliser les installations centralisées, caractérisées par une efficacité énergétique importante et de faibles taux de fuite. La taxation des fuites semble dans ce cas de figure être plus adaptée.
- Le comité souligne l'importance de la maintenance, du contrôle et de la formation des salariés /utilisateurs de ces installations.

II - Recommandations

- ▲ Le Comité attire l'attention sur le niveau élevé des émissions de fluides frigorigènes de type HFC en France et recommande que les instruments requis soient mis en place pour faciliter l'atteinte des objectifs de réduction d'émission fixés par le futur nouveau règlement européen « F-gas ». Parmi ces instruments, la fiscalité écologique peut être amenée à jouer un rôle incitatif bénéfique sous réserve que son assiette et son taux soient judicieusement calibrés et que ses différents impacts soient mis à l'étude pour être correctement anticipés.
- ▲ Concernant l'assiette de la taxe, le Comité a noté qu'il existe trois assiettes techniquement envisageables : la taxation des fluides mis sur le marché, sous la forme d'une accise, solution la plus à même d'orienter le marché vers les produits les moins nocifs pour l'environnement (toutefois, cette taxation ne doit pas pénaliser l'investissement en cas de renouvellement de l'installation avec un dispositif plus économe en fluide frigorigène); la taxation des ventes de biens d'équipement incorporant des fluides frigorigènes sous la forme d'un tarif forfaitaire par catégorie de produits ; la taxation des « fuites » (notamment via une taxation des apports) qui constituent l'assiette s'approchant le plus du principe « pollueur-payeur » mais qui est la plus complexe à mettre en œuvre . Le Comité demande que

soit examinée par les services de l'Etat la faisabilité technique et juridique d'une taxation des fuites qui répondrait plus directement aux objectifs environnementaux poursuivis.

- ✧ Concernant le taux de la taxe, le Comité a pris note des réactions des acteurs de la filière consultés par les services de l'Etat et/ou auditionnés par le groupe de travail. Il demande que soit mis à l'examen un dispositif complet de taxation (incluant les questions d'assiette) avec un scénario de montée en régime graduelle du taux qui donnerait un signal suffisamment incitatif à moyen terme tout en permettant aux acteurs de la filière d'engager à court terme les actions d'adaptation nécessaires suivant un calendrier connu à l'avance. Le dispositif mis en place doit également tenir compte des effets attendus de la taxation sur la compétitivité de tous les secteurs économiques, en portant une attention particulière aux TPE et PME. Il doit également prendre en compte les besoins de froid « contraints » de certains secteurs compte tenu des exigences sanitaires.
- ✧ Concernant la recette de la taxe, il pourrait être envisagé d'affecter une partie de son produit au financement des installations fonctionnant à partir de fluides neutres vis-à-vis de la couche d'ozone et du changement climatique, afin de faciliter les reconversions.
- ✧ Enfin, le Comité recommande que les services de l'Etat portent une attention particulière à l'articulation efficace entre une incitation fiscale, les réglementations existantes et le futur système de quotas qui pourrait être mis en œuvre dans le cadre du nouveau règlement européen « F-Gas » en cours de négociation, de telle sorte qu'il n'y ait pas de superposition contreproductive des différents outils ni de risques de perte de compétitivité des entreprises françaises vis-à-vis de leurs concurrentes étrangères.