

ANNEXE IX

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER)

SOMMAIRE

1. L'IFER ENGENDRE PONCTUELLEMENT DES EFFETS DE BORD NON ANTICIPES	3
1.1. La nouvelle fiscalité locale applicable aux éoliennes est moins favorable à l'implantation de nouveaux parcs	5
1.1.1. <i>Principes généraux de l'imposition</i>	<i>5</i>
1.1.2. <i>Le nouveau régime fiscal est presque neutre pour les producteurs, même si des incertitudes demeurent.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Le nouveau régime fiscal réduit les incitations à l'accueil de nouveaux parcs éoliens pour le niveau communal.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>Une modification au profit des communes de la répartition de l'IFER pourrait favoriser l'acceptation de nouvelles éoliennes.....</i>	<i>9</i>
1.2. L'IFER égalise la charge fiscale entre les installations de production d'électricité nucléaire et les centrales thermiques.....	10
1.2.1. <i>Principes généraux de l'imposition</i>	<i>10</i>
1.2.2. <i>L'hétérogénéité des situations fiscales initiales explique que l'effet d'égalisation de l'IFER ne soit pas neutre pour certains producteurs.....</i>	<i>11</i>
1.3. L'introduction de l'IFER ne devrait pas défavoriser le développement des installations photovoltaïques et hydrauliques	14
1.3.1. <i>Principes généraux de l'imposition</i>	<i>14</i>
1.3.2. <i>Des incertitudes demeurent sur les effets de la réforme sur les producteurs.....</i>	<i>14</i>
1.4. L'introduction d'une imposition sur les transformateurs électriques pourrait pénaliser ERDF.....	15
1.4.1. <i>Principes généraux de l'imposition</i>	<i>15</i>
1.4.2. <i>Le barème actuel de l'IFER se traduirait par une augmentation de la fiscalité d'ERDF de plus de vingt millions d'euros.....</i>	<i>16</i>
1.5. A court terme, l'IFER ferroviaire ne devrait pas poser de difficulté	17
1.5.1. <i>Principes généraux de l'imposition</i>	<i>17</i>
1.5.2. <i>Des difficultés d'application de l'IFER aux autres opérateurs pourraient apparaître avec le développement de la concurrence.....</i>	<i>18</i>
1.6. L'équilibre concurrentiel du secteur des télécommunications pourrait être bouleversé par l'IFER	18
1.6.1. <i>Principes généraux de l'imposition</i>	<i>18</i>
1.6.2. <i>L'IFER « répartiteurs » est très concentrée et sera refacturée dans le tarif régulé du dégroupage au détriment des opérateurs alternatifs.....</i>	<i>20</i>
1.6.3. <i>Faute de données fiabilisées, les effets de l'IFER « stations radioélectriques » sur les petits opérateurs ultramarins sont incertains.....</i>	<i>21</i>
1.6.4. <i>La mission a étudié plusieurs scénarios d'évolution de l'IFER.....</i>	<i>23</i>
2. A BAREME CONSTANT, LE PRODUIT DE L'IFER DEVRAIT CROITRE LEGEREMENT, MEME SI LE DYNAMISME DES ASSIETTES N'EST PAS IDENTIQUE.....	29
2.1. L'IFER payée par le secteur de l'énergie devrait croître légèrement jusqu'en 2015.....	30
2.1.1. <i>Le gouvernement encourage la croissance du parc éolien, même si des incertitudes demeurent quant à son dynamisme</i>	<i>30</i>
2.1.2. <i>Les installations de production d'électricité hydraulique et photovoltaïque devraient croître de manière dynamique.....</i>	<i>32</i>

2.1.3.	<i>Les installations de production d'électricité thermique et nucléaire devraient connaître une stabilité.....</i>	33
2.1.4.	<i>Le parc de transformateurs électriques augmentera assez dynamiquement, tant pour le transport que pour la distribution d'électricité.....</i>	34
2.2.	La dynamique d'évolution de la composante ferroviaire de l'IFER est positive mais difficilement quantifiable.....	35
2.3.	Les assiettes télécoms de l'IFER devraient connaître des évolutions différenciées.....	35

L'article 2.3 de la loi de finances pour 2010 instaure, à compter du 1^{er} janvier 2010, une imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER). Cette imposition est perçue, à compter de 2011, au bénéfice des collectivités territoriales et de leurs groupements.

L'instauration de l'IFER vise deux objectifs :

- ◆ d'une part, le financement partiel de la réforme de la taxe professionnelle, dont le coût annuel à partir de 2011 devrait avoisiner 5 Mds€, en limitant ses effets d'aubaine. De ce fait, l'IFER doit neutraliser les gains fiscaux des secteurs possédant une assiette non-délocalisable ;
- ◆ d'autre part, le maintien pour les collectivités d'une incitation financière à l'accueil d'installations génératrices d'externalités négatives.

L'IFER concerne trois secteurs économiques et repose sur sept catégories d'installations, possédant chacune leurs propres règles d'assiette et de calcul (*cf. infra*) :

- ◆ pour le secteur de l'énergie :
 - les éoliennes et les hydroliennes ;
 - les installations de production d'énergie d'origine nucléaire ou thermique ;
 - les installations photovoltaïques et hydrauliques ;
 - les transformateurs électriques ;
- ◆ pour le transport ferroviaire :
 - le matériel roulant ferroviaire destiné au transport de voyageurs ;
- ◆ pour le secteur des télécommunications :
 - les stations radioélectriques ;
 - les répartiteurs principaux.

La présente annexe complète et approfondit les travaux menés lors de la préparation de la loi de finances 2010 et analyse les effets induits par la création de cette imposition. Elle présente notamment ses effets indirects (effets de bord, perturbation du jeu concurrentiel, incidence fiscale ou inapplicabilité du dispositif) et le dynamisme des différentes assiettes la composant.

1. L'IFER engendre ponctuellement des effets de bord non anticipés

En raison de son calibrage sur les grandes entreprises de réseaux, principales bénéficiaires de la suppression de la taxe professionnelle, et de sa concentration sur un petit nombre d'assiettes physiques, l'IFER aura des effets indirects qui n'avaient pas été intégralement anticipés au moment de la préparation de la loi de finances. Les analyses qui suivent suggèrent les éléments suivants :

- ◆ l'IFER aura des effets indirects dans tous les secteurs assujettis ;
- ◆ ces effets sont plus ou moins problématiques suivant les secteurs ; pour le secteur des télécommunications, les effets générés par l'IFER sont particulièrement importants ; à l'inverse, l'assiette « matériel roulant ferroviaire » ne semble pas soulever, à court terme, de difficulté particulière ;
- ◆ enfin, le montant de l'IFER, généralement calibré pour reprendre les gains du plus gros bénéficiaire du secteur concerné, peut se traduire pour les entreprises concurrentes par une augmentation de leur charge fiscale.

Tableau 1 : Analyse des effets collatéraux engendrés par la création de l'IFER

Assiette	Existence d'effets non-anticipés	Description des problèmes posés	Entités pénalisées	Importance des problèmes selon la mission
Éoliennes et hydroliennes	Oui	Réduction de l'incitation à l'installation d'éoliennes pour les communes	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Communes (baisse du rendement fiscal des futures installations) ▪ Entreprises du secteur éolien 	Moyenne
Centrales thermiques ou nucléaires	Oui	Montant de l'IFER non adapté à certaines entreprises (montant supérieur aux gains de la réforme de la TP)	Entreprises concurrentes d'EDF	Faible
Installations photovoltaïques et hydrauliques	Oui	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Montant de l'IFER non adapté à certaines entreprises (montant supérieur aux gains de la réforme de la TP) ▪ Imprécision quant à la répartition de l'IFER 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Micro-centrales hydrauliques ▪ Collectivités locales (moins de recettes fiscales) 	Faible
Transformateurs électriques	Oui	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Montant mal calibré pour ERDF ▪ Application de l'IFER aux SICAE, qui étaient exonérées de TP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ERDF ▪ SICAE 	Moyenne
Stations radioélectriques	Oui	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispositif difficilement applicable en l'état (absence de définition pertinente de l'assiette) ▪ Imposition frappant plus lourdement les petits opérateurs, notamment ultramarins 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opérateurs de téléphonie mobile de petite taille 	Importante
Matériel roulant ferroviaire	Oui	Problème d'application lorsque la concurrence sera effective sur l'activité voyageurs	SNCF	Faible
Répartiteurs principaux	Oui	Incidence fiscale (refacturation par France Télécom aux opérateurs alternatifs d'une part de l'IFER sur les marchés de gros)	Opérateurs alternatifs	Importante

Source : Mission.

1.1. La nouvelle fiscalité locale applicable aux éoliennes est moins favorable à l'implantation de nouveaux parcs

1.1.1. Principes généraux de l'imposition

L'IFER s'applique aux installations terrestres de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent (éoliennes terrestres) et aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale (hydroliennes), dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kilowatts (art. 1519 D du CGI – code général des impôts). A la date de l'adoption de la loi de finances, aucune hydrolienne n'était en service.

Les éoliennes en mer, qui sont déjà l'objet d'une imposition spécifique prévue à l'article 1519 B du CGI, ne sont en revanche pas assujetties à l'IFER.

La majorité des 2 620 éoliennes rassemblées dans les 731 parcs français¹ devrait y être soumise. Le montant de l'imposition, fixé à 2,913 € par kW de puissance installée, est dû chaque année par l'exploitant de l'installation au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Selon la direction de la législation fiscale (DLF), l'imposition est due dès lors que l'éolienne est en mesure de produire de l'électricité, y compris dans les cas où le raccordement au réseau électrique n'a pas encore eu lieu. Pour leur part, les producteurs estiment que l'assujettissement des éoliennes à compter de leur date de raccordement au réseau électrique est un fait générateur économiquement fondé, et devrait dès lors être retenu par l'instruction fiscale régissant cette imposition.

En 2010, le produit de cette taxe devrait s'élever à près de 13 M€. A compter de 2011, le montant de cette composante de l'IFER sera réparti selon un mécanisme prévu par l'article 1379 du CGI :

- ◆ la première moitié de cette composante bénéficiera principalement au bloc communal (et subsidiairement aux départements), suivant une clef de répartition détaillée dans le tableau n°2 *infra* ;
- ◆ en revanche, même s'il était prévu de l'affecter aux départements, la seconde moitié cette composante de l'IFER ne fait l'objet d'aucune affectation explicite dans le texte de la loi de finances et devrait de ce fait bénéficier au budget de l'État.

Tableau 2 : Répartition de l'IFER assise sur les éoliennes et hydroliennes.

Nature de la commune d'implantation du site	Produit de l'IFER bénéficiant à la commune	Produit de l'IFER bénéficiant à l'EPCI	Produit de l'IFER bénéficiant au département	Produit de l'IFER non affecté
Commune appartenant à un EPCI à fiscalité propre	15%	35%	-	50%
Commune n'appartenant pas à un EPCI à fiscalité propre	15%	-	35%	50%

Source : Article 1379 du CGI ; mission.

En 2010, l'absence de précision quant à l'attribution de la moitié de l'IFER assise sur les éoliennes n'aura pas de conséquence immédiate, car l'intégralité des composantes de l'IFER sera affectée au budget de l'État. En revanche, cette absence d'affectation toucherait l'équilibre entre ressources fiscales et ressources budgétaires pour les collectivités à compter de 2011, dans la mesure où les montants de garantie et de compensation seront déterminés sur la situation 2010.

¹ *Source* : Association France Energie Eolienne (FEE).

Point d'arbitrage n°1	Fait générateur de l'imposition des éoliennes (date de raccordement au réseau électrique ou date de construction)
Point d'arbitrage n°2	Affectation de la moitié du montant de l'IFER assise sur les éoliennes qui ne fait l'objet d'aucune règle d'affectation actuellement (départements ou bloc communal – voir <i>infra</i>)

1.1.2. Le nouveau régime fiscal est presque neutre pour les producteurs, même si des incertitudes demeurent

Compte tenu du poids encore modeste du parc éolien français dans la production électrique nationale², son assujettissement ne relève pas d'une logique budgétaire, ou d'une volonté de corriger les effets d'aubaine induits par la réforme. En effet, alors que la création de nouveaux parcs s'avère plus difficile, l'existence d'une taxe locale est un facteur d'acceptation des projets pour les collectivités d'accueil.

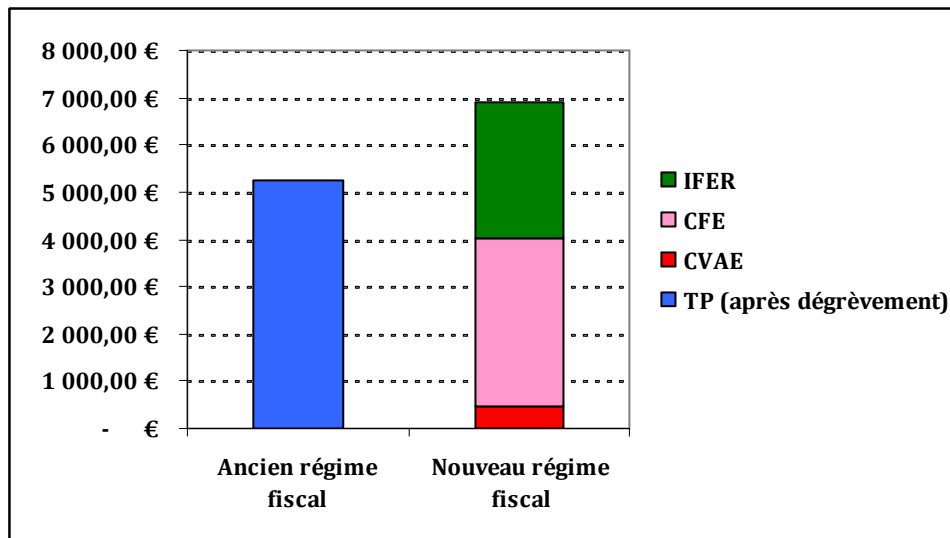
Si le montant retenu pour l'IFER doit être suffisamment incitatif pour les collectivités locales, il doit également être calibré pour que les nouvelles taxes locales (CET et IFER) restent proches de celui de l'ancien régime fiscal. Dans le cas contraire, le secteur s'en retrouverait pénalisé et pourrait éventuellement demander une augmentation des tarifs de rachat d'électricité.

Cependant, un calibrage de l'IFER de manière à respecter ces principes est particulièrement complexe, en raison de la faible concentration du secteur et de l'absence de vision consolidée de la taxe professionnelle versée par MW installé. De ce fait, le montant de l'IFER, fixé à 2,913 € par kW installé, a été arrêté de manière à ce qu'un parc éolien « médian » ne subisse pas une augmentation excessive de sa charge fiscale.

L'actualisation par la mission des simulations réalisées par la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) montre que, pour une installation-type, le nouveau régime fiscal se traduit, en moyenne, par une imposition légèrement plus élevée des producteurs d'électricité d'origine éolienne.

² En 2009, l'électricité d'origine éolienne a représenté, selon le MEEDDM, 1,5 % de la consommation électrique nationale (*Tableau de bord éolien-photovoltaïque*, février 2010).

Graphique 1 : Imposition locale moyenne payée un producteur d'énergie d'origine éolienne, pour 1 MW installé



Source : DGEC ; mission.

Note : la simulation repose sur les hypothèses suivantes : parc de 12 MW, ayant nécessité un investissement initial de 14,4 M€, et dont 85 % de l'investissement est constitué d'équipements et biens mobiliers ; les taux de TP et de CFE utilisés correspondent aux taux nationaux moyens de TP en 2009 ; le chiffre d'affaires du parc est de 1,8 M€ ; la valeur ajoutée produite par MW de 0,15 M€ ; le parc fait l'objet d'un plafonnement sur la valeur ajoutée dans l'ancien régime fiscal

Toutefois, cette simulation présente des limites méthodologiques importantes, qui rendent son interprétation délicate :

- ♦ d'une part, les taux de taxe professionnelle, et les valeurs locatives foncières constatés pour les 400 communes accueillant des parcs présentent de fortes disparités : les données fournies par un producteur montrent que ceux-ci peuvent aller, pour des parcs de même taille, de 27 % à 50 % ;
- ♦ d'autre part, le calcul de la valeur ajoutée d'un parc éolien est difficile à établir, car elle dépend de la qualité du gisement éolien du site.

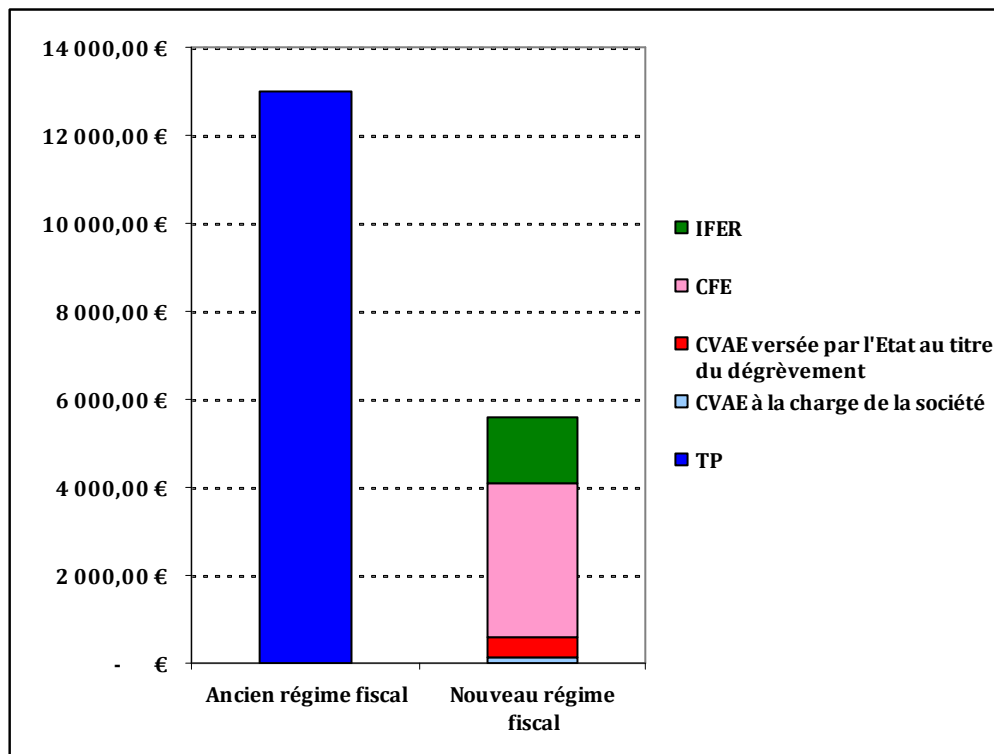
Par conséquent, les producteurs d'électricité d'origine éolienne ne sont pas tous impactés de manière homogène par la réforme de la taxe professionnelle ; en fonction de leur localisation et des taux de taxe professionnelle antérieurs, certains d'entre eux peuvent connaître une légère augmentation ou diminution de leur charge fiscale, du fait de l'égalisation de la pression fiscale sur les entreprises *via* la CVAE, dont le taux est national, et l'IFER.

1.1.3. Le nouveau régime fiscal réduit les incitations à l'accueil de nouveaux parcs éoliens pour le niveau communal

La simulation précédente n'apporte aucune information sur l'impact de la réforme pour les collectivités locales ; en effet, dans l'ancien régime fiscal, une partie importante de la taxe professionnelle des producteurs d'électricité éolienne était payée par l'État, en raison des dégrèvements dont bénéficiait le secteur.

La simulation de l'impact de la réforme sur le secteur communal (communes et EPCI), pour un parc éolien « médian », suggère que le nouveau régime fiscal est désormais moins favorable.

Graphique 2 : Imposition locale moyenne touchée par un bloc communal (EPCI et communes membres) par MW installé, pour les installations éoliennes



Source : DGEC ; mission.

Note : la simulation repose sur les hypothèses suivantes : parc de 12 MW situé dans une commune non-isolée, ayant nécessité un investissement initial de 14,4 M€, et dont 85 % de l'investissement est constitué d'équipements et biens mobiliers ; les taux de TP et de CFE utilisés correspondent aux taux nationaux moyens de TP en 2009 ; le chiffre d'affaires du parc est de 1,8 M€ ; la valeur ajoutée produite par MW de 0,15 M€ ; le parc fait l'objet d'un plafonnement sur la valeur ajoutée dans l'ancien régime fiscal

Toutefois, deux cas doivent être distingués :

- ◆ pour les blocs communaux (EPCI et communes membres) qui disposaient avant le 1^{er} janvier 2010 d'un parc éolien, la création de l'IFER n'aura aucune conséquence budgétaire immédiate. En effet, le montant de la taxe professionnelle perçue au titre des installations éoliennes, ainsi que l'IFER, sont pris en compte dans le panier de ressources servant au calcul du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) ;
- ◆ en revanche, pour les projets non installés au 1^{er} janvier 2010, le montant de l'IFER sera inférieur aux revenus qui auraient été théoriquement perçus avant la réforme, car les dégrèvements auparavant pris en charge par l'État n'ont pas de contrepartie dans le système actuel.

Au total, la disparition de la taxe professionnelle réduit, pour le secteur communal, les incitations à l'accueil de nouveaux projets, sans que la création de l'IFER n'y remédie totalement. Dans un contexte de baisse de l'acceptabilité sociale de nouveaux parcs éoliens (*cf. infra*), la baisse de l'imposition perçue par les communes d'accueil est susceptible de pénaliser l'émergence de nouvelles installations, ce qui inquiète fortement les producteurs.

1.1.4. Une modification au profit des communes de la répartition de l'IFER pourrait favoriser l'acceptation de nouvelles éoliennes

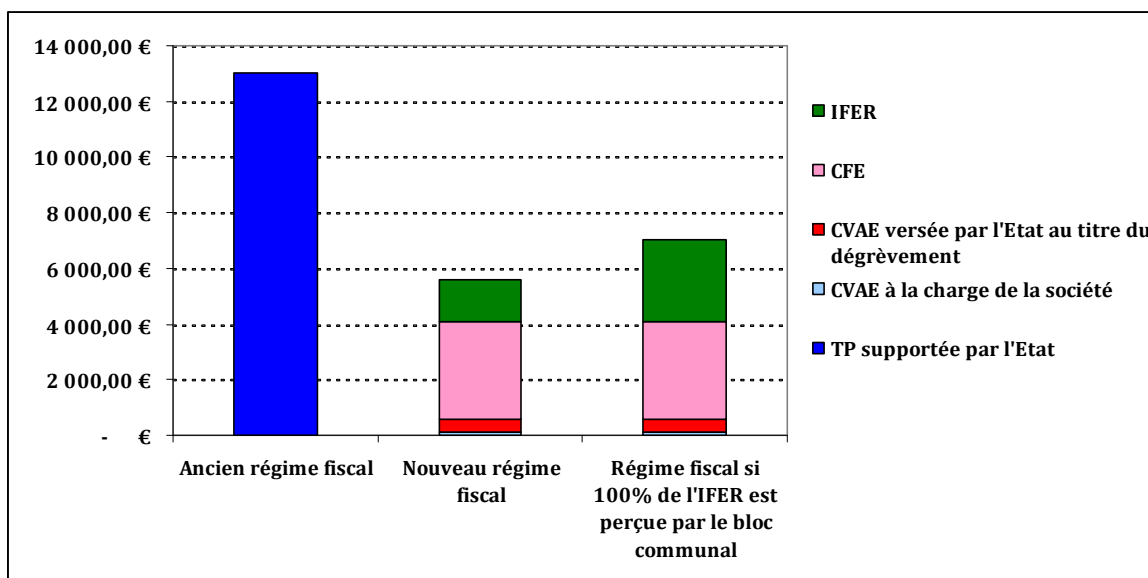
Concernant l'assujettissement des éoliennes, plusieurs scénarios sont possibles :

- ◆ le *statu quo* (scénario n°1) ;
- ◆ une augmentation du montant de l'IFER payé par les producteurs (scénario n°2) ;
- ◆ une attribution de la totalité de l'IFER assise sur les installations éoliennes au profit des communes et EPCI (scénario n°3).

Compte tenu des objectifs que s'est fixés l'État en matière d'énergies renouvelables (part des énergies renouvelables d'au moins 23 % de la consommation d'énergie finale d'ici à 2020)³, le *statu quo* peut ne pas apparaître souhaitable. Le caractère désincitatif du nouveau régime fiscal peut être défavorable au développement du secteur et à la réalisation des objectifs gouvernementaux.

A l'inverse, l'attribution de l'intégralité de l'IFER aux communes et EPCI permettrait de renforcer la territorialisation de la taxe et faciliterait l'accroissement du parc existant. Cette modification de la répartition pourrait d'ailleurs se faire à coût nul pour les finances de l'État. Dans sa rédaction actuelle, une moitié de l'IFER assise sur la production éolienne revient normalement à l'État. Son affectation au bloc communal conduirait à une diminution à due proportion de la dotation de compensation versée par l'État (dans le cas où l'État souhaiterait compenser aux départements la perte de la moitié de l'IFER qui aurait dû leur être allouée, le montant de cette compensation correspondrait à la diminution de la dotation de compensation pour le secteur communal).

Graphique 3 : Simulation de l'imposition locale moyenne touchée par un bloc communal (EPCI et communes membres) par MW installé, pour les installations éoliennes, en cas de versement de l'intégralité de l'IFER



Source : MEEDDM ; Mission.

Note : la simulation repose sur les hypothèses suivantes : parc de 12 MW situé dans une commune non-isolée, ayant nécessité un investissement initial de 14,4 M€, et dont 85 % de l'investissement est constitué d'équipements et biens mobiliers ; les taux de TP et de CFE utilisés correspondent aux taux nationaux moyens de TP en 2009 ; le chiffre d'affaires du parc est de 1,8 M€ ; la valeur ajoutée produite par MW de 0,15 M€ ; le parc fait l'objet d'un plafonnement sur la valeur ajoutée dans l'ancien régime fiscal

³ Article 2 de la loi n°2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Enfin, le principe d'une augmentation de l'IFER appliquée aux installations éoliennes ne doit pas être exclu même si, faute de données précises, il n'est pas possible de quantifier le montant qui pourrait être appliqué sans déstabiliser le secteur. Toutefois, sur la base de ses entretiens avec les principaux acteurs du marché, la mission considère que le montant maximal de l'IFER qui pourrait être appliqué au secteur se situe probablement autour de 4 000 € par MW installé.

Tableau 3 : Scénarios d'évolution de l'IFER éolien

	Avantages	Inconvénients
Scénario 1 : le statu quo	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pas de modification de la loi de finances ▪ Pas de coût supplémentaire pour les finances publiques 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Réduction de l'incitation à l'installation de nouveaux projets ▪ Les objectifs fixés la loi de programmation Grenelle I seront plus difficilement atteints
Scénario 2 : augmentation du barème de l'IFER	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmentation des ressources pour les collectivités locales ▪ Le montant peut être calibré pour se rapprocher des niveaux d'incitation antérieurs à la réforme 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La charge fiscale des exploitants augmentera
Scénario 3 : modification de la répartition de l'IFER éolien au profit du seul secteur communal	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Augmentation significative de l'incitation à l'installation de nouvelles éoliennes pour le secteur communal ▪ Pas d'augmentation de la charge fiscale pour les exploitants d'éoliennes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (éventuellement : augmentation de la dotation de compensation pour les départements)

Source : Mission.

Point d'arbitrage n°3	Attribution au secteur communal de l'intégralité de la composante de l'IFER sur les éoliennes
Point d'arbitrage n°4	Hausse du barème de la composante de l'IFER sur les éoliennes (jusqu'à 4 000 € par kW installé)

1.2. L'IFER égalise la charge fiscale entre les installations de production d'électricité nucléaire et les centrales thermiques

1.2.1. Principes généraux de l'imposition

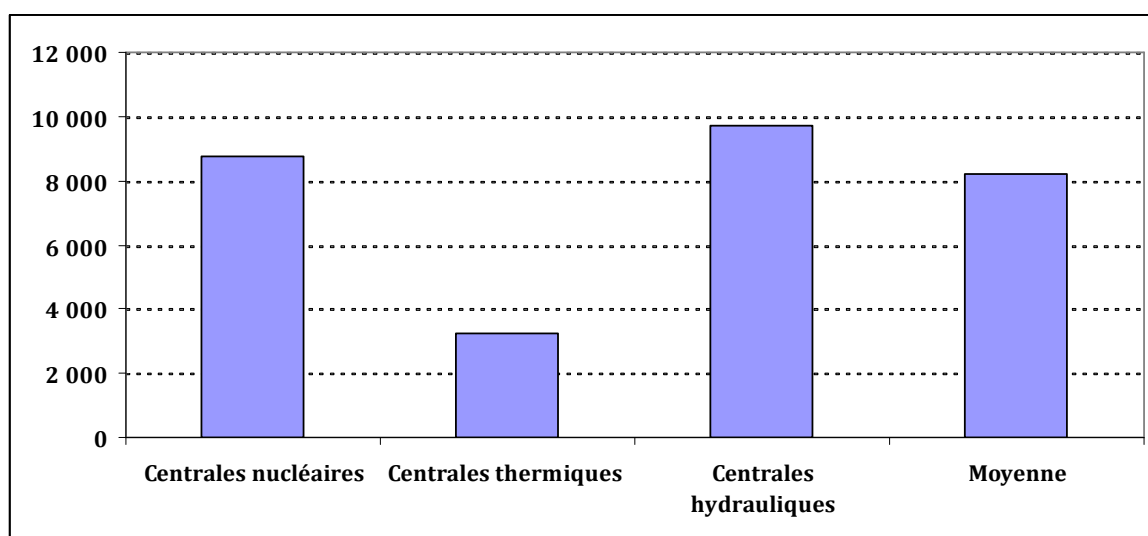
Les centrales nucléaires et les centrales thermiques sont soumises à l'IFER dès lors que leur puissance électrique installée est supérieure à 50 MW (article 1519D du CGI). Le montant de l'imposition, fixé à 2 913 € par MW de puissance installée, est dû chaque année par l'exploitant de l'installation au 1^{er} janvier. Pour 2010, le produit attendu de cette taxe est de 248 M€, et sera, pour l'essentiel, acquitté par EDF (223 M€). Il sera réparti, à parts égales, entre les communes d'implantation des centrales et les départements (articles 1379 et 1586 du CGI).

1.2.2. L'hétérogénéité des situations fiscales initiales explique que l'effet d'égalisation de l'IFER ne soit pas neutre pour certains producteurs

L'ancien régime fiscal applicable au secteur de la production électrique avait trois traits caractéristiques :

- ◆ d'une part, le niveau de taxe professionnelle par MW installé connaissait des variations importantes, selon le type d'installation de production ; ainsi, selon les simulations réalisées par la DGEC, les installations électronucléaires et les centrales hydrauliques devaient acquitter, en moyenne, une taxe professionnelle par MW installé près de trois fois supérieure à celles des centrales thermiques ; la localisation des installations dans des zones à plus ou moins fort taux d'imposition à la taxe professionnelle peut être un élément d'explication de ces écarts ;

Graphique 4 : Montant moyen de taxe professionnelle acquittée par type d'installation en 2008 (€/MW installé)

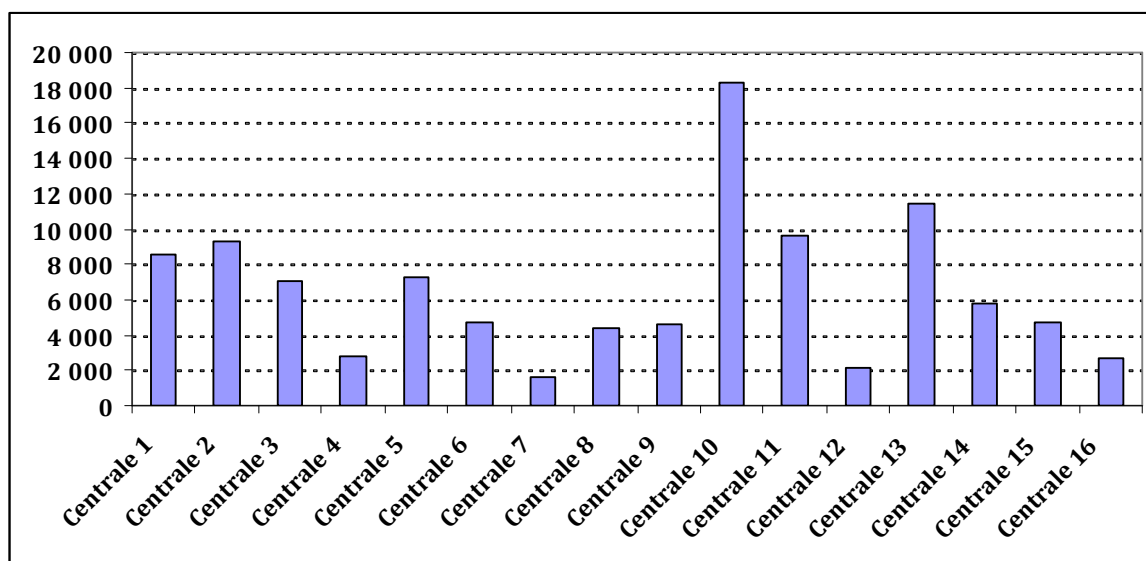


Source : DGEC.

Note : le montant de taxe professionnelle est calculé après plafonnement et, pour EDF, plafonnement du plafonnement ; pour les centrales thermiques et hydrauliques, le montant est calculé à partir d'un échantillon d'installations.

- ◆ d'autre part, le poids de la fiscalité locale était fortement hétérogène dans l'ancien régime fiscal, y compris au sein de la même catégorie d'installations ; pour un échantillon de quinze centrales thermiques, le montant de taxe professionnelle acquitté variait, en 2008, de 1 577 € à 18 337€ par MW installé. Ces écarts s'expliquaient par l'ancienneté des installations, par le type de technologie utilisée et, enfin, par le niveau des taux locaux d'imposition ;

Graphique 5 : Montant moyen de taxe professionnelle acquittée pour un échantillon de 15 centrales thermiques en 2008 (€/MW installé)



Source : DGEC.

Note : le montant de taxe professionnelle est calculé avant dégrèvement, pour un échantillon de 15 centrales réparties sur tout le territoire.

- ◆ enfin, EDF n'était pas traitée, dans l'ancien régime fiscal, comme ses concurrents⁴, avec pour conséquence des montants effectifs d'imposition locale très variables au sein du secteur.

L'ancien régime fiscal avait donc des conséquences variables selon les installations, leur localisation et la nature de leur technologie, et donc sur les différences producteurs d'électricité. La création de l'IFER, avec un barème unique national pour les installations nucléaires et les installations thermiques, a donc un effet d'égalisation de la charge fiscale entre producteurs. Cette égalisation se traduit par une modification de la répartition de la charge fiscale entre entreprises.

Il convient de noter que la situation fiscale antérieure particulière d'EDF est partiellement reconduite *via* une augmentation de la fiscalité applicable aux installations nucléaires de base (INB), uniquement détenues par EDF dans le secteur de la production électrique (*cf.* encadré n°1). Toutefois, la modification de la taxe INB n'élimine pas totalement les effets de bord de l'IFER sur les autres opérateurs.

Encadré 1 : Le nouveau régime d'imposition des installations nucléaires

Le régime d'imposition des installations nucléaires connaît trois modifications dans la LFI 2010.

D'une part, l'abattement du tiers de la valeur locative des immobilisations dont bénéficiaient jusqu'à présent les installations nucléaires (i.e. les usines de traitement des combustibles nucléaires et les centrales nucléaires) est supprimé. Le produit de cette suppression est estimé à 91 M€, et sera perçu par le bloc communal et les départements.

D'autre part, la taxe forfaitaire sur les installations nucléaires de base (INB) est relevée, de 2 118 914,54 € à 3 535 305,00€. Le montant de la taxe par installation est égal au produit de l'imposition forfaitaire par un coefficient multiplicateur compris entre 1 et 4 selon le type d'installation, déterminé par décret en Conseil d'État. Le produit issu du relèvement du forfait est

⁴ EDF était, contrairement à ses concurrents de plus petite taille, soumise au mécanisme du « plafonnement du plafonnement » qui limitait ses gains résultant du plafonnement à la valeur ajoutée (PVA). En raison de ce régime fiscal, son niveau de taxe professionnelle par MW installé était, mécaniquement, supérieur à celui des autres entreprises du secteur.

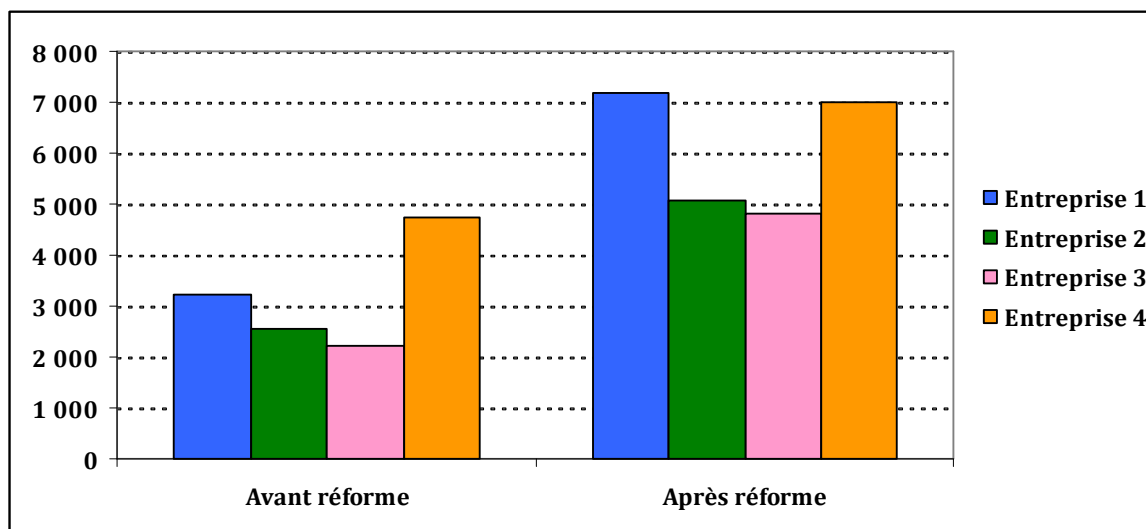
estimé à 221 M€ et sera perçu par l'État.

Enfin, une taxe additionnelle à la taxe sur les INB, dite « de stockage », est créée. Sont assujetties à cette taxe, les installations destinées au stockage définitif de substances radioactives, c'est-à-dire celles gérées par l'agence nationale de gestion des déchets radioactifs (Andra). Les modalités d'application seront fixées par un décret en Conseil d'État qui doit donner lieu à la consultation des collectivités territoriales concernées. En pratique, selon les services de la DGEC qui sont chargés de l'établissement du projet de décret, cette taxe ne devrait concerner qu'un seul centre de l'Andra : le centre de stockage des déchets de faible et moyenne activité (CSFMA). Les deux autres centres de l'Andra ne seraient pas concernés (le centre de stockage de la Manche, dans la mesure où il n'est plus en exploitation, et le centre de stockage des déchets à très faible activité (CSTFA) car il s'agit d'une installation classée au titre de la protection de l'environnement et non d'une INB). Le montant attendu de cette nouvelle taxe dépendra du coefficient multiplicateur qui sera fixé par décret. Selon l'autorité de sûreté nucléaire, chargée de son recouvrement, il devrait s'établir entre 2 et 2,5 M€/an.

Trois entreprises concurrentes d'EDF ont communiqué à la mission des chiffres précis, simulant l'impact de la réforme pour leur parc de production. Une comparaison de la situation de cette entreprise avec EDF, révèlent les éléments suivants :

- ◆ dans l'ancien régime fiscal, ces entreprises payaient une taxe professionnelle par MW installé en moyenne inférieure à celle du parc moyen d'EDF ;
- ◆ la réforme se traduit par une augmentation de la charge fiscale par MW installé thermique ;
- ◆ le poids des taxes locales par MW installé reste, après réforme, proche pour les trois entreprises ; le MW installé pour les producteurs alternatifs est, en moyenne, moins taxé que celui d'EDF.

Graphique 6 : Effet de la réforme sur le parc thermique d'EDF et sur celui de trois entreprises concurrentes (en €/MW installé)



Source : DGEC ; entreprises ; mission.

Note : Ces chiffrages n'ont pas pu être contre-expertisés. Ils sont donc mentionnés à titre d'illustration.

Note : pour EDF, la méthode de calcul de la CVAE entre sites n'est pas encore arrêtée, faute de convention sur les prix de cession interne au sein de l'entreprise ; le calcul de l'impact de la réforme a été fait en répartissant la CVAE du groupe au prorata de la puissance installée.

1.3. L'introduction de l'IFER ne devrait pas défavoriser le développement des installations photovoltaïques et hydrauliques

1.3.1. Principes généraux de l'imposition

Les centrales électriques hydrauliques (barrages) ou photovoltaïques, dont la puissance électrique installée est supérieure à 100 kW, sont soumises à l'IFER. En revanche, les panneaux photovoltaïques installés par des ménages ou des entreprises pour leur propre consommation ne sont pas imposés. L'imposition est due annuellement par l'exploitant de l'installation au 1^{er} janvier. Son tarif est fixé à 2,913 € par kW installé.

Cette taxe, dont le montant attendu est estimé à 68 M€, sera répartie à part égale entre les communes et EPCI d'implantation des centrales et les départements (articles 1379 et 1586 du CGI). Concernant l'assiette hydraulique, l'article 1379 du CGI précise que la moitié communale de l'IFER hydroélectrique est répartie comme la valeur locative des ouvrages concernés. Ainsi, comme le prévoit l'article 1475, l'IFER du bloc communal sera répartie entre toutes les communes (et EPCI) sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés, ou sur lesquelles existent un des ouvrages de génie civil de l'installation.

Toutefois, l'article 1475 du CGI ne mentionne explicitement que les installations disposant d'une puissance installée de 500 kW. De ce fait, pour les installations dont la puissance est comprise entre 100 et 500 kW, l'IFER est uniquement perçue par la commune (et EPCI) d'implantation de l'exploitation, ce qui pourrait nuire à l'attractivité des futures microcentrales hydroélectriques.

Point d'arbitrage n°5	Suppression ou maintien du seuil de puissance de 500 kW pour la répartition, entre communes situées à proximité de la retenue d'eau, de la moitié de l'IFER communale assise sur les centrales hydrauliques
------------------------------	---

1.3.2. Des incertitudes demeurent sur les effets de la réforme sur les producteurs

1.3.2.1. Concernant l'assiette hydraulique :

L'application de l'IFER aux installations de production d'électricité hydraulique soulève les mêmes questions que pour les autres installations de production d'électricité. En effet, dans l'ancien régime, la charge fiscale du secteur était hétérogène. Le changement d'assiette et l'égalisation de la pression fiscale ne se traduisent pas par des modifications de la fiscalité différentes selon les opérateurs.

Ainsi, selon les simulations sur cas réels réalisées par le groupement France Hydro-électricité, qui fédère une partie des producteurs de la filière, la réforme induirait les effets suivants :

- ◆ la micro-hydraulique, qui payait jusqu'à présent peu de taxe professionnelle, subirait une hausse de sa charge fiscale avec l'introduction de l'IFER ;
- ◆ inversement, la moyenne et la grande hydraulique seraient, globalement, avantagées dans le nouveau régime fiscal.

Tableau 4 : Simulation de la réforme pour deux centrales hydroélectriques

	Taxe professionnelle (après plafonnement)	CET	IFER	Total nouveau régime fiscal	Écart
Cas n° 1 : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Puissance : 275 KW ▪ Chiffres d'affaires de 90 k€ ▪ Valeur locative nette : 1 040 € 	256 €	210 €	801 €	1 011 €	-755 €
Cas n° 2 : <ul style="list-style-type: none"> ▪ Puissance : 525 KW ▪ Chiffre d'affaires supérieur à 152 k€ ▪ Valeur locative nette : 23 499€ 	2 800 €	765 €	1 529 €	2 294 €	+506 €

Source : France Hydro-électricité.

Note : Ces chiffres n'ont pas pu être contre-expertisés. Ils sont donc mentionnés à titre d'illustration.

Toutefois, il est difficile de tirer des enseignements de ces simulations, compte tenu de l'hétérogénéité de la taille du parc existant. Au total, la réforme n'impacte pas les producteurs d'électricité d'origine hydraulique de manière homogène.

1.3.2.2. Concernant l'assiette photovoltaïque :

Pour l'assiette photovoltaïque, les effets résultant de la réforme sont difficiles à préciser, tant pour les producteurs que pour les communes d'implantation. En effet, contrairement aux autres technologies de production d'électricité, les centrales photovoltaïques sont récentes et encore peu implantées sur le territoire. De ce fait, il n'existe pas actuellement suffisamment de sites permettant de simuler, de manière significative, l'impact de la réforme sur les producteurs et sur les communes d'implantation.

En première analyse, les perspectives de développement de la filière restent favorables. Selon des simulations d'un producteur, l'implantation d'un parc-type de 7 MW devrait permettre de rapporter de l'ordre de 40 000 € par an de recettes fiscales aux collectivités d'accueil. L'introduction de l'IFER ne devrait pas modifier la dynamique de développement du parc photovoltaïque français.

1.4. L'introduction d'une imposition sur les transformateurs électriques pourrait pénaliser ERDF

1.4.1. Principes généraux de l'imposition

Les transformateurs électriques relevant des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité sont imposables en fonction de la tension électrique à l'entrée du transformateur au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, selon le barème suivant (article 1519 D du CGI) :

Tableau 5 : IFER applicable aux transformateurs électriques

Tension en amont en kilovolts	Tarif par transformateur (€)
Supérieure à 350	138 500
Supérieure à 130 et inférieure ou égale à 350	47 000
Supérieure à 50 et inférieure ou égale à 130	13 500

Source : Article 1519 D du CGI.

Les transformateurs relèvent de deux réseaux distincts :

- ◆ le réseau de transport, c'est-à-dire d'interconnexion des installations de production électrique ou des réseaux étrangers avec les réseaux publics de distribution, est détenu par une filiale d'EDF, Réseau de transport d'électricité (RTE) ;
- ◆ le réseau de distribution, c'est-à-dire d'alimentation des consommateurs en électricité relève, pour environ 95 % du marché français, d'une autre filiale d'EDF (Électricité réseau distribution France, ERDF). Sur 5 % du marché, les collectivités locales, en tant qu'organisatrices du service public de l'énergie, ont concédé la distribution à des entreprises locales d'électricité (ELD). Ces dernières, qui sont environ 140, prennent la forme de régie ou, plus rarement, de sociétés d'intérêt collectif agricole d'électricité (SICAE).

L'IFER s'applique sur les transformateurs électriques dont la tension en amont est supérieure à 50 kW. Le redevable de l'IFER est le propriétaire du transformateur (soit RTE) ou, lorsque le transformateur fait l'objet d'un contrat de concession, le concessionnaire (généralement ERDF). Le produit de cette taxe est évalué à 162 M€ pour 2010.

1.4.2. Le barème actuel de l'IFER se traduirait par une augmentation de la fiscalité d'ERDF de plus de vingt millions d'euros

L'IFER appliquée au transport et à la distribution d'électricité a été calibrée afin de neutraliser les gains des deux plus importants opérateurs du secteur, RTE et ERDF ; en revanche, l'impact de la réforme pour les distributeurs locaux n'avait pas été pris en considération, faute de connaissance précise sur l'assiette détenue par ceux-ci.

L'approfondissement des travaux menés à l'automne dernier montre que :

- ◆ les gains de RTE ont été repris, de sorte que la réforme est globalement neutre pour cette entreprise ;
- ◆ en revanche, pour ERDF, la création de l'IFER se traduit par une augmentation de sa charge fiscale locale de plus de 24 M€ (+13 % par rapport à l'ancien régime fiscal). Cette hausse significative résulte d'une erreur dans le choix d'un paramètre utilisé pour le calibrage de la réforme à l'automne dernier ; en effet, les simulations avaient été réalisées sur la base de la valeur ajoutée de 2008, alors que la valeur ajoutée réelle de l'entreprise a été moins dynamique que prévue ;

Tableau 6 : Simulation de la réforme pour ERDF

	2008	2009	2010 (ancien régime fiscal)	2010 (nouveau régime fiscal)
TP brute	232,38	264,64	262,79	-
PVA	-31,32	-74,70	-73,81	-
CFE	-	-	-	44,00
CVAE	-	-	-	86,00
TCCI	-	-	-	10,58
IFER	-	-	-	72,70
Total à payer	201,07	189,94	188,98	213,28

Source : ERDF.

Note : Ces chiffres n'ont pas pu être contre-expertisés. Ils sont donc mentionnés à titre d'illustration.

- ◆ les entreprises locales d'électricité n'ont pas saisi la mission pour lui faire part d'un renchérissement de leur pression fiscale ; en outre, des simulations faites par la DGFIP, pour un échantillon de distributeurs, indiquent que ceux-ci bénéficieront de manière significative de la réforme ;

- ◆ enfin, la situation est moins favorable pour les quatorze SICAE : ces sociétés, qui bénéficiaient dans l'ancien régime fiscal d'une exonération de taxe professionnelle (ancien article 1451 du CGI), se retrouvent également exonérées de CVAE et de CFE dans le nouveau dispositif ; toutefois, six d'entre elles sont désormais assujetties à l'IFER, ce qui va à l'encontre du principe de neutralité qui sous-tend cette imposition. Une exonération d'IFER pour les SICAE est cependant prévue en 2010 (article 1519 G du CGI) et permettra à ces dernières de s'adapter à leur nouvelle situation fiscale.

Point d'arbitrage n°6	Révision du barème de l'IFER afin de limiter l'augmentation de la charge fiscale d'ERDF, tout en maintenant un niveau de prélèvement constant pour RTE
------------------------------	--

Par ailleurs, ERDF et RTE ont fait part de leurs inquiétudes sur le maintien de leur attractivité auprès des collectivités locales à la suite de la réforme. En effet, comme toutes les installations génératrices de fortes externalités, notamment visuelles, les transformateurs électriques doivent être financièrement attractifs pour pouvoir s'implanter. Or le nouveau régime fiscal pourrait réduire l'attractivité des nouvelles implantations, même si des interrogations subsistent encore sur les modalités de répartition de la CVAE entre collectivités locales. Si ces modalités privilégient les implantations avec des effectifs salariés, l'essentiel de la CVAE sera attribué aux grandes collectivités au détriment des collectivités de petite taille (dans lesquelles les implantations avec transformateurs ne disposent pas toujours de salariés).

1.5. A court terme, l'IFER ferroviaire ne devrait pas poser de difficulté

1.5.1. Principes généraux de l'imposition

L'IFER est appliquée au matériel roulant uniquement utilisé sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs ; les matériels utilisés pour le transport de marchandises sont exclus du champ d'application de l'imposition (article 1519 quater A du CGI). L'imposition est due par les entreprises ayant à disposition au 1^{er} janvier ce type de matériel pour les besoins de leur activité professionnelle ; de fait, la SNCF est la principale entreprise assujettie en 2010 (les entreprises internationales comme Eurostar le sont également pour leur matériel qui circule sur le réseau français). Le tarif de l'imposition est établi pour chaque matériel roulant en fonction de son utilisation, selon le barème suivant :

Tableau 7 : IFER sur le matériel roulant ferroviaire destiné au transport de voyageurs

Matériel roulant	Tarif (€)
Engins à moteur thermique	
Automoteur	30 000
Locomotive diesel	30 000
Engins à moteur électrique	
Automotrice	23 000
Locomotive électrique	20 000
Motrice de matériel à grande vitesse	35 000
Engins remorqués	
Remorque pour le transport de voyageurs	4 800
Remorque pour le transport de voyageurs à grande vitesse	10 000

Source : Article 1519 quater A du CGI.

Le produit de cette taxe est estimé à 241 M€ en 2010. Il sera intégralement perçu par les régions et réparti entre elles au pro rata du nombre de sillons-kilomètres réservés auprès de Réseau ferré de France (RFF) l'année précédent l'imposition (article 1599 bis du CGI).

1.5.2. Des difficultés d'application de l'IFER aux autres opérateurs pourraient apparaître avec le développement de la concurrence

A la demande de la SNCF, l'IFER appliquée au matériel roulant ferroviaire est, dans sa conception, proche de l'ancienne taxe professionnelle, puisqu'elle assujettit les principaux équipements et biens mobiliers de l'entreprise.

Une alternative aurait pu consister en une taxation du réseau ferré, détenu par RFF ; ce dernier aurait ensuite refacturé le montant de la taxe aux opérateurs de transport au travers de ses tarifs d'utilisation de l'infrastructure, au prorata de leur utilisation du réseau. Si cette solution avait l'avantage de la neutralité, notamment concurrentiel, entre opérateurs, elle aurait posé des problèmes de mise en œuvre. D'une part, elle aurait contraint la SNCF à renégocier toutes ses conventions avec les régions, autorités organisatrices des transports régionaux, notamment leurs conditions financières ; d'autre part, elle aurait demandé de la part de RFF une adaptation complexe de sa tarification d'utilisation du réseau, qui repose sur la différenciation de ses différentes parties.

Au total, l'IFER applicable au matériel roulant ferroviaire permet à la SNCF de conserver en grande partie le régime fiscal local qui s'appliquait à elle ; ce régime est actuellement satisfaisant, en raison de l'absence de concurrence effective sur le réseau ferré national. Toutefois, dès lors que celle-ci se développera, l'IFER soulèvera plusieurs questions pour le régulateur :

- ◆ pour ne pas défavoriser la SNCF, l'IFER devra être effectivement payée par tous les opérateurs ferroviaires pour leurs matériels ayant vocation à circuler sur le réseau national ;
- ◆ dans le cas d'entreprises étrangères, l'IFER devra également être due par les opérateurs, sans que cette taxe ne constitue une barrière à l'entrée. Or, en l'espèce, l'IFER sera proportionnellement d'autant plus lourde que le matériel roulera peu sur le réseau français, puisqu'il s'agit d'un montant forfaitaire (un train qui ne circulerait qu'une fois sur le réseau français serait redevable du même montant d'IFER que le matériel qui y circule de manière permanente) ; toutefois, le montant de l'IFER reste faible par rapport à l'amortissement annuel d'un remorque ou d'une motrice ;
- ◆ enfin, la vérification des déclarations de matériels, notamment pour ces opérateurs étrangers, devra être rapidement opérationnelle afin d'éviter tout phénomène de sous-déclaration. Elle n'en restera pas moins complexe, compte tenu de la possible localisation à l'étranger d'une partie de ces nouvelles assiettes.

1.6. L'équilibre concurrentiel du secteur des télécommunications pourrait être bouleversé par l'IFER

1.6.1. Principes généraux de l'imposition

Dans le dispositif retenu dans la loi de finances pour 2010, l'IFER applicable au secteur des télécommunications repose sur deux assiettes spécifiques :

- ◆ les répartiteurs principaux (« boucle locale cuivre ») ;
- ◆ les stations radioélectriques.

1.6.1.1. L'IFER assise sur les répartiteurs principaux taxe les activités de téléphonie fixe et l'internet haut débit

Les répartiteurs de la boucle locale cuivre (i.e. l'installation reliant au répartiteur principal le point de terminaison du réseau situé dans les locaux de l'abonné) sont imposables au titre de l'IFER. Les liaisons en fibre optique sont quant à elles exclues du champ de l'imposition (article 1599 quater B du CGI).

Encadré 2 : La « boucle locale cuivre »

La boucle locale cuivre correspond à la partie métallique du réseau de France Telecom comprise entre la prise téléphonique de l'abonné final et le central téléphonique local (le NRA -nœud de raccordement d'abonnés-, également dit « répartiteur principal »). Ce réseau de boucle locale est constitué à ce jour de près de 33,5 millions de lignes (« paires de cuivre »), reliant les 12 000 répartiteurs de France Telecom. Son support physique est généralement une paire de cuivre torsadée. Massivement déployé dans les années 1970, le réseau est constitué de 450 000 km d'artères de génie civil, de 18 millions de poteaux, et de 110 millions de paires-kilomètres de câble. De ce fait, ce réseau, qui bénéficie de fortes économies d'échelle, est difficilement répliquable.

Historiquement utilisée pour supporter des services bas débit de téléphonie commutée, la boucle locale cuivre sert désormais à transporter des données à débits importants (internet haut débit, télévision, réseaux privés virtuels etc.) grâce à la commutation électronique et à la numérisation du réseau.

Le dégroupage de la boucle locale consiste à mettre à disposition de l'opérateur alternatif de tout (« dégroupage total ») ou partie (« dégroupage partiel ») du spectre des fréquences autorisées sur la paire de cuivre. Il permet ainsi à l'opérateur alternatif (Iliad-Free, SFR, etc.) d'utiliser le réseau local de France Telecom, moyennant une juste rémunération.

Le propriétaire au 1^{er} janvier des répartiteurs principaux est le redevable de l'imposition. Le tarif pour chaque répartiteur est fonction du nombre de lignes en services qu'il comporte, sur la base de 12 € par ligne et par an (soit 1 € par ligne et par mois). Compte tenu des 33,5 millions de lignes actuellement en service, le produit de cette IFER est estimé à près de 402 M€.

1.6.1.2. L'IFER assise sur les stations radioélectriques taxe les activités de téléphonie mobile et de radiodiffusion

Trois catégories de stations radioélectriques sont imposées au titre de l'IFER (article 1 519 H du CGI) :

- ◆ les stations de radiotéléphonie (i.e. les antennes relais de téléphonie mobile) ;
- ◆ les stations de radiodiffusion (i.e. les émetteurs de télévision ou de radio FM) ;
- ◆ les autres stations (notamment les stations des opérateurs fixes, des opérateurs satellites et des radiomessagistes).

L'imposition est due annuellement par l'exploitant de la station radioélectrique au 1^{er} janvier. Trois tarifs sont prévus :

- ◆ le tarif de droit commun s'élève à 1 530 € par station ;
- ◆ certaines stations bénéficient d'un tarif réduit de moitié (soit 765 €), notamment les stations assurant la couverture des « zones blanches⁵ » ;

⁵ Les « zones blanches » sont constituées des territoires non desservis par un réseau de téléphonie mobile ou Internet. Il s'agit généralement des zones les moins densément peuplées, souvent rurales, pour lesquels les opérateurs ne réalisent pas d'investissements qui ne pourraient pas être rentables.

- ◆ enfin, un tarif « super-réduit » de 220 € est applicable aux stations de diffusion au public de services de radio ou de télévision.

À ce stade, les « stations radioélectriques » ne font pas l'objet d'une définition technique précise entre toutes les administrations concernées et les opérateurs. Une instruction fiscale devra par conséquent préciser le champ exact d'application de la nouvelle imposition.

Au total, selon l'Agence nationale des fréquences (ANFr), environ 94 472 stations⁶, principalement détenues par les opérateurs de téléphonie mobile (84 742 stations), sont imposables. Le produit de cette taxe est estimé, pour l'année 2010, à environ 144 M€.

1.6.2. L'IFER « répartiteurs » est très concentrée et sera refacturée dans le tarif régulé du dégroupage au détriment des opérateurs alternatifs

En raison de l'ouverture à la concurrence du secteur des télécommunications, le monopole de l'opérateur historique, France Telecom, a laissé la place à un ensemble de marchés de gros et de détail connaissant des niveaux variables de concurrence :

- ◆ sur les marchés de gros (marchés de l'accès à l'interconnexion), France Telecom conserve la plupart du temps une position privilégiée. Elle détient en effet sur ces marchés des infrastructures peu répliquables, ayant parfois, comme les répartiteurs principaux (« la boucle de cuivre »), la nature d'infrastructures essentielles ;
- ◆ sur les marchés de détail, la concurrence exercée par les opérateurs alternatifs est plus vive. Toutefois, pour exercer cette activité de détail, ceux-ci doivent pouvoir accéder aux infrastructures proposées sur les marchés de gros contrôlés par l'opérateur historique.

Encadré 3 : Le fonctionnement des marchés de gros

La directive cadre du 11 juillet 2003 distinguait 18 marchés, qui pouvaient faire l'objet, après analyse du régulateur national, d'une régulation *ex-ante*. Cette segmentation a été actualisée par la Commission européenne le 17 décembre 2007. Désormais, l'ARCEP considère que 7 marchés sont susceptibles de faire l'objet d'une régulation *ex ante* :

- le marché de l'accès au réseau téléphonique public en position déterminée pour la clientèle résidentielle et non-résidentielle (ex-marchés 1 et 2) ;
- le marché du départ d'appel sur le réseau téléphonique public en position déterminée (ex-marché 8) ;
- le marché de la terminaison d'appel sur divers réseaux téléphoniques publics individuels en position déterminée (ex-marché 9) ;
- le marché d'accès de gros aux infrastructures physiques de réseaux, **y compris le dégroupage**, pour la fourniture d'accès de service à large bande et/ou de services vocaux en position déterminée (ex-marché 11) ;
- le marché de la fourniture en gros d'accès à large bande (« *bitstream* », ex-marché 12) ;
- le marché de la fourniture en gros de segments terminaux de lignes louées (ex-marché 13) ;
- le marché de la terminaison d'appel vocal sur les réseaux mobiles individuels (ex-marché 16).

Sur chacun de ces marchés, l'ARCEP procède, conformément aux articles L 37-1 et suivants du code des postes et des communications électroniques, à une analyse et à la désignation de l'opérateur disposant d'une puissance significative. Ces opérateurs sont alors soumis à des obligations prévues aux articles L 36-7, L 35-2 et L 38-1 du code, notamment un contrôle tarifaire. L'ARCEP est ainsi compétente pour :

- définir des « *price-cap* » ;
- émettre un avis ou s'opposer à la mise en œuvre d'un tarif.

⁶ Hors imposition des stations relevant de la loi de 1986 ; compte tenu du nombre de station de radiodiffusion (6 260), le montant de cette dernière devrait s'élever à 1,4 M€ en 2010.

Plus généralement, ces opérateurs disposant d'une puissance significative sont réglementairement contraints de proposer aux opérateurs alternatifs un accès à leur réseau, leur permettant ainsi de construire leurs propres offres, ce qui favorise ainsi le développement de la concurrence.

Parmi les marchés de gros, le **marché du dégroupage** est celui qui comporte les enjeux concurrentiels les plus forts pour les opérateurs. Sur ce marché, **l'ARCEP a désigné France Telecom comme opérateur exerçant une influence significative**, en raison de sa part de marché et de son contrôle de la boucle de cuivre.

Du fait de sa position d'opérateur exerçant une influence significative sur le marché du dégroupage, France Telecom doit **publier une offre de référence**, que l'ARCEP a le pouvoir de modifier ; **ce tarif de l'offre de dégroupage** doit refléter les coûts correspondants, suivant la méthode dite des « coûts courants économiques ».

Sous l'ancien régime fiscal, France Telecom rattachait, selon le principe de causalité utilisé en droit de la concurrence, le montant de la TP à ses différents marchés, au prorata de la valeur des équipements qui lui était affectée. La suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par une taxation spécifique des répartiteurs principaux modifie, pour France Telecom, les coûts de production de l'ensemble de ses marchés. Dans le marché du dégroupage, cette modification d'assiette aboutit à une augmentation du poids de la fiscalité de l'ordre de 13,3 %.

Compte tenu de la régulation du secteur des télécommunications, et du principe d'orientation des tarifs vers les coûts, France Telecom est en mesure de rattacher le montant de cette imposition aux utilisateurs de la boucle de cuivre (les clients de sa filiale Orange, et ses concurrents) au prorata de leur utilisation de ce matériel (i.e. au prorata du nombre de leurs lignes dégroupées). En d'autres termes, le changement d'assiette se traduit *in fine*, en raison de la régulation du secteur, par une modification de la charge fiscale entre opérateurs.

Par ailleurs, il doit être relevé que les effets du changement d'assiette ne sont pas limités au seul marché du dégroupage. En effet, pour les autres marchés de gros, les tarifs sont également impactés par le changement d'assiette taxable pour les mêmes raisons que sur le marché du dégroupage.

Au total, les effets directs et indirects de la suppression de la TP modifient substantiellement l'équilibre du marché des télécommunications, au détriment des opérateurs alternatifs.

1.6.3. Faute de données fiables, les effets de l'IFER « stations radioélectriques » sur les petits opérateurs ultramarins sont incertains

La mission a étudié l'impact de l'IFER pour trois catégories de redevables :

- ◆ les opérateurs de téléphonie, notamment ultramarins ;
- ◆ les entreprises de télémessagerie ;
- ◆ les entreprises dont les stations relèvent de la loi n° 1986-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, notamment les radios-associatives.

Concernant les opérateurs de téléphonie, l'IFER « stations radioélectriques » pourrait également soulever un problème concurrentiel, même si celui-ci est de moindre envergure que pour la composante « répartiteurs principaux » de l'imposition.

En effet, en augmentant les coûts fixes de couverture, indépendamment du nombre de clients ou de la quantité de trafic, l'IFER pèse plus fortement sur les opérateurs de petite taille. Pour ces derniers, l'augmentation de la charge fiscale pourrait être substantielle, d'autant plus que le déploiement des réseaux dans les départements d'Outre-mer se traduira, dans les prochaines années, par une augmentation importante du nombre de stations radioélectriques.

Toutefois, **il existe une forte incertitude sur l'impact réel de l'IFER sur les opérateurs d'Outre-mer**, car la comptabilisation des stations faites par l'ANFr diffère très sensiblement des données fournies par les opérateurs. Plusieurs raisons expliquent ces importants écarts de comptabilisation des stations :

- ◆ d'une part, la définition des « stations radioélectriques » retenue en loi de finances peut être interprétée de différentes manières ; en l'absence d'instruction fiscale précisant celle-ci, les opérateurs ultramarins ont retenu pour leur simulation la définition la plus extensive des stations ;
- ◆ d'autre part, selon l'ANFr, les opérateurs ultramarins ne remplissent pas toutes leurs obligations déclaratives. De ce fait, la base tenue par l'Agence sous-évalue selon toute vraisemblance le nombre de stations radioélectriques, dans des proportions toutefois difficiles à préciser.

Il en résulte que **les effets de l'IFER sont difficiles à apprécier pour les opérateurs ultramarins**. Selon les hypothèses retenues, certains opérateurs pourraient voir leur charge fiscale alourdie à la suite de la réforme.

Concernant les entreprises de télémessagerie, l'impact de la réforme est à l'inverse bien établi. Compte tenu de l'importance de leurs charges fixes, et de la faiblesse de leur chiffre d'affaires par rapport à celui des opérateurs de téléphonie « classique », ces entreprises subiront à cause de la réforme une très forte augmentation de leur charge fiscale.

Concernant les radios-associatives, celles-ci ont publiquement fait part de leurs craintes d'être doublement pénalisées par la réforme fiscale :

- ◆ d'une part, directement, en acquittant désormais une taxe assise sur leurs équipements, alors qu'elles étaient jusqu'à présent exonérées de taxe professionnelle ;
- ◆ d'autre part, indirectement, en subissant une augmentation de leurs coûts de transport et de diffusion résultant d'une éventuelle augmentation de la charge fiscale des entreprises de transport de données audiovisuelles.

Ces craintes semblent largement infondées :

- ◆ les radios-associatives ne seront pas assujetties directement à l'IFER ;

Encadré 4 : Non-assujettissement des radios-associatives à l'IFER

Le redevable de l'IFER est la personne qui dispose de la station radioélectrique pour les besoins de son activité professionnelle au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Les différents opérateurs du secteur de l'audiovisuel seront frappés de la manière suivante par l'IFER :

- les diffuseurs comme TDF et Towercast, qui transportent et diffusent pour le compte de leurs clients des émissions de radio et de télévision, acquitteront l'IFER en 2010 ; dans le régime antérieur, ils acquittaient la taxe professionnelle sur leurs installations ;
- les entreprises réalisant des émissions de radio ou de télévisions, et faisant appel à des diffuseurs, n'acquitteront pas l'IFER en 2010 dès lors qu'elles ne disposent pas de stations radioélectriques ; sous cette condition, elles n'acquittaient pas la taxe professionnelle ;
- les radios associatives, qui diffusent leurs émissions avec leurs propres moyens, ne sont pas considérées comme exerçant une activité professionnelle dès lors que ces radios n'exercent pas d'activité lucrative. De ce fait, ces radios, qui n'étaient pas redevables de la taxe professionnelle, ne seront pas redevables de l'IFER en 2010.

Ainsi, la création de l'IFER ne modifiera pas la répartition de la charge fiscale entre les opérateurs du secteur de l'audiovisuel.

Source : DLF.

- ◆ de même, selon les simulations de la DLF, la réforme ne se traduira pas pour les entreprises de transport audiovisuel par une augmentation de la pression fiscale.

1.6.4. La mission a étudié plusieurs scénarios d'évolution de l'IFER

Compte tenu des fortes perturbations du marché des télécommunications engendrées par l'IFER, la mission considère que le *statu quo* n'est pas souhaitable et recommande que l'adaptation de l'IFER respecte les deux principes suivants :

- ◆ en premier lieu, la correction des effets non anticipés de l'IFER télécom doit être, dans la mesure du possible, neutre pour le budget des collectivités locales et celui de l'État ;
- ◆ en second lieu, la mission considère que le régime de l'IFER télécom doit être apprécié dans son ensemble, au regard de tous ses effets directs et indirects, ainsi que dans son contexte. En d'autres termes, le scénario qui sera *in fine* retenu devra prendre en compte les effets directs cumulés de l'assujettissement à l'IFER, toutes assiettes confondues et les effets indirects de la réforme, notamment les différentes modifications des prix des marchés de gros.

1.6.4.1. Scénarios d'évolution de l'IFER assise sur les répartiteurs principaux

Quatre scénarios de modification du régime fiscal appliqué au secteur des télécommunications ont été retenus par la mission :

- ◆ la création d'une sur-cotisation pour les très grosses entreprises du secteur des télécommunications (scénario n°1) ;
- ◆ la taxation du bâtiment abritant le répartiteur principal (scénario n°2) ;
- ◆ la taxation du répartiteur au prorata du nombre de lignes non dégroupées (scénario n°3) ;
- ◆ la diversification de l'assiette de l'IFER⁷ pour mieux répartir ses effets sur les tarifs régulés et limiter les effets indirects (scénario n°4).

⁷ Au sein des marchés relevant de la téléphonie fixe et de l'internet.

Tableau 8 : Synthèse des scénarios d'évolution de l'IFER assise sur les répartiteurs principaux

Assiette de l'IFER	Scénario	Avantages	Inconvénients
Répartiteurs principaux	Scénario n°1 : Surcotisation valeur-ajoutée pour les très grosses entreprises de télécommunication	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Simplicité de la mesure ◆ Limitation des effets de bord pour les opérateurs alternatifs 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Faisabilité juridique ◆ « Déterritorialisation » de la taxe ◆ Atteinte au principe d'autonomie financière ◆ Effet d'aubaine certains opérateurs
	Scénario n°2 : Taxation du bâtiment abritant le répartiteur	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Faisabilité juridique ◆ Stabilité des recettes 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Absence de lisibilité de la taxe ◆ Difficulté d'application du texte, et de vérification pour les services fiscaux ◆ Effets difficiles à prévoir
	Scénario n°3 : Taxation du répartiteur, au prorata des lignes non dégroupées	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Simplicité du dispositif 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Assiette fondante ◆ Désavantage concurrentiel pour France Telecom
	Scénario n°4 : Constitution d'une assiette plus proche de l'ancienne TP, reposant pour partie sur le marché de la commutation	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Faisabilité juridique ◆ Effets de bord limités ◆ Simplicité du dispositif ◆ Proximité avec l'ex taxe professionnelle ◆ Évolution du montant de l'IFER liée à la réalité économique du secteur 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dynamisme des assiettes incertain après 2015 (nécessité de trouver d'autres assiettes à cette date)

Source : Mission.

Après expertise des différents scénarios, la mission estime que le scénario n° 4 est le plus satisfaisant. La multiplication des assiettes taxables possède en effet de nombreux avantages :

- ◆ elle ne présente pas de difficulté juridique ;
- ◆ elle permet de rapprocher la nouvelle fiscalité de l'ancienne ;
- ◆ elle limite les effets de bords résultant des différences de structures de production des opérateurs.

Par ailleurs, certains marchés de gros font l'objet d'une régulation spécifique de l'ARCEP, permettant à celle-ci de limiter d'éventuelles refacturations. Par exemple, la régulation des tarifs des prestations de commutation est effectuée en référence aux coûts d'un opérateur efficace (« *price cap* »).

Les simulations réalisées par l'ARCEP indiquent qu'une taxation assise à 80% sur la marché de la commutation hors commutateur⁸, et à 20% sur les répartiteurs principaux entraîne les effets de bord les plus faibles pour le secteur.

Certes, comme tous les marchés des télécommunications, le marché de la commutation du fixe connaît actuellement une profonde évolution technologique. Ainsi, à compter de 2015, les équipements qui y sont utilisés pourraient être amenés à se réduire, en raison de la migration des clients du téléphone classique vers les offres « *multiply nues* », c'est-à-dire des offres qui ne sont pas proposées en complément d'un abonnement classique. Cette évolution technologique ne pose toutefois pas de problème majeur : d'une part, le tarif de l'IFER peut être revu annuellement en loi de finances, de manière à ce que le dynamisme du barème compense d'éventuelles pertes d'assiettes ; d'autre part, les futurs équipements de commutation, dont la définition est en cours, pourront être utilement être retenus en temps utile pour compléter l'assiette de l'IFER.

Point d'arbitrage n°6	Remplacement de l'assiette « répartiteurs principaux » par une assiette composite : <ul style="list-style-type: none"> ◆ 80 % de l'assiette sur le marché de la commutation hors commutateurs ◆ 20 % de l'assiette sur les répartiteurs principaux
Point d'arbitrage n°7	Clause de revoyure en 2013/2014, le cas échéant pour élargir l'assiette de l'IFER

1.6.4.2. Scénarios d'évolution de l'IFER assise sur les stations radioélectriques

Quatre scénarios de modification du régime fiscal appliqué aux stations radioélectriques ont été étudiés par la mission, pour répondre à l'éventuelle difficulté résultant de la réforme pour les opérateurs de téléphonie mobile de petite taille, notamment les opérateurs ultramarins :

- ◆ l'introduction d'un plafond d'imposition établi en fonction du chiffre d'affaires (scénario n°1) ;
- ◆ l'introduction d'un barème spécifique pour l'Outre-mer (scénario n°2) ;
- ◆ l'introduction d'une exonération des 500 premiers sites (scénario n°3) ;
- ◆ une exonération des opérateurs de téléphonie mobile opérant Outre-mer (scénario n°4).

⁸ Les principaux équipements utilisés dans le cadre du marché de commutation de la téléphonie fixe sont les commutateurs, les URA (unités de raccordements d'abonnés) et les cartes d'abonnés. En raison du faible nombre de commutateurs, la mission recommande de limiter au maximum la charge fiscale sur cet équipement, afin d'éviter tout phénomène d'optimisation.

Toutefois, en l'absence de données fiables concernant la situation des opérateurs ultramarins, et notamment le nombre de stations radioélectriques en service, **le choix d'un scénario et son calibrage sont actuellement impossibles**. Par conséquent, **la mission recommande d'attendre une année entière afin de disposer de données fiables permettant de mesurer l'impact réel de la réforme**. En effet, à court terme, **le maintien en l'état du texte ne posera pas de problème majeur aux opérateurs** puisque ceux-ci bénéficieront, le cas échéant, du dispositif de lissage sur cinq ans de l'augmentation des taxes locales prévu par la loi de finances (article 1647 quincies C du CGI).

Par ailleurs, le traitement des opérateurs de télémessagerie mérite éventuellement une réponse spécifique, par exemple sous la forme d'une exonération partielle ou totale du paiement de l'IFER, en raison de l'augmentation démesurée de la charge fiscale induite par la réforme. En revanche, il ne conviendrait pas de prendre une mesure fiscale d'ordre général, qui pourrait concerner les autres activités utilisant des stations radioélectriques, pour la résolution du problème ponctuel de la télémessagerie.

Tableau 9 : Synthèse des scénarios d'évolution de l'IFER assise sur les stations radioélectriques

Assiette de l'IFER	Scénario	Avantages	Inconvénients
Stations radioélectriques	Scénario n°1 : Introduction d'un dégrèvement à partir d'un seuil de chiffre d'affaires	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Opérationnalité du dispositif ◆ Traitement de la situation des opérateurs de télémessagerie 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Risque d'effets de bord pour les autres secteurs économiques assujettis à l'IFER ◆ Rupture du lien entre le territoire et la taxe ◆ Absence de données fiables permettant de quantifier actuellement le seuil à retenir
	Scénario n°2 : Création d'un tarif spécifique pour l'Outre-mer	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Opérationnalité du dispositif ◆ Faisabilité juridique ◆ Calibrage de sorte qu'il n'y ait pas de perdants à l'issue de la réforme 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Effets d'aubaine pour certains opérateurs ultramarins
	Scénario n°3 : Introduction d'une exonération pour les 500 premières implantations	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Traitement de la situation des petits opérateurs 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Risque d'effets de seuil ◆ Rupture du lien entre le territoire et la taxe ◆ Très forte complexité du dispositif ◆ Perception d'une « déterritorialisation » de la taxe par les élus
	Scénario n°4 : Exonération (partielle ou totale) des opérateurs ultramarins	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Faisabilité juridique ◆ Traitement intégral du problème des opérateurs ultramarins 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Déclaration d'une aide d'État à la Commission européenne ◆ Effet d'aubaine pour les opérateurs ultramarins ◆ Coût pour les finances publiques si compensation par l'État des pertes de ressources des collectivités locales

Source : Mission.

Annexe IX

Si l'on souhaite traiter spécifiquement le problème des opérateurs ultramarins (au cas où il serait démontré que la réforme induit des pertes pour eux), la mission considère qu'une solution pourrait consister à créer pour les collectivités d'Outre-mer un barème spécifique de l'IFER, sur le modèle de ce qui est d'ores-et-déjà mis en œuvre pour les « zones blanches ». Ce barème pourrait être calibré, une fois fiabilisé l'état des bases, de manière à ce qu'aucun opérateur ultramarin ne soit perdant à l'issue de la réforme.

D'un point de vue juridique, ce scénario ne pose pas de problème particulier, à condition qu'il soit démontré que le coût de couverture du réseau est supérieur à celui de la métropole. Selon un rapport récent de l'ARCEP⁹, ces surcoûts d'installation et d'exploitation des réseaux de télécommunication dans les territoires d'Outre-mer sont bien établis.

Point d'arbitrage n°8	Clause de revoyure en 2011 pour les opérateurs de petite taille, notamment ultramarins, afin de disposer de données chiffrées fiabilisées sur l'impact réel de la réforme
Point d'arbitrage n°9	(éventuellement) Exonération de l'IFER stations radioélectriques pour les activités de télémessagerie

⁹ ARCEP, *Rapport au Parlement et au Gouvernement relatif au secteur des communications électroniques Outre-mer* établi en application de l'article 28 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des Outre-mer, Janvier 2010, p.22.

2. A barème constant, le produit de l'IFER devrait croître légèrement, même si le dynamisme des assiettes n'est pas identique

En 2010, l'IFER est temporairement perçue au profit du budget de l'État. Son produit attendu est estimé à près de 1,3 Md€. Un prélèvement complémentaire de 1,5 % de ce montant sera réalisé au titre des frais de gestion.

À compter de l'année 2011, le produit net de l'IFER est intégralement perçu par les collectivités locales ; les frais de gestion prélevés par l'État s'élèveront à 3 % du montant total collecté. Le produit de l'IFER sera ventilé entre les trois niveaux de collectivité locale selon la clef suivante :

Tableau 10 : Ventilation du produit de l'IFER par niveau de collectivité

Composante de l'IFER	Bloc communal	Départements	Régions
Éoliennes terrestres et hydroliennes dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kW	50 %	(50 %) (sous réserve d'adaptation du CGI)	-
Installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 50 MW	50 %	50 %	-
Centrales photovoltaïques et hydrauliques dont la puissance électrique installée est supérieure ou égale à 100 kW	50 %	50 %	-
Transformateurs électriques	100 %	-	-
Stations radioélectriques	66,66 %	33,33 %	-
Matériel roulant destiné à être utilisé au 1 ^{er} janvier sur le réseau ferré national pour des opérations de transport de voyageurs	-	-	100 %
Répartiteurs sur la boucle locale de cuivre	-	-	100 %

Source : Article 1379 du CGI.

Dans les simulations de la mission, l'IFER devrait principalement bénéficier aux régions (652 M€ en 2011), devant le bloc communal (428 M€ en 2011) et les départements (219 M€ en 2011).

Tableau 11 : Répartition du produit de l'IFER en 2011 (M€)

	Bloc communal	Départements	Régions
Matériels roulants			247,9
Répartiteurs principaux			403,7
Stations radioélectriques	101,4	50,7	
Installations de production d'électricité	159,8	159,8	
Éoliennes	7,1	8,1	
Transformateurs électriques	159,3		

Source : Mission

Note : la moitié de la composante éolienne a été affectée aux départements (même si le CGI ne le prévoit pas explicitement) – la différence de montant entre bloc communal et départements provient de l'affectation d'une part du montant communal aux départements dans le cas d'installations implantées sur des communes isolées.

Les assiettes de l'IFER pourraient progressivement perdre en dynamisme, notamment après 2015. En effet, à compter de cette date, deux facteurs pourraient limiter la croissance de l'assiette – voire la réduire dans les scénarios les plus pessimistes :

- ◆ le passage à la fibre optique pourrait se traduire par une baisse du nombre de lignes téléphoniques taxables (assiette « répartiteur principal », i.e. boucle locale cuivre, intégralement perçue par les régions) ;
- ◆ l'assiette « production d'électricité nucléaire ou thermique » pourrait stagner dans le cas où les projets actuels d'investissement ne se réalisaient pas.

Aucun mécanisme d'indexation du barème de l'IFER n'est actuellement prévu par la loi de finances. Afin de maintenir un certain dynamisme à cette nouvelle imposition, l'introduction d'une clause d'indexation du barème sur l'inflation pourrait être envisagée.

Point d'arbitrage n°10	Introduction d'une indexation du barème de l'IFER sur l'inflation
-------------------------------	---

2.1. L'IFER payée par le secteur de l'énergie devrait croître légèrement jusqu'en 2015

2.1.1. Le gouvernement encourage la croissance du parc éolien, même si des incertitudes demeurent quant à son dynamisme

Le parc éolien français a fortement progressé au cours de la dernière décennie, en raison d'une situation géographique privilégiée¹⁰ :

- ◆ selon le Syndicat national des énergies renouvelables (SER), sa taille a été multipliée par 110 depuis 2000 et atteignait 4 436 MW de puissance installée à la fin de l'année 2009 ;
- ◆ son taux annuel de croissance était supérieur à 50 % jusqu'en 2007 ;
- ◆ l'électricité d'origine éolienne représentait 1,5 % de la production électrique française en 2009.

Son développement reste toutefois inférieur à celui observé dans d'autres pays européens, notamment l'Allemagne, où la puissance installée s'établissait à 25,8 GW en 2009, soit 7,5 % de la consommation d'électricité nationale. Au Danemark, l'électricité d'origine éolienne représentait la même année près de 20 % de la consommation électrique nationale.

Tableau 12 : Évolution de la puissance installée et cumulée depuis 2000 en France

	Puissance annuelle installée (MW)	Puissance cumulée en fin d'année (MW)	Évolution de la puissance cumulée (%)
2000	40	61	65,6%
2001	31	92	50,8%
2002	52	144	56,5%
2003	100	244	69,4%
2004	146	390	59,8%
2005	367	757	94,1%
2006	810	1 567	107,0%
2007	888	2 455	56,7%

¹⁰ Selon le rapport d'information sur l'énergie éolienne de la mission d'information commune de l'Assemblée nationale (mars 2010), la France bénéficie du second gisement éolien d'Europe après la Grande-Bretagne.

	Puissance annuelle installée (MW)	Puissance cumulée en fin d'année (MW)	Évolution de la puissance cumulée (%)
2008	949	3 404	38,7%
2009	1 032	4 436	30,3%

Source : Syndicat national des énergies renouvelables.

Le développement de la production électrique d'origine éolienne a été encouragé par l'État, notamment *via* des tarifs de rachat avantageux¹¹. Cette ambition se retrouve également dans les objectifs de développement du parc éolien, établis dans la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (PPI).

Encadré 5 : Les objectifs de la France en matière d'électricité éolienne

Afin de permettre à la France d'atteindre les « objectifs 2020 »¹², le Grenelle de l'environnement a conclu au nécessaire développement de l'énergie éolienne, dont il a estimé le potentiel à 25 000 MW en 2020. Compte tenu de l'augmentation de la puissance des éoliennes, cette capacité devrait pouvoir être obtenue avec un parc de 8 000 éoliennes, soit 6 000 de plus qu'aujourd'hui.

Cet objectif est repris par le ministère en charge de l'énergie dans la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité 2009-2020 (PPI) :

- pour l'éolien terrestre, une puissance installée de 19 000 MW est visée en 2020, ce qui représente environ 1 600 MW de plus chaque année ;
- pour l'éolien maritime, la puissance installée est de 6 000 MW.

En outre, afin de faciliter la création de nouvelles installations de parcs éoliens, la PPI indique que :

- les tarifs d'achat de l'électricité sont confirmés jusqu'en 2012 ;
- la planification territoriale du développement de l'énergie éolienne sera à l'avenir encadrée par des schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie. Ces schémas permettront de faire émerger le potentiel éolien de chaque région, et de déterminer les zones dans lesquelles seront implantés de manière préférentielle les parcs de taille importante.

Toutefois, la dynamique d'évolution des bases de cette composante de l'IFER pourrait s'avérer moins favorable :

- ◆ même si la puissance annuelle installée continue de croître d'année en année, elle demeure très inférieure aux 1 600 MW prévus dans la PPI ;
- ◆ l'opposition locale à l'installation d'éoliennes est parfois vive ;
- ◆ la réglementation relative aux éoliennes pourrait se durcir (*cf.* encadré suivant) ;

Encadré 6 : Evolutions possibles de la réglementation relative aux éoliennes

Le projet de loi portant engagement national pour l'environnement (« Grenelle 2 »), actuellement en cours de discussion à l'Assemblée nationale, pourrait créer de nouvelles contraintes réglementaires limitant l'augmentation de la taille du parc éolien :

- les préfets de département pourraient être amenés à définir des « zones de développement de l'éolien terrestre », afin notamment de protéger « les paysages, la biodiversité, les monuments historiques et les sites remarquables et protégés ainsi que le patrimoine archéologique » ;
- les éoliennes pourraient faire l'objet d'un classement ICPE (installations classées pour la

¹¹ La loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité fait obligation à EDF d'acheter aux producteurs à un tarif fixé par décret l'électricité produite à partir des énergies renouvelables. Le tarif actuel est de 8,1 c€/kWh pour les dix premières années d'exploitation.

¹² Afin de lutter contre le changement climatique, la Commission européenne a publié le 23 janvier 2008 son « paquet climat ». Celui-ci traduit l'objectif « 20-20-20 » du Conseil européen : à l'horizon 2020, l'Union européenne vise 20 % d'émissions de gaz à effet de serre en moins, 20 % d'économie d'énergie et 20 % d'énergie renouvelable.

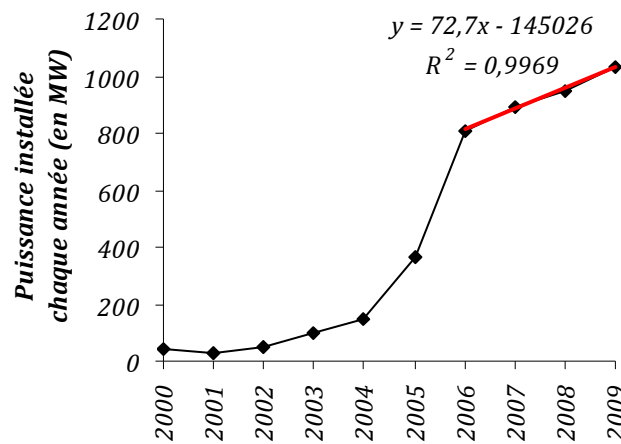
protection de l'environnement).

Enfin, un rapport parlementaire récent¹³ préconise un renforcement de la réglementation applicable en matière de parcs éoliens, afin d'éviter les phénomènes de « mitage » du territoire par ces derniers :

- mise en place de schémas régionaux de l'éolien, arrêtés par le préfet de région et opposables ;
- instauration d'une distance minimale de 500 mètres entre les parcs de production et les habitations les plus proches ;
- obligation, pour les exploitants, de constituer des provisions dès le début de l'exploitation afin de faciliter tout démantèlement intervenant avant la fin de vie initialement prévue du parc.

Compte tenu des incertitudes pesant sur le développement du parc éolien français, une augmentation annuelle de 1 600 MW de l'assiette semble peu probable d'ici 2015. La mission retient comme hypothèse un accroissement de l'assiette identique en tendance à celui observé depuis 2006. Dans ses simulations, la mission a appliqué cet accroissement, réparti par département au prorata de la puissance installée, aux installations existantes au 1^{er} janvier 2010 (par commune).

Graphique 7 : Puissance installée chaque année sur la période 2000-2009



Source : Données SER

Tableau 13 : Prévion d'évolution de l'assiette de l'IFER éoliennes

	Puissance annuelle installée (MW)	Puissance cumulée en fin d'année (MW)	Évolution de la puissance cumulée (%)
2010	1 101	4 436	24,8 %
2011	1 174	5 537	21,2 %
2012	1 247	6 712	18,6 %
2013	1 320	7 959	16,6 %
2014	1 392	9 278	15,0 %

Source : Mission.

2.1.2. Les installations de production d'électricité hydraulique et photovoltaïque devraient croître de manière dynamique

Afin d'atteindre les objectifs de production d'énergie renouvelable, la PPI privilégie le développement des productions d'électricité d'origine hydraulique et photovoltaïque :

¹³ Rapport d'information du 31 mars 2010 déposé par la mission d'information commune sur l'énergie éolienne.

- ◆ en matière hydraulique, le potentiel de développement de la capacité de production est important et évalué à près de 3 000 MW à horizon 2020 ;
- ◆ en matière photovoltaïque, la croissance du parc devrait être d'autant plus importante que ce dernier est encore de petite taille.

Par conséquent, selon la PPI, l'assiette de l'IFER assise sur ces deux composantes devrait croître de manière dynamique jusqu'en 2015 :

- ◆ augmentation de l'assiette hydraulique de 300 MW par an ;
- ◆ taux de croissance annuel moyen de 53 % de l'assiette photovoltaïque.

Il doit toutefois être noté que ce dynamisme sera géographiquement concentré : en effet, le potentiel hydraulique est principalement localisé dans trois zones géographiques (les Alpes, le Massif Central et les Pyrénées), tandis que le potentiel photovoltaïque est concentré sur le pourtour méditerranéen.

Tableau 14 : Prévion d'évolution de la puissance installée énergie hydraulique et photovoltaïque (MW)

Composante	Puissance installée au 1 ^{er} janvier 2010	2011	2012	2013	2014	2015
Hydraulique	23 283,2	23 583,2	23 883,2	24 183,2	24 483,2	24 783,2
Photovoltaïque	34,4	52,7	80,6	123,4	189,0	289,4
Total	23 317,6	23 635,9	23 963,8	24 306,6	24 672,2	25 072,6

Source : Programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (PPI) ; mission.

Note : installations d'une puissance supérieure à 100 kW.

Pour ses simulations, la mission a appliqué la croissance prévue pour la production hydraulique aux installations existantes au 1^{er} janvier 2010 (par commune). En l'absence d'information sur la localisation des centrales solaires, l'IFER sur ces installations n'a pas été prises en compte.

2.1.3. Les installations de production d'électricité thermique et nucléaire devraient connaître une stabilité

Selon la PPI, la composante nucléaire et thermique de l'IFER devrait être relativement stable jusqu'en 2015. En effet, les évolutions suivantes sont anticipées :

- ◆ le parc nucléaire devrait augmenter en 2013, avec la mise en service de l'EPR de Flamanville (1,6 GW de puissance supplémentaire) ;
- ◆ inversement, le parc thermique devrait légèrement décroître :
 - le parc charbon sera diminué de moitié (-3,5 GW) ;
 - le parc fioul-vapeur sera réduit de 250 MW ;
 - près de dix centrales de type « cycles combiné à gaz » devraient être construites d'ici 2012 (+3 040 MW).

Tableau 15 : Prévision d'évolution de la puissance installée énergie nucléaire et thermique (MW)

Composante	Puissance installée au 1 ^{er} janvier 2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nucléaire	63 260	63 260	63 260	64 860	64 860	64 860
Thermique	21 791	22 901	22 901	22 311	21 721	21 131
Total	85 051	86 161	86 161	87 171	86 581	85 991

Source : Programmations pluriannuelles des investissements de production d'électricité (PPI) ; mission.

Dans ses simulations, la mission a pris en compte les prévisions de création et de fermeture d'installations au niveau des communes concernées.

2.1.4. Le parc de transformateurs électriques augmentera assez dynamiquement, tant pour le transport que pour la distribution d'électricité

Le parc de transformateurs électriques, qui est pour l'essentiel détenu par RTE et ERDF, s'est accru depuis 2006 et devrait continuer de croître pour répondre aux impératifs suivants :

- ◆ l'augmentation de la consommation d'électricité, que RTE chiffre à +0,9 % par an jusqu'en 2015 ;
- ◆ la restructuration du parc de production, avec le développement des énergies renouvelables et la mise en service de cycles combinés gaz ;
- ◆ l'intégration du marché européen, qui nécessite de développer les capacités d'échange transfrontalières ;
- ◆ le développement de nouvelles zones d'activité ou d'habitation.

Inversement, l'objectif de préservation des paysages impose une insertion plus discrète des nouveaux équipements et devrait inciter RTE et ERDF à installer les nouveaux moyens de production sur des sites existants.

Au total, les communes accueillant des transformateurs électriques devraient percevoir l'IFER de manière pérenne et même bénéficier, pour certaines d'entre elles, d'un accroissement de leur assiette.

Tableau 16 : Prévision d'évolution du nombre de transformateurs électriques

Composante	Nombre au 1 ^{er} janvier 2010	2011	2012	2013	2014	2015
Tension en amont supérieure à 350	312	316	323	329	335	343
Tension en amont supérieure à 130 et inférieure ou égale à 350	1 289	1 307	1 337	1 361	1 391	1 415
Tension en amont supérieure à 50 et inférieure ou égale à 130	3 957	4 005	4 046	4 087	4 128	4 169

Source : RTE ; ERDF.

Dans ses simulations, la mission a appliqué les taux de croissance attendus sur le parc de transformateurs de RTE et d'ERDF existant au 1^{er} janvier 2010.

2.2. La dynamique d'évolution de la composante ferroviaire de l'IFER est positive mais difficilement quantifiable

L'assiette de l'IFER constituée par le matériel roulant ferroviaire devrait croître d'ici 2015, même s'il est difficile de quantifier ce dynamisme avec précision :

- ◆ en matière de transport régional, les investissements relèvent des conseils régionaux, autorités organisatrices des transports depuis 2002 ;
- ◆ l'impact sur l'assiette de l'ouverture à la concurrence¹⁴ est inconnu ; la SNCF est en effet aujourd'hui le seul transporteur ferroviaire sur le réseau ferré national, même si des regroupements internationaux d'entreprises, tels qu'Eurostar ou Thalys, interviennent d'ores et déjà sur celui-ci ;

La SNCF a transmis à la mission ses prévisions d'évolution des motrices et remorques utilisés pour le transport à grande vitesse. Faute d'informations sur les autres composantes de l'assiette, la mission a appliqué ces taux de croissance aux autres motrices et remorques composant l'assiette¹⁵.

2.3. Les assiettes télécoms de l'IFER devraient connaître des évolutions différenciées

Les deux composantes de l'IFER du secteur des télécommunications devraient connaître des évolutions divergentes :

- ◆ concernant les répartiteurs principaux, l'Autorité de régulation des télécommunications (ARCEP) anticipe une réduction du nombre de lignes téléphoniques, en raison du déploiement d'une technologie concurrente, la fibre optique. Il doit d'ailleurs être relevé que cette dernière bénéficiera, dans le cadre du « Grand emprunt », d'un soutien de 2 Md€ de l'État ;
- ◆ à l'inverse, le nombre de stations radioélectriques devrait croître de manière dynamique, notamment du fait des investissements réalisés par les opérateurs de téléphonie mobile :
 - les opérateurs métropolitains achèveront dans les prochaines années le déploiement de leur réseau 3G, afin de répondre à leurs obligations de couverture du territoire ;
 - Iliad, qui est détenteur depuis la fin de l'année 2009 de la quatrième licence de téléphonie mobile, devra déployer son propre réseau ;
 - en revanche, l'impact sur l'assiette du déploiement de la quatrième génération de téléphonie mobile n'a pas pu être quantifié, faute d'information disponible.

¹⁴ La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires prévoyait une libéralisation des services de transport internationaux de voyageurs en France. Cette libéralisation, qui est effective depuis le 13 décembre 2009, permet à toute entreprise ferroviaire d'assurer des services de transport ferroviaire international de voyageurs concurrents à ceux de la SNCF. En revanche, en matière de transport intérieur de voyageurs, aucune loi ou disposition communautaire ne prévoit actuellement d'ouverture à la concurrence, ce qui permet à la SNCF de conserver son monopole d'exploitation. Toutefois, la Commission européenne a évoqué l'achèvement de l'ouverture du marché ferroviaire dans une communication adoptée le 17 juin 2009.

¹⁵ La mission a donc retenu un taux de croissance annuel de +2,3% pour les motrices, et de +2,1% pour les remorques.

Tableau 17 : Prévisions d'évolution des assiettes de l'IFER du secteur des télécommunications

Composante	Parc au 1^{er} janvier 2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de lignes	33 495 263	33 661 316	33 634 740	33 253 451	32 502 166	31 743 537
Nombre de stations radioélectriques	94 472	99 389	106 416	108 212	110 038	111 895

Source : ARCEP ; ANFr ; mission.

(Note : stations radioélectriques hors loi de 1986).

Au total, l'évolution de l'assiette télécom de l'IFER sera plus favorable aux communes et aux départements qu'aux régions.

Tableau 18 : Simulation des montants perçus au titre de l'IFER (M€)

Assiette	Collectivité	2010	2011	2015
Matériels roulants	Régions	241,8	247,9	267,7
Répartiteurs principaux	Régions	401,7	403,7	373,8
Stations radioélectriques	Départements	48,2	50,7	57,1
	Bloc communal	96,4	101,4	114,1
	TOTAL	144,5	152,1	171,2
Installations de production d'électricité	Départements	157,8	159,8	161,3
	Bloc communal	157,8	159,8	161,3
	TOTAL	315,6	319,7	322,7
Éoliennes	Départements	6,8	8,1	16,5
	Bloc communal	6,0	7,1	14,4
	TOTAL	12,8	15,2	31,0
Transformateurs électriques	Bloc communal	157,2	159,3	170,5
TOTAL		1 273,7	1 297,8	1 336,8

Source : Mission.