

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 13.4.2011
COM(2011) 168 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN**

**Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE:
proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN

Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE: proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie

1. NECESSITE D'AGIR DANS LE DOMAINE DE LA TAXATION DE L'ENERGIE ET DE LA FISCALITE ENVIRONNEMENTALE

La taxation de l'énergie, un élément moteur essentiel pour la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020»

L'Union européenne (UE) s'est fixé pour 2020 une série d'objectifs ambitieux et contraignants en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique. Ces objectifs sont énoncés dans la stratégie «Europe 2020», qui expose les défis auxquels l'Europe sera confrontée au cours de la prochaine décennie dans les domaines économique, environnemental et social et fait une priorité de la croissance durable en vue d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive¹.

La stratégie prévoit notamment une modification de la directive sur la taxation de l'énergie destinée à rendre celle-ci davantage conforme aux objectifs de l'UE en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique, modification demandée par le Conseil européen dans ses conclusions de mars 2008² et érigée au rang de priorité par la Commission dans son examen annuel 2011 de la croissance³.

La taxation de l'énergie, si elle donne les bons signaux, joue un rôle important dans la réalisation de ces objectifs. En fait, la consommation d'énergie est responsable de la majorité des émissions de gaz à effet de serre (GES), 79 % des émissions totales lui étant imputables. Dans le cadre de la stratégie «Europe 2020», les États membres se sont fixé en matière d'efficacité énergétique des objectifs nationaux supposant des économies d'énergie considérables.

La crise économique et financière a radicalement changé l'environnement dans lequel s'inscrit l'action de l'UE. Partout en Europe, elle a soumis les entreprises et les collectivités, ainsi que les finances publiques, à une très forte pression. Toutefois, pour un avenir durable et une reprise économique viable et plus solide à long terme, nous devons passer par des objectifs juridiquement contraignants en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique. L'enjeu consiste à trouver la manière de les atteindre la plus efficace qui soit sur le plan des coûts, tant pour les pouvoirs publics que pour les entreprises et les citoyens, tout en assurant des avantages pour l'économie. Nous devons mettre en place des politiques qui se renforcent mutuellement, non seulement pour améliorer notre environnement, mais aussi pour soutenir l'économie et éviter les difficultés sociales.

¹ Communication de la Commission intitulée «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020 du 3.3.2010.

² Conseil européen des 13 et 14 mars 2008, conclusions de la présidence (7652/1/08 rév.1 du 20.5.2008).

³ Examen annuel de la croissance, COM(2011) 11.

Principaux éléments à prendre en compte pour réformer la taxation de l'énergie

C'est dans ce contexte que la Commission présente sa proposition de révision de la directive 2003/96/CE⁴ (ci-après «directive sur la taxation de l'énergie» ou «DTE»). Il s'agit de permettre aux États membres d'utiliser un instrument existant de manière optimale dans le nouveau cadre stratégique. Une taxation plus rationnelle et plus ciblée de l'énergie contribuera, d'une manière neutre quant au choix des technologies, à rendre la consommation d'énergie plus propre et plus efficace, et partant, soutiendra une croissance durable. En résumé, la proposition de révision de la DTE vise:

- à rééquilibrer de manière objective (sur la base du contenu énergétique et des émissions de CO₂) la charge entre les différents carburants et combustibles, y compris les énergies renouvelables;
- à mettre en place un cadre pour la taxation du CO₂ sur le marché intérieur et, ainsi, à mettre un prix sur les émissions de CO₂ qui ne sont pas couvertes par le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) de l'UE.

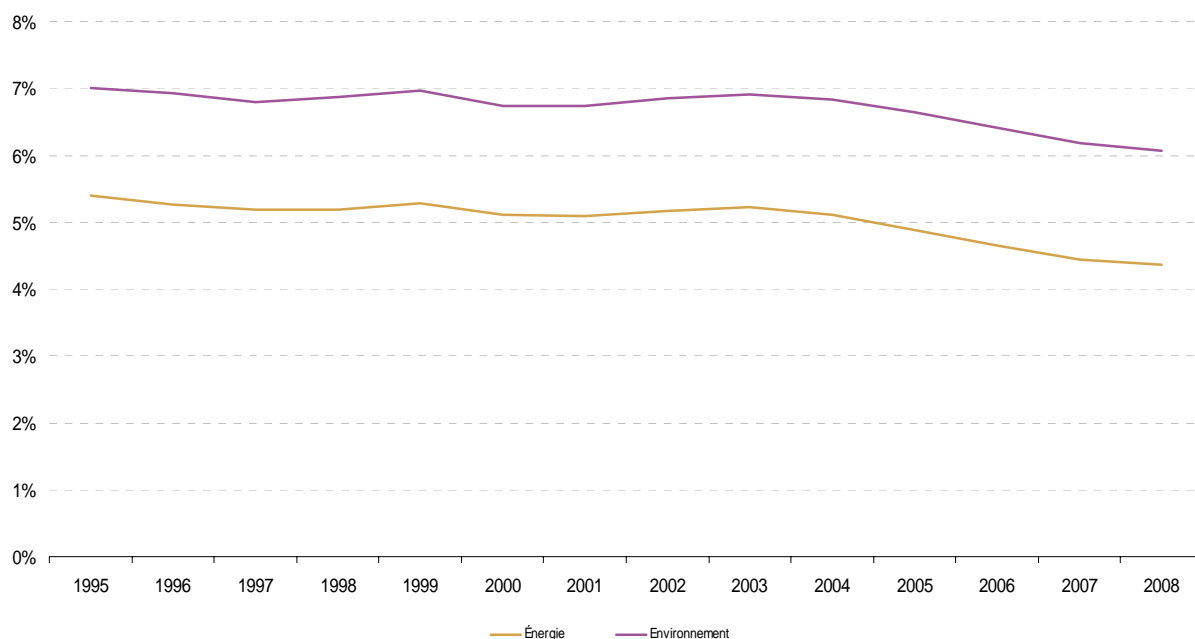
La proposition s'inscrit également bien dans le contexte des discussions sur la restructuration et la modernisation des systèmes fiscaux actuellement menées dans le cadre des stratégies nationales de sortie de la crise financière et économique. De plus, elle montre la voie d'une amélioration qualitative de la production de recettes, dans l'esprit de la stratégie «Europe 2020» et eu égard à la nécessité d'encourager une reprise économique et une création d'emplois satisfaisantes. En tant que telle, la proposition ne vise pas la perception de recettes supplémentaires, mais le rééquilibrage de la charge fiscale entre les différentes sources d'énergie et les différents consommateurs d'énergie (relevant ou ne relevant pas du SEQE de l'UE).

Toutefois, si les États membres décident de mettre la DTE en œuvre d'une façon permettant la création de recettes supplémentaires, la Commission ne peut que les encourager à utiliser ces recettes de manière adéquate, en fonction de leur situation budgétaire propre, par exemple aux fins de l'assainissement budgétaire. Un déplacement de la charge fiscale favorable à la croissance fondé sur l'utilisation de tout ou partie des recettes supplémentaires pour réduire la fiscalité du travail serait compatible avec la stratégie «Europe 2020». Une autre utilisation des recettes supplémentaires propice à la croissance pour laquelle les États membres pourraient opter consisterait à encourager davantage la recherche et le développement dans le domaine de l'écologie, de même que l'investissement «vert», en particulier par les PME. Les recettes supplémentaires pourraient également être utilisées pour atténuer l'incidence des politiques sous-jacentes sur les revenus des ménages, par une compensation en faveur des couches les moins favorisées de la population. Des subventions ciblées en faveur des ménages à faibles revenus (versement forfaitaire indépendant de la consommation d'énergie) constituent le meilleur exemple à cet égard.

Le graphique suivant illustre l'évolution de la part des taxes sur l'énergie et des taxes environnementales dans les recettes fiscales totales de l'UE-25 au cours de la période 1995-2008. Cette part a diminué, dans les deux cas, d'environ 1 % au cours de cette période, ce qui montre que, en moyenne, il reste de la marge pour augmenter la taxation de l'énergie et, de manière plus générale, la fiscalité environnementale.

⁴ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51).

**Évolution de recettes provenant de la fiscalité environnementale et de la fiscalité de l'énergie
1995-2008, UE-25, en % des recettes fiscales totales**



Source: Taxation trends in the European Union, édition 2010, Eurostat, Commission européenne

Une meilleure coordination est nécessaire dans le domaine de la fiscalité environnementale

Si la DTE est absolument primordiale, il est possible et nécessaire d'agir davantage dans le domaine plus large de la fiscalité environnementale pour soutenir la stratégie «Europe 2020». Il faut notamment mener un débat plus approfondi sur la manière d'utiliser les taxes pour promouvoir la transition vers une économie durable. Il convient également de tenir compte des évolutions dans ce domaine (par exemple l'introduction par les États membres de taxes sur les déchets, sur les sacs en plastique et sur les billets d'avion). L'article 1^{er}, paragraphe 2, de la directive 2008/118/CE autorise les États membres à créer de nouvelles taxes de ce type, pour autant qu'elles n'entraînent pas de formalités liées au passage des frontières entre les États membres. Ils doivent également veiller à ce que la fiscalité ne soit pas discriminatoire, pour éviter les distorsions de concurrence sur le marché intérieur (articles 34, 35, 36 et 110 du TFUE). Le bon fonctionnement du marché intérieur requiert la notification mutuelle et la coordination des régimes fiscaux des États membres dans ce domaine, pour que l'on puisse, par exemple, remédier aux discriminations découlant du fait que des produits en concurrence directe sont soumis à des régimes fiscaux différents.

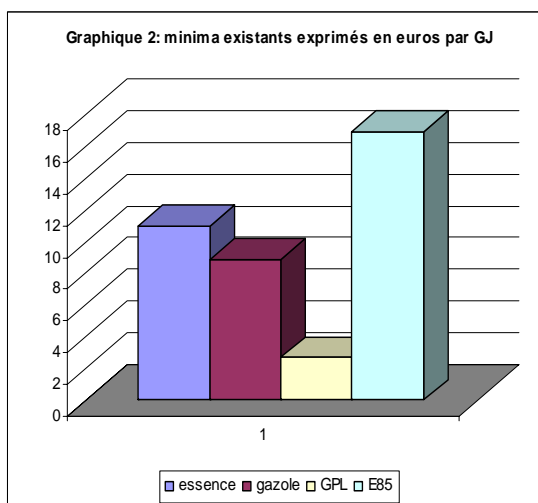
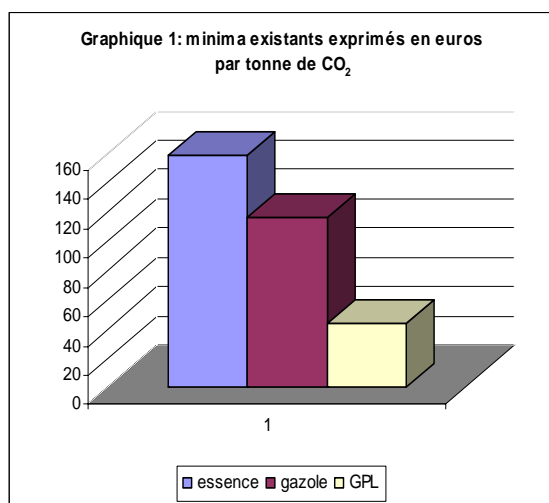
La Commission est résolue à poursuivre ce débat et à soutenir la coordination nécessaire dans ce domaine, notamment au moyen de discussions appropriées avec les États membres (par exemple dans le cadre du Groupe de politique fiscale ou au niveau du Conseil) et les autres parties intéressées. En ce qui concerne le contexte politique plus large, les résultats de la conférence des Nations unies sur le changement climatique, qui s'est tenue à Cancun, au Mexique, du 29 novembre au 10 décembre 2010, constituent un fait marquant pour l'évolution des ambitions de l'UE dans ce domaine.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

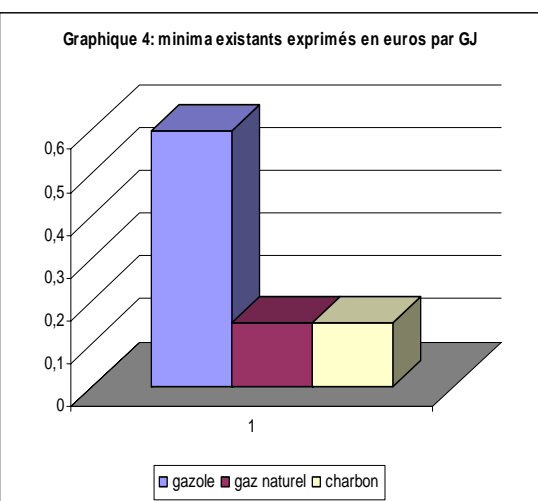
La directive actuelle sur la taxation de l'énergie n'est pas durable et donne de mauvais signaux

La DTE fixe des taux minimaux de taxation pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou comme combustible ainsi que pour l'électricité. Ces taux s'appliquent généralement à la quantité consommée. Les graphiques ci-après montrent les taux minimaux de taxation des produits énergétiques les plus couramment utilisés, exprimés en fonction des émissions de CO₂ (en euros par tonne de CO₂) et du contenu énergétique [en euros par gigajoule (GJ)]⁵.

Carburants



Combustibles



Source: calculs propres.

⁵ Source: calculs de la Commission sur la base de la DTE actuelle (annexe I, tableau A), de la directive 2006/32/CE (contenu énergétique des produits) et de la décision 2007/589/CE de la Commission (facteurs d'émission de CO₂). L'E85 est un produit énergétique constitué de 85 % d'éthanol et de 15 % d'essence.

Il ressort clairement de ces graphiques que les taux minimaux actuels, qui se fondent sur le volume consommé, ne tiennent pas compte du contenu énergétique des produits (graphiques 2 et 4) ni des émissions de CO₂ qu'ils entraînent (graphiques 1 et 3), ce qui se traduit par une utilisation inefficace de l'énergie et des distorsions sur le marché intérieur. Ils favorisent également des comportements en contradiction avec les objectifs de l'UE en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique, par exemple en encourageant l'utilisation du charbon (taxé plus faiblement que l'on tienne compte des émissions de CO₂ ou du contenu énergétique exprimé en GJ). En ce qui concerne les carburants, les niveaux minimaux plus bas fixés pour le gazole renforcent l'avantage naturel que celui-ci présente par rapport à l'essence en raison de son contenu énergétique plus élevé. Les taux minimaux actuels sont également discriminatoires à l'égard des produits issus de sources renouvelables, lesquels, en dépit de leur contenu énergétique plus faible, sont en principe taxés au taux du carburant ou combustible conventionnel qu'ils remplacent (le graphique 2 montre par exemple que l'E85 est taxé bien plus lourdement que l'essence, ce qui signifie que son contenu énergétique plus faible et ses meilleurs résultats en matière d'émissions de CO₂ ne sont pas pris en considération). De plus, les taux minimaux actuels ne mettent pas tous les consommateurs professionnels sur un pied d'égalité, car, en pratique, ils peuvent avantager certains opérateurs économiques en fonction de la source d'énergie utilisée.

La révision de la DTE est impérative pour rendre celle-ci davantage compatible avec d'autres politiques de l'UE

Du point de vue de la politique énergétique, la DTE ne prévoit pas d'incitation ni même de signal de prix pour promouvoir les énergies de substitution et encourager les consommateurs à économiser l'énergie. En raison de la taxation selon le volume consommé, l'éthanol est, dans les faits, le produit énergétique aujourd'hui le plus lourdement taxé. Ce qui précède vaut également pour les sources d'énergie utilisées pour le chauffage, le charbon étant actuellement la source d'énergie la moins taxée.

Du point de vue environnemental, les secteurs ne relevant pas du SEQE de l'UE, comme les transports, les petites installations industrielles, l'agriculture et les ménages sont responsables de la moitié des émissions de CO₂. À cet égard, une coordination insuffisante entre la DTE et le SEQE de l'UE pourrait se traduire par une double imposition des émissions ou, à l'inverse, donner à ces secteurs la possibilité d'échapper à la responsabilité qui devrait leur incomber pour leurs émissions. Dans le pire des cas, lesdits secteurs ne contribueraient pas à la réalisation des objectifs fixés par la stratégie «Europe 2020» dans le domaine de l'énergie et de la lutte contre le changement climatique. Enfin, le traitement fiscal actuellement réservé aux biocarburants ne permet pas d'exploiter au maximum le potentiel positif de ces derniers en matière d'environnement.

Du point de vue du marché unique, il est possible que les États membres ne puissent actuellement pas taxer les émissions de CO₂ autant qu'ils le voudraient, car cela placerait leurs entreprises dans une situation désavantageuse ou inciterait les consommateurs à s'approvisionner en carburant ou en combustible dans les États membres où ces derniers sont moins taxés, ce qui entraînerait des pertes de recettes. Les États membres adoptent aujourd'hui des approches très diverses en matière de fiscalité environnementale, lesquelles pourraient se traduire par des distorsions de concurrence ou une double imposition sur le marché unique.

Pourquoi maintenant?

À l'heure où de nombreux États membres redéfinissent leurs stratégies pour sortir de la crise économique et financière et envisagent des réformes structurelles de leurs politiques budgétaires et de leurs systèmes fiscaux, la révision de la directive sur la taxation de l'énergie vient à point nommé, car elle permet d'atteindre des objectifs à la fois environnementaux et économiques.

Bien conçue, la fiscalité peut contribuer de manière décisive à la réalisation des objectifs de l'UE en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique ainsi qu'à la promotion d'une croissance durable, pour doter l'UE d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive. Ce qui précède vaut également en situation de hausse des prix de l'énergie, où il importe plus que jamais de restructurer la taxation de l'énergie pour donner les bons signaux encourageant une réduction globale de la consommation d'énergie et le recours à des sources d'énergie plus respectueuses de l'environnement.

Les États membres sont actuellement en train de définir et de mettre en œuvre les stratégies devant leur permettre d'atteindre les objectifs fixés par l'UE pour la période 2013-2020 en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique. La proposition apporte une réponse claire à la question du rôle que la fiscalité peut jouer dans ce contexte. La directive révisée sur la taxation de l'énergie est également destinée à compléter la troisième phase du SEQE de l'UE (2013-2020) et c'est pour cette raison qu'il faut impérativement présenter une proposition maintenant, de manière à ce que le Conseil puisse l'adopter en temps voulu.

Du point de vue du marché intérieur, il est également important de définir dès à présent un cadre commun pour la taxation du CO₂. En effet, les États membres commencent à instaurer leurs propres taxes sur le CO₂, et les approches retenues peuvent diverger. La juxtaposition de politiques nationales est susceptible de créer des difficultés pour les entreprises actives dans différents États membres et d'entraîner des distorsions de concurrence au sein de l'UE. Mieux vaut définir une approche au niveau de l'UE maintenant, alors que les États membres examinent encore la possibilité de légiférer dans ce domaine, sous peine, si l'on attend encore, que les législations nationales doivent subir des ajustements complexes.

Pour toutes ces raisons, il est impératif de revoir sans tarder la DTE, selon les modalités exposées dans la proposition de la Commission.

3. PRINCIPAUX ELEMENTS DE LA PROPOSITION

La proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie *rationalise les taxes existantes sur l'énergie* et crée *un cadre réglementaire pour la taxation du CO₂ au sein du marché unique*, afin que les taxes sur le CO₂ puissent efficacement venir compléter le SEQE de l'UE.

La Commission propose de scinder le taux minimal de taxation des produits énergétiques en deux parties:

- *une taxation liée au CO₂, dépendant des émissions de CO₂ des différents produits, fixée à 20 EUR par tonne de CO₂. Le montant de la taxe liée au CO₂ serait nul pour tous les biocarburants qui remplissent les critères de durabilité établis à l'article 17 de la directive 2009/28/CE. Cette taxation offrira un avantage neutre sur le plan technologique pour tous les carburants entraînant de faibles émissions de CO₂. L'introduction d'une composante liée au CO₂ permettra également d'aligner davantage la DTE sur le SEQE de*

l'UE. Cette taxation s'appliquera à tous les émetteurs de CO₂ qui ne relèvent pas du SEQE de l'UE, ceux qui sont déjà imposables aujourd'hui ainsi que toutes les petites installations exclues du SEQE, même si l'énergie est utilisée à des fins autres que la production de chaleur. Parallèlement, les émetteurs de CO₂ relevant du SEQE de l'UE seront exonérés de la taxation sur le CO₂, quel que soit le champ d'application réel de celui-ci.

- *une taxation générale de la consommation d'énergie, fondée sur le contenu énergétique exprimé en GJ*, indépendamment du produit énergétique, ce qui constituera une incitation à économiser l'énergie. La taxe reflétera la quantité réelle d'énergie qu'un produit génère et récompensera automatiquement les modes de consommation efficaces du point de vue énergétique. Pour les carburants, le niveau minimal de taxation est fixé à 9,6 EUR par gigajoule, ce qui équivaut au taux minimal actuellement applicable à l'essence, diminué de la part correspondante de la taxe minimale sur le CO₂. Pour les combustibles, le niveau minimal actuel de 0,15 EUR par gigajoule applicable à l'électricité (soit environ 0,5 EUR par MWh) est étendu à tous les produits énergétiques utilisés pour la production de chaleur, le contenu énergétique des différents produits étant pris en considération. Le champ d'application de la taxation de l'énergie reste inchangé et couvre les utilisations des produits énergétiques en tant que combustible et carburant ainsi que la consommation d'électricité dans des situations similaires.

Pour que la directive conserve son effet incitatif, il importe de préserver dans le temps la valeur réelle des niveaux minimaux de taxation. Il convient que les taux minimaux applicables à la taxation générale de la consommation d'énergie fassent l'objet, à intervalles réguliers, d'une adaptation automatique destinée à tenir compte de l'évolution de leur valeur réelle afin de préserver le niveau actuel d'harmonisation des taux. Étant donné que la taxation liée au CO₂ complète le mécanisme établi par la directive 2003/87/CE, il convient que le niveau minimal de la taxe liée au CO₂ suive l'évolution du prix de marché des quotas d'émission de CO₂. La Commission estime qu'il faudrait définir une méthode pour calculer automatiquement cet ajustement. Toutefois, la définition de cette méthode devrait se fonder sur des éléments objectifs observés dans le cadre du fonctionnement du marché des quotas d'émission conformément aux nouvelles dispositions pour la troisième phase du SEQE de l'UE. Il n'est dès lors pas possible de traiter cette question à l'heure de la présentation de la proposition. La Commission abordera donc cet aspect dans le cadre du réexamen qu'elle entend présenter pour la première fois en 2015 pour proposer une méthode d'ajustement automatique qui serait opérationnelle dès que possible après cette date.

Les subventions contre-productives sont supprimées...

La proposition de révision de la DTE supprime les subventions et les incohérences présentes dans le régime actuel de taxation de l'énergie. Elle réduit la charge fiscale pesant sur les énergies renouvelables et rééquilibre la charge entre les différentes sources fossiles de manière objective (sur la base du contenu énergétique et des émissions de CO₂). En conséquence, les sources d'énergie riches en carbone ou ayant un contenu énergétique élevé seront taxées plus lourdement par unité de volume, ce qui encouragera le recours aux sources d'énergie entraînant moins d'émissions de CO₂ et récompensera davantage l'efficacité énergétique, conformément aux politiques de l'UE en matière de climat et d'énergie, et à l'appui de ces politiques. Les produits énergétiques au contenu énergétique élevé (comme le gazole, le GPL ou le gaz naturel comprimé) resteront intéressants, mais la concurrence avec les autres produits s'effectuera à terme sur une base plus équitable, sans subvention supplémentaire découlant de la fiscalité. Les modifications apportées par la proposition sont pleinement compatibles avec la stratégie «Europe 2020» et sont le reflet direct des

engagements déjà pris par les États membres. Il s'ensuit également que la différenciation des taux de taxation en fonction de l'utilisation privée ou professionnelle des transports ne sera pas maintenue, de sorte que le secteur du transport, la source d'émissions dont la croissance est la plus rapide, devra contribuer aux efforts en matière de réduction des émissions.

...mais il est tenu dûment compte du contexte général de la taxation de l'énergie...

En ce qui concerne la *concurrence en dehors de l'UE*, pour éviter qu'en raison de la taxation liée au CO₂, les entreprises européennes ne quittent l'Europe sans que les émissions ne diminuent pour autant au niveau mondial (phénomène appelé «fuite de carbone»), la Commission propose d'adopter pour les secteurs considérés comme exposés à un risque important de fuite de carbone une approche similaire à celle retenue dans le cadre du SEQE de l'UE, à savoir l'allocation de quotas à titre gratuit. Les petites installations industrielles soumises à la taxation liée au CO₂ se verront octroyer un crédit d'impôt forfaitaire calculé sur la base d'un référentiel de combustible. Ainsi, on préservera les effets environnementaux de la taxe tout en offrant une compensation aux entreprises concernées. D'autres secteurs ou sous-secteurs de l'économie sont également exposés au risque de fuite de carbone. En ce qui concerne le secteur agricole, la Commission prépare actuellement un rapport sur ce risque. Dès que ce rapport sera disponible, la Commission prendra les mesures de suivi nécessaires pour faire en sorte que tous les secteurs exposés au risque de fuite de carbone soient traités de la même manière dans le cadre de la future DTE. À cette fin, soit elle veillera à ce que les conclusions du rapport soient prises en considération par le Conseil au cours de l'examen de la proposition de révision de la DTE, soit, si le rapport n'est pas publié avant l'adoption de la proposition, elle présentera une proposition législative distincte.

Compte tenu de la structure des engagements en matière de réduction des émissions prévus par la stratégie «Europe 2020» et du principe de solidarité entre les États membres, la Commission propose d'accorder des *périodes transitoires*, en vue d'une introduction progressive de la taxation liée au CO₂ pour les produits énergétiques utilisés autrement que comme carburant dans certains États membres où le respect de ces engagements demande moins d'effort (Bulgarie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Pologne, Roumanie et Slovaquie).

...et les situations particulières continueront à faire l'objet d'un traitement adapté

Lors de l'élaboration de sa proposition, la Commission a soigneusement veillé à ce que celle-ci n'entraîne pas de changements brusques des niveaux de prix susceptibles de se traduire par des difficultés ou des problèmes inacceptables pour les intéressés.

Reconnaissant que les différences en matière de *taxation des combustibles domestiques* ont une incidence moindre sur le bon fonctionnement du marché intérieur et que les frais de chauffage peuvent représenter un problème important s'agissant des conditions sociales intérieures dans certains États membres, la Commission propose de maintenir la possibilité pour les États membres d'appliquer des exonérations ou des réductions aux produits énergétiques et à l'électricité dans ce contexte, et de l'étendre à tous les combustibles.

Les *sources d'énergie à forte intensité de CO₂* (comme le charbon) seront soumises à une charge fiscale plus élevée dans le cadre du système révisé, de façon à ce que tous les consommateurs d'énergie, et pas uniquement ceux qui relèvent du système d'échange de quotas d'émission de l'UE, soient encouragés à se tourner vers des sources d'énergie plus propres. Dans le même temps, la proposition introduit la règle selon laquelle les coûts

externes des émissions de CO₂ ne sont pris en compte qu'une seule fois. Par conséquent, l'incidence directe en termes de prix sur les consommateurs de charbon sera limitée, car ce dernier est essentiellement utilisé dans les industries lourdes et dans la production d'électricité, déjà couvertes par le SEQE de l'UE. De plus, les États membres pourront décider d'atténuer ou de supprimer entièrement l'incidence pour les ménages.

Le *gazole* sera progressivement soumis à des taux minimaux de taxation par litre plus élevés que ceux de l'essence du simple fait que son contenu énergétique est plus élevé que celui de l'essence et qu'il entraîne davantage d'émissions de CO₂ que celle-ci. Même dans le nouveau système, le gazole restera intéressant sur la base de la distance parcourue, mais la suppression de la subvention en faveur de ce carburant encouragera les améliorations du rendement des moteurs à essence et permettra la mise en place d'un marché pour les sources d'énergie de substitution et entraînant moins d'émissions de CO₂, qui devraient se généraliser sur le marché des carburants au cours de la prochaine décennie. Le rééquilibrage de la taxation de l'essence et du gazole contribuera également à rééquilibrer l'offre et la demande sur le marché européen des carburants, confronté à une nécessité croissante d'importer du gazole. Compte tenu du fait que les constructeurs automobiles européens ont énormément investi dans la technologie diesel et que les véhicules utilisant des carburants et systèmes de propulsion de substitution ne sont pas encore disponibles à grande échelle, l'uniformisation de la taxation des carburants sera introduite progressivement, en trois étapes, au cours de la période 2013-2023. La mise en place progressive du nouveau régime fiscal applicable au gazole laissera également au secteur du transport commercial le temps de s'adapter.

Les carburants utilisés dans *l'agriculture, l'aquaculture et l'horticulture* sont actuellement soumis à des taux minimaux réduits et le resteront après la révision de la DTE. Toutefois, la possibilité pour les États membres d'exonérer intégralement les carburants, les combustibles et l'électricité utilisés dans ces secteurs sera restreinte. Ces secteurs seront soumis à la taxation liée au CO₂ en plus de la taxation générale de la consommation d'énergie. L'exonération intégrale de cette dernière restera possible, mais en échange d'améliorations en matière d'efficacité énergétique, alors qu'aujourd'hui, elle se fait sans contrepartie. Par conséquent, les États membres pourront continuer à réserver un traitement préférentiel aux secteurs de la production primaire, tout en garantissant davantage de cohérence dans la taxation d'un secteur qui fait actuellement l'objet de toute une série d'exonérations.

4. INCIDENCES DE LA PROPOSITION

Les services de la Commission ont réalisé une analyse d'impact dans laquelle ils ont examiné l'incidence de différents scénarios possibles pour la révision de la directive sur la taxation de l'énergie. Sur la base de cette analyse, qui est publiée en même temps que la présente communication et que la proposition de révision de la DTE, il est possible de tirer certaines grandes conclusions.

La révision de la DTE peut générer un «double dividende», mais elle est de toute manière bénéfique...

La DTE révisée rééquilibre la charge entre les sources d'énergie fossiles et non fossiles ainsi que, dans une certaine mesure, entre les secteurs couverts par le SEQE et ceux qui n'en relèvent pas. S'il appartient aux États membres de décider de la manière dont ils utiliseront d'éventuelles recettes supplémentaires, la modélisation effectuée dans le cadre de l'analyse d'impact repose sur l'hypothèse que ces recettes seront affectées à la réduction de la fiscalité

du travail. Cette hypothèse reflète la pratique observée dans de nombreux États membres ayant entrepris des réformes fiscales environnementales et elle est conforme à l'orientation générale de la DTE elle-même⁶, qui encourage les États membres à adopter le principe de neutralité fiscale comme moyen de réformer les régimes fiscaux de façon à favoriser à la fois le respect de l'environnement et l'emploi. La modélisation a confirmé que, grâce à la révision de la DTE, la taxation de l'énergie contribuerait dans tous les cas à la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020» tout en apportant des bénéfices économiques tangibles. Quand bien même les recettes provenant de la taxation de l'énergie ne seraient pas «recyclées» dans l'économie à travers une réduction de la charge fiscale pesant sur le facteur travail, leur contribution à l'assainissement budgétaire permettrait malgré tout de couvrir en partie les besoins budgétaires élevés induits par la crise.

Par sa proposition, la Commission veut davantage mettre *les entreprises européennes sur un pied d'égalité*. Les nouveaux taux minimaux deviendront un véritable point de référence sur le marché intérieur en attribuant une valeur objective à chaque source d'énergie et en garantissant un traitement égal des consommateurs d'énergie, indépendamment du produit énergétique consommé.

...même si ses effets précis dépendront des choix réalisés par les États membres

Les effets précis de la révision de la DTE dépendront dans une large mesure des taux nationaux préexistants et des choix effectués par les États membres conformément au principe de subsidiarité, notamment en ce qui concerne l'équilibre entre le volet CO₂ et le volet général de la taxe ainsi que les taux appliqués. L'incidence de la proposition dépendra aussi de la mesure dans laquelle les États membres recourront aux périodes transitoires et aux dispositions facultatives prévues par celle-ci pour prendre en compte le contexte et les situations spécifiques exposés à la section 3 ci-dessus. Pour les combustibles, par exemple, les deux scénarios suivants permettent d'illustrer les incidences probables:

- Dans le scénario 1, maximaliste, les États membres décident d'introduire une taxe liée au CO₂ égale au niveau minimal proposé de 20 EUR par tonne de CO₂ en plus de leurs taux de taxation existants. Les taux actuels deviendraient alors leurs taux de taxation générale de la consommation d'énergie.
- Dans le scénario 2, les États membres ne revoient leurs taux de taxation que si cela est nécessaire pour respecter les taux minimaux de l'UE et fixent la taxation liée au CO₂ à 20 EUR par tonne de CO₂. En d'autres termes, les États membres scinderaient leurs taux actuels en deux parties: une taxe de 20 EUR par tonne de CO₂ et une taxe générale sur la consommation d'énergie.

Le tableau ci-dessous montre l'incidence cumulée de ces scénarios pour l'UE-27, telle qu'elle ressort de l'analyse d'impact accompagnant la proposition, dans l'hypothèse où les recettes sont utilisées pour réduire les charges sur le travail.

⁶ Voir le considérant 11 de la directive 2003/96/CE.

Incidence de la révision de la DTE découlant des modifications concernant les combustibles (UE-27)

	Incidence budgétaire (évolution des recettes fiscales annuelles)	Incidence environnementale (réduction des émissions de CO ₂ en 2020 dans les secteurs non couverts par le SEQE)	Incidence sociale (variation du revenu réel des ménages à l'horizon 2020)
Scénario 1	+39,6 milliards €	-4 %	+0,29 %
Scénario 2	+20 milliards €	-0,84 %	+0,08 %

Source: Analyse d'impact – Document accompagnant la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE – Chapitres 5.2, 5.3 et 5.4. (scénario 1); modélisation réalisée par Cambridge Economics avec E3ME (scénario 2).

Il convient d'examiner ces chiffres au regard des objectifs généraux de la stratégie «Europe 2020», exposés ci-dessus.

L'incidence sur les émissions de CO₂ est considérable et pourrait représenter jusqu'à 2 % des émissions totales de l'UE, ou environ 4 % des émissions ne relevant pas du SEQE de l'UE. En chiffres absolus, ces réductions équivalent à 92 millions de tonnes de CO₂ et représentent **plus du tiers (environ 37 %) de l'effort requis en matière de réduction des émissions de GES en dehors du SEQE de l'UE.**

De même, le nombre d'emplois créés à la suite de la réforme de la DTE augmenterait avec le temps et pourrait, en chiffres absolus, atteindre le million en 2030 dans le scénario le plus ambitieux⁷. Dans ce scénario, un supplément de croissance de 0,27 % du PIB peut être attendu. L'incidence positive sur l'emploi repose sur l'hypothèse de modélisation que les recettes supplémentaires provenant de la taxation de l'énergie sont utilisées pour réduire les cotisations de sécurité sociale des employeurs.

...et une évaluation globale après cinq ans permettra de réaliser une analyse ex post approfondie

Même si la proposition actuelle est fondée sur une analyse d'impact et des analyses stratégiques approfondies, il est possible que les conditions économiques et le cadre environnemental et technologique sur lesquels elle repose évoluent à l'avenir. La Commission juge donc approprié de passer en revue les effets de la DTE modifiée après cinq ans (à compter de la date d'adoption), de façon à mieux comprendre l'incidence du nouveau régime fiscal au regard des objectifs de la proposition de révision. Elle entend donc présenter un rapport au Conseil et, le cas échéant, des propositions de modification des règles concernées. Sont notamment visées (1) l'adaptation du taux minimal de taxation liée au CO₂ en fonction de l'évolution du prix de marché des quotas d'émission de CO₂ dans l'UE de façon à établir un lien automatique entre le prix de ces quotas et le taux minimal de taxation, (2) l'adaptation

⁷ Pour les références et de plus amples explications, voir l'analyse d'impact des services de la Commission.

des systèmes nationaux en ce qui concerne les exonérations et réductions applicables aux ménages, aux combustibles et carburants utilisés aux fins de la navigation aérienne et maritime, en fonction du résultat des négociations internationales, à l'électricité produite sur le littoral et directement fournie aux navires se trouvant à quai dans un port (électricité du réseau littoral), aux carburants de substitution ainsi qu'au captage et au stockage du carbone (CSC) et (3) la taxation de l'électricité utilisée dans les transports.

5. CONCLUSION

La révision de la DTE proposée par la Commission restructurera le régime de taxation actuellement applicable à l'énergie, afin de le rendre plus efficace et plus cohérent. Elle permettra d'améliorer le fonctionnement du marché intérieur en créant des conditions de concurrence identiques pour toutes les entreprises, qui seront traitées sur un pied d'égalité, qu'elles consomment du pétrole, du gaz naturel, du charbon ou de la biomasse. Surtout, elle aura des effets incitatifs positifs dans le domaine de l'environnement et contribuera donc à la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020». À plus long terme, ce nouveau cadre de l'UE permettra aux États membres de mettre en place des politiques plus ambitieuses au niveau national, en raison de la nécessité d'atteindre les objectifs environnementaux et pour des considérations budgétaires. Il se pourrait de ce fait que la proposition entraîne des gains d'efficacité allant bien au-delà des incidences/gains lors de la mise en œuvre. Elle permettra ainsi aux États membres de respecter leurs engagements découlant de la stratégie «Europe 2020» d'une manière efficace sur le plan des coûts et leur offrira une sécurité juridique pour les réformes structurelles des politiques budgétaires et des régimes fiscaux qu'ils mènent en vue de sortir de la crise économique et financière. En même temps, le nouveau cadre proposé encouragera la croissance économique durable et soutiendra la création d'emplois. En résumé, une taxation plus intelligente de l'énergie bénéficiera à la fois à l'environnement et à l'économie.