

**Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité»**

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

**et la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur “Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE: proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie” »**

COM(2011) 168 final

(2012/C 24/13)

Rapporteur: **M. PIGAL**

Le 29 avril 2011, le Conseil, a décidé, conformément à l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

*«Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité»*

COM(2011) 169 final — 2011/0092 (CNS)

et la

*«Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur “Une taxation plus intelligente de l'énergie dans l'UE: proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie»»*

COM(2011) 168 final.

La section spécialisée «Union économique et monétaire, cohésion économique et sociale», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 4 octobre 2011.

Lors de sa 475<sup>e</sup> session plénière des 26 et 27 octobre 2011 (séance du 27 octobre 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 158 voix pour, 4 voix contre et 13 abstentions.

## 1. Conclusions et recommandations

### 1.1 Conclusions

1.1.1 À l'heure où de nombreux États membres définissent leurs stratégies pour sortir de la crise économique et financière, la révision de la directive sur la taxation de l'énergie offre des possibilités de concilier les objectifs environnementaux et économiques. Elle permet aux États membres qui le souhaitent de déplacer une partie de la taxation du travail ou du capital vers une forme de taxation qui encourage les comportements respectueux de l'environnement et propices à l'efficacité énergétique, conformément à la stratégie «Europe 2020».

1.1.2 L'Europe ne peut se contenter des objectifs qu'elle s'est fixés en matière de politique énergétique. Elle doit maintenant se donner les moyens de les atteindre. Pour réussir, elle devra envoyer un «signal de prix» fort. Il s'agit là d'un moyen efficace, sinon le seul, capable d'imposer un changement des mentalités et des comportements.

1.1.3 La refonte de la directive sur la taxation énergétique (DTE) est incontestablement un progrès par rapport à la version initiale. L'introduction de deux facteurs pour mesurer/taxer l'énergie la rend plus précise et plus pertinente. Le facteur «taxe CO<sub>2</sub>» complète le système d'échanges des quotas d'émission (SEQE de l'UE).

1.1.4 Sur la base des deux facteurs de taxation, la plupart des formes d'énergie doivent être traitées/taxées de manière égale en fonction de leur émission de CO<sub>2</sub> et de leur contenu énergétique. Il faut cependant relever que l'électricité n'est pas soumise au même alignement avec les autres énergies.

1.1.5 Aussi douloureux soit-il sur l'instant, le signal de prix envoyé par une forte taxation sur les carburants prépare les consommateurs européens d'énergie aux inévitables pénuries et restrictions, en favorisant les investissements et les efforts en matière d'économie d'énergie, l'attrait et le développement des énergies renouvelables, la résistance aux chocs pétroliers, etc.

Par contre, ce signal-prix lié à une taxation est inaudible pour ce qui est des combustibles et pourrait le rester avec la refonte de la DTE. Les consommateurs ne peuvent percevoir de bénéfices des efforts et investissements en matière d'économie d'énergie sur les combustibles et souffrent des fluctuations imprévisibles du marché.

1.1.6 L'attrait renforcé des consommateurs pour des économies de combustibles bénéficierait aussi aux entreprises du secteur en accélérant le renouvellement des équipements et en offrant de nouvelles opportunités de marché.

1.1.7 Des secteurs industriels grands consommateurs d'énergie qui jusque là ne relevaient pas du champ d'application de la DTE y sont à juste titre réintégrés.

Cependant, d'autres secteurs en restent, en tout ou en partie, exemptés, par exemple:

- l'agriculture, la construction, les travaux publics,
- les transports publics et ceux des forces armées, la collecte des déchets, les administrations publiques,
- les ambulances (mais pas les taxis), le transport aérien, le transport maritime communautaire,
- l'électricité consommée par les ménages, etc.

Il est difficile de trouver de la cohérence dans toutes ces exemptions d'autant qu'elles risquent de troubler le message à l'adresse de ceux qui n'en bénéficient pas.

1.1.8 Contrairement à ce qui est évoqué dans la communication de la Commission européenne, la nouvelle DTE ne définit aucun cadre, ne prend pas position, ne présente pas même de recommandation quant à l'utilisation par les États membres d'une partie ou de l'ensemble des recettes du nouveau régime de taxation pour faire évoluer l'offre vers de nouvelles technologies ou de l'énergie plus propres.

1.1.9 Le CESE ne peut cependant manquer de noter que la DTE participe à développer le Marché unique, en visant et permettant d'atteindre une harmonisation des fiscalités énergétiques.

## 1.2 Recommandations

1.2.1 Le Comité soutient les efforts de la Commission européenne qui visent à atteindre les objectifs de la stratégie «Europe 2020». Clairement, la refonte de la DTE va dans ce sens en visant notamment à:

- encourager le développement durable et sauvegarder l'environnement,
- protéger le marché intérieur et favoriser la croissance,
- permettre la réduction du coût du travail et des déficits budgétaires.

1.2.2 Cependant, le CESE regrette que la refonte de la DTE ne soit pas plus ambitieuse et plus cohérente. En effet, avant même que le texte ne soit présenté (et négocié) au Conseil, la Commission européenne a pris l'initiative d'intégrer dans le texte des exceptions ou des dérogations qui visent soit à ne pas mécontenter certains États membres, soit à en satisfaire d'autres.

Dans le processus de négociation à venir au sein du Conseil, la Commission européenne risque de ne plus avoir de marge de manœuvre, sauf à dénaturer définitivement et dangereusement l'esprit de la refonte, telle qu'elle nous est présentée.

1.2.3 Des réticences, voire des oppositions sont à attendre de la part des États membres. Cependant, le Comité considère que

l'Europe, et plus particulièrement la Commission européenne, devrait être capable d'imposer des mesures aux États membres; à plus forte raison quand certains d'entre eux font face à des blocages, au niveau national, sur les décisions nécessaires pour atteindre, au niveau européen, les objectifs acceptés de tous.

1.2.4 La Commission européenne doit d'ailleurs se préparer et résister aux efforts de lobbying de certains qui souhaitent empêcher tout changement en mettant en avant des «surcoûts possibles» ou des «pertes de compétitivité dangereuses». Si elle doit évidemment encourager les États membres à considérer certaines situations aussi minoritaires que délicates, elle doit aussi «maintenir le cap» des objectifs énergétiques européens, et mettre en avant les avantages stratégiques de l'innovation dans les énergies nouvelles, les créations d'emploi et la croissance induites, l'amélioration de la qualité de vie, etc.

1.2.5 Le Comité suggère que, pour réduire les réticences probables des États membres, la Commission européenne définisse des solutions permettant d'accompagner les changements imposés et, dans la mesure du possible, qu'elle les intègre au texte proposé. Cette approche nous semble préférable aux concessions préalables aux négociations qui s'annoncent avec les États membres, d'autant qu'elle permettrait aussi aux consommateurs de mieux se préparer aux transformations souhaitées.

## 2. Introduction

### 2.1 Synthèse

2.1.1 Le texte examiné n'est pas une nouvelle directive mais une refonte de la DTE. La refonte devrait normalement entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013. Cette date coïncide avec la troisième phase du SEQE de l'UE.

2.1.2 Pour chaque carburant ou combustible, la directive révisée introduit **deux facteurs** de taxation, chacun visant un objectif propre:

- la taxation liée à l'**émission de CO<sub>2</sub>**, qui vise à réduire la **pollution** par les gaz à effet de serre (GES);
- la taxation liée au **contenu énergétique**, qui vise à réduire la **consommation** énergétique, indépendamment du produit énergétique utilisé.

2.1.3 Pour les carburants:

- **2013**, la taxe sur le CO<sub>2</sub> sera de **20 euros** par tonne de CO<sub>2</sub>;
- **2018**, la taxe sur l'énergie sera de **9,6 euros** par gigajoule.

2.1.4 Pour les combustibles:

- **2013**, la taxe sur le CO<sub>2</sub> sera de **20 euros** par tonne de CO<sub>2</sub>;
- **2013**, la taxe sur l'énergie sera de **0,15 euro** par gigajoule.

2.1.5 Pour rappel, la DTE actuelle, comme sa proposition de refonte, introduisent des **taux minimaux de taxation**. Les États peuvent donc fixer des taux de taxation plus élevés, ce que font, d'ailleurs, la plupart d'entre eux.

## 2.2 Contexte

2.2.1 Cette proposition de refonte s'ajoute à un ensemble de directives précédemment développées et adoptées, notamment:

- **2003/96/CE**: directive relative à la **taxation de l'énergie** (DTE), qui doit être révisée;
- **2003/87/CE**: directive définissant les **GES** et établissant le **SEQE** de l'UE relatif au CO<sub>2</sub>;
- **2009/29/CE**: directive révisant les quotas d'émissions à partir de 2013;
- **2006/32/CE**: directive relative à l'**efficacité énergétique**; définition des PCI <sup>(1)</sup> en annexe II;
- **2009/28/CE**: directive énonçant les **critères de durabilité**, notamment pour les carburants et les combustibles issus de la biomasse.

2.2.2 En complément à l'examen de la proposition de refonte de la DTE, le présent avis s'appuie également sur les informations complémentaires présentes dans la communication <sup>(2)</sup> et le mémo <sup>(3)</sup> préparés par la Commission européenne.

2.2.3 Il est important de noter que le travail de la Commission européenne pour mettre en place cette politique européenne s'inscrit dans un contexte international qui a une forte incidence sur différents volets, par exemple les aspects:

- **réglementaire**: la convention de Chicago limite de manière stricte et contraignante la fiscalité sur l'aviation;
- **du marché**: la recherche a permis l'extraction des huiles de schistes. Cette découverte a rendu possible l'exploitation de nouveaux sites, augmentant, de fait, l'offre d'énergie fossile. Elle a aussi totalement bouleversé le marché du gaz; le prix du gaz, au niveau mondial, a chuté, rendant d'autres énergies, notamment renouvelables, moins attractives;
- **stratégique**: les événements d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient affectent très significativement non seulement le prix des carburants, mais aussi les positionnements des États membres vis-à-vis des énergies concernées;
- **environnemental**: les accords de Kyoto et les discussions de Cancun doivent être pris en compte et, le cas échéant, la stratégie et les politiques européennes doivent être ajustées en conséquence;
- **de l'opinion publique**: les événements de Fukushima ont montré combien l'opinion publique peut être très affectée par un événement aussi majeur qu'inattendu. Les stratégies

et décisions des États membres et de l'Europe ne peuvent y être indifférentes. Il va de soi que les autorités doivent ajuster rapidement leur politique.

2.2.4 Dès lors, se pose la question du «comment replacer la problématique de la taxation de l'énergie dans une perspective internationale?»:

- quel prix de référence du CO<sub>2</sub> fixer en Europe en l'absence d'un accord global international?
- l'idée d'une taxe internationale et générale mérite aussi d'être évoquée.

## 2.3 Chronologie

2.3.1 La directive précédente (2003/96/CE) était issue d'une proposition de la Commission européenne de 1996. De longues négociations au Conseil de l'Union européenne avaient largement amendé cette proposition pour tenir compte des spécificités nationales. Les amendements ont consisté à proposer une application très progressive, assortie de périodes transitoires, de dérogations et d'autres exemptions. Au final, la proposition de directive de 1996 a été adoptée en 2003.

2.3.2 Sa mise en pratique dans les États membres, les évolutions du marché de l'énergie et la prise de conscience de l'impact environnemental et climatologique de la consommation énergétique, ont mis en évidence des faiblesses et des voies d'amélioration (voir ci-après).

2.3.3 Les travaux sur la révision de cette directive ont été entamés en 2005. Une première tentative centrée sur l'usage du gazole commercial, a été initiée en 2007, sans aboutir au Conseil. Une nouvelle proposition de révision a été demandée par le Conseil européen dans ses conclusions de mars 2008, et est devenue une priorité pour la Commission européenne dans son examen annuel 2011 de la croissance.

Le collège des commissaires a adopté le 12 avril 2011 la proposition de refonte des dispositions de la directive relative à la taxation de l'énergie.

## 3. Observations générales

3.1 La refonte de la directive DTE vise d'abord à répondre aux nouvelles priorités de l'Union européenne telles que définies dans la **stratégie «Europe 2020»**, entre autres:

- lutte contre le changement climatique,
- priorité à la croissance durable,
- économie plus verte et plus compétitive,
- participation à une harmonisation fiscale,
- réduction de la fiscalité du travail,
- aide aux ménages à faibles revenus,
- assainissement budgétaire des États membres.

<sup>(1)</sup> PCI: Pouvoir calorifique inférieur des produits énergétiques et de l'électricité.

<sup>(2)</sup> COM(2011) 168 final.

<sup>(3)</sup> Mémo 11/238.

3.2 Elle répond aussi à la «**règle des 3 fois 20**» de la stratégie «Climat et énergie de l'UE 2013-2020»:

- réduire les gaz à effet de serre de 20 %,
- produire 20 % d'énergie renouvelable en 2020,
- améliorer l'efficacité énergétique de 20 %.

3.3 Elle vise aussi à **corriger** des faiblesses ou des lacunes de la **DTE précédente**:

- les taux minimaux actuels s'appliquent généralement à la quantité consommée sans tenir compte de la valeur énergétique ou de la pollution;
- cela conduit à des comportements en contradiction avec les objectifs de l'UE; par exemple, en encourageant le charbon et en pénalisant l'énergie renouvelable;
- la DTE actuelle ne prévoit pas d'incitation pour promouvoir les formes d'énergie de substitution; ainsi l'éthanol est le plus lourdement taxé;
- une coordination insuffisante entre la DTE et le SEQE de l'UE sur l'émission de CO<sub>2</sub> se traduit par une double imposition ou l'absence d'imposition selon les secteurs.

3.4 Cette refonte prend en compte des **contraintes exogènes**:

- la restructuration et la modernisation des systèmes fiscaux;
- une crise économique qui a affaibli les marges de manœuvre des États membres et accentué la pression budgétaire;
- l'apparition tangible et mesurable des premiers effets du changement climatique;
- des tensions internationales, causes de troubles et d'inquiétudes sur le marché international de l'énergie.

3.5 Enfin, elle doit aussi se plier à certaines autres **contraintes endogènes**:

- éviter que la taxation énergétique soit discriminatoire ou crée une distorsion de concurrence entre les entreprises des États membres;
- et inversement, limiter les distorsions liées à la non-harmonisation fiscale de l'énergie en Europe.

#### 4. Observations particulières

##### 4.1 Les éléments majeurs

4.1.1 En rappel de l'introduction, le point majeur de la proposition est (article 1) la définition des **deux facteurs de taxation**. De plus, elle confirme (article 4) que les taux calculés sont des **minima** qui peuvent être dépassés par les États membres, et que ces minima seront réévalués tous les 3 ans.

4.1.2 L'autre point majeur de la proposition est d'introduire (article 4, paragraphe 3) une nouvelle obligation pour les États membres, qui devront appliquer à **tous les produits** utilisés à un même usage (carburant ou combustible), **les mêmes niveaux de taxation**, calculés à partir de leur émission de CO<sub>2</sub> et de leur contenu énergétique.

4.1.3 Dans la directive initiale, les minima de taxation étaient établis par produit (et un usage donné), mais sans les lier les uns aux autres.

4.1.4 Avec cette modification, les États membres devront recalculer leurs niveaux de taxation (nationale) afin de vérifier qu'ils respectent les mêmes proportions que celles définies pour les minima européens de taxation (cf. les tableaux A, B, C de l'annexe I de la DTE révisée).

4.1.5 Cette obligation concerne les carburants et les combustibles. Elle sera d'application en **2013 pour les combustibles**, et à partir de **2023 pour les carburants**; ce report est destiné à tenir compte de l'existence de différences très importantes entre les États membres.

4.1.6 Cependant, les minima de taxation sur l'électricité étant repris dans un tableau séparé (tableau D), la contrainte de proportionnalité et d'alignement des niveaux de taxation ne **s'applique pas à l'électricité**.

4.1.7 **L'électricité** reste soumise à une taxe sur le consommateur final («à la prise») pour le facteur «taxe sur l'énergie», ceci afin d'éviter une double taxation: à la production et à la consommation.

4.1.8 La consommation d'électricité n'émettant pas de CO<sub>2</sub>, la taxe CO<sub>2</sub> ne peut que s'appliquer sur les **producteurs d'électricité**. Les grandes installations seront exonérées par la DTE, car elles relèvent du **SEQE de l'UE**. Dans ce contexte, l'électricité d'origine **nucléaire** n'est pas taxée sur le CO<sub>2</sub> (pas d'émission), mais sur la consommation d'énergie.

4.1.9 Pour intégrer la directive 2003/87/CE sur les quotas de CO<sub>2</sub>, et éviter toute superposition, la directive révisée propose (article 14, paragraphe 1, lettre d) que les produits énergétiques, utilisés pour des activités relevant du **SEQE de l'UE**, soient exonérés de la taxation CO<sub>2</sub>. Dans le même temps, des activités jusque là exclues du SEQE de l'UE entrent maintenant dans le **champ d'application de la DTE**.

##### 4.2 Les secteurs particuliers

4.2.1 La proposition tient aussi compte du fait que des secteurs peuvent être exposés aux risques de **fuites de carbone** (article 14 bis), et propose d'instituer, jusqu'en 2020, un crédit d'impôt pour chaque installation concernée. Ce crédit d'impôt sera calculé à partir de la consommation annuelle moyenne en produits énergétiques sur une période de référence.

4.2.2 Des activités, qui étaient jusqu'à présent **exemptées de la taxation** (article 2), entrent maintenant dans son champ d'application, que ce soit pour la composante CO<sub>2</sub> ou celle du contenu énergétique.

4.2.3 Concernant les **taux de taxation différenciés** (article 5) la seule modification concerne l'exclusion des taxes de cette disposition.

4.2.4 Le **transport aérien** (sauf privé) et le **transport maritime** communautaire (sauf la navigation de plaisance privée) sont exonérés de la DTE.

4.2.5 Des **carburants** pourront être taxés **comme des combustibles** (article 8) pour des secteurs spécifiques:

- l'agriculture, l'horticulture, la pisciculture et la sylviculture,
- les moteurs stationnaires,
- la construction, le génie civil et les travaux publics,
- les véhicules sans autorisation de circuler sur les routes.

4.2.6 Concernant l'**agriculture** et ses émissions de CO<sub>2</sub>, la Commission européenne prévoit (article 14 *bis*) d'analyser s'il s'agit d'un secteur concerné par la «**fuite de carbone**»; auquel cas, elle autoriserait les États membres à accorder un **crédit d'impôt** aux exploitations agricoles.

De plus, concernant la taxe sur le **contenu énergétique**, la Commission européenne accordera (article 15, paragraphe 3) une exonération complète si le secteur agricole peut fournir une **contrepartie dans le domaine de l'efficacité énergétique**, l'interprétation de cette notion étant laissée à l'appréciation de chaque État membre.

4.2.7 Les **biocarburants** (article 16) ne sont plus taxés comme leurs équivalents fossiles. La taxe générale énergétique (sur leur contenu énergétique) s'applique.

4.2.8 Cependant, la différence porte sur la taxe CO<sub>2</sub>. Les biocarburants ne sont pas tous renouvelables: certains peuvent émettre plus de CO<sub>2</sub> qu'ils n'en consomment. Les **biocarburants renouvelables** n'y seront pas assujettis puisque par nature leur émission de CO<sub>2</sub> est considérée comme nulle. Les **biocarburants non-renouvelables** seront assujettis à la taxe CO<sub>2</sub> comme les produits énergétiques conventionnels.

4.2.9 Jusqu'en **2023**, les États membres pourront continuer d'appliquer des taux de taxation spécifiques plus bas que les minima de la DTE.

4.2.10 Pour les **combustibles et l'électricité des ménages** (et des associations caritatives), les États membres conservent (article 15, paragraphe 1, lettre h) la faculté d'une exonération, totale ou partielle.

## 5. Avis du comité économique et social européen

### 5.1 Les fondamentaux de la DTE

5.1.1 La prise en compte de **deux facteurs** pour le calcul de la taxation énergétique est incontestablement une avancée par rapport à l'ancienne directive. D'abord, elle répond aux deux objectifs de la stratégie Europe 2020, à savoir: réduire l'émission de CO<sub>2</sub> et la consommation énergétique.

De plus, elle mesure de manière **plus précise** (qu'avec un seul critère) les effets néfastes de la consommation énergétique: pollution et surconsommation au regard des réserves mondiales.

5.1.2 La proposition de DTE révisée impose une taxe **CO<sub>2</sub> au niveau national**, de chaque État membre. Pour rappel, un autre dispositif existe déjà au **niveau européen**: par l'achat de quotas dans le cadre du SEQE de l'UE.

Une installation entrant dans le champ du SEQE de l'UE ne pourra pas, en plus, être soumise à la taxation due à la DTE; elle en sera exonérée. Ainsi, la DTE évite la **double imposition CO<sub>2</sub>** par les deux dispositifs. Inversement, la DTE permet de mettre en place un instrument de taxation, qui couvre aussi les petites installations exclues jusque là du champ du SEQE de l'UE, du fait de leur taille.

Le CESE soutient cette proposition d'intégration du SEQE dans la DTE, car elle **corrige ainsi le SEQE de l'UE**, qui excluait 50 % des émissions de CO<sub>2</sub> des carburants et combustibles.

5.1.3 Certaines énergies sont plus polluantes que d'autres. Certaines énergies, plus denses, permettent une consommation plus élevée que d'autres. L'**équilibre équitable**, entre les sources d'énergie, que propose la révision de directive est donc par principe cohérent et juste.

Il amène cependant à de fortes **augmentations de la taxation** sur certaines énergies, actuellement moins taxées dans certains États membres. L'exemple le plus frappant en est le gazole pour lequel le taux minimal de taxation devrait être supérieur à celui de l'essence, compte tenu d'une émission de CO<sub>2</sub> un peu supérieure, mais surtout de son contenu énergétique plus élevé. Or, dans de nombreux États membres, la **situation actuelle est exactement inverse**. Le gazole étant moins taxé et moins cher que l'essence, le parc automobile est largement orienté vers les moteurs diesel.

5.1.4 Le Comité partage l'analyse de la Commission sur le fait que, le gazole étant nettement moins cher que l'essence, le marché du raffinage est actuellement perturbé par la trop forte demande du gazole et celle, faible, en essence. Une plus forte taxation du gazole ne pourra que favoriser un retour à l'équilibre.

5.1.5 Cependant, le CESE alerte aussi la Commission européenne sur le fait que l'**inversion des écarts de prix essence/gazole** pourrait fortement désorganiser le marché de l'industrie automobile et accroître le poids supporté par les ménages pour le transport automobile. La transition devrait être, là aussi, progressive.

5.1.6 Paradoxalement, pour les carburants, les **fortes taxes ont protégé les consommateurs** des chocs pétroliers. En effet, le prix élevé incite à diminuer préventivement la consommation et les taxes élevées réduisent d'autant la part des carburants, sensible aux variations (chocs) du marché.

5.1.7 En plusieurs décennies, les constructeurs ont su/pu investir dans la R&D, et ont réduit avec succès la consommation de leurs moteurs. Malgré les chocs pétroliers récurrents, le secteur des transports ne s'est jamais trouvé paralysé.

5.1.8 Partant de cette analyse, le CESE note que la taxe **CO<sub>2</sub> est identique** pour les carburants et les combustibles. Elle sera de 20 euros par tonne de CO<sub>2</sub>, soit, à titre d'illustration, **0,0533 euro par litre** pour tous les gazoles (de chauffage ou non).

Cependant, il s'étonne que la **taxe générale énergétique** soit:

- pour les **carburants**: 9,6 euros par gigajoule, soit **0,316 euro par litre** de gazole,
- et si faible pour les **combustibles**: 0,15 euro par gigajoule, soit **0,0054 euro par litre** de gazole de chauffage.

5.1.9 C'est pourquoi le CESE souhaite que la **taxe énergétique sur les combustibles de chauffage** devienne perceptible par les consommateurs, ce qu'elle ne peut pas être à 0,0054 euro par litre !

Le CESE recommande qu'elle soit graduellement, mais significativement **augmentée**; et ce afin de:

- prendre en considération les besoins inévitables des consommateurs en matière de chauffage,
- réduire la consommation de combustibles,
- justifier les investissements d'acteurs économiques dans l'innovation énergétique pour l'habitat et les besoins industriels (comme l'ont fait les constructeurs automobiles).

## 5.2 Les exceptions et dérogations de la DTE

5.2.1 Cinq États membres autorisent des taxations plus faibles sur l'usage **commercial du gazole** (poids-lourds, autocars, taxis, etc.) par rapport à la taxation sur l'usage des particuliers. La révision de la DTE revient sur cette possibilité et oblige les États membres à un rééquilibrage.

La pollution due au gazole étant toujours la même quel qu'en soit l'usage (commercial ou particulier), la fin de cette réduction de taxation est pleine de **bon sens et surtout cohérente** avec

les principes inscrits dans la stratégie 2020. De plus, le développement exponentiel du transport routier, très majoritairement consommateur de gazole, démontre la nécessité d'inciter à un **arrêt de cette tendance**, voire à une baisse du trafic des poids lourds.

Cependant les **effets cumulés** des deux mesures haussières de la taxation du gazole (rééquilibrage par rapport à l'essence (voir ci-dessus) et fin de la réduction pour usage commercial) va conduire à de très fortes hausses du prix du gazole dans certains États membres. Dans ce cas, certaines professions, fortement organisées et mobilisables, pourraient soit faire pression sur leurs gouvernements nationaux, soit lancer des **mouvements sociaux** importants.

Le CESE alerte donc la Commission européenne sur les dangers de changements trop importants ou rapides, et sur les inévitables réticences des États membres. Il suggère donc que des **mesures d'accompagnement** soient envisagées pour, d'une part, répondre aux exigences de la stratégie Europe 2020, et, d'autre part, encourager les États membres à soutenir la révision de la DTE.

5.2.2 Les États membres doivent veiller à ce qu'ils taxent toutes les **énergies équitablement** et de manière proportionnelle à leur émission de CO<sub>2</sub> et à leur contenu énergétique (voir ci-dessus). Or **l'électricité est exclue** de cette contrainte d'homogénéisation.

Le CESE s'interroge sur cette **exception**, et souhaite que la Commission européenne ajuste sa proposition pour que l'électricité soit traitée de la même manière que les autres formes d'énergie.

5.2.3 Des activités considérées comme **exemptées de la taxation** énergétique dans la directive précédente, devraient désormais être alignées sur les autres et, à ce titre, taxées à l'identique sur le CO<sub>2</sub> et la consommation énergétique.

Pour rappel, les **activités exemptées** étaient: les activités métallurgiques et de réduction chimique, les procédés d'électrolyse, les entreprises fortement électro-intensives (où le coût de l'électricité représente plus de 50 % du coût de production) et les activités de production de produits minéraux non métalliques (ciment, verre, chaux, etc.).

Par cette modification, les auteurs de la révision de la directive montrent une **évidente cohérence**: d'une part, toutes les activités polluantes ou consommatrices d'énergie sont, sans discrimination, taxées, et d'autre part, toutes les activités sont encouragées à investir pour réduire leur impact énergétique.

Le CESE ne peut donc que soutenir cette équité et cette cohérence retrouvées. Il s'inquiète cependant de **l'impact social et économique** sur les activités concernées. À ce titre, il suggère que, là aussi, des mesures d'accompagnement soient envisagées pour:

- aider ces secteurs à investir et/ou se transformer;
- assurer leur pérennité et leur localisation sur le territoire de l'UE.

Par ailleurs, le Comité s'interroge sur le véritable impact de cette modification qui consiste à faire entrer ces activités dans le champ d'application de la **DTE**, pour en faire ressortir immédiatement celles qui entrent dans celui du **SEQE de l'UE**.

Enfin, le CESE s'interroge sur le risque de fuite carbone qui pourrait concerner les activités précédemment exemptées. Le **SEQE** de l'UE intègre des mécanismes de protection. La **DTE** pourrait s'en inspirer.

5.2.4 Le bénéfice des **taux de taxation différenciés** reste autorisé aux États membres pour presque toutes les activités précédemment concernées. En maintenir le bénéfice pour les **transports publics locaux**, n'incitera certainement pas ceux-ci à investir pour réduire la pollution ou la consommation de carburant. Par contre, ce maintien peut se justifier au nom de l'encouragement des transports collectifs plutôt qu'individuels.

Cependant, le CESE s'interroge sur ce qui justifie le maintien du bénéfice de l'exception pour **la collecte des déchets, les ambulances, l'administration publique, les personnes handicapées, les forces armées, etc.**

C'est pourquoi, il recommande que la proposition soit amendée pour que les excellentes raisons qui justifient d'exclure les **taxis** du bénéfice des taux de taxation différenciés, s'appliquent à l'identique aux autres moyens de transport.

5.2.5 S'appuyant sur la même analyse que pour les taux de taxation différenciés, le CESE s'interroge sur les raisons qui justifient **l'exonération** de la **DTE** pour le **transport aérien** et le **transport maritime communautaire**.

5.2.6 Même si, à l'avenir, les transports aériens et maritimes pourraient, pour l'émission de CO<sub>2</sub> uniquement, entrer dans le champ d'application du **SEQE de l'UE**, le CESE s'inquiète du fait que ces deux secteurs grands consommateurs d'énergie ne sont pas soumis à la taxation sur la **consommation d'énergie**.

Il reste que pour le volet «contenu énergétique», ces deux modes de transport ne peuvent être taxés du fait de conventions internationales. En conséquence, le Comité suggère que des négociations soient menées au niveau mondial en vue de rapprocher ces conventions de la réglementation européenne.

5.2.7 Le CESE s'interroge sur la faculté que conservent les États membres **d'exonérer les ménages** (notamment) de la taxation sur les **combustibles et l'électricité**.

Par cette possibilité offerte, c'est toute la cohérence du reste de la **DTE** qui se trouve mise à mal. En effet, le principe de la **DTE** est de faire l'hypothèse que le **signal de prix** incitera les acteurs concernés à réduire leurs émissions de CO<sub>2</sub> et leur consommation énergétique. Pourquoi les ménages, importants consommateurs d'énergie, n'entendraient-ils pas ce message?

Le CESE recommande donc que cette **faculté d'exonération** des combustibles des ménages soit **retirée du texte** de la proposition, mais que les contraintes spécifiques imposées aux consommateurs par les conditions locales ou nationales soient respectées.

5.2.8 La révision de la **DTE**, par **souci de cohérence**, s'assure que des activités jusque là «hors champ» sont de nouveau dans le périmètre de la directive, et que l'usage commercial du gazole ne soit plus favorisé par rapport à l'usage privé.

En ce cas, comment expliquer que d'autres secteurs d'activités (par exemple **l'agriculture, la construction, les travaux publics, etc.**) continuent de bénéficier d'un traitement de faveur, en l'occurrence une taxation des **carburants aux taux des combustibles**, donc très inférieure? D'autant que ces secteurs se doivent d'être **exemplaires**: par leurs activités et leur visibilité ils sont **au cœur des améliorations** d'aménagement du territoire et d'habitat.

5.2.9 Le CESE s'interroge sur les raisons qui peuvent **justifier cette exception**, et qui ne peuvent être ni économiques, ni sociales, ni environnementales. Il s'inquiète que cette approche puisse être utilisée pour ralentir ou bloquer la mise en place de la nouvelle **DTE** au prétexte qu'elle apparaît comme **arbitraire et discriminatoire**.

5.2.10 Concernant spécifiquement le secteur de **l'agriculture**, le CESE souhaite alerter la Commission européenne sur le fait que la **DTE** révisée est **assez floue** et que les États membres pourraient exiger des **clarifications et certitudes** avant de valider cette proposition.

Les éclaircissements à apporter sont:

- sur les **raisons qui justifieraient un traitement particulier et très avantageux** de l'agriculture qui entrerait en contradiction avec les principes et les signaux de prix qui soutiennent la **DTE**, et avec les efforts demandés à d'autres secteurs tout autant en difficulté;
- sur **le processus et les critères d'évaluation** concernant d'une part le risque de fuite de carbone et d'autre part la contrepartie proposée pour l'efficacité énergétique.

### 5.3 Les aspects divers de la **DTE**

5.3.1 La nouvelle **DTE** ne peut pas être une solution simple et monolithique. La politique énergétique dans l'Union européenne est, plus qu'ailleurs, **multifactorielle et complexe**; elle requiert soit une combinaison de plusieurs solutions soit une solution complexe.

Le CESE note cependant les efforts des auteurs de la révision de la **DTE** pour en **simplifier** les principes, les objectifs et la mise en application.

5.3.2 Dans le même temps, comme on l'a vu précédemment, la refonte de la DTE s'inscrit dans un paysage réglementaire complexe et riche. Elle contient d'ailleurs de nombreuses références à d'autres textes et directives. Toutes ces **interdépendances** entre les textes évitent la **redondance** d'éléments répétés dans plusieurs directives.

Mais le domaine de l'énergie et de l'environnement sont très évolutifs. La possibilité de mise à jour des codes de nomenclature (article 2, paragraphe 5) en apporte l'illustration. Au-delà, toute modification dans un texte référencé peut en affecter d'autres dans un sens inattendu ou indésirable.

Le CESE propose d'abord de mettre **en annexe** les textes référencés; de plus, si cela est pertinent, de clarifier si certains éléments annexés peuvent **être figés**, pour garantir la cohérence de la future DTE.

5.3.3 L'article 4 intègre dans le calcul du taux minimal «le montant total d'impôts indirects», y compris donc des mesures purement nationales telles que la **taxe carbone** de certains États membres. Or le champ d'application de la taxation et les exonérations choisis par les États membres pour leur taxe carbone peuvent différer de ceux prévus pour cette taxe dans la DTE.

Selon le CESE, la Commission européenne pourrait clarifier **que l'intégration** des deux taxations CO<sub>2</sub> devra être réalisée par les États membres au moment de la **transposition**.

5.3.4 La révision est centrée sur la taxation des énergies; d'ailleurs la Commission européenne reconnaît que la DTE ne couvre pas **l'utilisation par les États membres des recettes fiscales** issues de la DTE.

La stratégie Europe 2020 fait une priorité de la croissance durable en vue d'une économie plus efficace dans l'utilisation des ressources, plus verte et plus compétitive.

Le CESE s'interroge sur le fait que des **mesures précises** ne soient pas intégrées dans la future DTE pour assurer une action commune et cohérente des États membres vers une économie plus durable, verte et compétitive, par exemple des mesures:

- sociales favorisant l'emploi et réduisant le coût du travail;
- d'encouragement au développement technologique dans le secteur des énergies nouvelles;
- d'assainissement budgétaire des États membres.

5.3.5 Les émissions de CO<sub>2</sub> sont exprimées en tonnes; le contenu énergétique est exprimé en gigajoules (GJ). Le taux minimal de taxation de chaque produit énergétique est calculé en fonction de son émission de CO<sub>2</sub> et de son contenu énergétique. Ces taux minimaux doivent alors être ramenés à **l'unité de facturation et taxation** habituelle; typiquement le litre pour les carburants et certains combustibles, le kilowatt/heure (KWh) pour l'électricité, etc. Cette conversion requiert un calcul effectué par les services de la Commission européenne. Cependant les règles et hypothèses utilisées pour ces calculs ne sont pas expliquées et ne permettent pas aux représentants de certains États membres d'arriver aux mêmes résultats.

Le CESE rappelle que l'harmonisation des calculs de conversion est indispensable, et suggère donc que le texte explicite les **modalités de conversion** d'unités utilisées, et s'appuie autant que possible sur des unités plus proches de la réalité de la taxation dans les États membres.

Bruxelles, le 27 octobre 2011.

*Le président*  
*du Comité économique et social européen*  
Staffan NILSSON