

# **Livre blanc sur les modalités de l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises**

---

## **Avant-Propos**

### **I - Présentation du programme du gouvernement, introduction aux principes de fiscalité écologique et à la problématique de l'effet de serre.**

- A) Problématique de la maîtrise de l'énergie et de la lutte contre l'effet de serre.
- B) Le rôle de la fiscalité environnementale.
- C) Economie générale de la réforme des cotisations sociales employeur.

### **II - Energie et effet de serre : comment réussir cette étape décisive du programme ?**

- A) Etat des lieux des consommations d'énergie en France et des taxes existantes.
- B) Quel mode de taxation, quelles assiettes, quels taux ?
- C) Comment atténuer la charge fiscale des entreprises intensives en énergie ?

III - Modalités de la consultation et calendrier.

## **Annexes :**

- 1- contribution du gouvernement français à l'harmonisation des fiscalités pesant sur l'énergie.
- 2- projets européens de taxation de l'énergie.
- 3- projet de directive communautaire sur la taxation des produits énergétiques.
- 4- fiche de présentation du régime des accises.
- 5- taxes existantes fonction des émissions de CO<sub>2</sub>.

# Avant-propos

---

Le gouvernement a décidé d'engager la France dans une action résolue de réduction des émissions polluantes, qu'il s'agisse de pollutions locales, diffuses ou de l'effet de serre.

A ce titre, la fiscalité sur les consommations de ressources rares ou dont l'usage exerce une pression importante sur l'environnement, comme l'énergie, constitue un complément essentiel aux autres outils, comme la réglementation, les normes techniques, les labels écologiques, les aides à l'investissement, etc... La fiscalité constitue ainsi un outil pérenne d'incitation des acteurs, notamment économiques, pour optimiser et maîtriser leurs consommations d'énergie ou pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

Toute émission polluante évitée est non seulement une protection supplémentaire de l'environnement mais aussi, à terme, un coût de réparation évité pour l'ensemble de la société.

A cet effet, le Parlement a approuvé, en 1999, la création de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Destinée, en 1999 comme en 2000, à prévenir d'abord les pollutions locales et diffuses, elle sera élargie, à compter de 2001, à la prévention des pollutions globales, au premier chef celles qui conduisent à l'émission de gaz à effet de serre. La France s'est engagée, dans le cadre du protocole de Kyoto adopté en décembre 1997, à stabiliser en 2010 ses émissions au niveau atteint en 1990. En réalité, compte tenu des perspectives de croissance économique, cet engagement de stabilisation nécessite des efforts supplémentaires.

La décision du gouvernement, annoncée le 20 mai dernier, d'élargir la TGAP à compter de 2001 aux consommations intermédiaires d'énergie participe à cet objectif. Soucieux de la compétitivité de l'industrie française et, notamment, de la situation particulière des entreprises intensives en énergie exposées à la concurrence internationale, le gouvernement a jugé souhaitable, avant de mettre en oeuvre cet élargissement, de procéder à une large consultation des acteurs économiques concernés. Le présent Livre Blanc concrétise cet engagement.

La **précision des réponses** apportées aux questions figurant dans sa seconde partie permettra notamment d'éclairer les choix du gouvernement dans la mise en oeuvre de cette réforme.

Instrument d'incitation et de prévention, la TGAP, élargie aux consommations intermédiaires d'énergie, permet, aux côtés du premier dividende qu'elle procure - le dividende pour l'environnement - d'allouer les ressources dégagées au service d'un second dividende, le dividende pour l'emploi. En substitution d'autres prélèvements obligatoires qui pèsent sur le travail, le produit de la TGAP sera intégralement affecté au financement de l'allègement des cotisations sociales employeur.

# Présentation du programme du gouvernement, introduction aux principes de fiscalité écologique et à la problématique de l'effet de serre.

---

## A) Problématique de la maîtrise de l'énergie et de la lutte contre l'effet de serre.

Phénomène physique complexe, l'effet de serre traduit le fait que la concentration de certains gaz contribue à l'emprisonnement dans l'atmosphère du rayonnement solaire. L'énergie solaire qui n'est pas renvoyée dans l'espace contribue au réchauffement de la planète. Les estimations des experts de l'IPCC (International Panel on Climate Change) réévaluées en 1995 font état pour le siècle à venir de possibilités de réchauffement de l'atmosphère comprises entre 1,5 et 4,5 degrés (1 à 3,5 degrés à la surface de la Terre). Les conséquences sur le climat des zones arides, sur le niveau des océans et sur les phénomènes climatiques violents (ouragans,...) seraient à terme extrêmement préjudiciables pour l'équilibre de la planète. Certains experts jugent l'effet de serre comme la principale menace environnementale à laquelle nous ayons à faire face aujourd'hui.

Le principal gaz résultant de l'activité humaine qui participe à l'effet de serre est le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), dont la concentration dans l'atmosphère a augmenté de plus de 25% depuis 1850. Cette augmentation préjudiciable a pour double origine :

- l'augmentation des émissions liées à l'utilisation de combustibles fossiles et à la consommation d'énergie ;
- la réduction des captations par la biomasse liée à la déforestation.

Parmi les autres gaz participant à l'effet de serre figurent le méthane, le protoxyde d'azote et divers gaz contenant du fluor.

En 1992, ponctuant un travail et des études menés par des experts depuis plusieurs années, le sommet de Rio a permis au niveau international de prendre conscience de cette menace de long terme. Si l'objectif d'une stabilisation des émissions a été approuvé pour la période 1990-2000, ni les modalités pour y parvenir ni les dispositions pour rendre contraignant cet objectif n'ont pu être définies.

Lors de la conférence de Kyoto en 1997, les pays développés ont accepté de souscrire un engagement ferme de réduction de leurs émissions entre 1990 et la période 2008-2012 et sont convenus d'une répartition des efforts entre eux. Cet engagement pourrait être assorti de sanctions pour les pays qui ne parviendraient pas à le tenir.

Les pays de la Communauté européenne ont collectivement souscrit à Kyoto un engagement de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre de 8% entre 1990 et la période 2008-2012. Compte tenu du niveau relativement faible des émissions sur notre territoire, la répartition de l'engagement collectif entre les 15 Etats membres, opérée en 1998, fait apparaître pour la France un objectif de stabilisation de ses émissions de gaz à effet de serre.

Cette stabilisation en valeur absolue est, sur la période considérée, un objectif ambitieux. En effet, les consommations d'énergie augmentent naturellement et spontanément avec la croissance du Produit Intérieur Brut. Ainsi, cette stabilisation en valeur absolue à laquelle la France s'est engagée correspond en réalité à une diminution relativement au PIB.

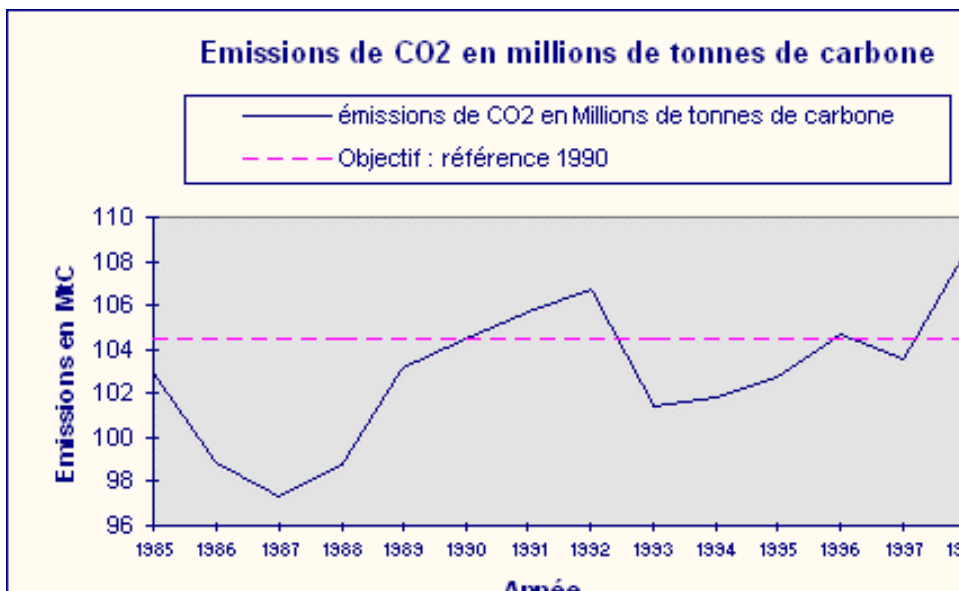
Le gouvernement, dont l'ambition est que l'économie française connaisse au cours des prochaines années une croissance forte et durable, n'envisage pas que la stabilisation des émissions soit acquise par la stagnation de l'activité économique.

Les résultats de ces dernières années et notamment ceux de 1998 incitent à intensifier les efforts pour contrer une tendance à la hausse des émissions de gaz à effet de serre.

En effet, les consommations d'énergie sont en France à l'origine de l'émission, depuis 1990 et selon les années, de 100 à 106 millions de tonnes de carbone par an dans l'atmosphère (sous forme de CO<sub>2</sub>), montant en augmentation sensible en 1998 avec l'émission de près de 109 millions de tonnes de carbone (soit 4,7 % de plus qu'en 1997 et, vis-à-vis des engagements de Kyoto, 3,9 % de plus qu'en 1990).

L'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre rejoint ainsi celui de maîtrise de l'énergie.

Les estimations du Commissariat Général au Plan pour la période couverte par les engagements de Kyoto montrent la difficulté de l'objectif :



Emissions en millions de tonnes d'équivalent carbone	1990	2010
CO <sub>2</sub> industrie et énergie	43,1	41,5
CO <sub>2</sub> transports	31,4	39,3
CO <sub>2</sub> bâtiment	26,3	28,4
CO <sub>2</sub> autres	2,8	5,5
<b>CO<sub>2</sub> total</b>	<b>103,6</b>	<b>114,7</b>
<b>Méthane</b>	<b>13,1</b>	<b>9,9</b>
N <sub>2</sub> O agriculture	5,1	4,4
N <sub>2</sub> O industrie	7,6	1,8
N <sub>2</sub> O agriculture	0,3	1,5
<b>N<sub>2</sub>O total</b>	<b>13</b>	<b>7,7</b>
<b>Autres gaz</b>	<b>1,8</b>	<b>4,1</b>
Correction climat	-2,6	
DOM/TOM	2,3	5,5
<b>TOTAL</b>	<b>131,2</b>	<b>141,9</b>

La fiscalité peut jouer un rôle utile dans la poursuite de cet objectif, en complément d'autres instruments comme la réglementation, la définition de normes sur l'efficacité énergétique des équipements ou la mise en place d'écolabels qui orientent les consommateurs vers des produits plus écologiques. Un ensemble cohérent d'actions sera d'ailleurs présenté dans le cadre du programme national de lutte contre l'effet de serre pour la période 2000-2010. Ce programme est actuellement préparé par la Mission Interministérielle de Lutte contre l'Effet de Serre, en associant à la demande du gouvernement un grand nombre d'experts et d'acteurs économiques. L'extension du champ d'application de la fiscalité environnementale aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises s'inscrit pleinement dans la préparation de l'effort national pour la prochaine décennie.

Eléments d'analyse pour la mesure de l'intérêt de l'utilisation de la fiscalité dans le domaine de l'environnement :

- Pour être facile à gérer, la taxe doit être définie :
  - avec un nombre d'interlocuteurs limité pour l'administration fiscale ;
  - avec une assiette mesurable et des obligations déclaratives permettant un contrôle de qualité ;
  - avec par conséquent des coûts de gestion faibles par rapport au rendement attendu.

- Pour avoir un caractère incitatif la taxe doit permettre :
  - de pénaliser le "pollueur final" ;
  - d'encourager les possibilités techniques de limitation des nuisances qui conduisent directement à une baisse de la charge fiscale ;
  - par son taux, de "rentabiliser" une fraction importante des limitations de nuisances sans nécessiter d'affectation du produit de la taxe.
- Pour être acceptable par la collectivité, il est nécessaire :
  - que le produit de la taxe reste en rapport avec le coût social des nuisances combattues ;
  - que la taxe ne se substitue pas à la réglementation lorsque celle-ci est indispensable ;
  - que le cadre géographique de sa définition soit pertinent ;
  - que ses conséquences économiques et sociales aient été évaluées.
- Pour que la taxe demeure pertinente, ses modalités et ses impacts doivent être régulièrement réévalués.

Cette approche se situe également dans le prolongement de réflexions communautaires qui, depuis l'origine, ont cherché à trouver, par le biais de discussions sur des projets de directive fiscales, une adhésion et un consensus de l'ensemble des Etats membres sur les modalités d'une taxation harmonisée des consommations d'énergie ou des émissions de gaz à effet de serre. Trois projets de directive ont ainsi été proposés en 1992, 1995 puis plus récemment en 1997. L'adoption de ces textes nécessite l'unanimité des Etats membres, comme c'est actuellement la règle en matière de fiscalité. Cette unanimité n'a pas pu être trouvée sur les deux premiers projets qui ont par conséquent dû être abandonnés. Le dernier projet (voir annexe 3) envisage une extension du régime de taxation appliqué aux carburants à l'ensemble des produits énergétiques, c'est à dire les combustibles (gaz, charbon, ...) et l'électricité. La France, comme la majorité des Etats membres, souhaite l'adoption rapide d'une directive, comme le gouvernement l'a rappelé dans un memorandum adressé à l'ensemble des Etats membres (voir annexe 1).

L'harmonisation fiscale constitue également une nécessité dans le cadre de la construction du marché intérieur de l'énergie et de l'harmonisation des conditions de concurrence au sein de l'Union.

D'ores et déjà, plusieurs pays européens (cf annexe 2 : projets européens de taxation de l'énergie) ont annoncé ou mis en oeuvre en 1999 des programmes de taxation de l'énergie, en anticipant l'adoption d'un cadre communautaire harmonisé.

	Allemagne	Royaume-Uni	Italie
Energies concernées	Electricité, gaz, carburants, fiouls (le charbon n'est pas concerné).	Electricité, charbon, gaz (les carburants et fiouls ne sont pas concernés) utilisés par les entreprises.	Carburants, gaz charbon et fiouls.
Année de mise en oeuvre	1999 pour la première étape. deux étapes à suivre.	2001 après concertation.	De 1999 à 2005.
Principaux taux ou augmentations applicables	Electricité 7ct/kWh, carburants 20 ct/lit., gaz 1,1 ct/kWh, fioul 13,6 ct/kWh.	Electricité 6 ct/kWh, gaz et charbon 2 ct/kWh.	Gaz de 8,85 à 67,8 FF par m <sup>3</sup> selon les usages, charbon 142 FF/tonne, carburants de 13 à 53 ct/litre selon les types, fiouls de 4 ct à 2,5 FF par kg selon les usages et types.
Produit attendu	> 30 MdsF pour la première étape.	>15 MdsF	8,5 MdsF en 1999 et 40 MdsF au terme de la réforme.
Affectation des recettes	Baisse des cotisations sociales.	Baisse des cotisations sociales et aide aux énergies renouvelables.	Baisse des cotisations sociales.

Cet engagement fort de nos principaux partenaires commerciaux au sein de l'Europe (Allemagne, Royaume-Uni et Italie) permet la mise en oeuvre en France de l'extension du champ d'application de la TGAP aux consommations intermédiaires d'énergie des entreprises. Toutefois, il apparaît nécessaire au gouvernement de faire en sorte, comme s'y efforcent nos partenaires, que son projet puisse en temps utile s'intégrer sans heurt dans le cadre communautaire, une fois celui-ci adopté.

Cette taxation doit être définie de manière appropriée aux fins d'optimiser ses effets sur l'environnement et de ne pas créer d'effets distorsifs qui les entreprises intensives en énergie. C'est pour cette raison que le gouvernement s'engage dans une phase de concertation et propose **de fixer à 2001 la date d'entrée en vigueur de la taxe.**

## **B) Le rôle de la fiscalité environnementale.**

Ces réflexions sur l'utilisation de la fiscalité pour lutter contre l'effet de serre se situent dans le prolongement de réflexions internationales et de dispositions déjà adoptées dans la dernière loi de finances.

La défense de l'environnement et la promotion d'un développement durable ont acquis au cours des dernières années une reconnaissance internationale. Au niveau européen, de l'OCDE ou de l'ONU, l'idée d'une meilleure intégration de ces notions dans l'ensemble des politiques publiques est désormais acquise. Le protocole d'interdiction de fabrication et de vente de gaz présentant un risque pour la couche d'ozone (protocole de Montréal en 1987) ou la convention de Rio sur le changement climatique en 1992 sont des signes tangibles de cette évolution. Cette progression de notions nouvelles est favorisée par une meilleure connaissance scientifique des risques et menaces qui pèsent sur notre planète. Dès lors, la responsabilité qui est la nôtre vis-à-

vis des générations futures encourage la mise en oeuvre d'actions ambitieuses, tant vis-à-vis de la maîtrise des pollutions que de la préservation des ressources naturelles.

Aux côtés des politiques traditionnelles de réglementation ou de subventionnement budgétaire, les politiques fiscales incitatives sont apparues à ce gouvernement comme un moyen efficace au service du développement durable. Elles préservent en effet la liberté de décision des acteurs économiques et favorisent la prise en compte dans ces décisions des coûts et bénéfices induits pour l'économie et la société.

Au rang des mesures prises dans le domaine de la fiscalité environnementale dans la dernière loi de finances figurent la création de la Taxe Générale sur les Activités Polluantes, le rééquilibrage de la fiscalité du gazole et du supercarburant sans plomb mais également diverses mesures d'allègement (stabilité ou baisse de la fiscalité des carburants propres, taxe différentielle sur les véhicules propres, baisse de la TVA sur la collecte et le tri sélectifs des ordures ménagères...) poursuivant le même objectif d'incitation au respect et à la préservation de l'environnement.

La Taxe Générale sur les Activités Polluantes, créée en 1999, regroupe 5 anciennes taxes fiscales ou parafiscales affectées à l'Agence de l'Environnement et la Maîtrise de l'Energie (ADEME). Ces taxes frappent la mise en décharge de déchets ménagers, le stockage et l'élimination de déchets industriels spéciaux, la consommation d'huiles, la pollution industrielle de l'air et le bruit généré par le trafic aérien. La création de la TGAP avait pour objectif d'améliorer l'incitation à la protection de l'environnement (on parle d' "effet incitatif") et de conférer au système préexistant une plus grande souplesse par la rupture du lien entre les recettes et les dépenses afférentes à chacun des objectifs visés par l'ADEME.

Cette réforme permet ainsi de ne plus fonder le montant de taxe sur le seul niveau des recettes nécessaires aux organismes agissant dans le domaine de l'environnement et de ne plus alimenter la critique assimilant le paiement de taxes à l'ouverture d'un droit à des aides financières servies par les organismes en question.

Bien au contraire, la taxe devient ainsi un instrument incitatif au service de l'environnement et un outil de rééquilibrage des prélèvements obligatoires puisque les recettes générées peuvent autoriser la baisse d'autres impôts ou charges, comme la baisse du coût du travail.

Ceci ne signifie pas que les investissements de l'Etat et de ses établissements publics dans le domaine de l'environnement doivent décroître. Au contraire, l'amélioration des moyens consacrés à protéger notre environnement relève des priorités du gouvernement.

Ceci signifie en revanche qu'il n'existe pas de lien entre les recettes nouvelles issues de l'extension de la TGAP et des dépenses publiques qui font l'objet d'arbitrages dans un cadre budgétaire normalisé.

Comme il s'y est engagé, le gouvernement accentuera dans les prochaines lois de finances son effort de développement de la fiscalité environnementale. En particulier, s'agissant des taux applicables aux assiettes existantes de la TGAP et des nouvelles assiettes qui complèteraient le dispositif existant (hors énergie), il fera connaître dans le courant de l'été les propositions qui seront soumises au Parlement pour la prochaine loi de finances et qui permettront d'entamer la mise en oeuvre du programme d'allègement de cotisations.

Le produit de cette TGAP réajustée (hors énergie) sera intégralement affecté à l'allègement des cotisations sociales.

L'utilisation de la fiscalité dans ce cadre n'est pas une ambition que la France poursuit de manière isolée puisque nombre de pays en Europe (notamment les pays du Nord de l'Europe dans



lesquels la sensibilité environnementale est plus ancienne) ont déjà et souvent de longue date adopté une fiscalité environnementale dont les effets sont probants.

Certains économistes parlent alors de double dividende pour évoquer ses bénéfices indirects sur l'emploi. En effet, ces programmes encouragent des comportements vertueux (c'est le premier dividende) et permettent de réduire les prélèvements pesant sur le travail et donc de favoriser l'emploi (c'est le second dividende). L'incidence sur l'emploi d'une substitution de fiscalité indirecte à des cotisations sociales n'est forte qu'en ciblant les allègements de cotisations sur les bas salaires. Le gouvernement considère que cette approche constitue, en France comme dans les pays partenaires qui la mettent en oeuvre, une piste nouvelle au service de l'emploi. Il l'a exposé dans sa contribution sur le projet de directive communautaire restructurant le cadre de taxation des produits énergétiques (voir annexe 1).

### **C) Economie générale de la réforme des cotisations sociales employeur.**

Le gouvernement a fait de l'emploi sa première priorité, en soutenant la croissance, en relançant le processus de réduction du temps de travail, en favorisant l'émergence de nouvelles activités dans le domaine des hautes technologies comme dans celui des nouveaux services, en luttant contre les exclusions, et en modernisant les prélèvements fiscaux et sociaux pour les rendre plus favorables à l'emploi. La plupart de ces chantiers sont engagés et commencent à produire leurs fruits, la croissance est dynamique, les créations d'emploi n'ont jamais été aussi importantes depuis 30 ans et le chômage recule à rythme soutenu de façon quasi-continue depuis près de deux ans.

Le gouvernement a décidé les modalités de la réforme des cotisations patronales qu'il s'était engagé à conduire en 1999, avec un double objectif, abaisser le coût du travail au niveau des bas salaires, en complément de l'aide pérenne qui avait été décidée dans le cadre du passage à 35 heures, et rééquilibrer les prélèvements sociaux sur les entreprises.

Les analyses disponibles convergent en effet pour montrer que les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires ont un impact positif sur l'emploi. Les estimations les plus récentes qui ont été réalisées par l'INSEE, la DP et la DARES sont de l'ordre de 150 000 emplois créés entre fin 1995 et fin 1998, avec pour perspective le chiffre de 250 000 à la fin de l'année 2000. Pour autant et malgré ces résultats, le dispositif existant souffrait de deux défauts importants qui ont été mis en lumière par le rapport remis au Premier Ministre en juillet 1998 par Edmond MALINVAUD :

- le dispositif de la "ristourne bas salaires" n'était pas suffisamment pérenne pour que les entreprises, habituées à raisonner sur le long terme, tirent pleinement les conséquences des allègements consentis ;
- en ciblant les allègements sur une gamme de salaires assez restreinte, la "ristourne" induit une forte progressivité du coût du travail entre 1 et 1,3 fois le SMIC. Ainsi, une augmentation de 100 francs de salaire net au niveau du SMIC induit-elle une augmentation de salaire brut de 128 francs et une augmentation du coût du travail pour l'employeur de 260 francs. L'écart entre la hausse de salaire net et la hausse du coût du travail est en particulier dû à la décroissance rapide de l'allègement de charges. Pour un salarié rémunéré au-delà de 1,3 SMIC, la même augmentation de 100 francs de salaire net conduit à une augmentation du coût du travail plus faible, de 187 francs. Cette progressivité des prélèvements sur les bas salaires constitue potentiellement un frein aux augmentations de salaires et présente un risque de "trappe à bas salaires".

Partant de ce constat, le gouvernement s'est attaché à améliorer sensiblement le dispositif actuel,

dont le coût est de l'ordre de 40 MdsF, en poursuivant deux objectifs:

- donner le plein effet aux allègements en assurant leur pérennité, c'est à dire en leur assurant un financement durable ;
- réduire très sensiblement le risque de "trappe à bas salaires" et accroître la portée de la réforme.

Le nouveau dispositif entraînera une baisse des cotisations sociales patronales de sécurité sociale sur les salaires d'un montant inférieur à 1,8 fois le SMIC. Afin de favoriser au maximum les créations d'emploi, le bénéfice de cet allègement sera réservé aux entreprises ayant adopté les 35 heures. Il y aura donc une contrepartie à la réduction des cotisations employeur.

Pour les salaires inférieurs à 1,8 SMIC, cet abattement représentera, par rapport à la ristourne dégressive, un allègement supplémentaire de 25 milliards de francs lorsque toutes les entreprises seront passées à 35 heures, auquel s'ajoutera un montant estimé à 40 milliards de francs compte tenu de l'allègement structurel accompagnant la réduction du temps de travail qui sera financé par recyclage des rentrées fiscales et sociales et des économies d'indemnisation du chômage liées aux créations d'emplois. Au total, le montant des allègements supplémentaires représentera à terme de l'ordre de 65 milliards de francs en plus du coût de la ristourne dégressive actuellement en vigueur. Les allègements de cotisations patronales auront ainsi été multipliés par plus de deux fois et demie par rapport à la situation actuelle.

Par souci de simplicité pour les entreprises, les deux mécanismes d'exonération - aide pérenne aux 35 heures et allègements sur les bas et moyens salaires - seront intégrés dans un seul barème d'exonération, qui se substituera, pour les entreprises passées à 35 heures par accord, à la ristourne Juppé. Tout emploi inscrit dans ce cadre donnera ainsi droit à partir de l'an 2000, à un abattement de cotisations patronales compris entre 21 500 F par an au niveau du SMIC et 4 000 F à 1,8 SMIC et au-delà. Les entreprises qui ne sont pas éligibles au nouveau dispositif continueront de bénéficier de la ristourne dégressive bas salaires.

La pérennité du financement de ces nouveaux allègements de cotisations sociales sera assurée d'une part grâce au recyclage déjà mentionné, dont le principe figurera dans la seconde loi sur l'aménagement et la réduction du temps de travail, et d'autre part par l'affectation de deux prélèvements : une contribution sociale sur les bénéfices et la TGAP, y compris la partie correspondant à l'extension de son assiette. Dès lors, la mesure dans son ensemble s'analyse à la fois comme un transfert visant à alléger la fiscalité pesant sur le facteur de production "travail" et comme un élargissement du financement de la protection sociale. Comme pour la suppression progressive de la part salariale de la taxe professionnelle votée en loi de finances pour 1999, ce rééquilibrage de la fiscalité pesant sur les différents facteurs de production vise à enrichir la croissance en emplois.

La contribution assise sur l'impôt sur les sociétés sera acquittée par les entreprises réalisant plus de 50 MF de chiffre d'affaires. A ce choix, deux raisons :

- en ne mettant pas à contribution les petites et moyennes entreprises, le gouvernement, comme il l'avait fait avec la contribution temporaire sur l'IS votée en 1997 (*qui différait en cela de la contribution dite "Juppé" qui affecte toutes les entreprises*), souhaite maintenir intact le potentiel des PME qui sont souvent les éléments les plus dynamiques et les plus créateurs d'emploi de notre tissu économique ;
- en retenant la même assiette que la contribution temporaire sur l'IS votée en 1997, le gouvernement entend ne pas déstabiliser la fiscalité des entreprises. En effet, comme

prévu, cette contribution temporaire sera supprimée dès le 1er janvier 2000. La montée en charge progressive d'une contribution sur les bénéfices des sociétés affectée aux organismes sociaux, qui fera suite à la suppression au 1er janvier 2000 de la contribution fiscale temporaire votée en 1997, permet tout à la fois de maintenir un taux global d'imposition des bénéfices qui devrait demeurer inférieur à 40% (36,66% pour les petites entreprises) et de ne soumettre à contribution que les entreprises qui réalisent effectivement des bénéfices. Les entreprises confrontées à des difficultés conjoncturelles bénéficieront donc d'un allègement net de leurs prélèvements.

Cette contribution sera contrôlée et recouvrée comme l'impôt sur les sociétés par les administrations fiscales de l'Etat mais son produit sera intégralement affecté aux nouveaux allègements de cotisations sociales employeurs sur les bas salaires.

La seconde source de financement retenue pour le transfert, pour un montant identique de 12,5 MdsF à terme, est la fiscalité environnementale. Son produit sera lui aussi affecté en totalité aux nouveaux allègements de cotisations employeur.

L'objectif recherché est donc un partage équilibré entre ces deux sources de financement. **A terme, les prélèvements acquittés par les entreprises auront fait l'objet d'un redéploiement pour un montant de 25 MdsF. La réforme n'induit aucun prélèvement net supplémentaire sur les entreprises.**

Après le basculement des cotisations salariales sur la CSG en 1998, cette nouvelle répartition des cotisations patronales aboutit à un financement de la protection sociale favorable à l'emploi. Avec les baisses de prélèvements fiscaux, notamment par la suppression progressive de l'assiette salaire de la taxe professionnelle, les charges qui pèsent sur les entreprises et les emplois baisseront significativement au cours des prochaines années.

Au terme de cette introduction, la taxation de l'énergie apparaît s'inscrire au coeur de trois enjeux essentiels :

- elle répond à la nécessité de mener des actions ambitieuses permettant de tenir des engagements internationaux pris par la France et, au-delà, d'assurer le développement durable de notre pays ;
- elle s'inscrit dans la poursuite logique de l'effort de développement de la fiscalité écologique engagé en 1999 par le gouvernement ;
- elle contribue à assurer la pérennité d'allègements de charges sur les bas salaires et permet de conforter la volonté d'enrichir ainsi la croissance en emplois .

Cette initiative nationale vient en écho d'autres initiatives similaires prises par nos principaux partenaires européens.

Elle doit être préparée avec soin et le gouvernement souhaite, par le biais d'une concertation approfondie, associer l'ensemble des acteurs économiques concernés à la définition des modalités de sa mise en oeuvre.

## Energie et effet de serre : comment réussir cette étape décisive du programme ?

### A) Etat des lieux des consommations d'énergie en France et des taxes existantes.

#### a - Les consommations d'énergie.

Les données utilisées pour cet état des lieux sont issues de l'observatoire de l'énergie et de l'administration des douanes. Elles sont relatives aux années 1997 et 1998. Pour faciliter la compréhension de la structure des consommations d'énergie, il apparaît utile de dissocier ces consommations par type d'usage. Toutefois, cette segmentation, utile pour la suite, doit parfois faire intervenir des estimations qui ne peuvent prétendre à l'exactitude (exemple des carburants entre usages des ménages et des entreprises, des combustibles entre secteurs industriel et tertiaire public ou privé). Les données relatives aux combustibles et carburants sont converties en millions de tonnes d'équivalent pétrole (MTEP) et l'électricité est comptabilisée en Tera Watt heures (TWh). Les résultats sont consignés dans le tableau suivant :

Energie Usage	Carburants usuels routiers	Electricité	Combustibles solides (CMS)	Gaz	Fioul domestique	Fioul lourd	GPL (tous usages et combustibles assimilés)	autres
Ménages résidentiel		119	1.1	13	8.3	1	1.7	8.8 bois
Ménages transport	23.4						0.4	
Entreprises transport	17.3	8.2				2.3		4 à 5 kérosène
Tertiaire privé		82.8	0.2	3.8	2.4		0.2	
Administrations		8		1.9	1.3		0.1	
Industries		131	6.9	11.8	2.6	2.9	1.7	
Agriculture		2.6		0.2	2.1	0.1		
EDF et secteur énergie		30	7.8	1.6	0.05	4.9		3.5 résidus de raffinage
<b>TOTAL</b>	<b>40.7</b>	<b>382</b>	<b>16</b>	<b>32.3</b>	<b>16.8</b>	<b>11.2</b>	<b>4.1</b>	

Entre 1973 et 1997, les consommations d'énergie dans l'industrie rapportées à la production industrielle ont diminué de près de 28%. Rapportées à la consommation totale des ménages, les consommations d'énergie des secteurs résidentiel et tertiaire ont également diminué d'un facteur de 12%.

Au total, ces consommations d'énergie demeurent à l'origine de l'émission depuis 1990 de plus de 100 millions de tonnes de carbone par an dans l'atmosphère.

Comme toutes les énergies n'ont pas le même potentiel d'émission de carbone, la part des émissions de CO<sub>2</sub> de chacun des secteurs étudiés varie en conséquence. Le secteur des transports est le premier émetteur de CO<sub>2</sub> précédant dans l'ordre le secteur résidentiel et tertiaire puis l'industrie.

#### **b - Les taxes existantes**

Dans le domaine des transports, les principaux carburants sont déjà soumis à une taxation harmonisée au plan communautaire. La Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers (TIPP) rapporte en France environ 160 milliards de francs et constitue après la TVA, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les bénéfices des sociétés la quatrième ressource budgétaire de l'Etat. Le gouvernement s'est engagé en 1999 dans une politique pluriannuelle de rapprochement des taxes pesant sur le gazole et l'essence. La contribution des transports à l'effet de serre nécessite de rechercher des solutions pour lutter contre les émissions de gaz à effet de serre dans ce secteur, mais, compte tenu des caractéristiques des accises sur les carburants en France par rapport à celles de nos principaux partenaires européens et de l'intensité de la concurrence européenne dans ce secteur, ces solutions doivent être définies dans un cadre communautaire.

S'agissant des consommations résidentielles des ménages, elles sont actuellement taxées à un niveau globalement significatif. En particulier, par le biais des taxes locales perçues par la majorité des communes et départements sur les consommations d'électricité afférentes aux abonnements de faible puissance (inférieure à 36 kVA), les consommations d'énergie des ménages sont taxées à un taux pouvant atteindre 12% et pour un montant total de 8,1 MdsF en 1997, affecté aux collectivités locales. Si les consommations de gaz des ménages ne sont pas assujetties à une taxation particulière, les consommations de fioul domestique sont taxées en France à un niveau supérieur à celui en vigueur dans la plupart des pays européens (de fait, seuls l'Italie, le Danemark et la Suède ont des taux plus élevés).

Ces données comparatives sont cohérentes avec l'engagement pris par le gouvernement de ne pas alourdir la fiscalité pesant sur les ménages.

A l'inverse, les consommations d'énergie des entreprises sont souvent moins taxées en France que dans les autres pays européens.

Ainsi les taxes locales sur les consommations d'électricité n'affectent pas les usages industriels de cette énergie contrairement à ce qui est observé dans plusieurs pays européens où des taxes ont été mises en place (Italie, Danemark, Autriche, Finlande, Espagne, Pays-Bas et Allemagne notamment).

S'agissant du gaz naturel, les taxes en France (Taxe Intérieure sur les Consommations de Gaz Naturel, TICGN) ne s'appliquent qu'à partir de consommations annuelles supérieures à 5 TWh avec un seuil mensuel de 0,4 GWh. De fait, sur les 400 TWh de gaz naturel consommés en France en 1997, 126 ont été soumis à la taxe. Ces 126 TWh sont à 98% consommés par 2900 établissements industriels redevables de la TICGN. Au total, les consommations industrielles de gaz naturel sont majoritairement taxées (TICGN) mais à un taux inférieur de plus de 40% à la moyenne communautaire.

Enfin, s'agissant du fioul lourd et du charbon, dont les usages sont majoritairement industriels, les taxes prélevées sont en France soit inférieures à la moyenne communautaire (cas du fioul), soit inexistantes (cas du charbon).

**Ces considérations justifient, indépendamment de l'économie générale de la réforme, que la fiscalité écologique s'applique, s'agissant de l'énergie, aux seules consommations intermédiaires des entreprises.**

## **B) Quel mode de taxation, quelles assiettes, quels taux ?**

La première question est celle du **mode de taxation**, qui recouvre les notions de redevable, de fait générateur, de procédures d'établissement de l'impôt, de modalités de recouvrement et de contrôle.

Il est souvent dit que la taxe est une taxe sur les consommations d'énergie. Certes, il est naturel que ce soient les consommateurs d'énergie qui supportent directement l'effet de la taxe sur le prix. Toutefois, ceci ne doit pas signifier que ce même ensemble de consommateurs soit directement le redevable de la taxe. En effet, dans ce cas, les obligations des entreprises, les procédures de contrôle et de recouvrement seraient inutilement compliquées. Il existe au contraire dans la législation nationale et communautaire un mode de taxation qui paraît plus adapté et appelé "accises" (voir annexe 4). Ces accises sont déjà utilisées pour les carburants ou les tabacs par exemple. Dans ce mode de taxation, les redevables sont les producteurs nationaux et les importateurs. Le fait générateur est la mise à la consommation sur le marché national que ce soit après production nationale, importation ou acquisition intra-communautaire. Dans cette hypothèse, privilégiée par le gouvernement, le nombre de redevables (producteurs et importateurs d'énergie) serait considérablement réduit, les procédures sont déjà connues et les exportations ou les expéditions intra-communautaires d'énergie bénéficient d'une exonération. La taxe est directement répercutée sur le prix à la consommation. Ce mode de taxation se prête bien à la mise en oeuvre de politiques harmonisées au plan communautaire, il se prête tout aussi bien à une mise en place dans un seul Etat. C'est d'ailleurs ce même mode qui est retenu dans les projets des autres pays européens (voir annexe 2) et qui est proposé par la Commission dans son projet de directive (voir annexe 3).

Question 1 - Le régime des accises vous paraît-il adapté pour la taxation de l'énergie ?

***Question 2 - S'agissant de l'électricité et de l'utilisation du régime des accises, à quelle étape de la production ou de la distribution devrait se situer le fait générateur de l'impôt ?***

La définition de l'**assiette** fait apparaître deux questions :

- quelles sont les énergies qui seraient soumises à la taxe et celles qui au contraire en seraient exclues ?
- quels sont les usages de l'énergie qui seraient soumis à la taxe et ceux au contraire qui en seraient exclus ?

Une première réponse a déjà été apportée dans la partie précédente conduisant à l'exclusion du champ d'application des consommations d'énergie des ménages ainsi que des carburants routiers usuels.

S'agissant des autres formes et usages d'énergie, le gouvernement souhaite rappeler le fait que la somme des atténuations a pour conséquence directe, à recettes constantes, une augmentation corrélative des taux. Dès lors, il doit être apporté une grande attention à leur justification.

### **a - les types d'énergie.**

S'agissant des carburants utilisés pour les transports maritimes et aériens (les carburants routiers étant exclus), des exonérations sont actuellement pratiquées en vertu d'accords internationaux et de la directive communautaire sur les huiles minérales. La mise à

contribution de ces secteurs, qui participent aux émissions de CO<sub>2</sub>, poserait des problèmes de compétitivité pour les ports, aéroports et compagnies françaises dès lors qu'il ne serait pas possible d'assujettir les compagnies étrangères. A ce titre, la France et les Etats membres de l'Union européenne ont manifesté la volonté que la Commission expertise les possibilités d'une révision des conventions internationales qui permettrait à terme de mettre en place une taxation appropriée des carburants pour aéronefs. Dans l'intervalle, le gouvernement n'entend pas déstabiliser les conditions de la concurrence entre opérateurs aériens.

S'agissant des fiouls, du GPL de chauffage, du gaz naturel et du charbon, rien ne s'oppose, malgré l'hétérogénéité des fiscalités afférentes actuellement à ces différents produits, à ce qu'ils soient inclus dans le champ de la taxation.

L'importance de l'électricité dans les consommations finales d'énergie en France rend nécessaire son insertion dans le champ de la taxation afin d'obtenir des effets probants sur la maîtrise de l'énergie.

Par ailleurs, il est nécessaire de prendre en compte dès à présent les échéances ultérieures à celles retenues dans le protocole de Kyoto (l'après 2010) qui coïncideront avec les choix de renouvellement des capacités de production d'électricité, de manière à pouvoir prolonger au-delà de 2010 la politique de diversification des ressources énergétiques engagée par le gouvernement. Ce constat est renforcé par la part importante de la production d'électricité dans l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre observée en 1998.

Enfin, le programme du gouvernement s'inscrit dans une étape communautaire importante d'ouverture du marché de l'électricité. Il est ainsi observé dans les pays qui ont anticipé ces évolutions et ouvert leur marché intérieur de l'électricité que le prix de la fourniture de cette énergie pour les consommateurs industriels connaît une forte diminution. En Scandinavie par exemple, le prix de l'électricité facturé aux gros consommateurs a été divisé par trois sur le marché spot entre le 1er janvier 1997 et le 30 juin 1999. Ces perspectives ne sont certes pas transposables à l'identique dans l'ensemble des pays européens, notamment dès lors que le gouvernement est attaché à une baisse homogène des tarifs de l'électricité dans le respect des principes de service public. Toutefois, elles incitent à l'adoption de mesures favorisant la maîtrise des consommations en même temps qu'elles sont de nature à atténuer sensiblement l'impact de la taxation sur la compétitivité de l'industrie européenne.

***Question 3 - Quel traitement devrait selon vous être réservé à l'électricité produite à partir d'énergies renouvelables (éolienne, biomasse, solaire...)?***

**b - les usages de l'énergie.**

Pour que les consommations résidentielles des ménages soient exonérées, il faut pour l'électricité et le gaz de réseau que les distributeurs, notamment EDF et GDF, connaissent les utilisations de l'énergie faites par leurs abonnés ou que des seuils adéquats (en puissance d'abonnement comme pour les taxes locales sur l'électricité ou en consommation comme pour la TICGN) puissent être fixés permettant de faire la part des consommations domestiques et des consommations professionnelles. Ceci vise à ne pas introduire de distorsions de concurrence entre entreprises de tailles différentes. S'agissant des autres combustibles, la taxation selon le régime des accises devrait être adaptée à une exonération des consommations résidentielles sans alourdir la gestion.

***Question 4 - Comment peut-on distinguer l'énergie utilisée à des fins domestiques par les ménages et l'énergie utilisée à des fins professionnelles par les entreprises ?***

S'agissant de l'industrie, il convient de prendre des dispositions particulières permettant,

dans des conditions que la dernière partie du document précisera, de ne pas mettre en cause la compétitivité des filières et entreprises par nature intensives en énergie.

Parmi les entreprises industrielles, le cas du secteur de la production d'énergie doit faire l'objet d'une attention particulière. En effet, l'énergie consommée pour fabriquer de l'énergie peut, aux fins d'éviter une double taxation, bénéficier d'exonérations (c'est déjà le cas pour les raffineries au terme de la directive communautaire sur les huiles minérales et le nouveau projet de directive communautaire prévoit de telles possibilités d'exonérations). Il peut tout aussi bien être argué que, s'agissant de la production d'électricité par exemple, la taxation des combustibles utilisés dans les centrales thermiques permet de donner au producteur une incitation à optimiser le contenu en CO<sub>2</sub> de l'électricité produite. La directive communautaire en cours de discussion prévoit la possibilité de mettre en oeuvre une telle taxation facultative des combustibles utilisés pour la fabrication d'électricité.

Dans le memorandum adressé par la France à ses partenaires européens (voir annexe 1), le gouvernement a proposé que les taux de taxation applicables à l'électricité produite soient modulés en fonction des combustibles utilisés, pour maintenir une incitation à l'optimisation des capacités de production du point de vue de l'effet de serre. Dans cette perspective, un kWh produit dans une centrale nucléaire serait taxé, pour inciter à la maîtrise de la consommation d'énergie, mais avec un taux moindre qu'un kWh produit au moyen de charbon, qui induit une contribution plus grande à l'effet de serre. Dans ce cadre, les exportations d'électricité bénéficieraient d'une exonération en France et d'une taxation dans le pays de consommation. La France a demandé à la Commission de confirmer ces vues et d'étudier les modalités selon lesquelles les flux importés d'électricité pouvaient être traités en France au regard de cette règle de modulation. Il est en effet essentiel pour le gouvernement que la mise en place d'un tel régime ne pénalise pas les exportations ni ne favorise les importations.

L'étude par la Commission de ces propositions françaises n'est pas actuellement achevée.

Dans le même esprit, le régime de taxation à appliquer aux producteurs autonomes, qui produisent de l'électricité pour satisfaire leurs besoins propres, et aux producteurs indépendants, qui revendent leur production à EDF, devra être précisé. En première analyse, l'électricité produite et consommée en interne par une entreprise devrait être soumise au même régime fiscal que celle produite et distribuée par les autres producteurs pour assurer l'égalité de traitement entre entreprises.

Le cas particulier de la cogénération pourrait s'avérer plus complexe. La logique voudrait que la fraction du combustible correspondant à la production de chaleur ou d'énergie mécanique soit taxée et que la partie utilisée pour produire de l'électricité soit exonérée au bénéfice d'une taxation de l'électricité produite. Dans le cas où cette solution serait impraticable, une voie alternative devrait être recherchée permettant de ne pas créer de distorsion de concurrence.

***Question 5 - Quels sont à votre avis les cas où l'énergie utilisée pour la production d'énergie devrait sans conteste être exonérée ? Pourquoi ? Question 6 - La modulation peut-elle être mise en oeuvre pour chaque consommation instantanée ou est-il au contraire préférable de fixer les taux applicables en fonction du bilan de production d'électricité de chaque producteur au titre de l'année précédente ?***

***Question 7 - La modulation peut-elle être introduite pour toutes les livraisons d'électricité, y compris les importations ?***

***Question 8 - Quel traitement doit selon vous être réservé aux producteurs autonomes et***



*indépendants ?*

***Question 9 - Quel traitement devrait selon vous être réservé à la cogénération ? Faut-il exonérer une part des combustibles utilisés ou une part de l'électricité produite par cette voie ?***

S'agissant des consommations des organismes publics et des administrations, il apparaît peu de raisons de ne pas utiliser la taxation comme moyen d'inciter aux réductions d'émissions de gaz à effet de serre.

***Question 10 - Souscrivez-vous à l'idée que les utilisations d'énergie par les organismes publics et administrations devraient être taxées ?***

S'agissant des **taux** enfin, il convient de rappeler que les objectifs de Kyoto sont, pour les pays européens, particulièrement ambitieux. En effet, les émissions de gaz à effet de serre rapportées au PIB ou au nombre d'habitants sont en Europe en général inférieures à celles observées dans les autres pays développés et les objectifs de réduction sont toutefois plus ambitieux que par exemple aux Etats-Unis ou au Japon (qui se sont engagés sur la période couverte par le Protocole à des réductions respectives de 7% et 6% contre 8% pour l'Europe des 15). Il est donc nécessaire, dans la mesure où les actions plus traditionnelles de l'Etat et les développements technologiques ne suffisaient pas à réaliser les économies promises, de donner à la taxation de l'énergie une orientation permettant de lutter efficacement contre les émissions de gaz à effet de serre.

Cette incitation peut prendre deux formes :

- une incitation à la réduction des consommations d'énergie (qui devrait être observée dès lors que le prix de l'énergie est augmenté et que les consommateurs sont sensibles aux variations de prix) ;
- une incitation à la substitution d'énergies à fort contenu en carbone par des énergies à plus faible contenu en carbone (qui devrait être observée dès lors que les prix des différentes énergies sont suffisamment différenciés selon leur contenu en carbone pour inciter les consommateurs à modifier leurs approvisionnements).

La France soutient donc auprès de ses partenaires européens l'idée que les taux applicables aux différentes consommations d'énergie puissent contribuer à la fois à la réduction et à la substitution d'énergies.

Cette ambition devra toutefois être nuancée notamment au regard de la situation existante (les énergies les plus polluantes ne sont souvent pas taxées, par exemple le charbon alors que des énergies non polluantes le sont, par exemple l'hydroélectricité), des implications économiques de la reformulation des taxations et du fait que les taxes ne peuvent anticiper ni suivre finement les variations des prix hors taxes des différentes sources d'énergie (voir annexe 5 : taxes existantes relativement aux émissions de CO<sub>2</sub>).

***Question 11 - Comment évaluez-vous dans votre entreprise ou organisation les possibilités de réduction des consommations d'énergie ? de substitution entre énergies ? A quel horizon ?***

### **C) Comment atténuer la charge fiscale des entreprises intensives en énergie ?**

Dans le domaine de l'industrie, la concentration des consommations d'énergie sur un petit nombre de secteurs confrontés à la concurrence internationale, induit une difficulté particulière.

Cette difficulté est illustrée par le tableau suivant qui montre à partir des enquêtes du service d'études statistiques du Secrétariat d'Etat à l'Industrie (SESSI) les disparités fortes entre secteurs industriels :

Secteur industriel	Tonnes d'équivalent pétrole consommées par an et par MF de valeur ajoutée	Tonnes d'équivalent pétrole consommées par an et par salarié
Engrais et chimie minérale	385	188
Sidérurgie et première transf. de l'acier	363	151
Métaux non ferreux	300	107
Cycle de l'uranium	277	415
Papier-Carton	125	67
Carrières, ciment et mat. de construction	103	41
Verre	110	39
Chimie organique et pharmacie	55	35
Caoutchouc et transf. du plastique	35	11
Automobile, naval, aéronautique, ferroviaire	17	6
Textile, cuir, habillement	25	6
Fonderie, travail des métaux	29	6
Constr. électrique et électronique	12	5
Imprimerie, bois, meubles et divers	13	4
Mécanique	8	3
<b>Moyenne</b>	<b>48</b>	<b>17</b>

Ainsi, les huit premiers secteurs de cette liste totalisent 75% des consommations énergétiques de l'industrie alors qu'ils ne rassemblent que 20% des salariés de l'industrie (et représentent environ 28% de la valeur ajoutée de l'industrie).

A des degrés divers mais toujours significatifs, ces secteurs sont confrontés à une concurrence internationale qui dépasse le cadre de l'Union Européenne. Tout projet de taxation risque pour ces raisons de pénaliser ces industries s'il n'est pas accompagné de mesures d'atténuation pertinentes.

La définition de mécanismes pertinents d'atténuation de la charge fiscale supportée par ces secteurs doit pouvoir répondre à plusieurs contraintes :

**a - une contrainte constitutionnelle**

Le Conseil Constitutionnel veille au respect du principe d'égalité introduit par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen. Le respect de ce principe n'exclut pas que des mesures fiscales autorisent des traitements dérogatoires ou particuliers mais il doit être veillé dans ce

cas à ce que :

- les différences de traitement introduites par la loi soient liées à des différences de situation ;
- les différences de situation soient appréciées selon des critères objectifs et rationnels ;
- le traitement différencié introduit soit en rapport avec l'intérêt général et en rapport direct avec l'objet de la loi qui l'établit.

**b - une contrainte relative aux aides d'Etat et au droit de la concurrence**

Cette contrainte s'exerce au niveau de la Commission européenne et au niveau international dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il est généralement considéré que des exonérations fiscales peuvent constituer des aides d'Etat et à ce titre être examinées au regard du traité dont la Commission est la gardienne.

Dès lors, les mesures correspondantes doivent être autorisées par la Commission préalablement à leur mise en oeuvre. Cette autorisation est généralement valable pour une durée limitée et reconductible. Par exemple, l'Allemagne a notifié son projet d'écotaxe mis en oeuvre à partir de 1999 en prévoyant des taux de taxation réduits pour l'industrie et la Commission a considéré que ces taux réduits étaient compatibles avec les règles du Traité européen.

**c - une contrainte économique**

L'impact de la taxation sur les conditions de concurrence entre entreprises (au sein de l'Union ou vis-à-vis des pays tiers) doit évidemment être prise en compte. C'est en effet pour cette raison notamment que différentes hypothèses d'atténuations de charge fiscale doivent être étudiées.

L'impact de la taxation doit également être envisagé sous l'angle des concurrences entre matériaux susceptibles de créer des déplacements de consommation qui ne sont pas nécessairement ceux souhaités sur un plan écologique ou économique.

**d - une contrainte environnementale**

Il faut à la fois atténuer le coût de la taxation pour les entreprises intensives en énergie et maintenir un effet incitatif à l'économie d'énergie ou à la substitution d'énergies à moindre contenu en carbone afin d'atteindre l'objectif de maîtrise des émissions imposé à la France par ses engagements internationaux et de faire contribuer les entreprises à cet effort national.

**e - une contrainte pratique**

Quel que soit le système retenu, il doit pouvoir être mis en oeuvre de façon simple, en minimisant les obligations nouvelles des entreprises et en autorisant des coûts de gestion peu élevés pour l'administration.

***Question 12 - Comment évaluez-vous le poids de chacune de ces différentes contraintes dans votre organisation ou entreprise ? Pensez-vous que d'autres contraintes doivent être prises en considération ?***

Il apparaît à l'examen que deux catégories de mécanismes, éventuellement non exclusives, peuvent être privilégiées pour le maintien de la compétitivité des entreprises

intensives en énergie exposées à une forte concurrence internationale.

*1 - La première catégorie est celle des **exonérations** qui peut être envisagée selon deux directions.*

*a - exonérations de certaines énergies spécifiquement industrielles.*

Cette méthode a pour avantage principal d'être la plus simple à administrer dans le régime des accises. Elle ne pose a priori pas de difficultés sur le plan des aides d'Etat et devrait, sous réserve de ne pas créer de distorsions de concurrence entre différentes énergies, être conforme aux principes constitutionnels. Ainsi, en Allemagne, la loi de finances prévoit l'exonération du charbon en raison de sa nature spécifiquement industrielle. A titre d'hypothèse, une définition des énergies spécifiquement industrielles pourrait englober dans un périmètre maximal :

- les combustibles solides,
- le fioul lourd,
- le gaz naturel pour les consommations supérieures à un certain seuil qui pourrait par exemple être celui en vigueur pour la TICGN (voir II A),
- l'électricité haute tension (abonnements de puissance supérieure à 10 000 kVA par exemple) ou les consommations d'électricité supérieures à x MWh par mois ce qui s'apparente alors à une taxation plafonnée.

Cette solution présente d'importantes difficultés : elle est peu ciblée puisque par nature, elle englobe les consommations d'entreprises non intensives en énergie et même des consommations non industrielles. En outre, elle n'offre pas d'incitation à une maîtrise des consommations ni au choix d'énergies à moindre contenu en carbone.

*b - exonérations de certains usages de l'énergie spécifiquement industriels.*

Le projet de directive communautaire prévoit l'exonération des usages de l'énergie aux fins de production d'énergie (voir supra), en qualité de matière première (ou plus généralement pour les usages des produits énergétiques autres que comme combustible ou carburant), aux fins d'électrolyse, de réduction chimique et de transformation métallurgique. Cette liste pose deux difficultés : elle ne couvre pas tous les usages intensifs de l'énergie et n'est pas de définition suffisamment précise. Elle entraîne par conséquent des risques de distorsions de concurrence entre entreprises fabriquant des biens substituables (aluminium contre verre par exemple) et peut se prêter à de nombreux contentieux. Le groupe industrie de la Mission Interministérielle pour l'Effet de Serre (MIES) s'est attaché à rechercher une extension de cette liste en mettant l'accent sur les productions de biens intensives en énergie (fabrication de pâte à papier ou première fusion des métaux non-ferreux par exemple). Il reste difficile de définir une liste qui ne soit pas susceptible de créer de distorsions de concurrence et qui ne prête pas à contestation. Il est à noter que le gouvernement allemand, qui dans un premier temps avait envisagé

l'exonération de 27 branches industrielles, a dû retirer cette proposition de son projet à la fois pour satisfaire la contrainte des aides d'Etat et pour mettre un terme aux demandes nombreuses des secteurs non concernés par ces exonérations.

Sur le plan de la gestion, la méthode qui devrait alors être privilégiée est la procédure dite "des destinations particulières" qui permet l'approvisionnement à partir d'entrepôts sous douane en franchise de taxe. Cette méthode est déjà utilisée, par exemple pour le fioul employé pour la production d'alumine. Cette procédure ne pourrait être appliquée à un nombre d'établissements trop important.

Il peut arriver que dans un même établissement des usages exonérés et des usages taxés coexistent. Dans ce cas, plusieurs techniques, nécessitant toutes la tenue d'une comptabilité énergétique, seraient envisageables pour un traitement équitable des consommations correspondantes :

- obliger l'établissement à mettre en place des comptages ou des approvisionnements séparés pour les deux types d'usage. Cette technique peut dans certains cas s'avérer difficile à mettre en oeuvre sans investissements spécifiques.
- utiliser une clé de répartition réactualisée à la fin de chaque exercice, qui serait déterminée en fonction des consommations de l'exercice n-1 et s'appliquerait aux consommations de l'année n sous la forme d'un taux moyen pondéré d'accises.
- considérer que dès lors que les usages exonérés représentent une part majoritaire des consommations de l'établissement, l'ensemble des approvisionnements en énergie peut être réalisé en franchise de taxe.

***Question 13 - Pensez-vous que la liste d'usages définie par le projet de directive soit assez précise, assez étendue ?***

***Question 14 - Dans cette hypothèse d'exonération de certains usages spécifiquement industriels, quels seraient les usages que vous souhaiteriez voir compris dans la liste ?***

***Question 15 - Quelle solution privilégieriez-vous pour les établissements dans lesquels des usages exonérés et des usages taxés seraient recensés ?***

2 - La seconde catégorie est celle des **atténuations ou plafonnements de taxe**.

Il pourrait être envisagé dans ce cadre un mécanisme de plafonnement relatif à la valeur ajoutée, comme cela existe pour la taxe professionnelle, ou en fonction d'une autre grandeur économique ou comptable.

Dans le cas d'un plafonnement relatif à la valeur ajoutée, les entreprises qui auraient acquitté au titre de leurs consommations d'énergie une taxe supérieure à un certain montant (par exemple 5 MF) et à un certain pourcentage de leur valeur ajoutée (par exemple 1%) seraient invitées en fin d'exercice à remplir une déclaration spécifique au terme de laquelle la part de la taxe acquittée dépassant ces deux quantités leur serait remboursée ou créditée. La bonne gestion de ce

mécanisme implique qu'il ne devrait concerner qu'un nombre restreint d'entreprises (ce qui est d'ailleurs probable étant donnée la cible des entreprises intensives en énergie). Ce mécanisme ne devrait pas poser de difficultés sur le plan constitutionnel ni au titre des aides d'Etat.

Il est exclu qu'il puisse s'appliquer à des échelles inférieures au niveau de l'entreprise (établissement ou atelier par exemple). Toutefois, il peut soulever des difficultés au sein de groupes qui seraient tentés de filialiser leurs activités intensives en énergie aux seules fins de réduire la charge fiscale correspondante. Une solution devrait être trouvée permettant de limiter de telles occurrences.

Par ailleurs, ce mécanisme ne donne pas d'incitation à la maîtrise des consommations d'énergie. Pour y remédier, il pourrait être envisagé de ne pas rembourser la fraction de taxe qui excède le rapport taxe sur valeur ajoutée de l'année précédente.

***Question 16 - Pensez-vous que la valeur ajoutée doive être privilégiée pour le calcul du plafonnement ?***

***Question 17 - Dans l'hypothèse d'un plafonnement de taxe en fonction de la valeur ajoutée, quel serait selon vous le pourcentage de plafonnement à retenir et le montant de taxe minimal après plafonnement ?***

***Question 18 - Pensez-vous qu'il serait utile dans ce cas de prendre des mesures afin d'éviter au sein de groupes les montages juridiques visant à minimiser la taxe à payer sans rapport avec l'évolution des consommations d'énergie? Quel type de mesure serait dans ce cas le plus adapté ?***

***Question 19 - Quelles difficultés pourrait soulever un mécanisme permettant de taxer, même pour les entreprises plafonnées, les augmentations de consommation d'énergie d'une année sur l'autre ?***

***Question 20 - Entre une exonération ciblée sur des usages spécifiquement industriels et un plafonnement, lequel de ces deux mécanismes apparaît le plus adapté à l'activité de votre secteur ?***

En tout état de cause et eu égard au caractère prioritaire de la lutte contre l'effet de serre dans le cadre des engagements internationaux de la France, il est certain que, en contrepartie du bénéfice de mécanismes d'atténuation fiscale en faveur des entreprises intensives en énergie, d'autres voies doivent être recherchées pour que les entreprises considérées concourent pleinement à l'effort national de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Cette incitation doit notamment s'appliquer lorsque les émissions correspondantes sont soumises à un taux réduit ou a fortiori nul de taxation.

Cette incitation peut être préservée par la voie réglementaire dans les cas où elle ne contrevient pas à l'objectif d'efficacité économique que la taxation permet d'atteindre.

Une seconde voie serait une participation des entreprises concernées aux mécanismes de flexibilité tels que ceux définis par le protocole de Kyoto (notamment la définition d'objectifs de réduction d'émission et la possibilité de recourir aux mécanismes de marché pour échanger les permis d'émission correspondants à ces quotas). Les modalités relatives à l'attribution des quotas

doivent alors permettre de rétablir une incitation efficace à la lutte contre l'effet de serre.

***Question 21 - Partagez-vous l'analyse selon laquelle l'ensemble des consommations d'énergie par les entreprises et quel que soit leur traitement fiscal doit être sujet à une incitation dans le cadre de la lutte contre l'effet de serre ?***

***Question 22 - Dans quel cas la réglementation existante pourrait selon vous apporter les incitations souhaitées avec une efficacité économique satisfaisante ?***

***Question 23 - Dans l'hypothèse à terme du recours à des mécanismes de quotas et de permis négociables, comment pensez-vous que les quotas doivent être définis et les permis attribués ?***

## Modalités de la consultation et calendrier.

---

Le gouvernement entend privilégier une concertation approfondie avec les acteurs économiques. Pour cette raison, ce document de consultation est appelé à une large diffusion. Toutes les personnes n'ayant pas été rendues destinataires de ce document peuvent se le procurer en en faisant la demande auprès du secrétariat du bureau A de la Direction de la Législation Fiscale par courrier ou à l'adresse e.mail :

[livreblanc.energie@dgi-dlf.finances.gouv.fr](mailto:livreblanc.energie@dgi-dlf.finances.gouv.fr)

Outre ce site, le livre blanc et ses annexes sont également disponibles sur le site internet du ministère :

[www.environnement.gouv.fr](http://www.environnement.gouv.fr)

Les réponses devront être adressées à :

**Secrétariat du bureau A  
Direction de la Législation Fiscale  
Teledoc 574  
139, rue de Bercy  
75572 PARIS cedex 12**

ou par mail à l'adresse : [livreblanc.energie@dgi-dlf.finances.gouv.fr](mailto:livreblanc.energie@dgi-dlf.finances.gouv.fr)

Pour une bonne exploitation de ces réponses, il est impérativement demandé de :

- faire figurer votre nom ou raison sociale, secteur d'activité ;
- préciser les numéros des questions auxquelles se rapportent vos réponses ;
- rassembler au sein d'une rubrique "autres observations" les remarques et réactions qui ne seraient pas en relation directe avec les questions posées dans le document.
- respecter la date limite fixée pour cette première étape de consultation au

**31 octobre 1999.**

Les entreprises qui le souhaitent sont invitées à donner en annexe de leur réponse tous éléments utiles relatifs à leur masse salariale, la répartition de leurs effectifs par niveau de salaire et à leurs consommations d'énergie. Ces informations demeureront dans ce cas strictement confidentielles.

A l'issue de cette première étape, le gouvernement préparera une synthèse des réponses et un recueil exhaustif des réponses reçues sera tenu à disposition des personnes désirant le consulter.

Si vous souhaitez que votre réponse demeure confidentielle, il vous est demandé de le faire **figurer explicitement** sur votre contribution.

A l'issue de cette synthèse, le gouvernement entend faire connaître les orientations retenues pour le 15 février 2000 et poursuivre la concertation engagée sur cette base au cours du premier semestre 2000.



---

# **Annexe 1**

## **Contribution du Gouvernement français sur le projet de directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques**

### **Avril 1999**

---

#### **Synthèse de la position française**

Le Gouvernement français souhaite une accélération et un achèvement rapide des travaux communautaires visant à harmoniser les taux minimums d'accises sur les combustibles, les carburants et l'électricité. Un fonctionnement adapté du marché intérieur dans le domaine de l'énergie mais aussi la nécessité d'une relance vigoureuse des politiques de maîtrise de l'énergie et des émissions de gaz à effet de serre rendent indispensable l'aboutissement rapide de cette directive, au service de l'emploi et de l'environnement.

L'outil fiscal peut constituer un outil utile de réduction des émissions polluantes liées à l'utilisation des énergies et notamment des pollutions diffuses dans les cas où il peut être mis en oeuvre de façon simple, lisible pour tous les acteurs et peu onéreuse sur le plan de la gestion administrative. De plus, il peut être mis en place progressivement, ce qui autorise des adaptations sectorielles au moindre coût.

En matière de lutte contre le changement climatique, cet instrument permet de minimiser le coût de la réduction des émissions de CO<sub>2</sub> et de répartir équitablement l'effort entre acteurs et entre énergies en s'appuyant sur le principe " pollueur-payeur ".

Par ailleurs, la mise en place d'une telle fiscalité permet de soutenir les réformes fiscales en cours ou en projet, visant notamment à réduire les prélèvements pesant sur l'emploi. Ainsi, la programmation d'une action de plus grande ampleur dans le domaine de la fiscalité écologique constitue également un levier puissant de lutte contre le chômage.

Cette fiscalité écologique est nécessaire pour permettre une stimulation efficace des politiques de maîtrise de l'énergie et de développement des énergies renouvelables, permettant une évolution réelle des comportements des acteurs économiques ou du public, sans altérer les priorités données à la croissance durable et à la lutte contre le chômage.

Le Gouvernement français entend contribuer à l'avancement rapide des débats communautaires et participer activement aux réflexions qu'ils impliquent, dans le cadre des objectifs rappelés ci-dessus (harmonisation fiscale, maîtrise de l'énergie, lutte contre l'effet de serre), en suivant plusieurs principes :

- la fixation de taux minimums d'accises qui permettent, conformément aux principes communautaires, une internalisation progressive des coûts aujourd'hui laissés à la charge de la collectivité : conséquences pour la santé de certaines

pollutions atmosphériques, coûts d'infrastructures de bruit et d'insécurité des transports routiers, pollutions locales diverses et effet de serre, ... ;

- une harmonisation progressive des niveaux de fiscalités des produits énergétiques au sein de la communauté, afin de corriger les distorsions de concurrence engendrées, dans la plupart des secteurs, par la situation actuelle.

Le Gouvernement français accepte ainsi le principe que le prix de l'électricité, toutes origines confondues, inclue des taxes qui d'une façon ou d'une autre doivent être perçues en vertu du caractère plus ou moins polluant des combustibles utilisés au niveau de la production.

Le Gouvernement français souscrit également au principe d'un aménagement du régime fiscal introduit par le projet de directive afin de préserver la compétitivité des entreprises européennes fortement consommatrices d'énergie.

Le Gouvernement français souhaite par ailleurs un relèvement significatif et rapide des taux d'accises pour les carburants traditionnels et notamment le gazole. En effet, les analyses des experts, telles que les projections de l'OCDE, démontrent que le secteur des transports représente le principal facteur de croissance des émissions de CO<sub>2</sub> et que les progrès techniques réalisés à ce jour et à venir sur les véhicules ne suffiront pas à eux-seuls à maîtriser cette divergence.

A l'heure où se mettent en place ou se renforcent les règles communes régissant la libéralisation des marchés de l'énergie ou des transports, la pertinence d'une action programmée au plan communautaire devient de plus en plus évidente. A ce titre, le cadre communautaire ne devra laisser de place qu'à des dérogations éventuelles en nombre très restreints, dûment encadrées et périodiquement évaluées.

En outre, le respect par la France et l'Union européenne d'engagements internationaux, relatifs notamment à la limitation des émissions de gaz à effet de serre, implique que soit menée et réussie une telle réforme fiscale.

Le Gouvernement français propose que ces questions fassent l'objet d'un examen accéléré dans la perspective de réalisation de progrès substantiels et de rapprochement des positions des Etats membres à l'échéance du Conseil européen de Cologne.

---

### **1°) Propositions françaises relatives à la fiscalité des carburants**

Le Gouvernement français accueille favorablement les orientations générales proposées par la Commission, tout en soulignant la faiblesse des taux minimums prévus pour la taxation des carburants traditionnels, ne permettant pas les évolutions structurelles indispensables notamment dans le domaine du transport routier et, dans une moindre mesure, aérien.

Le Gouvernement français regrette également l'absence de dispositions permettant de favoriser, dans le cadre des règles régissant le fonctionnement du marché intérieur, l'emploi de carburants moins polluants.

#### ***a) Relever les taux minimums d'accises sur les carburants usuels***

Le Gouvernement français considère que la taxation dans le secteur des transports doit suivre une double orientation : la couverture des externalités globales (effet de

serre) et l'harmonisation des conditions fiscales du secteur du transport routier dans l'Union.

Le Gouvernement français propose donc un relèvement plus ample et plus rapide des taux minimums d'accises sur les carburants usuels, ce qui devrait permettre de limiter la concurrence fiscale, source d'inefficacités et handicap à l'internalisation des effets environnementaux locaux et au développement de stratégies alternatives pour le transport des marchandises.

Ainsi, un plancher nettement plus élevé sur le gasoil doit être recherché à travers un accord communautaire sur une internalisation des coûts externes totaux (locaux et globaux) des transports routiers. Le plancher d'accises devrait être fixé à un niveau qui permette de couvrir ces coûts dans les pays à faible densité démographique.

Enfin le relèvement devrait s'effectuer de façon plus marquée pour le gasoil, afin de réduire au niveau européen le différentiel entre essence et gasoil, qui n'est justifié en rien, ni au plan fiscal, ni au plan environnemental, ni au plan économique.

Le Gouvernement français souhaite par ailleurs que ces évolutions soient mise en oeuvre de façon progressive. La proposition de la Commission prévoit l'évolution décrite dans le tableau qui suit, les taux prévus pour l'année 2002 du projet de directive étant en dessous des taux effectivement pratiqués dans de nombreux Etats membres.

Taux (en Euros par 1000 litres)	Situation actuelle	Année 2002
Essence sans plomb	287	500
Gazole	245	393

Le Gouvernement français considère que les propositions de la Commission pourraient faire l'objet d'une mise en oeuvre plus rapide, en avançant le calendrier de réalisation.

***b) Conserver des taux modérés pour les carburants moins polluants***

La politique de nombreux Etats membres vise à favoriser le développement et l'emploi des carburants alternatifs (gaz de pétrole liquéfié, gaz naturel). Par ailleurs, les évolutions communautaires récentes relatives aux spécifications des carburants, dans le cadre des négociations Auto-oil, ont ouvert la voie à la mise sur le marché communautaire de variétés de produits (carburants, additifs) plus propres, adaptées à des environnements plus sensibles, comme les environnements urbains.

Le Gouvernement français souhaite qu'une modulation puisse être introduite dans les échelles de taux minimums d'accises, permettant notamment la prise en compte des émissions réelles de divers polluants simples à mesurer. Un tel traitement doit viser à promouvoir, dans leurs domaines préférentiels d'utilisation, certains carburants, dans la mesure où leur impact global sur l'environnement serait incontestablement favorable.

Ces derniers taux devront être fixés à un niveau plus bas que celui de la moyenne européenne et n'augmenter qu'en fonction de l'inflation.

### ***c) La taxation des carburants aériens***

Les carburants utilisés pour l'aviation sont exclus du champ d'application de la proposition de directive. Toutefois, les émissions de polluants, et notamment de gaz carbonique, liées à ce mode de transport devraient augmenter très fortement d'ici 2020, compte tenu des prévisions de croissance du trafic aérien. L'article 2 du Protocole de Kyoto du 11 décembre 1997, rappelle que des politiques et mesures coordonnées doivent être mises en oeuvre pour " limiter ou réduire les émissions de gaz à effet de serre non réglementées par le Protocole de Montréal provenant des combustibles de soute utilisés dans les transports aériens et maritimes ".

C'est pourquoi le Gouvernement français se prononce résolument pour l'étude et la mise en place rapide dans le cadre de l'Organisation de l'Aviation Civile Internationale (OACI) d'un système de taxation du carburant des aéronefs. La France rappelle que le Conseil a sollicité de la Commission des études sur ce sujet dont les conclusions devaient être communiquées à la fin de 1997.

## **2°) Fiscalité des combustibles et de l'électricité**

### ***a) Combustibles dans le secteur résidentiel, tertiaire et les industries faiblement consommatrices d'énergie***

Pour les secteurs résidentiels et tertiaire, la taxation ne soulève pas de difficulté particulière de compétitivité à l'économie européenne. L'instrument fiscal peut être, dans ces secteurs, un outil adapté de réduction des émissions polluantes.

Le Gouvernement français est favorable à la fixation de taux minimums d'accises pour les combustibles non encore soumis à un taux d'accises harmonisé au plan communautaire : gaz naturel, gaz de pétrole liquéfié et charbon. Ces taux devront refléter convenablement, par leur amplitude mais aussi leur hiérarchie, les externalités relatives à ces différents produits.

En particulier, il est nécessaire de fixer des minima qui, au bout d'une période de quatre ans, reflètent convenablement les émissions de gaz carbonique et autres rejets polluants des différentes énergies fossiles.

### ***b) Combustibles dans les industries fortement consommatrices d'énergie***

La fixation des minima de taxation à l'intérieur de l'Union doit tenir compte des risques de dégradation de la compétitivité des industries grandes consommatrices d'énergie vis à vis de leurs concurrentes des pays tiers.

Un mécanisme simple d'exonération des taxes doit donc être prévu, selon des critères fiables, objectifs et vérifiables, notamment pour certains combustibles spécifiquement industriels.

En tout état de cause, les exonérations doivent être conçues de telle sorte qu'elles préservent le signal économique incitatif donné aux acteurs économiques. Par exemple, un abattement à la base, tout en conservant un volume significatif de consommations soumises à taxation, combinerait préservation de la compétitivité et incitation à l'économie d'énergie.

Le Gouvernement français souhaite un examen approfondi des questions juridiques que soulèverait la mise en place de tels mécanismes (éventuelle assimilation à des aides d'Etat, conformité aux règles de l'O.M.C., litiges vis à vis du droit de la concurrence).

Il conviendra également d'utiliser les stipulations du protocole de Kyoto sur la lutte contre l'effet de serre, afin de définir au plan européen le cadre précis de mise en oeuvre et de suivi d'un régime de taxation différencié.

Le Gouvernement français est attaché à ce que ces dispositions nouvelles s'accompagnent de la mise en place de mécanismes spécifiques d'incitation à l'optimisation des consommations d'énergie dans les entreprises considérées

***c) Régime de taxation de l'électricité***

Le Gouvernement français est favorable à l'adoption d'un régime d'harmonisation de taxation de l'électricité qui tienne compte :

- du contexte général, où la lutte contre l'effet de serre reçoit une plus grande priorité qu'auparavant, notamment à la suite des engagements contractés par l'Union et les Etats membres à Kyoto, qui nécessitent de trouver un point d'application dans le secteur de la production électrique, puisque celui-ci est à l'origine de 31 % des émissions de CO<sub>2</sub> sur le territoire de l'Union ;
- du caractère très hétérogène, d'une part des dispositions fiscales applicables à l'électricité dans les différents Etats membres, d'autre part de la composition du parc de production d'électricité existant dans ces Etats.
- de la nécessité de maîtriser la consommation d'énergie et d'utiliser rationnellement l'énergie.

Le système le plus simple de taxation de l'électricité consisterait à appliquer directement la taxe aux combustibles consommés par les producteurs électriques. Ce serait aussi le système le plus cohérent avec l'objectif de lutte contre l'effet de serre. Toutefois, la France peut envisager la mise en place d'une fiscalité de l'électricité produite (taxation de l'extrant), pourvu que le niveau minimum de taxation soit modulé en fonction du caractère plus ou moins marqué des pollutions atmosphériques émises au niveau de la production, selon le combustible utilisé.

Le Gouvernement français est ainsi prêt à accepter un dispositif qui permette d'assurer que l'électricité fasse l'objet d'une taxation quel que soit le mode de production utilisé, assortie d'une modulation, faisant l'objet d'un accord communautaire, en fonction du contenu en carbone des combustibles utilisés par le producteur.

En ce qui concerne les flux internationaux, Le Gouvernement français propose :

- soit que les taxes soient incorporés au prix de l'électricité et ne fassent l'objet d'aucun remboursement à l'exportation (de même, les importations en provenance d'Etats membres de l'Union ne seraient alors pas soumises à taxation) ; ce serait la solution la plus simple et la plus cohérente avec la création d'un marché unique de l'électricité ;
- soit que la taxation de l'électricité en fonction des combustibles utilisés donne lieu à un remboursement à l'exportation, sur la base d'une moyenne pondérée des combustibles utilisés par le producteur qui exporte, et que les importations soient taxées sur la base des taux du pays importateur appliqués au panier de combustibles utilisés par le producteur.

Le Gouvernement français est favorable à ce qu'un examen détaillé de ces deux options dans un souci d'efficacité et en conformité avec les règles générales applicables aux accises puisse être mené avec la Commission et l'ensemble de ses partenaires.

### **Conclusion**

La mise en place d'une réforme de grande ampleur sur la fiscalité des produits énergétiques constitue l'un des outils essentiels des politiques en cours au niveau de l'Union et des Etats membres, au service de l'emploi, de l'environnement, du marché intérieur. Elle permet également de soutenir les réformes fiscales en cours ou en projet visant à réduire les prélèvements pesant sur l'emploi. A cet égard, Le Gouvernement français soutient l'orientation proposée par la Commission à l'article 1er du projet de directive et souhaite que les modalités d'application d'un tel principe fassent également l'objet d'échanges dans les instances adaptées.

## Annexe 2

# Projets européens de taxation de l'énergie

---

### 1-Les projets annoncés en 1999

#### *Le projet allemand*

Le projet allemand consiste en la création (ou l'augmentation lorsqu'elle existaient) de taxes sur l'ensemble des consommations d'énergie. Le charbon n'est cependant pas concerné par cette loi et demeure exonéré. Les taux de base applicables sont de 20 DM par MWh pour l'électricité (équivalent de 6,7 centimes par kWh), 6 DM par hectolitre de carburant (20 centimes par litre environ), 3.2 DM par MWh de gaz naturel (1.1 centime par kWh), 4 DM par hectolitre de fuel (13.6 centimes par litre).

Le produit de cette taxation nouvelle, estimé dans un premier temps à **11,3 milliards de DM pour 1999** doit être utilisé aux fins de financer une baisse des charges sociales pesant sur le travail (baisse de 0.8 points de 42.3 à 41.5% du PIB).

A l'origine, le projet prévoyait l'application de taux réduits à l'ensemble de l'industrie manufacturière (les taux applicables sont les précédents divisés par 5) et l'exonération complète de 27 branches industrielles intensives en énergie pour lesquelles l'énergie représente plus de 6.4% des coûts de production (dans une classification fine des activités).

Ces modalités d'atténuation ont été modifiées au cours des débats. En particulier les exonérations sectorielles ont disparu.

Il en ressort, outre l'application des taux réduits, l'ouverture de droits à réduction, remise ou remboursement de taxe pour les entreprises pour lesquelles les taxes sur l'énergie excèdent de plus de 20% l'économie induite par la baisse des charges sociales. Les modalités de calcul et les conditions pratiques de ces remboursements doivent être précisées par décret.

Cette réforme, mise en place à compter du 1er avril 1999, doit être la première étape d'un programme qui en comporterait trois.

#### *Le projet anglais*

Le gouvernement britannique a rendu public un projet de taxation de l'énergie qui devrait s'appliquer à compter d'avril **2001**, après une phase de concertation avec les entreprises.

Ce projet ne s'applique qu'aux consommations d'énergie de l'agriculture, de l'industrie et des secteurs tertiaires et publics. Les consommations des ménages et le secteur des transports sont donc exclus du champ de la nouvelle taxation. Le projet de directive européenne pourrait, sur la base des propositions de la présidence allemande du premier semestre 1999, autoriser de telles modalités.

L'objectif est de parvenir à un produit de 1.7 milliard de £ (**15 milliards de francs**) permettant de financer une baisse des charges sociales pesant sur le travail. (baisse de 0.5 points) et l'aide aux programmes d'économie d'énergie et de développement

d'énergies renouvelables.

Le gouvernement prévoit, selon des modalités à définir, la possibilité de soumettre les industries intensives en énergie à des taux réduits en contrepartie d'engagements d'amélioration de leur efficacité énergétique agréés par l'administration.

A titre illustratif, le gouvernement prévoit, pour atteindre le produit escompté, des taux de l'ordre de 2 centimes par kWh de gaz et de charbon, 6 centimes par kWh d'électricité (dans l'hypothèse où les industries intensives en énergie se verraient appliquer des taux réduits de moitié).

### ***Le projet italien***

Le gouvernement s'est engagé dès 1999 sur un programme d'augmentation des accises sur les carburants, le GPL combustible, le gaz à usage industriel et domestique et sur les fiouls lourd et domestique.

Les hausses programmées sur 6 ans atteignent 12,5% pour le super sans plomb, 21,5% pour le gazole, 3 à 5% pour le gaz à usage domestique, 41% pour le fioul domestique. S'agissant des consommations de l'industrie, en gaz et en fioul, les hausses programmées sur 6 ans sont de **100 à 200%**.

Le produit budgétaire qui en est attendu est estimé à 8,5 MdsF en 1999 et 40 MdsF au terme de la période de 6 ans.

Le produit net de cette réforme (après remboursements au secteur des transports routiers) sera utilisé à la baisse des charges pesant sur le travail.

**Dans ces trois projets, l'objectif de réduction des émissions à effet de serre est mis en avant et le produit de l'écotaxe est utilisé pour réduire le coût du travail, selon la théorie du double dividende.**

## **2- Autres données européennes**

Les Pays-Bas ont mis en place depuis 1996 une fiscalité spécifique sur le gaz et l'électricité dont le produit est de 3,9 MdsF affecté à la baisse des charges sociales.

Dans les pays qui n'ont pas mis en place d'écotaxe spécifique, les gouvernements se préparent à la mise en oeuvre d'accises nouvelles dès l'adoption du projet de directive (exemple des débats parlementaires en Autriche à l'occasion du dernier budget).



## **Annexe 3**

### **Projet de directive communautaire**

---

**Proposition de directive du Conseil  
restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques  
(97/C 139/07)  
(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)  
COM(97) 30 final - 97/0111(CNS)  
(Présentée par la Commission le 17 mars 1997)**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 99,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que le champ d'application des directives 92/81/CEE <sup>(1)</sup> et 92/82/CEE <sup>(2)</sup>, concernant respectivement l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales et le rapprochement des taux d'accises sur les huiles minérales, est limité aux huiles minérales;

considérant que l'absence de dispositions communautaires soumettant à une taxation minimale les produits énergétiques autres que les huiles est préjudiciable au bon fonctionnement du marché intérieur;

considérant que, conformément à l'article 130 R du traité, les exigences en matière de protection de l'environnement doivent être intégrées dans la définition et la mise en oeuvre des autres politiques de la Communauté;

considérant que l'Union européenne s'est fixé comme objectif, lors du Conseil énergie/environnement d'octobre 1990, de stabiliser ses émissions de CO<sub>2</sub> en l'an 2000 au niveau de 1990;

considérant que, en tant que partie à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, l'Union européenne s'est engagée à mettre en oeuvre les mesures nécessaires pour stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui préserve le système climatique de toute perturbation dangereuse;

considérant que la taxation des produits énergétiques est l'un des instruments disponibles pour atteindre ces objectifs;

considérant que, conformément aux orientations fixées dans le livre blanc de la Commission sur la croissance, la compétitivité et l'emploi, il convient d'éviter que l'introduction d'un nouveau système ne se traduise par une augmentation de la charge fiscale dans son ensemble dans les États membres;

considérant que la mise en oeuvre du principe de neutralité fiscale contribuera à la restructuration et à la modernisation des systèmes fiscaux en favorisant les comportements allant dans le sens d'une plus grande protection de l'environnement et en encourageant une utilisation accrue du facteur travail;

considérant que le choix des modalités de mise en oeuvre de la neutralité fiscale relève de la compétence de chacun des États membres;

considérant que les prix relatifs des produits énergétiques sont des paramètres clés des politiques communautaires de l'énergie et des transports;

considérant que la fiscalité détermine en partie le prix des produits énergétiques;

considérant que le bon fonctionnement du marché intérieur et la réalisation des objectifs des autres politiques communautaires nécessitent que des niveaux minimaux de taxation soient fixés au niveau communautaire pour tous les produits énergétiques, y compris l'électricité;

considérant qu'il convient néanmoins de laisser aux États membres la flexibilité nécessaire pour la définition et la mise en oeuvre de politiques adaptées aux contextes nationaux;

considérant que les États membres souhaitent introduire ou maintenir différents types de taxes sur les produits énergétiques;

considérant qu'il y a lieu, dans ce but, de permettre aux États membres de respecter les niveaux minimaux communautaires de taxation par le cumul des taxes de leur choix (à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée);

considérant que la possibilité de différencier, pour un même produit, dans le respect des minima communautaires et des règles du marché intérieur et de la concurrence, le niveau national de taxation répond également à cet objectif;

considérant que des niveaux minimaux communautaires de taxation, différents selon l'usage des produits énergétiques, doivent être fixés;

considérant que les produits énergétiques utilisés comme carburant à certaines fins industrielles et commerciales et ceux utilisés

comme combustibles sont normalement taxés à des niveaux inférieurs à ceux applicables aux produits énergétiques utilisés comme carburant;

considérant que d'importants écarts entre les niveaux nationaux de taxation appliqués par les États membres sont préjudiciables au bon fonctionnement du marché intérieur;

considérant que la fixation, à des niveaux appropriés, des minima communautaires peut permettre de diminuer les écarts actuels;

considérant que les niveaux minimaux de taxation doivent refléter la position compétitive des différents produits énergétiques;

considérant qu'il convient à cette fin de calculer autant que possible ces minima en fonction de la valeur énergétique des produits;

considérant cependant que cette méthode n'a pas lieu d'être appliquée aux carburants et qu'elle ne peut être appliquée, pour les autres usages, sans une période de transition;

considérant que les niveaux minimaux de taxation applicables aux produits énergétiques autres que les huiles minérales doivent être augmentés progressivement;

considérant qu'il est nécessaire, afin d'éviter une dévalorisation des minima communautaires, de fixer un calendrier d'augmentations biennales de ces minima et de prévoir, au plus tard le 1er janvier 2001, la détermination par le Conseil de nouveaux minima communautaires pour une autre période;

considérant qu'il est nécessaire de prévoir certaines exonérations obligatoires au niveau communautaire;

considérant qu'il y a lieu de permettre aux États membres d'appliquer, s'ils le souhaitent, certaines autres exonérations ou des niveaux réduits de taxation inférieurs aux minima communautaires à l'intérieur de leur territoire, lorsque cela ne nuit pas au bon fonctionnement du marché intérieur et n'entraîne pas de distorsions de concurrence;

considérant que ces exonérations ou niveaux réduits de taxation faciliteraient grandement l'introduction d'instruments de tarification du transport plus efficaces;

considérant notamment que, afin de promouvoir l'utilisation de sources d'énergie alternatives, les énergies renouvelables doivent pouvoir bénéficier d'un traitement privilégié;

considérant qu'il est nécessaire de prévoir une procédure autorisant l'introduction par les États membres, pour une période déterminée, d'autres exonérations ou d'autres niveaux réduits de taxation;

considérant qu'il est nécessaire d'instaurer une procédure d'examen régulière de ces exonérations ou de ces réductions;

considérant qu'il y a lieu d'autoriser les États membres à appliquer des remboursements de taxe aux entreprises supportant des dépenses d'investissement destinées à améliorer l'efficacité énergétique et à celles dont les coûts énergétiques représentent une part importante de la valeur des ventes;

considérant qu'il y a lieu de prévoir, pour information, la communication par les États membres à la Commission de certaines mesures nationales;

considérant que cette communication ne libère pas les États membres de l'obligation de notification de certaines mesures nationales prévue à l'article 93 paragraphe 3 du traité;

considérant que le champ d'application de la directive 92/12/CEE<sup>(3)</sup> relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise doit être étendu à tous les produits et à toutes les taxes indirectes couverts par la présente directive;

## **A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE :**

### ***I. Champ d'application***

#### *Article premier*

1. Les États membres taxent les produits énergétiques conformément à la présente directive.

2. Lors de la mise en oeuvre de la présente directive, les États membres s'efforcent d'éviter toute augmentation de leur charge fiscale globale. Afin d'atteindre cet objectif, les États membres s'efforcent, en particulier, de diminuer en même temps les prélèvements obligatoires sur le travail.

#### *Article 2*

1. Aux fins de la présente directive, on entend par "produits énergétiques" les produits énumérés ci-après:

- a) les produits relevant des codes NC1507 à 1518 ;
- b) les produits relevant du code NC2207;
- c) les produits relevant des codes NC2701 à 2715 ;
- d) les produits relevant des codes NC2901 et 2902 ;
- e) les produits relevant du code NC2905 ;
- f) les produits relevant du code NC3403 ;
- g) les produits relevant du code NC3811 ;
- h) les produits relevant du code NC3817 ;
- i) les produits relevant des codes NC4401 et 4402.

2. La présente directive est également applicable:

- a) à l'électricité relevant du code NC 2716 ;
- b) à la chaleur générée lors de la production d'électricité.

3. Outre les produits imposables visés au paragraphe 1, tout produit destiné à être utilisé, mis en vente ou utilisé comme carburant ou combustible ou comme additif ou en vue d'accroître le volume final de ces carburants ou de ces combustibles est taxé, selon le cas, comme carburant ou comme combustible.

4. Les codes de la nomenclature combinée visés aux dispositions de la présente directive sont ceux figurant dans la version de la nomenclature combinée en vigueur au 1er octobre 1996.

#### *Article 3*

Dans la directive 92/12/CEE, les termes "huiles minérales" et "droits d'accises" (dans la mesure où ils se rapportent à des huiles minérales) couvrent tous les produits énergétiques et tous les impôts indirects nationaux visés respectivement à l'article 2 et à l'article 4 paragraphe 3 de la présente directive.

## ***II. Niveaux de taxation***

#### *Article 4*

1. Les niveaux de taxation que les États membres appliquent aux produits énergétiques visés à l'article 2 ne peuvent être inférieurs aux niveaux minimaux prévus par la présente directive.

2. Les produits énergétiques imposables autres que ceux pour lesquels un niveau minimal de taxation est prévu dans la présente directive sont taxés, selon leur utilisation, à un niveau qui n'est pas inférieur au niveau minimal applicable au combustible ou au carburant équivalent.

3. Aux fins de la présente directive, on entend par "niveau de taxation" le

montant total d'impôts indirects (à l'exception de la taxe sur la valeur ajoutée) perçu, calculé directement ou indirectement sur la quantité de produit consommée.

#### *Article 5*

1. Les États membres peuvent appliquer des taux de taxation différenciés selon l'utilisation ou la qualité d'un produit, à condition que ces taux respectent les niveaux minimaux de taxation prévus par la présente directive et soient conformes au droit communautaire.

2. Lorsque, pour des raisons liées à la protection de l'environnement et/ou à la santé, des normes différentes sont établies au niveau communautaire pour des produits visés dans la présente directive, les États membres qui souhaitent appliquer des taux différenciés à un produit en fonction de sa qualité incorporent les critères établis au niveau communautaire.

#### *Article 6*

À partir du 1er janvier 1998, les niveaux minimaux de taxation applicables aux carburants sont fixés comme suit :

- pour l'essence: 417 écus par 1 000 litres à une température de 15 °C. En outre, les États membres appliquent à l'essence au plomb un taux de taxation supérieur à celui appliqué à l'essence sans plomb,
- pour le gazole: 310 écus par 1 000 litres à une température de 15 °C,
- pour le pétrole lampant: 310 écus par 1 000 litres à une température de 15 °C,
- pour le gaz de pétrole liquéfié: 141 écus par 1 000 kilogrammes,
- pour le gaz naturel: 2,9 écus par gigajoule.

#### *Article 7*

1. Sans préjudice de l'article 6, les niveaux minimaux de taxation applicables aux produits suivants, utilisés comme carburant aux fins visées au paragraphe 2, sont fixés comme suit :

- pour le gazole: 32 écus par 1 000 litres à une température de 15 °C,
- pour le pétrole lampant: 30 écus par 1 000 litres à une température de 15 °C,
- pour le gaz de pétrole liquéfié: 41 écus par 1 000 kilogrammes,
- pour le gaz naturel: 0,3 écu par gigajoule.

2. Le présent article est applicable aux utilisations industrielles et commerciales suivantes:

- a) les travaux agricoles et horticoles, la pisciculture et la sylviculture;
- b) les moteurs fixes;
- c) le matériel et les machines utilisés dans la construction, le génie civil et les travaux publics;

- d) les véhicules destinés à une utilisation hors route ou qui n'ont pas reçu d'autorisation pour être principalement utilisés sur la voie publique;
- e) le transport de personnes et les flottes captives qui fournissent des services aux collectivités publiques. Les États membres peuvent toutefois limiter le champ d'application du niveau réduit de taxation au transport de personnes sur les réseaux locaux.

Dans le cas de l'utilisation visée au point e), le présent article n'est applicable qu'au gaz de pétrole liquéfié et au gaz naturel.

#### *Article 8*

À partir du 1er janvier 1998, les niveaux minimaux de taxation applicables aux combustibles sont fixés comme suit:

- pour le gazole: 21 écus par 1 000 litres à une température de 15 °C,
- pour le fuel lourd relevant du code NC 2710 00 74: 18 écus par 1 000 kilogrammes,
- pour le fuel lourd relevant du code NC 2710: 22 écus par 1 000 kilogrammes,
- pour le pétrole lampant: 7 écus par 1 000 litres à une température de 15 °C,
- pour le gaz de pétrole liquéfié: 10 écus par 1 000 kilogrammes,
- pour le gaz naturel: 0,2 écu par gigajoule,
- pour les produits énergétiques solides: 0,2 écu par gigajoule.

#### *Article 9*

À partir du 1er janvier 1998, le niveau minimal de taxation de l'électricité et de la chaleur générée lors de la production d'électricité est fixé à 1 écu par mégawatt heure.

#### *Article 10*

1. Le 1er janvier 2000, les niveaux minimaux de taxation fixés dans la présente directive sont portés aux montants indiqués en annexe.

2. Le 1er janvier 2001 au plus tard, le Conseil, statuant à l'unanimité après consultation du Parlement européen, fixe, sur la base d'un rapport et d'une proposition de la Commission, les niveaux minimaux de taxation pour une nouvelle période commençant le 1er janvier 2002 et adopte toute mesure utile pour améliorer le fonctionnement du régime de taxation des produits énergétiques. Jusqu'au moment où le Conseil adoptera de nouveaux niveaux de taxation sur la base du rapport et de la proposition de la Commission, les États membres considèrent les montants visés en annexe comme des niveaux objectifs de taxation à partir de 2002.

Le rapport établi par la Commission et son examen par le Conseil prennent en considération le bon fonctionnement du marché intérieur, la valeur réelle des niveaux de taxation, la réalisation des objectifs de protection de

l'environnement et les autres objectifs du traité. Il comprend également une analyse des mesures prises par les États membres pour atteindre la neutralité fiscale dans la mise en oeuvre de la présente directive, et la proposition de la Commission tient bien compte de cet élément.

#### *Article 11*

Les États membres peuvent exprimer leurs niveaux nationaux de taxation dans des unités autres que celles prévues aux articles 6 à 9, à condition que les niveaux de taxation correspondants, après conversion dans ces unités, ne soient pas inférieurs aux niveaux minimaux prévus par la présente directive.

#### *Article 12*

1. La valeur de l'écu dans les différentes monnaies nationales qui devra être appliquée à la valeur des niveaux de taxation est fixée une fois par an. Les taux à appliquer sont ceux qui sont établis le premier jour ouvrable du mois d'octobre et publiés au Journal officiel des Communautés européennes; ils sont applicables à partir du 1er janvier de l'année civile suivante.

2. Les États membres ont la faculté de maintenir les montants de taxation en vigueur lors de l'adaptation annuelle prévue au paragraphe 1, si la conversion des montants du niveau de taxation exprimés en écus aboutissait à une augmentation du niveau de taxation exprimé en monnaie nationale de moins de 5 % ou de moins de 5 écus, la somme la plus faible étant retenue.

### **III. Exonérations et remboursements de taxe**

#### *Article 13*

1. Outre les dispositions générales de la directive 92/12/CEE concernant les utilisations exonérées de produits imposables et sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres exonèrent les produits suivants de la taxation, selon les conditions qu'ils fixent en vue d'assurer l'application correcte et claire de ces exonérations et d'empêcher la fraude, l'évasion ou les abus:

- a) les produits énergétiques utilisés autrement que comme carburant ou combustible, aux fins de la présente directive, les combustibles n'englobent pas les produits énergétiques utilisés principalement pour la réduction chimique, et dans des procédés métallurgiques et d'électrolyse. Les États membres exonèrent également l'électricité utilisée principalement pour la réduction chimique, et dans des procédés métallurgiques et d'électrolyse;
- b) les produits énergétiques utilisés pour produire de l'électricité et la chaleur générée lors de cette production. Toutefois, les États membres peuvent taxer ces produits pour des raisons ayant trait à la protection de l'environnement et sans avoir à respecter les niveaux minimaux de taxation prévus par la présente directive. Dans ce cas, la taxation de ces produits n'entrera pas en ligne de compte dans le niveau minimal de taxation de l'électricité visé à l'article 9;
- c) les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant pour la navigation aérienne autre que l'aviation de tourisme

privée, aussi longtemps que ces produits sont obligatoirement exonérés en vertu d'engagements internationaux.

Aux fins de la présente directive, on entend par "aviation de tourisme privée" l'utilisation d'un aéronef par son propriétaire ou la personne physique ou morale qui peut l'utiliser à la suite d'une location ou à un autre titre, à des fins autres que commerciales et en particulier autres que le transport de personnes ou de marchandises ou la prestation de services à titre onéreux ou pour les besoins des autorités publiques.

Les États membres peuvent limiter la portée de cette exonération aux fournitures de carburateur (code NC 2710 00 51 ;

d) les produits énergétiques fournis en vue d'une utilisation comme carburant pour la navigation dans des eaux communautaires (y compris la pêche), autre qu'à bord de bateaux de plaisance privés.

Aux fins de la présente directive, on entend par "bateaux de plaisance privés" tout bateau utilisé par son propriétaire ou par la personne physique ou morale qui peut l'utiliser à la suite d'une location ou à un autre titre, à des fins autres que commerciales et en particulier autres que le transport de passagers ou de marchandises ou la prestation de services à titre onéreux ou pour les besoins des autorités publiques.

2. Les États membres peuvent limiter le champ d'application des exonérations visées au paragraphe 1 points c) et d) au transport international et intracommunautaire de personnes. En outre, lorsqu'un État membre conclut avec un autre État membre un accord bilatéral, il peut suspendre les exonérations prévues au paragraphe 1 points c) et d). Dans ces cas, les États membres peuvent appliquer un niveau de taxation inférieur au niveau minimal fixé par la présente directive.

#### *Article 14*

1. Sans préjudice d'autres dispositions communautaires, les États membres peuvent appliquer des exonérations ou des réductions totales ou partielles du niveau de taxation:

a) aux produits énergétiques utilisés sous contrôle fiscal dans le cadre de projets pilotes visant au développement technologique de produits moins polluants ou en ce qui concerne les combustibles ou les carburants provenant de ressources renouvelables ;

b) aux produits énergétiques relevant des codes NC 1507 à 1518, 2207 20 00 et 2905 11 00, 4401 et 4402 ;

c) aux formes d'énergie d'origine solaire, éolienne, marémotrice, géothermique, ou issue de la biomasse ou des déchets ;

d) aux formes d'énergie d'origine hydraulique produites dans des installations hydroélectriques d'une capacité inférieure à 10 mégawatts ;

e) à la chaleur générée lors de la production d'électricité ;

f) aux produits énergétiques utilisés pour le transport de personnes et de marchandises sur les réseaux ferroviaires ;

g) aux produits énergétiques utilisés pour la navigation sur les voies navigables intérieures, autre que la navigation de plaisance privée;



h) au gaz naturel dans les États membres dont le marché du gaz est actuellement dans une phase de développement aussi longtemps que la part du gaz sur le marché domestique et industriel est inférieure à 10 %, et pour une période ne pouvant excéder dix ans après l'entrée en vigueur de la présente directive.

2. Les États membres ont la faculté d'accorder les exonérations ou les réductions du niveau de taxation visées au présent article sous la forme d'un remboursement total ou partiel du montant de taxe payé.

3. Avant le 1er janvier 2001, la Commission fait rapport au Conseil sur les aspects fiscaux, économiques, agricoles, énergétiques, industriels et écologiques des exonérations ou réductions accordées conformément au paragraphe 1 point b) et présente des propositions quant à leur suppression, leur modification ou leur extension.

#### *Article 15*

1. Les États membres peuvent rembourser tout ou partie du montant de taxe payé sur des dépenses d'investissement réalisées par une entreprise pour assurer une utilisation plus efficace de l'énergie jusqu'à une limite de 50 % de la dépense éligible réalisée.

2. Les États membres peuvent rembourser à une entreprise tout ou partie du montant de taxe qu'elle a payé sur la partie de ses coûts en énergie non liés aux transports qui dépasse 10 % de ses coûts totaux de production.

Cependant, lorsque la part des coûts en énergie non liés aux transports d'une entreprise dépasse 20 % de ses coûts totaux de production, les États membres remboursent la totalité de la taxe payée par cette entreprise sur la part de ses coûts en énergie non liés aux transports supérieure à 10 % de ses coûts totaux de production.

Le montant net de taxe payé par une entreprise après les remboursements prévus aux premier et deuxième alinéas du présent paragraphe ne doit pas être inférieur à 1 % de la valeur de ses ventes.

3. Les États membres peuvent également rembourser au producteur tout ou partie du montant de taxe payé par le consommateur sur l'électricité et sur la chaleur générée lors de sa production lorsque l'électricité est produite à partir de produits indiqués à l'article 14 paragraphe 1 points b), c) et d).

#### *Article 16*

1. Outre les dispositions des articles précédents, les États membres peuvent être autorisés à appliquer, pour des raisons de politiques spécifiques et pour une période déterminée, des exonérations ou des niveaux de taxation inférieurs aux niveaux minimaux fixés par la présente directive.

En particulier, un État membre peut être autorisé à appliquer des niveaux de taxation sur les carburants entre 100 % et 60 % des niveaux minimaux fixés par la présente directive s'il introduit ou modifie, sur une base non discriminatoire, un système de tarification spécifique pour le transport

routier visant la récupération des coûts du transport, tels que les coûts d'infrastructure, de congestion ou les coûts environnementaux.

2. Tout État membre souhaitant introduire une telle mesure en informe la Commission et lui communique également toutes les informations pertinentes ou nécessaires, ainsi qu'une évaluation des effets prévus de la mesure en question.

La Commission examine la demande en prenant en considération, notamment, le bon fonctionnement du marché intérieur, la nécessité d'assurer une concurrence loyale et les politiques communautaires de l'environnement et, si approprié, des transports.

3. En ce qui concerne les autorisations accordées sur la base du paragraphe 1 premier alinéa, la procédure suivante est applicable.

La mesure peut être autorisée pour une période de trois ans renouvelable, conformément à la procédure prévue à l'article 24 de la directive 92/12/CEE relative à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

Si la Commission considère que les exonérations ou réductions visées au paragraphe 1 ne peuvent plus être maintenues, notamment pour des raisons de concurrence déloyale ou liées au bon fonctionnement du marché intérieur, ou pour des motifs liés à la politique communautaire de protection de l'environnement, elle propose des mesures appropriées au Comité des accises. Il est statué sur ces propositions conformément à la procédure prévue à l'article 24 de la directive 92/12/CEE.

En tout état de cause, dans un délai de trois ans après l'entrée en vigueur de la présente directive et tous les trois ans par la suite, la situation en ce qui concerne les exonérations ou réductions autorisées conformément au paragraphe 1 est examinée sur la base d'un rapport de la Commission. Il est décidé, conformément à la procédure prévue à l'article 24 de la directive 92/12/CEE, s'il convient de les supprimer, de les modifier ou de les étendre en tout ou en partie.

4. En ce qui concerne les autorisations accordées sur la base du paragraphe 1 second alinéa, la procédure suivante est applicable.

La mesure peut être autorisée conformément à la procédure prévue à l'article 24 de la directive 92/12/CEE relative à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accise.

La Commission contrôle l'impact des décisions prises sur la base des dispositions du paragraphe 1 second alinéa et présente un rapport sur la mise en oeuvre de ces mesures tous les trois ans. La procédure de l'article 24 de la directive 92/12/CEE est applicable pour les propositions de la Commission visant à abolir ou à modifier les autorisations existantes.

5. Les États membres ont la faculté de donner effet aux exonérations ou aux réductions du niveau de taxation visées au présent article au moyen d'un remboursement total ou partiel du montant de taxe payé.

## **IV. Détention et circulation des produits**

### *Article 17*

1. Seuls les produits énergétiques suivants sont soumis aux dispositions des titres II à IV de la directive 92/12/CEE:

- a) les produits relevant des codes NC 1507 à 1518, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés ou lorsqu'ils sont mis en vente comme carburant ;
- b) les produits relevant du code NC 2207 20 00, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés ou lorsqu'ils sont mis en vente comme carburant ;
- c) les produits relevant des codes NC 2707 10, 2707 20, 2707 30 et 2707 50 ;
- d) les produits relevant des codes NC 2710 00 11 à 2710 00 78.  
Cependant, pour les produits relevant des codes NC 2710 00 21, 2710 00 25 et 2710 00 59, les dispositions en matière de contrôles et de circulation s'appliquent uniquement aux mouvements commerciaux en vrac;
- e) les produits relevant du code NC 2711 (excepté les sous-positions 2711 11 00, 2711 21 00 et 2711 29 00 ;
- f) les produits relevant du code NC 2901 10 ;
- g) les produits relevant des codes NC 2902 20, 2902 30, 2902 41 00, 2902 42 00, 2902 43 00 et 2902 44 ;
- h) les produits relevant du code NC 2905 11 00, lorsqu'ils sont destinés à être utilisés ou lorsqu'ils sont mis en vente comme carburant.

2. Si un État membre a connaissance du fait que des produits énergétiques autres que ceux visés au paragraphe 1 sont destinés à être utilisés, mis en vente ou utilisés comme carburant ou comme combustible, ou sont d'une façon quelconque à l'origine d'une fraude, d'une évasion ou d'un abus fiscal, il doit en informer la Commission. La Commission transmet l'information aux autres États membres dans un délai d'un mois à partir de la réception. Une décision indiquant si les produits en cause doivent être soumis aux dispositions en matière de contrôles et de circulation de la directive 92/12/CEE est prise selon la procédure prévue à l'article 24 de ladite directive.

3. Les États membres peuvent, par le biais d'une convention bilatérale, exempter totalement ou partiellement certains ou l'ensemble des produits précités des mesures de contrôle prévues par la directive 92/12/CEE, pour autant qu'ils ne relèvent pas de l'article 6 de la présente directive. Ces conventions ne concernent pas les États membres qui ne sont pas parties contractantes. Toutes les conventions bilatérales doivent être communiquées à la Commission, qui en informe à son tour les autres États membres.

## **V. Fait générateur et exigibilité**

### *Article 18*

1. Outre les dispositions générales définissant le fait générateur et les dispositions relatives au paiement figurant dans la directive 92/12/CEE, le montant de taxe sur les produits énergétiques est également dû lorsque survient l'un des faits générateurs visés à l'article 2 paragraphe 3 de la présente

directive.

2. Aux fins de la présente directive, le terme "production" utilisé à l'article 5 paragraphe 1 de la directive 92/12/CEE englobe, le cas échéant, l'extraction.

3. La consommation de produits énergétiques dans l'enceinte d'un établissement produisant des produits énergétiques relevant des codes NC 2707, 2709 à 2715, 2901, 2902 38 11 et 38 17 n'est pas considérée comme un fait générateur de la taxe lorsqu'elle s'effectue aux fins de la production.

4. Les États membres peuvent également prévoir que la taxe sur les produits énergétiques est due lorsqu'il est établi qu'une condition relative à l'utilisation finale, fixée par la réglementation nationale aux fins de l'application d'un niveau réduit de taxation ou d'une exonération, n'est pas ou n'est plus remplie.

5. Pour l'application de l'article 6 de la directive 92/12/CEE et en ce qui concerne l'électricité, les États membres peuvent traiter toute phase du processus de distribution de l'électricité comme une mise à la consommation.

#### *Article 19*

En cas de modification d'un ou de plusieurs taux de taxation, les stocks de produits énergétiques déjà mis à la consommation peuvent faire l'objet d'une augmentation ou d'une réduction de la taxation.

#### *Article 20*

Les États membres peuvent rembourser les montants de taxe acquittés sur des produits énergétiques contaminés ou mélangés accidentellement et qui sont réintégrés en entrepôt fiscal à des fins de traitement.

#### *Article 21*

1. Les produits énergétiques mis à la consommation dans un État membre, contenus dans les réservoirs normaux des véhicules automobiles utilitaires et destinés à être utilisés comme carburant par ces mêmes véhicules, et le carburant destiné à être utilisé dans les systèmes dont sont équipés les conteneurs spéciaux transportés par ces mêmes véhicules, ne sont pas taxés dans un autre État membre.

2. Aux fins du présent article, on entend par "réservoirs normaux" les réservoirs de carburant fixés, directement liés au moteur et/ou à des équipements auxiliaires qui respectent les exigences techniques (dans la mesure où elles concernent les réservoirs) du règlement ECE n° 34 tel qu'il a été modifié ou de la directive 70/221/CEE. La capacité totale des réservoirs fixés ne peut dépasser 1 500 litres par unité de transport et la capacité des réservoirs adaptés à des remorques ne peut dépasser 500 litres.

Les réservoirs auxiliaires dont sont munis les véhicules tracteurs sont considérés comme directement reliés si le carburant doit passer par le réservoir normal. Les réservoirs auxiliaires fixés à des remorques ne peuvent alimenter que l'équipement installé sur lesdites remorques. Le carburant peut aussi être transporté dans des conteneurs amovibles, mais le carburant ainsi transporté ne peut dépasser 60 litres par véhicule.

Par "conteneur à usages spéciaux", on entend tout conteneur équipé de dispositifs spécialement adaptés pour les systèmes de réfrigération,

d'oxygénation, d'isolation thermique ou autres systèmes.

## **VI. Dispositions finales**

### *Article 22*

1. Les États membres informent la Commission des niveaux de taxation qu'ils appliquent aux produits énumérés à l'article 2 le 1er janvier de chaque année, ainsi qu'après toute modification de leur législation nationale. Les États membres informent notamment la Commission des mesures qu'ils ont prises et des conditions qu'ils ont fixées pour s'efforcer d'assurer l'objectif de neutralité fiscale telle qu'elle est définie à l'article 1er paragraphe 2.

2. Lorsque les niveaux de taxation appliqués par les États membres sont exprimés dans des unités de mesure autres que celles indiquées pour chaque produit aux articles 6 à 9, les États membres notifient également les niveaux de taxation correspondants après conversion dans ces unités.

### *Article 23*

1. Les États membres informent la Commission des mesures qu'ils prennent en vertu de l'article 5, de l'article 7 paragraphe 2 point e), de l'article 13 paragraphe 2 et des articles 14 et 15.

2. Des mesures telles que les exonérations, les réductions, les différenciations ou les remboursements de taxe prévues par la présente directive pourraient constituer des aides d'État et doivent dans ces cas être notifiées à la Commission en application de l'article 93 paragraphe 3 du traité.

L'information communiquée à la Commission conformément à la présente directive ne libère pas les États membres de l'obligation de notification prévue par l'article 93 paragraphe 3 du traité.

3. L'obligation, énoncée au paragraphe 1 du présent article, d'informer la Commission des mesures prises en application de l'article 5 de la présente directive ne libère pas les États membres de l'obligation de notification résultant des dispositions de la directive 83/189/CEE du 28 mars 1983.

### *Article 24*

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 31 décembre 1997. Ils en informent immédiatement la Commission.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.

2. Les États membres communiquent à la Commission les dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive.

### *Article 25*

Les directives 92/81/CEE et 92/82/CEE sont abrogées.

### *Article 26*

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

**Annexe I. Niveaux minimums de taxation au 1er janvier 1998, au 1er janvier 2000 et au 1er janvier 2002**

**I. Niveaux minimums de taxation applicables aux carburants**

	Niveaux minimums de taxation au 1/1/1998	Niveaux minimums de taxation au 1/1/2000	Niveaux objectifs minimums de taxation à partir du 1/1/2002
<b>Essence</b> (en écus par 1000 l)	417	450	500
<b>Gazole</b> (en écus par 1000 l)	310	343	393
<b>Pétrole lampant</b> (en écus par 1000 l)	310	343	393
<b>GPL</b> (en écus par 1000 kg)	141	174	224
<b>Gaz naturel</b> (en écus par gigajoule)	2,9	3,5	4,5

**II. Niveaux minimums de taxation applicables aux carburants utilisés aux fins prévues à l'article 7 paragraphe 2**

	Niveaux minimums de taxation au 1/1/1998	Niveaux minimums de taxation au 1/1/2000	Niveaux objectifs minimums de taxation à partir du 1/1/2002
<b>Gazole</b> (en écus par 1000 l)	32	37	41
<b>Pétrole lampant</b> (en écus par 1000 l)	30	35	39
<b>GPL</b> (en écus par 1000 kg)	41	48	53
<b>Gaz naturel</b> (en écus par gigajoule)	0,3	0,6	1,1

**III. Niveaux minimums de taxation applicables aux combustibles et à l'électricité**

	Niveaux minimums de taxation au 1/1/1998	Niveaux minimums de taxation au 1/1/2000	Niveaux objectifs minimums de taxation à partir du 1/1/2002
<b>Gazole de chauffage</b> (en écus par 1000 l)	21	23	26
<b>Fuel lourd code NC 27100074</b> (en écus par	18	23	28

1000 kg)			
<b>Autres fuels lourds</b> code NC 2710	22	28	34
<b>Pétrole lampant</b> (en écus par 1000 l)	7	16	25
<b>GPL</b> (en écus par 1000 kg)	10	22	34
<b>Gaz naturel</b> (en écus par gigajoule)	0,2	0,45	0,7
<b>Produits énergétiques solides</b> ("en écus par gigajoule)	0,2	0,45	0,7
<b>Electricité</b> (en écus par MWh)	1	2	3

## Annexe 4

# Description générale du régime fiscal des accises

---

Les accises sont des impositions liées à la consommation d'un produit et dont les tarifs sont le plus souvent fixés en fonction d'une unité physique, comme le poids ou le volume. Afin d'assurer le bon fonctionnement du Marché unique, la directive n°92/12 du 25 février 1992, modifiée, a fixé les règles communes relatives au régime fiscal des produits soumis à accises. Ces règles ont avant tout un objectif de simplicité et de garantie d'une égalité de traitement entre tous les opérateurs. Applicables actuellement aux huiles minérales, alcools et tabacs, elles sont transposables à d'autres produits, soit dans un cadre communautaire, soit – avec des aménagements – dans un cadre national.

Les principes essentiels du régime de production, de détention, de circulation et d'imposition des produits soumis à accises sont les suivants.

*1° - Les opérations antérieures à la mise sur le marché, telles que l'extraction d'un produit, son traitement, sa fabrication et son stockage s'effectuent hors taxe.*

Ces opérations sont réalisées dans des établissements ou en des lieux placés sous le régime juridique de " l'entrepôt fiscal " qui suspend l'accise. Outre l'avantage de trésorerie qui en résulte pour les entreprises, la procédure réduit les formalités. Le titulaire de l'entrepôt fiscal doit simplement tenir une comptabilité matière et être en mesure de présenter les produits à la demande de l'administration.

*2° - Les produits circulent dans le Marché unique en suspension d'accise entre des opérateurs qui sont préalablement agréés ou enregistrés auprès de l'administration.*

Tant que le produit n'est pas versé sur le marché de l'un des Etats membres pour y être consommé, il peut faire l'objet entre professionnels d'échanges intracommunautaires entre professionnels en suspension d'accise. Les professionnels du secteur économique concerné (par exemple, les entreprises du secteur de l'énergie en cas de taxation des produits énergétiques) ont le statut d'" entrepositaire agréé " par l'administration des douanes, qui les habilite à tout type d'opérations en suspension d'accise : réception, détention, expédition de produits. Le statut " d'opérateur enregistré " autorise, quant à lui, la réception d'un produit en suspension de taxe pour une déclaration immédiate en vue de l'utiliser ou de le revendre toutes taxes comprises.

Selon le produit, la circulation s'effectue avec ou sans document d'accompagnement. Lorsqu'un document est prévu, il peut prendre la forme d'un document commercial existant. Quelle que soit la procédure, il n'est jamais exigé de présentation systématique du produit aux services douaniers, la marchandise est disponible sans délai.

*3° - Les produits sont taxés à la sortie du régime suspensif, par le dépôt d'une déclaration de mise à la consommation qui coïncide avec la livraison du produit sur le marché.*



La déclaration de mise à la consommation est l'acte par lequel l'accise est payée, le passage entre le régime suspensif et le régime dit " en acquitté ". Déposée par les entreprises du secteur de l'énergie, donc par un nombre réduit de redevables, la déclaration de mise à la consommation permet néanmoins d'accorder sur le champ des réductions de tarifs ou des exonérations au bénéfice du client, un industriel par exemple. Ces réductions et exonérations de taux peuvent être prévues en fonction des caractéristiques ou de l'utilisation finale du produit. Dans ce dernier cas, les clients destinataires du produit sont simplement tenus de respecter l'usage déclaré qui leur a ouvert droit à un avantage fiscal obtenu a priori.

Sous le régime " en acquitté ", l'accise peut être répercutée à tous les stades de la chaîne commerciale et au final sur les prix de vente aux consommateurs.

*4° - L'accise est perçue dans l'Etat membre de consommation au taux de cet Etat ; les exportations vers les pays tiers à la Communauté européenne, comme les expéditions vers l'un de ses Etats membres, en sont exemptées.*

Les exportations et les expéditions d'énergie ne sont pas pénalisées.

Un même taux est applicable en France au même moment (lors de la mise à la consommation), sans distinction entre les produits des pays tiers, les produits communautaires et les produits nationaux. Le régime fiscal des accises assure ainsi une totale neutralité de la taxation.

## Annexe 5

### Emissions de carbone et taxes existantes pour différentes énergies consommées par les entreprises

