

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 février 1996.

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1).

*sur la proposition modifiée de directive du Conseil
instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone
et sur l'énergie (E-443),*

Par M. Philippe FRANÇOIS,

Sénateur.

(1) Cette délégation est composée de : MM. Jacques Genton, président ; James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Philippe François, vice-présidents ; Nicolas About, Michel Caldagues, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, François Lescin, Paul Loridant, Charles Metzinger, secrétaires ; MM. Robert Badinter, Denis Badré, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, MM. Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guéna, Christian de La Malène, Pierre Lagourgue, Lucien Lanier, Paul Masson, Daniel Millaud, Georges Othily, Jacques Oudin, Guy Penne, Mme Danièle Pourtaud, MM. Jacques Rocca Serra, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, André Rouvière, Jean-Pierre Tizon, René Tréguier, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	3
I. DE LA PROPOSITION DE 1992 A CELLE DE 1995	7
A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL INSTAURANT UNE TAXE SUR LES ÉMISSIONS DE DIOXYDE DE CARBONE ET SUR L'ÉNERGIE 92/C1196-01	7
1. <i>Naissance de « l'éco-tax », la tentation d'une taxe communautaire</i>	7
2. <i>Une « stratégie communautaire » progressive</i>	9
3. <i>La proposition de Directive du 2 juin 1992</i>	10
4. <i>Un accueil mitigé</i>	13
B. LA PROPOSITION MODIFIÉE	22
1. <i>Les principales modifications proposées le 10 mai 1995</i>	22
2. <i>Un accueil à nouveau mitigé</i>	25
II. D'AUTRES MOYENS DE REDUIRE LES REJETS DE CO₂ ET D'AMELIORER L'EFFICACITE ENERGETIQUE	29
A. LES MESURES COMMUNAUTAIRES « NON FISCALES » DE PREVENTION DES POLLUTIONS DUES AU CO₂ ET D'INCITATION A L'EFFICACITÉ ENERGÉTIQUE	29
1. <i>Les normes harmonisées</i>	30
2. <i>Les mesures incitatives</i>	31
3. <i>Programmes de recherche et de promotion de l'efficacité énergétique</i>	34
4. <i>Les actions extérieures de la Communauté en faveur de l'efficacité énergétique</i>	35
B. UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE COHERENTE TANT VIS-A-VIS DES PAYS TIERS QUE DES ETATS MEMBRES ET RESPECTUEUSE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE	39
1. <i>L'impératif de cohérence de l'action communautaire extérieure : priorité à l'efficacité énergétique en Europe centrale</i>	39
2. <i>Cohérence intra-communautaire</i>	41
3. <i>Les mesures françaises en faveur des réductions de la pollution atmosphérique</i>	42
4. <i>Le contrôle communautaire des réductions de rejet de CO₂</i>	45
5. <i>L'institution d'une taxe communautaire : des difficultés rémanentes</i>	47
6. <i>Une proposition de grande portée institutionnelle</i>	51
CONCLUSION	55
EXAMEN DU RAPPORT	57
CONCLUSIONS DE LA DELEGATION	59

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Sans doute née, dans les années 60, à l'occasion des avertissements quelque peu apocalyptiques du « Club de Rome », la conscience s'est peu à peu généralisée que ces biens collectifs que sont l'eau, l'air, la terre, voire la faune et la flore sauvages, naguère tenus pour *res nullius*, sont désormais des biens rares.

Cette rareté implique une exploitation prudente, et une responsabilité collective, non seulement à l'échelle de toute la planète, mais plus encore dans le temps afin de ménager les ressources dont auront besoin les générations futures.

Pourtant cette responsabilité collective se heurte aux divergences d'intérêts entre les Etats qui « possèdent » une parcelle du patrimoine des ressources naturelles.

On peut distinguer plusieurs groupes :

- d'une part les Etats dits « industrialisés », dont les plus puissants, et singulièrement les USA, estiment que les nuisances du progrès technique doivent être combattues par le progrès technique lui-même. et qu'en tout état de cause, « charbonnier est maître chez lui », c'est-à-dire qu'il incombe à chaque gouvernement de décider les mesures les plus appropriées à la sauvegarde de l'environnement ; quant à la réglementation des échanges commerciaux internationaux, elle n'aurait nullement à tenir compte de considérations environnementales, étrangères « par nature » aux règles du marché.

Un second groupe comprend les pays en voie de développement, et en particulier les « petits dragons » en voie d'industrialisation rapide, qui comptent, sans le dire, et peut-être même sans avoir pleinement conscience des effets à long terme, sur l'avantage comparatif que leur procurent sur le

marché mondial. l'exploitation effrénée de leurs ressources naturelles (bois tropicaux par exemple) et surtout l'exportation de biens produits à moindre coût, puisque exemptés des réglementations protectrices de l'environnement (processus de fabrications toxiques pour l'homme. pollution de l'air, de l'eau, des terres, des rivages maritimes...).

Enfin, un troisième groupe réunit certains Etats développés, qui, peut-être parce qu'ils disposent d'un espace plus limité, comme les pays du vieux continent où une population dense subit et constate certaines détériorations de l'environnement, entendent faire progresser la mise en oeuvre de réglementations conciliant liberté d'entreprendre et liberté des échanges, avec la protection de l'environnement.

Cette troisième orientation est bien sûr celle de la Communauté européenne.

Ce sont les trois groupes qui, lors de l'ambitieux « Sommet de la Terre » organisé à Rio de Janeiro par l'ONU en juin 1992, après de premières effusions consensuelles, se sont séparés sur la mise en oeuvre des objectifs unanimement reconnus comme s'imposant à tous pour parvenir à un « développement durable ».

Parmi ces objectifs, celui de la préservation de la qualité de l'air et de la lutte contre la dégradation de l'atmosphère, condition du maintien de la vie sur notre planète, s'est trouvé consacré dans la conclusion, puis la signature, le 19 juin 1992, de la « convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques », largement inspirée du projet français, rédigé par M. Jean RIPERT (l'un des rédacteurs du Traité C.E.C.A.), Président du comité intergouvernemental de négociation, charge qu'il avait reçue lors de la Conférence réunie, à l'initiative de la France, à La Haye en 1989.

Les divergences entre les Etats-Unis et les Pays en voie de développement, d'une part, et les Etats européens développés, d'autre part, empêchèrent cependant que « l'objectif ultime » de stabilisation des concentrations dans l'atmosphère, des gaz « à effet de serre » fût formalisé avec un échéancier et sous forme d'engagements explicites.

Concurremment avec les Etats membres, la Communauté a signé cette convention-cadre « approuvée au nom de la Communauté », selon la décision du Conseil des Communautés du 15 décembre 1993.

*

* * *

Parallèlement, la Communauté, poursuivant une politique de protection de l'environnement lancée dès 1970, sans autre base, alors, dans les traités que l'article 235, a élaboré de nombreuses réglementations, tantôt incitatives, tantôt normatives, visant à lutter contre la pollution atmosphérique et tout particulièrement les effets nuisibles de la consommation de certaines énergies génératrices de rejets de gaz carbonique ou « CO₂ ».

Toutefois, la compétence de la protection de l'environnement demeure, aux termes des Traités, y compris dans le Traité de Maastricht, partagée entre les Etats membres et la Communauté, qui ne peut intervenir en cette matière que « subsidiairement » (c'est même à l'occasion de la consécration de la politique de l'environnement parmi les domaines ouverts à la compétence communautaire, par l'Acte Unique européen en 1986, que le principe de subsidiarité fit sa première apparition explicite).

D'où la double tension lors de la mise au point de réglementations communautaires :

- l'intervention de la communauté est-elle justifiée, les Etats membres agissant séparément ne pourraient-ils répondre aux objectifs désignés ?

- la réglementation communautaire envisagée est-elle compatible avec la concurrence internationale ?

Cette double question n'a, semble-t-il, pas trouvé de réponse suffisamment consensuelle à l'égard de la lutte contre les émissions de dioxyde de carbone puisque les réglementations proposées par la Commission n'ont pas pu être adoptées jusqu'à présent.

Une récapitulation des mesures initialement proposées, ainsi que des interventions communautaires connexes permet de mieux apprécier la « Proposition modifiée de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie » transmise au Conseil des ministres de l'environnement le 16 mai 1995, puis par le Gouvernement français, le 30 juin 1995 au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

I. DE LA PROPOSITION DE 1992 A CELLE DE 1995

A. LA PROPOSITION DE DIRECTIVE DU CONSEIL INSTAURANT UNE TAXE SUR LES ÉMISSIONS DE DIOXYDE DE CARBONE ET SUR L'ÉNERGIE 92/CI196-01

La proposition de Directive, publiée dans sa version définitive le 2 juin 1992, avait été précédée de réflexions non exemptes d'ambiguïtés qui en expliquent sans doute le laborieux cheminement.

1. Naissance de « l'éco-tax », la tentation d'une taxe communautaire

Il n'est pas inintéressant de rappeler le climat dans lequel est née la première proposition de la Commission ; les idées qui la sous-tendaient, même si elles ne sont pas explicites dans la formulation finalement transmise au Conseil, éclairent en effet l'interprétation de la proposition actuelle et des potentialités qu'elle pourrait receler.

En effet, avec le poids croissant des revendications, voire des suffrages écologistes, la préparation du Sommet de la Terre de juin 1992, les observations et les mises en garde des scientifiques sur la dégradation de l'atmosphère dans ses couches éloignées et les risques de réchauffement du climat, enfin, l'opinion se faisait de plus en plus favorable à des réponses collectives plus ou moins contraignantes à ces risques.

Aussi la Commission s'employa très logiquement à préparer une réponse communautaire, conforme à cette attente générale. Elle était doublement fondée à proposer des mesures communautaires puisque, d'une part, la pollution atmosphérique provient (encore qu'en des proportions inégales) de tous les Etats membres, qui en partagent également les inconvénients et les risques ; d'autre part, l'Acte unique européen avait introduit une base juridique expresse pour les interventions communautaires en matière d'environnement.

Forte donc d'un sentiment de légitimité à la fois juridique et politique de l'intervention communautaire, la Commission envisagea tout d'abord d'instituer une taxe uniforme sur la production d'énergie à partir des sources fossiles, charbon et pétrole et dont le produit eût été affecté directement au budget communautaire.

A quelque dix ans de l'extinction prévisible du « prélèvement CECA », taxe sur la production communautaire d'acier et de charbon elle aussi directement perçue par la plus ancienne autorité supranationale européenne, la Haute autorité du Charbon et de l'Acier, la nouvelle taxe, perçue cette fois sur le charbon et le pétrole consommés pour produire de l'énergie, pourrait prendre le relais du prélèvement CECA.

La nouvelle taxe pourrait ainsi fournir une ressource abondante et « indolore » pour le contribuable européen puisque perçue en amont de la consommation finale, seulement parée de sa bonté intrinsèque de pénalisation d'une cause de pollution, selon le principe du « pollueur-payeur », d'ailleurs énoncé dans les articles consacrés à l'environnement par l'Acte unique européen. Une taxe politiquement correcte donc.

Las ! Des concertations menées avec les représentants des gouvernements et surtout des observations communiquées par les industriels, il apparut que cette architecture ne pourrait être retenue.

Aussi, la proposition finalement transmise au Conseil prévoyait-elle désormais une taxe, certes harmonisée, et modulée selon les sources d'énergie, mais « perçue par les Etats membres à leur profit ».

Si, dès la première proposition de directive, l'idée d'instituer une taxe uniforme perçue directement par le budget communautaire semble s'être effacée, il convenait néanmoins de rappeler cette inspiration initiale, dans la mesure où le mécanisme proposé, y compris sous sa formulation actuelle, met tout en place pour que cette « rationalisation » resurgisse demain comme le parachèvement logique de l'intervention communautaire.

Cet enjeu institutionnel est tout aussi important que l'enjeu économique de la « conditionnalité », c'est-à-dire de la mise en oeuvre simultanée de mesures équivalentes par les Etats tiers développés, les membres de l'OCDE notamment, afin d'éviter des distorsions de concurrence dans la formation des prix des produits incorporant des énergies taxées.

Le rappel de ces sources intellectuelles de l'« éco-taxe », même si elles se sont effacées des propositions effectivement formulées, est sans doute nécessaire pour en expliquer le laborieux cheminement, malgré le consensus constant sur l'objectif de lutte contre la pollution atmosphérique.

2. Une « stratégie communautaire » progressive

En effet, l'objectif avait été fixé, au niveau communautaire, dès la Résolution du Conseil conjoint Energie-Environnement du 29 octobre 1990 : stabiliser les émissions en l'an 2000, au niveau de 1990.

Le 13 mai 1992, la Commission des Communautés publiait une communication proposant une stratégie communautaire pour limiter les émissions de CO₂ et améliorer l'efficacité énergétique ».

Cette « stratégie » comprenait deux volets :

- un « volet énergétique » s'articulant en deux actions :

le programme SAVE, (premier du nom), visant à encourager l'efficacité énergétique (certification des bâtiments ; « audits » énergétiques des entreprises ; facturations des consommations individuelles en termes réels ; contrôles périodiques des chaudières et des véhicules ; isolation thermique des bâtiments neufs ; attribution aux services qui les réalisent des bénéfices par économies d'énergie).

Le programme chiffrait la diminution des rejets de CO₂ à quelque 80 millions de tonnes par an, par la seule application de ces mesures ;

Le programme ALTENER, pour la recherche, la promotion, la coopération et des incitations financières, visant à développer l'usage d'énergies renouvelables (de 4% en 1991 à 8%, en 2005, de la demande totale d'énergie) ; à en tripler également la production (tout en excluant les grandes centrales hydroélectriques) ; et à atteindre l'objectif de 5% de la consommation des véhicules à moteur assurés par les bio-carburants.

Ces objectifs permettraient de diminuer les rejets, d'ici à 2005, de 180 millions de tonnes.

La réalisation de ce programme était d'emblée envisagée comme conduisant à « l'harmonisation des législations et à la normalisation ».

- un « volet fiscal » repris, quelques jours plus tard, dans la proposition publiée le 27 mai, puis, sous sa forme « finale », le 2 juin 1992, d'institution d'une « taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie ».

3. La proposition de Directive du 2 juin 1992

- l'assiette : les énergies taxées

Selon la proposition de directive initiale, la taxe s'applique à l'ensemble des énergies, à l'exclusion des énergies renouvelables (solaire, éolienne, biomasse, bio-carburants, etc.) et des énergies utilisées comme matière première dans l'industrie (ex. : les hydrocarbures utilisés dans la pétrochimie).

Il s'agit des énergies fossiles (gaz, pétrole, charbon et produits dérivés) et de l'électricité produite par des installations hydroélectriques (au-dessus d'une capacité supérieure de 10 Mégawatts) et nucléaires.

La base d'imposition de cette taxe repose à hauteur de 50% sur la teneur en CO₂ de l'énergie visée et à hauteur de 50% sur sa valeur énergétique.

Cette nouvelle taxe présente des caractéristiques proches de celles des droits d'accises, il s'agit en effet de taxer les énergies primaires au stade de leur consommation, en vue de faciliter la « mise en oeuvre dans les régimes fiscaux nationaux ».

En ce qui concerne l'énergie secondaire qu'est l'électricité, un traitement particulier est proposé, combinant pour la part dioxyde de carbone de la taxe une taxation des énergies primaires utilisées par les centrales électriques et pour la partie valeur énergétique de la taxe une taxation de l'électricité produite.

Les factures émises par les entreprises productrices d'électricité doivent mentionner le montant de la taxe kwh livré, ainsi que le montant total de la taxe due afin d'assurer la transparence de la taxe et l'efficacité du mécanisme d'incitations fiscales.

- Le taux

L'introduction de la taxe était prévue comme devant être graduelle, le niveau de la taxe devant croître par augmentation progressive de 1 dollar le baril par an, pour atteindre 10 dollars le baril d'équivalent pétrole en l'an 2000, soit 17,70 Ecus par tonne de pétrole en 1993.

Le taux prévu est un taux minimum qui laisse aux Etats membres la possibilité d'adopter des taux plus élevés.

Il est prévu que l'électricité soit taxée, pour sa partie CO₂, sur les énergies primaires utilisées dans les centrales électriques selon les taux précisés dans le barème commun. En ce qui concerne la part énergie, la taxe est prévue pour l'électricité au taux de 2,1 Ecus par Mégawatt/heure d'électricité produite quelles que soient les énergies primaires utilisées dans la centrale, sauf pour l'hydroélectricité, taxée à 0,76 Ecu par Mégawatt/heure.

La proposition prévoit la faculté d'instituer une dégressivité des taux pour les entreprises fortement consommatrices d'énergie et confrontées à la concurrence d'importations en provenance de pays tiers n'ayant pas instauré de taxes ou de mesures équivalentes. Une exonération totale temporaire est même possible lorsqu'elle s'accompagne de l'engagement à réaliser des économies substantielles d'énergie.

- L'articulation de la nouvelle taxe avec les systèmes fiscaux nationaux et communautaires - « Neutralité » fiscale.

Enfin, la proposition de directive vise à inscrire l'incitation aux économies d'énergie dans les systèmes fiscaux en prévoyant, d'une part, la déduction, par les entreprises, des investissements d'économies d'énergie, à concurrence du montant de la taxe due, voire l'attribution d'un crédit d'impôt lorsque les dépenses engagées excéderaient ce montant.

La proposition prévoit encore que l'institution de la taxe communautaire, aux termes du préambule, doit respecter le « principe » de la neutralité fiscale : son introduction ne doit pas se traduire « par une augmentation de la charge fiscale dans son ensemble ».

C'est à dire que les Etats qui la perçoivent doivent abaisser d'autres impôts et taxes à due concurrence du produit de la taxe sur le CO₂. Ils sont même invités (article 15) à communiquer à la Commission « les dispositions qu'ils ont prises au titre de la neutralité de la taxe ».

- Conditionnalité

Un élément important de la proposition initiale était la « conditionnalité » de l'entrée en vigueur de la nouvelle taxe. L'article 1^{er} énonçait en effet que l'application du dispositif proposé serait subordonnée « à la mise en oeuvre d'une taxe similaire ou de mesures d'effet financier équivalent ... par d'autres pays de l'OCDE ». On peut conjecturer que, en pleine phase de préparation du « Sommet de la Terre », la Commission pouvait espérer que les Etats-Unis, principale zone de rejet de CO₂ (23 % du total, et 5,4 tonnes par an, et par habitant, contre 13 % et 2,3 tonnes par an et par personne pour l'Union européenne) souscriraient non seulement à

l'objectif de stabilisation des rejets mais également à des engagements parallèles.

Si cette attente fut déçue au Sommet de Rio en juin 1992, les Etats-Unis n'ayant consenti à signer la Convention-cadre sur le changement climatique que parce qu'elle ne comportait pas, finalement, d'objectifs chiffrés ni de calendrier d'engagements, l'élection, à l'automne, du Président William Clinton a pu ranimer l'espoir d'un engagement concomitant des principaux Etats développés, puisque le Président, à l'occasion de son tout premier acte officiel, le « discours sur l'état de l'Union » annonça l'instauration d'une taxe sur l'énergie (pétrole et charbon).

Las, notamment devant les instances des principaux fournisseurs de pétrole, le projet ne fut pas mis à exécution. Dès lors, le défaut de simultanéité risquant d'introduire d'importantes distorsions de concurrence, spécialement à l'égard des industries grosses consommatrices d'énergies fossiles (sans même évoquer les instantes représentations des principaux producteurs de pétrole à Washington, mais également auprès des capitales européennes), l'enthousiasme des Etats membres envers une taxe spécifiquement européenne se fit moins pressant.

Un tableau fait, en effet, apparaître le poids considérable de la taxe sur certains secteurs :

Augmentation en % des prix des combustibles sous l'effet d'une taxe de 10 dollars par équivalent baril (1) pour l'ensemble de la CEE

- Centrales électriques et industrie

Charbon.....	+ 58 %
Fioul lourds.....	+ 45 %
Gaz naturel.....	+ 34 %

- Ménages

Fioul léger.....	+ 16 %
Gaz naturel.....	+ 14 %

- Transports

Essence.....	+ 6 %
Gasoil.....	+ 11 %

(1) - prix et taux de change de 1990, modulation 50 % CO₂/50 % énergie
- en supposant que l'utilisateur d'énergie supporte totalement le poids de la taxe

Enfin, on notera que l'énergie a déjà un coût supérieur de 30 %, en moyenne, en Europe par rapport à l'Amérique du Nord.

A la lumière de ces chiffres, le 17° considérant de la proposition de Directive du 2 juin 1992 ne laisse pas de provoquer la perplexité : « Considérant que, afin de permettre une adaptation souple des opérateurs économiques aux conditions nouvelles créées par la taxe, les taux doivent être fixés au départ à un *niveau supportable*, et être portés progressivement à leur *niveau souhaité* ». Plaisante progression du supportable au souhaitable...

Dès lors, la proposition de la Commission allait connaître maintes vicissitudes, nombre de responsables s'interrogeant sur les effets économiques de la nouvelle taxe, voire sur certaines conséquences institutionnelles éventuelles.

4. Un accueil mitigé

La proposition de Directive de 1992 allait, au cours de multiples réunions du Conseil Environnement, mais surtout du Conseil Economie et Finances, rencontrer l'opposition, plus ou moins explicite, des représentants de plusieurs Etats membres, tandis que, au niveau national, des réserves s'exprimaient à leur tour, notamment en France.

- Les réserves françaises

Dès le 4 décembre 1991, la Délégation de l'Assemblée nationale adoptait, sur le rapport de M. Jean Proriol, Député, les « conclusions » suivantes (Rapport d'information n° 2404 - 1ère session ordinaire de 1991-1992). La Délégation :

1. « - se félicite de la volonté manifestée par la Commission des Communautés européennes de jouer un rôle moteur dans la réflexion sur la prévention de l'effet de serre ;
2. « - considère avec intérêt la démarche novatrice suivie par la Commission pour l'élaboration de sa « stratégie communautaire pour limiter les émissions de dioxyde de carbone et pour améliorer l'efficacité énergétique » ;
3. « - estime cependant que le projet de taxe sur l'énergie, qui constitue le point central de cette stratégie, présente de nombreux inconvénients ;
4. « - considère que l'assiette proposée pour la taxe, qui conduit à imposer toutes les sources d'énergie, y compris celles qui ne contribuent en rien à l'effet de serre, n'est pas adaptée à l'objectif visé ;

5. « - s'inquiète de la perte de compétitivité que ne manquera pas d'entraîner l'application de la taxe aux seules industries européennes ;
6. « - estime insuffisant le dispositif prévu pour éviter de pénaliser certains secteurs industriels gros consommateurs d'énergie ;
7. « - souligne l'intérêt que présenterait une démarche contractuelle se traduisant par des accords de réduction des émissions avec les entreprises concernées ;
8. « - attire l'attention sur l'extrême complexité de l'application du principe de neutralité fiscale dont la mise en oeuvre par chaque Etat membre pourrait susciter des difficultés au regard des règles de la concurrence ;
9. « - considère que la taxe proposée ne saurait à elle seule réaliser l'objectif visé et doit en conséquence s'intégrer dans un dispositif plus vaste, portant sur l'ensemble des facteurs de l'effet de serre ;
10. « - insiste sur le fait que seule une action internationale peut permettre une lutte efficace contre l'effet de serre et affirme que, dans ces conditions, la Communauté ne doit pas agir seule ;
11. « - invite les instances communautaires à déployer tous leurs efforts, notamment dans le cadre de la préparation de la Conférence des Nations-Unies sur l'environnement et le développement, pour convaincre l'ensemble de la Communauté internationale de la nécessité d'une action concertée ».

Le 3 juin 1992, soit le lendemain de la publication du projet final de la Commission, M. Michel Barnier, Député, (et futur Ministre de l'environnement puis Ministre des Affaires européennes) déposait, au nom de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan de l'Assemblée Nationale, un Rapport d'information sur la proposition « d'écotaxe » communautaire.

On retiendra essentiellement des observations présentées par M. Michel Barnier, celles qui évoquent l'impact sur les entreprises : « la mise en place de l'écotaxe entraînerait une hausse de 36 % du gaz naturel et de 60 % de celui du charbon » tandis que la contribution demandée à quelques grandes firmes est même chiffrée : 7 milliards de francs pour USINOR, 1 milliard de francs pour Péchiney (soit 29 % de la valeur ajoutée de la société en 1991). Le rapport d'information invite également le Gouvernement à « faire respecter, par les Communautés européennes, le principe de compétence des Etats membres en ce qui concerne la détermination de la structure de leur fiscalité », principe mis à mal par la demande de la Commission adressée aux Etats, de mettre en oeuvre la nouvelle taxe dans un

contexte de « neutralité fiscale ». Enfin, le Rapporteur s'inquiétait du déficit démocratique d'une procédure selon laquelle « en l'absence de tout débat devant le Parlement français et après une simple consultation du Parlement européen, douze Ministres, dont il est vrai le représentant de la France, peuvent imposer la création d'une taxe dont le produit serait d'un montant double de la cotisation sociale généralisée !, « pour conclure sur son espoir que la réforme de la Constitution (qui devait aboutir à l'insertion d'un article 88-4) permettrait « à chaque Assemblée du Parlement français de faire connaître son avis au Gouvernement avant que ne statue le Conseil des Ministres de la Communauté » (*Rapport n° 2755 - 9^e législature - 2^e session ordinaire de 1991-1992*).

Ces réserves étaient bien partagées puisque le 26 juin 1992, le Ministre chargé d'apporter la réponse du Gouvernement, à majorité socialiste, à la question de M. Richard Pouille, Sénateur, s'inquiétant des conséquences de la taxe CO₂/Energie, s'exprimait ainsi devant le Sénat :

« La Communauté des Douze a été à l'origine de l'initiative de l'écotaxe. Elle est partie du constat que le gaz carbonique est le plus important des gaz à effet de serre et que le secteur énergétique est le plus grand contributeur aux émissions de gaz carbonique.

« Elle s'est elle-même fixé un objectif de stabilisation de ses émissions de CO₂, de 1990 à l'an 2000.

« Plutôt qu'une approche consistant à répartir les objectifs par pays, qui aurait défavorisé les pays les plus vertueux, comme la France, elle a choisi de s'orienter vers une approche par moyens, qui rend nécessaire la mise en oeuvre de programmes nationaux et communautaires.

« L'utilisation de la fiscalité lui est apparue comme un complément indispensable à ces programmes et elle a élaboré un projet sur lequel nous tenons à formuler quelques observations.

« Premièrement, la France est réservée sur l'opportunité de créer une nouvelle taxe au seul niveau communautaire. En effet, des impôts existants, comme la taxe sur les produits pétroliers, permettent déjà, en particulier dans le secteur des transports routiers, de facturer aux consommateurs d'énergie les coûts induits par cette consommation et de les inciter à limiter leur consommation.

« Il conviendrait de s'attacher par priorité à harmoniser progressivement ces taxes, soit en les maintenant à leur niveau actuel lorsqu'elles sont déjà élevées, comme en France, soit en les augmentant dans les pays où elles apparaissent insuffisantes.

« Deuxièmement, la France ne peut pas accepter les modalités de la taxe proposées par la Commission, qui sont inadaptées à l'objectif poursuivi et qui risquent d'avoir des effets contraires au but que l'on cherche à atteindre.

« L'assiette de la taxe proposée inclut la consommation d'énergies hydroélectrique et nucléaire qui n'entraînent pas d'émissions de gaz carbonique. Cela conduirait à pénaliser les énergies dont l'utilisation est, dans l'état actuel des technologies, la seule susceptible de réduire rapidement et de façon significative la consommation de pétrole et de charbon, donc l'émission de gaz carbonique.

« Le niveau d'imposition envisagé présente de graves dangers pour la croissance économique et pour l'emploi, d'autant plus que l'assiette trop large entraverait les substitutions d'énergie.

« La compétitivité de nombreuses industries européennes serait ainsi menacée.

« Cela inciterait, par ailleurs, des entreprises industrielles à délocaliser leur production dans des pays en voie de développement pour échapper à l'impôt.

« Il en résulterait un risque d'augmentation de la pollution atmosphérique mondiale. En effet, par suite de la vigilance de la population et des politiques déjà mises en oeuvre, les niveaux unitaires de pollution sont plus bas en Europe que dans les pays en voie de développement.

« Troisièmement, la France estime que, du fait de l'absence d'accord entre les pays industrialisés sur le principe d'une taxe, il serait néfaste que la Communauté européenne accorde une telle importance à la création d'une taxe sur l'énergie. La commission a raison d'en subordonner la mise en oeuvre à son acceptation par tous les pays industrialisés, afin de ne pas handicaper la compétitivité des économies européennes. J'ajoute que, du fait du caractère improbable d'un tel accord avant longtemps, le projet de taxe risque d'être un leurre et de servir de prétexte à une inaction prolongée.

« Or l'exemple de la France et de certains pays, où les émissions de gaz carbonique sont nettement inférieures à celles des autres pays industrialisés, montre qu'il est possible, par un ensemble d'actions appropriées utilisant partiellement l'instrument fiscal, dans le domaine des transports, de développer les économies d'énergie et de réduire l'utilisation des énergies polluantes.

« Quatrièmement, enfin la France demandera que l'étude de la proposition de la Commission soit poursuivie, de préférence au sein de l'OCDE, afin de contribuer à l'élaboration d'une position commune des pays industrialisés.

« La France proposera que, pour la mise en oeuvre des objectifs retenus dans la convention sur les changements climatiques, la Communauté lance un programme visant à élaborer des normes d'économies d'énergie ou de limitation des émissions de gaz carbonique.

« Les politiques d'économies d'énergie et de protection de l'environnement suivies dans les pays industrialisés montrent que les normes en matière de chauffage, de transport routier, de pollution industrielle et, plus généralement, de procédés énergétiques sont un moyen, certes progressif, mais efficace, de limiter les gaspillages et, dans le cas particulier, de réduire les émissions de gaz carbonique ».

La proposition de directive de 1992 ayant été l'un des tout premiers « projets d'acte communautaire » transmis au titre de l'article 88-4 de la Constitution (il porte le numéro « E-5 »). La Délégation de l'Assemblée Nationale pour les Communautés européennes adopta, le 4 juin 1993, sur le rapport de M. Jean Proriol, une proposition de résolution transmise à la commission des finances qui, à son tour, adopta, sur le rapport de M. Claude Gagniol, la résolution suivante :

« L'Assemblée nationale (...)

« I. - Considère que cette proposition de directive ne peut pas être acceptée par le Gouvernement et, s'agissant d'un texte qui requiert l'unanimité, lui demande d'obtenir sa modification dans le sens indiqué ci-dessous.

« II. - Considère que le projet de proposition de directive doit être modifié ; à cet égard, l'Assemblée nationale :

« a) juge que l'article 15 de la proposition de directive relatif à la neutralité fiscale doit être rejeté dans tous les cas :

« b) estime que l'assiette de la taxe proposée doit être élargie pour inclure tous les gaz concourant à l'effet de serre ;

« c) considère qu'il ne convient pas de taxer des sources d'énergie qui ne contribuent en rien à cet effet de serre, ainsi le nucléaire et l'hydroélectricité ;

« d) considère qu'il convient, d'une part, de ne pas taxer les services de transports maritimes ou aériens assurant la desserte d'une région insulaire et, d'autre part, de prévoir la modulation des conditions d'application de cette taxe dans les îles en fonction des contraintes spécifiques de leur insularité ;

« e) juge insuffisant le dispositif prévu pour éviter de pénaliser certains secteurs industriels gros consommateurs d'énergie ;

« f) souligne l'importance de la clause de conditionnalité subordonnant l'application de cette directive à la mise en oeuvre d'une taxe similaire ou à des mesures d'effet financier équivalant à celles faisant l'objet des dispositions de la proposition de directive par d'autres pays membres de l'OCDE et demande, en conséquence, que la date effective d'application de la taxe soit fixée à l'unanimité, et non à la majorité qualifiée, comme le prévoit l'article premier de la proposition, sauf à ruiner la crédibilité de cette clause ;

« g) juge d'ailleurs indispensable de subordonner l'entrée en vigueur de cette taxe à l'adoption de mesures similaires par le Japon et les Etats-Unis ;

« h) demande que la clause de sauvegarde de l'article 10 concerne également les pays de l'OCDE ;

« i) considère que la décision de la mise en oeuvre des mesures de sauvegarde prévues à l'article 10 doit appartenir aux Etats membres : (préjudice sérieux causé à des entreprises du fait d'augmentation des importations en provenance des pays tiers)

« j) estime que le deuxième alinéa du premier paragraphe de l'article 16 doit être supprimé ; (obligation de référence à la directive dans les mesures nationales de transposition)

« k) juge que l'approche fiscale doit être entreprise par harmonisation des impôts existants de préférence à la création d'une nouvelle taxe ». (Cf documents 260, 273 et 399 - AN Dixième législature).

La position française apparaît d'autant plus constante que, malgré les modifications apportées par la seconde proposition de directive, et les difficultés relevées dès 1991 n'ayant pas complètement disparu, de nouvelles réserves émanant du Parlement sont venues corroborer ces premières observations (cf. Ci-dessous).

- L'accueil mitigé des autres Etats membres

Si l'opposition de certains Etats n'a pas désarmé tout au long des années d'examen de la proposition de juin 1992 (notamment la Grande Bretagne et l'Irlande, opposées par principe à une taxation harmonisée : le Portugal jugeant quelque peu inique une taxation uniforme quand les « contributions » à la pollution varient de 1 à 25 à l'intérieur même de l'Europe communautaire), la position des autres Etats membres est plus ambiguë. L'exemple de l'évolution de l'Allemagne est assez significatif : initialement très favorable à la taxe, exprimant même son vif mécontentement du caractère « conditionnel » qui en subordonnait l'instauration à une démarche équivalente des autres membres de l'OCDE, le gouvernement allemand, tout en clamant son engagement de réduire les rejets, à partir de son territoire, de 25 % avant 2005, plaidait par la voix de son ministre des finances pour un allègement de la taxe sur l'énergie issue du charbon (pourtant la plus polluante) au profit d'une extension de la taxe à toutes les sources d'énergie, généralisation inacceptable par d'autres Etats membres (notamment la France qui soutient qu'il est inopportun de pénaliser l'énergie nucléaire exempte de toute émission de CO₂).

Quant à la position des Parlements des Etats membres, on en trouvera un exposé résumé dans le rapport de la délégation du Sénat à la XI^{ème} Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC) (rapport d'information n° 103 - 2 décembre 1994 - 1^{ère} session ordinaire de 1994) qui s'est tenue à Bonn les 24 et 25 octobre 1994. La présidence allemande de la COSAC avait, en effet, jugé opportun de consulter les autres délégations sur : les « déficits » de réglementation communautaire en matière d'environnement ; le caractère nécessaire de l'introduction au niveau communautaire d'une taxe sur l'énergie/CO₂ ; l'opportunité d'autres instruments (limitation de la consommation de carburant pour les voitures à 5 litres au 100 km ou édicition de normes d'efficacité énergétique pour les grandes installations de combustion par exemple) ; la fixation de normes minimales uniformes pour les pollutions, de l'air notamment ; l'« internalisation » des coûts de la pollution dans le prix des produits ; le renforcement de la mise en oeuvre des règles environnementales communautaires et le rôle de l'Agence européenne de l'environnement.

On relèvera çà et là des références au principe de subsidiarité ou du moins une distinction entre les objectifs à fixer au niveau communautaire, et la latitude à laisser aux Etats membres quant aux voies et moyens de les réaliser... En outre, une différence d'approche est à noter entre le Bundestag, très favorable à des normes et des procédures communautaires, et le Bundesrat, plus soucieux du « principe de proximité » qui protège... la compétence des Länder en matière d'environnement.

Tout naturellement, ces positions parfois ambiguës, parfois franchement réservées, ont trouvé à s'exprimer par la voix des représentants des Gouvernements siégeant aux Conseils Economie et Finances, compétents pour délibérer de l' « éco-taxe ».

- Les hésitations du Conseil Economie et finances

L'« écotaxe » figura, durant les trois dernières années, à l'ordre du jour de très nombreuses réunions des conseils environnement mais surtout Economie/Finances. Las ! Les travaux se concluaient régulièrement par une invitation adressée aux représentants des gouvernements et à la Commission de poursuivre... ces travaux.

La circonspection des Etats membres fut même publique lors du « Sommet d'Essen » concluant la présidence allemande les 9 et 10 décembre 1994.

Le Conseil européen se borna en effet à la déclaration suivante :

« Le Conseil européen a pris acte de l'intention de la Commission de présenter des orientations devant permettre à chaque Etat membre qui le souhaite d'appliquer une taxe CO₂/Energie sur la base de paramètres communs.

« Le Conseil Questions économiques et financières est invité à examiner ces paramètres ».

Nulle mention donc de la proposition de 1992 et des quelque 30 mois de discussions dont elle avait déjà fait l'objet, mais la simple notation des intentions de la Commission de présenter des *orientations* devant *permettre* à chaque Etat membre *qui le souhaite* d'appliquer une taxe sur la base de paramètres communs, paramètres que le Conseil est invité à examiner, et eux seuls semble-t-il. *Festina lente* semble alors être le mot d'ordre, en recul sur le mandat initial.

Pourtant, dès le 16 décembre soit moins d'une semaine après le Conseil européen d'Essen et sa déclaration circonspecte, un Conseil Environnement publiait des « conclusions du Conseil Environnement sur la nouvelle orientation pour la taxe CO₂/Energie ainsi que sur la réduction des émissions de CO₂ et l'amélioration de l'efficacité énergétique », comportant des recommandations à l'adresse du Conseil Economie et Finances compétent pour les questions fiscales, recommandations nettement moins réservées à l'égard de la taxe que ne s'étaient montrés les chefs d'Etat et de gouvernement à Essen.

Ainsi peut-on lire dans ces « conclusions » :

« Pour atteindre l'objectif communautaire de stabilisation conformément aux conclusions du Conseil du 29 octobre 1990, le Conseil estime que des mesures fiscales sont nécessaires. A cet égard, un cadre communautaire devrait être mis en place dans le prolongement des conclusions précitées du Conseil européen de Essen.

Il est recommandé que, lors de la poursuite de l'examen de cette question à la lumière de la proposition de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie (COM (92) 226 final du 4 juin 1992), le Conseil ECOFIN, qui est compétent pour les questions fiscales, tienne compte des éléments suivants :

« - utilisation des structures existantes des droits d'accise et possibilités d'inclure d'autres sources d'énergie dans la taxation ;

« - possibilités d'une application progressive d'une telle taxation pour les ménages, les petits consommateurs, les transports ainsi que pour le secteur industriel, afin d'éviter d'éventuels effets sur la compétitivité par rapport aux autres pays de l'OCDE ;

« - dynamisation des taxes dès le début en vue de créer des effets d'annonce (relèvement déterminé au préalable et progressif des taux) ;

« - options pour des dispositions spécifiques (par exemple, systèmes de crédits d'impôt et de compensations) applicables aux investissements efficaces permettant de réduire les émissions de CO₂, et d'améliorer l'efficacité énergétique ;

« - possibilité de régler la question de la différence des régimes fiscaux ainsi que des situations économiques et environnementales des Etats membres sur la base de critères objectifs au moyen d'un cadre prévoyant des arrangements pour certains Etats membres dans tous les secteurs ou dans des secteurs spécifiques, compte tenu des conclusions du Conseil du 29 octobre 1990.

« Le Conseil demande à la Commission d'aborder, dans le rapport sur le réexamen des droits d'accise qu'elle doit présenter avant la fin de 1994, le rôle que les droits d'accise peuvent jouer dans le cadre de la stratégie communautaire ».

Cet appel insistant au recours à des mesures fiscales de la part du « Conseil environnement » traduit une évidente différence d'approche par rapport au « Conseil Economie et Finances », compétent au fond et, lui,

franchement et constamment réservé sur l'institution d'une taxe communautaire harmonisée. On peut voir là un exemple de la difficulté d'élaboration des normes communautaires à travers des formations aux sensibilités différentes.

Malgré cet encouragement ultime du Conseil environnement, la Commission dut bien prendre acte de la circonspection manifestée par le Conseil européen à Essen et formuler une proposition modifiée.

B. LA PROPOSITION MODIFIEE

Le 10 mai 1995, la Commission a publié une proposition de Directive du Conseil qui remplace donc la proposition du 2 juin 1992 (Com. 95-172 final).

Dans sa lettre d'envoi au Conseil, le Commissaire Karel Van Miert indique que « la modification vise à introduire dans la proposition initiale certains éléments de flexibilité et des références plus fréquentes aux dispositions communautaires relatives aux droits d'accise harmonisés ».

1. Les principales modifications proposées le 10 mai 1995

De fait, la Commission propose non plus l'instauration d'une taxe harmonisée d'emblée mais de « faire précéder la mise en oeuvre de cette taxe harmonisée par une période transitoire, au cours de laquelle les Etats membres, tout en respectant une *structure de taxe harmonisée*, fixent librement les taux de la taxe, produit par produit ». Ces taux peuvent donc être provisoirement fixés dans une fourchette entre des taux nuls jusqu'à des « taux-objectifs », actualisés par rapport aux taux harmonisés de la proposition initiale, étant prescrit que ces taux objectifs seront mis en vigueur comme taux harmonisés au 1^{er} janvier 2000.

Enfin, la procédure de gestion de la taxe proposée s'inspire plus étroitement du régime communautaire des accises, y compris la compétence du « Comité des accises » institué par la Directive 92-12 du 25 février 1992.

On rappellera que ce Comité rend des avis sur les propositions de la Commission. Si l'avis est conforme, la mesure est adoptée. En cas de désaccord, le Conseil est saisi et doit statuer dans les trois mois ; à défaut, la Commission arrête les mesures proposées. Le Comité statue à la majorité prévue à l'article 148 du Traité et selon les pondérations qu'il fixe. Il y aurait là une illustration de la portée d'une extrapolation pure et simple des

pondérations actuelles après l'adhésion de nombreux pays peu peuplés qui permettrait à une coalition de ces pays d'imposer des mesures fiscales essentiellement supportées par les Etats les plus peuplés.

En outre, la Commission propose d'atténuer le délai de carence du Conseil qui a pour effet de l'habiliter à arrêter des mesures non conformes à l'avis du Comité des accises, en précisant que ce délai « sera fixé dans chaque acte à adopter ». La Commission ne justifie pourtant nullement pareille urgence, dans un domaine où la prévisibilité de mesures de grande portée économique (qu'on songe aux infrastructures de transport, et à tous les investissements dans les processus de production) est une impérieuse nécessité et où le souvenir de la souveraineté des Etats en matière fiscale suggère, à tout le moins, de prendre l'avis de leurs représentants, fût-ce à la majorité qualifiée.

Le passage à la taxe harmonisée et la conversion des « taux-objectifs » en taux uniformes obligatoires devraient cependant être adoptés à l'unanimité par le Conseil qui doit arrêter « avant le 1^{er} janvier 2000... les mesures nécessaires à l'introduction de taux harmonisés de taxe dans la Communauté ».

Ainsi le Conseil ne serait appelé à statuer que sur « les mesures nécessaires », le principe de la taxe harmonisée et les montants (le cas échéant actualisés) des taux étant d'ores et déjà considérés comme acquis avec l'adoption de la proposition de Directive 95-172 du 10 mai 1995.

D'aucuns s'inquiètent donc d'une démarche présentée comme provisoire, voire invisible puisque la taxe peut être fixée à des taux nuls... mais qui, en moins de quatre ans, déboucherait sur une décision dont le principe aurait déjà été arrêté à l'unanimité, pré-décision rendant très difficile la réouverture d'un débat de fonds à l'échéance de l'an 2000.

La nouvelle proposition comporte encore des modifications sensibles :

- la « conditionnalité » disparaît, la Commission escompte que la Communauté s'imposant à elle-même le respect des engagements de Rio, renforcés à la Conférence de « suivi » qui s'est tenue à Berlin du 28 mars au 7 avril 1995, et montrant ainsi le bon exemple, sera bientôt limitée par ses grands partenaires de l'OCDE, Etats-Unis et Japon en tête.

- Une exonération explicite est prévue au profit des énergies dites « renouvelables » : énergies « d'origine solaire, éolienne, marémotrice, géothermique ou provenant de la bio-masse » ;

- Les mécanismes de perception et de contrôle sont rapprochés du régime communautaire des accises.

- Les réductions de taxe accordées par les Etats membres à des entreprises mises en difficulté par la concurrence internationale doivent respecter les règles du droit communautaire de la concurrence et « les engagements de la Communauté au plan international » (O.M.C.). Enfin, les mesures dérogatoires et les engagements souscrits par les Etats avec les entreprises doivent être communiqués à la Commission.

Encore est-il précisé que les réductions de taxe à concurrence du montant des investissements pour économies d'énergie (voire les restitutions, si ces investissements excèdent la taxe due) ne peuvent être accordées par les Etats que pendant la période transitoire, c'est-à-dire avant le 1^{er} janvier 2000.

- Enfin, le principe de « neutralité fiscale », s'il demeure explicitement mentionné dans l'exposé des motifs dont il constitue les deux derniers *considerant*, est formulé d'une façon plus allusive dans le nouveau dispositif. En effet, l'invitation est adressée à la Commission, de « tenir compte de la nécessité de veiller à ce que la nouvelle taxe ne se traduise pas par une augmentation de la charge fiscale dans son ensemble » dans ses propositions, à formuler au plus tard le 31 décembre 1998, de « modalités d'application » des taux harmonisés de la taxe. Le débat, particulièrement sensible, sur la compétence de la Commission pour s'immiscer dans la définition de la structure des impôts des Etats membres, leurs poids relatifs et leur affectation, est donc renvoyé à 1998.

On notera, outre les réserves des Etats membres, que le Comité économique et social de la Communauté avait lui-même exprimé des réserves sur la compétence communautaire en la matière : « Le Comité estime comme la Commission que la compétitivité de l'industrie communautaire par rapport à ses principaux concurrents doit être préservée. Toutefois, *la question de la neutralité fiscale n'est pas de la compétence communautaire. Cet aspect reste du ressort des Etats membres* » (Avis du 24.2.1993 publié au J.O.C.E./C 108-20 du 19.4.1993). Le Comité estime en outre que le produit de la taxe, pour avoir le maximum d'effet (dont il doute d'ailleurs quelque peu) devrait être intégralement affecté aux investissements et incitations diverses en faveur des économies d'énergie.

Ainsi reformulée, la proposition de la Commission n'a pourtant pas encore rencontré le consensus qui peut seul en permettre l'adoption par le Conseil qui doit, en l'espèce, statuer à l'unanimité.

2. Un accueil à nouveau mitigé

Le 12 juillet 1995, la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne a adopté la proposition de résolution de M. Robert Pandraud, proposition renvoyée à la commission de la production et des échanges (Cf documents 2152 et 2153 - dixième législature).

Rappelant les rapports d'information précédemment adoptés, la proposition de résolution observe que « même assortie d'une période transitoire pendant laquelle la taxe pourrait ne pas être appliquée par les Etats qui le souhaitent, la Directive modifiée... rendrait très difficile de s'opposer, en l'an 2000 à sa généralisation ».

Estimant en outre que la Commission ne démontre pas l'efficacité de la nouvelle taxe, que l'évaluation de l'impact sur la compétitivité européenne est insuffisante et que l'intérêt de taxer des sources d'énergies qui ne contribuent pas à l'effet de serre, la proposition de résolution invite le Gouvernement à s'opposer à l'adoption d'une directive qui requiert, rappelons-le, l'unanimité du Conseil.

Cette proposition de résolution n'a pas fait, à ce jour, l'objet d'un rapport de la Commission compétente devant laquelle elle est en instance.

La Délégation du Sénat, quant à elle, a examiné la proposition E 443 le 25 octobre 1995. La Délégation avait réservé sa position sur ce texte, lors de sa réunion du 19 juillet, afin de disposer d'informations plus complètes, considérant qu'il s'agit d'une nouvelle version du projet de directive : « *Après les réactions négatives qui avaient accueilli sa première proposition en 1992, la Commission propose d'introduire une phase transitoire pour la mise en place de la taxe sur l'énergie. Pendant cette période, les Etats membres pourraient fixer librement les taux de la taxe produit par produit. Le Conseil serait appelé à statuer avant le 1^{er} janvier 2000 sur les modalités du régime de la taxation harmonisée. Ce texte ne devrait pas être adopté prochainement, compte tenu des problèmes complexes qu'il pose et des divergences majeures qui subsistent entre les Etats membres, ne serait-ce que sur l'assujettissement à la nouvelle taxe de l'hydro-électricité et de l'électricité d'origine nucléaire, alors que ces formes de production d'énergie ne génèrent pas de dioxyde de carbone et ne contribuent pas à l'effet de serre.*

« M. Philippe François a souligné l'importance de ce texte et a souhaité qu'il fasse l'objet d'un rapport et d'une proposition de résolution.

« M. Pierre Lagourgue a insisté sur la situation particulière des départements d'outre-mer vis-à-vis de cette taxe. Compte tenu de leur

insularité et de leur climat, ces départements ne subissent pas de retombées nocives dues au dioxyde de carbone et doivent donc, en tout état de cause, être exemptés de cette taxe : le principe de cette exemption avait été retenu dès 1991 : il doit être confirmé.

« M. Emmanuel Hamel a demandé au profit de qui serait perçue la taxe.

« M. Jacques Genton, Président, a indiqué que le texte prévoyait que la taxe serait perçue, dans un premier temps, au profit des Etats, mais que l'intention de la Commission semblait être d'en faire ultérieurement un impôt communautaire.

« M. Christian de La Malène a estimé à son tour que la création de cette taxe s'inscrivait en réalité dans la perspective de dégager une nouvelle ressource propre pour le budget communautaire ».

M. Jean Besson, Rapporteur de la Commission des Affaires économiques et du Plan du Sénat, dans son Avis (N° 79-T.VI « Energie ») sur le projet de loi de finances pour 1996 expose ainsi la « position de la France » sur la proposition de Directive modifiée :

« La France a fait valoir que cette proposition ne pouvait constituer une base de travail satisfaisante. Elle préconise une réflexion sur la taxation des seules émissions de CO₂ dans le cadre du relèvement, des accises harmonisées et de l'extension de leur champ d'application, l'exercice devant reposer sur une approche sectorielle, afin de préserver la compétitivité des secteurs soumis à la concurrence internationale.

« En effet, les autorités françaises ont toujours défendu l'idée que l'instrument fiscal constitue l'outil le mieux adapté et le plus efficace pour lutter contre l'effet de serre. Comparée à une approche pénalisante pour notre pays qui fixerait des objectifs de réduction des émissions, la taxation des émissions de dioxyde de carbone s'avère être un moyen équitable qui prend en compte les efforts déjà accomplis (le taux d'émissions de CO₂ par habitant de la France figure parmi les plus faibles des pays développés).

« Or, les modalités proposées ne répondent pas à ces exigences :

- « Sur la taxe spécifique additionnelle :

« La France n'a aucun intérêt à voir progresser l'idée d'une taxe spécifique qui présente de nombreux inconvénients et la pénalise, compte tenu de ses taux nationaux élevés par rapport à ses partenaires. Il lui est, en effet,

de plus en plus difficile de procéder à de nouveaux relèvements sans encourir des risques de délocalisation et de distorsion de concurrence.

« L'intérêt de la France serait d'obtenir l'augmentation des taux minima harmonisés afin de réduire le plus rapidement possible les écarts existants à l'intérieur de l'Union.

- « Sur une approche par produit :

« La Commission maintient son approche par produit, contrairement à l'approche sectorielle préconisée dans le mémorandum français qui permet d'agir sans délai et de façon programmée sur certains secteurs, les moins exposés à la concurrence internationale (transports et résidentiel-tertiaire), en excluant toute modification de taxation pour les combustibles fossiles à usage essentiellement industriel, afin de garantir la compétitivité des entreprises grosses consommatrices d'énergie.

- Sur l'assiette mixte :

Une taxe mixte, assise pour partie sur la valeur énergétique des produits, ne répond pas à l'objectif de lutte contre l'effet de serre et défavorise les pays qui ont développé des énergies non productrices de CO₂, tel que l'électro-nucléaire.

« Tous ces arguments plaident pour un rejet, par la France, du nouveau projet d'écotaxe proposé par la Commission européenne » conclut le Rapporteur pour avis de la Commission des Affaires économiques et du Plan.

Enfin, il convient de mentionner que, dans sa version modifiée, la proposition de directive a rencontré les mêmes réactions négatives de l'industrie, réitérées par l'UNICE le 12 décembre 1995, et de certains Etats membres, tandis qu'elle continue d'avoir la faveur de la Suède, du Danemark, de la Finlande, des Pays-Bas et, au moins apparemment, de l'Allemagne.

Aussi le dossier apparaîtrait-il à nouveau ensablé si on ne devait faire mention de toutes sortes d'autres propositions alternatives ou complémentaires, déjà adoptées et mises en vigueur, ou sur le point de l'être, et qui concourent, non sans efficacité, tant au niveau communautaire que des Etats membres, à la réduction des rejets de CO₂ et à l'efficacité énergétique.

II. D'AUTRES MOYENS DE REDUIRE LES REJETS DE CO₂ ET D'AMELIORER L'EFFICACITE ENERGETIQUE

En effet, la Délégation pour l'Union européenne de l'Assemblée nationale, dans sa proposition de résolution (n° 2380 du 22 novembre 1995 - 10e législature) sur le « programme pluri-annuel destiné à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l'énergie » (E-506) et sur le « Programme pluri-annuel en vue de la promotion de l'efficacité énergétique dans l'Union européenne - SAVE II » (E-511), ne recense pas moins de quinze programmes qui contribuent à la politique énergétique de la Communauté. Encore cette observation est-elle sans doute inférieure à une réalité chaque jour plus foisonnante.

La Commission elle-même indiquait, dans sa communication du 13 mai 1992, proposant une « stratégie communautaire pour limiter les émissions de CO₂ et améliorer l'efficacité énergétique » que les « mesures non fiscales » pourraient à elles seules réduire de 40 % l'augmentation prévisible des émissions communautaires de CO₂.

L'efficacité de la taxe communautaire, pour annihiler les 60 % restants, reposant plus sur un postulat que sur une démonstration claire et nette, pourquoi ne pas laisser, dans un premier temps au moins, les « mesures non fiscales » produire tous leurs effets, avant de recourir si nécessaire à l'instrument fiscal, avec toutes les difficultés que l'on sait ?

En effet, on rappellera que les « mesures non fiscales » abondent déjà, tant au niveau communautaire qu'au niveau de chaque Etat membre, et qu'enfin il existe un dispositif communautaire de contrôle des objectifs souscrits avec la « convention-cadre sur les changements climatiques » des Nations Unies, approuvée au nom de la Communauté par Décision du Conseil du 15 décembre 1993.

A. LES MESURES COMMUNAUTAIRES « NON FISCALES » DE PREVENTION DES POLLUTIONS DUES AU CO₂ ET D'INCITATION A L'EFFICACITE ENERGETIQUE

Expression d'une préoccupation largement partagée de réduire les causes de pollution atmosphérique, toute une panoplie de mesures communautaires s'est peu à peu mise en place combinant normes harmonisées obligatoires, incitations diverses, programmes de recherche et de diffusion des progrès techniques.

1. Les normes harmonisées

On mentionnera pour mémoire un ensemble de normes techniques harmonisées visant à limiter, en particulier, les émissions de gaz nocifs des véhicules. Ces normes sont d'ailleurs souvent modifiées pour en accroître la sévérité. Ainsi, la Commission a annoncé pour fin février 1996 de nouvelles propositions abaissant les maximums d'émission de gaz polluants pour tous les nouveaux types de véhicules à partir de l'an 2000. De même, la modification de la directive 88-77 sur les moteurs « diesel » est en cours de révision dans un sens plus restrictif. Une proposition est également en cours d'examen pour limiter les émissions de gaz et de particules polluants provenant d'engins non-routiers (excavateurs et autres machines de travaux publics - cf. Doc. E 520). Le 19 décembre 1995 le Conseil a également adopté une « position commune » visant à aligner les valeurs limites des émissions des camionnettes sur celles des voitures particulières, en révisant la directive 70-220.

A la même date de fin décembre 1995, la Commission a adopté une communication proposant une « stratégie globale sur la réduction des émissions de CO produites par les voitures », comportant en particulier :

« Un accord avec l'industrie automobile (et les importateurs de voitures fabriquées dans les pays tiers), par lequel cette industrie s'engagerait à réduire les émissions de CO₂ des nouveaux modèles. Cet accord fixerait des objectifs dont la réalisation serait étroitement suivie.

« Des mesures fiscales visant à inciter les consommateurs à acheter les modèles qui consomment moins de carburant. La Commission ne propose pas encore des mesures spécifiques (l'analyse des systèmes nationaux de taxation est encore en cours) mais indique des orientations et l'objectif, à savoir : obtenir que la consommation devienne un paramètre important pour le choix de sa voiture par le consommateurs.

« Une meilleure information du consommateurs. Les informations sur la consommation de carburant doivent devenir plus concrètes et compréhensibles, par une évaluation de l'avantage financier résultant de la consommation moindre (sur la durée de vie normale du véhicule). La Commission proposera un système d'étiquetage des voitures à cet effet.

« Une action spécifique de recherche et développement sur la réduction de la consommation et des émissions de CO₂, dans le contexte du groupe *ad hoc* sur « la voiture de l'avenir », déjà constitué à l'initiative de Mme Cresson et M. Bangemann, les commissaires compétents (recherche et industrie).

On signalera cependant les vives réserves non seulement des constructeurs automobiles européens, mais également du Comité économique et social de la Communauté à l'égard d'un durcissement toujours accru des limites fixées aux émissions des moteurs de véhicules.

Les constructeurs font valoir que le rapport coût/efficacité s'amenuise au point de perdre toute signification, et mettent l'accent sur le développement de mesures « non techniques » : retrait des véhicules anciens les plus polluants, amélioration du trafic afin de prévenir les embouteillages, sources de gaspillage d'énergies. Enfin, ils souhaitent que soient pris en compte les indications recueillies dans le programme qu'ils ont établi pour mesurer les effets des différentes actions dit « *auto-oil-programme* ».

Enfin, la Commission propose une directive-cadre pour l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air, comprenant un calendrier déterminant les valeurs limites et les seuils d'alerte à appliquer, y compris des « mesures obligatoires » dans les villes de plus de 250.000 habitants.

Mais, parallèlement au déploiement de cet arsenal de normes harmonisées contraignantes, la Communauté a développé toute une politique incitative visant également à la réduction de la pollution atmosphérique, spécialement du fait des émissions de CO₂.

2. Les mesures incitatives

Dans sa communication du 13 mai 1992 proposant « une stratégie communautaire pour limiter les émissions de CO₂ et améliorer l'efficacité énergétique », la Commission proposait un volet « non fiscal » ou « énergétique » comportant différentes mesures regroupées dans le « **programme SAVE** » décidé par le Conseil le 29 octobre 1991, pour une période de cinq ans.

Les mesures proposées visent deux objectifs :

- L'information des consommateurs, d'une part :

- par la certification des bâtiments qui informera les acheteurs, et, ultérieurement, les locataires d'un bâtiment sur les caractéristiques énergétiques de celui-ci ;

- par la réalisation d'audits énergétiques dans les entreprises qui mettront en lumière les économies que l'on peut apporter aux installations et à la gestion énergétique des entreprises ;

- La responsabilité des consommateurs, d'autre part :

- par la facturation des frais de chauffage, de climatisation et d'eau chaude sanitaire sur la base de la consommation réelle et non plus sur la base de critères forfaitaires (mètres carrés, millièmes de copropriété...)

- par des inspections périodiques des équipements qui, de par leur grand nombre d'exemplaires, ont une incidence significative sur le bilan énergétique : chaudières et véhicules ;

- par la prise en compte de la durée de vie des bâtiments neufs dans la problématique de leur isolation thermique ;

- par l'assouplissement, dans les services publics, des procédures d'autorisation des investissements qui peuvent être financés par les économies d'énergie qu'ils engendrent.

Enfin, la Commission précise, à l'appui du programme proposé, que bien appliquées, ces mesures peuvent induire un comportement et des investissements permettant de réduire les émissions de CO₂ de quelque 80 millions de tonnes par an.

Sur la base de ce premier programme SAVE, ont été adoptées des directives d'harmonisation concernant notamment le rendement maximum des chaudières et l'efficacité énergétique de divers appareils électro-ménagers (réfrigérateurs, machines à laver), performances portées à la connaissance des consommateurs par étiquetage.

La Commission dans le bilan publié en 1995 estime que les mesures engagées ou soutenues dans le cadre du programme SAVE ont permis de faire progresser l'efficacité énergétique dans la Communauté, non de 20 % en 5 ans comme elle l'espérait, mais de 10 à 11 %, ce qui n'est déjà pas mal. D'autant plus que ces efforts se poursuivent, notamment pour l'étiquetage CE garantissant les informations sur les consommations énergétiques des appareils ménagers : le Conseil est parvenu à un accord politique sur les normes minimales de rendement énergétiques des réfrigérateurs et congélateurs le 22 décembre 1995, normes « minimales » représentant un accroissement de l'efficacité énergétique de ces appareils de pas moins de 15 %.

L'octroi de l'éco-label aux biens garantissant aux consommateurs la meilleure efficacité énergétique peut ainsi, sans mesure contraignante, et sans taxation supplémentaire, contribuer à réorienter spontanément les comportements en faveur de consommations respectueuses de l'environnement. On ne peut qu'approuver les progrès de cette approche,

avec, par exemple, l'attribution de l'éco-label européen à des ampoules électriques à rendement maximum.

Tout récemment, le 23 novembre 1995, la Commission a publié les modalités de mise en oeuvre de l'indication des consommations d'énergie des machines à laver le linge à usage domestique, et des machines sèche-linge (communications 95/C 312-05 et 312-06).

La Commission expose encore les effets à attendre du programme « **ALTENER** » de recherche et de promotion des énergies renouvelables, dont elle déclare qu'on peut attendre une réduction des émissions de CO₂ évaluée à quelque 180 millions de tonnes d'émissions de gaz carbonique en 2005.

On mentionnera encore parmi ces programmes incitatifs publiés le 20 septembre 1995, la proposition de Directive soumise par la Commission et visant, par une directive du Conseil, à introduire « **des techniques de planification rationnelle dans les secteurs de la distribution du gaz et de l'électricité** ». Cette proposition comprend en particulier des « mesures sectorielles destinées à éliminer les entraves spécifiques aux améliorations de l'efficacité énergétique : les sociétés de distribution de gaz et d'électricité doivent tout particulièrement être encouragées à adapter leur stratégie afin d'exploiter pleinement les possibilités économiques d'amélioration de l'efficacité énergétique et de contribuer à abaisser les émissions de CO₂.

La proposition vise ainsi à encourager, notamment de la part des services publics, l'exploitation de « l'important potentiel d'économies d'énergie qui existe dans le secteur industriel, le tertiaire et le bâtiment ». Elle imposerait aux entreprises de distribution de gaz et d'électricité de communiquer à leurs autorités nationales des « plans intégrés de ressources », évaluant notamment toutes les « ressources de substitution » et la « gestion de la demande », les engagements d'efficacité énergétique de ces plans étant contrôlés, et le cas échéant soutenus, par les Etats membres.

Les Etats membres doivent en outre promouvoir, auprès des consommateurs, et à l'occasion des marchés publics les options de gestion « économe » des ressources énergétiques. La mise en oeuvre de la directive est prévue pour une période de huit ans, en « coopération » avec la Commission. On peut s'interroger, cependant, à la fois sur la compatibilité des mesures proposées avec le principe de subsidiarité, comme avec l'impératif de cohérence de l'action communautaire, les actions semblant redondantes par rapport à d'autres programmes.

On mentionnera enfin le développement de l'instrument financier pour l'environnement ou « **LIFE** » qui sera doté de quelque 450 millions d'Ecu pour sa deuxième phase (jusqu'en 1998) et comprendra des subventions

à des actions en faveur de la qualité de l'air, notamment dans les zones urbaines et industrielles. Le Règlement prorogeant cet instrument, adopté le 20 décembre 1995, contribuera à soutenir des « projets pilotes » et autres « programmes de démonstration », y compris des pays tiers de la région méditerranéenne ou de la mer Baltique.

3. Programmes de recherche et de promotion de l'efficacité énergétique

Ils sont nombreux et appelleraient un effort de rationalisation qui pourrait s'engager sur un Rapport spécial de la Cour des Comptes des Communautés.

On doit mentionner parmi les programmes communautaires de promotion et d'échanges des technologies innovatrices en matière d'énergie, « Thermie II » qui doit succéder à Thermie I, non sans critiques d'ailleurs sur la gestion du premier programme communautaire de « dissémination des technologies innovantes » en matière d'utilisation des différentes énergies.

Le volet recherche du Programme Thermie s'articulerait désormais avec le quatrième programme-cadre de développement de la recherche. C'est en effet ce programme-cadre qui comporte désormais le principal de l'action communautaire en faveur de l'efficacité énergétique et de lutte contre les pollutions atmosphériques.

Ainsi, fin décembre 1995, au titre du programme « Environnement et climat », l'un des programmes spécifiques du quatrième programme-cadre de recherche communautaire (1994-1998), la Commission a-t-elle approuvé 318 projets de recherche (sur plus de 1.600 propositions) pour un montant global de 217 millions d'écus. Le programme « Environnement et climat » vise à faire face aux problèmes écologiques tels que l'appauvrissement de la couche d'ozone, le réchauffement planétaire, la pollution, le développement durable... Doté d'un budget total de 532 millions d'écus, il permet de financer des activités de recherche dans les domaines suivants : a) recherche sur l'environnement naturel, la qualité de l'environnement et le changement climatique global ; b) technologies de l'environnement pour la surveillance, la protection, la réhabilitation de l'environnement et l'évaluation des risques ; c) techniques spatiales appliquées à l'observation de la terre et à la recherche en matière d'environnement ; d) dimension humaine des changements environnementaux.

Parmi les projets retenus, certains portent plus précisément sur les changements climatiques (*Epica, Eloise*), le trou dans la couche d'ozone

(*Eldonet*), la pollution industrielle (*Nicole*), l'environnement urbain (*Ulysses*), la Méditerranée (*Medalus*), la pollution atmosphérique (*Polinat*), etc.

Au titre du même quatrième programme-cadre de recherche communautaire, le programme JOULE comporte quelque 30 millions d'Ecus en faveur du développement d'énergies « alternatives » (Photovoltaïque, éolienne, issue de la biomasse) sur 122 millions d'Ecus au total en faveur de la recherche de technologies énergétiques non nucléaires.

4. Les actions extérieures de la Communauté en faveur de l'efficacité énergétique

- Au niveau multilatéral

Les Nations Unies ne sont pas restées sur le demi-échec de la conférence de Rio et d'une convention-cadre sur le changement climatique dépourvue d'engagement précis. Ainsi, à Berlin, du 27 mars au 8 avril 1995, une conférence de « suivi » a lancé la négociation d'un « Protocole » à cette convention qui devrait être signé en 1997 et comporterait, cette fois-ci, des objectifs chiffrés souscrits par tous les pays développés, y compris Etats-Unis, Japon, Australie et Nouvelle-Zélande d'abord réticents... (les « pays en voie de développement » s'engageraient quant à eux seulement à réaliser les objectifs de 1992, y compris les Etats potentiellement, voire déjà, très pollueurs, Chine, Inde, Mexique...).

Les représentants de la Communauté et des Etats membres ont joué un rôle déterminant dans cette Conférence des Nations Unies tenue en Europe, à Berlin, afin d'entraîner les Etats de l'O.C.D.E., principaux responsables actuellement des émissions de CO₂, vers la conclusion d'engagements de réduction plus décisifs, ce qui devrait s'inscrire dans le protocole qui sera ouvert à la signature à Tokyo en 1997.

Mais, compte tenu de l'importance des rejets déjà constatés du fait de l'archaïsme des processus de production en Europe centrale et orientale et de l'importance prévisible des émissions des pays en voie de développement, l'action communautaire s'est également portée, et à juste titre, dans ces deux directions.

Ainsi, la Communauté est-elle invitée à conclure le « **Traité sur la Charte de l'énergie et le Protocole de la Charte sur l'énergie sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes** » qui fait l'objet d'une récente proposition de décision du Conseil, publiée par la

Commission le 20 septembre 1995, et transmise par le Gouvernement français au Parlement, au titre de l'article 88-4, le 19 décembre 1995 (Doc. E-450).

On rappellera que le Traité et le Protocole signés à Lisbonne le 17 décembre 1994, sont déjà appliqués « à titre provisoire » par les Etats de la Communauté, comme le prévoit l'article 45 du Traité.

On notera que, si la signature des pays d'Europe centrale et orientale est déjà soit acquise, soit en passe de l'être, les Etats-Unis ont d'ores et déjà indiqué qu'ils n'entendaient pas signer (cf. avis du Comité économique et social de la Communauté des 24-25 octobre 1995 - Doc. CES 1178/95).

Le Traité mentionne notamment le principe du « pollueur-payeur », ainsi qu'une intégration aux prix du marché, des « coûts et avantages environnementaux ».

Préparés par l'Union européenne, Traité et Protocole s'inspirent largement de la stratégie communautaire en matière de promotion de l'efficacité énergétique. Déjà signés par cinquante Etats, le Comité Economique et Social des Communautés considère l'adoption de ces deux textes « comme étant, en puissance, l'une des grandes réussites de l'Union européenne au plan international » réussite qui exige cependant l'adhésion de la Russie, espérée de la nouvelle Douma, et celle des Etats-Unis, avec lesquels un « aménagement transitoire » est proposé.

Outre l'ouverture de certains programmes, principalement communautaires dans leur destination, à des Etats tiers voisins de la Communauté (AELE ou pays d'Europe centrale et orientale), des programmes spécifiques de coopération avec les Etats tiers contribuent à la réalisation de la réduction des émissions de CO₂, cette pollution étant par nature transfrontalière.

- En direction des pays en voie de développement

La Communauté a ainsi été à l'avant-garde, lors de la Conférence sur le développement et l'environnement réunir à Rio de Janeiro en juin 1992, pour soutenir l'augmentation des transferts financiers « Nord-Sud » afin d'aider les pays les plus pauvres à prendre, eux aussi, des mesures de lutte contre les émissions de gaz à effets de serre.

Cette contribution est d'ailleurs en passe d'être formalisée, sous la forme du **Règlement transmis au Parlement français sous le n° E-497.**

Ainsi, la proposition E-497 concerne l'aide financière et technique apportée par la Communauté aux actions visant à intégrer la

dimension environnementale dans le processus de développement durable des pays en voie de développement. Cette proposition tend à mettre en oeuvre des engagements internationaux souscrits par la Communauté, notamment lors de la Conférence de Rio, et à doter d'une base juridique une ligne budgétaire existant depuis 1982 (dotée de 13,2 millions d'écus en 1995).

La proposition de règlement E-497 encadre l'action de la Commission européenne et définit la procédure de décision. La Communauté financera en priorité les actions concernant, notamment, des plans de lutte contre la pollution de l'air et favorisant l'utilisation de technologies adaptées aux contraintes environnementales dans le domaine de l'énergie.

- L'aide aux pays d'Europe centrale et orientale : une priorité

Enfin, des programmes communautaires contribuent à l'amélioration de l'efficacité énergétique à l'extérieur de l'Union, et tout spécialement dans les pays d'Europe centrale et orientale : ainsi, outre le volet extérieur de LIFE, récemment ouvert aux PECO, des aides, au titre du programme PHARE dont la dotation est de 4,25 milliards d'Ecus depuis 1990, ont été versées en vue de renforcer la sûreté nucléaire et protéger l'environnement pour un montant de 401 millions d'Ecus. Le récent renouvellement de ce programme, en janvier 1996 comprend, pour les trois années à venir, à l'adresse notamment des Etats Baltes, de la Slovénie, de l'Albanie et de la République tchèque de nombreuses aides à la modernisation de l'infrastructure énergétique, à la création de « fonds d'économies d'énergie », de promotion du « charbon propre » et des énergies renouvelables, pour des montants de plusieurs millions d'Ecus en faveur de chacun des pays éligibles.

Au titre du programme TACIS, doté, lui, de 1,8 milliard d'Ecus entre 1991 et 1994, quelque 450 millions ont été alloués à des soutiens à la modernisation du secteur de l'énergie. Le renouvellement de ce programme, malgré les critiques dont il a fait l'objet, devrait s'accompagner d'un renforcement de la priorité accordée à l'amélioration de la sûreté et l'efficacité énergétiques.

Outre ces programmes généraux d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale comportant des actions en faveur de l'efficacité énergétique et de prévention des pollutions, la Commission propose un, nouveau programme, spécifique cette fois-ci, le programme SYNERGY (Com. 95-127 final, transmis par le Gouvernement français au Parlement sous le n° E-506).

La proposition E-506 prévoit l'établissement d'un programme pluriannuel destiné à promouvoir la coopération internationale dans le secteur de l'énergie (programme SYNERGY). Ce programme vise, en particulier, la

promotion d'actions de coopération en matière de conception et d'élaboration de la politique énergétique des pays tiers.

Ce programme a pour objectifs :

- la promotion du développement durable notamment par la réduction de l'émission des gaz à effet de serre et des polluants liés à la consommation de l'énergie ;
- l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement énergétique ;
- l'amélioration de l'efficacité énergétique.

Ce programme est prévu pour la période 1996-2000. Une enveloppe globale de 50 millions d'Ecus lui serait affectée.

Il convient de souligner que ce texte a pour fondement l'article 235 du Traité de Rome qui confère au Conseil, statuant à l'unanimité, le droit d'adopter des dispositions dans des domaines pour lesquels la Communauté n'est pas dotée de pouvoir d'action, si les dispositions apparaissent nécessaires pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté.

Sans doute est-il urgent de « mettre à plat » les différents programmes d'aide aux P.E.C.O. Il n'en demeure pas moins qu'en matière d'environnement il y a là une priorité. Priorité politique en faveur de populations dont l'angoisse, face au mépris de leur survie (Tchernobyl...), n'a pas peu contribué à la révolte contre l'oppression communiste. Priorité environnementale, également partagée d'ailleurs, tant la pollution atmosphérique se joue des frontières, et spécialement de celles qui séparent à peine les Etats de la Communauté de leurs voisins mitoyens.

Encore une fois, comment ne pas partager les critiques qui portent sur les doubles emplois entre des dizaines de programmes communautaires qui concourent tous à l'amélioration de l'efficacité énergétique, tant à l'intérieur de la Communauté que par le biais de son action extérieure ? Un impératif de cohérence s'impose donc, mais qui ne débouche pas nécessairement sur une harmonisation drastique et sur une fiscalité communautaire, dont les inconvénients, économiques et institutionnels l'emporteraient largement sur les avantages environnementaux, d'ailleurs incertains.

B. UNE POLITIQUE COMMUNAUTAIRE COHERENTE TANT VIS-A-VIS DES PAYS TIERS QUE DES ETATS MEMBRES ET RESPECTUEUSE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITE

Si l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂ puis de réduction, ne saurait être remis en cause, tant à l'égard de la Communauté que des autres Etats européens, encore faut-il établir des priorités rationnelles et privilégier les moyens les plus efficaces.

Cette efficacité de l'action communautaire exige un double effort de cohérence, tant à l'intérieur de l'Union, que dans la conduite de ses relations extérieures. L'expérience démontre en effet l'efficacité de mesures nationales de réduction des émissions de CO₂ dans le respect des objectifs communs. L'existence d'un mécanisme communautaire de contrôle permet en outre de veiller, par des bilans périodiques, à la réalisation des engagements souscrits.

Enfin, aux impératifs d'efficacité économique dans le choix des moyens, s'ajoutent des considérations d'équilibre institutionnel pour justifier les préventions persistantes à l'égard d'une Taxe communautaire harmonisée.

1. L'impératif de cohérence de l'action communautaire extérieure : priorité à l'efficacité énergétique en Europe centrale

Sans doute peut-on, et même doit-on, s'inquiéter de pareil foisonnement d'initiatives communautaires concourant au même but : aider les pays d'Europe centrale et orientale à préserver l'environnement, et tout particulièrement à améliorer la sûreté et le rendement de leur secteur énergétique. Il y a certainement de nombreux chevauchements entre les « volets environnement » des programmes communautaires ouverts aux pays tiers, ceux qui leur sont spécifiquement destinés, mais regroupant des actions très diverses et ceux, enfin, qui visent plus spécialement l'amélioration de la production d'énergie dans les pays tiers éligibles.

Sans doute convient-il, et de toute urgence, de demander à la Cour des Comptes des Communautés européennes (et non aux « Cabinets d'audit » peuplés d' « experts indépendants » abonnés à la manne communautaire, qui concluent, sans surprise, à l'insuffisance des moyens logistiques de la Commission pour gérer une dizaine de programmes concurrents...) la préparation d'un rapport spécial sur la rationalisation de l'action de la Communauté.

On ne peut en effet que souscrire aux observations tant de la proposition de résolution de M. Robert PANDRAUD, au nom de la Délégation de l'Assemblée nationale (n° 2380 du 22 novembre 1995) que du rapport de M. Robert GALLEY au nom de la commission de la production et des échanges et de la résolution finalement adoptée (n° 2505 du 24 janvier 1996), portant sur les programmes SYNERGY (E-506) et SAVE II (E-511).

Néanmoins, si une remise en ordre s'impose, il convient de ne pas perdre de vue **l'absolue priorité qui doit être accordée à l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les pays hors O.C.D.E. : c'est d'eux que sont attendus les 90% d'augmentation d'émissions de CO₂ au siècle prochain.**

Plutôt que d'imposer aux constructeurs automobiles européens des mesures chaque jour plus draconiennes, à l'effet de plus en plus incertain, il convient de toute urgence de mobiliser des crédits en faveur de la réduction des émissions de CO₂ en faveur d'abord de nos voisins, les pays d'Europe centrale et orientale.

Sait-on assez que 25% des émissions mondiales de CO₂ proviennent de cette zone, contre 23% du sous-continent Nord-Américain, et 13% de l'ensemble des pays de la C.E.E. dont les performances économiques sont pourtant peu comparables à celles de l'Europe de l'Est ! Les taux constatés traduisent en effet l'archaïsme des processus de production d'énergie et de produits industriels, gaspillages thermiques, sources très polluantes comme le lignite, absence de dispositifs anti-rejets, équipements et méthodes archaïques... Plutôt que de handicaper encore l'industrie communautaire par des normes sans cesse renforcées pour des gains infimes en termes de pollution, il faut investir massivement en faveur de l'efficacité énergétique dans les P.E.C.O. Il y a là, à l'évidence, un « gisement » d'économies majeures, que la technologie européenne, sans doute la plus performante dans le domaine des économies d'énergie, peut aider à valoriser rapidement.

Encore faudrait-il écarter le « tabou » largement présent dans les instances communautaires, du développement de l'énergie nucléaire (selon les normes occidentales, cela va sans dire).

Enfin, s'agissant de la cohérence de l'action communautaire extérieure en faveur de la réduction de la pollution atmosphérique, il faudrait sans doute affirmer, clairement et constamment, cet objectif dans les mandats de négociation d'accords commerciaux, bilatéraux ou multilatéraux... et ne pas menacer les Etats-Unis d'un contentieux au G.A.T.T. pour obtenir le démantèlement des taxes américaines sur les voitures à forte consommation de carburant (« gaz guzzler tax ») et sur les voitures importées dont la moyenne de consommation est supérieure à 8,6 litres/100 km (CAFE) au prétexte

qu'elles pèsent principalement sur les véhicules de luxe produits en Angleterre et en Allemagne.... (cf. demande de « *Panel* » du 13.05.1993).

Mais au contraire plaider que, si la taxe américaine sur les produits chimiques importés est compatible avec l'O.M.C., comme le soutiennent les U.S.A., mieux vaudrait intégrer peu à peu une prise en compte globale des impératifs de protection de l'environnement dans les échanges. de façon neutre et multilatérale.

2. Cohérence intra-communautaire

La prise en compte des aspects environnementaux de toutes les politiques de l'Union est désormais prescrite par le Traité lui-même (art. 130 S). On voudrait cependant appeler également l'attention du Gouvernement français sur la nécessité de recommander aux autorités bruxelloises compétentes en matière de concurrence, une certaine prudence dans la dérégulation de certains secteurs dont les règles de fonctionnement contribuent précisément à la protection de l'environnement.

Ainsi, en attendant une hypothétique « internalisation » des effets induits sur l'environnement par les différents modes de transport au moyen d'une « tarification équitable » (cf. Communication de la Commission « Pour des prix plus efficaces et plus justes » 20.12.1995), ne convient-il pas de préserver l'équilibre actuel du transport par voie ferrée, cet « équilibre » fût-il obtenu grâce à des subventions ?

Plutôt qu'une nouvelle taxe communautaire à l'assiette mal ajustée, ne convient-il pas d'harmoniser les taxes sur les transports routiers, selon une progression assez lente pour permettre les ré-allocations d'investissements en faveur du rail ou du transport combiné (et de ne pas imposer de recul de leur législation à l'Autriche et à la Suisse qui supportent un trafic de passage disproportionné).

Il convient sans doute de favoriser peu à peu le report de l'usage des moyens de transport les plus polluants vers d'autres plus économes d'énergie, sachant que le secteur des transports est le seul, en Europe, à augmenter ses émissions de CO₂ ; elles ont ainsi augmenté de 7% de 1990 à 1993 et, selon les prévisions sur les dix prochaines années, cette augmentation devrait atteindre près de 25% (cf. Avis de la commission des transports du Parlement européen - PE -214-446/95 du 12 septembre 1995).

Néanmoins, cet infléchissement ne peut être que progressif, sauf à provoquer des désordres graves dans le marché intérieur et dans la

compétitivité extérieure de l'Union, l'objectif pouvant être de revenir aux proportions observées il y a vingt ans : 50% des transports effectués par la route, contre 75% en 1990 » (sous l'effet, notamment de « la déréglementation européenne qui est à l'origine d'une baisse des tarifs de fret routier de 15% entre 1985 et 1990, selon les observations de M. Michel BARNIER lui-même, dans le rapport d'information sur la première proposition d'Ecotaxe - Doc. A.N. n° 2755 du 3 juin 1992).

Il conviendrait également d'appeler l'attention de la Commission sur le développement des « bio-carburants » que, certes, la Communauté soutient via le programme JOULE (qui comporte une aide à des actions de démonstration d'énergies renouvelables comme la production combinée de chaleur et d'électricité par la gazéification de la biomasse), mais oppose l'harmonisation de la fiscalité indirecte au projet français d'incitation à l'usage des bio-carburants. Qu'il nous soit permis de rappeler notre proposition (n° 403, 2^e session ordinaire de 1993-1994), déposée sur le Bureau du Sénat le 6 mai 1994, avec nos collègues MM. DEBAVELAERE, MACHET, PLUCHET, de RAINCOURT et SOUPLET, et dans laquelle nous exposons tous les avantages environnementaux et économiques de cette source d'énergie.

3. Les mesures françaises en faveur des réductions de la pollution atmosphérique

Pour accréditer la proposition que suggère le présent Rapport d'un simple contrôle par les autorités communautaires de la réalisation des objectifs, définis par elles, au moyen des mesures nationales de limitation des émissions de CO₂, encore faut-il établir que les Etats membres s'engagent dans des politiques résolues, même si les instruments choisis peuvent différer d'un Etat membre à l'autre.

Il existe d'ores et déjà en effet de nombreuses dispositions réglementaires ou fiscales dans les Etats membres pour inciter à la limitation des émissions de CO₂, notamment en France. Si ce n'est pas le lieu ici de les décrire toutes, on mentionnera le poids déjà considérable des taxes sur les carburants, ou encore la taxe sur les véhicules automobiles dont la progressivité très accentuée vise à « pénaliser » les véhicules aux consommations les plus élevées (taxe dont la Cour de justice des Communautés européennes vient d'ailleurs, dans un Arrêt du 6 décembre 1995, de reconnaître la compatibilité avec les règles du Marché commun).

Enfin, on mentionnera la « taxe sur la pollution atmosphérique », perçue au profit de l'Agence des Economies d'Énergie », dont le produit s'est

monté, en 1995, à près de 150 millions de francs, tandis que celle sur les « huiles de base » rapportait, quant à elle, près de 110 millions de francs.

Quant aux dispositions fiscales favorisant les économies d'énergie, M. Alain LAMBERT, Rapporteur Général du Budget, dans son Rapport au nom de la Commission des finances du Sénat (n° 77 - T. III - Rapport sur le Projet de Loi de Finances pour 1996), estime la « dépense fiscale », correspondant à cet avantage, à plus de 2 milliards de F.

On ajoutera qu'en cas d'institution d'une taxe communautaire harmonisée, comme il n'est pas prévu qu'elle ait un caractère différentiel mais bien qu'elle s'ajoute aux taxes existantes, quelles que soient les différences de montant de ces taxes entre les Etats membres, les carburants et les énergies déjà lourdement taxés en France atteindraient des coûts complètement prohibitifs, tandis que les Etats « en retard » bénéficieraient d'un avantage comparatif, source de nouvelles distorsions.

Ces taxes, combinées avec les diverses mesures d'incitation fiscale aux économies d'énergie, ont d'ailleurs permis à notre pays d'obtenir des performances remarquables qui plaident pour la poursuite de cette politique efficace, de préférence à l'instauration d'une taxation harmonisée aux effets incertains.

En ce qui concerne le gaz carbonique, l'un des principaux responsables de l'effet de serre, la France a réduit ses émissions totales de carbone d'environ 30% entre 1980 et 1990, alors que les autres pays européens ont connu, dans leur majorité, une stagnation ou une augmentation de ces émissions. Cette réduction des émissions françaises de carbone est imputable pour 60% au programme électronucléaire, et pour 30% aux économies d'énergies réalisées. Le niveau d'émission de la France par habitant (1,8 tonne de carbone par an) est l'un des plus faibles d'Europe, puisqu'il est de 3 en Allemagne, de 2,7 en Grande-Bretagne, de 1,8 en Italie, et de 2,3 pour la moyenne de l'Europe des Douze.

Pour le dioxyde de soufre, l'un des facteurs majeurs des pluies acides, la réduction globale des émissions est encore plus spectaculaire. Elle atteint 60% depuis 1980, conduisant à un des résultats les meilleurs d'Europe de l'ordre de 670 milliers de tonnes de soufre par an en 1990, légèrement supérieur à celui de l'ex-R.F.A. (530 t), mais largement inférieur au Royaume-Uni (1.916 t) et à l'Italie (1.205 t), pays d'importance comparable, à l'Espagne (1.095 t) malgré son importance économique et démographique moindre et bien sûr à l'Allemagne réunifiée (3.151 t).

En ce qui concerne les oxydes d'azote (NOX), la France enregistre une augmentation de ses émissions entre 1988 et 1990 (de 1.615 à 1.772 t

d'équivalent NO₂ par an) principalement à cause du développement des consommations de carburants dans le secteur des transports. Elle occupe une position médiane en Europe, meilleure que celle de l'Allemagne (2.860 t) et du Royaume-Uni (2.573 t), comparable à celle de l'Italie (1.700 t), mais sensiblement moins favorable que pour l'Espagne (950 t).

C'est dans ce contexte que s'inscrira la future loi sur la qualité de l'air, qui accentuera l'effort de lutte contre les pollutions atmosphériques, déjà largement engagé, comme on l'a vu.

Enfin, la baisse de la production de charbon, en France surtout, entraînera une baisse des émissions de CO₂, d'autant plus qu'elle s'accompagne d'une baisse (de 5% en un an) des importations à cause de l'amélioration du rendement des procédés de production électrique ou de la conversion à d'autres sources d'énergie (gaz au Danemark par exemple).

Evolution de la production de charbon des Etats membres (en millions de tonnes)

	1994	1995	1996
Allemagne	57,6	59,3	56,7
Espagne	18,2	17,8	17,6
France	7,5	7,4	7,1
Irlande	3,0	3,0	3,0
Portugal	1,5	-	-
Royaume-Uni	48,0	53,0	47,0
Total	135,8	140,5	131,4

Sans doute y aurait-il lieu d'inviter la Grande-Bretagne et l'Allemagne (qui subventionne l'usage du charbon par ses entreprises), si promptes à recommander les dérégulations les plus radicales à leur partenaire français, de laisser jouer pleinement les lois du marché à l'égard de l'extraction du charbon national, à l'instar des choix français pourtant politiquement très difficiles...

Aussi, en raison même des situations différentes des Etats membres à l'égard de la disponibilité des diverses ressources, de leurs options énergétiques, des choix fiscaux et des traditions réglementaires, comme de la limite, à peu près partout atteinte, de l'acceptabilité de nouveaux prélèvements fiscaux, il convient de laisser à chaque Etat membre le choix des voies et moyens pour parvenir à la réalisation des objectifs fixés au niveau communautaire.

Cela est parfaitement possible puisque, précisément, un instrument juridique a été institué pour procéder à ce contrôle.

4. Le contrôle communautaire des réductions de rejet de CO₂

En effet, institué par une Décision du conseil du 24 juin 1993 (J.O.C.E. L du 9.07.93) un « mécanisme de surveillance des émissions de CO₂ et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté » permet de contrôler l'efficacité des mesures prises par les Etats pour réaliser l'objectif de stabilisation des émissions en l'an 2000 par rapport aux valeurs observées en 1990, objectif d'ailleurs rappelé dans le préambule de la Décision.

Selon son dispositif, les Etats membres établissent et publient des « programmes nationaux de limitation des émissions anthropogéniques de CO₂ » et prévoient l'élimination de ces émissions par dépôts selon la meilleure méthodologie disponible, mise au point par un groupe intergouvernemental sur l'évolution du climat, et arrêtée par la Commission, assistée d'un comité de gestion.

Des évaluations périodiques sont faites par la Commission qui présente des observations aux Etats membres et un rapport au Parlement européen et au Conseil (le premier a été publié le 10 mars 1994 - Com. 67 final).

Ce mécanisme de surveillance est déjà opérationnel et s'appuie sur les programmes nationaux qui comportent les engagements suivants (modulés selon les situations respectives) :

Plans concernant les émissions de CO₂ au niveau national

	1990 (en millions de tonnes de CO ₂)	Plans nationaux (2000 sauf indication contraire)
B	112,0	- 5%
DK	53,01	- 20% par rapport à 1988 d'ici à 2005
D	1.005,0	- 25% par rapport à 1987 d'ici à 2005
GR	73,7	+ 25 %
ES	210,7	+ 25%
F	365,7	+ 13%
IRL	30,8	+ 20%
IT	402,4	0%
L	12,5	- 20% d'ici à 2005
NL	157,3	- 3,5%
P	39,9	+ 30 à 40%
UK	579,2	0%

(Source : Commission CEE-30.03.94)

Il convient dès lors de laisser ce mécanisme fonctionner afin de vérifier si, effectivement, les programmes nationaux permettent ou non de réaliser les engagements communs de maîtrise des émissions nocives.

De même, il existe un mécanisme communautaire de surveillance de l'application des directives concernant la qualité de l'air ambiant.

Actuellement, il existe cinq directives principales concernant la qualité de l'air ambiant, à savoir : la directive 80/779/CEE, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (JO 1980 ; L 229 : 30-80), modifiée par la directive 89/427/CEE (JO 1989 ; L 201:53-55) ; la directive 82/884/CEE, concernant une valeur limite pour le plomb contenu dans l'atmosphère (JO 1983:L 378 :15-18) ; la directive 88/609 relative à la limitation des émissions de certains polluants dans l'atmosphère en provenance des grandes installations de combustion (par ailleurs soumises à étude d'impact selon le droit communautaire) ; la directive 85/203/CEE, concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote (JO 1985 ; L 87:1-7) ; la directive 92/72/CEE, concernant la pollution atmosphérique par l'ozone (JO 1992 ; L297:1-7).

La mise en oeuvre de ces directives vient de faire l'objet d'un rapport très détaillé publié par la Commission le 26 juillet 1995.

En outre, récemment, la Commission a adopté deux nouvelles propositions relatives à la qualité de l'air ambiant. Il s'agit d'une proposition de directive du Conseil concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, adoptée le 4 juillet 1994 (COM (94) 109 final 94/0106 SYN), qui a fait l'objet d'une « position commune du Conseil » le 30 novembre 1995, et d'une proposition de décision du Conseil établissant un échange réciproque d'informations et de données provenant des réseaux et des stations de mesure de la pollution de l'air ambiant dans les Etats membres, adoptée le 7 septembre 1994 (COM (94) 345 def. 94/104) qui a fait l'objet d'un « accord » politique au Conseil du 6 octobre 1995.

Comme on le voit, les instruments communautaires de contrôles des rejets nocifs dans l'atmosphère ne manquent pas, et ils sont tous soumis à la fixation de valeurs limites au niveau communautaire et à la surveillance de la Commission.

Pourquoi ne pas faire l'hypothèse de l'efficacité de cet appareil normatif très complet et dûment surveillé par la Commission ?

En tout état de cause, il convient d'abord d'établir un bilan indiscutable des effets des mesures nationales d'application des multiples directives, avant de s'aventurer à établir une taxe communautaire harmonisée dont les effets économiques et environnementaux demeurent largement incertains, mais dont les conséquences institutionnelles pourraient se révéler de grande portée.

5. L'institution d'une taxe communautaire : des difficultés rémanentes

En regard de l'efficacité des mesures nationales de réduction des émissions de CO₂, d'une part, et des mesures communautaires non fiscales, d'autre part (normes techniques, mesures incitatives, promotion de la recherche), quels seraient les avantages d'une taxe communautaire harmonisée ?

Il semble bien que les inconvénients l'emportent aux yeux de la plupart des Etats membres, en raison de sa douteuse efficacité environnementale et de son impact financier tout d'abord, de ses conséquences institutionnelles éventuelles enfin.

- Une efficacité environnementale insuffisamment démontrée

Si la taxe devait en effet épargner largement les entreprises consommant le plus d'énergie et exposées à la concurrence pour peser essentiellement sur les transports et les consommations des ménages, se pose alors la question des biens et services de substitution et de l'élasticité aux prix de la demande de ces biens et services.

Le Comité économique et social de la Communauté avait déjà souligné ces interrogations, dans son avis du 24 février 1993 :

« Pour atteindre l'objectif visé, différentes mesures s'imposent. Le Comité considère que les instruments de l'économie de marché, tels que les taxes affectées et des impôts, les incitations fiscales et les aides d'Etats, sont des outils importants, complémentaires des mesures réglementaires. Il ne faut néanmoins pas surestimer l'efficacité de ces instruments. Elle est d'autant plus grande que l'opérateur bénéficiant de subventions ou assujetti à des taxes (affectées ou non) dispose de solutions de rechange pour atteindre l'objectif visé. »

Dans son avis, le Comité économique et social exprime encore des doutes sur les effets à long terme de la taxe communautaire harmonisée comme instrument de protection de l'environnement :

« La fraction « CO₂ » de la taxe proposée vise principalement à modifier la répartition entre les différentes sources d'énergie (priorité donnée au gaz naturel, recul du charbon). A long terme toutefois, les réserves de toutes les énergies fossiles sont limitées et il faudra également faire appel au charbon. La fraction « CO₂ » de la taxe n'aura finalement pour effet à long terme que de modifier l'ordre de consommation mais n'entraînera pas d'amélioration définitive des conditions atmosphériques (politique énergétique en dents de scie impliquant des coûts d'adaptation élevés pour l'économie générale). De plus, au cours de la première moitié du prochain siècle au plus tard, les situations de pénurie (durée de vie variable des différentes sources d'énergie) feront sentir leur effet sur les prix, indépendamment des excédents d'énergie actuels à court terme. Il en résultera, étant donné la durée de vie plus limitée du pétrole et du gaz naturel, que les pénuries relatives de ces deux sources d'énergie s'aggraveront plus vite que celle du charbon, ce qui entraînera également une augmentation plus rapide de leur prix. Il n'est pas exclu que cette augmentation des prix du pétrole et du gaz naturel imposée par le marché fasse plus que compenser en quelques décennies les charges fiscales supplémentaires supportées par le charbon. Il y a lieu de se demander dans ce contexte si l'utilisation de charbon d'importation, qui tendra sans doute à s'accroître, n'est pas en totale

contradiction en termes de politique énergétique (sécurité d'approvisionnement) avec les mesures antérieures de réduction des capacités charbonnières européennes.

« C'est pourquoi le comité exprime certains doutes quant à la fraction « CO₂ » de la taxe telle qu'elle est proposée par la Commission. »

- Un impact économique majeur

Le même avis du Comité économique et social évaluait ainsi l'impact de la taxe : « l'effet macro-économique de la seule taxe sur les émissions de dioxyde de carbone pourrait réduire le produit national brut de 0,5% à 3% d'ici à l'an 2000 ». A cela s'ajouterait l'impact de la taxe sur les autres sources d'énergie, y compris l'énergie nucléaire et celle produite par les grands barrages (en raison de leur impact sur le paysage et le régime des eaux, sans doute : on voit que les critères retenus sont autant idéologiques que scientifiques, puisque, pour moitié, la taxe pèserait sur des sources d'énergie qui ne contribuent nullement aux émissions de CO₂).

On soulignera encore que, selon une toute récente évaluation de l'impact économique de la taxe par le Centre européen des entreprises publiques - C.E.E.P., **le produit de la taxe communautaire harmonisée atteindrait, à son taux plein, de 50 à 60 milliards d'Ecus, soit au moins 325 milliards de francs.**

Encore cet impact est-il calculé en ne prenant en compte que les douze Etats membres avant le dernier élargissement (cf. Avis du C.E.E.P. du 11 décembre 1995).

Enfin, selon le groupe des sociétés qui consomment le plus d'énergie, ENER-G 8, le coût du gaz et de l'électricité en Europe serait d'ores et déjà supérieur de 80% à celui constaté aux Etats-Unis. Ce groupe met donc en garde contre tout relèvement supplémentaire des prix européens qui ne manquerait pas d'aggraver la perte de compétitivité européenne et l'aggravation du chômage.

Sans doute, ces données sont-elles présentées de façon quelque peu alarmiste. Il n'en reste pas moins que le Comité économique et social de la Communauté a également souligné l'extrême prudence qui sied dans la mise en oeuvre d'une taxe qui peut perturber l'allocation d'investissements à long terme : « pour mener à bien l'adaptation de l'économie européenne, il faudrait disposer de délais à moyen terme », assurer la prévisibilité des mesures à moyen terme, et prévoir, « dans les secteurs économiques à forte consommation d'énergie, des actions de soutien ciblées » que le C.E.S. estime « indispensables ». S'il faut subventionner les secteurs taxés, on doit alors

s'interroger sur la pertinence de l'instauration d'une taxe aux effets redoutables en terme de compétitivité...

- L'introuvable neutralité fiscale

Sans doute, la Commission préconise-t-elle que l'instauration de la taxe communautaire harmonisée s'accompagne de réductions concomitantes d'autres prélèvements, et à concurrence de son produit.

Louable souci, d'ailleurs conforme aux recommandations du récent Livre Blanc de la Commission sur la compétitivité de l'économie européenne qui préconise précisément la stabilisation, voire l'abaissement des prélèvements obligatoires dans la Communauté, en privilégiant les allègements portant sur les coûts indirects du travail.

A cela, cependant, deux obstacles : d'une part, la Commission n'est pas compétente pour fixer les orientations des systèmes fiscaux nationaux, et plusieurs Etats membres semblent peu disposés à accepter un déplacement de la répartition des compétences dans un domaine sensible entre tous (*cf. ci-dessus, p. 14 et 15, extraits du rapport de M. Michel Barnier*) ; d'autre part, l'exercice portant sur 350 milliards de francs, il est peut-être plus difficile à pratiquer qu'à recommander...

Il était sans doute réservé à un membre du Parlement européen de qualifier ce souci d' « argument spécieux sur la subsidiarité » (*cf. Projet de rapport de la commission de l'environnement du 18 septembre 1995*).

Outre la difficulté tenant à la répartition des compétences, on doit faire état de l'observation d'un commentateur particulièrement qualifié :

« En vue de limiter les effets défavorables sur la compétitivité internationale des autres secteurs productifs, la Commission propose de neutraliser cette taxe par une réduction équivalente d'autres prélèvements fiscaux.

« Ces propositions ne vont pas sans soulever des objections majeures, qui tiennent d'abord à ce que cette taxation affecterait défavorablement non seulement la compétitivité de l'économie communautaire mais aussi la croissance et l'emploi dans la C.E.E., car les réductions fiscales qui devraient compenser cette taxe ne pourront respecter le principe de neutralité qu'invoque la Commission. Si celui-ci a une signification macro-économique, il apparaît à l'examen très difficile de l'appliquer sur le plan sectoriel et *a fortiori* à l'échelon de l'entreprise. Il est d'ailleurs notable que le projet de la Commission ne s'accompagne d'aucune proposition concrète à cet égard.

« Le prélèvement fiscal envisagé entraînerait à la fois des pertes de compétitivité internationale, génératrices de délocalisations importantes, et des restructurations à l'intérieur des divers secteurs productifs, en conséquence des modifications des prix relatifs des produits que cette taxation induirait. Il ne fait aucun doute que ces mouvements se traduiraient finalement par un freinage de la croissance et par des difficultés pour l'emploi. » (cf. *exposé de M. Armand LEPAS, Directeur des Affaires économiques générales au C.N.P.F. - 2.01.1992*).

6. Une proposition de grande portée institutionnelle

Si l'efficacité environnementale de la taxe est douteuse par rapport aux mesures communautaires non fiscales et aux mesures nationales, si l'impact en termes de compétitivité doit être, selon toute vraisemblance, majeur, si la « neutralité fiscale » souhaitée par la Commission est peu réaliste, l'effet de la proposition de la Commission ne serait-il pas d'établir les premiers éléments d'une future fiscalité communautaire d'abord perçue par les Etats, mais limitant en fait leur autonomie, puis, tôt ou tard, transférée à la Communauté, par une « rationalisation » qui ne manquera pas, alors d'arguments ?

L'attribution du pouvoir de gérer l'écotaxe harmonisée à l'échelon communautaire lors de sa pleine entrée en vigueur, soit dès l'an 2000, présente en effet un double risque : celui de restreindre indirectement l'autonomie des Etats membres dans leurs choix de politiques énergétiques, celui également de s'engager sur la voie d'une communautarisation fiscale dont on devine la portée en termes d'équilibre des pouvoirs.

- Orientation des choix de politique énergétique

On doit rappeler que la « gestion » de la taxe communautaire harmonisée serait, aux termes de la proposition modifiée, confiée au « Comité des accises ».

Or ce comité statue à la majorité qualifiée définie à l'article 148 du traité. Selon la « pondération » des voix qu'il fixe, la France compte pour 10 sur un total de 87.

En raison même des dissymétries considérables qui existent dans les choix de politique énergétique entre les Etats membres (et qui ne tendent nullement à se réduire) on doit faire l'hypothèse d'un isolement français dans l'option privilégiant le recours à l'énergie nucléaire.

Qu'arriverait-il alors si le Comité des accises décidait d'accroître la part de la taxe reposant sur cette énergie pour alléger celle pesant sur d'autres sources, considérées par la majorité de nos partenaires européens comme plus innocentes ?

Et cette hypothèse doit-elle être également formulée en tenant compte des futures adhésions qui risquent de minorer encore le poids relatif de l'opinion française dans l'expression des majorités au Conseil...

Si la modulation des taux, décidée contre notre opinion, devait pénaliser la structure des approvisionnements énergétiques français, nous n'aurions plus le choix qu'entre accepter des distorsions de concurrence qui handicaperaient notre économie, sur le marché intérieur comme vis-à-vis des Etats tiers, ou nous résoudre, avec les coûts d'adaptation que cela impliquerait, à nous ranger à notre tour aux orientations de politique énergétique tenues pour bonnes par la majorité du Comité des accises, selon ses pondérations quelque peu arbitraires...

Outre l'orientation des choix énergétiques nationaux, au moyen de la modulation des taux, la contrainte économique indirecte met en jeu une question institutionnelle de grande portée, celle de la compétence fiscale... Quand on rappelle, au surplus, que cette taxe produirait quelque 325 milliards de francs, dont plus de 50 milliards de francs en France, l'enjeu institutionnel prend un certain relief...

- La question institutionnelle : quelles compétences en matière fiscale ?

Les réactions négatives à la première proposition étaient, pour beaucoup, dirigées contre l'injonction adressée aux Etats d'établir la taxe communautaire en l'accompagnant d'un réaménagement de la structure de leur fiscalité afin de parvenir à la « neutralité fiscale » de la nouvelle taxe.

Sans doute la formulation de la proposition modifiée est-elle plus précautionneuse puisque l'invitation s'adresserait désormais à la Commission dont « les propositions... devront notamment tenir compte de la nécessité de maintenir la compétitivité des industries communautaires et veiller à ce que la taxe ne se traduise pas par une augmentation de la charge fiscale dans son ensemble ». Etrange recommandation adressée à sa propre initiative, à une autorité incompétente, du moins pour le moment...

Sans qu'il soit besoin même d'évoquer le spectre d'une attribution de la compétence fiscale à la Commission (la démocratie, et nos Parlements, ne sont-ils pas nés avec le « consentement à l'impôt ? »), on pourrait être tenté de rappeler les origines intellectuelles de l'éco-taxe, primitivement conçue

comme un impôt fixé et directement perçu au niveau communautaire, tout paré de la légitimité du parallélisme entre le caractère transfrontalier de la pollution atmosphérique et le caractère supranational de la taxation.

Il n'y aurait en effet que quelques mots à changer dans le texte proposé, pour bouleverser la répartition des compétences en matière fiscale : à l'article premier, § 2, il est dit que « les Etats membres prennent les mesures nécessaires en vue de la perception à *leur profit* de la taxe... ».

Si la recommandation de neutralité peut bien être considérée comme un excès de pouvoir, on peut aussi estimer qu'il ne tire guère à conséquence tant il s'apparente à un voeu pieux ou plutôt à un propos rassurant : « et d'ailleurs l'opération sera indolore... ».

En revanche, la gestion de la taxe harmonisée par un comité statuant à la majorité qualifiée ainsi que la mise en place d'une structure de taxe communautarisée, à l'exception, pour le moment, de sa destination, invitent à réfléchir sur l'importance du moyen proposé pour lutter contre les émissions de dioxyde de carbone, objectif encore un fois consensuel, mais qui peut sans doute être atteint par des moyens moins lourds de conséquences économiques et politiques.

*

* *

CONCLUSION

En raison de l'efficacité douteuse, en termes de protection de l'environnement, de la taxe communautaire harmonisée, telle que la propose la Commission, et de l'efficacité croissante des mesures non fiscales déjà instituées dans la Communauté (normes techniques, certifications, programmes d'incitation aux économies d'énergie, politique de recherche et de promotion en faveur de l'efficacité énergétique) ainsi que de l'efficacité, elle aussi croissante, des diverses mesures nationales, et compte tenu des possibilités de mesurer, au niveau communautaire, par un mécanisme spécifique de surveillance, le respect des engagements des Etats au regard de l'objectif de stabilisation des émissions de CO₂, il convient d'écarter une proposition qui présente trop de risques en termes économiques et qui pourrait contribuer à bouleverser l'équilibre entre Communauté et Etats membres dans des domaines aussi sensibles que les choix énergétiques et les compétences en matière fiscale.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Philippe François a présenté son rapport au cours de la réunion de la délégation du Sénat pour l'Union européenne le Mercredi 31 janvier 1996.

Puis un débat s'est instauré dans lequel est intervenu M. Jacques Oudin qui a déclaré partager pleinement les observations du rapporteur et posé deux questions, l'une de fond, l'autre de forme. Il a tout d'abord indiqué qu'il lui semblait complètement inopportun de prendre le risque d'alourdir les taux de prélèvements obligatoires, spécialement en France où ils sont parmi les plus élevés de la Communauté, se demandant si les fonds structurels ne pourraient pas être mis à contribution pour aider les entreprises responsables du plus gros des émissions de dioxyde de carbone à améliorer les processus de production et à renforcer leur « efficacité énergétique ». Ensuite, il a souhaité que dans ses conclusions la délégation ne se borne pas à inviter le Gouvernement « à maintenir ses réserves » vis-à-vis de la proposition de directive mais, plus nettement, à « manifester son opposition ». La délégation a approuvé cette proposition.

M. Xavier de Villepin a également manifesté son approbation à l'égard des observations du rapporteur et s'est interrogé sur l'éventuelle influence de certains secteurs d'activités, tels les chemins de fer, en faveur d'un durcissement de la réglementation antipollution ; il a en outre souligné la nécessité d'éviter de surenchérir les prix européens.

M. Philippe François, rapporteur, a rappelé le climat dans lequel était née la proposition de la Commission : celle-ci a été mise au point pendant la préparation du « sommet de Rio », alors qu'on pouvait escompter un engagement de la part de tous les Etats de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE). Le retrait américain a sans doute déséquilibré la traduction en normes internationales de la prise de conscience générale des risques de modification du climat. Les entreprises de transport ferroviaire ne sont venues que récemment au soutien de ce mouvement.

M. Charles Metzinger s'est déclaré d'accord avec les réserves du rapporteur vis-à-vis de toute proposition qui pourrait entraîner une augmentation des prélèvements obligatoires. Il s'est cependant interrogé sur l'efficacité de mesures nationales pour atteindre à elles seules l'objectif de la taxe, à savoir la stabilisation des émissions de CO₂. Il s'est demandé s'il ne conviendrait pas d'instituer la taxe communautaire comme une « menace » pour amener les entreprises les plus polluantes à respecter les valeurs limites

fixées. Il a indiqué que l'objectif de réduction des pollutions demeurait intrinsèquement souhaitable, pour la France comme pour la Communauté.

M. Philippe François, rapporteur, a indiqué qu'il existait un mécanisme communautaire de surveillance qui, même s'il est dépourvu de pouvoirs de police, peut alerter la Commission et le Conseil sur le non-respect des engagements des Etats au regard des objectifs souscrits au niveau communautaire.

Le rapporteur s'est encore fait l'avocat du développement des carburants de substitution, rappelant les travaux menés en ce sens par la commission des affaires économiques et du plan du Sénat dont il a conduit une mission aux Etats-Unis, et exposant que, si l'on intégrait tous les coûts des énergies fossiles, les bio-carburants apparaîtraient comme rentables.

M. Denis Badré ayant rappelé son expérience des conseils « Environnement » sous présidence française au premier semestre de 1995, a souligné que la proposition soulevait des débats de fond tenant à la politique de l'énergie, à la politique des transports, à l'équilibre des relations internationales entre, d'une part, l'Union européenne et le sous-continent Nord-américain ou le Japon et, d'autre part, le Nord et le Sud. Il a indiqué que l'esprit de Rio ne s'était pas complètement dissipé, comme en témoigne l'inscription d'une clause de protection de l'environnement dans le Traité de l'Accord de Libre Echange Nord Américain (ALENA). Les préoccupations environnementales se développent donc, même si le contexte économique et politique est difficile. Le débat existe même entre les Etats européens, et notamment entre les partisans et les adversaires de l'énergie nucléaire, la France pouvant occuper un rôle de pivot dans plusieurs de ces débats. M. Denis Badré a alors formulé les trois critères d'appréciation à appliquer aux mesures envisagées : en premier lieu, le niveau des prélèvements, qu'il convient non seulement de contenir mais sans doute d'abaisser ; en second lieu, le niveau de la pollution atmosphérique dont la réduction est certainement souhaitable et, enfin, l'effet des mesures choisies, notamment à l'égard de la compétitivité des Etats-membres et de l'Union européenne en général. Soulignant que le choix entre taxes et normes était lourd de conséquences, il a déclaré sa préférence pour la fixation de valeurs limites par des normes, et a indiqué qu'il convenait d'agir sans relâche pour amener nos principaux partenaires à la prise en compte de ces normes, en particulier dans le cadre de l'organisation mondiale du commerce, plutôt que d'abaisser les normes communautaires.

Au terme de ce débat, la délégation a adopté à l'unanimité le rapport, après en avoir modifié les conclusions dans le sens souhaité par M. Jacques Oudin.

CONCLUSIONS DE LA DELEGATION

Vu la proposition modifiée de directive du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie n° E 443

La Délégation,

approuve la confirmation des objectifs de réduction des rejets de dioxyde de carbone dans l'atmosphère tels qu'ils ont été souscrits par la Communauté lors du « sommet de la Terre » organisé par les Nations Unies à Rio de Janeiro en juin 1992 et inscrits dans la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, approuvée par la Communauté selon la décision du Conseil du 15 décembre 1993 et ratifiée, parallèlement, par les Etats membres ; tels qu'ils ont été confirmés à nouveau lors de la Conférence des Nations Unies qui s'est tenue à Berlin du 28 mars au 7 avril 1995, puis par le Conseil « Environnement » des 22 et 23 juin 1995 ;

rappelle que le Conseil européen réuni à Essen les 9 et 10 décembre 1994 n'a pas fait sienne la proposition de la Commission d'instituer une taxe communautaire harmonisée sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie ;

constate que le communiqué du Conseil des ministres « Economie et Finances », compétent pour l'instauration de « l'éco-taxa » qui s'est réuni le 23 octobre 1995 fait état de la persistance de divergences de vues substantielles tant sur les orientations de la proposition de directive modifiée que sur les modalités de la mise en oeuvre de la nouvelle taxe ;

considère dès lors qu'il convient de privilégier, pour la réalisation des objectifs définis au niveau communautaire, une approche conforme aux principes de subsidiarité et de proximité, acceptable par tous les Etats membres ;

estime que, en l'absence d'une démonstration convaincante de l'efficacité d'une taxation harmonisée, dont la Commission elle-même n'attend d'ailleurs qu'un tiers de la réduction souhaitée pour les rejets de CO₂, il convient de laisser les Etats membres fixer eux-mêmes les mesures qui leur paraissent les plus appropriées à la réalisation de la stabilisation en l'an 2000 des rejets de CO₂ par rapport aux valeurs 1990.

rappelle l'institution par la décision du Conseil du 24 juin 1993 « d'un mécanisme de surveillance des émissions de CO₂ et des autres gaz à effet de serre dans la Communauté » (93-309 CEE) ;

souligne que, aux termes de cette décision, les Etats membres sont tenus d'établir et de publier des programmes nationaux de limitation des émissions anthropogéniques de CO₂, programmes chiffrés et mis à jour, permettant ainsi un contrôle communautaire des engagements nationaux ;

souligne l'intérêt de ce dispositif qui porte sur tous les rejets dommageables pour le climat ;

indique que la mise en oeuvre de la directive du Conseil « concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant » qui a fait l'objet d'une position commune du Conseil le 30 novembre 1995 concourra également à l'objectif de réduction des pollutions, notamment par le dioxyde de carbone, avec les autres directives combattant la dégradation de l'atmosphère ;

considère que la combinaison d'objectifs communautaires, dûment évalués, et de mesures nationales, compatibles avec le marché commun, doit assurer la souplesse nécessaire et prévenir toute tentation d'une communautarisation fiscale qui ne serait pas strictement nécessaire ;

approuve par ailleurs, sous réserve d'une évaluation périodique de leur efficacité et du contrôle de la Cour des Comptes des Communautés européennes, les différentes mesures communautaires visant à diminuer les émissions de CO₂ ou plus généralement à combattre la pollution atmosphérique, à favoriser l'amélioration du rendement énergétique et à encourager un usage économe des énergies non-renouvelables (normes anti-pollution, certifications et indications de consommation, « éco-labels », programmes de recherche et de valorisation des énergies renouvelables et d'incitation à l'utilisation des carburants de substitution...) ;

demande enfin au gouvernement de veiller strictement à la cohérence des objectifs des différentes politiques communautaires avec ceux de la protection de l'environnement :

Dans le cadre intra-communautaire tout d'abord :

- en particulier les transports s'avérant le seul secteur, en Europe, où est attendu un accroissement des émissions de CO₂, la prudence devrait être recommandée dans la dérégulation de certains modes de transport économes en énergie mais fragiles du point de vue de la rentabilité financière apparente : chemins de fer, navigation fluviale...

En effet, selon le Comité économique et social de la Communauté, le renchérissement indistinct de l'énergie ne peut provoquer de modifications dans les comportements des consommateurs que s'il existe des solutions alternatives suffisamment commodes. Aussi convient-il d'anticiper sur d'éventuels reports en favorisant préalablement le développement des transports économisant l'énergie.

Dans le cadre de la concurrence internationale ensuite :

La Communauté doit à la fois veiller à la prise en compte, selon des modalités éventuellement diverses, d'impératifs minimaux de protection de l'environnement dans les règles du commerce international, et d'abord de la part de ses partenaires de l'OCDE. Il convient en effet à la fois de prévenir les distorsions de concurrence et la tentation de délocaliser hors de la Communauté les productions polluantes ;

considère comme prioritaire, compte tenu de l'origine géographique des rejets de CO₂, de favoriser tous les processus concourant à l'efficacité énergétique dans les pays d'Europe centrale et orientale, actuellement « responsables » du quart des émissions mondiales.



La Délégation invite donc le Gouvernement à manifester son opposition à la proposition de directive modifiée et à favoriser la mise en oeuvre des différentes mesures alternatives, communautaires ou nationales, concourant à l'efficacité énergétique et à la diminution des rejets de CO₂ et des autres gaz à effet de serre ; et à demander la mobilisation des crédits communautaires nécessaires pour la mise en oeuvre du programme SYNERGY d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale concourant aux mêmes buts.