



ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 31 mai 2011.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES⁽¹⁾

***sur* la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (COM [2011] 169 final/n° 6212),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M^{me} Pascale GRUNY,

Députée

⁽¹⁾ La composition de cette Commission figure au verso de la présente page.

La Commission des affaires européennes est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Michel Herbillon, Jérôme Lambert, Didier Quentin, Gérard Voisin *vice-présidents* ; M. Jacques Desallangre, M^{me} Marietta Karamanli, MM. Francis Vercamer *secrétaires* ; M. Alfred Almont, M^{me} Monique Boulestin, MM. Pierre Bourguignon, Yves Bur, Patrice Calmèjane, François Calvet, Christophe Caresche, Philippe Cochet, Bernard Deflesselles, Lucien Degauchy, Michel Delebarre, Michel Diefenbacher, Jean Dionis du Séjour, Marc Dolez, Daniel Fasquelle, Pierre Forgues, M^{me} Marie-Louise Fort, MM. Jean-Claude Fruteau, Jean Gaubert, Hervé Gaymard, Guy Geoffroy, M^{mes} Annick Girardin, Anne Grommerch, Pascale Gruny, Elisabeth Guigou, Danièle Hoffman-Rispal, MM. Régis Juanico, Marc Laffineur, Robert Lecou, Michel Lefait, Lionel Luca, Philippe Armand Martin, Jean-Claude Mignon, Jacques Myard, Michel Piron, M^{mes} Chantal Robin-Rodrigo, Valérie Rosso-Debord, Odile Saugues, MM. André Schneider, Philippe Tourtelier.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN EXAMEN POUR L'INSTANT LIMITÉ AU CONTRÔLE DU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ	7
II. DES RÉSERVES SUR DEUX DISPOSITIONS PRÉCISES DU TEXTE, MAIS PAS SUR L'ENSEMBLE DU PROJET	9
A. L'ABSENCE DE MISE EN CAUSE DE L'ECONOMIE GÉNÉRALE DU PROJET	9
B. DEUX DIFFICULTÉS AU TITRE DE LA SUBSIDIARITÉ	10
1. La suppression des actuelles compétences des Etats membres en matière de réduction de charge en faveur des taxis	10
2. L'absence de prise en compte des droits des collectivités territoriales autres que la région à moduler le niveau des taxes sur les produits énergétiques et l'électricité	11
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE	17
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE	19

Mesdames, Messieurs,

Le 13 avril dernier, la Commission européenne a présenté la proposition de directive modifiant la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

C'est un texte essentiel. Il vise à transformer en profondeur le régime de la taxation des produits énergétiques, en modifiant notamment le mode de calcul des minima que les Etats membres doivent respecter et peuvent naturellement dépasser. Ces minima ne seraient plus établis sur une quantité de produit consommé, mais sur la base de deux composantes : l'une assise sur les émissions de gaz à effet de serre, c'est-à-dire de CO₂ ; l'autre fondée sur le contenu énergétique du produit et appelée taxation générale de la consommation d'énergie. Le taux d'imposition minimum serait fixé d'une manière générale à 20 euros la tonne pour la taxation liée au CO₂ et, s'agissant de la composante relative à l'énergie, à 9,60 euros par gigajoule, à terme, pour les carburants et à 0,15 euro par gigajoule pour le combustible de chauffage (1 gigajoule représente 250 heures de chauffage par un radiateur de 1 000 watts).

Le texte prévoit également une extension du champ de la taxation par rapport au dispositif actuel, notamment aux activités industrielles qui ne sont pas actuellement taxées et ne sont pas non plus soumises au système européen d'échanges de quotas d'émission (SEQE) - les entreprises relevant du SEQE ne seraient pas taxées.

En raison de l'ampleur des changements induits par un tel dispositif, différentes mesures de modulation, réduction et exonération sont prévues, ainsi que des mesures transitoires.

Les débats de fond qu'appelle la proposition de la Commission européenne seront donc importants, même si les objectifs poursuivis sont clairement incontestables puisqu'il s'agit de lutter contre le changement climatique et de réduire la consommation d'énergie.

A ce stade, l'objectif n'est pas d'engager ces débats. Ce serait clairement prématuré. Il est uniquement de relever deux éléments qui apparaissent nettement porter atteinte au principe de subsidiarité.

I. UN EXAMEN POUR L'INSTANT LIMITÉ AU CONTRÔLE DU RESPECT DES PRINCIPES DE SUBSIDIARITÉ ET DE PROPORTIONNALITÉ

Le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité est une obligation prévue par l'article 5 du traité sur l'Union européenne.

Son contrôle par les parlements nationaux est pour sa part prévu à l'article 6 du protocole n° 2 qui lui est annexé.

L'objectif de ce contrôle est de s'assurer que les principes de subsidiarité et de proportionnalité sont bien respectés et que, dans un domaine de compétence partagée, le niveau communautaire n'empiète pas d'une manière inefficace et inadaptée sur les prérogatives des Etats membres, au regard des règles du traité et de l'objectif poursuivi. Ce contrôle doit intervenir dans un délai de huit semaines à compter de la publication du texte dans la totalité des langues de l'Union. En l'espèce, l'échéance est fixée au 15 juin prochain. Si un nombre suffisant de parlements nationaux émet un avis motivé constatant une atteinte aux principes de subsidiarité, alors la Commission européenne est obligée de procéder à un réexamen du texte. Le minimum est d'un tiers mais les obligations de réexamen sont renforcées pour les propositions d'actes législatifs qui font l'objet d'un avis motivé de la part de la moitié au moins des parlements nationaux.

Le principe de subsidiarité oblige l'Union à n'intervenir, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, et peuvent par conséquent être plus efficacement atteints, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Pour sa part, le principe de proportionnalité prescrit que le contenu et la forme de l'action de l'Union n'excèdent pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités.

Il s'agit, en définitive, de répondre à deux questions :

– l'Union européenne est-elle fondée à intervenir et à ne pas laisser les Etats membres agir seuls en la matière, car c'est à leur niveau, et non au niveau européen, qu'il est plus adapté et plus efficace d'intervenir ?

– si tel est le cas, le principe de proportionnalité est-il respecté ? Le dispositif proposé n'excède-t-il pas ce qui relève du niveau européen ?

Ces questions doivent être en l'espèce posées, puisque le texte intervient dans un domaine de compétence partagée entre l'Union européenne et les Etats membres.

L'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne prévoit que le Conseil arrête à l'unanimité les dispositions touchant à l'harmonisation de la législation en matière d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Cette harmonisation n'est pas un transfert total de compétence en niveau européen.

II. DES RÉSERVES SUR DEUX DISPOSITIONS PRÉCISES DU TEXTE, MAIS PAS SUR L'ENSEMBLE DU PROJET

Ce n'est pas la démarche d'ensemble du texte qui porte atteinte au principe de subsidiarité, mais uniquement certaines dispositions précises.

A. L'absence de mise en cause de l'économie générale du projet

Dans l'ensemble, une harmonisation de la fiscalité de l'énergie au niveau européen est tout à fait justifiée.

Une approche cohérente et efficace ne peut en effet intervenir qu'au niveau européen et une telle intervention du législateur européen n'est pas nouvelle, puisque la directive proposée vise à modifier la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

Le bon fonctionnement du marché intérieur exige, comme le prévoit le traité, pour des raisons économiques, une harmonisation des impôts de consommation, et les taxes sur les produits énergétiques relèvent de cette catégorie. Par ailleurs, l'objectif de lutte contre le changement climatique et de maîtrise de la consommation d'énergie a été défini au niveau européen et c'est bien à ce niveau là qu'il est pertinent d'en jeter les bases essentielles de manière à assurer la bonne harmonisation des mesures nationales qui interviendront ensuite.

En outre, de même que la directive précitée de 2003 qu'il vise à modifier, le texte proposé par la Commission européenne offre aux Etats membres des facultés de modulation, au niveau national, de la taxation de l'énergie.

Il prévoit notamment le maintien du principe de la fixation au niveau européen des seuls minimaux de taxation, à charge pour les Etats membres de retenir un niveau plus élevé s'ils le souhaitent, ainsi que la possibilité pour eux de taxer les produits énergétiques et l'électricité à des fins autres que la réduction des gaz à effet de serre, notamment à des fins budgétaires, et la règle suivant laquelle ces mêmes Etats membres restent libres d'appliquer plus d'une taxe sur la consommation d'énergie.

S'il n'y a pas d'obstacle à ce que la Commission européenne propose un texte, on ne peut regretter en revanche qu'elle n'ait pas respecté les prérogatives des Etats membres sur deux points.

B. Deux difficultés au titre de la subsidiarité

1. La suppression des actuelles compétences des Etats membres en matière de réduction de charge en faveur des taxis

La première disposition qui appelle une réserve au titre du principe de subsidiarité concerne les taxis.

La Commission européenne propose en effet de supprimer la faculté pour les Etats membres de les faire bénéficier d'une réduction de taxe par rapport au niveau de droit commun. Il s'agit d'une suppression totale valant tant pour la part « émissions de CO₂ » que pour la part « consommation totale d'énergie ». Formellement, la nouvelle rédaction proposée pour l'article 5 de la directive de 2003 vise à séparer le cas des taxis de ceux des transports publics locaux de passagers, que les Etats membres pourraient continuer à faire bénéficier d'une taxation différenciée.

A l'appui de son point de vue, la Commission européenne observe que l'actuelle faculté de modulation ne concerne que le gazole en pratique. On peut ajouter que, selon les éléments publiés sur le site Internet de la DG TAXUD, seules la France et l'Italie y ont recours.

La Commission européenne invoque également que la moindre taxation du gazole utilisé par les taxis ne concourt pas à la réalisation des objectifs poursuivis par les politiques d'encouragement aux énergies de substitution et par les politiques en faveur des vecteurs énergétiques de substitution et de l'utilisation de véhicules plus propres dans les transports en commun.

De tels éléments n'emportent pas la conviction.

D'abord, il n'y a pour les taxis aucun enjeu de marché intérieur. Le déplacement en taxi est par nature local. Les différences de taxation d'un Etat membre à l'autre n'entraînent donc par conséquent aucune distorsion de concurrence. Les conditions prévues par l'article 113 pour justifier l'harmonisation, à savoir l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur ne sont donc pas réunies.

Ensuite, les objectifs poursuivis par le texte, qui sont la lutte contre le réchauffement climatique et la réduction de la consommation d'énergie, n'exigent pas au cas d'espèce une mesure européenne plutôt qu'une mesure nationale.

Très concrètement, le déplacement en taxi et la manière dont il s'articule avec le déplacement en transport en commun ou en véhicule particulier, dépend de l'organisation des transports au niveau local, laquelle dépend on ne le sait que trop des traditions nationales et notamment des choix opérés, souvent il y a très longtemps, en matière d'urbanisme.

Supprimer ainsi brutalement un élément qui participe aux équilibres locaux n'est pas fondé. Il peut même être contreproductif si l'on prend en considération le cas où le renchérissement de la course en taxi entraîne une réduction du recours aux modes de transport collectif, car le trajet en taxi et le trajet inverse ou complémentaire en transport en commun sont remplacés en deux trajets en véhicule particulier.

2. L'absence de prise en compte des droits des collectivités territoriales autres que la région à moduler le niveau des taxes sur les produits énergétiques et l'électricité

La nouvelle rédaction proposée pour l'article 18 de la directive de 2003, relatif aux dérogations, comprend une disposition relative à la modulation territoriale de la part de la taxation relative à la consommation d'énergie.

Celle-ci permet une taxation différenciée sur une base régionale avec un niveau de taxation qui ne peut excéder de plus de 15 % le niveau de taxation correspondant.

La présence d'une telle mesure est indispensable pour la France.

Elle fournit en effet la base juridique nécessaire au maintien de l'actuelle différenciation régionale de la TIPP, telle qu'elle a été introduite dans notre droit par l'article 94 de la loi de finances pour 2010, pour le financement des infrastructures tel que prévu dans le cadre des mesures du « Grenelle de l'environnement ».

Néanmoins, le dispositif proposé par la Commission européenne n'est pas suffisant, car il ne couvre pas le second cas de différenciation sur une base territoriale de la taxation de l'énergie, qui concerne les deux taxes locales sur la consommation d'électricité, à savoir la taxe communale sur la consommation finale d'électricité et la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité.

Sa rédaction ne vise en effet que la seule différenciation régionale, et non la différenciation départementale et la différenciation communale, et la fourchette donnée pour la modulation, à savoir 15 % à la hausse, est insuffisante.

Profondément réformé par la loi « NOME » n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité pour répondre à un avis motivé de la Commission européenne de février 2010 pour défaut de transposition de la directive précitée de 2003 sur la taxation de l'électricité, le dispositif qui s'appliquera à compter du 1^{er} janvier 2012 (des mesures transitoires sont appliquées en 2011) repose sur les quatre principes suivants :

– d’une part, les utilisateurs sont distingués en fonction de la puissance maximale souscrite (la « puissance au compteur ») et selon l’usage, professionnel ou non professionnel, du fluide ;

– d’autre part, les gros utilisateurs, au-delà d’une puissance maximale souscrite de 250 kVA, acquittent non pas les taxes locales, mais la taxe intérieure sur la consommation finale d’électricité, dont le taux est uniforme sur le territoire national ;

– ensuite, pour les utilisateurs de moindre taille, chaque niveau territorial, à savoir la commune comme le département, fixe indépendamment de l’autre un coefficient multiplicateur qui permet de moduler un taux national unique pour les usages particuliers de même que les deux taux nationaux en vigueur pour les usages professionnels, à raison de l’un pour les petites puissances maximales souscrites de moins de 36 kVA et de l’autre pour les puissances maximales souscrites moyennes, celles comprises entre ce seuil et 250 kVA ;

– enfin, chaque commune et chaque département choisit son coefficient multiplicateur à l’intérieur d’une fourchette : cette fourchette va de 0 à 8 pour la taxe communale et de 2 à 4 pour la taxe départementale. Comme les deux coefficients s’ajoutent dans la formule définitive de calcul de la taxe à acquitter, la fourchette globale va de 2 à 12, soit un rapport arithmétique allant de 1 à 6.

Une clarification du texte est donc indispensable. L’enjeu est important pour les collectivités concernées, puisque sur la base des versements d’EDF en 2008 de l’ancienne taxe locale alors en vigueur, la ressource est de l’ordre de 1,5 milliard d’euros par an. Il l’est aussi pour les utilisateurs. La suppression de toute faculté de modulation entraînerait en effet dans les communes actuellement non taxées une hausse substantielle du niveau de l’impôt. Or, ils contribuent déjà aux financements des budgets locaux par un niveau plus élevé des autres impôts locaux, toutes choses étant égales par ailleurs.

Il s’agit là clairement d’une question de subsidiarité et de proportionnalité.

D’une part, s’il est incontestable que les textes européens doivent mentionner les différenciations territoriales des impôts qu’ils harmonisent, il est tout aussi incontestable que l’organisation et le financement de leurs collectivités locales est pour les Etats membres une question purement interne et qu’il leur revient par conséquent de définir le niveau de collectivité auquel ils souhaitent procéder à une différenciation fiscale, dès lors naturellement que cette différenciation répond bien aux autres règles communautaires applicables, qu’elle est explicitement mentionnée et qu’ils s’en sont assuré avec la Commission européenne selon les règles prévues.

D'autre part, il est clair que l'encadrement dans une telle fourchette avec un maximum de 15 % de l'ensemble des taxes et impôts sur les produits énergétiques et l'électricité, sur une base aussi générale, ne respecte pas pleinement les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Par conséquent, une disposition ne mentionnant pas les seules régions françaises, mais visant les collectivités territoriales d'une manière générale, et ne plafonnant pas comme le fait la proposition de directive, le maximum de taxation différenciée, serait clairement plus adaptée.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

La Commission s'est réunie le mardi 31 mai 2011, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé de la rapporteure a été suivi d'un débat.

« **M. Jean Gaubert.** Les deux problèmes ont bien été explicités.

Le marché des déplacements en taxi est très local, c'est une évidence. Un débat du même ordre avait eu lieu à propos de l'urbanisme commercial : Bruxelles doit se concentrer sur les sujets importants pour le fonctionnement du grand marché européen et arrêter de considérer qu'il faut tout réglementer.

Si la disposition sur la différenciation territoriale de taxation n'est pas modifiée, par ailleurs, toutes les collectivités territoriales auraient l'obligation d'instituer la nouvelle taxe sur l'électricité prévue pour la loi NOME, tandis que l'amplitude de 15 % serait insuffisante. Certaines collectivités locales françaises seraient alors privées des recettes très importantes attendues de la taxe sur la consommation finale d'électricité.

M. Guy Geoffroy. Je souscris au texte qui nous est proposé mais j'estime même qu'il faut aller, dans la formulation de la proposition de résolution, au-delà du constat et affirmer plus explicitement notre détermination, en ajoutant, à la fin, le point suivant : « *Demande que la proposition de directive soit modifiée en conséquence* ».

Le Président Pierre Lequiller. Pour marquer l'insistance de notre Commission, il conviendrait également, après le verbe : « *Constate* », d'ajouter les mots : « *et affirme* ».

Depuis l'adoption du traité de Lisbonne, c'est la première fois, je tiens à le souligner, que notre Commission s'oppose au texte d'une proposition d'acte législatif européen en s'appuyant sur le principe de subsidiarité. Nous allons du reste en informer tous nos partenaires européens ; nous serons plus forts pour empêcher ce texte d'être adopté si d'autres adoptent la même démarche. »

Puis la Commission a approuvé la proposition de résolution européenne dont le texte figure ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION EUROPEENNE

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 88-6 de la Constitution,

Vu l'article 151-9 du Règlement,

Vu l'article 5 du traité sur l'Union européenne,

Vu le protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité,

Vu l'article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la proposition de directive du Conseil modifiant la directive 2003/96/CE du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (COM [2011] 169 final/n° E 6212),

Vu la directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003 du Conseil restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité,

Considérant que la proposition précitée vise à supprimer la faculté pour les Etats membres d'appliquer au carburant consommé par les taxis un niveau de taxation inférieur au droit commun,

Considérant qu'une telle suppression n'est pas justifiée par la réalisation du marché intérieur, puisque les taxis répondent à des besoins de déplacement locaux,

Considérant que le choix des usagers entre les taxis et les autres moyens de transports, notamment les transports collectifs, dépend de circonstances précises qu'une modification tarifaire peut dans certains cas inopportunément modifier dans un sens contraire à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre et à la réduction de la consommation

d'énergie, en renforçant l'intérêt du transport individuel,

Considérant également que le texte proposé pour la nouvelle rédaction de l'article 18 de la directive 2003/96/CE précitée ne mentionne, pour la France, en matière de taxation différenciée de la consommation d'énergie que les seules régions et qu'il prévoit en outre un plafond unique de 15 % au-delà du niveau général de taxation,

Constatant que la taxe communale sur la consommation finale d'électricité et la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité relèvent chacune d'un autre niveau de collectivité territoriale et que leur combinaison entraîne une modulation du niveau de l'impôt supérieure à ce plafond de 15 %,

Considérant que l'organisation et le financement des collectivités locales est, pour les États membres, une question purement interne et qu'il leur revient par conséquent de définir le niveau de collectivité auquel ils souhaitent procéder à une différenciation fiscale,

Considérant, par conséquent, qu'une disposition ne mentionnant pas les seules régions française, mais visant les collectivités territoriales d'une manière générale, et ne plafonnant pas, comme le fait la proposition de directive, le maximum de taxation différenciée, serait clairement plus adaptée,

1. Constate et affirme ainsi que la proposition de directive précitée n'est pas conforme au principe de subsidiarité ;
2. Demande que la proposition de directive soit modifiée en conséquence.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE

- M. Blaise-Philippe CHAUMONT, conseiller fiscal, cabinet du ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ;

- M. Antoine MAGNANT, sous-directeur, fiscalité des transactions, direction de la législation fiscale, direction générale des finances publiques ;

- M. Michel GIRAUDET, sous-direction de la fiscalité des transactions.