

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le xxx
SEC(2007) 171/2

DOCUMENT DE TRAVAIL DES SERVICES DE LA COMMISSION

accompagnant la

Proposition de

DIRECTIVE DU CONSEIL

modifiant la directive 2003/96/CE en ce qui concerne les ajustements du régime fiscal particulier pour le gazole utilisé comme carburant à des fins professionnelles ainsi que la coordination de la taxation de l'essence sans plomb et du gazole utilisé comme carburant

**Résumé
ÉTUDE D'IMPACT**

**{COM(2007) 52 final
SEC(2007) 170}**

Le présent rapport n'engage que les services de la Commission impliqués dans sa préparation.

INTRODUCTION

Le Livre blanc sur la *politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*¹ a fait remarquer qu'à l'heure où l'ouverture à la concurrence dans le secteur du transport routier est totale, l'absence de taxation harmonisée des carburants apparaît de plus en plus comme un obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur. Il conclut sur cette question en soulignant la nécessité de renforcer la cohérence du système fiscal en proposant une taxation uniforme pour le carburant professionnel pour le transport routier afin de donner sa pleine dimension au marché intérieur. Une première proposition concernant la taxation du gazole professionnel a été présentée en 2002², mais a été retirée dans le cadre de l'examen des propositions législatives en instance devant le législateur³. Néanmoins, la Commission a également annoncé son intention de reconsidérer la nécessité d'une intervention législative à la lumière des résultats d'une évaluation complète d'impact.

Dans sa récente communication au Conseil et au Parlement européen [COM(2006) 314 du 22.6.2006, Pour une Europe en mouvement – Mobilité durable pour notre continent – Examen à mi-parcours du livre blanc sur les transports publié en 2001 par la Commission européenne], la Commission a indiqué qu'elle «*étudiera les moyens de réduire les écarts excessifs entre les niveaux de taxation des carburants*». Elle a aussi souligné que «*La politique des transports et la politique de l'énergie sont étroitement corrélées, puisqu'elles partagent des objectifs communs : réduction des émissions de CO₂ et diminution de la dépendance de l'UE à l'égard des importations de combustibles fossiles*⁴» et que «*Les engagements internationaux en matière d'environnement, dont ceux contractés en vertu du protocole de Kyoto, doivent être intégrés dans la politique des transports.*»

En conséquence, la présente étude d'impact vise à apprécier la meilleure façon de réduire les distorsions de concurrence et les dommages environnementaux liés aux écarts entre les accises qui concernent le transport routier.

DEFINITION DU PROBLEME

La taxation des produits énergétiques et de l'électricité dans la Communauté est régie par la directive 2003/96/CE du Conseil⁵ restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, ci-après dénommée «directive relative à la taxation de l'énergie» ou «directive DTE», qui détermine les produits taxables concernés, les utilisations qui les soumettent à la taxe et les taux minimums de taxation applicables à chaque produit

¹ COM(2001) 370 du 12.9.2001.

² Proposition de directive du Conseil modifiant la directive 92/81/CEE et la directive 92/82/CEE en vue d'instituer un régime fiscal particulier pour le gazole utilisé comme carburant à des fins professionnelles et de rapprocher les accises de l'essence et du gazole (COM(2002) 410 du 24.7.2002).

³ COM (2005) 462 du 27.9.2005.

⁴ Conseil européen des 23 et 24 mars 2006.

⁵ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51). Directive modifiée en dernier lieu par les directives 2004/74/CE et 2004/75/CE (JO L 157 du 30 avril 2004, p. 87 et p. 100).

selon qu'il est utilisé comme carburant, à certaines fins industrielles et professionnelles ou pour le chauffage. En ce qui concerne le gazole, seul le taux minimal des droits d'accise est harmonisé dans la Communauté, à savoir au niveau de 302 EUR par 1 000 litres à compter du 1^{er} janvier 2004 et de 330 EUR à compter de 2010.

Les taux réels restent quant à eux très différents selon les États membres. Pour le gazole, 9 États membres ne respectent pas encore les taux minimums en raison des périodes transitoires accordées pour tenir compte de leur situation spécifique et appliquent des niveaux de taxation se situant entre 220 et 294 EUR. 13 États membres appliquent un taux se situant entre 300 et 400 EUR. 5 États membres appliquent un niveau de taxation supérieur à 400 EUR, en particulier le Royaume-Uni (situation atypique) avec 693 EUR.

Ces différences ont favorisé le développement du "fuel tourism", ou tourisme à la pompe. La capacité énorme des grands camions leur permet de couvrir des distances de 1 500 à 3 000 kilomètres avec un seul plein. Les transporteurs qui effectuent des transports internationaux ou sont situés près de la frontière d'un pays à faible taxation ou dans un tel pays se livrent à une forme de «planning» fiscal dénommé tourisme à la pompe: ils se réapprovisionnent en carburant dans les pays à faible taxation, afin de profiter d'un avantage concurrentiel important.

En théorie, étant donné que tout camionneur est libre de choisir où faire le plein dans l'Union européenne indépendamment de son pays d'origine, il ne devrait pas y avoir de distorsion de concurrence. Cependant, en raison des contraintes géographiques et commerciales, tous les transporteurs ne peuvent pas s'approvisionner sur les marchés les moins chers. Comme différentes catégories de transporteurs en concurrence sur les mêmes marchés ne peuvent bénéficier des mêmes possibilités d'acheter du carburant faiblement taxé, **le tourisme à la pompe est à l'origine de distorsions de concurrence** : les différences de coûts des carburants peuvent atteindre jusqu'à 20 % sur un itinéraire de 1 000 km (les coûts de carburant représentent entre 20 et 30 % des frais d'exploitation des entreprises de transport).

En raison de la concurrence exacerbée sur le marché du transport, **les distorsions de concurrence décrites ci-dessus ont des conséquences en termes de parts de marché nationales.** Une étude sur les transports routiers bilatéraux effectuée par le Ministère français des transports a observé des changements importants de parts de marché sur le marché européen⁶ entre 1997 et 2001. Elle a conclu que les deux tiers des variations observées entre 1997 et 2001 pouvaient être attribués à trois facteurs: les différences fiscales sur le gazole, les différences en matière d'imposition des sociétés et l'évolution des salaires entre deux pays donnés. Les différences de taxes sur le gazole semblent être le principal facteur, expliquant à lui seul environ 40 % des variations de parts de marché observées. Une augmentation de 1% des taxes sur le gazole entraîne une chute relative de plus de 5 % de la part de marché dont jouissait le transport sous pavillon national. Bien qu'il ne puisse pas être exclu que l'incidence des coûts de la main-d'œuvre pourrait être sous-estimée en raison de l'absence d'homogénéité des données, cette étude indique que les différences entre les droits d'accise faussent sensiblement le jeu de la concurrence sur le marché du transport international intracommunautaire. **Il convient également de noter que les différences de taxation créent des distorsions de concurrence portant au-delà du marché du transport**

⁶ BIPE (2005), Évaluation des conséquences de la hausse du prix du gazole sur les entreprises de transport routier de marchandises. Étude réalisée pour le ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

routier. Elles touchent également les stations-service et les ports selon leur emplacement dans l'UE, et ce d'autant plus que, à la différence des transporteurs routiers, ils ne sont pas mobiles et ne peuvent donc pas limiter l'incidence des différences entre les droits d'accise.

Le tourisme à la pompe a des conséquences négatives sur l'environnement en cas de détours. En tant qu'opérateurs rationnels, les camionneurs vont chercher à profiter le plus possible des différences de prix du gazole et vont faire le plein dans l'État membre où il est le meilleur marché, tout en tenant compte des coûts supplémentaires qui sont induits. Dans le cas où les opérateurs profitent simplement de l'occasion de faire le plein "en cours de route", sans faire aucun détour, cela se traduit essentiellement par un déplacement de la consommation de carburant (et donc des émissions de substances polluantes atmosphériques) qui serait en tout état de cause intervenues dans un État membre ou un autre. En revanche, lorsque les camionneurs font délibérément des détours sur leur itinéraire pour profiter des différences entre les droits d'accises nationaux, il en découle des effets négatifs nets sur l'environnement en raison de la distance accrue qui est parcourue.

Une étude de 1990 concernant les Pays-Bas a établi qu'avec une différence de prix de 0,14 à 0,16 écu par litre en comparaison avec la Belgique et l'Allemagne, 10 millions de kilomètres supplémentaires ont été parcourus pour se réapprovisionner en carburant de l'autre côté de la frontière⁷. Michaelis (2003)⁸ a montré que les Allemands sont disposés à rouler de 2 à 4 kilomètres supplémentaires pour chaque écart de prix d'un euro cent par rapport à un pays voisin dans le cas du gazole. **Des détours importants sont donc faits afin de faire le plein.**

Le tourisme à la pompe entraîne des pertes de ressources budgétaires pour les États membres appliquant un droit d'accise relativement élevé sur le gazole. En Allemagne, Schmid Traffic Service GmbH a estimé que la perte de recettes fiscales en matière de droits d'accise sur les huiles minérales en 2004 résultant du tourisme à la pompe relatif au gazole professionnel s'élevait à 1 915 000 000 EUR. La perte totale est encore plus élevée et se chiffre à 3,6 milliards EUR chaque année (outre les droits d'accise sur les huiles minérales, elle comprend les pertes supplémentaires en matière de TVA et de droits d'accise sur les cigarettes, en raison des recettes fiscales réduites provenant de la TVA et des quantités réduites de cigarettes vendues dans les stations-service).

INITIATIVES EXISTANTES ET VALEUR AJOUTEE EUROPEENNE DE L'INITIATIVE PROPOSEE

Afin de confronter davantage les usagers des transports aux coûts réels et de changer les structures des prix, le Livre blanc sur *la politique européenne des transports à l'horizon 2010: l'heure des choix*, indique deux actions supplémentaires:

- l'harmonisation des clauses minimales au sein des contrats régissant l'activité du transport afin de permettre la révision des tarifs en cas d'augmentation des coûts d'exploitation (par exemple une hausse du prix du carburant) et
- la définition de principes communs pour facturer l'utilisation des infrastructures couvrant les différents modes de transport.

⁷ Effects at the border of a petrol tax increase on 1 January 1990 (*Conséquences à la frontière d'une augmentation des taxes sur l'essence le 1^{er} janvier 1990*), P. M. Blok et A. P. Muizer, Nederlands Economisch Instituut, TK 1990-1991, 21.665 N° 3, Rotterdam.

⁸ Michaelis (2003) Tanktourismus - eine Szenarioanalyse, dans Zeitschrift für Verkehrswissenschaft.

La première action a été évaluée dans le cadre d'une évaluation globale des incidences en 2005. Alors que cinq options politiques alternatives ont été examinées⁹, une première évaluation a conduit à analyser de manière approfondie trois d'entre elles : i) modification du règlement (CEE) n° 4058/89¹⁰, ii) pas de changement de la politique, iii) harmonisation des taxes sur les carburants avec des clauses contractuelles minimales. Les résultats de l'étude d'impact ont confirmé à la Commission la nécessité de faire une proposition visant à modifier les dispositions fiscales particulières pour le gazole utilisé à des fins professionnelles.

En deuxième lieu, pour ce qui concerne les coûts d'infrastructure, la Commission a été invitée à présenter d'ici à juin 2008, après l'examen de toutes les composantes comprenant l'environnement, le bruit, les embouteillages et les coûts en matière de santé, un cadre général applicable à l'évaluation des coûts externes pour tous les modes de transport, devant servir de base pour les calculs futurs des coûts d'infrastructure¹¹. L'initiative proposée est compatible avec les développements futurs des coûts d'infrastructure, puisqu'elle offre plus de flexibilité pour la mise en œuvre par les États membres concomitante des droits d'accise et des redevances routières, tout en évitant la double taxation et en n'imposant pas de charges supplémentaires aux opérateurs¹².

OBJECTIFS DE L'INITIATIVE PROPOSEE

Les objectifs généraux de la directive sont les suivants:

- réduire les différences entre les niveaux de taxation sur les carburants,
- réduire les distorsions de concurrence,
- limiter les dommages à l'environnement, notamment en diminuant les détours liés au tourisme à la pompe,
- contribuer à la viabilité du transport routier et stimuler la croissance, l'emploi et la compétitivité par la réduction des distorsions de concurrence affectant le marché.

OPTIONS STRATEGIQUES

Cinq options ont été examinées dans l'étude d'impact. Quatre d'entre elles étaient déjà prévues au début de l'étude.

La première approche (l'option A) consiste à ne pas intervenir davantage au niveau communautaire (l'option du statu quo politique).

⁹ Statu quo, modification du règlement (CEE) n° 4058/89, harmonisation des taxes sur les carburants, introduction d'assurances sur les prix et règlement approprié qui fonctionne comme un obstacle aux pratiques d'externalisation.

¹⁰ Règlement (CEE) n° 4058/89 du Conseil du 21 décembre 1989 relatif à la formation des prix pour les transports de marchandises par route entre les États membres (JO L 390 du 30.12.1989 p. 1).

¹¹ JO L 157 du 9.6.2006, p. 8-23, modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

¹² En permettant à tous les États membres de réduire leurs taux d'accises en dessous de leur niveau du 1^{er} janvier 2003 (à condition qu'ils respectent le taux minimal et que le montant des taxes reste stable), davantage d'États membres pourront découpler le gazole professionnel et non professionnel et réduire les différences de taux d'accises sur le gazole professionnel.

La deuxième option (l'option B) consiste à programmer une harmonisation complète entre les États membres des droits d'accise sur le gazole professionnel. En 2018, le taux unique serait de 400 EUR. De plus, le taux applicable à l'essence sans plomb ne pourrait être inférieur à celui du gazole professionnel.

La troisième option (l'option C) consiste en un rapprochement accru des droits d'accises applicables au gazole commercial. Une bande de fluctuation serait fixée au niveau communautaire, avec un taux minimum et un maximal de taxation. Les États membres devraient fixer le niveau de taxation applicable au gazole professionnel dans les limites de cette bande. La largeur de la bande de fluctuation devrait être réduite progressivement pour atteindre 100 EUR d'ici à 2010. Afin de donner le temps aux États membres bénéficiant de périodes de transition de s'adapter, les services de la Commission proposent de maintenir les niveaux minimaux actuels fixés par la directive DTE comme niveau plancher de la bande de fluctuation jusqu'en 2013. Après cette date, deux sous-options ont été évaluées: i) à compter du 1^{er} mars 2013, la bande serait indexée (**option C1**) ou ii) elle resterait stable, mais aurait un niveau minimal plus élevé que celui fixé actuellement dans la directive DTE, c'est-à-dire 359 EUR par 1 000 litres, le même niveau minimal qui s'applique à l'essence sans plomb, pour tenir compte du fait que ces deux carburants sont tout autant préjudiciables pour l'environnement (**option C2**).

Au cours de l'étude d'impact, la Commission a décidé de modifier les options C1 et C2 en ramenant à 2012 la date de mise en œuvre de l'indexation (option C1) et d'alignement de taux avec l'essence sans plomb (C2), ainsi que d'ajouter une cinquième option (C2+), à la lumière des résultats de la consultation publique et des simulations économétriques. Dans chacune des trois sous-options C, les États membres bénéficiant de périodes de transition ne devront respecter les nouveaux taux que lorsque leur période de transition aura expiré. De plus, le taux de taxation applicable à l'essence sans plomb ne pourrait être inférieur à celui du gazole professionnel.

L'option C2 + consiste à augmenter le niveau minimal pour le gazole à 359 EUR dès 2012 et ensuite à 380 EUR en 2014, afin d'éviter une dépréciation excessive du taux de taxation en valeur réelle et de réduire davantage les distorsions de concurrence. En outre, les États membres n'auront aucun plafond de taxation à respecter. Chaque État membre souhaitant taxer à un taux plus élevé que le niveau minimal sera libre d'appliquer un tel taux, à charge pour lui de trouver un équilibre entre la viabilité de son secteur du transport routier, une meilleure internalisation des coûts externes en matière d'environnement et la nécessité de disposer de ressources budgétaires.

En outre, pour être compatibles avec les autres politiques communautaires, les options C1, C2 et C2+ prévoient que les États membres qui appliquent ou introduisent un système de redevance routière pour les véhicules à moteur roulant au gazole professionnel peuvent appliquer au gazole utilisé par ces véhicules un taux inférieur à celui appliqué au 1^{er} janvier 2003, à condition que la pression fiscale globale reste à peu près équivalente, et que le niveau minimal communautaire applicable au gazole professionnel soit respecté. Cette disposition devrait faciliter la différenciation des taux pour le gazole professionnel et non professionnel par les États membres souhaitant découpler et fournir davantage de flexibilité pour réduire les écarts entre les taux d'accises.

COMPARAISON DES OPTIONS POLITIQUES

L'évaluation est basée sur un large éventail de contributions fournies par différentes parties prenantes par divers moyens tels que la consultation publique, des documents de synthèse, des articles, et des réunions. En outre, la Commission a réalisé une analyse qualitative et quantitative, en utilisant les résultats de trois modèles afin d'évaluer les impacts (Tremove, le modèle des technologies du transport de l'IPTS (Poles) et TRANSTOOLS).

La première approche (option A) ne résoudra pas le problème des distorsions de concurrence existant actuellement sur le marché du transport routier, qui a des conséquences en termes de parts de marché et d'emploi (augmentation dans les États membres à faible taxation au détriment des États membres à taxation élevée). L'option A n'aura aucun effet sur les détours, qui se traduiront par une consommation totale de 42 500 millions de litres de carburant entre 2007 et 2030 et par les émissions de substances polluantes associées (2,2 millions de tonnes de CO₂). Ce n'est donc pas une option que la Commission a choisi de retenir.

La deuxième option (l'option B) est celle qui permet la réduction maximale des distorsions de concurrence, sans trop augmenter les dépenses administratives. Toutefois, cette option obligerait 22 États membres à augmenter leur droit d'accise sur le gazole professionnel pour atteindre le niveau de 400 EUR par 1000 l et 5 États membres à réduire leur taux de taxation. Elle entraînera une augmentation du taux pour l'essence sans plomb dans 9 États membres à partir de 2014 et pourrait donner lieu à une augmentation du droit d'accise non professionnel dans deux États membres (au cas où l'Allemagne et la Grande-Bretagne décideraient de compenser les réductions importantes de recettes qui leur sont imposées sur le gazole professionnel par une augmentation de taxation du gazole non-professionnel). D'un point de vue environnemental, l'option B entraîne une faible augmentation de la consommation de gazole, une faible diminution de la consommation d'essence sans plomb et une très faible augmentation des émissions de substances polluantes (si le tourisme à la pompe n'est pas pris en considération). Néanmoins, comme c'est l'option qui réduit le plus les détours, c'est également celle qui réduit le plus les émissions de CO₂ (0,1 million de tonnes), de substances polluantes et l'évasion fiscale. C'est l'option qui pourrait avoir le plus grand impact social (même s'il restera sans doute modeste), avec moins d'embouteillages et d'accidents sur les routes, moins d'heures de travail pour les camionneurs et les plus grands transferts d'emploi, bien que modestes, aux niveaux régional/national. Cependant l'option B aura le plus grand impact négatif sur les budgets (-71,8 milliards EUR entre 2007 et 2030, réduits à - 58,2 milliards EUR si la réduction du tourisme à la pompe est prise en considération). Elle a également été jugée irréaliste d'un point de vue politique. Pour toutes ces raisons, cette option n'a pas été retenue par la Commission.

Options C1, C2 et C2+:

Les options C1 et C2 impliquent une augmentation du droit d'accise sur le gazole dans 18 États membres d'ici à 2014, contre 21 dans l'option C2+. Alors que l'option C2 n'aura aucune incidence sur les droits d'accise applicables à l'essence sans plomb, C1 et C2+ entraîneront une augmentation des droits d'accise sur l'essence sans plomb dans 9 États membres, à partir de 2016 (C1) et de 2014 (C2+). Comme elle ne comporte aucun plafond de taxation, l'option C2+ ne devrait avoir aucune influence sur le droit d'accise applicable au gazole non professionnel. Les trois options permettront une réduction des distorsions de concurrence. Toutes choses égales par ailleurs, comme le taux minimal pour le gazole commercial augmente davantage dans le cadre de C1 que de C2 à long terme, C1 permettra de réduire les différences de taxation dans une plus large mesure que C2. Pour C2+, la situation

dépendrait des réactions des États membres dont la taxation est actuellement élevée. S'ils décident de réduire leur taux de taxation et d'introduire des redevances routières, la réduction des différences de taxation sera également plus importante que celle obtenue avec C2, grâce au taux minimal plus élevé. Les coûts administratifs seront du même ordre que dans l'option B et ne semblent pas constituer un problème qui préoccupe l'industrie. Aucune des options ne devrait avoir une incidence importante sur la demande de transport ou sur le transfert modal. Elles pourraient toutes avoir de légers effets sociaux positifs, en termes de réduction des embouteillages, des accidents et des heures de travail des camionneurs, mais dans une moindre mesure que dans l'option B, qui reste l'option la plus à même de réduire les détours à leur niveau incompressible. Du point de vue de l'emploi, toutes ces options pourraient donner lieu à des transferts au niveau régional/national, mais aucun changement ne devrait être observé au niveau européen, toutes choses égales par ailleurs.

Les principales différences entre ces trois options concernent la consommation de carburant, les incidences sur l'environnement, l'impact sur le tourisme à la pompe et l'incidence budgétaire. Alors que les options C1 et C2 entraînent de faibles augmentations de la consommation de gazole et des diminutions de la consommation d'essence sans plomb (en raison du plafond imposé au gazole), C2+ est la seule option qui permet à la fois une réduction de la consommation de gazole et d'essence. D'un point de vue environnemental, C2+ contribue davantage à l'internalisation des coûts externes que C2, étant donné que ses niveaux minimaux sont plus élevés. Sans prendre en considération le tourisme à la pompe, C2+ est la seule option qui réduit l'émission de substances polluantes dans l'atmosphère. Le tourisme à la pompe et les émissions qu'il induit seront réduits dans les trois options (dans une plus large mesure dans l'option C1 avec 0,6 millions de tonnes de CO₂ émis). Dans l'option C2+, le tourisme à la pompe pourrait être réduit à un niveau inférieur que dans le cas de C1 au cas où l'Allemagne et la Grande-Bretagne (les États membres dont la taxation est actuellement la plus élevée) décideraient d'abaisser leur taux commercial par l'introduction de redevances routières. D'un point de vue budgétaire, l'incidence budgétaire totale (c'est-à-dire en prenant en considération la diminution du tourisme à la pompe) sera respectivement de -38,3 milliards EUR (C1), de -46,8 milliards EUR (C2) et de +40,3 milliards EUR (C2+).

Pour toutes les raisons susmentionnées, la Commission a décidé de proposer l'option C2+.