



Bruxelles, le 25.1.2016
COM(2016) 20 final

2016/0007 (NLE)

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

**autorisant la France à appliquer des niveaux réduits de taxation à l'essence et au gazole
utilisés comme carburants, en vertu de l'article 19 de la directive 2003/96/CE**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Motivation et objectifs de la proposition

La taxation des produits énergétiques et de l'électricité au sein de l'Union européenne est régie par la directive 2003/96/CE du Conseil¹ (ci-après dénommée la «directive sur la taxation de l'énergie» ou la «directive»).

Conformément à l'article 19, paragraphe 1, de la directive, outre les dispositions prévues en particulier aux articles 5, 15 et 17 de cette dernière, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires concernant le niveau de taxation pour des raisons de politique spécifiques.

La présente proposition vise à autoriser la France à continuer d'appliquer, dans certaines limites, des taux de taxation différenciés au gazole et à l'essence sans plomb, à l'exclusion du gazole à usage commercial². Cette différenciation est destinée à refléter la décentralisation de certaines compétences spécifiques précédemment exercées par le pouvoir central.

La demande et son contexte général

La décision d'exécution 2013/193/UE du Conseil³ (ci-après la «décision 2013/193/UE»), qui fait suite aux décisions 2011/38/UE⁴ et 2005/767/CE⁵ du Conseil (ci-après la «décision 2011/38/UE» et la «décision 2005/767/CE»), a autorisé la France à appliquer, jusqu'au 31 décembre 2015, des niveaux réduits de taxation à l'essence sans plomb et au gazole à l'échelle régionale, dans le cadre d'une réforme administrative impliquant la décentralisation de certaines compétences spécifiques précédemment exercées par le pouvoir central.

Sur la base de cette décision, la France a désormais la possibilité de mettre en place un régime qui autorise les régions françaises à appliquer un taux réduit de taxation à l'essence sans plomb et au gazole, à l'exception du gazole à usage commercial. La taxe en question, qui constitue un droit d'accise, est appelée «taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)».

Par lettre datée du 20 octobre 2015, en vertu de l'article 19 de la directive, les autorités françaises ont demandé la prolongation de ce régime à des conditions identiques, mais pour une période de deux ans allant du 1^{er} janvier 2016 au 31 décembre 2017 et en autorisant un montant inférieur de réduction fiscale.

Fonctionnement de la mesure

Le code des douanes français fixe des taux de taxation maximaux pour l'essence sans plomb et le gazole.

Les régions seront autorisées à réduire ces taux d'un montant qui ne peut excéder 17,7 EUR par 1 000 litres d'essence sans plomb, y compris pour le combustible E10, et 11,5 EUR par 1 000 litres de gazole pour toute la durée de la dérogation. Chaque année, les Conseils régionaux voteront le montant de la réduction, ce qui témoigne de l'autonomie décisionnelle

¹ 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).

² Gazole à usage commercial au sens de l'article 7, paragraphes 2 et 3, de la directive 2003/96/CE.

³ JO L 113 du 22.4.2013, p. 15.

⁴ JO L 19 du 22.1.2011, p. 13.

⁵ JO L 290 du 4.11.2005, p. 25.

des régions et les incite à améliorer la qualité de leur administration, objectif qui ne peut être atteint par un transfert du budget national vers les budgets locaux.

Le niveau de taxation après réduction ne peut jamais être inférieur aux minima de l'Union fixés par la directive 2003/96/CE et aucune réduction ne s'appliquera au gazole à usage commercial.

Mesures de contrôle et de circulation des produits visés

Les autorités françaises ont précisé que la perception et le contrôle de l'accise sur le gazole et l'essence sans plomb, quelles que soient les réductions votées par les régions, demeureront de la compétence de l'État.

La circulation des produits s'effectuera en régime de droits acquittés; les carburants seront taxés lors de leur mise à la consommation au taux d'accise en vigueur dans la région où ils seront livrés.

Face au risque de fraude spécifique identifié (détournement des livraisons afin de bénéficier d'un différentiel de taxation entre deux régions), le suivi de la chaîne logistique sera assuré grâce à l'identification préalable des différents destinataires par les fournisseurs et la communication de ces informations à l'administration douanière. L'analyse du risque conduit à répartir les destinataires en trois catégories: les consommateurs finals avec capacité de stockage en vrac, les stations-service et les distributeurs de carburant en droits acquittés. Dans le cas d'un mouvement national de carburant en droits acquittés, les autorités douanières auront la possibilité de vérifier l'origine du produit et sa région de destination. En cas de trajet atypique ou de délai d'acheminement inexplicablement long, ces autorités peuvent enquêter sur un éventuel détournement de la destination régionale initialement déclarée.

Arguments de la France concernant l'incidence sur les aspects liés au marché intérieur

Selon les autorités françaises, la mesure n'aura pas d'incidence sur le bon fonctionnement du marché intérieur, notamment parce que le champ d'application de la mesure est limité aux carburants à usage non commercial. De plus, les écarts de prix de vente des carburants à usage non commercial observés d'un réseau de distribution à l'autre sont supérieurs aux écarts de prix pouvant découler de la mesure. Les autorités françaises indiquent qu'au cours de la période d'application de la mesure actuelle, aucune plainte n'a été reçue concernant des effets de distorsions.

En ce qui concerne l'exclusion du gazole à usage commercial du champ d'application de la mesure, les transporteurs routiers français ou du reste de l'Union qui remplissent les conditions pour bénéficier d'un remboursement partiel de l'accise sur le gazole à usage commercial supporteront le même taux d'accise, quelle que soit la région d'achat du carburant. Le dispositif envisagé maintiendra en effet la procédure de remboursement actuellement en vigueur, qui permet de neutraliser totalement les effets de la réduction de taux décidée par les régions, en diminuant d'autant le montant du remboursement dû sur le gazole à usage commercial. La mesure n'induirait donc aucune distorsion de concurrence dans le secteur des transports, pas plus qu'elle ne perturbera les échanges au sein de l'Union.

Arguments de la France en ce qui concerne la période d'application de la mesure

Les autorités françaises font observer que l'expérience acquise lors de chaque renouvellement de ce dispositif a conduit le Conseil, sur proposition de la Commission, à constater l'absence totale de conséquences négatives de cette mesure, tant sur les échanges au sein de l'Union que sur le niveau général de taxation des carburants en France. Aussi, afin que les politiques menées par les régions puissent s'inscrire dans la stabilité et dans une certaine durée, les autorités françaises souhaitent que le renouvellement de la dérogation soit accordé pour une

période de deux ans, conformément à l'objectif poursuivi et de façon à assurer aux exécutifs régionaux toute la visibilité nécessaire à leurs activités.

Évaluation de la mesure conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE

Raisons de politique spécifiques

L'article 19, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive est libellé comme suit:

«Outre les dispositions des articles précédents, en particulier les articles 5, 15 et 17, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires pour des raisons de politique spécifiques.»

La décision 2013/193/UE indique que la mesure nationale en question est conforme à cette exigence. Il ressort en effet de cette décision que la différenciation régionale des taux, qui s'inscrit dans le cadre plus large d'une politique de décentralisation, vise la réalisation de l'objectif spécifique consistant à accroître l'efficacité administrative. Il a été estimé que la possibilité de différenciation régionale constitue une incitation complémentaire pour les régions à améliorer de manière transparente la qualité de leur administration. La même décision exige par ailleurs que les réductions soient fonction des conditions socio-économiques objectives caractérisant les régions dans lesquelles elles s'appliquent.

À cet égard, les informations transmises par la France confirment l'existence d'un lien entre la mise en œuvre d'un taux régional inférieur au taux national et les conditions socio-économiques des régions concernées.

La France confirme que la réduction fiscale sera précédée d'une hausse du taux national à compter de 2016.

Au cours de la période d'application de la décision 2013/193/UE, à savoir les années 2013, 2014 et 2015, la France a signalé que deux régions (Poitou-Charentes et Corse) appliquaient un taux différencié inférieur, à l'inverse des vingt autres régions.

Les deux régions qui ont appliqué un ajustement à la baisse affichaient, en 2013, un PIB par habitant inférieur à la moyenne nationale. De plus, l'une de ces régions connaissait, en 2013, un taux de chômage plus élevé que la moyenne nationale.

On peut donc conclure que la possibilité de moduler le taux national à la baisse semble avoir offert aux autorités régionales l'occasion d'utiliser la taxe en question d'une manière adaptée aux réalités socio-économiques caractérisant leur territoire.

• Cohérence avec les dispositions en vigueur dans le domaine d'action

Conformément à l'article 19, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive, la Commission examine chaque demande en prenant en considération, notamment, le bon fonctionnement du marché intérieur, la nécessité d'assurer une concurrence loyale et les politiques de l'Union en matière de santé, d'environnement, d'énergie et de transports.

Cet examen a déjà été effectué dans le cadre des demandes précédentes présentées par la France et qui ont donné lieu à l'adoption des décisions 2005/767/CE, 2011/38/UE et 2013/193/UE. Comme il est indiqué dans ces décisions, les mesures qui y sont décrites n'ont pas été source d'obstacles aux échanges au sein de l'Union. Dans le même temps, un certain nombre de conditions ont été fixées afin de garantir que l'application de la dérogation n'entraîne aucun problème pour le bon fonctionnement du marché intérieur et qu'elle ne compromette pas la réalisation des objectifs de l'Union européenne, en particulier dans les domaines de l'énergie, de la lutte contre le changement climatique et de l'environnement.

En vue de l'éventuelle prolongation du régime demandée par la France, la Commission doit donc évaluer si, compte tenu des conditions établies à l'article 1^{er}, paragraphes 2 et 3, de la décision 2013/193/UE, l'application du régime s'est faite dans le respect des objectifs et politiques visés à l'article 19, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive, de sorte que l'on peut présumer qu'il en ira en principe de même au cours de la période commençant le 1^{er} janvier 2016.

À cet égard, il y a également lieu de vérifier si le contexte dans lequel s'inscrit l'action de l'Union a connu des évolutions importantes depuis l'adoption de la décision 2013/193/UE ou s'il risque de subir des modifications ayant une incidence sur l'évaluation.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Marché intérieur et concurrence loyale

Le risque de distorsions de concurrence a été jugé faible étant donné que les montants maximaux de réduction autorisés par les décisions 2005/767/CE, 2011/38/UE et 2013/193/UE sont peu élevés. Par conséquent, la différenciation des taux de taxation entre régions reste limitée et pourrait même ne pas dépasser les écarts de prix existant entre les réseaux de distribution. En outre, le gazole à usage commercial est exclu du champ d'application de la mesure.

Pour ce qui est des niveaux de différenciation, une limite stricte a été établie, à savoir que la réduction ne peut excéder 17,7 EUR par 1 000 litres d'essence sans plomb et 11,5 EUR par 1 000 litres de gazole. Cette condition a été respectée par la France.

L'expérience acquise à l'occasion de la mise en œuvre de la dérogation ne remet pas en cause l'évaluation effectuée en 2005, 2011 et 2013. La Commission n'a pas connaissance de plaintes concernant des effets de distorsions sur les échanges au sein de l'Union qui seraient liés à la mesure.

Aucun obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur n'a non plus été rapporté, en particulier pour ce qui est de la circulation des produits en question en tant que produits soumis à accise.

Cette évaluation est sans préjudice de l'application des règles de l'Union relatives aux aides d'État, et notamment l'article 107, paragraphes 1 et 3, du traité.

Politiques de l'Union en matière d'énergie, de lutte contre le changement climatique et de transports

Les taxes frappant les produits énergétiques ont pour effet de faire baisser la demande pour ces produits et, partant, les émissions liées à leur consommation. La Commission doit donc évaluer si la réduction des taux appliquée dans certaines régions n'entraîne pas une hausse de la consommation de carburant (et donc des émissions correspondantes) qui serait contraire aux objectifs précités.

Dans la décision 2013/193/UE, le Conseil a souligné que l'introduction de la possibilité d'un ajustement des taux à la baisse s'accompagnerait d'une hausse du taux de référence national en France. Il concluait qu'il était peu probable que le nouveau régime se traduise globalement par une diminution de l'incitation en faveur de l'amélioration du rendement énergétique, étant donné que les modalités de la dérogation ne permettaient pas aux régions de descendre sous le taux qui était en vigueur au niveau national avant l'introduction du régime. Toujours dans cette décision, le Conseil estimait également peu probable que les variations régionales se traduisent par des différences de prix de vente au détail susceptibles d'entraîner des détours de trafic, étant donné que le niveau de différenciation était faible et que ces différences étaient moins marquées que les différences des prix de vente au détail observées d'un réseau de

distribution à l'autre. C'est pourquoi il était d'avis que la mesure n'entrerait en principe pas en conflit avec la politique de l'Union en matière d'énergie, de lutte contre le changement climatique et d'environnement.

La France appliquera une réduction moins importante que les années précédentes.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

• Base juridique

Article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil.

• Subsidiarité

Le domaine de la fiscalité indirecte, couvert par l'article 113 du TFUE, ne relève pas en lui-même des compétences exclusives de l'Union au sens de l'article 3 du TFUE.

Cependant, conformément à l'article 19 de la directive 2003/96/CE, le Conseil s'est vu accorder la compétence exclusive, en vertu du droit dérivé, d'autoriser un État membre à introduire des exonérations ou des réductions supplémentaires au sens de cette disposition. Les États membres ne peuvent donc pas se substituer au Conseil. Par conséquent, le principe de subsidiarité ne s'applique pas à la présente décision d'exécution. En tout état de cause, le présent acte n'étant pas un projet d'acte législatif, il n'y a pas lieu de le transmettre aux parlements nationaux conformément au protocole n° 2 annexé aux traités afin que ceux-ci vérifient le respect du principe de subsidiarité.

La proposition est donc conforme au principe de subsidiarité.

• Proportionnalité

La proposition est conforme au principe de proportionnalité. La réduction du niveau de taxation n'excède pas ce qui est nécessaire à la réalisation de l'objectif poursuivi.

• Choix de l'instrument

Instrument proposé: décision d'exécution du Conseil.

L'article 19 de la directive 2003/96/CE ne prévoit que ce type de mesure.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

• Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante

La mesure ne requiert pas l'évaluation de la législation existante.

• Consultation des acteurs concernés

La présente proposition fait suite à une demande présentée par la France et elle ne concerne que cet État membre.

• Obtention et utilisation d'expertise

Il n'a pas été nécessaire de faire appel à des experts externes.

• Analyse d'impact

La présente proposition concerne l'octroi d'une autorisation à un seul État membre, à sa propre demande, et ne requiert pas d'analyse d'impact. L'incidence sur les prix et le climat est limitée étant donné que

les différenciations étaient faibles et moins marquées que les écarts de prix de vente au détail observés d'un réseau de distribution à l'autre. Par conséquent, il est peu probable que les variations régionales se traduisent par des écarts de prix de vente au détail susceptibles d'entraîner des détours de trafic.

- **Réglementation affûtée et simplification**

La mesure ne prévoit pas de simplification. Elle est le résultat d'une demande introduite par la France et ne concerne que cet État membre.

- **Droits fondamentaux**

La mesure n'a aucune incidence sur les droits fondamentaux.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La mesure n'entraîne pas de charge financière et administrative pour l'Union. La proposition n'a donc pas d'incidence sur le budget de l'Union.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Explication détaillée des différentes dispositions de la proposition**

Article 1^{er} - Les régions seront autorisées à réduire les taux applicables à l'essence sans plomb et au gazole utilisés comme carburants d'un montant qui ne peut excéder 17,7 EUR par 1 000 litres pour l'essence sans plomb, y compris pour le carburant E10, et 11,5 EUR par 1 000 litres pour le gazole pour une période de deux ans.

Le niveau de taxation après réduction ne peut jamais être inférieur aux minima de l'Union fixés par la directive 2003/96/CE et aucune réduction ne s'applique au gazole à usage commercial.

La mesure nationale prévue par la présente décision s'inscrit dans le cadre d'une politique élaborée par la France pour accroître l'efficacité administrative par l'amélioration de la qualité et la réduction du coût des services publics, ainsi que dans le cadre d'une politique de décentralisation. Elle constitue pour les régions une incitation supplémentaire à améliorer, de manière transparente, la qualité de leur administration.

Article 2 - L'autorisation sollicitée est accordée avec effet au 1^{er} janvier 2016 pour une période de deux ans, comme l'a demandé la France.

Proposition de

DÉCISION D'EXÉCUTION DU CONSEIL

autorisant la France à appliquer des niveaux réduits de taxation à l'essence et au gazole utilisés comme carburants, en vertu de l'article 19 de la directive 2003/96/CE

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

vu la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité⁶, et notamment son article 19,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) La décision d'exécution 2013/193/UE du Conseil (ci-après la «décision 2013/193/UE») autorise la France à appliquer, pour une période de trois ans, des niveaux réduits de taxation au gazole et à l'essence sans plomb utilisés comme carburants, dans le cadre d'une réforme de l'État impliquant la décentralisation de certaines compétences spécifiques précédemment exercées par le pouvoir central. La décision 2013/193/UE expire le 31 décembre 2015.
- (2) Par lettre datée du 20 octobre 2015, la France a introduit une demande visant à autoriser les régions françaises à continuer d'appliquer, après le 31 décembre 2015 et pour deux années supplémentaires, des taux réduits de taxation n'excédant pas 17,7 EUR par 1 000 litres pour l'essence sans plomb et 11,5 EUR par 1 000 litres pour le gazole.
- (3) La décision 2013/193/UE a été adoptée eu égard au fait que la mesure demandée par la France remplissait les exigences établies à l'article 19 de la directive 2003/96/CE, qui autorise exclusivement des exonérations ou réductions fiscales pour des raisons de politique spécifiques. Il a notamment été considéré que la mesure n'entraverait pas le bon fonctionnement du marché intérieur et qu'elle était conforme aux politiques de l'Union concernées.
- (4) La mesure nationale s'inscrit dans le cadre d'une politique visant à accroître l'efficacité administrative par l'amélioration de la qualité et la réduction du coût des services publics, ainsi que dans le cadre d'une politique de décentralisation. La France entend offrir à ses régions une incitation complémentaire à améliorer, de manière transparente, la qualité de leur administration. À cet égard, la décision 2013/193/UE exige que les réductions soient fonction des conditions socio-économiques objectives des régions dans lesquelles elles sont appliquées. En conséquence, un certain nombre de régions affichant un PIB inférieur à la moyenne ou un taux de chômage supérieur à la moyenne ont appliqué des taux réduits. Globalement, la mesure nationale est motivée par des raisons de politique spécifiques.

⁶ JO L 283 du 31.10.2003, p. 51.

- (5) Compte tenu des limites étroites fixées pour la réduction régionale et de l'exclusion du gazole à usage commercial utilisé comme carburant du champ d'application de la mesure, le risque de distorsions de concurrence sur le marché intérieur est très faible. Aucun obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur n'a été rapporté, notamment en ce qui concerne la circulation des produits en question en tant que produits soumis à accise.
- (6) La mesure sera précédée d'une hausse de la taxation. Dans ce contexte et compte tenu des conditions dont est assortie l'autorisation ainsi que de l'expérience acquise, la mesure nationale n'apparaît pas, à ce stade, être en conflit avec les politiques de l'Union en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique.
- (7) Conformément à l'article 19, paragraphe 2, de la directive 2003/96/CE, toute autorisation octroyée au titre de cet article doit être strictement limitée dans le temps. La France a demandé que l'autorisation soit octroyée pour une période de deux ans. Il est dès lors approprié de limiter la période d'application de la présente décision à deux ans.
- (8) Il convient de veiller à ce que la France puisse appliquer la réduction objet de la présente décision sans discontinuité par rapport à la législation existant avant le 1^{er} janvier 2016, à savoir la décision 2013/193/UE. Il convient, par conséquent, d'accorder l'autorisation demandée à partir du 1^{er} janvier 2016.
- (9) La présente décision est sans préjudice de l'application des règles de l'Union relatives aux aides d'État,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La France est autorisée à appliquer des taux réduits de taxation à l'essence sans plomb et au gazole utilisés comme carburants. Le gazole à usage commercial utilisé comme carburant au sens de l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2003/96/CE ne bénéficie pas de cette possibilité de réduction.
2. Les régions administratives peuvent être autorisées à appliquer des réductions différenciées, pour autant que les conditions ci-après soient respectées:
 - a) les réductions n'excèdent pas 17,7 EUR pour 1 000 litres d'essence sans plomb ou 11,5 EUR pour 1 000 litres de gazole;
 - b) les réductions ne sont pas supérieures à la différence de niveau de taxation entre le gazole à usage non commercial et le gazole à usage commercial utilisés comme carburants;
 - c) les réductions sont fonction des conditions socio-économiques objectives qui prévalent dans les régions où elles sont appliquées;
 - d) l'application des réductions régionales n'a pas pour effet d'accorder aux régions un avantage compétitif dans les échanges à l'intérieur de l'Union.
3. Les taux réduits doivent respecter les obligations prévues par la directive 2003/96/CE, et notamment les niveaux minima visés à l'article 7.

Article 2

La présente décision est applicable à compter du 1^{er} janvier 2016 et expire le 31 décembre 2017.

Article 3

La République française est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*