

DOCUMENTS DE SÉANCE

1971 - 1972

17 MAI 1971

DOCUMENT 43/71

Rapport

fait au nom de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques

sur la proposition de la Commission des Communautés  
européennes au Conseil (doc. 244/70) relative à une  
directive sur le rapprochement des taxes spécifiques de  
consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés  
à être utilisés comme combustibles

Rapporteur: M. Jean de Broglie

Par lettre du 26 janvier 1971, le président du Conseil a consulté le Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à une directive sur le rapprochement des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles.

Le président du Parlement européen a renvoyé cette proposition, le 1er février 1971, à la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques, compétente au fond, et à la commission des finances et des budgets, saisie pour avis.

La commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques a nommé M. de Broglie rapporteur en sa réunion du 23 février 1971.

Elle a examiné la proposition de la Commission des Communautés européennes lors de ses réunions des 6 avril, 15 avril, 30 avril, 10 mai 1971 et a adopté, le 10 mai 1971, la présente proposition de résolution à l'unanimité moins deux abstentions.

Étaient présents: MM. Springorum, président, Bousch, vice-président, de Broglie, rapporteur, Adams, Berkhouwer (suppléant M. Houdet), Biaggi, De Winter, Flämig, Glesener, Glinne (suppléant M. Posthumus), Hougardy, Leonardi, Memmel, Mme Orth et M. Schwörer.

## Sommaire

A — Proposition de résolution .....	3	Annexe I: Taxation, au 1 <sup>er</sup> janvier 1971, du fuel lourd et du fuel domestique .....	20
B — Exposé des motifs .....	6	Annexe II: Rapports entre les recettes fiscales totales, les recettes provenant des accises sur les huiles minérales et la quote-part de ces dernières provenant des combustibles pétroliers (fuel-oils lourds et fuel-oils légers/gas-oils chauffage) — Chiffres de l'année 1969 .....	21
Annexe: Estimation des répercussions budgétaires de la proposition de directive CCE concernant l'harmonisation des accises sur les combustibles liquides..	11	Annexe III: Incidences budgétaires de la proposition d'une directive du Conseil présentée par la Commission le 28 décembre 1970, concernant le rapprochement des taux des taxes spécifiques sur les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles .....	22
Avis de la commission des finances et des budgets	15	Annexe IV: Dénominations commerciales du terme «fuel lourd» .....	23
I — Introduction .....	15		
II — Comparaison avec les taux existants .....	15		
III — Aspects budgétaires .....	16		
IV — Aspects relatifs à la concurrence .....	17		
V — Les taux et les systèmes .....	18		

## A

La commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques soumet au vote du Parlement européen, sur la base de l'exposé des motifs ci-joint, la proposition de résolution suivante:

### Proposition de résolution

**portant avis du Parlement européen sur la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à une directive sur le rapprochement des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles**

*Le Parlement européen,*

- vu la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil <sup>(1)</sup>,
- consulté par le Conseil conformément à l'article 213 du traité instituant la CEE (doc. 244/70),
- vu la communication de la Commission des Communautés européennes au Conseil sur une première orientation pour une politique énergétique communautaire (doc. 197/68),
- vu le rapport de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques et l'avis de la commission des finances et des budgets (doc. 43/71),

1. Prend acte de la proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil d'arrêter une directive sur le rapprochement des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures destinés à être utilisés comme combustibles;

2. Reconnaît dans cette initiative la volonté de la Commission de concrétiser les propositions faites au Conseil dans sa communication sur une première orientation pour une politique énergétique communautaire, dont les objectifs ont été approuvés par celui-ci lors de sa réunion du 13 novembre 1969;

3. Ne conteste pas l'intérêt qu'il peut y avoir à mettre fin aux différences de niveau des taxes spécifiques frappant les divers produits énergétiques, différences qui faussent les conditions d'échange entre les États membres et qui provoquent, à l'intérieur d'un même État, des distorsions de concurrence entre les sources d'énergie;

4. Regrette, en conséquence, le caractère trop partiel des mesures proposées par la Commission — qui auraient dû être intégrées dans un plan d'ensemble pour le rapprochement des fiscalités pesant sur les différentes sources d'énergie — et qui ne permettront pas d'aboutir, compte tenu de la persistance d'une fourchette trop importante entre les taux pratiqués dans les différents pays membres, à une véritable harmonisation de la fiscalité sur les fuels légers et les fuels lourds consommés dans la Communauté;

5. Estime qu'il convient de ne pas sous-estimer, pour le budget de la plupart des États membres, le poids des moins-values fiscales provoquées par l'entrée en vigueur des mesures proposées au Conseil et doute réellement, compte tenu de la croissance des besoins généraux des États, que le manque à gagner qui en résultera puisse être considéré comme

<sup>(1)</sup> JO n° C 14 du 11 février 1971, p. 25.

compensé, comme la Commission le suggère, par une augmentation prévisible de la consommation des produits pétroliers;

6. Estime d'autre part que l'impulsion ainsi donnée à l'utilisation des hydrocarbures liquides affectera nécessairement les conditions de consommation des autres sources d'énergie, sans que l'on semble avoir antérieurement fixé les objectifs économiques de la Communauté en ces matières;

7. S'étonne qu'à cette occasion, la Commission n'ait pas soulevé le problème de la taxation du gaz naturel, dont la consommation tend de plus en plus à concurrencer celle des produits pétroliers;

8. Est d'avis que les explications fournies par la Commission sur les raisons du maintien d'une différence dans le taux de taxation frappant les fuels lourds, d'une part, les fuels légers, d'autre part, n'apportent pas de justifications suffisantes pour le maintien d'un tel principe;

9. Prie la Commission d'examiner et de lui faire part de ses suggestions relatives aux moyens d'obtenir une réduction des teneurs en soufre des hydrocarbures utilisés comme combustibles;

10. Estime, pour ces raisons, que la directive soumise à son avis ne pourrait faire l'objet d'une avis favorable que sous la réserve expresse de la voir précédée d'une période déterminée consacrée à un effort de réduction proportionnelle des droits appliqués dans divers pays — pour autant qu'ils dépassent cinq unités de compte — et invite la Commission à revoir les mesures proposées à la lumière des derniers développements du marché énergétique;

11. Demande à la Commission d'examiner la possibilité d'arriver, à l'issue de cette période, à une fourchette unique allant de 2 à 5 unités de compte, valable pour tous les fuels considérés ici, et insiste pour que les modifications éventuelles soient soumises à un nouvel examen du Parlement européen;

12. Charge son président de transmettre la présente résolution et le rapport de sa commission compétente au Conseil et à la Commission des Communautés européennes.

---

TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

---

#### Proposition de directive du Conseil

sur le rapprochement des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles

LE CONSEIL DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment l'article 99,

vu la proposition de la Commission,

vu l'avis du Parlement européen,

vu l'avis du Comité économique et social,

considérant que l'établissement d'une politique commune de l'énergie fait partie des objectifs que la Communauté s'est assignés;

considérant que des différences importantes du niveau des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles peuvent fausser les conditions de

la concurrence à l'intérieur de la Communauté, qu'une harmonisation des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles s'inscrit dans l'objectif de la suppression des frontières fiscales, de la libre circulation des produits énergétiques et de l'élimination des discriminations; que, de ce fait, il convient de réduire l'écart existant actuellement entre les taxes frappant ces produits;

considérant que, par suite du rôle que l'énergie joue pour les entreprises en tant que facteur de coût, la productivité et les possibilités d'exportation de l'économie, de même que le coût de la vie des particuliers, sont sensiblement affectés par le niveau des prix de l'énergie; que la Communauté a intérêt à s'approvisionner à des prix relativement stables et

bas; qu'en outre, la taxation différente des sources d'énergie à l'intérieur d'un même État membre fausse la concurrence entre les énergies et influence le choix du consommateur; que l'abaissement du niveau des taxes spécifiques à la consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles va dans le sens de cet objectif;

considérant que ce rapprochement ne peut être réalisé sans tenir compte des autres objectifs de la politique énergétique et des impératifs des politiques budgétaires nationales et qu'il faut prévoir, par conséquent, une certaine progressivité avec des délais suffisants;

considérant que le rapprochement des charges fiscales sur les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles ne devrait pas, pour les raisons indiquées ci-dessus, être différé jusqu'à l'achèvement de l'harmonisation des structures des taxes spécifiques en question,

A ARRÊTÉ LA PRÉSENTE DIRECTIVE:

#### Article 1

Les États membres procèdent, conformément aux dispositions des articles 2 et 3 de la présente directive, à un rapprochement progressif des taxes spécifiques de consommation qu'ils perçoivent — sous quelque dénomination que ce soit — sur les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles.

#### Article 2

Sont considérés comme des hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles au sens de la présente directive les hydrocarbures liquides à la température de 15 °C et à la pression atmosphérique normale appartenant aux groupes énumérés ci-après:

##### Groupe I

- a) les produits de la position 27.10 C II du TDC (tarif douanier des Communautés européennes) qui sont destinés à être utilisés comme combustibles;
- b) les produits figurant sous d'autres positions du TDC, destinés à être utilisés comme combustibles et qui
  - aa) présentent sensiblement les mêmes caractéristiques que les produits de la position 27.10 C II du TDC
  - bb) ou bien ne présentent pas ces caractéristiques, mais doivent être considérés comme des produits de substitution au regard des produits du groupe I a);

##### Groupe II

- a) les produits de la position 27.10 C I du TDC qui sont destinés à être utilisés comme combustibles;
- b) les produits figurant sous d'autres positions du TDC, destinés à être utilisés comme combustibles et qui
  - aa) présentent sensiblement les mêmes caractéristiques que les produits de la position 27.10 C I du TDC
  - bb) ou bien ne présentent pas ces caractéristiques, mais doivent être considérés comme des produits de substitution au regard des produits du groupe II a).

#### Article 3

1. A partir du 1er janvier 1976, les taux des taxes spécifiques de consommation ou, si plusieurs taxes de consommation sont perçues sur les produits cités à l'article 2, le montant cumulé de ces taxes, ne devront plus dépasser

- 2 u.c. par tonne métrique ou son équivalent calorifique pour les produits figurant au groupe I de l'article 2;
- 5 u.c. par tonne métrique ou son équivalent calorifique pour les produits figurant au groupe II de l'article 2.

2. Si les taux des taxes applicables à la date de la notification de la présente directive excèdent les taux prévus à l'alinéa 1, l'écart devra être réduit d'au moins 50% à la date du 1er janvier 1974.

#### Article 4

1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions nécessaires pour se conformer à la présente directive et en informent immédiatement la Commission.
2. Dès la notification de la présente directive, les États membres veillent, en outre, à informer la Commission en temps utile pour présenter ses observations de tout projet ultérieur de dispositions essentielles d'ordre législatif, réglementaire ou administratif qu'ils envisagent d'adopter dans le domaine régi par la présente directive.

#### Article 5

Les États membres sont destinataires de la présente directive.

## B

### EXPOSÉ DES MOTIFS

1. La proposition de la Commission des Communautés européennes au Conseil relative à une directive sur le rapprochement des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles (doc. 244/70) se situe, après les propositions de règlement concernant la communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité (doc. 199/69) <sup>(1)</sup> et des programmes d'importation des hydrocarbures (doc. 200/69) <sup>(2)</sup> dans la ligne d'une politique cherchant à concrétiser les propositions qu'elle avait faites au Conseil, le 18 décembre 1968, dans sa « première orientation pour une politique énergétique communautaire ». Ce document approuvé par le Conseil dans sa réunion du 13 novembre 1969, énonçait les principes destinés à orienter l'action concrète de la Commission. L'hypothèse de travail y était celle d'une longue période d'abondance et de coût peu élevé de l'énergie, permettant d'atteindre la stabilité des approvisionnements, la protection de l'intérêt du consommateur, la libre concurrence, la sécurité des arrivages de produits pétroliers.

Or l'évolution des événements nous a placés aujourd'hui dans une situation absolument opposée à celle où se situait le rapport de 1968. La situation est désormais celle d'une énergie chère, d'approvisionnements instables, de politiques où le consommateur compte peu et la protection des intérêts nationaux beaucoup, enfin, où le ravitaillement de l'Europe en pétrole reste soumis aux aléas de la politique internationale, voire aux initiatives de la violence, en tous cas à des arrangements provisoires, sans cesse remis en cause.

2. Cependant, le texte soumis à l'examen de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques tient, semble-t-il, à demeurer impavide devant ce démenti des circonstances, et à bien marquer qu'il est, dans son esprit, et par sa chronologie, la troisième réponse de la Commission à l'invitation que lui a faite, le 13 novembre 1969, le Conseil, de « lui présenter dans les meilleurs délais, les propositions concrètes les plus urgentes pour la réalisation d'une politique énergétique communautaire ». Ses auteurs insistent sur le fait qu'il ne

saurait être apprécié qu'en évoquant dès l'abord le cadre plus large et plus ambitieux dans lequel il doit venir s'intégrer.

3. Dans le chapitre B «Établissement du marché commun» de la «Première orientation», la Commission suggère un certain nombre de mesures intéressant la libre circulation des marchandises, la liberté d'établissement, l'application des règles de concurrence, et la fiscalité indirecte. Elle note, sur ce dernier point, que «les différences de niveau des taxes spécifiques d'un État membre à l'autre pour une même source d'énergie peuvent fausser les conditions des échanges à l'intérieur de la Communauté. Les différences de taxation à l'intérieur d'un même État membre pour les diverses formes d'énergie altèrent la concurrence entre énergies et influencent le choix du consommateur» — cf. première orientation, doc. 197/68 (p. 14 du supplément au bulletin n° 12/1968 des Communautés européennes).

Dans ces conditions, la Commission propose:

(proposition n° 16) 1) L'application harmonisée du régime de la taxe à la valeur ajoutée dans le secteur de l'énergie;

(proposition n° 17) 2) L'harmonisation des taxes spécifiques à la consommation sur les produits à usage énergétique, et leur abaissement dans la mesure où elles sont destinées à protéger d'autres formes d'énergie;

(proposition n° 18) 3) L'harmonisation des taxes frappant les carburants, en liaison avec la politique commune des transports et dans le cadre plus général de l'harmonisation des taxes spécifiques frappant les produits pétroliers.

Après avoir ainsi rappelé, pour leur rendre un dernier hommage, les grands principes et les bonnes intentions dont se berçait la «Première orientation», on ne s'en trouve que plus à l'aise pour souhaiter l'élaboration d'une «Seconde orientation» plus proche des réalités, recherchant les moyens d'équilibrer la consommation des énergies dans le cadre d'une conjoncture de cherté, et préconisant une politique

<sup>(1)</sup> Cf. rapport Biaggi, fait au nom de la commission de l'énergie, doc. 51/70.

<sup>(2)</sup> Cf. rapport Hougardy, fait au nom de la commission de l'énergie, doc. 50/70.

permettant de donner l'impulsion nécessaire à la mise au point de nouvelles formes d'énergie.

Pour l'instant, il n'en faut pas moins aborder le problème tel qu'il nous est présenté, et nous pencher sur cette proposition de directive dont on remarquera tout de suite le caractère précis et limité. Celle-ci ne concerne, en effet, que le rapprochement des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles, c'est-à-dire deux catégories bien définies des dérivés pétroliers, les fuels lourds et les fuels légers — qui représentent à eux deux entre 60 et 70% des produits pétroliers consommés dans la Communauté — les dénominations commerciales de ces produits variant, du reste, d'un État à l'autre. Elle exclut par conséquent de son champ d'application les quantités de fuels domestiques susceptibles d'être utilisés dans le secteur des transports, ainsi que les gaz et autres combustibles pétroliers.

L'harmonisation ne doit porter, d'autre part, que sur les taxes spécifiques (droits d'accise) frappant ces produits, à l'exclusion des autres sources d'imposition (TVA ou taxe sur le chiffre d'affaires).

4. L'importance croissante de l'utilisation des fuels lourds et des fuels légers comme combustibles dans la Communauté (notamment pour la production d'électricité), la hausse extrêmement brutale du prix des produits pétroliers au cours de l'année 1970, enfin la persistance des variations sensibles dans les niveaux de taxation des combustibles pétroliers entre les différents États membres, paraissent avoir justifié la priorité donnée par la Commission au rapprochement, et dans l'ensemble, à l'abaissement de la fiscalité spécifique intéressant les fuels lourds et les fuels légers destinés à être utilisés comme combustibles.

De fait, la persistance de différences importantes dans les taux de pression fiscale auxquels sont soumis les produits énergétiques, entraîne une double distorsion:

- distorsion dans les échanges communautaires et extra-communautaires, compte tenu de l'importance du facteur énergétique dans la composition du prix de la plupart des produits industriels;
- distorsion, au sein d'un même État, entre les différentes sources d'énergie, la concurrence entre celles-ci étant faussée par des mesures d'interventionnisme fiscal. Les accises sur les combustibles pétroliers ont, en effet, dans plusieurs États membres, été instituées moins pour des raisons de rentabilité fiscale immédiate, que pour protéger le charbon national produit à un coût nettement supérieur.

5. La proposition de directive soumise à l'appréciation de la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques a pour objet de

réduire, sans l'éliminer totalement, la différence entre les taxes spécifiques frappant dans les différents États membres les fuels lourds et les fuels légers. Elle trouve son origine, par là même, dans l'article 99 du traité CEE qui prévoit que «la Commission examine de quelle façon les législations des différents États membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accise et aux impôts indirects peuvent être harmonisées dans l'intérêt du marché commun».

6. La situation de taxation de ces produits était, selon des informations fournies par la Commission, la suivante au 1er janvier 1971:

	Taxes spécifiques à la consommation en vigueur au 1er janvier 1971 (u.c./T.M.)	
	Fuels lourds	Gasoil chauffage — Fuel léger
Allemagne	6,83	2,73
Belgique	2,0—0 <sup>(1)</sup>	10,85
France	0	4,05
Italie	4	8,0—5,92
Luxembourg	2	9,16—7,24
Pays-Bas	3,87	(14,64) <sup>(2)</sup>
	Taux maximaux de taxation proposés à partir du 1er janvier 1976	
Tous pays	2,0	5,0

<sup>(1)</sup> Brai de pétrole.

<sup>(2)</sup> Le gasoil pour le chauffage des particuliers est exonéré de l'accise; celui pour le chauffage à usage professionnel est frappé par une accise de 14,64 u.c./T.M.

On notera, dès l'abord, et avec une certaine inquiétude, la grande diversité qui existe selon les États, et selon les produits: le fuel lourd est exempté de taxe spécifique en France, alors que cette taxe atteint 6,83 u.c./t en Allemagne; des différences plus importantes encore apparaissent dans le secteur des fuels légers (2,73 u.c./t en Allemagne; 10,85 en Belgique). Mieux, dans la majorité des six pays membres, les fuels lourds sont moins taxés que les fuels légers, alors que c'est la situation contraire qui prévaut en Allemagne (taxation de 6,83 u.c./t sur les fuels lourds contre 2,73 u.c./t sur les fuels légers) et, partiellement, aux Pays-Bas.

La Commission propose cependant au Conseil de limiter cette diversité en rapprochant, au 1er janvier 1976, les taux ou le montant cumulé des taxes spécifiques de consommation sur les fuels légers et les fuels lourds, de façon à qu'ils ne dépassent pas:

2 u.c./T.M. pour les fuels lourds,

5 u.c./T.M. pour les fuels légers.

En vue d'éviter que, pendant la période qui nous sépare du 1er janvier 1976, les écarts de taxations sur ces combustibles ne persistent ou ne s'accroissent,

la Commission suggère, en outre, que, lorsque les taux de taxation pratiqués dans un pays membre excèdent la valeur maximale proposée, l'écart soit réduit, d'au moins 50 % au 1er janvier 1974.

7. Les taux maximaux de 2 et 5 u.c./T.M. proposés par la Commission se situent assez nettement en dessous de la moyenne arithmétique des taux actuellement en vigueur dans les États membres au 1er janvier 1971, ainsi que l'a montré le tableau reproduit ci-dessus (La moyenne arithmétique serait, approximativement, comprise entre 3 et 3,5 u.c./T.M. pour les fuels lourds et entre 6,50 et 7 u.c./T.M. pour les fuels légers).

Les incidences budgétaires de ces mesures ont été calculées par les services de la Commission, au 1er janvier 1974, d'une part, au 1er janvier 1976, d'autre part.

Pour l'année 1968, selon les chiffres fournis par l'exécutif, le pourcentage des recettes provenant des combustibles pétroliers par rapport aux recettes fiscales totales a été le suivant:

France	0,367
République fédérale d'Allemagne	0,62
Pays-Bas	1,13
Belgique	1,15
Italie	1,23
Luxembourg	1,93

L'entrée en vigueur partielle au 1er janvier 1974 et totale au 1er janvier 1976 des mesures de rapprochement fiscal suggérée par la Commission entraînera, en fonction de l'augmentation prévisible de la consommation pour les fuels lourds et les fuels légers, les moins-values fiscales suivantes (en millions d'u.c.):

	Fuels lourds		Fuels légers	
	Ensemble des années 1974-1975	Année 1976	Ensemble des années 1974-1975	Année 1976
Allemagne	169,77	181,60	0	0
Belgique	0	0	47,15	50,89
France	0	0	0	0
Italie	110,5	121,0	22,34	24,69
Luxembourg	0	0	1,52	1,55
Pays-Bas	13,9	13,6	24,82	25,83

8. Ce tableau montre, d'abord, qu'à l'exception de la France, dont les taux de taxation pour fuels lourds et fuels légers utilisés comme combustibles sont déjà inférieurs aux maxima de taxation proposés à partir du 1er janvier 1976, les autres États membres seront tous concernés à des degrés variables par les propositions soumises à votre examen (l'Allemagne et l'Italie étant, en valeur absolue, les pays les plus touchés). La Commission soutient par ailleurs que l'entrée en vigueur de ces propositions aboutirait — et elle y

voit une conséquence essentielle — à un abaissement non négligeable du prix à la consommation des fuels lourds et des fuels légers.

Le pourcentage de cette perte budgétaire, par rapport à l'ensemble des recettes budgétaires serait (sur la base des chiffres de l'année 1969) le suivant:

Allemagne	0,36
Luxembourg	0,38
Italie	0,47
Belgique	0,51
Pays-Bas	0,70

(Ensemble de la Communauté: 0,40 % environ)

Quant à la France, elle subirait par suite de l'introduction éventuelle du droit à déductibilité de la TVA (déductibilité déjà étendue en 1971 au gaz liquéfié) aux fuels fluides une perte égale à 0,41 % des recettes budgétaires totales (chiffres de 1969).

9. Les conséquences budgétaires des mesures d'harmonisation des taxes sur le fuel utilisé comme combustible n'ont pas échappé à la Commission. M. Haferkamp déclarait à ce sujet devant le Parlement européen, en réponse à la question orale n° 9/70 de la commission des finances et des budgets (débat du 17 novembre 1970 — JO n° 130, p. 45): «Le processus global d'harmonisation doit être conçu de façon que les États membres conservent, dans toute la mesure du possible, les recettes qu'ils tirent actuellement de cette taxe. On peut y arriver, en principe, en choisissant pour le processus d'abaissement des taux un rythme permettant de compenser plus ou moins les pertes de rentrées fiscales dues à la baisse des taux par l'accroissement de la consommation.»

L'abaissement des taxes sur le fuel utilisé comme combustible devrait donc, selon la Commission, entraîner une hausse sensible de la consommation de ce produit, les pertes fiscales enregistrées étant à peu près compensées par les plus-values fiscales provenant d'une consommation accrue.

Mais tout ceci n'est que paroles. Et l'argument aux termes duquel l'augmentation de la consommation rapportera à la puissance publique une somme au moins équivalente à celle qu'elle percevait en 1971 est un pur argument de plaidoirie. D'année en année, les besoins incompressibles d'une nation développée croissent également. Comme la courbe de la consommation se serait, de toute manière, élevée chaque année, il est évident que les recettes auraient également monté, et qu'il est impossible de faire croire qu'en abaissant une taxe, un État peut retrouver les sommes qu'il aurait perçues s'il ne l'avait pas abaissée.

La Commission défend par ailleurs un second thème, selon lequel cette opération — pratiquement neutre, selon elle, pour les finances publiques, si du moins ses prévisions étaient respectées — aurait de plus pour effet de réduire, à un moment où les pays producteurs prennent conscience de leur force, et où les coûts des hydrocarbures sont appelés à connaître des hausses durables, la pression fiscale sur les pro-

duits pétroliers utilisés dans les pays communautaires. On peut noter en effet pour les besoins de la démonstration que cette pression est souvent mise en évidence par les pays producteurs pour exiger une hausse des redevances perçues sur le brut extrait de leur territoire. Les consommateurs auraient donc des bienfaits tangibles à attendre de cette mesure.

10. Votre rapporteur, après avoir pesé cette argumentation, ne saurait, là encore, que douter et s'étonner. En effet, les mesures sont modestes, étalées dans le temps, alors que les conséquences qu'en attend la Commission, tant au regard du budget des États que des avantages qu'en retirera le consommateur, paraissent importantes et sensibles.

La réalité risque d'être fort différente. La fiscalité pétrolière joue en effet un rôle majeur dans la détermination des recettes publiques. Le pourcentage, en apparence très faible, de réduction de taxation demandé à certains États représente en fait des sommes dont la puissance publique a le plus grand besoin. Ce qui sera retiré sur les droits d'accise sera repris très vraisemblablement par le canal de la TVA ou par celui de la taxe sur le chiffre d'affaires, ou par toute autre ponction compensatoire frappant le consommateur en question. Une baisse de la pression fiscale n'est ni probable ni vraisemblable.

Résumons-nous: l'argument tiré d'une augmentation de la consommation, qui résulterait des mesures proposées, et qui apporterait ce supplément de recettes, assurant un caractère neutre à cette opération au regard des finances publiques, ne paraît nullement convaincant.

L'expérience montre que, dans tous les pays développés, la croissance de la consommation est fonction des besoins, des habitudes et des goûts. L'expérience montre, également, que la consommation croît régulièrement, même si la taxation se fait plus lourde. Une diminution de celle-ci fera plaisir, sans doute, mais n'exercera pas une influence déterminante dans des pays où, de toute façon, chacun prend sa voiture pour le moindre de ses déplacements. En admettant même qu'il y ait une certaine impulsion à la consommation, amenant un supplément qui efface toute diminution du chiffre nominal des recettes existantes à un moment donné, il n'y en aura pas moins une perte des recettes supplémentaires que l'État aurait de toute façon touchées s'il avait maintenu une taxation plus forte.

Par ailleurs, et en tout état de cause, le prix du pétrole est déterminé par des composantes autrement plus décisives que les droits d'accise dont il s'agit ici. Parler d'une baisse des prix profitable au consommateur et fondée sur la seule baisse de ces droits relève dès lors de tant d'incertitudes, qu'elle ne saurait fonder une argumentation.

Ceci constitue un premier sujet de réflexion.

11. Mais la seconde matière où il est nécessaire de réagir nous paraît être l'inégalité des sacrifices demandés à tel ou tel pays, et la sous-estimation

que fait peut-être la Commission des difficultés qui s'annoncent sur ce terrain. Alors qu'un pays de la Communauté joue pratiquement un rôle de spectateur, les autres à des degrés divers, et sur des produits divers, se voient contraints à des régimes amaigrissants qui, pour certains, apparaîtront non seulement douloureux, mais susceptibles de perturber les courants commerciaux.

Votre rapporteur se doit ici de vous inviter à vous reporter à un document annexe particulièrement significatif quant aux conséquences du système proposé. Il s'agit d'un tableau montrant, en chiffres cette fois, quelles seront, pour les trois années importantes, 1974, 1975 et 1976, et sur les deux catégories de fuels, les pertes effectives de recettes dans les budgets des divers pays. Les chiffres sont soit en millions d'unités de compte, soit en millions de dollars. Les totaux donnent les montants suivants:

- Pour l'Allemagne, la perte de recettes sera, respectivement, pour chacune des trois années considérées, de 82,9 millions de dollars, puis de 87, et en 1976, de 181 millions de dollars, soit en trois ans une perte de recettes de 350,9 millions de dollars.
- Pour la Belgique, les pertes annuelles seront respectivement de 23, 24 et 50,9 millions de dollars, soit un total de 97,9 millions de dollars.
- Pour l'Italie, les pertes de recettes annuelles seront de 64, de 68 et de 145 millions de dollars, soit, pour trois ans, un total de 277 millions de dollars.
- Pour le Luxembourg, les pertes seront de 0,8, de 0,7 et de 1,6 millions de dollars, soit un total de 3,1 millions de dollars.
- Pour les Pays-Bas, les pertes seront de 19,3, de 19,5 et de 39,5 millions de dollars, soit, en trois ans, une perte de recettes de 78,3 millions de dollars.

Si l'on additionne l'ensemble de ces pertes de recettes en trois années, auxquelles il faut ajouter celles, plus faibles, des deux premières années, on s'aperçoit que cinq pays de la Communauté, avec le système proposé, perdront près d'un milliard de dollars, au moins par manque à gagner. On voit en outre que deux pays, l'Allemagne et l'Italie, supporteront les deux tiers de cette perte, tandis qu'un autre pays, la France, assistera en spectateur détendu, à cette opération.

Ces calculs font apparaître combien le projet de la Commission est à la fois modeste et téméraire. Il est modeste en apparence, dans la portée des dispositions. Il est téméraire en fait, car il s'attaque avec brutalité à la racine d'une distorsion, en demandant des sacrifices à la fois lourds et inégaux.

Si l'on tient véritablement à conserver en vie un tel projet, peut-être pourrait-il être suggéré de réduire ces inégalités, avant de s'attaquer à la distorsion elle-même. On pourrait en effet commencer par des réductions de droits, en pourcentage; le même pourcentage s'appliquerait à tous les pays en cause. Les

propositions d'inégalité resteraient donc les mêmes, tout en portant progressivement sur des chiffres moins élevés. Alors seulement, le bistouri pourrait être porté sur la distorsion elle-même.

Trois années permettraient des réductions proportionnelles qui finiraient par être substantielles. On passerait alors dans de bien meilleures conditions à l'égalisation des droits.

12. Il faut maintenant en venir à une troisième considération. On peut se demander si l'encouragement que l'on se propose de donner à une consommation accrue des produits pétroliers est opportun et raisonnable en une époque où la sécurité de l'approvisionnement pétrolier de l'Europe occidentale semble de plus en plus incertaine, et où le faible coût de ceux-ci — qui a été de règle pendant les années soixante — a désormais pris fin. Au cours de l'année 1970, en effet, des hausses sensibles ont été enregistrées sur les principaux produits pétroliers: le prix franco toutes taxes comprises du fuel lourd a doublé, pendant cette période, et celui du fuel léger a connu une hausse d'environ 70%. Les causes de la tension actuelle sur ces prix ont été souvent mises en évidence tout au long des derniers mois: accroissement de la demande supérieur aux prévisions (à la suite, notamment, de l'importation aux États-Unis de fuels lourds non sulfureux originaires d'Afrique du Nord pour tenir compte de la législation anti-pollution), forte hausse des taux de fret, interruption accidentelle de la «TAP-line» pendant la plus grande partie de l'année 1970, réductions de production imposées par le gouvernement libyen, coût croissant des recherches et de l'exploitation; enfin — point sur lequel l'opinion occidentale a été le plus sensibilisée — exigences croissantes des pays producteurs.

Votre rapporteur, dans ces conditions, tout en comprenant la volonté de la Commission d'aboutir à un rapprochement des législations fiscales des six pays membres, se demande si les mesures proposées par la Commission ne devraient pas être revues à la lumière des derniers développements du marché énergétique. N'ayant quant à nous aucune information sur la vision d'ensemble, et sur l'action globale que la Commission entend proposer, il est permis de se poser la question de savoir, non seulement si les États accepteraient facilement de renoncer à des rentrées fiscales assurées, mais encore si dans une période où la sécurité de l'approvisionnement pétrolier apparaît menacée, les dirigeants accepteraient de porter un nouveau coup à la seule source énergétique qui se trouve en abondance relative dans la Communauté: le charbon.

13. La réflexion suivante que nous vous proposons découle de ce que nous venons d'écrire.

Une consommation accrue des produits pétroliers entraînera, en effet, un nouveau recul de la consommation charbonnière domestique. Déjà, l'année 1970 a vu une nette progression de l'utilisation du fuel comme combustible des centrales électriques de la Communauté, malgré la forte augmentation du coût

de ce produit. Le pourcentage d'utilisation du fuel à cet usage est passé, dans la Communauté, de 27 à 33% entre 1969 et 1970. Il sera probablement de 35% pour l'année 1971.

Les propositions de la Commission auraient, pour ces raisons, gagné à être intégrées dans un plan où le problème du rapprochement des fiscalités pesant sur les différentes sources énergétiques aurait été envisagé dans son ensemble. Les suggestions de la Commission, soumises à votre avis, donnent une certaine impression d'improvisation, la taxation sur les fuels étant isolée des taxations pesant sur les autres produits. Quant aux retombées inévitables des mesures d'abaissement fiscal sur la politique énergétique globale de la Communauté — notamment la substitution harmonieuse et progressive entre les différentes sources d'énergie — elles ne paraissent pas avoir fait l'objet d'un examen actualisé aux récents développements du marché énergétique. La Commission écrit certes, dans son document de travail sur le doc. 244/70, qu'«il faut tenir compte des effets éventuels d'une réduction de ces taxes sur la régression ordonnée de la production charbonnière et des charges de subvention aux charbonnages qui lui sont liés.» Faut-il se contenter d'un pareil lieu commun?

14. En conclusion, la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques se doit de réclamer davantage de précisions sur les intentions de la Commission des Communautés européennes à ce sujet. Elle aimerait également obtenir une prise en considération plus sérieuse et prudente des conséquences des mesures fiscales proposées ainsi que des effets probables et malheureux en ce qui concerne le sort de la production charbonnière communautaire. Elle estime que cette dernière ne devrait, en aucun cas, être sacrifiée au bénéfice de produits pétroliers dont l'approvisionnement régulier ne peut désormais être garanti et dont les prix ne peuvent plus faire l'objet d'une appréciation à moyen terme.

15. Approfondissant notre analyse, nous observerons en outre que la suggestion de la Commission de proposer un taux de taxation inférieur pour les fuels lourds à celui des fuels légers aurait mérité davantage d'éclaircissements de la part de l'exécutif. Ainsi que nous l'avons déjà dit, seuls l'Allemagne et les Pays-Bas (en partie pour ces derniers puisque, si le chauffage des particuliers y est exonéré de l'accise, le chauffage à usage professionnel est frappé par une accise de 14,6 u.c./T.M.) taxent actuellement plus lourdement les fuels lourds que les fuels légers. Cette situation est due largement à la volonté de sauvegarder la production charbonnière domestique.

La Commission s'est alignée sur la situation inverse qui prévaut dans la majorité des pays.

Ce choix mériterait une réflexion supplémentaire: sont-elles vraiment valables, ces raisons pour lesquelles la Commission a cru bon de proposer une taxation plus importante des fuels légers? Une taxation identique des deux catégories de fuels ne lui paraîtrait-elle pas, en fin de compte, plus judicieuse?

16. Votre rapporteur sera très particulièrement l'interprète de votre commission parlementaire en souhaitant, enfin, que les taux de taxation proposés par la Commission soient diversifiés, à l'intérieur des deux grandes catégories de fuels, en vue de tenir compte des impératifs de la lutte anti-pollution. A cet égard, il est d'avis que la taxation des fuels ayant une teneur élevée en soufre devrait être supérieure à celle frappant les fuels peu sulfureux (en provenance, principalement, d'Afrique du Nord).

La diversification des taux de taxation, en fonction des impératifs de la lutte anti-pollution, constituerait, sans nul doute, un élément important de la politique de protection de l'environnement à laquelle les six États membres, et bientôt la Communauté en tant que telle, accordent une attention croissante.

Sans manifester de position totalement négative, la commission de l'énergie du Parlement européen ne saurait que manifester tout d'abord une certaine perplexité devant un projet très partiel, qui ne peut s'apprécier réellement que par la connaissance d'un contexte et l'exposé d'une politique que la présente proposition ne fait pas apparaître.

Elle ne saurait ensuite qu'exprimer les réserves les plus formelles si l'application de cette directive n'était pas précédée d'une période triennale au cours de laquelle seraient progressivement et uniquement appliquées des réductions en pourcentage, abaissant d'une même proportion les droits tels qu'ils existent, et préparant le terrain pour une opération finale d'égalisation, devenue alors moins douloureuse à accepter.

#### ANNEXE

#### Estimation des répercussions budgétaires de la proposition de directive CECE concernant l'harmonisation des accises sur les combustibles liquides

##### ALLEMAGNE

Année et produits	Con-sommation (1 000 t/a)	Taxation actuelle		Taxation directive		Différences (millions d'u.c.)
		Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	
<b>1974</b>						
Essences	19 200	130	2 496,0	130	2 496,0	—
Gasol routier	7 359	106	780,1	106	780,1	—
Fuel léger	58 100	2,73	158,6	2,73	158,6	—
Fuel lourd	35 600	6,83	243,1	4,415	157,2	-85,9 <sup>(1)</sup>
<b>Total</b>	<b>120 259</b>		<b>3 677,8</b>		<b>3 591,9</b>	<b>-85,9</b>
<b>1975</b>						
Essences	19 900	130	2 587,0	130	2 587,0	—
Gasol routier	7 590	106	804,5	106	804,5	—
Fuel léger	60 700	2,73	165,7	2,73	165,7	—
Fuel lourd	37 500	6,83	256,1	4,415	165,6	-90,5 <sup>(1)</sup>
<b>Total</b>	<b>125 690</b>		<b>3 813,3</b>		<b>3 722,8</b>	<b>-90,5</b>
<b>1976</b>						
Essences	20 500	130	2 665,0	130	2 665,0	—
Gasol routier	7 821	106	829,0	106	829,0	—
Fuel léger	63 200	2,73	172,5	2,73	172,5	—
Fuel lourd	39 400	6,83	269,1	2,0	78,8	-190,3 <sup>(1)</sup>
<b>Total</b>	<b>130 921</b>		<b>3 935,6</b>		<b>3 745,3</b>	<b>-190,3</b>
<b>Variation annuelle moyenne en % (1974 = 100)</b>	<b>+ 4,4%</b>		<b>+ 3,5%</b>		<b>+ 2,2%</b>	

<sup>(1)</sup> Une loi est sur le point d'être adoptée par les instances législatives ramenant le taux de la taxe spécifique sur le fuel lourd à 20 DM (5,3 u.c./t) au 1<sup>er</sup> janvier 1972 et à 15 DM (4 u.c./t) au 1<sup>er</sup> janvier 1973. La différence de recettes résultant de la proposition de la Commission se réduit donc à 0 pour 1974 et 1975 et à 78,8 millions d'u.c. en 1976.

BELGIQUE

Année et produits	Con-sommation (1 000 t/a)	Taxation actuelle		Taxation directive		Différences (millions d'u.c.)
		Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	
<b>1974</b>						
Essences	2 800	145,6	407,7	145,6	407,7	—
Gasol routier	1 530	53,5	81,8	53,5	81,8	—
Fuel léger	7 900	10,85	85,7	7,925	62,6	-23,1
Fuel lourd	10 400	2	20,8	2	20,8	—
<b>Total</b>	<b>22 630</b>		<b>596,0</b>		<b>572,9</b>	<b>-23,1</b>
<b>1975</b>						
Essences	2 900	145,6	422,3	145,6	422,3	—
Gasol routier	1 570	53,5	84,0	53,5	84,0	—
Fuel léger	8 300	10,85	90,0	7,925	65,8	-24,2
Fuel lourd	10 800	2	21,6	2	21,6	—
<b>Total</b>	<b>23 570</b>		<b>617,9</b>		<b>593,7</b>	<b>-24,2</b>
<b>1976</b>						
Essences	3 050	145,6	444,1	145,6	444,1	—
Gasol routier	1 610	53,5	86,1	53,5	86,1	—
Fuel léger	8 700	10,85	94,4	5,0	43,5	-50,9
Fuel lourd	11 200	2	22,4	2	22,4	—
<b>Total</b>	<b>24 560</b>		<b>647,0</b>		<b>596,1</b>	<b>-50,9</b>
Variation annuelle moyenne en % (1974 = 100)	+ 4,26%		+ 4,3%		+ 2%	

FRANCE

Année et produits	Con-sommation (1 000 t/a)	Taxation actuelle		Taxation directive		Différences (millions d'u.c.)
		Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	
<b>1974</b>						
Essences	16 200	{ 149	2 474,6	{ 149	2 474,6	—
Gasol routier	6 000	{ 154	532,0	{ 154	532,0	—
Fuel léger	41 000	{ 76	166,0	{ 76	166,0	—
Fuel lourd	32 000	{ 4,05	0	{ 4,05	0	—
<b>Total</b>	<b>96 200</b>	{ 0	<b>3 172,6</b>	{ 0	<b>3 172,6</b>	<b>—</b>
<b>1975</b>						
Essences	17 000	{ 149	2 596,7	{ 149	2 596,7	—
Gasol routier	7 400	{ 154	562,4	{ 154	562,4	—
Fuel léger	43 400	{ 76	175,8	{ 76	175,8	—
Fuel lourd	35 100	{ 4,05	0	{ 4,05	0	—
<b>Total</b>	<b>102 900</b>	{ 0	<b>3 334,9</b>	{ 0	<b>3 334,9</b>	<b>—</b>
<b>1976</b>						
Essences	17 900	{ 149	2 734,3	{ 149	2 734,3	—
Gasol routier	7 850	{ 154	596,6	{ 154	596,6	—
Fuel léger	45 300	{ 76	183,5	{ 76	183,5	—
Fuel lourd	39 200	{ 4,05	0	{ 4,05	0	—
<b>Total</b>	<b>110 250</b>	{ 0	<b>3 514,4</b>	{ 0	<b>3 514,4</b>	<b>—</b>
Variation annuelle moyenne en % (1974 = 100)	+ 7,3%		+ 5,4%		+ 5,4%	

ITALIE

Année et produits	Con- sommation (1 000 t/a)	Taxation actuelle		Taxation directive		Différences (millions d'u.c.)
		Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	
<b>1974</b>						
Essences	12 900	254	3 276,6	254	3 276,6	—
Gasol routier	5 800	86	498,8	86	498,8	—
Fuel léger	11 000	8/5,92	76,6	6,5/5,46	65,8	-10,8
Fuel lourd	53 500	4	214,0	3	160,5	-53,5
<b>Total</b>	<b>83 200</b>		<b>4 066,0</b>		<b>4 001,7</b>	<b>-64,3</b>
<b>1975</b>						
Essences	13 850	254	3 517,9	254	3 517,9	—
Gasol routier	6 145	86	528,5	86	528,5	—
Fuel léger	11 800	8/5,92	82,1	6,5/5,46	70,6	-11,5
Fuel lourd	57 000	4	228,0	3	171,0	-57,0
<b>Total</b>	<b>88 795</b>		<b>4 356,5</b>		<b>4 288,0</b>	<b>-68,5</b>
<b>1976</b>						
Essences	14 400	254	3 657,6	254	3 657,6	—
Gasol routier	6 420	86	552,1	86	552,1	—
Fuel léger	12 600	8/5,92	87,7	5	63,0	-24,7
Fuel lourd	60 500	4	242,0	2	121,0	-121,0
<b>Total</b>	<b>93 920</b>		<b>4 539,4</b>		<b>4 393,7</b>	<b>-145,7</b>
Variation annuelle moyenne en % (1974 = 100)	+ 6,4%		+ 5,8%		+ 4,9%	

LUXEMBOURG

Année et produits	Con- sommation (1 000 t/a)	Taxation actuelle		Taxation directive		Différences (millions d'u.c.)
		Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	
<b>1974</b>						
Essences	125	133,3	16,7	133,3	16,7	—
Gasol routier	75	27,3	2,0	27,3	2,0	—
Fuel léger	470	9,16/7,24	3,9	7,08/6,12	3,1	-0,8
Fuel lourd	1 450	2	2,9	2	2,9	—
<b>Total</b>	<b>2 120</b>		<b>25,5</b>		<b>24,7</b>	<b>-0,8</b>
<b>1975</b>						
Essences	130	133,3	17,3	133,3	17,3	—
Gasol routier	80	27,3	2,2	27,3	2,2	—
Fuel léger	480	9,16/7,24	3,9	7,08/6,12	3,2	-0,7
Fuel lourd	1 500	2	3,0	2	3,0	—
<b>Total</b>	<b>2 190</b>		<b>26,4</b>		<b>25,7</b>	<b>-0,7</b>
<b>1976</b>						
Essences	135	133,3	18,0	133,3	18,0	—
Gasol routier	85	27,3	2,3	27,3	2,3	—
Fuel léger	485	9,16/7,24	4,0	5	2,4	-1,6
Fuel lourd	1 500	2	3,0	2	3,0	—
<b>Total</b>	<b>2 205</b>		<b>27,3</b>		<b>25,7</b>	<b>-1,6</b>
Variation annuelle moyenne en % (1974 = 100)	+ 2 %		+ 3,5 %		+ 2 %	

PAYS-BAS

Année et produits	Con- sommation (1 000 t/a)	Taxation actuelle Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	Taxation directive Taux (u.c./t)	Recettes (millions d'u.c.)	Différences (millions d'u.c.)
<b>1974</b>						
Essences	3 900	139,75	545,0	139,75	545,0	—
Gasoil routier	2 050	13	26,7	13	26,7	—
Fuel léger	5 100	0/14,64	37,3	0/9,82	25,0	-12,3
Fuel lourd	7 500	3,87	29,0	2,935	22,0	-7,0
<b>Total</b>	<b>18 550</b>		<b>638,0</b>		<b>618,7</b>	<b>-19,3</b>
<b>1975</b>						
Essences	4 100	139,75	573,0	139,75	573,0	—
Gasoil routier	2 100	13	27,3	13	27,3	—
Fuel léger	5 200	0/14,64	38,1	0/9,82	25,5	-12,6
Fuel lourd	7 400	3,87	28,6	2,935	21,7	-6,9
<b>Total</b>	<b>18 800</b>		<b>667,0</b>		<b>647,5</b>	<b>-19,5</b>
<b>1976</b>						
Essences	4 300	139,75	601,0	139,75	601,0	—
Gasoil routier	2 150	13	28,0	13	28,0	—
Fuel léger	5 350	0/14,64	39,2	0/5	13,4	-25,8
Fuel lourd	7 300	3,87	28,2	2	14,6	-13,6
<b>Total</b>	<b>19 100</b>		<b>696,4</b>		<b>657,0</b>	<b>-39,4</b>
Variation annuelle moyenne en % (1974 = 100)	+ 1,5 %		+ 4,6 %		+ 3,1 %	

## Avis de la commission des finances et des budgets

Rédacteur: M. Marius J. J. van Amelsvoort

Par lettre du 26 janvier 1971, le président du Conseil des Communautés européennes a demandé la consultation du Parlement européen, sur la proposition de directive sur le rapprochement des taxes spécifiques de consommation frappant les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles.

Ce texte a été renvoyé quant au fond à la commission de l'énergie, de la recherche et des problèmes atomiques et pour avis à la commission des finances et des budgets le 1<sup>er</sup> février 1971.

La commission des finances et des budgets a désigné, le 16 février 1971, M. van Amelsvoort rédacteur de l'avis. Elle a confié l'examen de ce texte à son groupe de travail « harmonisation fiscale ».

La commission des finances et des budgets a examiné et adopté le projet d'avis de M. van Amelsvoort lors de sa réunion du 5 avril 1971. Cette adoption s'est faite à l'unanimité moins 1 abstention.

Étaient présents: MM. Borocco, vice-président et président f.f., van Amelsvoort, rédacteur de l'avis, Aigner, Arndt, Baas (suppléant M. Pianta), Boano, Koch, Mlle Lulling (suppléant M. Ballardini), MM. Memmel, Offroy, Schwörer, Westerterp.

### I — Introduction

1. La proposition à l'étude concerne les accises frappant certains produits pétroliers utilisés comme combustibles. Elle vise à l'harmonisation progressive des taux de ces taxes.

La proposition distingue deux groupes de produits, qui sont mis sur le marché sous des dénominations différentes. Le premier groupe est caractérisé surtout par le fuel lourd. Les produits connus sous la dénomination de fuel extra lourd et de brai de pétrole entrent également dans la définition donnée par la proposition de directive. Le second groupe pourrait alors être défini comme étant celui du fuel léger que l'on désigne généralement sous le nom de gas-oil de chauffage ou de fuel domestique. Les différentes dénominations figurent dans la liste jointe au présent texte (Annexe IV) <sup>(1)</sup>. La définition est si large qu'elle permet de faire face aux difficultés que pourrait soulever la désignation de certaines substances. A côté d'un élément technique, elle comporte également un renvoi à des produits qui présentent sensiblement les mêmes caractéristiques ou doivent être considérés comme des produits de substitution; les dispositions de la proposition de directive s'appliquent également à ces produits. Ainsi, il est tenu compte non seulement des similitudes de production, mais également des similitudes de consommation.

2. Les deux groupes de produits se distinguent non seulement par leurs qualités chimiques, mais également par l'utilisation qui en est faite. Le fuel lourd est utilisé dans les usines, les centrales électriques, etc., tandis que le fuel léger est utilisé essentiellement pour le chauffage d'habitations et autres locaux, dans des poêles et des installations de chauffage central. Ainsi s'explique leur dénomination de fuel

domestique. Il y a donc une différence d'utilisation facile à délimiter, même s'il y a une frange d'interférence.

3. La proposition de directive vise à harmoniser les accises frappant ces produits en fixant, pour chaque groupe, un plafond exprimé en unités de compte par tonne métrique. Ce plafond a été fixé à 2 u.c. pour le premier groupe et à 5 u.c. pour le deuxième.

Certains pays de la Communauté utilisent en règle générale un mélange de fuels. On pourrait envisager dans ce cas l'application d'un régime mixte d'accises pour lequel on prendrait un taux moyen que l'on obtiendrait en pondérant les maximums indiqués par la quantité des deux produits de base entrant dans les mélanges.

4. Aux termes de la proposition de directive, les taux appliqués dans les États membres devront être adaptés à ces maximums au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1976. Après cette date, il ne pourra plus y avoir de taux supérieurs. Afin d'obtenir, entre temps déjà, un certain rapprochement des taux, la proposition stipule en outre que, si les taux appliqués excèdent les maximums indiqués, l'écart devra être réduit de moitié au plus tard à la date du 1<sup>er</sup> janvier 1974. Cela signifie que les États membres, qui appliquent actuellement des taux plus élevés, disposeront d'un délai de quatre ans pour réaliser cette première étape de l'harmonisation et de six ans pour parvenir à l'harmonisation totale, si l'on prend comme base la date de notification de la directive, c'est-à-dire le 28 décembre 1970. Ainsi, la progressivité souhaitée est respectée.

### II — Comparaison avec les taux existants

5. Pour pouvoir porter un jugement sur les différents aspects de la proposition de directive, en particulier sur les

<sup>(1)</sup> Cette annexe est reprise d'un document de travail élaboré par les services de la Commission des Communautés.

taux maxima proposés et sur le choix des produits, il faut commencer par établir une comparaison entre la proposition et les taux appliqués actuellement pour les taxes à l'étude.

Le taux de 2 u.c. par tonne, qui est proposé pour le fuel lourd, est plus bas que celui qui est actuellement pratiqué en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas. Ces pays devront donc réduire leurs taxes de consommation. Il est difficile à établir si le taux proposé est inférieur également à la moyenne des taux appliqués actuellement. Le premier tableau <sup>(1)</sup> reproduit les taux en vigueur. Pour calculer la moyenne, on devrait connaître les quantités de produits assujettis à une taxation. Ces quantités peuvent être établies approximativement sur la base des recettes indiquées dans le tableau n° 3 <sup>(1)</sup> et des taux. On obtient ainsi un taux moyen de 3 à 3,5 u.c. Il faut conclure de cette constatation que l'application du maximum proposé entraînera une *baisse* par rapport aux taux actuellement pratiqués. Il semble d'ailleurs que ce soit là l'intention de la Commission européenne, si l'on en croit un passage des considérants qui souligne l'intérêt que présente un approvisionnement en produits énergétiques à bas prix.

6. Pour les fuels légers, la proposition de directive prévoit un taux maximum de 5 u.c. par tonne. Il est encore plus difficile d'établir le taux moyen appliqué actuellement pour ces produits, en raison d'exonérations et de taux spéciaux. Cette réserve faite, le taux moyen peut être évalué entre 4,5 et 5 u.c. Le faible taux qu'applique l'Allemagne, qui est largement inférieur au plafond et qui pourra donc être maintenu, de même que le taux français, qui est légèrement supérieur à 4 u.c., exercent cependant une forte influence sur cette moyenne. La Belgique, l'Italie et le Luxembourg devront abaisser leurs taux. Les Pays-Bas appliquent un taux qui est proportionnellement très élevé, mais il faut tenir compte du fait que le fuel destiné à être utilisé comme combustible domestique est exonéré de l'accise. Ainsi, l'harmonisation des taux sera moins importante pour les Pays-Bas qu'il pourrait sembler à première vue. La réduction des taux dans les quatre pays nommés fera naturellement aussi baisser la moyenne, de sorte qu'en fin de compte, l'harmonisation proposée entraînera également une *baisse* des taux appliqués aux fuels légers.

### III — Aspects budgétaires

7. L'incidence des taxes à l'étude sur les recettes fiscales totales est assez faible. D'après les données du tableau n° 2, qui ont été fournies par la Commission européenne, la part de ces taxes dans l'ensemble des recettes varie entre 0,37 et 1,93 %. La moyenne est de 0,7 %.

La question se pose ici de savoir quelles seraient les conséquences de l'application de la directive pour les recettes fiscales. La réponse à cette question ne dépend pas seulement des taux maxima proposés ni de leur introduction en deux étapes, mais également de la consommation future des produits en cause. Le tableau donne une estimation de celle-ci. Il montre dans quelle mesure les trésors nationaux enregistreront des pertes de recettes provenant des accises sur les fuels lourds en Allemagne, en Italie et aux Pays-Bas. Aux Pays-Bas, on s'attend à une diminution de la consommation imputable surtout au remplacement de ces produits par le gaz naturel.

8. Pour pouvoir calculer la perte de recettes sur le produit des accises frappant les fuels légers, il a fallu en outre estimer la répartition entre la consommation industrielle, domestique et artisanale. En se fondant sur un rapport estimé à 50:50, et en escomptant une augmentation de la consommation dans tous les pays, on enregistrera, comme le montre le tableau joint en annexe, des pertes de recettes en Belgique, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas.

Si l'on veut évaluer ces pertes, par rapport aux recettes fiscales totales, on constate qu'elles se situeront, pour les pays mentionnés, entre 0,3 et 0,8 % de ces recettes en 1976.

Cela ne veut évidemment pas dire que les recettes fiscales diminueront effectivement de ces pourcentages. Les délais de 4 et de 6 ans, admis pour le processus d'adaptation, ont été choisis de façon que l'augmentation de la consommation puisse compenser à peu près les pertes de recettes provoquées par l'abaissement des taux. Le montant absolu des recettes provenant de ces taxes pourrait donc à peu près demeurer inchangé, ce qui ne veut évidemment pas dire qu'il ne pourra y avoir de différences d'un pays à l'autre.

D'autre part, l'évolution future de la consommation ne peut être évaluée avec précision. Il semble toutefois que l'on puisse raisonnablement escompter une augmentation de quelque 8 à 10 % par an, surtout si l'on tient compte du fait que la baisse des taux de la taxe pourra stimuler la consommation.

Si l'on considère maintenant les baisses correspondantes que devront subir les différents taux pratiqués, on arrive par exemple, pour le fuel lourd, à une moyenne de 8 % en Italie et aux Pays-Bas et de 12 % en Allemagne et, pour le fuel domestique, à une moyenne de 9 % en Belgique et de 5 à 7,5 % au Luxembourg (moyennes arithmétiques).

Cette conclusion est conforme à la règle générale que M. Haferkamp a exposée lors de la séance plénière du 17 novembre 1970, lorsqu'il a dit au sujet de la taxe frappant le fuel: «Le processus global d'harmonisation doit être conçu de façon que les États membres conservent, dans toute la mesure du possible, les recettes qu'ils tirent actuellement de cette taxe. On peut y arriver, en principe, en choisissant pour le processus d'abaissement des taux un rythme permettant de compenser plus ou moins les pertes de rentrées fiscales dues à la baisse des taux par l'accroissement de la consommation.» (Débats, p. 45).

9. Les pertes budgétaires auxquelles il faut s'attendre, seront en pourcentage relativement *faibles* pour les trésors nationaux, mais suffisamment importantes cependant pour obliger à chercher des *compensations*. On ignore totalement pour l'instant si les États membres vont chercher une solution à ce problème dans la sphère directe ou indirecte, de même qu'on se demande, pour le cas où ils se décideraient pour une solution indirecte, quels seraient les produits touchés. La Commission européenne n'a pas pris position sur ce point. *De l'avis* de la commission des finances et des budgets, il serait préférable que l'exécutif donne son avis en la matière. L'équilibre de la politique d'harmonisation fiscale ne pourrait qu'y gagner.

10. Cette façon d'agir s'impose d'autant plus que d'autres propositions de directive actuellement à l'étude dans ce domaine, pour autant qu'elles concernent les taux des taxes, impliquent elles aussi, sans exception, des baisses des taux actuels. C'est à tel point que l'on pourrait croire

<sup>(1)</sup> Repris d'un document de travail élaboré par les services de la Commission des Communautés.

à une application du principe: l'harmonisation fiscale par l'abaissement des taxes. Jusqu'à présent, on ne s'est pas heurté à des problèmes sérieux, étant donné qu'à l'exception de la directive actuellement à l'étude, les propositions présentées portent sur des taxes dont les recettes sont très faibles (par exemple les droits perçus dans le domaine de la circulation des capitaux), ou qui ne subissent qu'une très faible diminution (p. ex. les taxes frappant les tabacs). Toutefois, si l'on veut réellement introduire l'harmonisation fiscale, il faudra mettre au point une conception globale dans ce domaine. Il se pose alors des problèmes extrêmement importants, tels que celui du nombre des impôts indirects, celui du rapport entre les recettes de ceux-ci, celui des taxes spécifiques, face aux taxes proportionnelles, le rapport global entre les taxes directes et les taxes indirectes, ainsi que les points de contact avec d'autres secteurs de la politique, et lorsque nous parlons ici de politique, il s'agit aussi bien de celle suivie à l'égard de certains produits, que de domaines politiques d'ordre plus général, tels que les revenus et les patrimoines, la politique à l'égard des indépendants, etc. La commission des finances et des budgets estime qu'une telle conception générale est indispensable pour les délibérations futures sur l'harmonisation fiscale. Elle a exprimé ce point de vue par l'intermédiaire de son président dans *une lettre* adressée à la Commission européenne. C'est pourquoi le présent avis *ne s'arrêtera pas davantage à cette question.*

#### IV — Aspects relatifs à la concurrence

11. Dans ses considérants sur la proposition à l'étude, la Commission européenne souligne tout d'abord les conditions de la concurrence entre les combustibles intéressés et d'autres sources d'énergie, ainsi que le niveau des prix de l'énergie en tant que facteur concurrentiel entre les États membres de la Communauté et des pays tiers. Nous allons étudier brièvement ces deux considérants.

12. Il faut dire tout d'abord que les conditions de concurrence à l'intérieur de la Communauté sont importantes pour les deux groupes de produits en question, donc aussi bien pour les fuels lourds que pour les fuels légers. Les considérations relatives à la concurrence avec des pays tiers, en revanche, n'intéressent que les produits du premier groupe, à savoir le fuel lourd et les produits apparentés. En effet, le prix du fuel domestique n'intervient pas dans le coût des produits d'exportation.

En ce qui concerne les conditions de la concurrence à l'intérieur de la Communauté, il convient de faire une distinction selon qu'il s'agit: a) de la position concurrentielle, entre les États membres, des produits du même groupe; b) de la position concurrentielle des produits de ce groupe avec d'autres produits non apparentés qui sont également utilisés comme source d'énergie. Dans ce dernier cas, il s'agit aussi bien de la position concurrentielle entre les États membres qu'à l'intérieur de ceux-ci.

Les conditions de la concurrence entre les produits intéressés sont influencées par les taux de taxation divergents appliqués dans les États membres. Les taux applicables au fuel lourd vont de zéro en France (et en Belgique pour le brai de pétrole) à 6,83 u.c. par tonne métrique en Allemagne. La différence est notable et conduit à une incidence très divergente des taxes sur les prix à la consommation. Étant donné que, puisqu'il s'agit de produits énergétiques, ces prix se répercutent sur ceux de la plupart des produits industriels, il en résulte encore ultérieurement des différences dans la taxation pour d'autres produits

industriels. La commission des finances et des budgets estime, *elle aussi*, qu'il est *souhaitable* de supprimer autant que possible ces divergences afin d'éviter de fausser les conditions de la concurrence.

13. Pour ce qui est de la concurrence entre les produits en cause et d'autres combustibles, on peut songer en tout premier lieu au charbon et au gaz naturel. Ce dernier n'est nullement imposé dans la plupart des cas. Seule l'Italie perçoit un droit d'accise, très faible cependant (1 lire par m<sup>3</sup>). Ce fait pourrait donc assurer au gaz naturel une position concurrentielle sensiblement différente de celle du pétrole. Il faut toutefois souligner que les prix du gaz naturel sont la plupart du temps dans une large mesure établis en fonction de ceux de produits concurrents, du pétrole notamment (cf. le rapport Leemans sur la politique commune de l'énergie, doc. 191 du 10 février 1970, p. 37-38 et 39-40). Cette circonstance réduit la nécessité d'harmoniser en la matière, sans cependant s'y opposer.

14. Il en va autrement pour le charbon. Ce produit bénéficie dans la plupart des États membres d'une appréciable protection, aussi bien sous forme de facilités fiscales que de subventions, etc. Ce désir de protéger la production de charbon est à l'origine des taxes spécifiques de consommation frappant les combustibles pétroliers qui sont actuellement examinées. Ces taxes étaient destinées à retarder le remplacement du charbon par le fuel. Nous touchons ainsi *au nœud du problème*. Dans l'industrie, ce processus de remplacement s'est imposé, fût-ce parfois avec une certaine lenteur; il approche à présent de sa fin. Cela signifie qu'au moins pour ce qui concerne les usages industriels, la protection du charbon ne peut plus être invoquée pour différer l'harmonisation des taxes qui frappent le fuel. Dans le secteur domestique, le processus de substitution — dans lequel le gaz naturel joue d'ailleurs, lui aussi, un rôle — n'est pas encore aussi avancé (rapport Leemans, page 15) <sup>(1)</sup>. La commission n'en est pas moins d'avis que, dans ce secteur aussi, il ne faut pas que l'argument de la protection fasse différer plus longtemps que ne l'a proposé la Commission européenne l'harmonisation des taxes en cause. Il faut également étudier dans quelle mesure on peut commencer à appliquer la baisse proposée des taux applicables aux combustibles pétroliers, afin d'accélérer la suppression des subventions accordées aux mines de houille.

15. Une autre source d'énergie qui mérite d'être citée ici est le gaz liquide utilisé comme combustible. Ce gaz liquide est généralement frappé d'un droit d'accise moins élevé que les combustibles pétroliers en cause. L'application de la directive aura pour effet de réduire ou d'éliminer les écarts existants et donc d'égaliser davantage les conditions de concurrence à l'égard de ce produit aussi.

16. Le fait que le prix du fuel lourd est un élément constitutif des prix de presque tous les produits industriels joue un rôle capital pour la position concurrentielle de la Communauté à l'égard des pays tiers. Il ne s'agit toutefois pas tant ici d'égalisation des taux entre les États membres que du niveau du taux commun ou du moins du taux moyen. Ainsi qu'il ressort de ce qui précède, l'application de la directive entraînera une baisse notable du taux moyen dans la Communauté. Or, cette baisse influera directement sur la position en matière d'exportation, étant donné que les taxes dont sont frappés ces produits énergétiques, ne sont pas restituées à l'exportation, mais se répercutent intégralement sur les prix des produits exportés. Aussi, la

<sup>(1)</sup> Doc. 191/69.

Commission des Communautés européennes parle-t-elle dans ses considérants de l'amélioration des possibilités d'exportation, de même que de l'influence des prix de l'énergie sur le coût de la vie.

Il y a toutefois lieu d'ouvrir ici une *paranthèse*. Il a déjà été question ci-dessus de la nécessité de prévoir une compensation pour les trésors nationaux qui verraient leurs revenus diminuer en chiffres relatifs par suite de l'application de cette directive. Si cette compensation devait être cherchée dans la sphère des taxes ayant pour effet de relever les prix de revient, elle n'aurait aucun effet sur le niveau des prix intérieurs (c'est-à-dire abstraction faite de l'élasticité de l'offre et de la demande), ce qui revient à dire que l'abaissement des taxes sur les combustibles pétroliers serait grosso modo compensé, également pour ce qui concerne le niveau des prix, par des augmentations ailleurs. Le niveau des prix à l'exportation pourrait cependant varier selon que les majorations de taxes seraient ou non restituées à l'exportation. Si la compensation devait être cherchée dans les taxes qui pèsent sur les revenus et les patrimoines, son effet sur les prix serait, selon toute vraisemblance, bien moindre. Si l'on considère les arguments qu'elle développe dans ses considérants, la Commission européenne songe visiblement à des compensations qui n'influeraient pas sur le niveau des prix des produits finis, que ce soit sur le marché national ou à l'exportation. C'est là une idée intéressante, qui devrait toutefois être réalisée au niveau national. Nous avons là une nouvelle preuve de la nécessité pour la Commission de préciser ses intentions à l'égard de l'harmonisation fiscale.

17. Il ne faut pas perdre de vue, lorsque l'on examine le problème des conditions de la concurrence, que le prix du pétrole brut sur le marché mondial marque depuis de nombreuses années une tendance à la hausse.

De récents événements et la hausse des frêts maritimes ont renforcé ce mouvement. Une diminution de la taxation sur les produits transformés dans la Communauté pourrait atténuer l'incidence de ces hausses de prix. Il pourrait d'autre part être profitable de mettre cette question à l'ordre du jour en un moment où l'on entend formuler des critiques sur le rapport entre la taxation des produits pétroliers dans les pays consommateurs d'une part, et la taxation du pétrole brut dans les produits producteurs d'autre part; dans les pays consommateurs, les charges fiscales sont, selon les estimations, de 6 à 7 fois plus élevées que dans les pays producteurs. Et ce n'est pas tout, car ces rapports fiscaux placent l'industrie de la Communauté dans une position concurrentielle désavantageuse dans ses relations avec les pays industrialisés producteurs. Un abaissement des taux pourrait ici aussi avoir un effet favorable, bien qu'il ne faille pas oublier la remarque qui est faite dans le présent avis au sujet des effets qu'auront sur les prix les mesures fiscales de compensation que déclenchera cet abaissement.

18. Il faut reconnaître que la directive qui est présentée ferait effectivement progresser la Communauté sur la voie qui mène au marché commun des produits énergétiques, et ce directement pour ce qui concerne ces produits, et indirectement pour ce qui concerne le charbon et le gaz naturel, car la protection indirecte dont bénéficient ces deux produits serait réduite. Toutefois, il faut observer que les considérations que la Commission des Communautés européennes fait valoir pour les produits en cause, s'appliquent tout aussi bien à d'autres produits, telle l'essence. L'essence a, en effet, sur la politique des transports, des répercussions identiques à celles du fuel sur la politique énergétique, étant, elle aussi, un produit dont on peut dire que son prix se retrouve dans celui de tous les produits

finis. Étant donné que le produit du droit d'accise sur l'essence représente plusieurs fois celui des taxes en cause, l'incidence de l'harmonisation des accises frappant l'essence serait encore plus marquée sur le niveau des prix des produits finis. Selon toute vraisemblance, c'est toutefois précisément en raison des recettes élevées que procurent les accises sur l'essence et des revenus relativement faibles que procurent celles sur les produits en cause que la Commission a décidé de s'occuper d'abord des combustibles pétroliers et de ne pas toucher provisoirement à l'essence. On peut en effet attendre une moindre résistance des gouvernements nationaux à une harmonisation de taxes dont les revenus sont relativement faibles.

## V — Les taux et les systèmes

19. Du point de vue fiscal, cette proposition a ceci de remarquable qu'elle concerne exclusivement les taux et ne s'occupe pas des systèmes. Or, la Commission des Communautés européennes a toujours procédé dans l'ordre inverse. Le premier exemple qui vient à l'esprit est celui de la taxe sur la valeur ajoutée. Les efforts déployés dans ce domaine ont porté d'abord sur l'introduction du système en tant que tel, et sur son uniformisation dans tous les pays, l'harmonisation des taux n'étant prévue que pour beaucoup plus tard. Un autre exemple est celui de l'harmonisation de la taxe sur les tabacs manufacturés, pour laquelle il existe également une directive que le Parlement est en train d'examiner. Cette directive concerne principalement le régime des taxes et ne fait qu'une première et timide ouverture vers une harmonisation des taux. On peut dire la même chose des directives qui ont été appliquées ou projetées à ce jour, dans le domaine de l'harmonisation des taxes frappant la circulation des capitaux. Au cours de la séance plénière du 17 novembre 1970, M. Haferkamp a confirmé que c'est là une procédure générale, déclarant: «En ce qui concerne la procédure suivie pour le rapprochement des systèmes et des taux, je dirai que c'est la nécessité d'éliminer progressivement les difficultés auxquelles se heurte le processus que nous avons à mettre en œuvre, qui nous a appris que le rapprochement des taux doit constituer la deuxième étape». Il a toutefois ajouté: «Mais nous ne faisons pas du choix de cette technique ou d'une autre une question de principe» (Débats, page 51). Nous constatons donc que nous avons affaire en l'occurrence à une *exception* à la règle générale.

20. C'est dans les considérations qui sont à la base du projet qu'il faut chercher la réponse à la question de savoir pourquoi cette exception a été jugée nécessaire. Si l'on examine l'ensemble de ces considérations, qui sont traitées au paragraphe précédent, on parvient obligatoirement à la conclusion que la directive en question répond en *premier lieu* au désir d'inaugurer une politique commune de l'énergie et que les considérations d'harmonisation fiscale n'ont joué qu'un rôle secondaire. Cela est conforme à ce que le Conseil déclarait dès 1964, lorsqu'il reconnaissait la nécessité d'appliquer aux combustibles pétroliers un régime fiscal qui soit conforme aux objectifs de la politique énergétique (Rapport Leemans, page 15). Il n'appartient pas à la commission des finances et des budgets d'approfondir ces considérations sur la politique de l'énergie. Aussi, dans le présent avis, ne se prononcera-t-on pas sur la question de savoir si la mesure proposée est tellement pressante que l'on ne peut attendre le moment où les régimes de taxation en cause pourraient, eux aussi, être harmonisés.

21. Les considérations en question concernent principalement la position concurrentielle du fuel lourd. Pour le fuel léger, utilisé dans les foyers domestiques notamment, la

politique de l'énergie joue un rôle beaucoup moins important. Ce sont sans doute des considérations de neutralité fiscale qui ont amené la Commission à proposer, pour ces produits aussi, des taux maximaux qui entraîneront une baisse du taux moyen.

La neutralité fiscale n'est cependant guère un argument lorsqu'il s'agit de la concurrence avec le gaz naturel. Comme on l'a déjà fait observer, la formation du prix du gaz naturel est, la plupart du temps, étroitement liée aux prix du pétrole. Si la réduction de taux qui est proposée devait entraîner une baisse du prix du fuel domestique, il en résulterait probablement aussi, en raison de l'existence de ce lien, une baisse des prix du gaz naturel. Le rapport de prix entre ces deux produits ne subirait donc pas nécessairement de modification notable. Seul le niveau des prix pourrait baisser.

La raison pour laquelle la neutralité fiscale exige que le taux soit également réduit pour le fuel léger doit plutôt être cherchée dans l'emploi industriel de ce produit. Si les taux des accises frappant le fuel lourd devaient être abaissés, cependant que ceux du fuel léger resteraient inchangés, il pourrait en résulter un avantage pour le fuel, qui pourrait être qualifié de distorsion de concurrence.

22. Le projet de directive ne prévoit aucun minimum pour les taux à harmoniser. L'application de cette directive n'entraînera donc pas encore d'harmonisation vraiment complète. La mise en œuvre des objectifs susmentionnés de la politique énergétique impliquerait toutefois que ce minimum ne devrait pas être fixé au-dessus de zéro pour le fuel lourd. Il s'agirait donc d'une harmonisation au niveau le plus bas existant. Si, pour le fuel léger, on voulait aussi parvenir à l'harmonisation au niveau le plus bas, on aboutirait alors pratiquement, en prenant pour base la franchise dont bénéficie le fuel domestique, aux Pays-Bas, à un taux

nul, ou, en prenant pour base le taux allemand, qui s'applique tant pour les utilisations industrielles que pour les utilisations domestiques, à un taux de 2,75 u.c. (arrondi).

23. Une harmonisation qui ne porte que sur les taux et ne s'étend pas aux régimes implique que le mode de perception, l'existence de franchises, les dispositions relatives aux déductions et autres mesures semblables ne sont pas pris en considération. Or, il apparaît que la proposition entraîne un abaissement du taux moyen. Cela signifie que si la proposition est adoptée, les franchises et autres mesures de même nature perdront pour ces produits une part de leur importance.

L'harmonisation des systèmes reste néanmoins une nécessité, même si elle doit se heurter à de nombreuses difficultés. Il s'agit en effet de questions complexes en comparaison desquelles l'harmonisation des taux est, techniquement parlant, relativement simple. Il y a là un argument pratique qui engage à s'occuper des taux avant d'entreprendre l'harmonisation des régimes.

24. Il faudra donc — la Commission des Communautés européennes le reconnaît elle aussi — *s'occuper du régime en tant que tel*. On peut ici poser la question de savoir jusqu'où il faudra aller dans cette voie. De l'avis de la commission des finances et des budgets, l'harmonisation des régimes ne doit pas nécessairement signifier l'uniformisation pure et simple des régimes existants dans les États membres. Il faudra, au contraire, établir dans quelle mesure les différences se justifient. *De l'avis* de votre commission, il faudra s'efforcer de parvenir à une harmonisation dans les grandes lignes, ce qui signifie que certaines différences pourront subsister, étant entendu qu'il faudra s'accorder sur la question de savoir quelles différences se justifient.

ANNEXE I <sup>(1)</sup>Taxation, au 1<sup>er</sup> janvier 1971, du fuel lourd et du fuel domestique

	Taxes spécifiques à la consommation en vigueur au 1 <sup>er</sup> janvier 1971 (u.c./T.M.)	
	Fuels lourds	Gasoil chauffage — Fuel léger
Allemagne (RF)	6,83	2,73
Belgique	2,0-0 <sup>(2)</sup>	10,85
France	0	4,05
Italie	4	8,0-5,92
Luxembourg	2	9,16-7,24
Pays-Bas	3,87	(14,64) <sup>(3)</sup>
	Taux maximaux de taxation proposés à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 1976	
Tous pays	2,0	5,0

<sup>(1)</sup> Ce tableau et les tableaux suivants sont repris d'un document de travail élaboré par les services de la Commission des Communautés.

<sup>(2)</sup> Brai de pétrole.

<sup>(3)</sup> Le gasoil utilisé pour le chauffage des particuliers est exonéré de l'accise; celui qui sert pour le chauffage à usage professionnel est frappé d'une accise de 14,64 u.c./T.M.

Rapports entre les recettes fiscales totales, les recettes provenant des accises sur les huiles minérales et la quote-part de ces dernières provenant des combustibles pétroliers (fuel-oils lourds et fuel-oils légers/gas-oils chauffage) — Chiffres de l'année 1969

	Allemagne (RF)	Belgique	France	Italie	Luxem- bourg	Pays-Bas
a) Recettes fiscales totales — en millions d'u.c.	41 674	5 582	30 225	15 925,6	186,4	7 016,7
b) Recettes provenant des accises sur les huiles minérales — en millions d'u.c.	2 896	416	2 272,4	2 352,6	13,3	407,13
c) b en % de a	6,9	7,4	7,5	14	7	5,8
d) Quote-part des recettes sous b) provenant des combustibles pétroliers:						
— fuel-oils lourds en millions d'u.c.	156	12,5	0	95	1,2	28,6
— fuel-oils légers en millions d'u.c.	104	52	111	101	2,4	51
Total	260	64,5	111	196	3,6	79,6
e) d en % de b	8,97	15,5	15,98	8,33	27,06	19,5
f) d en % de a	0,62	1,15	0,367	1,23	1,93	1,13

## ANNEXE III

Incidences budgétaires de la proposition d'une directive du Conseil présentée par la Commission le 28 décembre 1970 concernant le rapprochement des taux des taxes spécifiques sur les hydrocarbures liquides destinés à être utilisés comme combustibles

	Allemagne	Belgique	France	Italie	Luxembourg	Pays-Bas
<i>Produits du groupe I</i> (Fuel-oils lourds)						
a) Taux d'accise au 1 <sup>er</sup> janvier 1971 — u.c./t	6,83	2	0	4	2	3,87
b) Taux d'accise à appliquer le 1 <sup>er</sup> janvier 1974 — u.c./t	4,415	2	0	3	2	2,935
c) Taux d'accise à appliquer le 1 <sup>er</sup> janvier 1976 — u.c./t	2	2	0	2	2	2
d) Consommation estimée						
1. pour 1974 — en millions de t	34,3	10,4	32,0	53,5	1,45	7,5
2. pour 1975 — en millions de t	36,0	10,8	35,1	57,0	1,50	7,4
3. pour 1976 — en millions de t	37,6	11,2	39,2	60,5	1,50	7,3
e) Pertes budgétaires pour l'ensemble des années 1974 et 1975 (d1 et d2 multipliés par la différence entre a) et b)) en millions d'u.c.	169,77	0	0	110,5	0	13,9
f) Pertes budgétaires pour l'année 1976 (d3 multiplié par la différence entre a) et c) — en millions d'u.c. (1)	181,60	0	0	121,0	0	13,6
<i>Produits du groupe II</i> (Gas-oils chauffage/fuel-oils domestiques)						
a) Taux d'accise au 1 <sup>er</sup> janvier 1971 — u.c./t	2,73	10,85	4,05	8/5,92 <sup>(2)</sup>	9,16/7,24 <sup>(2)</sup>	0/(14,64) <sup>(2)</sup>
b) Taux d'accise à appliquer le 1 <sup>er</sup> janvier 1974 — u.c./t	2,73	7,925	4,05	6,5/5,46	7,08/6,12	0/(9,82)
c) Taux d'accise à appliquer le 1 <sup>er</sup> janvier 1976 — u.c./t	2,73	5	4,05	5	5	0 <sup>(2)</sup>
d) Consommation estimée						
1. pour 1974 — en millions de t	56,4	7,9	41,0	11,0	0,470	5,1
2. pour 1975 — en millions de t	59,1	8,3	43,4	11,8	0,480	5,2
3. pour 1976 — en millions de t	60,5	8,7	45,3	12,6	0,485	5,35
e) Pertes budgétaires pour l'ensemble des années 1974 et 1975 (d1 et d2 multipliés par la différence entre a) et b)) — en millions d'u.c.	0	47,15	0	22,34	1,52	24,82
f) Pertes budgétaires pour l'année 1976 (d3 multiplié par la différence entre a) et c) — en millions d'u.c. (1)	0	50,89	0	24,69	1,55	25,83

(1) Les pertes budgétaires pour les années suivantes se déterminent en fonction de l'accroissement de la consommation.

(2) La consommation industrielle et artisanale a été estimée à ½ de la consommation totale estimée.

(3) Le rapport entre la consommation de gas-oil chauffage et de fuel-oil léger, d'une part, et de fuel-oil/3-5° Engler, d'autre part, a été estimé 50:50.

## Dénominations commerciales du terme « fuel lourd »

Le terme « fuel lourd » désigne les différentes qualités de fuels résiduels dont la dénomination commerciale varie selon les pays, notamment :

Allemagne:	Heizöl mittelschwer (qualité en voie d'abandon) Heizöl schwer
Belgique:	Fuel lourd (qualité en voie d'abandon) Fuel extra lourd Brai de pétrole
France:	Fuel lourd n° 1 Fuel lourd n° 2
Italie:	Olio combustibile denso
Luxembourg:	Fuel lourd Fuel extra lourd
Pays-Bas:	Zware stookolie.

Les produits désignées sous le terme « fuel domestique » correspondent aux qualités de gasoils utilisées pour le chauffage des locaux. Pour l'Italie toutefois une qualité plus lourde (olio combustibile fluido) a été également retenue du fait qu'elle couvrait la quasi-totalité des besoins de chauffage avant l'introduction récente (1968) d'une qualité de gasoil pour le chauffage (gasolio riscaldamento). Les dénominations commerciales de ces produits varient selon les pays, notamment :

Allemagne:	Heizöl extra leicht (HEL) Heizöl leicht (HL)
Belgique:	gasoil fuel léger
France:	fuel domestique n° 1 fuel domestique n° 2
Italie:	gasolio riscaldamento olio combustibile fluido 3-5° Engler
Luxembourg:	gasoil fuel léger
Pays-Bas:	huisbrandolie I (HBOI) huisbrandolie II (HBOII)

