

# Revue

Lexbase Hebdo édition fiscale n°499 du 27 septembre 2012

[Taxes diverses et taxes parafiscales] Questions à...

## Pétrole : quelle fiscalité pour quels résultats ? — Questions à Bertrand de Gérando, Avocat aux barreaux de Paris et Bruxelles, Gérando Avocats

N° Lexbase : N3595BTC



par *Sophie Cazaillet, Rédactrice en chef de Lexbase Hebdo — édition fiscale*

Le 28 août 2012, le ministre de l'Economie, Pierre Moscovici, a annoncé une baisse des prix du carburant de l'ordre de six centimes d'euros par litre. Cette baisse est issue d'un effort conjoint entre l'Etat et les pétroliers. Ainsi, ces derniers ont abaissé leur marge sur les prix de vente de carburant. L'Etat, quant à lui, a abaissé la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques de trois centimes d'euros sur trois produits : le supercarburant sans plomb, le supercarburant E10 et le gazole. Les tarifs de la TICPE sont respectivement abaissés à 57,69 euros par hectolitre pour les deux premiers produits, à 39,84 pour le dernier. La baisse, instaurée par circulaire du 28 août 2012, n'est que temporaire, puisque les nouveaux tarifs s'éteindront le 1er décembre 2012. Ces trois mois laissent au Gouvernement du temps pour élaborer un mécanisme de lutte contre la hausse des prix plus pérenne. Cette mesure pèse sur le budget de l'Etat à hauteur de 300 millions d'euros. L'effort demandé aux pétroliers, qui doivent déjà supporter une contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers en 2012, ainsi qu'à l'Etat, ne peut constituer une solution définitive.

Dans le cadre de la réflexion menée sur une réforme de la fiscalité attachée au pétrole, dans un souci de conjuguer la lutte contre le déficit et le droit de l'environnement, Lexbase Hebdo — édition fiscale a interrogé **Bertrand de Gérando, Avocat aux barreaux de Paris et Bruxelles, Gérando Avocats**, qui a accepté de répondre à nos questions.

Lexbase : Que pensez-vous de la fiscalité des produits pétroliers aujourd'hui ?

**Bertrand de Gérando** : Les produits pétroliers sont taxés fortement et à plusieurs niveaux. Cela ne date pas d'aujourd'hui, même si les taxes ont changé plusieurs fois de dénomination.

Pour ce qui est du régime actuel, le consommateur final paie une accise, la fameuse TICPE (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques), à laquelle s'ajoute la TVA. Les entreprises du secteur qui mettent les carburants routiers à la consommation sont soumises à la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes).

Je rappelle que c'est le Code des douanes qui fixe le régime de la TICPE, en son article 265 (N° Lexbase : L0932IP9). Bien sûr, plusieurs activités économiques bénéficient de réductions ou d'exemptions : transports publics, taxis, compagnies aériennes, ou secteurs dits "hors champ", mais elle reste une recette fiscale très importante pour l'Etat. Et pas seulement pour l'Etat d'ailleurs, car les régions peuvent ajouter, à la TICPE nationale, une TICPE régionale applicable dans leur ressort territorial. Elles ne s'en privent pas car, à ma connaissance, seulement deux régions l'ont exclue de leur fiscalité en 2012, en votant un taux nul : la Corse et le Poitou-Charentes.

Le taux de TVA en vigueur sur la consommation de produits pétroliers est le taux normal donc le plus élevé (!), soit 19,6 %. Les pêcheurs en sont exonérés et la Corse bénéficie d'un taux réduit de 13 %. Cette TVA s'applique, de surcroît, non seulement sur le prix de base, mais également sur la TICPE, de sorte qu'il est possible d'y voir ici une taxation en cascade.

La TGAP est définie, quant à elle, à l'article 266 quindecies du Code des douanes (N° Lexbase : L1231IRZ). Cet article fixe les objectifs d'incorporation de biocarburants dans les carburants et prévoit une pénalité pour les entreprises du secteur qui n'atteignent pas ces objectifs. Le mécanisme de cette taxe qui est proportionnelle à la différence entre l'objectif fixé et le pourcentage réellement incorporé, est certainement incitatif. Cette taxe reste toutefois, elle aussi, une recette fiscale importante pour l'Etat.

Finalement, et c'est bien là la réalité de la fiscalité des produits pétroliers, les chiffres parlent d'eux-mêmes. Les recettes fiscales liées à la TICPE se sont élevées en 2010 (quasi stables en 2011), à 23,9 milliards d'euros dont 14,2 milliards d'euros pour l'Etat ; 6 milliards d'euros pour les départements et 3,7 milliards d'euros pour les régions (données publiées sur le site de la DGEC (1)). La TVA précompte liée à la vente des produits pétroliers a rapporté en 2010 à l'Etat 8,3 milliards d'euros. Les recettes fiscales provenant des produits pétroliers viennent ainsi derrière la TVA, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. Vous imaginez bien que cette fiscalité, pour ne pas dire cette manne fiscale, ne sera pas abandonnée demain et devrait même s'intensifier malgré les annonces du Gouvernement, compte tenu de la nécessité d'équilibrer les finances publiques et d'une crise persistante qui entraîne un recul des consommations des produits pétroliers.

Pourtant, le régime fiscal des produits pétroliers n'avait pas initialement pour finalité le renflouement des caisses des collectivités publiques. Je rappelle qu'en cette matière, la fiscalité s'opère dans un cadre communautaire bien précis. C'est la Directive 2003/96/CE du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de la taxation des produits énergétiques et de l'électricité (N° Lexbase : L0826GTR), qui a fixé des "niveaux minima de taxation" et ce, pour réduire les écarts entre les niveaux de taxations des différents Etats membres, mais également pour atteindre les objectifs du Protocole de Kyoto de réduction des émissions de gaz à effet de serre. On comprend ainsi qu'initialement cette taxation avait une contrepartie vertueuse. Avec la TICPE, elle est devenue très vite un impôt qui ne veut pas avouer son nom, ou plutôt si ! La TICPE fait partie de la catégorie de ces impôts contributaires qui englobe principalement les impôts permettant à l'Etat de financer les dépenses de souveraineté, liées à l'exercice des grandes fonctions étatiques. Je pense à l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, la TVA, l'impôt de solidarité sur la fortune, les droits d'enregistrement, les droits de timbre et les impôts indirects.

Cette orientation, pour ne pas dire ce détournement, fausse toute réflexion constructive sur la fiscalité des produits énergétiques dont on voit bien qu'elle est désormais traitée comme un impôt.

Cette dérive sera peut-être corrigée à la suite de l'adoption de la proposition de révision de la Directive 2003/96/CE, qui a été présentée à la Commission européenne le 13 avril 2011, en vue d'introduire une fiscalité décomposée en deux éléments, une taxation générale de la consommation d'énergie basée sur le contenu énergétique et une taxe liée aux émissions de CO<sub>2</sub>.

La proposition tente, en effet, de recadrer le régime de taxation des produits pétroliers en le rendant plus conforme aux objectifs de l'Union européenne en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique :

- en garantissant un traitement cohérent des différentes sources d'énergie, afin d'assurer une réelle égalité de traitement des consommateurs d'énergie, indépendamment de la source utilisée ;
- en mettant en place un cadre adapté pour la taxation des énergies renouvelables ;

— en instaurant un signal prix pour le carbone sur les secteurs en dehors du système d'échange de quotas d'émissions de l'Union européenne (ETS), tout en évitant le chevauchement des deux instruments sur la taxation liée au CO<sub>2</sub> ;

— et, en mettant fin à certaines exonérations ou réductions pour certains secteurs.

La fiscalité des produits pétroliers devrait tendre à l'avenir vers une fiscalité verte.

Beaucoup pensent ainsi que le prix des produits pétroliers et les taxes peuvent continuer à grimper sans risque de dysfonctionnements majeurs si, d'une part, ils contribuent au développement d'autres sources d'énergie et, d'autre part, s'ils modifient nos comportements. Cependant, si nous percevons cette fiscalité comme un impôt et non comme une contribution à tel ou tel objectif, nous n'en percevons jamais la nécessité !!!

En cela, je n'invente pas grand-chose puisque la proposition de révision de la Directive 2003/96/CE commence en ces termes : "*traditionnellement, la taxation de l'énergie répond à plusieurs objectifs, en particulier celui de générer des recettes, mais aussi d'inciter les consommateurs à utiliser de l'énergie de manière plus efficace et à recourir à des sources d'énergie plus propres*".

### **Lexbase : La contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers en 2012 vous semble-t-elle utile au soutien du redressement des finances publiques ?**

**Bertrand de Gérand** : Vous pourriez me reprocher d'avoir occulté dans ma réponse à votre question précédente le sujet de l'affectation des recettes. Il faut en effet préciser qu'une partie des TICPE régionales est affectée exclusivement à des infrastructures de transport durable, ferroviaire ou fluvial mentionnées aux articles 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009, de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (N° Lexbase : L6063IEB) (loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010, de finances pour 2011, art. 94 N° Lexbase : L9901INZ). Je relève toutefois que, quelque soit l'affectation budgétaire, générale ou spéciale, des recettes liées aux produits pétroliers, le sentiment général dans l'opinion, ménages et entreprises confondus, demeure qu'il s'agit d'un impôt, qui n'a donc ni affectation, ni contrepartie particulière.

Et ce sentiment fort ne va pas s'atténuer avec la mise en œuvre de cette contribution exceptionnelle sur la valeur des produits pétroliers, même si ici les redevables sont les seules entreprises du secteur.

Lors des débats parlementaires pour son instauration, à la question du fondement de cette contribution, il a clairement été répondu qu'il s'agissait de renflouer les caisses de l'Etat de 550 millions d'euros, en la faisant supporter à des entreprises du secteur pétrolier qui engrangent d'énormes bénéfices sans payer d'impôts dessus ou, en tout cas, très peu en France... Et, comme pour se justifier, il était immédiatement déclaré que ce type de dispositif avait été déjà mis en place dans le passé en 2001 et 2002, avec une taxe assise sur une partie de la provision pour hausse des prix inscrite au bilan de l'entreprise ; en 2007 et 2008, avec une contribution exceptionnelle pour financer la revalorisation de la prime à la cuve, reconduite en 2009 et plus récemment en 2011, avec une contribution destinée à financer la revalorisation du barème kilométrique.

Le nouveau dispositif a une assiette plus large, pour un produit plus important. L'idée d'une contribution exceptionnelle des entreprises du secteur pétrolier est reprise mais le nouveau dispositif rompt avec la logique précédente en abandonnant tout lien avec la provision pour hausse des prix, au profit d'une assiette reposant sur les stocks des dites entreprises. Il n'est pas certain d'ailleurs que ce dispositif, somme toute très proche de l'accise lorsqu'il s'agit d'identifier les redevables voire même de déterminer l'assiette (le texte parle de "*la valeur de la moyenne des volumes dont les redevables sont propriétaires*", mais n'est-ce pas indirectement la quantité des stocks qui est visée ?) ne pose pas un problème de conformité à la Directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008, relative au régime général d'accise (N° Lexbase : L5847ICK). Je ne suis pas convaincu cependant, compte tenu de la pression médiatique, que les entreprises du secteur concerné, c'est-à-dire principalement la Société anonyme de gestion des stocks de sécurité (SAGESS) (2), les raffineries, et les autres sociétés qui englobent les grandes surfaces et des entreprises détentrices de stocks importants, voire des *traders*, se lancent dans une bataille juridique contre l'Etat.

A moins que certaines entreprises ayant des difficultés ne puissent la supporter (Pétroplus, en redressement, aurait déjà cédé ces stocks mais *quid* de Lyondellbasell ?) ou que le négoce de gros n'arrive pas à l'assimiler compte tenu de la marge qu'il réalise, son acceptation ne devrait pas poser de problème pour les entreprises concernées. Reste à savoir si sa reconduction en 2013 sera acceptée et si alors les entreprises ne penseront pas à la reporter sur le consommateur final. On sait en France que la fiscalité dite provisoire s'accommode très bien du long terme !

### **Lexbase : Quels mécanismes de taxation des pétroliers vous semblent possibles et souhaitables ?**

**Bertrand de Gérando** : Ce serait presque aux pétroliers de nous le dire (rires)!

Trêve de plaisanteries, manifestement la nécessité d'un effort des grosses entreprises du secteur semble avoir été compris, le patron de la principale d'entre elles déclarant même que les taxes ne lui faisait évidemment pas plaisir mais qu'il fallait bien équilibrer le budget de la Nation et que son entreprise "*y pourvoira et le supportera*". Nos députés et sénateurs ont bien compris qu'il ne fallait pas être plus royaliste que le roi et que si Total était prête à la payer, il fallait voter, sans poser de question embarrassante, cette nouvelle contribution !!!

Vous avez compris que si tout cela a, en période de crise, une certaine résonance, nous sommes loin d'une réflexion sérieuse sur de vraies réformes structurelles à mettre en place.

Il faut travailler sur les objectifs poursuivis par la fiscalité des produits pétroliers : création de recettes, économies d'énergie, considérations environnementales et pas seulement au dernier moment comme d'habitude, lorsque la nouvelle Directive européenne dont j'ai parlé toute à l'heure sera applicable... Les bénéfices des pétroliers sont des ressources pour notre propre développement. Les pétroliers en sont, je crois, conscients et réinvestissent aujourd'hui plus qu'hier dans la recherche et le développement des différentes sources d'énergies. Ils doivent admettre, plus encore, la nécessité pour un pays comme le nôtre de leur participation à la transition énergétique et aux enjeux industriels, alors surtout qu'ils ont une position forte dans le monde. Le patriotisme fiscal ne veut rien dire. Il faut se servir de nos grands groupes et de leurs dirigeants, qui ont une vraie place dans le monde, pour favoriser, dans ce secteur très concurrentiel de l'énergie, le développement de filières industrielles, favoriser l'activité de nos PME, et rassurer les investisseurs.

Bien sûr qu'il est nécessaire de remettre à plat la fiscalité du secteur pétrolier, mais parce qu'il fait partie plus largement du secteur énergétique, il est important de réfléchir à une fiscalité convergente vers les objectifs que j'ai rappelés et ce, dans l'intérêt des redevables eux-mêmes, des entreprises du secteur, et des consommateurs.

Par ailleurs, je crois que le Gouvernement serait inspiré de relire les nombreux travaux de l'Autorité de la Concurrence sur les effets d'une réglementation des prix, et notamment sur l'inefficacité du blocage des prix du carburant dont on a vu qu'en Outre-Mer il n'avait bien entendu rien résolu, alors que l'on attendait des solutions structurelles qui ne sont jamais intervenues...

**Lexbase : La fiscalité environnementale, incitant à une baisse de l'utilisation des véhicules les plus polluants, et donc consommateurs de carburant, est-elle efficace ?**

**Bertrand de Gérando** : J'ai lu que les taux d'utilisation de la voiture particulière pour les trajets domicile-travail varient en France de 14 % pour Paris à 84 % pour les Landes (3).

Cette différence ne dépend pas d'un choix réel de l'utilisateur mais plutôt d'une contrainte, certains Français ayant le choix d'utiliser leur voiture ou les transports en commun, d'autres non. Je crois sincèrement que si les Français avaient le choix, beaucoup d'entre eux dirigerait leur mode de transport sur ce qui est le moins coûteux et sur ce qui pollue le moins. Il y a depuis quelques années, à ce titre, une véritable prise de conscience, même si j'en conviens, ce ne sont pas les foyers à fiscalité forte et utilisateurs de grosses cylindrées qui sont les plus attentifs à ces préoccupations, sauf à ce que vous leur offriez la possibilité d'acheter de grosses cylindrées écologiques, ce qui commence à leur être proposé avec la KARMA par exemple.

Il faut donc donner aux Français ce choix. Le prix du carburant ne sera plus un problème lorsque l'hydrogène ou l'électricité fournira l'énergie de leurs véhicules.

Promouvoir des véhicules efficaces, des véhicules électriques et hybrides est une des solutions, en parallèle à un maintien des efforts en termes d'urbanisme et d'organisation des déplacements individuels.

Encore une fois, si la fiscalité environnementale des véhicules les plus polluants n'est orientée que pour engranger des recettes fiscales, sans poursuite d'objectifs énergétiques et environnementaux mis en œuvre avec les entreprises et les individus auxquels, bien sûr, on aura donné le choix, elle n'aura que très peu d'effet. Il est par exemple urgent d'offrir des bornes de recharges dans les villes aux véhicules électriques et pas seulement d'offrir une prime à l'achat pour la ZOE ou la TWIZY.

L'augmentation du prix des carburants est un bon signal à ce titre pour modifier les comportements mais il faut que personne ne se retrouve piégé par l'absence de solution alternative. Il faut en conséquence accélérer le processus de transition énergétique dans tous les domaines et manier habilement la fiscalité pour une participation commune à ce processus : Etat, collectivités locales, grands groupes, PME, associations et consommateurs...

## **Lexbase : Comment le secteur pétrolier perçoit-il la fiscalité en France ?**

**Bertrand de Gérand** : Je ne suis pas certain que la fiscalité des produits pétroliers ait été un véritable problème pour le secteur pétrolier ces vingt dernières années. Les entreprises de ce secteur en sont expertes en interne et n'ont plus vraiment besoin de conseils sauf sur les opérations spécifiques. Je pense cependant qu'elle risque de le devenir pour elles si cette fiscalité devient une fiscalité de "rendement", sans véritable visibilité pour les entreprises et sans qu'elles puissent prendre part aux nouveaux enjeux énergétiques. Une attitude de repli de la part des entreprises du secteur pétrolier serait à ce titre particulièrement néfaste au processus de transition énergétique.

---

(1) Lire la fiche n° 18 publiée par le ministère du Développement durable, *La fiscalité des produits pétroliers et gaziers, une fiscalité encadrée par le droit communautaire*

(2) Société créée entre les membres du Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers ; d'après les dispositions la loi n° 92-1443 du 31 décembre 1992, portant réforme du régime pétrolier (N° Lexbase : L89431C9), désormais codifiée aux articles L. 642-2 et suivants du Code de l'énergie (N° Lexbase : L28381Q8), toutes les personnes qui réalisent en France une opération entraînant l'exigibilité des taxes intérieures de consommation, c'est-à-dire qui mettent à la consommation un produit pétrolier comme l'essence, le gazole, le fioul domestique, le carburacteur, le fioul lourd ou le GPL, sont tenues de contribuer à la conservation de stocks stratégiques.

(3) *Trois propositions pour réformer la fiscalité des carburants*, par Thomas Porcher, Stephan Silvestre et Thomas Péran, professeurs à l'ESG-MS, Le Monde, 27 juin 2012.