# La sur-taxation des combustibles fossiles

Rémy Prud'homme[1]

Mai 2016

Lez combustibles fossiles sont le nouvel Antechrist, le Grand Satan à la mode – « à combattre à tout prix et par tous les moyens » dirait Flaubert s'il complétait son *Dictionnaire des Idés Reçues*. Le moyen mis en avant par nos Bouvards et nos Pécuchets contemporains, c'est évidemment l'impôt, *ultima ratio* de toute politique. A l'appui de cette proposition est apparue l'idée que les combustibles fossiles étaient actuellement dans le monde très subventionnés. Cette affirmation a d'abord été introduite par les puissantes et riches ONG environnementales (comme Greenpeace et WWF), puis endossées par les grandes institutions internationales (come le FMI, l'AIE, la Banque Mondiale). Elle est chiffrée : 500 milliards de dollars par an. Cette idée est fausse. Si l'on veut bien se donner la peine de réfléchir au lieu de répéter, on verra que loin d'être subventionnés, les combustibles fossiles sont à peu près partout lourdement taxés, et qu'ils ils le sont presque toujours beaucoup plus que la quasi totalité des autres biens.

*Typologie de la sur-taxation* – Les impôts (ou leur contraire les subventions) qui frappent les combustibles fossiles portent sur la production ou (et) sur la consommation.

Il y a sur-taxation de la *production* lorsque la fiscalité de l'activité extractive est plus élevée que la fiscalité des autres activités. C'est très généralement le cas. Les entreprises minières paient normalement l'impôt sur les bénéfices et la TVA (lorsqu'elle existe), et paient très souvent en sus des impôts spécifiques tels que des redevances (royalties) assises sur les quantités extraites ou sur leur valeur.

Il y a quelques exceptions, c'est-à-dire des pays où les coûts d'extraction sont supérieurs aux prix internationaux, et où des activité extractives sont, pour des raisons sociales ou stratégiques, maintenues en vie au

[1] Professeur des Universités (émérite) ; a été Directeur-Adjoint de la Direction de l'Environnement à l'OCDE et (souvent) Professeur invité au MIT. Il est totalement indépendant, et n 'a jamais, directement ou indirectement, reçu un sou de l'industrie des énergies fossiles.

moyen de subventions. C'est notamment le cas de la production de charbon en Allemagne, en Espagne, ou en Pologne. Mais ces cas sont rares. Les subventions en cause sont peu importantes. Et leur disparition est programmée.

La règle générale est que dans les pays producteurs de combustibles fossiles, la rente est l'objet de prélèvements fiscaux massifs, pour d'excellentes raisons du reste. L'extraction minière (en général, et en particulier celle des combustibles fossiles) donne en effet lieu à des rentes. Les coûts de production, c'est-à-dire d'extraction, sont très variables d'un site à un autre. Le prix de vente, qui est mondial, est déterminé par le coût de production le plus élevé, celui de la dernière unité extraite, le coût dit marginal. Pour tous les autres sites, la différence entre ce coût marginal de production et leur propre coût de production est un bénéfice appelé rente. Cette rente est une cible fiscale tentante. Elle constitue une assiette fiscale idéale : sa taxation est techniquement facile (peu de contribuables), et économiquement douce (peu ou pas d'effets contre-productifs). En pratique, une partie de cette rente est captée par les gouvernements. Nous lisons tous les jours que les revenus du pétrole constituent un part considérable – 70%, 80%, 90% - du budget du Venezuela, de l'Algérie, de l'Arabie Saoudite, etc. Tout le monde sait cela, y compris l'AIE, le FMI, la Banque Mondiale, etc. - qui font pourtant semblant de l'oublier. On peut trouver ces prélèvements insuffisants, mais il est assez ridicule de nier leur existence et leur importance.

Il y a sur-taxation de la *consommation* des combustibles fossiles lorsque la fiscalité de leur consommation (ou de celle de leurs dérivés) est plus élevée que la fiscalité qui frappe les autres biens. Le cas de la fiscalité des carburants en France en est un exemple classique et frappant, qu'illustre le tableau 1.

**Tableau 1 – Surtaxation des carburants, France, 2014**

| | Essence e/l | Diésel e/l |
|---|---|---|
| Prix hors-taxes | 0,62 | 0,63 |
| Taxes | 0,86 | 0,65 |
| Taxe/prix hors-taxe | 139% | 103% |

L'essence est taxée à près de 140% et le diésel à un peu plus de 100%. Ces pourcentages se rapportent à 2014 ; en 2016, avec un prix hors-taxe nettement inférieur, les pourcentages sont encore plus élevés. Ils sont à comparer aux 20% de TVA qui frappent les autres biens en France. La différence est une très importante sur-taxation des

carburants, qui provient de la fiscalité dite spécifique, principalement de la TICPE.

*Ampleur de la sur-taxation* – Aussi bizarre que cela puisse paraître compte-tenu de l'importance du thème, on dispose de peu de statistiques globales sur l'ampleur de ces sur-taxations. La plupart des sources ne distinguent pas entre sur-taxation de la production et sur-taxation de la consommation.

Pour la sur-taxation de la production, on peut proposer deux approches. La première part d'une évaluation du « prélèvement étatique » proposée par le Boston Consulting Group : 30 $/baril d'équivalent-pétrole. Le tableau ci-après en évalue les montants.

**Tableau 2 – Prélèvements publics sur la production de combustibles fossiles, 2014**

| | Pétrole | Gaz | Total |
|---|---|---|---|
| Production[a] (G tep) | 4,2 | 2,9 | 7,1 |
| Production (G barils[b]) | 30,8 | 21,2 | 52,0 |
| Prélèvement étatique[c] ($/baril) | 30 | 30 | 30 |
| Prélèvement étatique (G$) | 924 | 636 | 1560 |
| Rejets de CO2[a] (Gt) | 10,8 | 6,4 | 17,1 |
| Taxe carbone ($/tCO2) | 86 | 99 | 91 |

*Sources et notes* : [a]Agence Internationale de l'Energie ; [b]1 tep=7,33 barils ; Boston Consulting Group. 2015. *Government Take in Upstream Oil & Gas, BCG Perspectives*, citant : Rystad Energy's UCube Data Base.

En multipliant ce prélèvement unitaire par le nombre de barils équivalent-pétrole, on obtient une estimation de la fiscalité de la production des combustibles fossiles : 1560 milliards de dollars en 2014. Le chiffre est une estimation par excès de la sur-fiscalité recherchée. Il faudrait en effet déduire de ces 1560 milliards de prélèvements la fiscalité « normale » qui devrait frapper l'activité de production, et en particulier un impôt au taux normal sur les bénéfices liés la production. Cette fiscalité normale est malheureusement très difficile à évaluer. Dans beaucoup de pays, la production est le fait d'entreprises publiques dont la comptabilité est souvent confondue avec les budgets publics. Dans d'autres pays, les sociétés privées qui exploitent sont intégrées et les bénéfices réalisés sur la production ne sont pas dissociés des bénéfices réalisés sur le raffinage ou le transport.

La seconde approche s'appuie sur les évaluations réalisées par Banque Mondiale (dans ses World Development Indicators) de l'importance de la rente pétrolière, gazière, et charbonnière dans les différents pays du monde. Elle s'élève pour le globe en 2013 à plus de 2.600 milliards de dollars. L'essentiel de cette rente se retrouve dans les comptes publics des Etats ; nombreux

sont les pays pétroliers et gaziers où les taxes et redevances prélevées sur les hydrocarbures sont la première source de revenus. Combien veut dire « l'essentiel » ? On l'a calculé pour sept pays d'Amérique Latine (pour lesquels l'information était accessible) : en moyenne 68%. Une partie de cette fiscalité des combustibles fossiles correspond à une fiscalité « normale », qu'il convient de déduire. La sur-fiscalité des combustible fossiles éponge certainement au moins 50% de la rente. Elle s'élève donc à au moins 1.300 milliards de dollars. La baisse des prix du pétrole qui a gommé une forte partie de la rente, a certainement réduit considérablement l'ampleur de cette sur-fiscalité.

Les deux approches conduisent à des estimations assez proches. On retiendra le chiffre le plus faible, 1.300 milliards de dollars, comme un ordre de grandeur de la sur-fiscalité qui frappait en 2014 les combustibles fossiles, ou plus exactement le pétrole et le gaz.

Pour l'Europe, Eurostat, l'agence statistique de l'Union Européenne, calcule pour chacun des pays de l'Union la « *fiscalité environnementale* », et notamment celle qui porte sur l'énergie, c'est-à-dire en pratique les combustibles fossiles. Elle s'élève pour l'Union Européenne pour 2014 à 250 milliards d'euros. Il s'agit bien ici de sur-taxation, en plus de la TVA au taux normal. Comme l'Union Européenne n'est pas un gros producteur de combustibles fossiles, ces chiffres se rapportent principalement à la sur-taxation de la consommation.

Une étude de l'OCDE[2] donne pour l'Amérique Latine les recettes fiscales engendrées en 2013 par les combustibles fossiles. Elles s'élèvent à 7% du PIB, ce qui représente environ le tiers des recettes fiscales des pays de la zone, et 330 milliards de dollars. Il s'agit là principalement (et peut-être même exclusivement) de la fiscalité de la production. La source ne précise pas s'il s'agit de taxation ou de sur-taxation (en sus des impôts « normaux » payés par les entreprises du secteur).

On peut calculer des chiffres plus précis et mieux assurés pour la seule sur-taxation des carburants en 2012. A cet effet, on a estimé un prix « normal » en prenant le prix hors-taxe français augmenté d'une TVA de 20% : 0,94 dollars par litre d'essence ou de gazole. On a comparé ce prix normal avec le prix de vente du gazole dans 213 pays en 2012[3]. Le prix de vente est plus élevé dans 183 pays. En d'autres termes, les carburants routiers sont surtaxés

[2] OECD. 2015. *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean*.
[3] World Bank. World Development Indicators, Table 3.13

dans 87% des pays, et subventionnés dans 13% d'entre eux. Ils sont surtaxés dans tous les grands pays, même aux Etats-Unis, en Russie, en Chine, et (pour l'essence mais pas pour le diésel) en Inde. Le tableau 3 ci-après présente les chiffres obtenus pour les 11 pays les plus gros consommateurs.

**Tableau 3 – Surtaxation et subventions des carburants routiers, 11 pays choisis, 2012**

| | CO2 MT | Cons Ml | Prix HT $/l | Prix pompe $/l | Surtax $/l | Surtax G$ | Taxe carbone $/t |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| France | 118 | 54 | 0,94 | 1,78 | 0,84 | 45 | 380 |
| Allemagne | 142 | 65 | 0,94 | 1,88 | 0,94 | 61 | 430 |
| Japon | 194 | 88 | 0,94 | 1,61 | 0,67 | 59 | 305 |
| Royaume-Uni | 108 | 49 | 0,94 | 2,27 | 1,33 | 65 | 605 |
| Etats-Unis | 1413 | 643 | 0,94 | 1,05 | 0,11 | 71 | 50 |
| Russie | 139 | 63 | 0,94 | 1,00 | 0,06 | 4 | 27 |
| Iran | 120 | 55 | 0,94 | 0,12 | -0,82 | -45 | -370 |
| Arabie saoudite | 117 | 53 | 0,94 | 0,07 | -0,87 | -46 | -400 |
| Chine | 554 | 252 | 0,94 | 1,42 | 0,34 | 86 | 155 |
| Inde | 201 | 92 | 0,94 | 0,86 | -0,08 | -7 | -36 |
| Venezuela | 52 | 24 | 0,94 | 0,01 | -0,93 | -22 | -420 |

*Sources & notes* – CO2 transport routier : OECD. 2014. *Emissions from Fuel Consumption Highlights 2014*, pp. 55 seq. Transformé en M litres avec 1 litre de diésel = 2,6 kg de CO2 et 1 m3 de diédel = 0,845 l. Prix du diésel : World Bank. World Development Indicators, Traffic and congestion, Table 313. Dans les colonnes « surtaxation » et « taxe carbone », le signe moins indique une subvention.

Le calcul reste assez grossier et prudent. Il se base uniquement sur le diésel, ignorant le cas de l'essence ; cette simplification minore l'ampleur des subventions car l'essence est généralement davantage imposée que le diésel. Le calcul se rapporte à 2012, avant la baisse du prix du brut et celle de l'euro; ce faisant, il sous-estime l'ampleur actuelle des sur-taxations. Le calcul présenté ignore aussi les différences du prix hors-taxe d'un pays à un autre; il ignore certaines exemptions de taxes spécifiques. Mais il donne des ordres de grandeurs significatifs.

Pour les 36 plus gros consommateurs de carburants routiers, on obtient une sur-taxation de 630 milliards de dollars, et une subvention de 190 milliards - soit une sur-taxation nette de 440 milliards. Ce chiffre est une sous-estimation : le calcul a ignoré le reste du globe (13% de la consommation), et n'a considéré que le diésel (moins surtaxé que l'essence). Le calcul de la subvention retient l'idée – discutable – que le prix de vente dans un pays producteur à bas coût « devrait » être égal au prix international. On remarque en particulier que dans la plupart des pays européens, les carburants routiers sont déjà soumis à une taxe assise sur les rejets de CO, ce qui

est la définition d'une taxe carbone, imposée à des taux élevés, qui vont de 400 à 600 dollars par tonne de CO2

Au total, dans la grande majorité des pays, les combustibles fossiles paient donc les mêmes impôts que les autres biens, et payent aussi, en plus, des redevances (royalties), des accises, des impôts *spécifiques* du type TICPE – au stade de la production comme au stade de la consommation. Pour les seuls carburants routiers, le montant des sur-taxations au stade de la consommation dépasse certainement les 500 milliards de dollars par an. S'y ajoute la récupération par les Etats d'une large partie des rentes minières au niveau de la production, pour au moins 1300 milliards de dollars. Au total, on a donc une sur-fiscalité des combustibles fossiles égale à près de 2.000 milliards de dollars.

Cela revient à une taxe carbone d'environ 120 dollars par tonne de $CO_2$. Est-ce assez ? Il n'est pas illégitime de se poser la question. Les combustibles fossiles constituent une excellente assiette fiscale, assez facile à imposer, et dont la taxation a peu d'effets distorsifs négatifs. On peut discuter du montant de cette fiscalité, le considérer comme excessif - ou comme insuffisant - mais on ne peut pas nier l'existence de cette surtaxation.

*Le mythe des subventions massives* – En dépit de ces évidences, l'affirmation que les combustibles fossiles sont largement subventionnés dans le monde, à hauteur de quelque 500 milliards de dollars par an, s'est répandue depuis une quinzaine d'années. Il est amusant de chercher à comprendre comment les 2.000 milliards de dollars de sur-taxation constatables dans les budgets des Etats se transforment en un 500 milliards de subventions totalement invisibles dans ces mêmes budgets. Ce petit jeu a d'abord été pratiqué aux Etats-Unis (et sur le cas des Etats-Unis) par des ONG activistes comme Greenpeace ou WWF. Il a ensuite gagné des institutions responsables comme le FMI, et toutes les organisations des Nations-unies engagées dans la lutte à tout prix contre le « changement climatique ». Ce jeu du « qui veut noyer son chien l'accuse de la rage » repose sur quatre tours de passe-passe.

Le premier consiste à ignorer systématiquement toutes les sur-taxations des combustibles fossiles mentionnées ci-dessus. Pas à les nier, mais simplement à les passer sous silence. C'est ce qu'on appelle mentir pas omission.

Le deuxième revient à baptiser subvention une moindre sur-taxation. Dans la plupart des pays, tous les carburants sont sur-taxés, mais certains le sont plus que

d'autres. En France (après le tabac taxé à 350%), l'essence est le plus taxé des biens (à 140%), suivi du diésel (à 100%)[4] - à comparer avec le caviar imposé à la seule TVA à 20%. Nos subventionistes définissent le prix « normal » des carburants comme le prix de vente de l'essence. Du coup, le diésel, le troisième bien le plus taxé en France, est transformé en un bien subventionné ! Avec cette manière de compter, *tous* les biens - sauf le tabac et l'essence - sont subventionnés en France[5]. De la même façon, aux Etats-Unis, le gouvernement fédéral prélève sur la valeur du charbon extrait une redevance (royalty) de 12% ; dans certains cas, des exemptions réduisent le taux de cette redevance à 5% : voilà qui définit pour nos militants une subvention de 7% ! Il en va de même pour le pétrole (à des taux différents). La question n'est pas ici de savoir si la sur-fiscalité du diésel en France ou de l'extraction du charbon aux Etats-Unis doit ou non être augmentée (la proposition est plaidable), elle est qu'une sur-fiscalité, même si on la juge insuffisante, est une sur-fiscalité », pas une subvention.

Le troisième concerne les pays producteurs-exportateurs de combustibles fossiles. Dans ces pays les prix auxquels pétrole et gaz se vendent sur le marché intérieur sont souvent supérieurs aux coûts de production et inférieurs aux prix à l'exportation. Considérons un pays où le coût de production est 10, le prix de vente au consommateur 40 (et pour simplifier la TVA inexistante), et le prix à l'exportation 100. Doit-on dire que ce pays surtaxe les carburants de 30 ou qu'il les subventionne de 60 ? Les organisations internationales choisissent la deuxième solution. Dans les comptes publics de l'Iran et l'Arabie Saoudite vous aurez bien les 30 de sur-taxation, mais aucune trace de cette prétendue « subvention » de 60, qui est totalement virtuelle. Si le prix à l'exportation passe de 100 à 50 (c'est à peu près ce qui s'est passé au cours des deux dernières années), la « subvention » ainsi calculée passe de 60 à 10. Avec les très bas prix actuels du pétrole, la prétendue subvention a du reste largement disparu. Une telle évaporation de la « subvention », alors que ni les coûts de production ni les prix intérieurs n'ont changé, montre assez le caractère discutable, pour

[4] En 2014 ; ces taux évoluent avec le prix hors-taxe, qui varie dans le temps.

[5] Dans un rapport de l'OCDE sur la France on trouve encore plus surprenant, en ce qui concerne le charbon. La France a eu, dès les années 1990, le courage politique de fermer progressivement les mines de charbon, au prix d'aides sociales importantes. La dernière tonne de charbon a été extraite en 2004. Pour 2006, l'OCDE repère une opération comptable ou sociale de 2,9 milliards d'euros, et la baptise « subvention à l'extraction de charbon ». Voilà qui augmente d'autant les subventions aux combustibles fossiles.

ne pas dire tendancieux, de la définition choisie, et des chiffres qu'elle produit. On notera, du reste, que cette évaporation n'empêche nullement nos subventionneurs de s'accrocher au chiffre de 500 milliards calculé avec un pétrole à 130 dollars le baril.

Le quatrième tour, le plus gros et le plus productif, consiste à sortir du chapeau les « externalités » engendrées par l'usage des combustibles fossiles : maladies pulmonaires, dommages causés par l'effet de serre, temps passés dans les embouteillages, etc. Bien entendu, seules les externalités négatives sont considérées ; le fait d'aller plus vite en voiture qu'à pied, ou de pouvoir lire le soir grâce à l'électricité thermique, qui constituent des externalités positives, ne comptent pas. Ces externalités négatives sont très difficiles à évaluer et à valoriser sérieusement. On peut donc produire un chiffre élevé, que l'on ajoute au coût de production (généralement bien plus faible), pour produire un coût « total » très élevé. Plus élevé que le prix payé, même lorsque celui-ci est grevé d'une sur-taxation lourde. On baptise alors subvention la différence. C'est comme si on disait que le sucre est lourdement subventionné au motif que le coût de l'externalité d'obésité qu'il cause n'est pas comprise dans le prix du sucre. Protester contre cette façon de faire dire aux mots le contraire de ce qu'ils signifient est une chose. S'interroger sur le niveau désirable de la taxation, y compris de la sur-taxation, des différents biens en est une autre.

Dans le riche florilège des calculs de pseudo-subventions, on trouve de tout. Citons, à titre d'exemple, les investissements dans des infrastructures de transport utilisées par le charbon (chemins de fer, ports) considérés (par certains) aux Etats-Unis comme des subventions au charbon. Ou encore ces estimations des dépenses militaires américaines effectuées au Proche-Orient présentées comme des subventions aux combustibles fossiles.

Reste une question importante : comment des institutions telles que l'AIE ou le FMI ou la Banque Mondiale jadis réputées pour la qualité et l'objectivité de leurs analyses économiques ont-elles pu glisser ainsi vers le militantisme écologique ? C'est une question pour sociologue ou pour psychologue ou pour psychanalyste, plus que pour un vulgaire économiste. Un début de réponse est peut-être à chercher dans la politisation croissante de ces institutions. Il y a trente ans, elles étaient dirigées par des techniciens équipés pour résister aux pressions politiques; aujourd'hui, elles le sont par des

politiciens programmés pour céder aux pressions médiatiques. Mais ceci est une autre histoire.