

Fiscalité pétrolière : quelles marges de manœuvre pour la politique économique ?

Catherine Mathieu

▶ **To cite this version:**

Catherine Mathieu. Fiscalité pétrolière : quelles marges de manœuvre pour la politique économique ?. Revue de l'OFCE, 1991, 37, pp.51 - 77. 10.3406/ofce.1991.1250 . hal-03471447

HAL Id: hal-03471447

https://sciencespo.hal.science/hal-03471447

Submitted on 8 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Fiscalité pétrolière : quelles marges de manœuvre pour la politique économique ?

Catherine Mathieu,

Département d'économétrie de l'OFCE

Cet article compare les fiscalités pétrolières dans la CE et montre que, même si la fiscalité française est une des plus élevées, elle pourrait être augmentée sans remettre en cause les objectifs d'harmonisation européenne, d'autant plus que plusieurs de nos partenaires, dont l'Allemagne, ont déjà fait ce choix.

Le ralentissement de la croissance souligne une fois de plus la forte sensibilité des finances publiques à la conjoncture économique. Pour éviter que le déficit ne se creuse, le gouvernement français est aujourd'hui à la recherche d'économies ou de nouvelles recettes. Dispose-t-il d'une marge de manœuvre dans le domaine de la fiscalité pétrolière ? Après avoir brièvement présenté la fiscalité française des produits pétroliers et son évolution depuis vingt ans, nous la comparerons à celle de nos partenaires européens et aux propositions successives d'harmonisation de la Commission des communautés européennes, pour enfin présenter l'impact macroéconomique qu'aurait une modification de la fiscalité pétrolière aujourd'hui.

La fiscalité des produits pétroliers en France

Les carburants : principale source de recettes

Les produits pétroliers sont soumis à une double fiscalité : d'une part ils supportent des taxes spécifiques, calculées sur des volumes (en francs par hectolitre, par exemple), dont la principale est la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ; d'autre part ils sont soumis, comme tout produit, à la TVA. La fiscalité spécifique frappe surtout les carburants auto (essence et super), le gazole et le fioul domestique. Ces produits, qui représentaient en 1990 les 2/3 des ventes de produits pétroliers (cf. annexe 1), contribuaient pour 98 % aux recettes des taxes pétrolières (91 % pour les carburants, 7 % pour le fioul domestique, cf. tableau 1). Les autres produits, à usage spécifiquement industriel, représentent une part d'autant plus faible des recettes budgétaires qu'ils ne sont pas soumis à TVA.

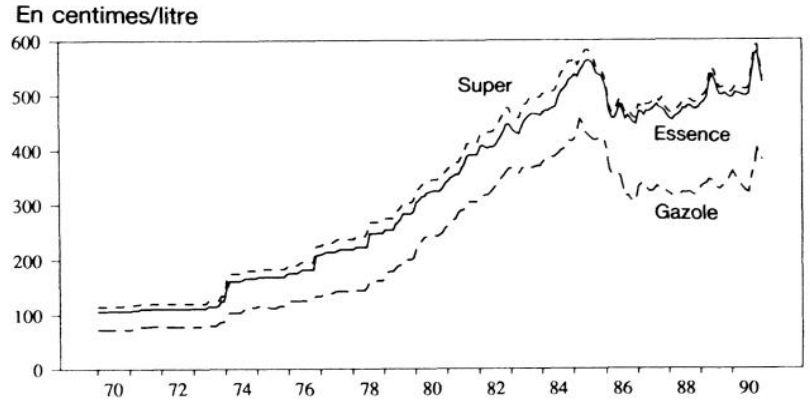
1. Recettes des taxes sur les produits pétroliers en 1989

	En milliards de francs	En %
TIPP	112,4	100,0
dont:		
• Essence et super	74,2	66,0
• Gazole	28,2	25,1
• Fioul domestique	8,2	7,3
• Fioul lourd	0,9	0,8
• Gaz naturel	0,5	0,5
• Autres	0,4	0,3
Autres taxes	0,3	—
Total des taxes spécifiques	112,7	—
TVA	31,0	—

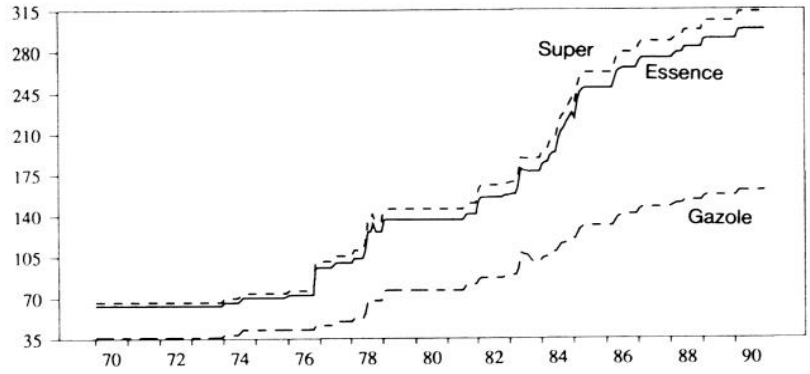
Source : DHYCA.

Les montants des taxes spécifiques sur les carburants auto, le gazole et le fioul domestique ont évolué de manière relativement similaire depuis vingt ans, bien que l'écart se soit creusé en faveur du gazole depuis 1985 (graphique 1b). Au cours des années soixante et jusqu'au milieu des années soixante-dix, les taxes nominales sont demeurées stables. Des relèvements importants ont eu lieu en 1976 et 1978, puis la fiscalité a été stabilisée pendant les deux années qui ont suivi le second choc pétrolier, la priorité étant alors donnée à la lutte contre l'inflation. Depuis 1982, la taxe intérieure connaît une progression régulière. Elle est indexée sur la dernière tranche de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire sur l'augmentation des prix à la consommation de l'année précédente (en moyenne). Ceci n'a cependant pas exclu des relèvements ponctuels significatifs, notamment en 1985, lorsque l'Etat était à la recherche de nouvelles recettes budgétaires. L'indexation a toutefois été limitée à 75 % en 1990 et à 50 en 1991.

1. Prix des carburants
1.a. Prix de vente TTC

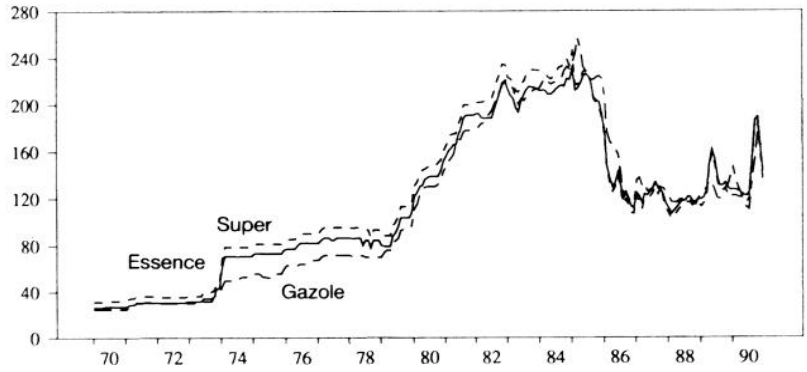


En centimes/litre



1.b. Taxes spécifiques

En centimes/litre

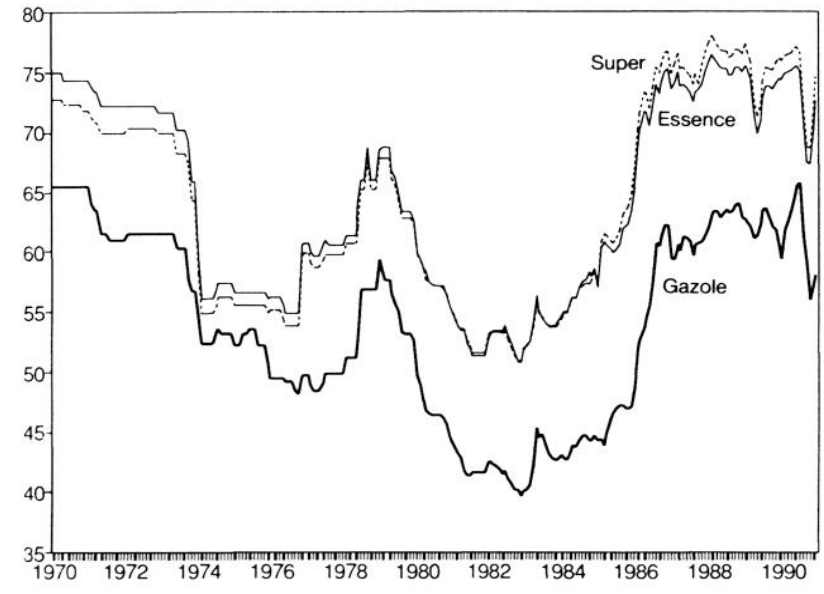


1.c. Prix hors taxes

Source : DHYCA.

En raison de leur mode de calcul, indépendant du prix hors taxes, et en l'absence de relèvement après le second choc pétrolier, la part des taxes dans le prix total a fortement décru lors des chocs pétroliers puis est remontée dans la période récente au niveau du début des années soixante-dix (graphique 2).

En %



2. Part des taxes (TVA comprise) dans le prix de vente

Sources : DHYCA, calculs OFCE.

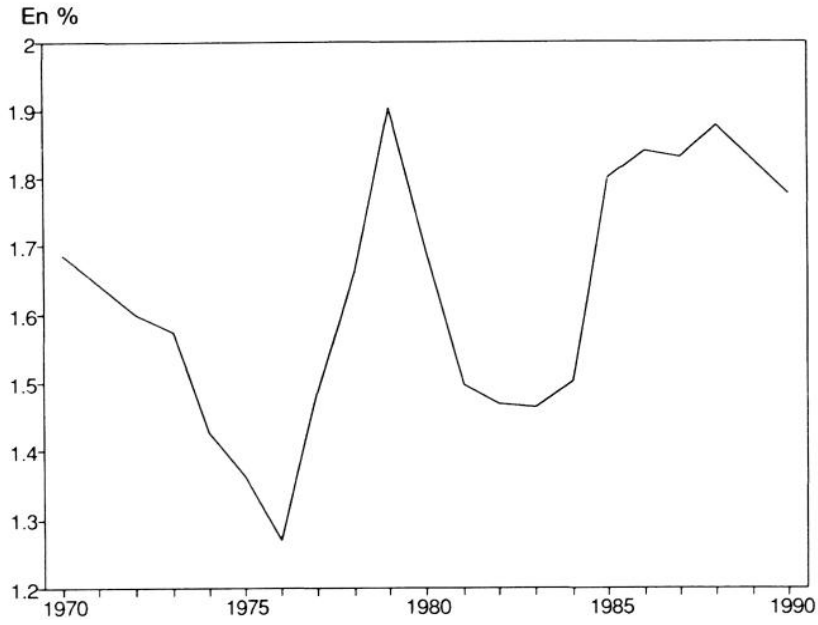
En avril 1991, les taxes totales (TVA comprise) représentaient 76 % du prix de vente (dont 60 % pour la TIPP) du super plombé, 71 % du super sans plomb, contre 63 % pour le gazole et 36 % pour le fioul domestique. La part des taxes dans le prix du gazole a toujours été plus faible que dans ceux des carburants auto et seuls les écarts de fiscalité ont permis au gazole d'être moins cher à la pompe que l'essence ou le super. Hors taxes, les prix des trois carburants ont en effet été très proches ces vingt dernières années (graphiques 1a et 1c).

Les recettes budgétaires

Les taxes spécifiques et la TVA ont rapporté plus de 140 milliards de francs en 1989, soit environ 12 % des impôts perçus par l'Etat.

La taxe intérieure a constitué l'essentiel des recettes spécifiques ces vingt dernières années (annexe 2), représentant en moyenne 1,6 % du PIB (graphique 3).

3. TIPP en points du PIB total



Source : INSEE, Comptes nationaux.

Les recettes de TVA, à la différence des taxes spécifiques, dépendent des prix hors taxes mais aussi du montant de ces dernières. Elles sont grevées depuis 1982 par la suppression des rémanences sur le gazole (cf. annexe 2). On peut ainsi estimer que la déductibilité totale autorisée sur le gazole entraînera des pertes de recettes de l'ordre de 7 milliards de francs en année pleine pour 1991.

Frappant surtout les carburants, les taxes sur les produits pétroliers concernent principalement les ménages, qui contribuent depuis 20 ans pour 2/3 aux recettes de TIPP (cf. tableau 2).

2. Ventes de carburants et recettes fiscales en 1989

	Ventes (en millions de m^3)	Recettes spécifiques (en milliards de FF)	Recettes de TVA (en milliards de FF)
	43,8	105,6	27,0
Dont, en %:			
• Ménages	56,3	67,1	71,2
• Transports*	22,5	15,5	8,3
• Autres secteurs et administrations	21,2	17,4	20,5

* Au sens de la Comptabilité Nationale.

Source : estimations OFCE d'après données CPDP et INSEE.

Une des plus lourdes fiscalités de la CE

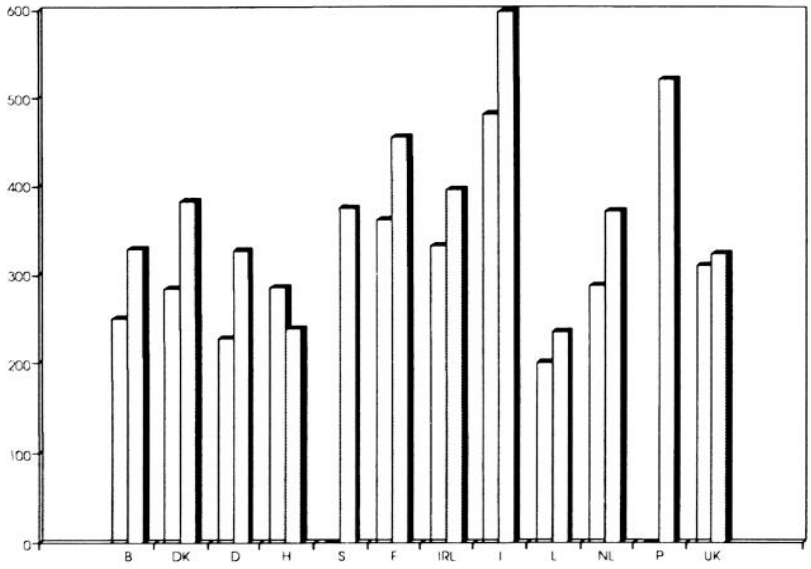
Si on compare les droits d'accises à l'intérieur de la CE au début de l'année 1991, la France se trouve au troisième rang pour les carburants auto avec ou sans plomb après l'Italie et le Portugal, et au septième pour le gazole, l'Italie étant toujours en tête (graphiques 4). A l'inverse, les taxes sur les carburants sont les plus faibles au Luxembourg et en Grèce. Le Royaume-Uni et l'Allemagne ont des fiscalités voisines de la moyenne. La Grèce et le Danemark se distinguent en taxant au même montant gazole routier et fioul domestique, deux produits d'usage distinct, bien que de nature identique, à un très faible niveau dans le premier pays, à un taux élevé dans le second. A l'exception de ces pays il ressort nettement que le fioul est moins taxé dans les pays du nord de l'Europe, où les besoins de chauffage sont importants.

L'évolution de la fiscalité dans les quatre grands pays de la CE a nettement différé au cours des années quatre-vingt (graphiques 5). En ce qui concerne le supercarburant, l'Allemagne a augmenté ses taxes en 1980-1981 et en 1989. Le Royaume-Uni les a accrues fortement en 1981 et au rythme de l'inflation ensuite. Les hausses ont été plus régulières en Italie. La France apparaît originale dans la mesure où elle a relevé ses taxes surtout avant le contre-choc pétrolier, en 1984-1985. En termes réels (déflaté par l'indice des prix à la consommation) le niveau des taxes a été ainsi stabilisé depuis 1981 au Royaume-Uni et jusqu'en 1989 en Allemagne, depuis 1986 en France (graphique 6). Il a même diminué en Italie en fin de période. C'est en Allemagne que les taxes pétrolières ont le moins affecté l'écart entre le prix hors taxes et le prix de vente. L'évolution de la part des taxes dans le prix de vente a été relativement similaire dans les quatre pays, avec des taux assez différenciés pour le super et une remarquable convergence depuis 1986 pour le gazole (graphiques 7).

4. Droits d'accises dans la CE

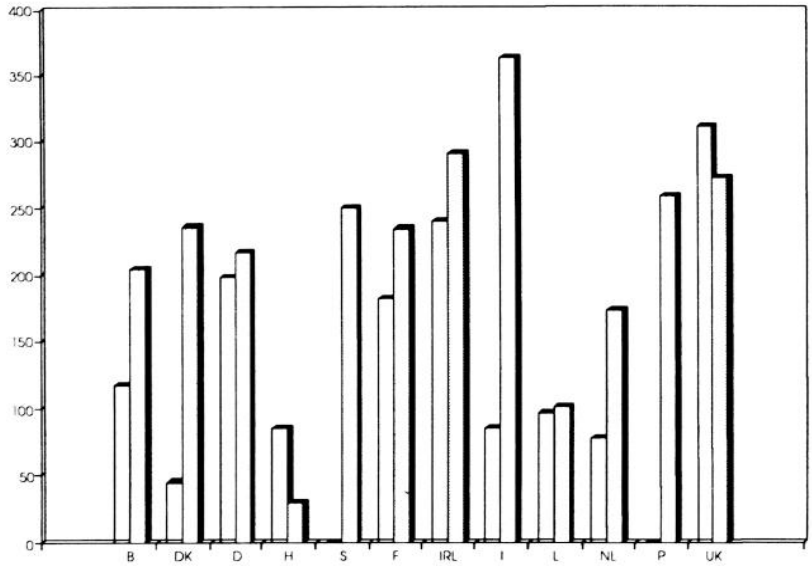
4. a. Super

En écus/1000 l



4.b. Gazole routier

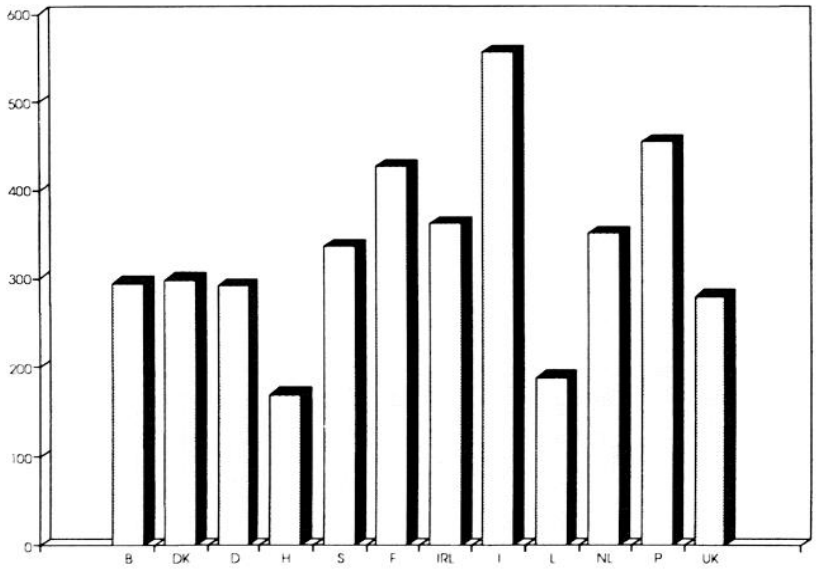
En écus/1000 l



4.c. Sans-plomb

(au 15 janvier 1991)

En écus/1000 l



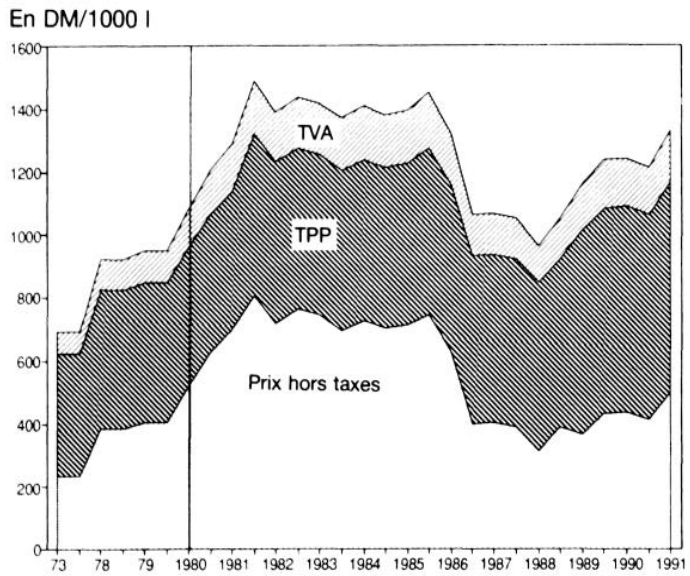
15.01.85

n.d. pour l'Espagne et le Portugal en 1985.

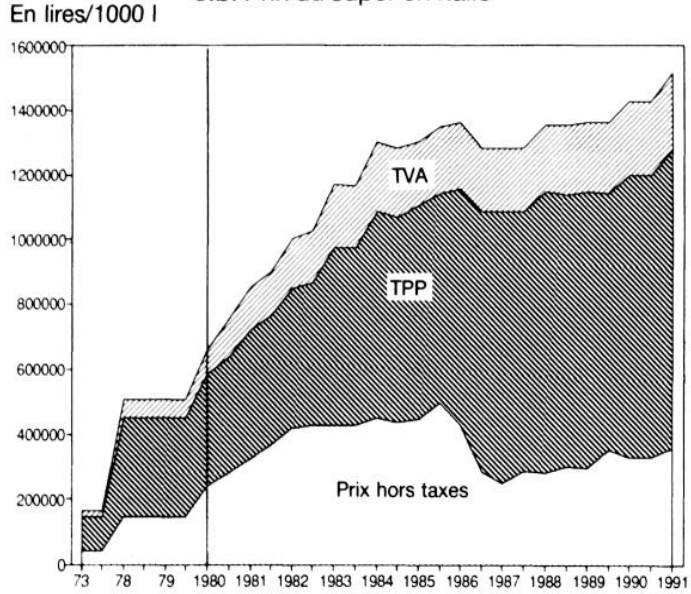
15.01.91

Source : CE.

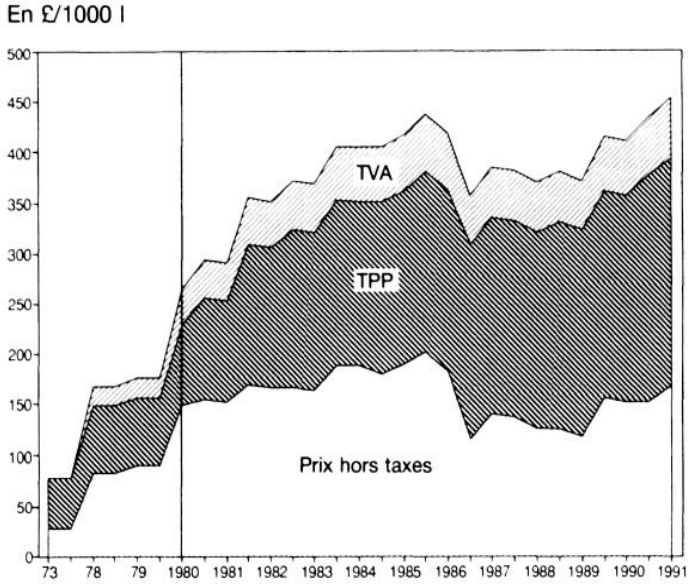
5.a. Prix du super en Allemagne



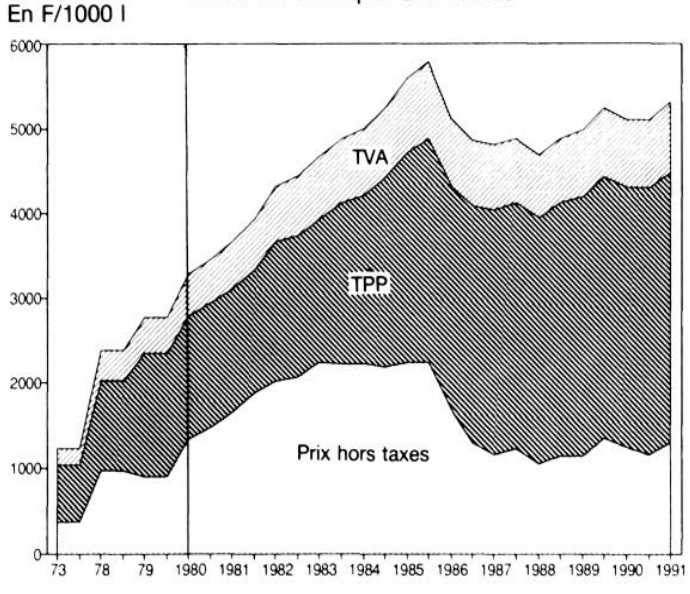
5.b. Prix du super en Italie



5.c. Prix du super au Royaume-Uni



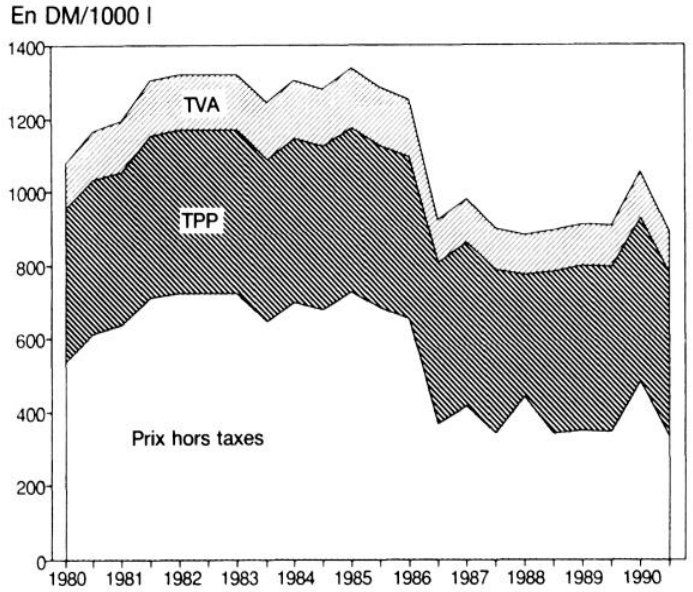
5.d. Prix du super en France



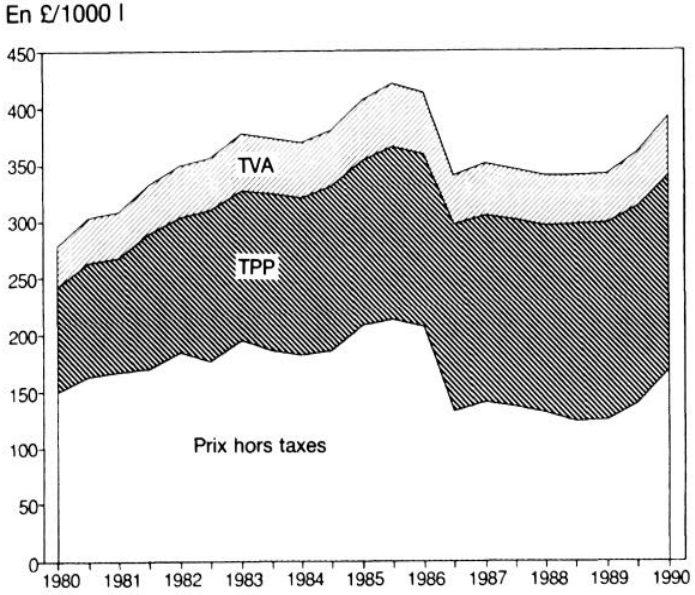
Note : janvier en 73, 78, 79 puis janvier et juillet de chaque année.

Source : CE.

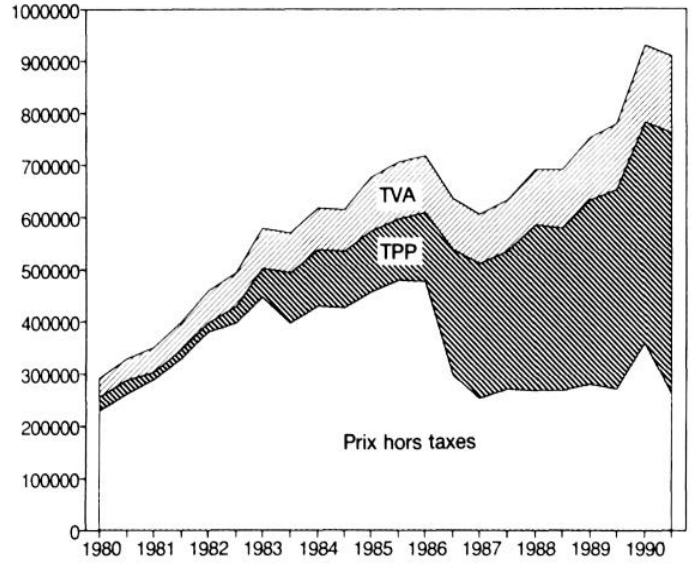
5.e. Prix du gazole en Allemagne



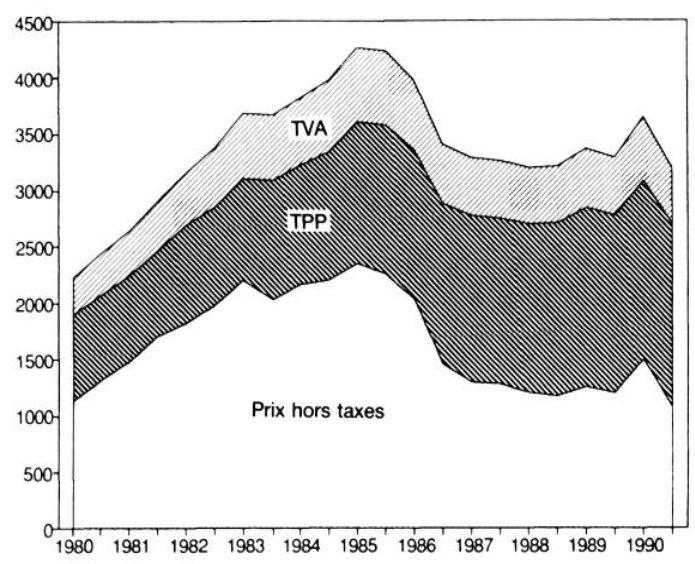
5.g. Prix du gazole au Royaume-Uni



5.f. Prix du gazole en Italie

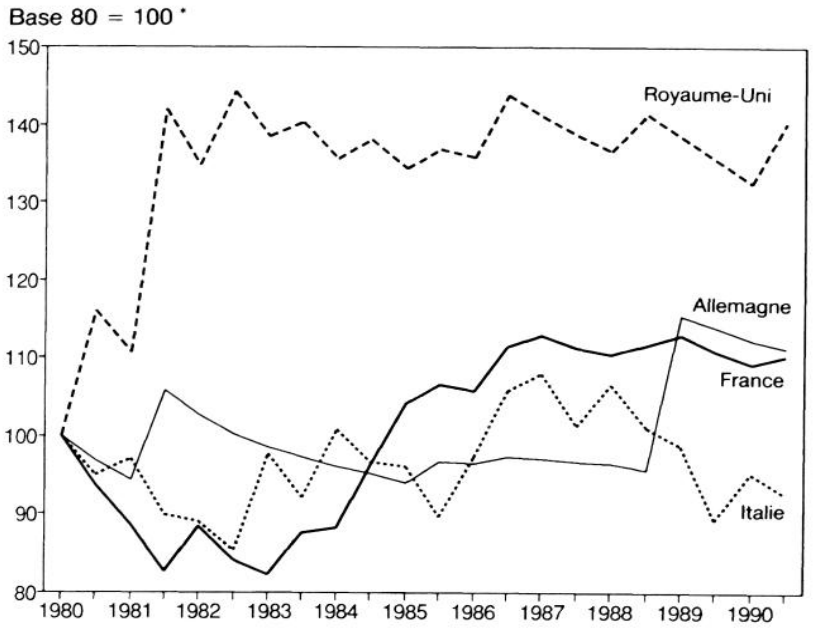


5.h. Prix du gazole en France



Note : janvier en 73, 78, 79 puis janvier et juillet de chaque année.

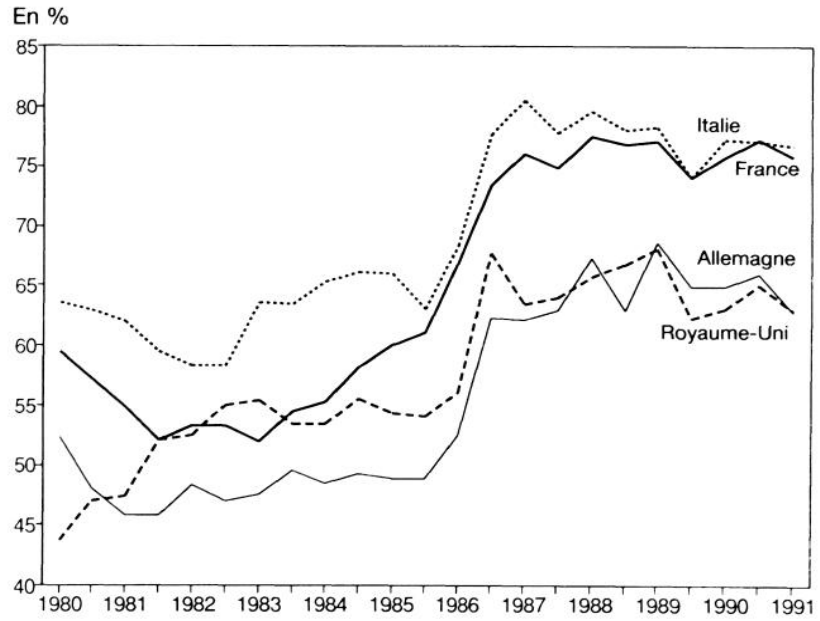
Source : CE.



6. Taxes pétrolières sur le super déflatées des prix à la consommation

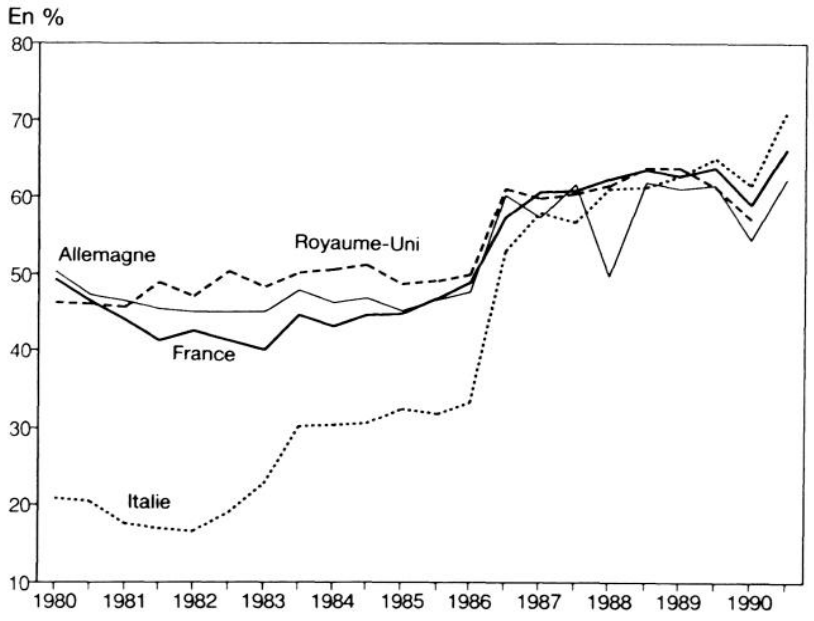
* calculé à partir des prix exprimés en monnaies nationales.

Source : CE, calculs OFCE.



7.a. Part des taxes dans le prix de vente du super

Source : CE, calculs OFCE.

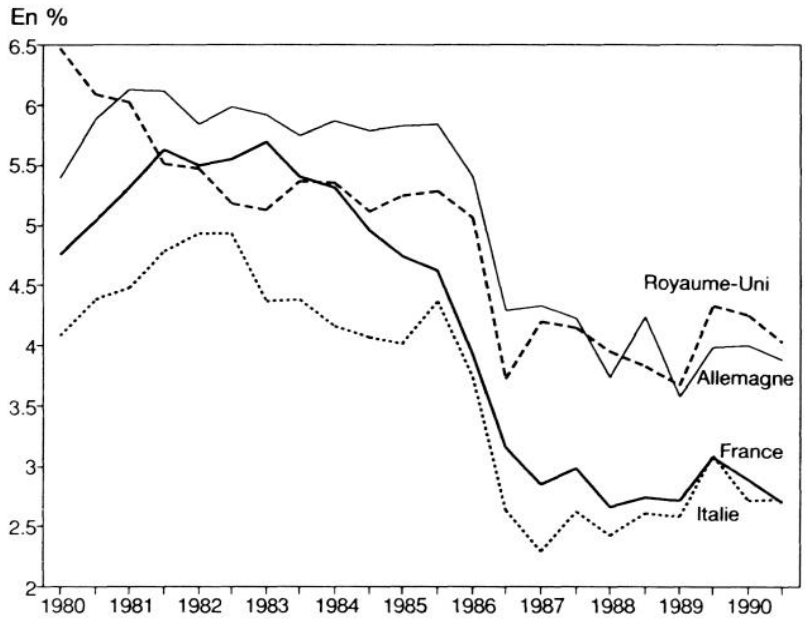


7.b. Part des taxes dans le prix de vente du gazole

Source : CE, calculs OFCE.

Les niveaux respectifs des droits d'accises expliquent que l'impact d'un relèvement du prix hors taxes sur le prix de vente du super soit beaucoup plus faible en France et en Italie qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni (graphique 8).

8. Impact d'une hausse de 10 % du prix hors taxes sur le prix de vente du super



Sources : CE, calculs OFCE.

Les perspectives d'harmonisation fiscale européenne

Les propositions successives de la Commission

L'harmonisation des droits d'accises sur les produits pétroliers a fait l'objet de propositions successives de la Commission. Dans la perspective de l'achèvement du marché unique en 1992, elle a proposé en 1987 des taux uniques (cf. annexe 3). Ces taux, équivalents à la moyenne des taux nationaux, étaient difficilement acceptables : en raison des différences de fiscalité entre pays membres, leur adoption aurait impliqué, selon les pays et les produits, de fortes variations du niveau des prix ou des recettes budgétaires. Aussi, en octobre 1989, la Commission proposa des taux minima pour les carburants auto et des fourchettes pour le gazole, le fioul domestique et le fioul lourd. L'idée était de proposer des taux minima pour les produits destinés surtout à la consommation finale, dont les risques de détournement d'un pays à l'autre sont faibles, et des fourchettes pour les produits à usage industriel, susceptibles d'être plus mobiles. Ces taux et fourchettes devaient être respectés en 1993. Puis la Commission envisagea en 1990 des taux cibles pour l'essence, devant prendre en compte les politiques des

transports, de l'énergie et de l'environnement. Ces taux devaient être revus tous les deux ans en fonction de l'évolution de ces politiques, les pays devant converger progressivement vers les taux objectifs, sans échéance fixée.

Dans la proposition de 1990 la France, comme l'Italie, étaient au dessus des taux cibles pour les quatre produits. Le Royaume-Uni devait augmenter ses taxes sur les carburants auto, le fioul domestique et baisser celles sur le gazole. L'Allemagne devait augmenter celles sur l'essence sans plomb et le fioul, en baissant un peu celles sur le gazole.

En février 1991, la Commission a proposé une nouvelle directive prenant mieux en compte les difficultés des pays membres ainsi que les préoccupations d'environnement. Les taux objectifs sont maintenant supérieurs aux taux nationaux sauf en Italie et au Portugal pour l'essence avec et sans plomb, en Italie, en Irlande et en Grande-Bretagne pour le gazole routier (cf. annexe 3).

De diverses difficultés liées à l'harmonisation

L'ouverture des frontières peut entraîner des distorsions de concurrence si les taux des accises, comme de la TVA, ne sont pas unifiés [1]. Le problème se pose déjà dans les zones frontalières, mais il est marginal. Par ailleurs, une fiscalité pétrolière trop élevée pourrait être un handicap pour la compétitivité des entreprises françaises, mais elle n'est qu'un élément du coût des entreprises. Les prix hors taxes nationaux diffèrent car tous les pays ne sont pas dans des situations de marchés identiques. Le prix hors taxes des carburants français est ainsi l'un des plus faibles de la CE, car non seulement les prix, mais aussi les importations depuis 1986 sont libres, tandis que des monopoles d'importation subsistent ailleurs, notamment en Espagne.

En outre les caractéristiques des marchés intérieurs diffèrent d'un pays à l'autre. Ainsi, en 1990, l'essence sans plomb représentait en Allemagne 60 % des ventes de carburants auto et seulement 15 % en France. Les spécificités des marchés et des fiscalités rendent difficile une unification des taxes et l'on comprend pourquoi on est passé de propositions de taux uniques à des taux minima et à des fourchettes.

Pour le moment, rien n'est décidé à l'échelle communautaire. Le Conseil des ministres des Finances, réuni par deux fois les 3 et 10 juin derniers, pourrait adopter un taux normal minimum de TVA de 15 %, assorti d'un taux réduit (ou de deux), si la Grande-Bretagne n'oppose plus son refus [2]. Mais l'alignement du taux français ne serait pas obligatoire, la proposition portant sur un taux minimum, et l'écart avec le taux présent ne devrait pas introduire de trop fortes distorsions de

(1) Ce point était récemment souligné dans le *rapport sur les droits d'accises* adopté par le Conseil économique et social en avril 1991.

(2) Le Conseil se réunira à nouveau le 24 juin.

concurrence. Pour les seuls carburants auto, l'alignement sur le taux de 15 % représenterait une perte de l'ordre de 4 milliards de francs en France. Les accises sur les essences et le gazole routier étaient aussi à l'ordre du jour du Conseil du 10 juin, mais là encore, rien n'a été décidé. Le cas du gazole routier est sans nul doute le plus urgent, puisque, d'après les directives de la Commission, son prix devrait se situer à l'intérieur d'une fourchette dès janvier 1993, tandis que des taux minima s'appliqueraient aux carburants auto. Si la dernière proposition de la commission était acceptée, les prix des pays membres seraient compris entre 245 et 270 écus/1000 l, soit environ entre 1,71 et 1,89 francs/litre. Les prix français sont donc déjà à l'intérieur de la fourchette.

En tout état de cause rien ne s'oppose à des relèvements purement français. Il serait cependant préférable qu'interviennent des hausses générales de fiscalité, sauf pour l'Italie, assurant une convergence à long terme vers un taux objectif dans l'ensemble de la Communauté, comme le propose la directive de février 1991. Ceci serait favorable à la fois en matière de limitation des consommations, de protection de l'environnement et de rapprochement des coûts des entreprises. Reste que la question de l'intégration de la fixation des droits d'accises dans une politique de l'énergie européenne est encore loin de faire l'unanimité.

Les impacts d'une modification de la fiscalité vus à travers les modèles

Ces dernières années le débat sur les allégements fiscaux et la réforme de notre fiscalité a été alimenté par de nombreuses analyses réalisées à l'aide de modèles macroéconométriques. Si l'on se place aujourd'hui dans la perspective d'un besoin d'accroissement des ressources budgétaires, les analyses des modèles font apparaître que le relèvement de la TIPP est la mesure d'augmentation des impôts indirects la moins défavorable à l'emploi, pour une réduction induite de déficit extérieur donnée, la hausse des cotisations sociales employeurs étant la plus défavorable. En effet la hausse du prix relatif de l'énergie incite à consommer moins et donc à réduire les importations d'énergie.

Pour illustrer ces résultats, nous présentons cinq mesures d'augmentation des impôts qui rapportent *ex ante* 20 milliards de francs au budget, et concernent :

- les cotisations sociales employeurs,
- les impôts des entreprises (impôt sur les sociétés ou taxe professionnelle),
- l'impôt sur le revenu,
- la TVA,
- la TIPP.

Le tableau 3a présente les résultats des cinq variantes réalisées à l'aide du modèle trimestriel de l'OFCE [3]. Rappelons brièvement les mécanismes économiques qui jouent selon ces différentes mesures.

*3a. Impacts macroéconomiques des mesures d'augmentations des impôts à 1, 3 et 5 ans**

En écart par rapport à la situation de référence

	Cotisations sociales	Impôt sur les sociétés ou taxe professionnelle	TVA	TIPP	Impôt sur le revenu
PIB (en %)	− 0,14 − 0,34 − 0,38	− 0,15 − 0,40 − 0,45	− 0,18 − 0,26 − 0,25	− 0,17 − 0,33 − 0,35	− 0,12 − 0,32 − 0,36
Niveau des prix (en %)	0,28 0,49 0,53	0,25 0,43 0,45	0,58 0,67 0,66	0,41 0,51 0,53	0,01 − 0,09 − 0,29
Emploi total (en milliers)	− 8 − 46 − 60	− 9 − 51 − 69	− 11 − 35 − 41	− 10 − 41 − 52	− 6 − 35 − 50
Solde public (en milliards de FF)	17,8 19,3 23,6	17,4 17,6 21,5	10,2 11,9 17,2	16,0 16,7 20,4	18,2 21,2 25,3
Solde extérieur (en milliards de FF)	3,4 4,3 2,9	3,8 5,6 4,5	4,5 4,3 3,3	5,2 6,1 5,5	2,6 6,7 9,0

* Les chiffres du tableau indiquent successivement l'impact de chaque mesure à 1, 3, et 5 ans.

Source : OFCE, Modèle trimestriel.

La hausse de l'impôt sur le revenu réduit la demande de consommation et d'investissement des ménages — moins cependant que ne le ferait la baisse de la dépense en biens des administrations, car une partie de l'impôt est prélevée sur l'épargne —, ce qui diminue la production et les importations. L'investissement des entreprises est

(3) Ces variantes ont été réalisées à l'OFCE pour le compte de la Commission des finances de de l'Assemblée nationale, et figurent dans le rapport *Emploi et chômage à moyen terme en France*, rapport d'information de l'Assemblée nationale, n° 1598, octobre 1990.

affecté par le mécanisme d'accélération et la chute des profits. L'emploi diminue avec la production et la détérioration de la situation du marché du travail provoque une baisse du salaire réel qui limite les coûts des entreprises, ce qui explique l'impact légèrement désinflationniste de cette mesure.

Les autres mesures ont en revanche un impact inflationniste. La hausse des impôts des entreprises (impôt sur les sociétés ou taxe professionnelle) ou celle des cotisations employeurs augmentent les coûts des entreprises et pèsent sur les prix. Les ventes sur les marchés extérieur et intérieur sont affectées par les pertes de compétitivité et l'amélioration du solde extérieur est relativement faible. Les ménages subissent des pertes de pouvoir d'achat de leur revenu — en raison du retard d'indexation des salaires sur les prix — et de leurs liquidités. La baisse de la demande qui en résulte et celle des profits des entreprises freinent l'investissement productif.

Les hausses de fiscalité indirecte (TVA et TIPP) sont répercutées directement dans les prix à la consommation et le pouvoir d'achat des ménages diminue, alors qu'il n'y a pas, dans le cas de la TVA, ou relativement peu, dans le cas de la TIPP, de pertes directes pour les entreprises, ni de pertes de compétitivité. Cependant l'indexation des salaires sur les prix conduit *in fine* à un accroissement des coûts des entreprises, donc à des pertes de compétitivité, et à une réduction des pertes initiales du pouvoir d'achat des ménages.

A court terme — un an — l'augmentation des prix est la plus forte avec la TVA et la TIPP et plus faible avec les mesures qui accroissent la fiscalité des entreprises. Le nombre d'emplois perdus est faible et proche dans toutes les mesures. A moyen terme les résultats sont très différents. L'effet récessif est le plus fort lorsqu'on accroît les impôts sur les entreprises, et très voisin dans les autres mesures (de 0,35 % environ), à l'exception de la hausse de la TVA. Il en va de même pour la diminution de l'emploi. La hausse du niveau général des prix est de l'ordre de 0,5/0,6 % sauf pour la hausse de l'impôt sur le revenu des ménages. Pour ces mesures inflationnistes l'amélioration du solde extérieur est plutôt faible mais elle est la plus forte dans le cas de la hausse de la TIPP, qui incite à réduire la consommation énergétique et donc les importations (cf. annexe 5). La combinaison de ces mesures permet d'analyser l'impact d'un transfert de fiscalité de 20 milliards de francs : ainsi une baisse des cotisations employeurs financée par une hausse de l'impôt sur le revenu est favorable à l'emploi, réduit l'inflation ainsi que le déficit extérieur. Financée par une hausse de la TIPP, elle améliore un peu l'emploi et le solde extérieur tout en étant neutre sur l'inflation.

Puisque toutes ces mesures ont un impact favorable sur le solde extérieur, on peut apprécier leurs effets respectifs sur l'emploi pour une améloriation donnée de solde extérieur (tableau 3b). A trois ou cinq ans la hausse des cotisations sociales est la plus défavorable à l'emploi et celle de la TIPP l'est le moins après celle de l'impôt sur le revenu. Mais un relèvement de la fiscalité pétrolière est-il opportun ?

3b. Pertes d'emplois pour 10 milliards de réduction du déficit extérieur

En milliers

	à 3 ans	à 5 ans
• Cotisations sociales employeurs	107	188
• Impôts sur les sociétés, taxe professionnelle	91	153
• TVA	80	124
• TIPP	66	95
• Impôt sur le revenu	52	56

Source: OFCE, Modèle trimestriel.

Les marges de manœuvre françaises dans le contexte conjoncturel et au regard de la dernière directive européenne

L'argument habituellement avancé contre les augmentations de fiscalité indirecte est leur impact inflationniste à court terme. Même si celui-ci est faible il va à l'encontre de l'objectif de faible inflation poursuivi depuis plusieurs années par le gouvernement, cherchant notamment à réduire les taux d'intérêt dans le cadre du SME. Cependant le contexte actuel est un peu différent de celui des années quatre-vingt.

D'une part, depuis la fin de la guerre du Golfe, le prix du baril de pétrole se maintient en dessous de 20 dollars, en dessous des prévisions que l'on faisait il y a un an pour les années à venir, et les conditions de l'offre comme de la demande ne laissent pas présager de fortes tensions sur les prix à moyen terme.

D'autre part, certains pays européens ont déjà entrepris d'augmenter en 1991 leurs droits d'accises sur les produits pétroliers, dont les carburants et le fioul, mais aussi celle sur le gaz naturel. Ainsi l'Allemagne relève-t-elle au 1er juillet de 25 pfennigs (85 centimes) la taxe portant sur le carburant plombé, de 22 celle sur le sans-plomb et de 10 celle sur le gazole, ce qui augmentera de 0,7 % le taux de croissance de ses prix pour le mois de juillet. L'écart d'inflation avec la France sera inversé et l'on s'attend à un écart positif du même ordre en 1991. Le supplément de recettes budgétaires allemandes serait de 5,8 milliards de DM (19,6 milliards de FF) en 1991 et de 14,0 en 1992. Les Pays-Bas vont aussi augmenter leur fiscalité au 1er juillet, et la Belgique est également engagée dans une phase de relèvement de sa fiscalité pétrolière.

Certes les pays qui augmentent leur fiscalité sont plus éloignés des derniers taux cibles proposés par la Commission européenne, mais la France est aussi en dessous de ces taux, qui ne sont pas encore adoptés.

Le tableau 4a présente les niveaux actuels des accises sur les carburants français et les propositions de la Commission. L'alignement de la fiscalité française sur les taux des super-carburants et sur un taux moyen à l'intérieur de la fourchette pour le gazole conduirait à une augmentation d'environ 10 % de la taxe et d'un peu plus de 6 % du prix des carburants (TVA comprise). L'effet mécanique sur l'indice des prix INSEE, 296 postes, serait de 0,26 %, ce qui correspond à des hausses bien plus faibles que les fluctuations observées à la pompe depuis un an. Le surcroît de recettes fiscales peut être estimé à environ 12 milliards de francs (tableau 4b).

4a. Impact d'une augmentation des taxes spécifiques des carburants sur les prix à la consommation

	En F/hl					Impact en %		
	Prix de vente mai 1991	Taxes spécifiques	Directive CE février 1991*	Marge d'augmentation	Augmentation y compris TVA	Taxes spécifiques	Prix de vente des carburants	Prix à la consommation
Super plombé	535,0	318,06	346,5	+ 28,44	33,73	+ 8,9	+ 6,3	+ 0,17
Super sans plomb	513,0	281,84	311,5	+ 29,66	35,18	+ 10,5	+ 6,9	+ 0,03
Gazole	347,0	163,68	171,5/189,0	+ 7,8/+25,3	+ 9,27/+30,03	+ 4,8/+15,5	+ 2,7/+ 8,7	+ 0,06
Impact total								+ 0,26

* En prenant pour hypothèse 1 ECU = 7 FF, les deux chiffres proposés pour le gazole sont ceux de la fourchette.

Source : estimations OFCE d'après données CPDP et INSEE.

4b. Gains de recettes consécutifs à l'alignement de la fiscalité des carburants sur les propositions de la dernière directive de la Commission

	Gains deTIPP (en milliards de FF)	Gains y compris TVA (en milliards de FF)
Super plombé et essence ordinaire	5,9	7,0
Super sans plomb	1,0	1,2
Gazole*	3,6	4,0
Gain annuel total	10,5	12,2

* En prenant pour hypothèse un chiffre moyen d'augmentation de la fourchette et la déductibilité autorisée à 100 % de la TVA sur le gazole.

Source : estimations OFCE d'après données CPDP et INSEE.

Cette mesure, simulée par le modèle trimestriel de l'OFCE (tableau 5) est d'un ordre de grandeur inférieur de moitié à celui des mesures présentées au tableau 3. Le relèvement envisagé permet une réduction de 3 milliards du déficit extérieur mais entraîne 30 000 pertes d'emploi à l'horizon de cinq ans. Son impact sur la croissance est de – 0,2 points en fin de période et de + 0,3 sur les prix.

5. Impacts macroéconomiques d'un relèvement de la TIPP sur les carburants

En écart par rapport à la situation de référence

	1 an	3 ans	5 ans
PIB (en %)			
TIPP	– 0,10	– 0,20	– 0,21
TIPP et cotisations sociales employeurs	*– 0,07*	*– 0,13*	*– 0,13*
Niveau des prix (en %)			
TIPP	+ 0,26	+ 0,31	+ 0,32
TIPP et cotisations sociales employeurs	*+ 0,19*	*+ 0,21*	*+ 0,21*
Emploi total (en milliers)			
TIPP	– 6	– 25	– 31
TIPP et *cotisations sociales employeurs*	*– 4*	*– 15*	*– 19*
Solde public (en milliards de FF)			
TIPP	9,6	10,0	12,2
TIPP et cotisations sociales employeurs	*6,0*	*6,1*	*7,5*
Solde extérieur (en milliards de FF)			
TIPP	3,1	3,7	3,3
TIPP et cotisations sociales employeurs	*2,4*	*2,8*	*2,7*

Source : OFCE, Modèle trimestriel.

Les hausses de TIPP analysées ici concernent les seuls carburants, donc les ménages à hauteur des 2/3, soit 8 milliards de francs. Si l'on ne souhaite pas accroître la fiscalité des entreprises, le relèvement de la fiscalité pétrolière peut être assorti d'une réduction des charges sociales des entreprises, par exemple les cotisations sociales employeurs, à concurrence de 4 milliards de francs (tableau 5). L'augmentation des prix à la consommation est moindre, puisqu'il n'y a plus de hausse directe des charges des entreprises, sauf dans des branches

qui utilisent peu de main-d'œuvre et sont très consommatrices d'énergie. De même, l'impact sur le PIB est moins restrictif, les pertes d'emploi sont plus faibles mais, bien sûr, en contrepartie, les soldes public et extérieur s'améliorent moins.

Conclusion

Le retour à une période de vaches maigres budgétaires conduit naturellement à s'interroger à nouveau sur les possibles augmentations de fiscalité : un relèvement de 10 centimes par litre de la TIPP sur les seuls carburants rapporterait près de cinq milliards de francs auxquels s'ajouteraient mécaniquement un demi milliard de TVA. Selon les modèles macroéconométriques la TIPP apparaît comme l'un des impôts les moins défavorables à l'emploi. De plus son impact inflationniste ne peut être redouté dans une conjoncture de bas niveau du prix du pétrole, lorsque plusieurs de nos partenaires choisissent de relever leurs accises sur les produits pétroliers. Par ailleurs, cet impôt favorise la protection de l'environnement. Enfin la France, malgré une des fiscalités pétrolières les plus élevées de la CE, dispose de marges de manœuvre si la dernière directive de la Commission est adoptée.

ANNEXES

1. L'évolution des ventes de produits pétroliers

En vingt ans, la consommation de produits pétroliers a fortement baissé sous l'effet des chocs pétroliers et du développement des économies d'énergie. Mais la baisse de 30 % de la consommation totale entre 1973 et 1990 recouvre des évolutions très différenciées par produits : tandis que les ventes de fioul domestique chutaient de plus de moitié, subissant la concurrence d'énergies moins chères, les ventes de carburants auto progressaient de 15 % et celles de gazole étaient presque multipliées par trois (cf. tableau 1).

1.1. Consommation intérieure de produits pétroliers

	1973		1990	
	Millions de tonnes	Part du marché intérieur en %	Millions de tonnes	Part du marché intérieur en %
Carburants auto:	15,8	14,2	18,2	22,9
• essence ordinaire	2,8	2,5	0,7	0,9
• super carburants	13,0	11,7	17,5	22,0
dont super sans plomb	—	—	2,6	3,0
Gazole	6,5	5,9	17,5	22,0
Fioul domestique	37,2	33,5	17,1	21,5
Marché intérieur	111,2	53,6	79,5	66,4

Source : CPDP.

Le rôle de la fiscalité dans l'essor des ventes de gazole et de sans-plomb depuis 1985

Les ventes de gazole se sont rapidement accrues depuis 1986, le relèvement des taxes en 1985, au moment où les prix hors taxes étaient à la baisse, ayant creusé l'écart de prix en faveur du gazole, tandis que le parc automobile diesel des ménages augmentait.

La réglementation européenne, par la directive communautaire du 20 mars 1985, rend obligatoire la distribution d'essence sans plomb dans les Etats membres à partir d'octobre 1989. En France, les ventes, marginales de 1985 à 1988, ne satisfaisant que la consommation des véhicules étrangers, se sont

développées à partir de l'été 1989, sous le double effet de l'augmentation du nombre de véhicules équipés de pots catalytiques, et d'une incitation fiscale d'environ 35 centimes par litre, par rapport au super plombé. Cette incitation, qui satisfait la directive de la CE de 1989, vise, en atténuant les coûts de raffinage et de distribution de ce nouveau produit, à favoriser les réductions d'émissions de CO2. Ainsi, bien qu'étant plus élevé hors taxes, le prix à la pompe du sans-plomb est plus faible que celui du super (cf. le tableau 1 de l'annexe 2).

2. La fiscalité sur les produits pétroliers en France depuis 1970

La fiscalité étudiée ici porte sur les carburants auto (essence ordinaire, super avec et sans plomb), le gazole et le fioul domestique, soit 2/3 des ventes de produits pétroliers (en tonnes) en 1990. Les autres produits pétroliers, à usage plus spécifiquement industriel, représentent des montants faibles, en quantités vendues — le plus important d'entre eux étant le fioul lourd (7 % environ des ventes en tonnes) — et surtout en recettes fiscales (moins de 2 % des recettes sur produits pétroliers).

Les produits pétroliers sont imposés en deux temps : ils sont d'abord frappés de taxes spécifiques, exprimées en quotités — ou droits d'accises — fixées sur des volumes (F/hl pour les carburants par exemple). Le prix hors taxes augmenté des taxes spécifiques est ensuite soumis à TVA.

2.1. Fiscalité en janvier 1991

En F/hl

	Essence ordinaire	Super plombé	Super sans plomb	Gazole	Fioul domestique
TIPP	300,3	315,7	279,5	162,8	41,4
Caisse nationale de l'énergie *	—	—	—	—	—
Fonds de soutien des hydocarbures	0,9	0,9	0,9	—	—
Institut français du pétrole	1,35	1,35	1,35	0,81	0,81
Total des taxes	302,6	318,1	281,7	163,7	42,0
TVA	82,1	83,0	81,3	60,0	40,6
Prix de vente TTC **	—	531,0	521,0	384,0	258,7
Prix de vente hors taxes **	—	130,0	158,0	160,0	175,9

* Perception suspendue à la fin 1990, et remplacée depuis le 21 mars 1991 par une taxe de 0,1 F/hl, perçue sur les carburants auto et le gazole au profit du Comité professionnel pour la distribution des carburants.

** Prix de vente moyens de janvier pour les super carburants, le gazole et le fioul domestique, n.d. pour l'essence ordinaire, la DHYCA n'effectuant plus de relevés mensuels après cette date.

Sources : CPDP, DHYCA.

Les taxes spécifiques

Les taxes sur les produits pétroliers comprennent la taxe intérieure à laquelle s'ajoutent différentes taxes et redevances de faible montant. Les changements de fiscalité sont prévus par les Lois de finances, et prennent généralement effet en début d'année (janvier ou février). A partir de 1976, ils ont parfois été étalés dans l'année, notamment au milieu des années 1980, pour en réduire l'impact sur l'indice des prix.

La TIPP est plus élevée pour les carburants auto que pour le gazole et le fioul domestique. Elle est indexée depuis 1982 sur l'évolution de la limite inférieure de la septième tranche du barême de l'impôt sur le revenu. En 1990, l'indexation a été limitée à 75 %, et en 1991 à 50.

Le carburant sans plomb bénéficie depuis le 1er juillet 1989 d'une incitation fiscale de 35 centimes/l par rapport à la taxe intérieure du super plombé.

La redevance pour le Fonds de soutien des hydrocarbures (FSH) frappe les seuls carburants auto. Inchangée depuis janvier 1987, elle a été sur toute la période en dessous de sa valeur de 1970 (2,3 centimes). Le Fonds de soutien des hydrocarbures encourage les activités de production et de recherche pétrolière en France.

L'Institut français du pétrole perçoit une redevance différenciée (selon les dates) par produits pétroliers, en progression régulière juqu'en 1986, stable depuis.

La taxe pour le Fonds spécial des grands travaux, créée en novembre 1982 (1,4 centimes/l) portant sur les carburants auto et gazole, a crû régulièrement jusqu'en 1987 (12,21 centimes/l). Elle a été intégrée à la taxe intérieure à partir de 1988. Le Fonds, dont la vocation était de financer des besoins d'infrastructure à l'aide de cette taxe et d'emprunts, avait été créé pour débudgétiser certaines dépenses.

La taxe parafiscale de la Caisse nationale de l'énergie a été créée pour régulariser le marché pétrolier et la maîtrise de la consommation. Elle a la particularité de pouvoir être augmentée sans décret. Perçue ponctuellement en 1974 et en 1983, elle a dépassé 32 centimes par litres sur les carburants auto en décembre 1984 (9 centimes pour le gazole et le fioul domestique). A partir 1985 une partie de cette taxe a été intégrée à la TIPP, la partie restante a été fixée à 0,14 centimes pour les trois carburants jusqu'en décembre 1988, puis à 0,13 centimes jusqu'à la fin 1990. Cette taxe a alimenté le fonds de modernisation, créé par un arrêté du 8 juin 1984, pour favoriser la restructuration du réseau de vente lors de la libération des prix. Arrivée à échéance, elle est remplacée en 1991 par la taxe pour le Comité Professionnel pour la Distribution des Carburants (CPDC), qui a les mêmes attributions que celles dont le fonds de modernisation disposait.

Enfin, très ponctuellement, une taxe économie d'énergie a été perçue en septembre 1978 sur les ventes d'essence et de super (6,86 centimes/l), et en novembre pour le fioul domestique (1,85 centimes/l).

La TVA

Le taux normal de TVA s'applique aux quatre produits pétroliers, soit 18,6 % depuis le 1er juillet 1982. Il était de 17,6 depuis 1970.

Les consommations intermédiaires ne sont normalement pas soumises à TVA. Mais des rémanences subsistent pour les produits pétroliers qui ne sont

pas revendus en l'état ou transformés en autres produits pétroliers. Ces rémanences trouvaient leur justification lors de la mise en place du système de TVA en ce qu'on estimait que ces produits pouvaient être utilisés à des fins personnelles.

Dans la perspective de l'harmonisation européenne la TVA portant sur le gazole est devenue progressivement déductible (pour les véhicules non exclus du droit à déduction) à partir de 1982 : 10 % cette année là, 20 en 1983, 30 en 1984, 40 au premier semestre 1985 puis 50 jusqu'en 1987, 60 en 1988 et 10 % de plus chaque année suivante. La déductibilité qui devait être totale au 1er janvier 1992, est avancée au 1er juillet 1991 par la Loi de finances pour 1991, la déductibilité étant portée à 95 % au premier semestre. Les transports internationaux ont bénéficié d'un régime d'exonération plus rapide, la déductibilité étant totale dès novembre 1987.

Dans la Loi de finances pour 1991, la TVA portant sur le fioul domestique et le coke de pétrole utilisés par les entreprises dans le cadre de leur activité devient déductible à hauteur de 50 % à partir du 1er janvier 1991 et de 100 % en 1992.

Il subsiste donc encore des rémanences, sur les carburants auto en particulier.

Les régimes particuliers

Certaines professions bénéficient d'exonérations de taxe intérieure dans une certaine limite. Ainsi, depuis 1982, les conducteurs de taxis bénéficient d'une réduction de 100 % du taux de la taxe intérieure dans la limite de 5000 l/an et par véhicule.

Des déductions partielles de TVA étaient appliquées à certaines professions : par exemple, avant 1991, seule la TVA portant sur le fioul domestique utilisé pour des usages agricoles ou les transports fluviaux était déductible à concurrence de 50 % de son montant.

Les autres produits pétroliers

Pour les autres produits pétroliers, imposés à des taux divers, et pour certaines professions, les Lois de finances de ces dernières années ont œuvré d'une part à l'harmonisation de la fiscalité des produits d'usage concurrent et d'autre part au rapprochement des moyennes communautaires, pour ne pas pénaliser les entreprises françaises.

2.2. Taxe intérieure sur les autres produits pétroliers en 1991

Essences aviation	169,66 F/hl
Carburéacteurs	8,31 F/hl
Pétrole lampant et autres huiles moyennes	108,99 F/hl
GPL carburant	207,01 F/hl
Gaz naturel	0,59 F/100 KW
Gaz comprimé carburant	535,05 F/1000 l

Source : Douanes.

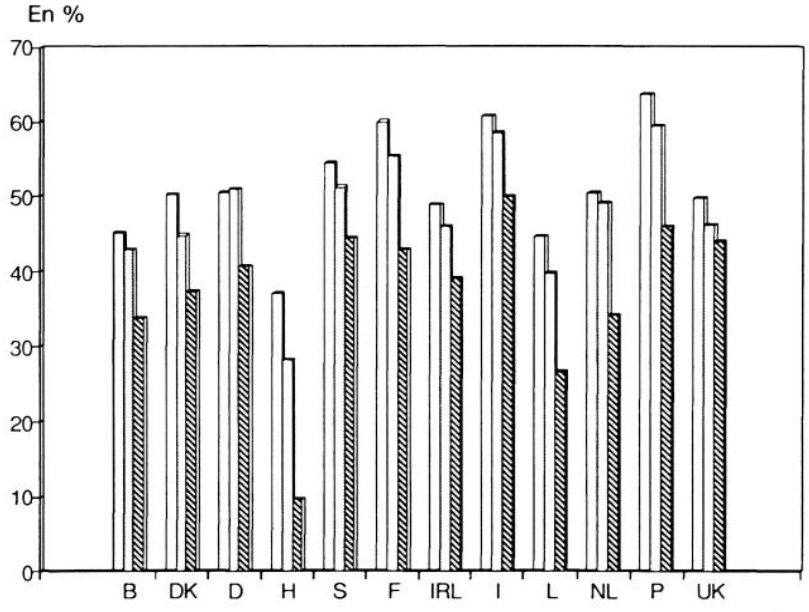
Quelques mesures :

• en 1985, le gaz de pétrole liquéfié devient soumis à la même taxe que le gazole.

- en 1986, le gaz naturel utilisé comme combustible est soumis à TIPP.
- en 1987, réduction des taxes sur le fioul lourd et le gaz naturel pour les rapprocher de la moyenne européenne.
- Au début 1991, la fiscalité applicable au fioul lourd a été différenciée entre les fiouls HTS — 137,0 F/t — et BTS — 101,95 F/t — comprenant dans les deux cas 11,70 F au titre de l'IFP, le reste représentant la TIPP et les droits annexes.

3. La fiscalité pétrolière en Europe

Dans la CE, comme en France, les carburants auto et le gazole routier représentent plus de 90 % des droits d'accises sur les huiles minérales.



3. 1. Part des taxes pétrolières dans le prix de vente (en janvier 1991)

Source : CE, calculs OFCE.

3.1. Fiscalité pétrolière au 15 janvier 1991

En écus/1000 l

	Super	Super sans plomb	Gazole routier
Belgique	328,1	293,7	203,7
Danemark	382,5	298,3	235,8
Allemagne	326,7	292,6	216,7
Grèce	239,5	169,3	30,1
Espagne	375,1	336,4	249,8
France	456,4	427,7	234,8
Irlande	395,7	362,3	290,8
Italie	596,2	555,3	363,1
Luxembourg	234,8	212,2	102,0
Pays-Bas	371,5	351,1	173,8
Portugal	521,0	455,3	259,1
Royaume-Uni	322,2	279,3	272,6

Sources : CE, calculs OFCE.

3.2. TVA portant sur les produits pétroliers en janvier 1991

En %

	Super	Super sans plomb	Gazole routier
Belgique	25	25	25
Danemark	22	22	22
Allemagne	14	14	14
Grèce	36	36	8
Espagne	12	12	12
France	18,6	18,6	18,6
Irlande	23	23	23
Italie	19	19	19
Luxembourg	12	6	12
Pays-Bas	18,5	18,5	18,5
Portugal	8	8	8
Royaume-Uni	15	15	15

Source : CE.

Les directives européennes

Les taux proposés par la dernière directive sont plus élevés que ceux des propositions précédentes. Pour le carburant plombé, le taux est de 495 écus/1000 l, dont 45 écus destinés à limiter les émissions de CO2. Il est de 445, soit 495 moins une incitation de 50 écus pour le sans-plomb. Cette incitation vise à atténuer les effets sur le prix de vente des coûts supplémentaires de raffinage et de distribution de ce nouveau produit. Egale à celle de la proposition de 1989, elle devrait diminuer avec le développement de la distribution de sans-plomb, mais est maintenue du fait des situations nationales différentes. La fourchette élevée proposée dans le cas du gazole prend aussi en compte le problème des émissions de CO2.

3.3. Les directives de la Commission

En écus/1000 l

	Essence avec plomb	Essence sans plomb	Gazole routier
1987 – taux unique	340	290	200
1989 – taux minimum	337	287	195/205
1990 – taux cibles	—	337	200
1991 – taux cibles	495	445*	245/270**
dont taxe CO2	45	—	—

* dont une incitation fiscale de 50 écus par rapport au super plombé.

** fourchette élevée prenant en compte le problème des émissions de CO2.

Source : CE.

4. Des prix pétroliers des marchés internationaux aux prix à la consommation

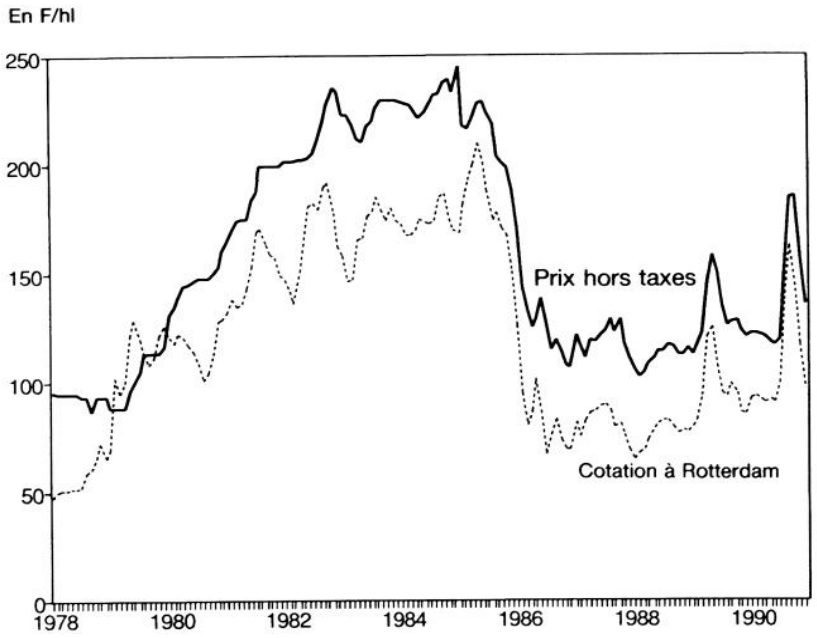
Des prix du pétrole brut au prix de l'énergie importée

Le cours du Brent à Rotterdam est un bon indicateur de l'évolution des prix de l'énergie importée. Le prix du pétrole importé par la France connaît des évolutions semblables à celles du Brent. En tenant compte de l'évolution propre des produits raffinés et de la fixation des prix des contrats gaziers, qui s'ajustent avec des délais variables, d'au moins six mois, soit sur les prix du brut, soit sur les prix des raffinés, on peut estimer que l'élasticité du prix des importations d'énergie au prix du pétrole brut importé, est de l'ordre de 0,8 à court terme (deux trimestres).

Des cotations sur les marchés internationaux aux prix à la pompe

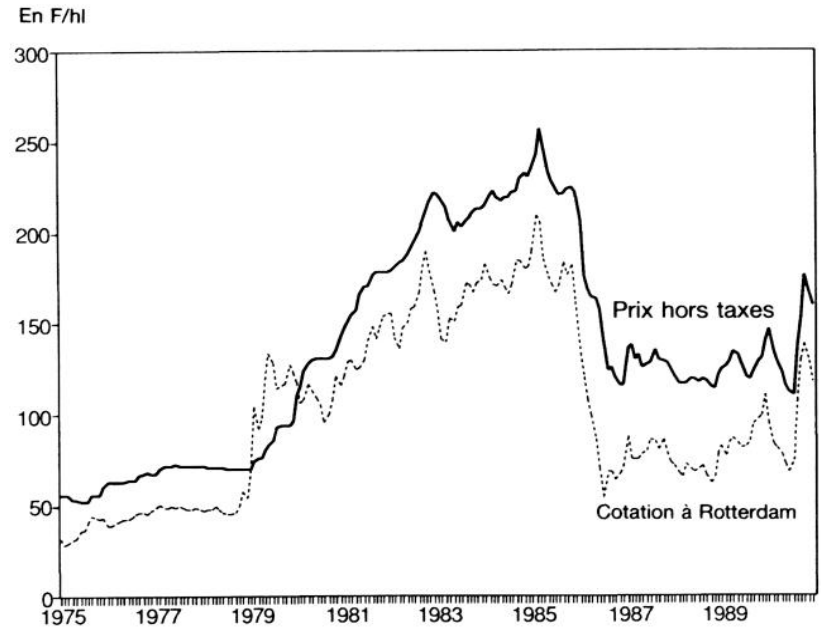
La fixation des prix des produits pétroliers en France s'effectue par référence aux cotations du marché spot de Rotterdam. On vérifie, en prenant l'exemple du super et du gazole, qu'à l'exception du deuxième choc pétrolier de 1979, les prix mensuels moyens hors taxes suivent pratiquement sans délai les cours de Rotterdam, avec cependant des fluctuations moins marquées, particulièrement dans la première moitié des années 1980, lorsque les prix n'étaient pas libres (graphiques 1 et 2). Par contre, lors du deuxième choc pétrolier, les incertitudes politiques en Iran et un hiver rigoureux ont conduit à un mouvement de stockage qui a fait flamber les prix spot des marchés dès février, bien au-delà des hausses décidées par les producteurs de l'OPEP. La hausse des cours n'a pas été totalement immédiatement répercutée dans les prix hors taxes, les raffineurs reconstituant leurs marges lorsque les cours se sont retournés. Avant la libération des prix de janvier 1985, les prix TTC étaient fixés par décret, et comme les taxes étaient déterminées dans les Lois de finances, les marges des raffineurs étaient de fait conditionnées par la fixation des prix, les prix hors taxes dépendant des cotations à Rotterdam.

4. 1. Prix hors taxes et cotations du super



Source : DHYCA et cotation Platt's - CPDP.

4. 2. Prix hors taxes et cotations du gazole



Source : DHYCA et cotation Platt's - CPDP.

Des prix hors taxes aux prix de vente

Le prix relatif des carburants consommé par les ménages a été en croissance régulière de 1970 au premier trimestre de 1985, pour diminuer fortement ensuite sous l'effet de la baisse du cours du dollar, renforcée par la baisse du prix du pétrole de 1986.

5. De la difficulté d'estimer les élasticités-prix des demandes d'énergie

Les estimations des équations de demande d'énergie dans les pays industriels réalisées avant le contre-choc pétrolier faisaient généralement apparaître des élasticités-prix de l'ordre de 0,4 à court terme, ou plus long terme selon les pays, les modèles et les spécifications retenues [4]. Mais lorsque l'on prend en compte les années récentes, il devient très difficile d'estimer des élasticités-prix de cet ordre.

C'est le cas par exemple lorsqu'on considère la consommation des ménages français en énergie. Lorsque l'on prolonge les périodes d'estimation sur les années récentes, les relations habituelles faisant intervenir la consommation totale comme « proxy » du revenu et le prix relatif de l'énergie à la consommation totale font apparaître une élasticité prix de court terme proche de zéro, sans qu'il soit possible d'obtenir une élasticité de moyen terme significativement négative. En outre, l'économétrie des séries temporelles ne permet pas d'arbitrer entre une forte élasticité demande (bien supérieure à l'unité), en présence d'un trend négatif (généralement significatif) justifiable par l'existence d'économies d'énergie, et une élasticité demande plus faible sans trend.

La forte croissance de la consommation totale depuis le contre-choc pétrolier et la baisse du prix relatif de l'énergie expliquent toutes deux une consommation énergétique plus forte et il est délicat de distinguer l'effet prix de l'effet demande. On peut toutefois retrouver des élasticités-prix significativement négatives, mais toujours de court terme, en faisant intervenir une variable de demande plus appropriée. Il en est ainsi du parc automobile pour la consommation de carburants ou du stock de logements pour le chauffage. Les résultats, bien qu'un peu meilleurs, conduisent cependant toujours à surestimer la demande énergétique en fin de période.

(4) cf. notamment, A. Mittelstädt : *Utilisation des élasticités de la demande dans l'estimation de la demande d'énergie,* document de travail de l'OCDE n° 1, mars 1983.