

## **Mission flash**

**sur les entreprises pétrolières et gazières et celles du secteur du transport maritime qui ont dégagé des profits exceptionnels pendant la crise**

**Communication de MM. David Amiel et Manuel Bompard  
devant la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale**

—

**Mardi 4 octobre 2022**

Monsieur le Président,

Chers collègues,

La commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire a créé le 3 août dernier une mission flash sur les entreprises pétrolières, gazières et du secteur du transport maritime qui ont dégagé des profits exceptionnels pendant la crise dont nous avons été nommés rapporteurs.

Les situations exceptionnelles nées notamment de la pandémie de covid-19 à partir du printemps 2020 et de l'invasion de l'Ukraine par la Russie au mois de février 2022 ont eu des conséquences socio-économiques qui marquent aujourd'hui durablement le quotidien des Françaises et des Français. Ce contexte de crise a généré des déséquilibres sur les marchés économiques, une forte hausse des prix des matières premières et des perturbations de la production. Dans le même temps, certaines entreprises ont réalisé des profits très élevés, excédant la moyenne de leur résultats historiques avant la crise du covid-19.

Ainsi, la mission flash a souhaité s'intéresser plus particulièrement aux entreprises des secteurs pétrolier, gazier et du transport maritime : d'une part en raison de l'ampleur de leurs profits pendant cette période de crise et d'autre part pour leur impact majeur sur la vie du pays.

Les objectifs poursuivis lors de la création de cette mission flash étaient multiples : mieux comprendre le fonctionnement des secteurs concernés, faire un état des lieux des modèles économiques des entreprises étudiées afin de caractériser la nature de leurs profits, enfin examiner les voies les plus adaptées de contribution de ces entreprises à l'effort collectif.

En un mois, nous avons entendu les responsables des entreprises françaises chefs de file de ces secteurs, des représentants de salariés, des organisations professionnelles, mais aussi des experts et des associations engagées sur ces sujets. Nous tenons à remercier l'ensemble des personnes que nous avons auditionnées ainsi que toutes celles et ceux qui nous ont adressé une contribution écrite. Ces échanges ont permis de nourrir nos réflexions et de parvenir à cette communication.

Après une présentation succincte des secteurs d'activité étudiés par la mission flash (I), nous aborderons la question de la définition des profits exceptionnels (II) et nous vous présenterons une synthèse des consultations

demandées à plusieurs Parlements européens (III), avant de vous exposer nos pistes d'actions respectives, dont certaines pourront trouver une traduction dans le projet de loi de finances pour 2023 (IV).

## I. EN PREMIER LIEU, LES SECTEURS DU PÉTROLE, DU GAZ ET DU TRANSPORT MARITIME REPOSENT SUR DES MODÈLES ÉCONOMIQUES TRÈS DIFFÉRENTS

**1. Pour le marché du pétrole**, la formation du prix à la pompe se compose de **trois éléments principaux, qui sont largement d'origine extérieure** :

- Premièrement, le **cours du pétrole brut** (par exemple du baril de Brent, référence de prix en Europe), qui représente actuellement environ 30 % sur le prix non remisé (la **parité de l'euro par rapport au dollar** est également un déterminant crucial puisque les achats de produits pétroliers importés se font en monnaie américaine) ;
- Deuxièmement, la **marge brute de raffinage et la marge brute de transport-distribution**, qui composent aujourd'hui environ 16 % du prix pour l'essence non remisée et 26 % pour le gazole non remisé ;
- Enfin, la **fiscalité (TVA et TICPE)**, qui constitue actuellement 52 % du prix pour l'essence non remisée et 45 % pour le gazole non remisé.

Comme le montre **l'évolution récente des cours du baril de Brent**, la reprise économique après la pandémie a entraîné un regain de la demande et une hausse des cours entre 70 et 80 dollars le baril dès le deuxième semestre 2021. L'invasion de l'Ukraine par la Russie a favorisé une hausse des prix allant jusqu'à 137 dollars le baril en mars 2022. La réorganisation des flux commerciaux et les anticipations de baisse de la demande ont entraîné depuis une baisse des cours, le baril de Brent s'échangeant aujourd'hui autour de 90 dollars.

Il convient donc de souligner la **volatilité du marché et les multiples incertitudes sur l'évolution des prix des produits pétroliers**, qui sont affectés par des risques d'offre alors que la demande mondiale reste forte. En France, les évolutions des cours du pétrole se répercutent très rapidement sur les prix à la pompe, au maximum en quelques jours, en raison de la **forte concurrence** (deux-tiers des ventes en stations-service sont réalisées par la grande distribution où le carburant constitue un produit d'appel). En conséquence, les marges nettes des distributeurs de carburant sont très réduites (entre 1 et 6 centimes par litre).

**Des profits très élevés ont été générés au niveau de l'amont de la filière (l'extraction-production)**. Les marges de raffinage ont également une croissance importante, dépassant très largement leur niveau d'avant-crise au deuxième trimestre 2022 : elles se sont élevées à environ 93 euros par tonne de pétrole depuis le début

de l'année 2022 en moyenne, contre 40 euros par tonne en 2019. Elles semblent cependant orientées à la baisse (83 euros en août, après un pic atteint en avril). Il apparaît en tout état de cause nécessaire de distinguer les producteurs, en amont, qui bénéficient le plus de la hausse des cours du pétrole, les raffineurs qui ont enregistré des profits importants et les distributeurs, en aval.

Cette tendance se retrouve dans les résultats de l'énergéticien TotalÉnergies. Au premier semestre de 2022, le groupe a enregistré un résultat net de 10,6 milliards de dollars, 92 % de plus qu'au premier semestre 2021. Interrogé sur son niveau d'investissement dans la transition énergétique, TotalÉnergies anticipe des investissements d'environ **16 milliards d'euros sur l'année 2022. Parmi ceux-ci, 25 % auraient lieu dans les énergies renouvelables et l'électricité, selon TotalÉnergies, ce qui représenterait des montants en hausse puisqu'ils étaient estimés à moins d'un milliard d'euros en 2019. En dépit de cette hausse, selon les ONG auditionnées, la trajectoire climatique de TotalÉnergies demeurerait en l'état incompatible avec les objectifs de l'Accord de Paris.** Le pétrole et le gaz représentent ainsi toujours près de 90 % des revenus de TotalÉnergies. Nous pouvons également souligner que TotalÉnergies vient d'annoncer le versement d'un acompte sur dividende exceptionnel pour un montant de 2,62 milliards d'euros.

Dans un contexte nouveau d'inflation des prix du carburant, TotalÉnergies a annoncé à la fin du mois de juin 2022 la mise en place d'une **remise de 12 centimes par litre de carburant dans ses stations-service autoroutières en France métropolitaine** jusqu'au 31 août 2022, qui s'ajoute à la remise gouvernementale en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> avril 2022. Depuis le 1<sup>er</sup> septembre, TotalÉnergies a porté cette remise à **20 centimes d'euro par litre jusqu'au 31 octobre 2022. Elle sera réduite à 10 centimes d'euro par litre du 1<sup>er</sup> novembre au 31 décembre 2022.** Le président-directeur général de TotalÉnergies a estimé, lors de son audition par la mission flash, que le coût total de cette remise peut être évalué à environ 500 millions d'euros. L'opération est contestée par d'autres exploitants de stations-service que nous avons entendus, qui dénoncent une concurrence déséquilibrée et une perturbation de la chaîne logistique, notamment dans les zones rurales et régions frontalières .

**2. Si les prix du marché de gros du gaz naturel ont fortement augmenté pendant la crise, la dépendance aux importations des fournisseurs européens et la régulation en vigueur ont limité l'impact de ces hausses de prix sur les profits des entreprises du secteur gazier.**

À l'image des mécanismes existants sur le marché du pétrole, le marché du gaz comprend la rencontre entre, d'une part, l'offre et la demande à court terme sur le marché spot et d'autre part celle à long terme sur les marchés à terme.

À la différence du marché du pétrole qui est mondialisé et doit donc être analysé à cette échelle, **les équilibres sur le marché du gaz sont historiquement régionaux.** Ils ont été extrêmement affectés par la guerre en Ukraine (la Russie représentant 40 % de la consommation européenne de gaz en février 2022) et la réorgani-

sation des approvisionnements qu'elle a rendue nécessaire. L'incertitude sur l'évolution de la géopolitique crée des tensions très fortes sur les liquidités. **Les prix du gaz demeurent aujourd'hui particulièrement élevés** : le cours du gaz oscillait entre 10 euros et 30 euros par mégawattheure (MWh) avant la pandémie de covid-19. À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, le prix du gaz est monté très rapidement à 220 euros par MWh. L'indice TTF, qui fait référence pour les prix du gaz en Europe, est ainsi monté jusqu'à 310 euros par MWh le 26 août 2022, contre 90 euros au mois de mai. Il était redescendu à 188 euros par MWh au 30 septembre 2022. En réponse à la hausse importante des prix de gros du gaz naturel, les tarifs réglementés de gaz naturel (TRVg) fournis par Engie ont été fixés à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2021 et jusqu'au 31 décembre 2022 à leur niveau, toutes taxes comprises, en vigueur au 31 octobre 2021.

**Dans ce contexte, Engie a enregistré une forte croissance de ses résultats.** En 2021, le résultat net récurrent (part du groupe) d'Engie s'élevait à 3,2 milliards d'euros contre 1,7 milliards d'euros en 2020, le groupe a enregistré au premier semestre 2022 un résultat net récurrent de 3,2 milliards d'euros, en forte progression par rapport au résultat net de 1,3 milliard d'euros atteint au premier semestre 2021. Selon Engie, la progression entre 2020 et le résultat estimé pour 2022 s'expliquerait à hauteur de 50 % environ par l'amélioration des résultats des activités nucléaires en Belgique, à 20 % par les énergies renouvelables, la mise en service de nouvelles installations et les efforts de productivité. Toutefois, les activités nucléaires et renouvelables d'Engie classent le groupe parmi les producteurs d'électricité « inframarginaux », qui ont, comme l'a constaté la Commission européenne, réalisé des recettes exceptionnelles avec la hausse du prix de gros de l'électricité, alors que leurs coûts d'exploitation sont restés relativement stables. Une partie est d'ores et déjà restituée aux États.

L'audition d'Engie nous a également permis d'interroger l'entreprise sur son **niveau d'investissement dans la transition énergétique** au regard des profits dégagés pendant la crise. Avec 7,8 gigawatts (GW) de capacités renouvelables installées, l'entreprise a pour objectif d'augmenter la capacité installée en France de plus de 20 % d'ici 2025. Dans ce contexte, Engie prévoit d'investir annuellement dans ses activités renouvelables et pour l'ensemble de ses implantations plus de 2 milliards d'euros de 2021 à 2023, et plus de 3 milliards d'euros à compter de 2024, avec une augmentation de la capacité installée en France de plus de 20 % d'ici à 2025. Par ailleurs, au titre de l'exercice 2021, Engie a distribué un dividende total de 2,08 milliards d'euros payés en avril 2022 (dont 23 millions versés sous forme de prime de fidélité pour les actions détenues depuis plus de deux ans).

**3. Le secteur du transport maritime, qui présente également des niveaux de résultat inédits depuis 2021, joue un rôle important dans le commerce mondial, avec lequel il est fortement corrélé** : environ 85 % des marchandises sont transportées à un moment ou à un autre par des navires. Les volumes transportés dépendent directement de l'évolution de la situation économique mondiale qui se reflète dans la demande pour les services de transport maritime. La compagnie danoise

Maersk, la compagnie suisse MSC et la compagnie française CMA CGM représentent environ 45 % du marché mondial, mais aucune d'elle ne dépasse 18 % de parts de marché.

**La détermination des taux de fret répond en période normale à un mécanisme classique d'ajustement entre l'offre**, constituée de la capacité de la flotte mondiale de transport maritime, et la demande, composée des volumes à transporter. **Les prix du transport maritime ne sont pas uniformes** selon le type de contrat et le type d'activité (contrats à prix spot, qui correspondent à un prix pour une demande ponctuelle sur un volume ponctuel et qui sont généralement privilégiés par les chargeurs, contrats trimestriels à annuels, contrats pluriannuels à prix fixe).

**Plusieurs éléments ont favorisé l'émergence d'une situation de marché exceptionnelle à partir de la seconde moitié de l'année 2020, à la sortie de la crise sanitaire de la covid-19**, avec une très forte reprise du commerce mondial à laquelle les entreprises de fret maritime n'étaient pas en capacité de répondre. Cette situation a créé un déséquilibre entre les besoins des clients et l'offre de conteneurs qui s'est ensuite traduit par une **forte augmentation des taux de fret**, avec des multiplications sur le marché spot allant jusqu'à huit pour les routes commerciales entre la Chine et l'Europe entre janvier 2020 et janvier 2022.

La baisse de la demande pour les biens transportés par voie maritime conjuguée aux incertitudes macroéconomiques et à la disparition progressive de la congestion semblent créer **depuis l'été 2022 de nouvelles conditions de marché, qui se traduisent par une baisse des taux de fret sur les marchés spot**. Depuis le **pic tarifaire de septembre 2021, le prix du conteneur transporté a baissé de plus d'un tiers**, notamment en raison des anticipations de baisse de la croissance du contexte mondial qui tendent à freiner la demande.

**La mission flash a auditionné le président-directeur général du groupe français CMA CGM, troisième compagnie maritime mondiale** avec plus de 580 navires et une part de marché d'environ 13 %. En 2021, le groupe a dégagé un chiffre d'affaires de près de 56 milliards de dollars, soit trois fois plus qu'en 2017. Il a enregistré sur le premier trimestre 2022 un résultat net équivalent à 40 % du résultat net de l'ensemble de l'année 2021. L'encombrement constaté sur le marché du fret maritime après la crise sanitaire de la covid-19 et ses conséquences sur les tarifs des conteneurs se sont atténués en 2022. Cette tendance pourrait se poursuivre en 2023, renforcée par le ralentissement de la croissance mondiale.

Depuis la crise, le groupe a mis en place plusieurs mesures, à commencer par un gel de ses tarifs pour les contrats spot à l'automne 2021. Depuis le 1<sup>er</sup> août 2022, il a notamment mis en place des réductions de tarifs de 750 euros par container de 40 pieds pour toutes les importations à destination des outre-mer et celles venant d'Asie vers la métropole, et une baisse de 100 euros par container de 40 pieds pour les exportateurs français. Ces dernières mesures représenteraient un manque à gagner d'un montant de 35 millions d'euros depuis le 1<sup>er</sup> août, dont 14 millions d'euros pour les seuls territoires d'outre-mer. L'impact du gel de tarif sur les contrats spots est

évalué à environ 1,3 milliards de dollars répartis sur le quatrième trimestre 2021 et le premier trimestre 2022. Toutefois, l'efficacité de ces dispositifs dans la lutte contre l'inflation reste limitée au regard du coût du transport dans le coût total des biens manufacturés.

**CMA CGM a indiqué réinvestir, de manière générale, 90% de ses profits.** Interrogée sur son engagement en faveur de la neutralité carbone du groupe en 2050, CMA CGM a affirmé vouloir porter sa flotte à carburants alternatifs à 70 navires en 2026 et mettre en place un fonds pour la transition énergétique doté de 1,5 milliards de dollars. Depuis 2017, le verdissement de la flotte du groupe représenterait un investissement de 8,9 milliards de dollars.

L'encombrement constaté sur le marché du fret maritime après la crise sanitaire de la Covid, et ses conséquences sur les tarifs des containers, se sont atténués en 2022. Pour les prochains mois, le ralentissement de la croissance mondial fait peser un risque sérieux sur les résultats des entreprises de fret maritime.

## **II. IL EST ÉGALEMENT NÉCESSAIRE DE PRÉCISER LA NOTION DE « PROFITS EXCEPTIONNELS » ET DE DÉTERMINER DANS QUELLE MESURE CELLE-CI S'APPLIQUE AUX ENTREPRISES DES SECTEURS CONCERNÉS.**

### **1. La quantification précise des « profits exceptionnels » fait débat.**

Bien qu'il n'existe pas de méthode consensuelle pour les mesurer, des profits pourraient être qualifiés d'exceptionnels lorsqu'ils ne sont pas causés par des décisions stratégiques d'une entreprise. La rentabilité peut excéder la rentabilité « normale » du capital, ajustée du risque, pour différentes raisons. Elles peuvent être conjoncturelles, par exemple en raison d'un défaut d'ajustement de la demande et de l'offre, ou structurelles lorsqu'une entreprise occupe une position dominante sur un marché. Il faut aussi prendre en compte le cycle et le modèle économique de l'activité concerné : par exemple en observant une moyenne historique, préférablement sur une période longue pour ces secteurs qui sont fortement capitalistiques, et en intégrant un potentiel de croissance.

**Les secteurs de l'énergie comme du transport maritime sont non-linéaires et marqués par une forte saisonnalité.** Cette volatilité expose les entreprises à un risque, qu'elles acceptent, pour leurs activités à la hausse comme à la baisse. Aucun consensus ne s'est dégagé parmi les économistes auditionnés sur l'évaluation du seuil à partir duquel les entreprises dégagent des bénéfices exceptionnels. Une telle évaluation est particulièrement complexe car elle doit reposer sur une analyse approfondie des coûts complets de chaque moyen de production et appréhender les dynamiques économiques de moyen terme. Par ailleurs, l'existence de règles particulières de détermination du résultat fiscal, sectorielles ou propres aux groupes intégrés, peut rendre plus difficile la comparaison des résultats d'une année sur l'autre.

## **2. L'introduction d'un nouveau prélèvement pour taxer les bénéfices exceptionnels des secteurs considérés pose un certain nombre de questions.**

Outre la détermination de l'origine conjoncturelle ou structurelle de ces bénéfices, d'autres interrogations s'élèvent concernant l'élaboration d'une taxation équitable et efficiente. Du point de vue juridique, selon les fiscalistes auditionnés par notre mission flash, il serait envisageable de mettre en œuvre une telle taxation. Toutefois, plusieurs précautions sont à prendre : l'assiette choisie doit être en adéquation avec l'objectif recherché par le législateur et l'atteinte portée aux situations légalement acquises par la rétroactivité d'une taxe est contrôlée par le juge constitutionnel au regard du motif d'intérêt général invoqué.

En outre, les règles de territorialité de l'imposition des bénéfices et les conventions fiscales ne permettent pas en l'état de taxer les profits déclarés hors du territoire de l'État qui l'établit. Or, **les entreprises pétrolières et gazières sont des multinationales avec des implantations nombreuses à l'étranger : le marché français ne représente qu'une fraction de leur chiffre d'affaires.** Cette situation implique **qu'une part importante de leurs bénéfices est imposée à l'étranger**, notamment dans les pays d'extraction pour les énergéticiens. Par ailleurs, plusieurs économistes et ONG auditionnés s'accordent sur le fait que 40 % des bénéfices des multinationales échapperaient à l'impôt, ce qui a motivé les travaux de l'OCDE ayant abouti à l'accord d'octobre 2021 reposant sur deux piliers pour résoudre les défis fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie, en attente de transposition au niveau de l'Union européenne.

Ainsi, en France, le résultat de **TotalÉnergies** se compose essentiellement d'activités de raffinage, longtemps déficitaires, et de distribution de carburants, de gaz, d'électricité et d'autres produits raffinés à leurs clients finaux, dont la profitabilité est moindre en comparaison de l'extraction-production. Le résultat avant impôt faisait apparaître une perte de 1,1 milliards en 2020, après 147 millions de dollars de bénéfices en 2019. L'audition du président-directeur général du groupe TotalÉnergies a permis de préciser que le groupe ferait un bénéfice estimé de 100 millions d'euros sur ses ventes en station-service en 2022 en France, la majeure partie de son bénéfice français provenant cette année des raffineries opérées par le groupe, qui pourrait s'élever en 2022 à 600 millions d'euros.

**Alors que TotalÉnergies a payé 15,9 milliards de dollars de taxes dans le monde en 2021, la part des prélèvements obligatoires payés en France sur la même période s'élève à 1,7 milliards d'euros (taxes foncières, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, forfait social, retenues à la source, taxes diverses, cotisations sociales patronales).** Ainsi, depuis 2007, TotalÉnergies n'a été redevable en France de l'impôt sur les bénéfices des sociétés qu'à seulement sept reprises. Le dernier exercice fiscal où le groupe était redevable date de 2017. Les pays où le groupe réalise ses principaux profits sont ceux où il extrait du pétrole, comme l'Angola, le Nigéria, la Norvège.



**En 2021, Engie réalise en France un résultat net récurrent de 770 millions d’euros, soit environ 24 % de son résultat net récurrent mondial**, alors que son chiffre d’affaires français de 30 milliards d’euros représente 43 % de son chiffre d’affaires mondial.

Sur la base de l’année 2021, CMA CGM considère que **6 % du chiffre d’affaires du groupe sur l’activité de transport maritime est réalisé en France, générant 3,6 % du résultat**. Il convient de souligner qu’à la différence des entreprises pétrolières et gazières, la totalité des revenus et des bénéfices des activités de transport maritime sont taxables dans l’État du siège de direction de la société qui déploie ces activités : **la totalité des revenus et des bénéfices de la société CMA CGM issus du transport maritime sont donc considérés comme réalisés en France**.

**3. Des pistes de réponses à ces interrogations existent néanmoins afin de contourner ces limites, à l’image du projet relatif à l’érosion de la base d’imposition et transfert de bénéfices (BEPS) de l’OCDE** : son pilier 1 consiste ainsi à réattribuer une part des bénéfices dégagés par les multinationales les plus profitables aux « juridictions de marché », c’est-à-dire aux pays dans lesquels les utilisateurs et consommateurs finaux des biens et services vendus par le groupe sont situés, quand bien même ces multinationales n’y auraient pas de présence physique.

**Toutefois, les activités extractives sont exclues du champ du pilier 1**. Cette exclusion est motivée par le fait que les ressources naturelles non renouvelables constituent la propriété des États où elles sont situées et que **les rentes économiques résultant des ressources extractives n’ont vocation à être taxées que dans les juridictions d’où elles sont extraites**. Cette exclusion était une demande de nombreux États en développement, qui souhaitent aussi maintenir leurs droits d’imposer à la source. Les autres activités d’un groupe non couvertes par cette définition sont, quant à elles, susceptibles d’être dans le champ du pilier 1, tout comme les activités de transport maritime international.

Le **pilier 2** vise à assurer que les **groupes multinationaux, c’est-à-dire ceux réalisant plus de 750 M€ de chiffre d’affaires, s’acquittent d’un impôt minimum d’au moins 15 % sur les bénéfices qu’ils réalisent dans chacun des États ou territoires où ils exercent des activités**. Les secteurs pétrolier et gazier entrent dans son champ d’application, mais une exclusion est prévue en faveur des activités de transport maritime international de personnes et marchandises. Vingt États membres de l’Union européenne, dont la France, ont mis en place pour ces activités un **régime spécifique de taxation au tonnage** qui prévoit une imposition forfaitaire des activités de transport maritime en fonction du tonnage de la flotte et non de leur bénéfice. L’OCDE a adopté le 14 décembre 2021 des règles types relatives à la mise en place de la règle du pilier 2 : nous serons donc attentifs à la poursuite de ces travaux, qui prennent tout leur sens dans le contexte actuel.

### **III. NOUS AVONS ÉGALEMENT SOUHAITÉ PRENDRE CONNAISSANCE D'EXEMPLES ÉTRANGERS, NOTAMMENT EN INTERROGEANT LES PARLEMENTS DE PLUSIEURS PAYS EUROPÉENS, AFIN DE BÉNÉFICIER D'UNE VARIÉTÉ DE POINTS DE VUE SUR LA DÉTERMINATION DES PROFITS EXCEPTIONNELS ET L'OPPORTUNITÉ DE LEUR TAXATION.**

Des exemples de taxation des profits exceptionnels ont existé en France: on peut notamment citer la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1916 qui avait instauré une contribution extraordinaire sur les bénéfices exceptionnels réalisés pendant la guerre, ou encore, dans un tout autre registre, la contribution demandée aux complémentaires santé pendant la récente crise sanitaire (instaurée par la LFSS pour 2021 et portant sur les deux années 2020 et 2021). Dans le contexte actuel, certains pays européens ont mis en place des dispositifs sectoriels spécifiques et plusieurs organisations internationales se sont prononcés en faveur de tels dispositifs, telles que l'OCDE, le FMI et l'ONU.

**1. L'Italie, qui, comme la France, extrait peu de matières premières de son sol, a opté pour une taxe assise sur les ventes.** Le dispositif italien repose ainsi sur une variation d'assiette nette de TVA d'au moins 10 % et 5 millions d'euros entre deux années, à laquelle un taux de 25 % est appliqué. Cette taxe fait l'objet de recours contentieux, notamment parce que les énergéticiens contestent son assiette qui ne prend pas en compte les couvertures souscrites pour se prémunir des risques de marché. La première tranche de 40 % que les entreprises devaient verser avant le 30 juin n'a rapporté que 1,23 milliard d'euros au lieu des 4 milliards attendus par le Gouvernement. En effet, un certain nombre d'entreprises italiennes ont refusé de payer pour l'instant, malgré le renforcement des pénalités par le Gouvernement (+ 15 % jusqu'au 31 août, puis + 50 %).

**2. Le Gouvernement espagnol prépare un nouvel impôt qui taxerait notamment les bénéfices exceptionnels des entreprises du secteur de l'énergie.** Le projet du Gouvernement établit un prélèvement temporaire de 1,2 % sur le revenu total des entreprises énergétiques, en vigueur pendant les années 2023 et 2024. Cette taxe s'appliquerait aux entreprises d'électricité, de gaz et de pétrole considérées comme des « opérateurs principaux » qui dégagent des revenus supérieurs à un milliard d'euros en 2019. Le rendement estimé de cette taxe serait de 2 milliards d'euros par an en 2022 et 2023.

**3. En Hongrie, plusieurs prélèvements spéciaux ont été introduits dans des contextes de crise depuis 2008.** Ainsi, un impôt supplémentaire de 31 % sur le revenu des fournisseurs d'énergie a été introduit en 2008. Une « taxe de crise » sur le chiffre d'affaires de certaines entreprises, ciblant notamment les activités commerciales des fournisseurs d'énergie, avait été adoptée en 2010. Un décret du 4 juin 2022 cible un grand nombre de secteurs d'activité, dont le secteur de l'énergie : la taxe est basée sur le bénéfice avant impôt du producteur, avec un taux de 31 %. Elle devrait rapporter par an près de 100 milliards de forints, soit environ 240 millions d'euros.

**4. En Allemagne, l'accord de coalition de 2021 ne prévoit pas l'introduction d'un impôt sur les bénéfices excédentaires.** À la suite d'une consultation des

partis de la coalition du 3 septembre 2022 et à l'aune du nouveau contexte de 2022, le Gouvernement fédéral a déclaré « s'engager fermement au sein de l'Union européenne pour que les bénéfices aléatoires [des producteurs d'électricité] ne soient plus réalisés ou puissent être prélevés ».

**5. Le Royaume-Uni a assis sa taxe sur les bénéfices réalisés au Royaume-Uni sur l'extraction de pétrole et de gaz en mer du Nord**, visant donc les activités les plus à même de créer des rentes : il s'agit d'une surtaxe de 25 % sur l'ensemble du bénéfice, combinée à d'importantes déductions en cas d'investissements. Selon l'estimation temporaire de l'*Office for Budget Responsibility* (OBR), son rendement total jusqu'en 2026-27 serait de 13,1 milliards de livres. Une telle taxe serait inefficace en France où les activités d'extraction sont presque inexistantes.

**6. Il nous a également semblé intéressant d'étudier la situation aux Pays-Bas, pays extracteur n'ayant pas opté pour l'option de la taxation des profits exceptionnels au contraire du Royaume-Uni.** Le Gouvernement néerlandais a concentré son action depuis l'automne 2021 sur des mesures visant à atténuer l'impact de la hausse des prix de l'énergie et de l'inflation. Toutefois, il étudie également la possibilité d'imposer les bénéfices et les recettes des sociétés de production de pétrole et de gaz disposant de droits d'exploitation et d'extraction aux Pays-Bas par une augmentation temporaire de la redevance minière en 2023 et 2024. Une contribution volontaire de solidarité des entreprises productrices d'énergie est également envisagée afin de se substituer à ce prélèvement minier supplémentaire.

**7. La proposition de règlement de la Commission européenne présentée le 14 septembre 2022** repose notamment sur une contribution de solidarité des entreprises des secteurs du pétrole, du gaz, du charbon et du raffinage, assise sur la fraction des bénéfices excédant plus de 20 % de la moyenne des bénéfices réalisés au titre des quatre exercices précédents et à un taux minimal de 33 %. Le 30 septembre 2022, les ministres européens de l'énergie réunis à Bruxelles se sont entendus sur ce nouveau règlement.

8. Enfin, depuis la fin des auditions de notre mission flash, **la Belgique** a annoncé, dans la continuité des propositions européennes, la mise en place d'une taxe sur les revenus excédentaires pour les producteurs d'électricité et une contribution de solidarité dans le secteur pétrolier. Cette contribution, selon les premières estimations, pourrait rapporter 1,8 milliard d'euros pour 2022 et 2,9 milliards d'euros en 2023.

**NOUS SOUHAITONS DésORMAIS VOUS EXPOSER NOS PISTES D'ACTIONS RESPECTIVES, DONT CERTAINES POURRONT ÊTRE TRADUITES DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023.**

#### **A. RECOMMANDATIONS DE M. LE RAPPORTEUR DAVID AMIEL.**

**Les profits de certaines entreprises des secteurs visés par la mission « flash » peuvent être qualifiés, en 2021 et au premier semestre 2022, « d'exceptionnels ».** Ces résultats doivent toutefois être appréciés à la lumière de la grande volatilité historique de leurs résultats, de la forte incertitude qui pèse sur l'avenir et de la concurrence internationale. Les secteurs étudiés dans le cadre de cette mission ont en effet en commun de connaître des variations de profitabilité très importantes, à la hausse comme à la baisse, qui amplifient les mouvements que l'on observe dans l'ensemble de l'économie. Par exemple, TotalEnergies perdait environ 7 milliards d'euros en 2020 et CMA CGM était en situation très difficile en 2010. Ils ont également en commun de connaître une forte incertitude sur les prochains mois, que ce soit sur les prix du gaz, du pétrole ou du fret maritime. Soulignons également les actions entreprises par TotalEnergies, CMA CGM et Engie pour le pouvoir d'achat et la sécurisation des approvisionnements.

**Les dispositifs de fiscalité exceptionnelle mis en œuvre en Europe ciblent tous des secteurs spécifiques, et non la totalité de l'économie.** Leurs modalités sont d'ailleurs diverses. Le Royaume-Uni cible les activités extractives, qui sont très faibles en France. L'Italie a mis en œuvre un dispositif complexe, dont l'efficacité économique – les recettes sont quatre fois inférieures à ce qui était annoncé – comme la solidité juridique – les recours se multiplient – peuvent être interrogées.

**S'il est légitime de s'interroger sur la contribution de ces acteurs à la politique de la Nation, dans une période de grandes crises, il est crucial de le faire avec précision.** Il s'agit de savoir quelles réponses on souhaite apporter à quels enjeux. En particulier, nous faisons face aujourd'hui à deux crises, liées mais distinctes : la crise énergétique et la crise écologique.

#### **1. La crise énergétique, conséquente à l'attaque de l'Ukraine par la Russie, appelle des réponses fortes et européennes.**

**Cette crise génère, dans le secteur de l'énergie, des « rentes de pénurie », qui n'ont guère à voir avec le fonctionnement habituel des marchés.** La chute de l'offre disponible en Europe, liée à une demande très peu élastique, génère des hausses de prix spectaculaires, presque entièrement décorrélées des coûts de production, et donc des marges très importantes. Face à cette situation exceptionnelle, la puissance publique a recours à des outils d'exception : plans de sobriété pour réduire la consommation ; intervention publique massive pour protéger au maximum le pouvoir d'achat des ménages et préserver notre tissu économique.

**Mettre à contribution les producteurs d'énergie répond à la fois à la logique économique et à la justice sociale.** Il serait incompréhensible que, dans une période de crise aigüe, seuls quelques acteurs soient exemptés des efforts qui s'imposent à tous – les entreprises consommatrices d'énergie payent des factures plus élevées, les consommateurs font des efforts considérables, l'État et les collectivités locales prennent leur part : il est logique que les producteurs d'énergie prennent la leur. Par ailleurs, à partir du moment où la puissance publique a mis en place des mesures comme le bouclier tarifaire, ou la remise carburant, en amont, il est également naturel qu'elle s'assure en aval que le surplus de profitabilité revienne également dans les caisses publiques. **Les rentes exceptionnelles, réalisées dans cette période de crise dans le secteur de l'énergie en Europe, doivent donc être restituées aux Européens.** La France dispose d'ores et déjà de dispositifs importants permettant la mise à contribution du parc nucléaire ainsi que la restitution de « rentes exceptionnelles », notamment en ce qui concerne les énergies renouvelables, qui devraient alimenter le budget à hauteur d'environ 20 milliards d'euros en 2023 selon les estimations du Gouvernement. A titre d'exemple, interrogé par la mission, Engie a estimé que la redevance hydraulique serait en très forte croissance, de l'ordre d'un milliard d'euros en 2023. Il convient de compléter, de sécuriser dans le temps et d'élargir à l'ensemble du secteur de l'énergie cette approche.

Le principe de territorialité impose que les prélèvements obligatoires sur les bénéficiaires ne concernent que ceux issus des opérations sur notre sol. En ce qui concerne les secteurs étudiés spécifiquement par notre mission, cela implique donc, pour les entreprises des secteurs pétrolier et gazier, de mettre à contribution en France des activités comme le raffinage. **Le choix d'un dispositif européen a donc un double avantage. Il permet d'éviter les effets négatifs sur notre attractivité et notre compétitivité, élément qui a été souligné par de nombreux acteurs interrogés. Il élargit l'assiette, en mettant à contribution les grandes entreprises du secteur pétrolier et gazier sur l'ensemble de leurs activités en Europe.**

**C'est pourquoi je recommande de mettre en œuvre au plus vite l'accord européen du 30 septembre dernier.**

Je souligne également que les efforts de la France pour agir directement sur les prix sont essentiels et que, à terme, l'accélération des investissements dans l'électrification des usages réduira la capacité à dégager des profits exceptionnels dans le secteur des hydrocarbures, comme l'accélération du développement de l'offre d'énergie nucléaire et renouvelable réduira la capacité à en dégager dans le secteur de l'électricité.

## **2. La crise écologique, engendrée par notre dépendance aux énergies fossiles, appelle des réponses fortes en matière d'investissement.**

**Au-delà du cas spécifique de l'énergie évoqué précédemment, la résilience de grandes entreprises françaises, malgré la crise énergétique, est une bonne nouvelle pour la solidité de notre économie.** Elle valide d'ailleurs les choix stratégiques du Gouvernement, notamment en matière de fiscalité, mis en œuvre depuis cinq ans, qui ont permis de développer l'emploi, l'activité, et donc de soutenir également les recettes fiscales. Rien ne justifie, sur le plan économique, d'assimiler toute hausse importante de profits, qui rémunèrent aussi le risque, l'innovation, l'investissement, la stratégie d'une entreprise, à des rentes.

**La bonne question à poser n'est pas tant ici le niveau des profits que l'usage qui en est fait.** L'institut I4CE évalue de 23 à 29 milliards d'euros supplémentaires par an les investissements nécessaires pour le climat pour les années 2023-2028, devant reposer à la fois sur le secteur public et le secteur privé. La priorité pour notre pays n'est donc pas de prélever de « super-impôts », mais de mettre en œuvre de « super-investissements », pour une Nation qui s'est fixée comme objectif d'être la première à sortir des énergies fossiles.

**Dans l'immédiat, les augmentations importantes de profits réalisées, quand il y en a, doivent permettre aux entreprises de partager davantage la valeur avec les salariés ; de récents dispositifs permettent d'ailleurs de le faciliter. Elles doivent aussi permettre d'accélérer les projets en faveur de la transition écologique.** Ils peuvent être internes aux entreprises, mais également externes, fléchés vers des projets innovants, de rénovation d'infrastructures, dont les rendements peuvent être incertains ou longs. À cet égard, l'État peut jouer un rôle de facilitateur si des véhicules spécifiques doivent être créés.

**De manière plus structurelle, nous devons travailler à ce que la planification écologique portée au niveau national soit véritablement déclinée dans les décisions individuelles des grands acteurs économiques du pays.** Nous devrions en particulier faire la transparence, à destination de toutes les parties prenantes (citoyens, investisseurs, actionnaires et naturellement pouvoirs publics), sur les stratégies de décarbonation des plus grandes entreprises, sur leurs articulations avec la stratégie nationale française en la matière et suivre dans le temps le déploiement réel de leurs engagements. Si la mission « flash » n'avait pas vocation à étudier dans le détail ces options, je souligne l'intérêt que pourrait revêtir une politique de « **contrats de planification écologique** » entre l'État et chacune des plus grandes entreprises du pays pour formaliser cette démarche. La poursuite de la mise en œuvre de la taxonomie et le déploiement de la directive européenne CSRD formeront un socle précieux de méthodologies et de documentations, qui pourrait être mobilisé pour construire, au-delà du *reporting*, de véritables instruments de politique publique, avec des incitations puissantes.

Nous avons besoin d'une « **planification partenariale** » qui lierait à l'ambition portée par les pouvoirs publics une plus grande responsabilisation des grands

acteurs économiques de notre pays. Cela appelle naturellement des travaux qui débordent le cadre de cette mission « flash » et qui s'inscriront dans le déploiement durable de la planification écologique.

## **B. RECOMMANDATIONS DE M. LE RAPPORTEUR MANUEL BOMPARD.**

**À l'issue du cycle d'auditions, il apparaît que l'existence de profits exceptionnels est caractérisée pour les secteurs du périmètre de la mission flash.** Dès lors, il s'agit de déterminer si la création d'une taxation de ces superprofits permettrait de contribuer aux objectifs de la politique économique, écologique et sociale de la Nation.

**Comme il a été rappelé au cours des auditions, l'opportunité d'une nouvelle taxe s'apprécie au regard de son efficacité et de sa justice :** l'efficacité sera déterminée par sa capacité à ne pas créer ou à corriger des distorsions sur le marché, et la justice par son caractère proportionné. Le rendement pour les finances publiques, ainsi que l'acceptabilité pour les contribuables, sont également des paramètres à considérer.

**L'efficacité d'une telle taxation sur le fonctionnement du marché est évidente.** Ces profits exceptionnels se font à contre-courant de la situation globale de l'économie qui accuse un net ralentissement au cours de l'année 2022, avec un taux de marge toutes branches confondues inférieur au deuxième trimestre 2022 à sa moyenne sur la période 2010-2019. Les arrêts ou ralentissements annoncés de sites de production du fait du renchérissement des prix de l'énergie traduisent un dysfonctionnement net du marché : certains acteurs économiques sont indûment pénalisés par une situation exceptionnelle qui engendre une rente de situation pour d'autres. **La création d'une taxe sur les superprofits de ces acteurs permettrait le financement de mesures de soutien ponctuel aux ménages et aux acteurs économiques les plus touchés.**

**Cette taxation permettrait également de prévenir de futures distorsions dans le fonctionnement du marché.** La CMA CGM, l'un des acteurs ayant enregistré les résultats les plus exceptionnels depuis 2021, en use pour procéder à une vague d'acquisitions d'entreprises et ainsi constituer une position dominante dans le secteur. Il est à noter que les principales compagnies maritimes sont d'ailleurs sous le coup d'enquêtes pour pratiques anticoncurrentielles de la part des autorités des États-Unis, d'Australie, de Nouvelle-Zélande, du Royaume-Uni et d'Afrique du Sud. Dans le même temps, la Commission européenne a lancé en août 2022 un appel à contributions afin de recueillir des avis sur le cadre juridique de l'Union européenne qui exempte les consortiums de transport maritime de ligne des règles européennes en matière de pratiques anticoncurrentielles. La taxation des superprofits permettrait de dissuader la constitution de positions dominantes ou le recours à des pratiques anticoncurrentielles de la part de ces acteurs.

**L'efficacité de la taxation sur le fonctionnement du marché doit également s'apprécier par rapport à l'option prônée par les grands groupes auditionnés : la contribution volontaire.** À titre d'exemple, les remises mises en œuvre par le groupe TotalÉnergies ont été contestée par d'autres exploitants de stations-



service qui ont dénoncé une concurrence déséquilibrée. Ces remises ont également pu occasionner des ruptures de stock, notamment dans les zones rurales et frontalières. Une taxation des superprofits aurait entraîné des dysfonctionnements moindres sur le marché et aurait permis de financer des mesures d'accompagnement pour les ménages.

**À la question de l'efficacité de la taxation des superprofits doit s'ajouter la question de sa justice.** Pour être juste, la taxation doit être appliquée de manière uniforme aux acteurs économiques de même revenu et peser davantage sur les acteurs aux revenus les plus élevés. La question de la définition de l'assiette de cette taxation est donc essentielle. À ce sujet, la comparaison avec les mesures décidées par nos voisins européens et celles actées par le Conseil de l'Union européenne est riche d'enseignements.

Le 14 septembre 2022, lors de son discours sur l'état de l'Union, **la présidente de la Commission européenne, Mme Ursula von der Leyen, a proposé d'instaurer un plafonnement des revenus des producteurs d'électricité inframarginaux et une contribution de solidarité temporaire obligatoire** ciblant les entreprises actives dans les secteurs du pétrole brut, du gaz fossile, du charbon et du raffinage. Ce paquet de mesure a été approuvé le 30 septembre 2022 par les ministres de l'énergie des États membres qui ont conservé aux États membres la faculté d'adopter des mesures nationales complémentaires à l'instrument européen.

**Par conséquent, il n'existe aucune incompatibilité entre l'instrument européen et une taxe qui serait décidée en France.** La ministre de l'énergie belge vient d'ailleurs d'annoncer la mise en place d'une contribution nationale supplémentaire, dont le montant est évalué selon les premières estimations à près de 5 milliards pour les années 2022 et 2023.

De plus, l'instrument européen ne couvre pas tous les secteurs retenus dans le périmètre de la présente mission flash, le secteur du transport maritime en étant exclu. En outre, comme c'est le cas dans plusieurs États membres de l'Union européenne, une telle contribution pourrait être élargie à des entreprises autres que celles appartenant au champ retenu par la présente mission flash, comme par exemple le secteur bancaire ou le secteur de la grande distribution. Pour cela, **une taxation nationale est indispensable.**

**Plusieurs choix sont possibles pour une telle taxation :**

- 1) Une option nous semble devoir être écartées d'emblée : ainsi, **la taxation mise en œuvre par la Grande-Bretagne est exclue** puisque notre pays ne connaît presque aucune activité extractive d'hydrocarbures.
- 2) **L'assiette de la taxation française des superprofits pourrait être basée sur celle de l'impôt sur les sociétés.** Elle pourrait concerner l'ensemble des en-

treprises dont le chiffre d'affaires excède 750 millions d'euros et qui ont réalisé des bénéfices supérieurs de plus de 25 % à la moyenne des bénéfices réalisés entre 2017 et 2019. L'introduction de plusieurs niveaux de taxation (par exemple 20 % pour la tranche de 25 à 50 %, 25% pour la tranche de 50 à 75 % et 33 % pour la tranche supérieure à 75 %) permettrait une contribution proportionnée à l'ampleur des profits extraordinaires. Sur l'année 2021, un tel dispositif aurait un rendement de 9,2 milliards d'euros si l'on ne retient que les entreprises du CAC40. Il serait supérieur à 10 milliards d'euros s'il était appliqué aux 763 entreprises, tous secteurs confondus, qui ont généré un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros. **Sur l'année 2022, au vu des premiers éléments économiques dont nous disposons, le rendement pourrait atteindre 20 milliards d'euros.**

- 3) Cependant, **un tel dispositif ne permettrait pas de mettre à contribution l'ensemble des entreprises auditionnées au cours de cette mission flash.** Ainsi, les entreprises qui ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés, à l'image de la CMA CGM, ou qui ne paient pas ou peu d'impôt sur les sociétés comme TotalÉnergies, ne seraient pas concernées alors que l'existence de superprofits y est pleinement caractérisée. De manière générale, un consensus au sein de la littérature économique a été rappelé au cours du cycle d'auditions : **les grandes entreprises pratiquent une stratégie de minimisation de leur charge fiscale, tant et si bien que 40 % des bénéfices échappent à l'impôt parce que la localisation des bénéfices diffère de la localisation des ventes.** Les négociations en cours au sein de l'OCDE pour la mise en place d'une taxation minimale des entreprises et d'un impôt unitaire permettraient de contrer cette stratégie. Toutefois, la transposition de cet accord est pour l'heure bloquée au niveau européen. **Dans l'immédiat, une assiette fondée sur les ventes, comme celle retenue en Italie ou mise en place à travers la taxe sur les services numériques (ou « taxe GAFAM ») en France, pourrait contourner cette difficulté.** Elle devrait alors être assortie d'un mécanisme de contrôle des prix visant à garantir que l'impact de la taxation ne soit pas répercuté sur les consommateurs et contenir des dispositifs spécifiques pour ne pas pénaliser certains petits opérateurs des secteurs concernés. **En se fondant sur des travaux d'économistes, Oxfam France estime qu'une taxe reprenant une telle assiette aurait pu rapporter au moins 10 milliards d'euros en début de crise : les dernières publications de profits de grandes entreprises suggèrent que le rendement pourrait désormais être supérieur.**
- 4) Dans une perspective de plus long terme impliquant une révision des conventions fiscales actuelles, **une taxation fondée sur une distribution du bénéfice globale en fonction des ventes nationales nous apparaît une option sérieuse.**

Une telle taxation devrait être assortie de plusieurs conditions afin d'assurer son acceptabilité pour les contribuables. Premièrement, les recettes dégagées devraient prioritairement être orientées vers des mesures de soutien aux ménages et aux acteurs économiques les plus touchés, ainsi que vers des investissements écologiques, comme recommandé par la Commission européenne. Deuxièmement, afin de satisfaire au besoin de prévisibilité des investisseurs et des entreprises, cette taxation devrait être inscrite dans la durée et être activable dès lors que sont enregistrés des bénéfices dépassant un seuil de croissance potentielle légitime par rapport à une période de référence.

**Il n'y a donc aucune objection sérieuse à la mise en place d'une taxe sur les profits exceptionnels en France :**

- Elle apparaît comme **une mesure efficace pouvant être mise en place immédiatement.**
- Elle est **une mesure de justice élémentaire** : au moment où les Français sont durement impactés par l'inflation, **la France a atteint au second trimestre un record historique de dividendes de plus de 44 milliards d'euros, en progression de 34 %.** Il est donc normal que les entreprises concernées participent à l'effort collectif.
- Elle pourrait rapporter **une recette importante.** En fonction du dispositif retenu, elle pourrait atteindre 20 milliards d'euros : c'est presque un tiers du budget de l'éducation nationale et trois fois le montant nécessaire pour assurer la gratuité de l'éducation publique et du matériel scolaire. **C'est une recette dont l'État aurait tort de se priver.**

Pour mettre en place une telle taxe, trois options ont été présentées dans ces préconisations. **Il appartiendra désormais au législateur de trancher entre ces différentes options et de déterminer leurs modalités d'applications, les secteurs concernés et l'affectation des recettes ainsi générées.**