

# Efficacité et effets distributifs des impôts sur les bénéfices excédentaires ou exceptionnels au regard de la recommandation de la Commission aux États membres

## Contexte



La crise énergétique actuelle constitue essentiellement un choc des prix du gaz naturel, qui touche également les prix de l'électricité. En février 2022, au moment de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, cela faisait déjà plus d'un an que les prix de l'énergie augmentaient en Europe. En 2021, avec la reprise économique, la demande mondiale de gaz naturel a rebondi pour revenir aux niveaux d'avant la pandémie et a dépassé l'offre. Les prix du gaz naturel ont encore augmenté à la suite de l'invasion de l'Ukraine et ont bondi après que la Russie a commencé à restreindre ses exportations vers l'Union en juin 2022. De nombreuses centrales électriques étant alimentées au gaz, la baisse de l'approvisionnement en gaz naturel a entraîné une

hausse des prix de l'électricité. Les prix de gros de l'électricité varient d'un État membre à l'autre et sont le reflet des différents niveaux de dépendance à l'égard des importations de gaz naturel et d'interconnexion électrique avec les pays voisins. Cette hausse des prix de l'énergie s'est traduite par un renchérissement considérable des coûts des intrants des entreprises et des dépenses énergétiques des ménages.

Pour certaines entreprises, cette flambée des prix de l'énergie s'est révélée être une chance. De nombreuses entreprises du secteur de l'énergie ont vu augmenter leurs bénéfices et le cours de leurs actions, et tirent de la hausse des prix du charbon, du pétrole et du gaz naturel une véritable rente. Cette flambée des prix entraîne d'importants bénéfices exceptionnels dans le secteur de l'énergie. Il s'agit de bénéfices qui ne résultent pas d'actions directes et planifiées d'une entreprise, mais de changements externes imprévus dans les conditions du marché, changements qui n'auraient pas pu être prévus au moment où la décision d'investissement initiale a été prise. Si ces bénéfices ont principalement enrichi les entreprises extractrices de combustibles fossiles, ceux des raffineries de pétrole et des producteurs d'électricité non alimentés au gaz ou au pétrole ont également progressé.

Le présent document est une synthèse de l'étude intitulée «Efficacité et effets distributifs des impôts sur les bénéfices excédentaires ou exceptionnels au regard de la recommandation de la Commission aux États membres». L'intégralité de l'étude, disponible en anglais, peut être téléchargée à l'adresse suivante: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740076/IPOL\\_STU\(2023\)740076\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740076/IPOL_STU(2023)740076_EN.pdf)



Dans le même temps, les pays subissent des pressions budgétaires pour soutenir la reprise économique après la COVID-19 et alléger la charge qui pèse sur les ménages et les entreprises vulnérables en raison des prix élevés de l'énergie. Il est également nécessaire de contenir l'inflation, de maintenir la sécurité énergétique et de réaliser la transition vers les énergies renouvelables.

Dans ce contexte, le «règlement du Conseil relatif à une intervention d'urgence concernant les prix élevés de l'énergie» prévoit l'introduction d'impôts sur les bénéfices exceptionnels, sous la forme d'un plafonnement des recettes liées aux technologies inframarginales et d'une contribution de solidarité à la charge du secteur des combustibles fossiles, et ce dans un cadre unifié, l'objectif étant de prévenir les retombées négatives sur le marché européen de l'énergie causées par des mesures nationales non coordonnées.

Le plafonnement des recettes liées aux technologies inframarginales limite les recettes issues du marché à 180 EUR par MWh pour certains producteurs d'électricité. Les recettes dépassant le plafond prédéfini sont considérées comme des bénéfices exceptionnels et collectées à hauteur de 90 % au maximum dans la majorité des États membres.

Le prélèvement de solidarité applicable au secteur des combustibles fossiles repose sur une définition des bénéfices exceptionnels fondée sur la méthode des revenus moyens. Ainsi, les bénéfices exceptionnels représentent plus de 120 % des bénéfices moyens de la période de référence allant de 2018 à 2021, et sont soumis à un taux d'imposition d'au moins 33 %.

## Objet

L'objectif de cette étude est d'analyser l'efficacité des impôts sur les bénéfices exceptionnels, notamment au regard de la recommandation de la Commission aux États membres, et de quantifier les recettes fiscales potentielles. En outre, l'étude synthétise la réflexion menée sur la répartition des recettes collectées.

À cette fin, elle analyse les caractéristiques des impôts sur les bénéfices exceptionnels et présente une synthèse des expériences passées. Sur cette base, l'étude présente brièvement le contenu du règlement du Conseil et passe en revue les impôts sur les bénéfices exceptionnels déjà appliqués dans l'Union. Pour faciliter la compréhension du lecteur, elle décrit le fonctionnement de base des marchés de l'électricité de l'Union et examine le rôle stratégique de la coordination en matière d'imposition des bénéfices exceptionnels. En outre, l'un des objectifs de l'étude est de quantifier le niveau des recettes fiscales attendues. La quantification de la contribution de solidarité s'effectue sur la base des bénéfices réalisés au niveau de l'entreprise et des bénéfices de référence recensés par la base de données ORBIS. Le plafond de recettes est déterminé au regard des données sur les prix journaliers et les volumes de production réels par type de production provenant de la plateforme pour la transparence du REGRT-E. Enfin, l'étude comprend une analyse critique des mesures prévues, qui porte sur l'efficacité de la collecte des recettes, et évalue leur efficacité et leur potentiel de redistribution.

## Principales conclusions

Les bénéfices des entreprises du secteur pétrolier et gazier ont fortement augmenté en 2022. Ce constat rejoint celui du Conseil de l'Union qui relève que celles-ci ont réalisé des bénéfices excédentaires qui ne correspondent à aucun bénéfice régulier qu'elles auraient pu escompter dans des conditions normales.

Dans le cadre du règlement, les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre pour mettre en œuvre le plafonnement des recettes et la contribution de solidarité. La comparaison des mises en œuvre au niveau national montre que les États membres exploitent effectivement la marge d'appréciation qui leur est reconnue. Nous observons que les États membres font souvent usage de la faculté qui leur est offerte

d'appliquer un **plafond** plus strict aux **recettes qu'ils tirent du marché** des inframarginaux. En outre, plusieurs pays prévoient différents plafonds, qu'ils appliquent en fonction de la technologie sous-jacente utilisée pour produire de l'électricité. La mise en œuvre a généralement débuté le 1er décembre 2022. La phase d'application s'étend, dans la plupart des pays, jusqu'à la fin de 2023. Pour définir la base d'imposition de la **contribution de solidarité** applicable au secteur des combustibles fossiles, la plupart des États membres de l'Union suivent la méthode des revenus moyens proposée. Néanmoins, nous constatons des variations pour ce qui est l'assiette fiscale retenue. Le taux d'imposition applicable va du taux minimal de 33 % à 75 %, taux appliqué en Irlande. C'est en ce qui concerne la période d'application de la contribution de solidarité que les disparités sont les plus importantes.

Pour notre échantillon de données, nous constatons que la contribution de solidarité et le plafond des recettes remplissent l'objectif consistant à percevoir des recettes fiscales. Ces recettes pourraient, dans un deuxième temps, être redistribuées en fonction des priorités des États membres, et ainsi leur permettre de faire face aux difficultés liées à la crise énergétique. L'application des critères de sélection pour l'assujettissement à la contribution de solidarité à la base de données Orbis permet d'aboutir à un échantillon de 293 entreprises. Compte tenu des bénéfices réalisés par ces entreprises en 2021 et des bénéfices de référence enregistrés pour la période allant de 2017 à 2020, nous déterminons une recette fiscale agrégée pour la surtaxe de solidarité. Cette quantification montre que, si l'on tient compte du processus de sélection des données et des hypothèses de calcul décrits, les recettes fiscales liées à la contribution de solidarité s'élèvent à 4,4 milliards d'euros. Pour le calcul des recettes fiscales provenant du plafonnement des recettes, nous utilisons les prix (horaires) journaliers par zone de dépôt des offres de la période du 1er janvier 2022 au 31 décembre 2022. L'analyse descriptive montre qu'en 2022, le nombre de jours où le prix moyen journalier a dépassé le plafond de 180 EUR était supérieur à 200. Au total, d'après nos calculs et eu égard aux hypothèses décrites, les recettes fiscales résultant du plafonnement des recettes s'élèvent à 106 milliards d'euros. Près de la moitié des recettes fiscales liées au plafonnement des recettes provient de l'imposition des recettes exceptionnelles du lignite (50,5 milliards d'euros); viennent ensuite l'éolien terrestre (30,9 milliards d'euros), la biomasse (16,7 milliards d'euros) et l'éolien en mer (7,9 milliards d'euros). Il est à noter que ces estimations doivent être replacées dans le contexte de la période d'échantillonnage disponible pour cette étude. Les recettes fiscales réelles peuvent varier considérablement en fonction de l'évolution des conditions du marché (voir la baisse des prix de l'électricité au début de l'année 2023).

L'instauration de la contribution de solidarité et du plafonnement des recettes suppose une double imposition, puisque l'assiette fiscale de l'impôt sur les sociétés englobe l'assiette fiscale respective de ces deux impôts exceptionnels. Par conséquent, en l'absence de taxes sur les bénéfices exceptionnels, les États membres collectent les impôts sur ces bénéfices excédentaires par le biais de l'impôt sur les sociétés. La double imposition pose problème, car elle amplifie l'imposition asymétrique des bénéfices et des pertes et réduit ainsi les incitations à l'investissement et à l'innovation (risquée).

En théorie, les impôts sur les rentes économiques sont efficaces puisqu'ils ne réduisent pas les investissements. La taxe ne s'applique qu'aux bénéfices qui excèdent ce qui est nécessaire à l'investissement. Cependant, des données empiriques montrent que des taxes exceptionnelles appliquées par le passé ont eu une incidence sur l'investissement. L'impôt américain sur les bénéfices excédentaires liés à la production nationale de pétrole dans les années 1980 a considérablement réduit la production des puits pétroliers concernés.

L'un des aspects les plus problématiques des taxes (temporaires) sur les bénéfices exceptionnels est que les entreprises pourraient anticiper la mise en place de tels impôts dans d'autres secteurs. La perte de confiance dans le système fiscal accroît l'incertitude et affecte les investissements futurs.

En outre, les bénéfices excédentaires peuvent avoir une fonction de signalisation importante. Ils mettent en évidence la rareté et constituent une incitation à entrer sur le marché ou à augmenter les capacités de production. L'imposition des bénéfices excédentaires affaiblit ces incitations, ce qui pourrait nuire à

l'économie. Dans cet esprit, la perception de taxes sur les bénéfices exceptionnels liés aux énergies renouvelables est délicate, compte tenu de l'importance que revêtent ces sources d'énergie dans une perspective d'atténuation de la crise de l'approvisionnement énergétique et de décarbonation.

La capacité des impôts sur les bénéfices exceptionnels actuellement proposés à modifier les comportements détermine à la fois les gains liés à ces taxes et l'efficacité de la collecte fiscale. Outre l'investissement, les réactions comportementales pourraient prendre la forme d'une stratégie d'évitement fiscal (par exemple par la scission des activités ou la réaffectation des bénéfices). Cela n'est toutefois pas possible en cas de rétroactivité de l'imposition des bénéfices exceptionnels.

Le plafonnement des recettes excédentaires liées aux technologies inframarginales pourrait constituer une mesure plus précise qu'un impôt général sur les bénéfices, puisqu'il peut cibler les recettes supplémentaires considérées comme génératrices de bénéfices excédentaires. Au contraire, étant donné qu'ils sont fondés sur la quantité, ces prélèvements risquent de fausser les décisions de production, et ainsi d'entraîner une allocation inefficace des ressources. Le risque est limité par la restriction concernant les capacités inframarginales liées à des investissements irrécupérables et par les bénéfices importants qu'il est encore possible de réaliser en deçà du plafond de 180 EUR par MWh. Sur des marchés caractérisés par la présence de grands producteurs disposant d'un portefeuille de production diversifié, le plafond pourrait réduire le coût de la rétention des capacités inframarginales pour augmenter les prix globaux et permettre la réalisation de bénéfices plus importants sur les installations non plafonnées. Les contre-mesures possibles sont i) un examen attentif par les autorités de la concurrence et ii) le prélèvement de moins de 100 % des recettes excédentaires. Du point de vue de l'efficacité de la répartition, le plafond prévu dans le règlement n'est pas neutre sur le plan stratégique pour les acteurs du marché, mais il est nettement supérieur à d'autres mesures qui affectent globalement la formation des prix, telles que les subventions aux technologies marginales ou la dérogation à une tarification uniforme.

Étant donné que le règlement du Conseil ne prévoit rien à propos de la mesure visant à distribuer les recettes perçues aux ménages vulnérables ou aux entreprises durement touchées, les États membres pourront adapter les mesures en fonction de leurs besoins spécifiques. Selon des recherches antérieures, les mesures non ciblées constituent un moyen plutôt coûteux d'aider les ménages pauvres. En outre, les incitations à réduire la consommation d'énergie devraient être rétablies dès que possible.

Compte tenu de la mobilité mondiale des capitaux, il est préférable d'introduire des impôts sur les bénéfices excédentaires de manière coordonnée afin de limiter les possibilités d'arbitrage fiscal. En outre, des mesures non coordonnées des États membres de l'Union risquent d'aboutir à des résultats divergents sur les marchés voisins dont les conditions économiques ne présentent pas de différences fondamentales. Le mécanisme de couplage des marchés (qui, en principe, maximise l'efficacité globale de la répartition) entraînerait alors des flux commerciaux, des coûts supplémentaires et des bénéfices exceptionnels induits par la divergence des cadres réglementaires.

**Clause de non-responsabilité et droits d'auteur.** Les opinions exprimées dans le présent document sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen. © Union européenne, 2023.

© L'image figurant à la page 1 est utilisée sous licence d'Adobe Stock.

Administrateur responsable: Jost ANGERER

Assistance éditoriale: Roberto BIANCHINI

Contact: [Poldep-Economy-Science@ep.europa.eu](mailto:Poldep-Economy-Science@ep.europa.eu)

Le présent document est disponible en ligne à l'adresse suivante: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)

IP/A/FISC/2022-05

Impression ISBN 978-92-848-0427-6 | doi:10.2861/218981 | QA-09-23-152-FR-C

PDF ISBN 978-92-848-0429-0 | doi:10.2861/17511 | QA-09-23-152-FR-N