

SYNTHÈSES DES TRAVAUX

1^{RES}
RENCONTRES
PARLEMENTAIRES
SUR **la Fiscalité
comportementale**

Les taxes comportementales : une révolution fiscale ?

› MARDI 25 JUIN 2013

› MAISON DE LA CHIMIE

*Présidées par
François Marc
Sénateur du Finistère
Rapporteur général
de la commission
des Finances*

***Charles de Courson**
Député de la Marne*

*En présence de
Bernard Cazeneuve
Ministre délégué
chargé du Budget*



Remerciements

François Marc et **Charles de Courson**, remercient **Bernard Cazeneuve**, ministre délégué chargé du Budget, pour avoir honoré ces Rencontres de sa présence, **Fabrice d'Almeida**, professeur d'histoire à l'Université Paris II – Panthéon Assas pour son allocution lors du déjeuner, **Philippe Lefebvre**, journaliste sur France Inter pour l'animation des débats, **Christian de Perthuis**, président du comité pour la fiscalité écologique pour son introduction, **Yves Daudigny**, sénateur de l'Aisne, **Éric Alauzet**, député du Doubs, et **Renée Nicoux**, sénateur de la Creuse, ainsi que l'ensemble des intervenants qui par leur expertise et leur contribution aux débats ont concouru au succès de cette manifestation.

Ces Rencontres ont également été rendues possibles grâce au soutien et à l'implication de ses partenaires :

GDF SUEZ

TOTAL

Débats animés par **Philippe Lefebvre**, journaliste sur France Inter

OUVERTURE DES RENCONTRES	
François Marc Sénateur du Finistère, rapporteur général de la commission des Finances	1
Charles de Courson Député de la Marne	2
SESSION I	3
LA FISCALITÉ COMPORTEMENTALE : L'AVÈNEMENT DE L'IMPÔT PUNITION ?	
<i>Les conditions d'efficacité de la fiscalité comportementale</i>	4
Michel Didier Président de Coe-Rexecode	
<i>Les défis de la fiscalité comportementale</i>	6
Vincent Drezet* Secrétaire général de Solidaires Finances Publiques	
<i>La défense du consommateur face à la fiscalité comportementale</i>	8
Jean-Yves Hervez Administrateur national de l'UFC-Que Choisir	
<i>Les politiques comportementales et leur efficacité</i>	10
Thierry Lambert Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III	
<i>Que pensent les Français de la fiscalité comportementale ?</i>	11
Jean-Daniel Lévy Directeur du département Politique et Opinion d'Harris Interactive	
<i>Les travaux de la MECSS</i>	13
Yves Daudigny Sénateur de l'Aisne, rapporteur général de la commission des Affaires sociales, président de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale, rapporteur sur la fiscalité comportementale	
DÉBATS	15
FOCUS	
<i>Benchmark des fiscalités comportementales déjà existantes à l'étranger</i>	
Éric Alauzet Député du Doubs	17
Nicolas Bouzou Économiste, directeur et fondateur d'Asterès	18
DÉBATS	20

SESSION II	21
QUELLE FISCALITÉ POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ?	
<i>Introduction</i>	<i>22</i>
François Marc Sénateur du Finistère, rapporteur général de la commission des Finances	
<i>Introduction</i>	<i>23</i>
Christian de Perthuis Président du Comité pour la fiscalité écologique, titulaire de la Chaire économie du climat	
<i>Pourquoi est-il aujourd'hui, même en temps de crise, si nécessaire de mettre en œuvre la fiscalité ? Comment y arriver ?</i>	<i>25</i>
Matthieu Orphelin Porte-parole de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH) sur l'énergie	
<i>Les critères d'acceptabilité par l'opinion publique d'une réforme fiscale à visée environnementale</i>	<i>26</i>
Mireille Chiroleu-Assouline Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne	
<i>Oui à la fiscalité écologique, mais à condition de simplifier le millefeuille fiscal</i>	<i>27</i>
Bernard Monassier Vice-président du Cercle des fiscalistes	
<i>Le meilleur financement de la transition énergétique : des prix reflétant le vrai coût de chaque énergie</i>	<i>28</i>
Thierry Kalfon Directeur de la stratégie de GDF SUEZ Énergie France	
<i>La transition énergétique traduite en fiscalité. Éviter la double peine entre les systèmes national et européen</i>	<i>31</i>
Jean-Paul Cazalets Délégué environnement à la direction développement durable et environnement de Total	
<i>La fiscalité de la gestion des déchets</i>	<i>32</i>
Matthieu Glachant Directeur du Cerna, professeur à Mines ParisTech	
<i>La fiscalité française actuelle n'incite pas à la transition écologique</i>	<i>33</i>
Guillaume Sainteny Maître de conférences à l'École Polytechnique	
<i>Pour une fiscalité plus lisible au bénéfice de l'industrie et des territoires</i>	<i>35</i>
Renée Nicoux Sénateur de la Creuse	
CLÔTURE DES RENCONTRES	36
Bernard Cazeneuve* Ministre délégué chargé du Budget	
DÉJEUNER-DÉBAT	39
<i>Du refus de l'impôt pillage à la revendication de l'impôt partage : petite histoire de la fiscalité</i>	
Fabrice d'Almeida Professeur d'histoire à l'Université Paris II – Panthéon Assas	

Philippe Lefebvre

Journaliste, France Inter



Journaliste spécialiste des questions de tourisme et de consommation sur France Inter, Philippe Lefebvre a également produit et réalisé de nombreux documentaires et émissions consacrés à l'agriculture pour le compte de différentes chaînes de télévision : France 2, France 3, RTSI télévision suisse italienne, LCP-Assemblée nationale et Cuisine TV.

Bienvenue à ces premières Rencontres sur la fiscalité comportementale. Face à l'état des finances publiques, il faut envisager de nouvelles pistes qui pourraient passer par des impôts comportementaux. N'y a-t-il pas un risque de voir ce type de fiscalité devenir un impôt punition ? Existe-t-il des exemples, notamment en matière écologique ? C'est le sujet que nous aborderons aujourd'hui. Je laisse la parole à François Marc, sénateur du Finistère, et à Charles de Courson, député de la Marne, pour ouvrir cette matinée.

François Marc

Sénateur du Finistère

Rapporteur général de la commission des Finances



Sénateur du Finistère, François Marc est rapporteur général de la commission des Finances depuis le 20 juin 2012. Vice-président de la commission des Finances depuis 2008, il a présidé la commission spéciale chargée du Contrôle des comptes et de l'Évaluation interne du Sénat (2011-2012). Il fit partie en outre du pôle thématique « Budget, Finances, Fiscalité » dans l'équipe de campagne de François Hollande pour l'élection présidentielle 2012. Titulaire d'un doctorat en Économie et Administration et d'un doctorat d'État en Sciences de gestion, il débute sa carrière comme professeur en Sciences de gestion à l'Université de Bretagne Occidentale. Parallèlement à l'enseignement, François Marc s'investit en politique. Il est maire de La Roche-Maurice de 1983 à 2001. En 1988, il devient conseiller général du Finistère puis vice-président du conseil général en 1998, d'abord en tant que président de la commission du Développement économique, puis président de la commission des Finances en 2001.

En tant que sénateur et rapporteur général de la commission des Finances du Sénat, j'ai le plaisir d'ouvrir ces premières Rencontres. J'ai reçu un message ce matin d'une personne invitée à ces Rencontres qui me demandait si tout le monde devait venir en col Mao ! Le terme de fiscalité comportementale suggère un alignement de tous les Français sur un comportement standard. Mais il s'agit bien sûr ici de tout autre chose. Ce thème fera l'objet de riches discussions à l'automne lors de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale. Avec les droits d'accise sur le tabac, la taxe sur les sodas ou le rééquilibrage de la fiscalité sur les carburants, nous voyons que la fiscalité se voit assigner la fonction de modifier le comportement des agents économiques. Cette finalité est-elle compatible avec les finalités de rendement et de redistribution de la politique fiscale ? Est-elle le bon outil pour modifier ces comportements ? Ces interrogations ne constituent qu'une partie des questions pratiques et philosophiques dont nous débattons ce matin. Ses domaines d'application sont variés : économie, santé et environnement. Dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale du Sénat, mes collègues Yves Daudigny et Catherine Deroche ont entamé des travaux sur le recours à la fiscalité en matière de santé publique. À la commission des Finances du Sénat, je me suis intéressé à la fiscalité écologique, que le Gouvernement s'est engagé à développer ces prochaines années. J'aurai l'occasion d'y revenir lors de la seconde session de ces Rencontres. Sans plus attendre, je laisse la parole à Charles de Courson, qui préside la première table ronde dont le thème est : « La fiscalité comportementale : avènement de l'impôt punitif ? ».

Charles de Courson

Député de la Marne



Député de la Marne depuis 1993, Charles de Courson est secrétaire de la commission des Finances. Maire de Vanault-les-Dames depuis 1986, il est par ailleurs vice-président du conseil général de la Marne depuis 1988 et président de la Communauté de communes des Côtes-de-Champagne. Conseiller référendaire à la Cour des comptes, Charles de Courson est également président de la Caisse mutuelle marnaise d'assurance et président du SDIS de la Marne. Il a été haut fonctionnaire au sein de la Direction du budget, juge suppléant de la Cour de justice de la République de 1997 à 2002 ainsi que président de la Société marnaise du crédit immobilier.

À mon tour je vous souhaite la bienvenue à ces premières Rencontres sur la fiscalité comportementale. Ce sujet me tient particulièrement à cœur. Lorsque j'étais un jeune étudiant, Pierre Lalumière, mon défunt professeur de finances publiques, m'a enseigné que l'impôt est un prélèvement effectué par voie d'autorité sans contrepartie en vue de couvrir l'ensemble des charges publiques. Quelques années plus tard, j'ai été chargé de remettre un rapport au Conseil des impôts sur le concept de prélèvement obligatoire. J'ai découvert qu'il n'existait pas deux catégories : les prix et les impôts mais un continuum qui va du prix à l'impôt en passant par les cotisations sociales, la CSG, le prix administré, le prix de monopole jusqu'au prix de marché. Au passage, la CSG est un impôt formidable que l'on appelle cotisation sociale alors qu'il s'agit d'un impôt.

Aujourd'hui, une partie de la fiscalité n'a pas pour objet de dégager des recettes en vue de couvrir l'ensemble des charges publiques. S'est développée l'idée que la fiscalité serait un outil plus efficace que la dépense publique pour modifier les comportements. Prenons l'exemple des sacs en plastique, qui sont une catastrophe écologique. Nous voyons les conséquences sur les réseaux d'eaux pluviales et nos rivières. Une taxe sous forme de TGAP (taxe générale sur les activités polluantes) a été instaurée dont le niveau est égal à l'écart de prix entre un sac bio et un sac traditionnel. Nous avons assez bien réussi, puisque nous sommes passés de neuf ou dix milliards à un milliard de sacs en plastique en France. Son produit fiscal est nul, car le but consiste à modifier les comportements. En matière de politique énergétique, une TGAP a été instituée sur les biocarburants. Si les opérateurs n'atteignent pas l'objectif d'incorporation de biocarburants dans l'essence, ils paient le différentiel entre le prix de revient du carburant et celui du produit de substitution pétrolier. Comme les distributeurs n'ont pas atteint l'objectif, ils paient plus de 100 millions d'euros. En matière de santé, une bonne partie de la politique de lutte contre le tabagisme est assise sur une fiscalité comportementale, à travers l'augmentation constante des prix des cigarettes. Cette politique franco-française a des limites, car les prix se sont tellement écartés de ceux pratiqués par nos voisins européens, que se développe l'importation. Environ 20 % du marché sont clandestins et font perdre environ un milliard de recettes fiscales à l'État. Citons aussi la taxe sur les produits sucrés créée il y a deux ans.

L'essor de ces taxes est lié à l'acceptabilité de l'impôt. La France détenant la médaille d'or de la pression fiscale, nous avons dépassé le seuil d'acceptabilité de l'impôt. Cette fiscalité comportementale est mieux supportée puisqu'elle n'a pas pour objet de créer des recettes supplémentaires, mais de modifier les comportements. Ce principe a été adopté avec la taxe sur les alcools forts, qui permet de protéger les vins français, puisque beaucoup d'alcools forts sont importés, comme le whisky. La formation professionnelle est aussi concernée, puisque les entreprises sont taxées si elles n'atteignent pas l'objectif d'un montant minimal de dépenses de formation calculé en fonction de la masse salariale. Les formes et l'inventivité fiscales françaises sont extraordinaires. Nous sommes le peuple le plus inventif en matière fiscale. Il est temps de laisser la parole à Philippe Lefebvre qui va animer notre première table ronde afin de répondre à la question : « La fiscalité comportementale signe-t-elle l'avènement de l'impôt punitif ? ». Les questions de fiscalité environnementale seront traitées dans un second temps.

La fiscalité comportementale : l'avènement de l'impôt punition ?

Débats animés par

Philippe Lefebvre
Journaliste, France Inter

Président

Charles de Courson
Député de la Marne

Intervenants

Yves Daudigny
Sénateur de l'Aisne, rapporteur général de la commission des Affaires sociales,
président de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale,
rapporteur sur la fiscalité comportementale

Michel Didier
Président de Coe-Rexecode

Vincent Drezet
Secrétaire général de Solidaires Finances Publiques

Jean-Yves Hervez
Administrateur national de l'UFC-Que Choisir

Thierry Lambert
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III

Jean-Daniel Lévy
Directeur du département Politique et Opinion d'Harris Interactive

Les conditions d'efficacité de la fiscalité comportementale

Michel Didier

Président de Coe-Rexecode



Président de l'institut de conjoncture Coe-Rexecode et professeur honoraire du Conservatoire national des arts et métiers, Michel Didier est ancien élève de l'École polytechnique et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique. Il a passé une large partie de sa carrière au ministère de l'Économie et des Finances (administrateur de l'Insee puis sous-directeur) avant d'être nommé titulaire de la chaire d'économie du Conservatoire national des arts et métiers (dans laquelle il a succédé à Jean Fourastié), puis président de Coe-Rexecode. Il est auteur ou coauteur de plusieurs ouvrages économiques et de rapports du Conseil d'analyse économique sur la croissance, l'emploi, l'innovation, les télécommunications, les infrastructures de transport, l'euro, la compétitivité, etc. Il est aussi membre de la Commission économique de la nation, de la Commission nationale de l'industrie, entre autres. Il a été membre du Conseil économique social et environnemental lors de la dernière mandature.

Philippe Lefebvre

Taxer notre comportement, par exemple alimentaire, n'est-ce pas restreindre nos libertés et poser des problèmes d'égalité face à l'impôt ? Nous verrons comment créer une fiscalité incitative sans qu'elle ne se substitue aux politiques publiques. Pour ce colloque, j'invite les intervenants à me rejoindre. Michel Didier, la fiscalité comportementale répond-elle à une rationalité économique ? N'est-ce pas un millefeuille contre-productif ?

Michel Didier

Je félicite les initiateurs de ces Rencontres. L'impôt est pénible, mais il l'est d'autant plus que sa logique est difficile à comprendre. La fiscalité comportementale désigne, dans la littérature économique, un ensemble de taxes dont la finalité est d'influencer les comportements des consommateurs et éventuellement des producteurs. Cette définition est un abus de langage, car en réalité une taxe n'influence pas les comportements. Le comportement du consommateur est caractérisé, d'après les économistes, par sa courbe de demande. Selon le prix, le consommateur va en acheter plus ou moins. La taxe ne modifie pas la demande, mais la consommation finale. Dans le cas d'un producteur, ce n'est pas la courbe de demande qui exprime le comportement, mais la courbe de coût. Retenons simplement qu'une taxe ne change pas le comportement. Elle modifie le prix autoritairement, ce qui aura bien un effet sur le niveau de production ou de consommation.

À travers cette observation, nous voyons apparaître une condition d'efficacité de la taxe. Elle dépend de la forme de la courbe de demande, que les économistes appellent l'élasticité de la demande au prix. Si la demande est peu élastique au prix, une taxe comportementale sera inefficace et inutile, puisqu'il n'y aura pas de réaction à cette intervention publique sur le prix. Si, en revanche, la courbe de demande est élastique, la taxe sera efficace.

Mais, pour juger de l'utilité d'une taxe, il faut aller nettement plus loin. Toute mesure fiscale comporte plusieurs effets simultanés et inséparables. Elle a un effet de rendement quand elle remplit les caisses de l'État. Elle a un effet de distorsion puisqu'elle modifie l'équilibre des prix. Elle a aussi un effet de redistribution sur la hiérarchie des niveaux de revenus et de patrimoine. Toute mesure fiscale entraîne l'ensemble de ces effets simultanément. Le législateur doit en tenir compte et mettre ces effets en balance. Au cours des débats sur ces taxes, les arguments portent tour à tour sur l'un ou l'autre de ces effets et le débat est en définitive assez confus.

La fiscalité comportementale proprement dite est apparue, historiquement, d'abord sur la production. Elle date de plus d'un siècle, avec l'instauration d'une taxe sur les émissions de cheminées à Londres pour inciter les producteurs à réduire les biens provoquant des émissions ou à modifier leur technologie de production. La taxe se trouvait bien dans son domaine puisqu'elle avait peu d'effets de rendement ou distributifs, mais avait pour objectif de créer de forts effets de distorsion sur la production.

Une étude récente du Commissariat général à la stratégie et de la prospective porte justement sur la fiscalité comportementale et en donne une définition plus restrictive. La finalité reste bien d'influencer les comportements des consommateurs, mais « *en les détournant de pratiques jugées nocives au bien-être* ». Cette définition limite donc son objectif aux consommations nocives. La légitimité d'une telle taxe exige que la nocivité soit réellement établie. Elle peut s'appuyer sur la nocivité vis-à-vis d'autrui, ce qui relève notamment du champ environnemental avec les effets dits « externes ». La fiscalité s'inscrit alors dans le principe pollueur-payeur. Mais elle englobe aussi la nocivité pour soi, ce qui est plus discutable, tant en matière de santé, de jeux ou, pourquoi pas, de la pratique de sports dangereux.

À partir d'un concept correct, je crains que l'intention d'agir sur les comportements n'ait envahi tout le champ de la fiscalité et que la rationalité sous-jacente soit de plus en plus perdue de vue. En fait, nous faisons de la fiscalité comportementale comme monsieur Jourdain, sans le savoir. De nombreuses mesures fiscales prises dans tous les domaines sont modifiées, annulées et rétablies, toujours en vue d'influencer les comportements, notamment en ce qui concerne la fiscalité de l'épargne. L'Observatoire de l'épargne européenne (OEE) a écrit dans une note récente que la fiscalité du patrimoine se caractérise par la sédimentation historique de régimes dérogatoires multiples qui reflètent les volontés politiques dominantes lorsqu'elles sont décidées, mais qui ne sont pas supprimés quand les priorités changent. Une dérogation est une forme d'incitation qui relève de la fiscalité comportementale. D'après l'OEE, la moitié des taxes, voire plus, sur les actifs financiers font l'objet d'une fiscalité dérogatoire, sans que l'on sache bien où se trouve la règle ou la dérogation. Cela pose trois problèmes. Tout d'abord l'efficacité fiscale n'est jamais vraiment mesurée. Ensuite, chaque nouvelle incitation vient diminuer l'efficacité des incitations précédentes. Enfin, la composition du patrimoine n'est pas optimale, car ces interventions sont largement contradictoires.

C'est au nom d'une fiscalité comportementale rampante que notre système fiscal est devenu de plus en plus complexe et probablement peu efficace par rapport aux objectifs initiaux. Pour conclure, il existe bien un champ pour la fiscalité comportementale, mais ce champ doit être bien délimité. Il faut toujours s'efforcer de documenter et de prouver les impacts attendus de tout nouveau projet de taxe.

Philippe Lefebvre

Vincent Drezet, vous êtes secrétaire général de Solidaires Finances Publiques. Pouvez-vous nous dresser un bilan de la fiscalité actuelle et de l'impact de ces mesures dérogatoires ? Quel est son impact sur l'exil fiscal ?

Vincent Drezet

Secrétaire général de Solidaires Finances Publiques



Secrétaire général du syndicat national Solidaires Finances Publiques (ex-SNUI), première organisation syndicale de la Direction générale des finances publiques, Vincent Drezet est co-auteur de « Vivent les impôts » (Mille et une nuits, 2005), « Pour un serpent fiscal européen » (Syllepse, 2005), « Quels impôts demain ? » (Syllepse, 2007), « Quelle Europe fiscale ? » (Syllepse, 2008), « Pour un big bang fiscal » (Éditions Le Bord de l'eau, 2010), « Il faut faire payer les riches » (Seuil, 2010), « 15 idées reçues sur la fiscalité » (Les liens qui libèrent, 2012).

Philippe Lefebvre

Vincent Drezet, vous êtes secrétaire général de Solidaires Finances Publiques. Pouvez-vous nous dresser un bilan de la fiscalité actuelle et de l'impact de ces mesures dérogatoires ? Quel est l'impact du niveau d'imposition actuel sur l'exil fiscal ?

Vincent Drezet

Merci d'avoir invité un syndicaliste à cette table. Pour répondre en deux points sur quelques questions générales et traiter des écueils de la fiscalité comportementale, cela suppose d'avoir répondu d'abord à une question. Accepte-t-on que la fiscalité et les politiques publiques puissent modifier les comportements ? Par nature et par construction, la fiscalité modifie déjà les comportements sociaux, économiques. La fiscalité poursuit l'objectif de remplir les caisses de l'État, des collectivités locales et des caisses de Sécurité sociale. Ce faisant, elle a un impact sur le pouvoir d'achat des ménages. La redistribution a un effet sur la réduction des inégalités qui peut aussi modifier les comportements, par exemple sur les modes de consommation d'alcool. Ensuite, il existe un niveau d'acceptation qui n'a jamais vraiment été trouvé. Il a un effet sur le contournement de l'impôt à travers l'exil fiscal, des comportements frauduleux comme le marché noir ou la fraude fiscale. Cela fait partie des effets pervers de toute politique fiscale, mais particulièrement lorsqu'elle est ciblée comme l'est la fiscalité comportementale.

Quand on parle de la manière dont la fiscalité comportementale modifie les prix relatifs, il faut s'interroger sur ce qui existe en termes de modification des prix, à la hausse comme à la baisse. À la hausse, nous avons déjà des taxes sur les alcools et les tabacs dont on pourrait tirer un bilan. À la baisse, nous disposons de mesures dérogatoires dont a parlé Michel Didier. Nous sommes en effet très en avance sur la complexité de la loi fiscale. Son instabilité est assez perturbante sur le comportement des agents économiques et en termes d'efficacité. La fiscalité comportementale existe déjà.

Nous pouvons noter quelques effets pervers des dispositifs existants. La défiscalisation immobilière, par exemple, a pu agir sur certains comportements en développant des externalités négatives. Un certain nombre de ménages se sont laissé embarquer sur des placements immobiliers et ils se retrouvent aujourd'hui endettés. La défiscalisation immobilière a modifié de manière artificielle les prix relatifs de l'industrie. Il peut y avoir des bilans positifs, comme le développement de l'épargne populaire à travers la non-imposition des revenus des livrets réglementés. Je partage l'idée que le maquis fiscal, avec son instabilité et sa complexité, nuit à l'efficacité des politiques publiques et au consentement à l'impôt. Il faudrait donc s'interroger sur les dispositifs existants. Le crédit d'impôt recherche (CIR) poursuit un objectif louable et légitime, mais son assiette autorise des contournements nuisibles à l'activité économique. Loger un brevet dans un paradis fiscal, payer des redevances et cela se traduit par un moindre impôt pour la France qui ne profite pas à la recherche publique financée par le CIR. Il est

possible de tirer un véritable bilan des dispositifs existants préalablement à la définition d'une politique fiscale axée sur les comportements.

Il existe des défis à relever. En matière de fiscalité écologique, la lecture européenne s'est axée sur la notion de double dividende, toujours dans l'idée de réduire les coûts relatifs. L'idée a consisté à diminuer le coût du travail en réduisant les prélèvements sociaux ou l'impôt sur le revenu en y substituant des prélèvements dits écologiques. Mais ce faisant, les politiques publiques se privent de ressources durables en mettant en place une fiscalité écologique sur une assiette biodégradable. Cela signifie que si la taxe est efficace, les politiques publiques n'auront plus de ressources. Il faut donc s'interroger sur les objectifs.

Nous pouvons adopter une neutralité budgétaire ciblée sur certains comportements sur le principe du bonus-malus, non pas à la hausse, mais à la baisse, en réduisant le coût des biens ou des services vers lesquels nous souhaitons les orienter. Tout cela appelle la question de l'alternative, car faute de choix, il est impossible de modifier un comportement. Dans ce cas, le problème majeur est que la taxe devient rentable et pèse sur la consommation.

Un autre effet pervers réside dans le report de la consommation vers d'autres produits. Vous évoquiez la fiscalité sur le vin. Face à une taxe, les consommateurs se tournent vers des produits moins chers et de moins bonne qualité. Sur le plan de la pratique, la fiscalité comportementale se heurte au problème de la complexité des assiettes forcément ciblées pour être efficaces.

Il faut répondre à ces défis. La fiscalité fait partie d'une chaîne qui part de l'information, qui s'appuie sur la réglementation, la prévention et la politique budgétaire. La fiscalité est un des éléments, elle peut beaucoup, mais ne peut pas tout.

Philippe Lefebvre

Jean-Yves Hervez, quelle est la vision des consommateurs d'UFC-Que Choisir que vous représentez ?

La défense du consommateur face à la fiscalité comportementale

Jean-Yves Hervez

Administrateur national de l'UFC-Que Choisir



Jean-Yves Hervez est administrateur national de l'UFC-Que Choisir, ancien président de l'UFC-Que Choisir de la Sarthe et animateur de la commission agriculture et alimentation de l'UFC-Que Choisir.

Nous n'avons pas d'idéologie sur ce sujet, mais pour que nous acceptions une fiscalité comportementale, elle doit être justifiée. Il faut que l'acte d'achat ait un impact négatif sur la santé, l'environnement ou la collectivité d'une manière générale. Il doit exister un lien entre la taxe et le dommage causé. Par exemple, les taxes sur le tabac ont un intérêt sanitaire et alimentent l'assurance maladie. On voit bien l'intérêt environnemental du bonus-malus sur les voitures selon leur consommation en énergie, le malus finance le bonus.

La fiscalité comportementale doit aussi être efficace. La taxe carbone, par exemple, telle que proposée en 2008 est une fausse bonne idée. Parce qu'elle est inefficace. Entre 1995 et 2006, le prix du carburant a augmenté de 66 % et dans le même temps, la consommation des particuliers s'est accrue de 7 %. Son inefficacité vient du fait que le consommateur est captif. Il n'est pas indépendant de sa voiture, sauf s'il dispose de transports en commun. Pourquoi cela ne fonctionne-t-il pas ? D'après l'Insee, l'élasticité prix pour le carburant varie entre 0,1 et 0,4. En d'autres termes, cela signifie qu'une hausse des prix de 10 % se traduit par une baisse de la consommation de 1 % ou au mieux de 4 %. La taxe est donc inefficace, une forte hausse des prix n'entraîne qu'une petite baisse de consommation et ne change absolument pas le comportement des consommateurs. En revanche, son impact sur le budget des ménages est considérable. Il est compris entre 1,9 milliard d'euros et 2,7 milliards d'euros par an selon que l'élasticité est de 0,4 ou de 0,1. L'UFC-Que Choisir sera vigilante et refusera une telle ponction financière sans compensation.

Quelles sont les erreurs à ne pas commettre ? Une taxe carbone qui financerait par exemple des allègements de charges pour les entreprises. La mesure serait inefficace sur les comportements et de plus l'argent serait affecté à un domaine sans lien avec la mesure. Nous sommes attachés au principe de neutralité. L'argent perçu retourne là où il a été perçu. La fondation Hulot avait ainsi émis l'idée de reverser aux ménages les recettes fiscales générées par la taxe carbone à travers un chèque « vert » au montant identique pour tous. Les ménages qui consomment beaucoup dépasseraient le montant du chèque et ceux qui dépensent moins toucheraient de l'argent. Par son caractère incitatif, une telle mesure est acceptable par les consommateurs. À plus long terme, il serait envisageable d'instaurer une taxe carbone qui serait affectée à l'amélioration des transports en commun. Ce qui rendrait donc les ménages moins dépendants de leur véhicule. Les transports en commun constitueraient alors une alternative.

Il existe des cas où le consommateur n'est pas captif, par exemple dans le domaine alimentaire. Un Français sur deux est en état d'obésité ou de surpoids. L'origine est multifactorielle mais l'environnement alimentaire y a une grande responsabilité. L'UFC-Que Choisir ne serait pas hostile (voire même favorable) à une taxe différenciée de type TVA appliquée différemment sur les produits nutritionnellement mauvais ou nutritionnellement bons. Par exemple 19,6 % pour les produits riches en matières grasses, sucre ou sel, taux réduit, 5,5 % pour les produits transformés ayant des teneurs faibles en

matière grasse, sucre ou sel et de 2,1 % pour les fruits et légumes afin de faciliter l'accès de ceux-ci aux consommateurs.

Philippe Lefebvre

Thierry Lambert, la fiscalité comportementale accompagne-t-elle aujourd'hui les pouvoirs publics ? S'agit-il d'un impôt punition ? Les objectifs sont-ils atteints ?

Thierry Lambert

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III



Professeur à l'université d'Aix-Marseille, Thierry Lambert est directeur adjoint du centre d'études financières et fiscales de cette université et président de l'Institut international des sciences fiscales (2iSF). Il est également directeur de l'Institut supérieur d'études comptables d'Aix-en-Provence, directeur de la collection « Finances publiques » aux Éditions l'Harmattan et membre du conseil d'administration de la Société française de finances publiques (SFFP). Il est l'auteur de différents ouvrages, notamment « Contentieux fiscal » (Hachette, 2011), « Procédures fiscales » (Montchrestien, 2013).

Merci de m'avoir invité. Tout d'abord, je récusé totalement l'idée que l'impôt est une punition. Il s'agit d'une contribution votée par le Parlement dans des conditions constitutionnelles précises, servant à financer des dépenses publiques. Il est difficile de modifier le comportement par le biais exclusif de la fiscalité. Le dispositif fiscal doit être la cerise sur le gâteau des politiques publiques. Il n'est pas le gâteau. Beaucoup de dispositifs incitatifs peuvent être imaginés. Cette table ronde s'inscrit d'ailleurs dans une question plus large et traditionnelle qui est celle de l'interventionnisme fiscal. Cette fiscalité peut être incitative, dissuasive ou les deux à la fois.

La fiscalité est souvent incitative ; les exemples sont nombreux. Elle est incitative par exemple pour les impatriés ou pour les territoires d'outre-mer, sans oublier les effets pervers qu'elle a causés sur l'immobilier ultra-marin. En matière de transmission d'entreprises, l'incitation vise à favoriser la transmission compte tenu de l'âge parfois élevé des dirigeants. La fiscalité incite aussi les entreprises à venir s'installer dans des zones sensibles. Mais tout ceci est confus et brouillon, sans ligne directrice majeure. Si nous cherchons une politique, nous ne la trouvons pas. Cela donne l'impression de mesures prises au coup par coup en fonction de la conjoncture et des besoins.

Nous disposons aussi de mesures dissuasives telles que la fiscalité sur les tabacs et l'alcool. Elles entraînent aussi des effets pervers pour les frontaliers en suscitant un trafic plus ou moins clandestin. Je ne suis pas sûr que l'on puisse modifier les comportements avec le seul clavier fiscal. Enfin, la fiscalité peut être à la fois incitative et dissuasive. C'est le cas de la fiscalité écologique que l'on appelle encore parfois fiscalité environnementale. On peut s'interroger sur l'existence même d'un droit fiscal environnemental ou écologique. Les mesures prises concernant les taxes foncières des propriétés non bâties relèvent-elles de l'écologie ? La question reste ouverte.

La vraie question consiste à savoir quels sont les objectifs et ont-ils été atteints ? A-t-on créé des effets d'aubaine et permis à des personnes de profiter d'avantages fiscaux avec un faible retour ? Constate-t-on des effets pervers ? Ces questions sont importantes. Pour mesurer l'efficacité, nous disposons de trois références de poids et de qualité avec les rapports de la Cour des comptes, de l'inspection générale des finances et le contrôle parlementaire.

Prenons l'exemple des exonérations fiscales, multiples et variées, pour revitaliser les zones rurales ou des zones urbaines en difficulté. Quelques questions s'imposent. Combien cela a coûté, combien a-t-on créé d'emplois, et combien d'entreprises ont-elles été créées de façon pérenne ? Les réponses apportées à ces questions sont seules de nature à savoir si l'on a ou non modifié les comportements.

Philippe Lefebvre

Merci. Quand le thème de la fiscalité comportementale est abordé, le consommateur n'est pas favorable. Jean-Daniel Lévy, chez Harris Interactive, vous vous êtes penchés sur la question. Quelle est l'opinion des Français ?

Que pensent les Français de la fiscalité comportementale ?

Jean-Daniel Lévy

Directeur du département Politique et Opinion d'Harris Interactive



Directeur du département Politique et Opinion d'Harris Interactive, Jean-Daniel Lévy travaille dans le secteur des sondages d'opinion depuis plus de 16 ans dans différents instituts (IFOP, CSA...). Il a créé le département Politique et Opinion d'Harris Interactive France. L'activité qu'il mène a vocation à « prendre le pouls de l'opinion », des opinions grand public, leaders d'opinion, acteurs économiques et sociaux. À travers des recueils qualitatifs et quantitatifs (Internet, téléphone, face-à-face, mobile, réseaux sociaux...), il cherche à offrir à ses clients une restitution allant « plus loin que les discours ». Il intervient auprès de clients politiques nationaux et locaux, institutionnels, syndicaux, DRH, responsables de la communication interne, agences de communication, etc. Jean-Daniel Lévy est, en outre, éditorialiste à LCP-AN (La Chaîne Parlementaire-Assemblée nationale). Harris Interactive, dont la maison mère est aux États-Unis, est un institut de sondages reconnu au niveau international pour la fiabilité de ses enquêtes et pour sa recherche perpétuelle d'innovation au service d'une meilleure compréhension de l'opinion et des consommateurs.

Par rapport à ce que vous avez pu exprimer les uns et les autres, ce que je vais expliquer ne correspond pas à la réalité. À tout le moins, je vais vous parler des représentations que se font les individus. Nous interrogeons fréquemment les Français sur la manière dont ils perçoivent la politique fiscale de l'État, l'intervention des pouvoirs publics et leur rapport à l'impôt. Nous les avons aussi interrogés sur les sujets de santé publique et notamment en 2011 lors de la mise en place de la « taxe soda ». Il s'agissait de mettre au jour leur appréciation de la taxe, les raisons ayant amené, selon eux, les pouvoirs publics à prendre cette décision et sur la capacité perçue de la taxe à modifier, toujours selon les Français placés en situation d'expertise, les comportements d'achat. Estimaient-ils que cette taxe était-elle une bonne chose qui devait modifier les comportements ou au contraire apparaissait-elle comme une manière déguisée d'accroître les recettes de l'État ?

Avant d'entrer dans le détail, je vais d'abord vous parler du regard des Français vis-à-vis des politiques. De manière générale, les Français demandent aux responsables d'adopter des politiques justes. C'est le premier critère et il diffère par rapport à ce qui ressort dans d'autres pays européens ou outre-Atlantique.

Les Français ne sont pas, par principe, manifestement opposés à l'intervention politique et ne considèrent pas que la défense de la liberté individuelle soit supérieure au principe d'égalité. Notre société n'est pas adepte du libéralisme. Les Français ne considèrent pas non plus que la société n'a pas à se mêler des comportements à risque. Dès que l'État entreprend des politiques publiques de prévention et d'incitation en matière de santé, elles sont plutôt bien perçues. Et aujourd'hui, le fait de parler des grandes entreprises suscite une forme de crispation et de doute quant à leur capacité à peser positivement sur l'intérêt général.

Une fois dressé ce tableau, nous pourrions croire que la taxe soda a été perçue positivement. Or, ce n'est pas le cas. Lorsque nous les avons interrogés en 2011, les Français nous ont répondu qu'ils n'approuvaient pas l'instauration d'une taxe pour plusieurs raisons. Tout d'abord, nous avons constaté une suspicion extrêmement forte sur les raisons pour lesquelles la taxe avait été mise en place. Près de 90 % des Français des personnes interrogées ont en effet déclaré que la taxe ne visait pas à modifier les comportements, mais à accroître les recettes fiscales. Ensuite, ils doutaient de l'efficacité de cette taxe sur la réduction des comportements à risque sur la santé publique et l'obésité. Enfin, ils anticipaient une hausse des prix des sodas. À titre personnel, ils affirmaient à 50 % que la taxe n'aurait aucun impact sur leur porte-monnaie (ou un impact limité), mais ils craignaient ses effets en termes de pouvoir

d'achat sur une frange des couches populaires et sur les jeunes. Cela apparaissait comme une entaille au principe de solidarité et d'égalité. Au final, pour deux Français sur trois, cette taxe semblait injuste.

Deux points ressortent donc comme étant centraux. D'une part, dans un contexte de déficit public, la sincérité de la fiscalité est immédiatement suspectée. D'autre part, face aux politiques destinées à modifier les comportements, les Français demandent des alternatives pour qu'ils puissent conserver le même type de confort sans que cela se traduise par une hausse des prélèvements.

Philippe Lefebvre

Merci, Jean-Daniel Lévy. Yves Daudigny, vous êtes au cœur de la taxe sur les importations d'huile de palme, dite « taxe Nutella ». Il n'est pas simple de concilier les politiques de santé avec les réactions de l'opinion publique.

Yves Daudigny

Sénateur de l'Aisne

Rapporteur général de la commission des Affaires sociales

Président de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale

Rapporteur sur la fiscalité comportementale



Sénateur de l'Aisne depuis 2008, Yves Daudigny est rapporteur général de la commission des Affaires sociales et président de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale. Président du conseil général de l'Aisne depuis 2001, Yves Daudigny est également président de la commission des Politiques sociales et familiales de l'Assemblée des départements de France (ADF) depuis 2008 et membre du bureau depuis 2004. Membre titulaire du conseil d'administration de la Caisse nationale de solidarité active depuis 2005 et représentant de l'ADF au Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale, Yves Daudigny est ancien maire de Marle et professeur honoraire de physique.

Merci de me permettre de m'exprimer à ce sujet. Mon intérêt est triple. En tant que rapporteur de la commission des Affaires sociales, je suis à l'origine de l'amendement qui a été médiatisé sous le terme d'« amendement Nutella » et qui continue de faire parler de lui, bien qu'il n'ait pas été voté. En qualité de président de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (MECSS), je prépare, avec ma collègue Catherine Deroche, un rapport sur les taxes comportementales. Plus généralement, en tant que citoyen ayant subi une importante intervention cardiaque, je suis sensible au fait que certaines pratiques alimentaires sont néfastes pour la santé.

Je souhaite dissiper deux malentendus. Je ne suis pas un fanatique de la taxation, et je partage l'idée qu'il existe trop de taxes préparées dans l'urgence et sans mesure d'impact. Les travaux de la MECSS sont en cours. Les auditions sont consultables sur Internet et ses conclusions seront remises en septembre. Notre travail fait écho à un intérêt indéniable des pouvoirs publics pour cette pratique relativement récente, qui doit être rapprochée de plusieurs facteurs. Avec la dégradation des finances publiques, la recherche d'assiettes alternatives aux prélèvements sur le travail ou le capital devient évidente. Et le lien de plus en plus fréquemment établi entre la consommation et les dépenses de santé appelle la participation des consommateurs aux régimes sociaux.

Parmi les assiettes taxées, citons le prémix, les boissons édulcorées, les huiles, le tabac. Face à ce foisonnement d'initiatives, nous avons remarqué, avec Catherine Deroche, l'absence de travaux sur la question. Il existe des études économiques mesurant l'élasticité de la consommation des produits concernés, mais assez peu de travaux parlementaires ou administratifs. Le rapport du Haut Conseil du financement de la protection sociale, publié le 7 juin dernier, évoque la question des taxes comportementales sous l'angle du financement de la Sécurité sociale, mais le document de référence reste le rapport IGF de septembre 2008 sur la pertinence d'une taxation nutritionnelle. Le travail que nous menons vise à alimenter la réflexion en établissant un état des lieux et en tentant d'évaluer la pertinence des taxes existantes.

En ce qui concerne la définition de la fiscalité comportementale, si nous désignons par ce terme l'ensemble des mesures fiscales et sociales dont l'objectif est de limiter une consommation ou une activité dont l'usage ou la pratique abusive représente un risque pour la société, le champ d'étude est assez large. Nos travaux sont centrés sur la santé humaine.

Nous sommes en présence d'une taxation qui fait l'objet d'un contrôle rigoureux de la part du Conseil constitutionnel. La création d'une taxe sur les boissons énergisantes a été censurée. En exigeant une adéquation entre les objectifs poursuivis et les effets de l'imposition, le juge constitutionnel se montre

plus strict que pour une taxe budgétaire. La difficulté d'établir des critères rationnels correspondant aux objectifs de santé publique poursuivis risque de limiter les initiatives dans ce domaine et de faciliter les contournements. À cet égard, la taxe sur les boissons sucrées et édulcorées, qui avait été initialement présentée comme une taxe comportementale, a finalement été défendue comme une taxe fiscale.

Nous sommes en présence d'une taxe dont la capacité à modifier les comportements est conditionnée par des paramètres sur lesquels les pouvoirs publics ont peu de prise. Les entreprises sont libres de répercuter les taxes sur le prix de vente, les consommateurs peuvent se tourner vers des produits de substitution ou s'approvisionner aux frontières. Ceci amène à s'interroger sur les écarts de fiscalité existant entre le prix des cigarettes et celui du tabac à rouler, ou sur les boissons, pour une même quantité d'alcool. Les écarts de fiscalité entre pays frontaliers conditionnent aussi l'efficacité des mesures. L'harmonisation des accises sur les produits du tabac et de l'alcool n'a jamais progressé dans l'Union européenne, et les écarts sont devenus problématiques.

Mon expérience me laisse penser que le signal médiatique entourant la mise en œuvre d'une taxe comportementale peut être puissant. L'intérêt médiatique pour les huiles de palme a sensibilisé les consommateurs et, je l'espère aussi, les industriels.

Pour conclure, je dirais qu'en matière de santé publique la fiscalité ne peut pas tout. Ses limites et ses effets pervers sont connus. Pour autant, je ne crois pas qu'il faille lui dénier toute efficacité. Il s'agit d'un outil parmi d'autres, qu'il convient d'étudier pour mieux le maîtriser.

Philippe Lefebvre

Merci beaucoup. Ma question s'adresse à Yves Daudigny et Charles de Courson. Pour prendre l'exemple de la taxe sur les boissons sucrées, je n'ai jamais entendu une telle cacophonie pour justifier d'une taxe. Il a été question de lutter contre l'obésité, de résorber le différentiel de concurrence entre agriculteurs, puis de renflouer les caisses de la Mutualité sociale agricole. On ne sait plus ce qu'il faut croire. Dans ces affaires-là, ne confond-on pas vitesse et précipitation ?

Charles de Courson

J'ai vécu cela de l'intérieur, c'était du bricolage. Le Gouvernement a voulu prendre une mesure forte de réduction du coût du travail. Le ministre des Finances s'est demandé comment la financer. Si nous avions augmenté de 300 millions d'euros l'impôt sur le revenu, la mesure serait mal passée. Sachant que l'abus de boissons sucrées n'est pas bon pour la santé, une taxe sur les boissons a été envisagée, mais elle risquait de se heurter au refus du Conseil constitutionnel. Elle a donc été présentée comme une mesure de rendement. Il ne faut pas demander à la fiscalité ce qu'elle est incapable de donner. Toutes les expériences montrent qu'il ne faut pas prendre des mesures isolées, mais qu'elles doivent s'inscrire dans un plan global. Sur le tabac, la politique fiscale menée depuis des années est inadaptée. Plus le prix augmente, plus cela favorise l'importation clandestine, qui atteint 20 % de la consommation officielle. Chez moi, les jeunes vont au Luxembourg et bourrent la voiture de tabac. Mon chef-lieu de canton est alimenté par un transporteur routier qui vend en face du bureau de tabac. Dans notre région, cela atteint 30 à 40 % du marché, faute d'une politique européenne cohérente. La fiscalité doit être intégrée à une politique globale d'éducation et de prévention, mais ne doit pas être utilisée séparément. L'amendement Nutella a été proposé pour faire réfléchir, même s'il n'a pas été voté. Aujourd'hui, les spécialistes du marketing sont attentifs à l'image de leurs produits et précisent désormais qu'ils sont fabriqués sans huile de palme. Avec son amendement, le Gouvernement a adopté une stratégie de dissuasion qui a fait réfléchir. Pour réduire ce type de consommation, l'information et la pédagogie sont parfois plus efficaces que l'outil fiscal.

Philippe Lefebvre

Cette fiscalité comportementale a-t-elle une durée de vie courte ?

Charles de Courson

Nous avons rêvé pendant des années, à la commission des Finances de l'Assemblée nationale, d'une fiscalité « biodégradable », et que ces mesures soient prises pour une durée de cinq ans maximum. Nous avons obligé le Parlement à les réexaminer périodiquement.

Philippe Lefebvre

Je donne le micro à la salle. Nous écoutons vos questions.

André-Jean Guérin, membre du Conseil économique, social et environnemental

Vous avez apporté des explications sur l'élasticité aux prix. Est-elle identique à court terme et à long terme ? La pratique de prix différenciés entre l'essence et le diesel, pendant trente ans, a conduit à des achats importants de voitures Diesel et à ce que les constructeurs français deviennent pratiquement les meilleurs au monde pour les petits moteurs Diesel.

Charles de Courson

La fiscalité française sur l'énergie est aberrante et n'a aucune cohérence ni technique ni économique. Elle a abouti à un désastre économique. Notre parc Diesel est trop important, et le surinvestissement en recherche s'est effectué au détriment du moteur à essence. L'industrie du raffinage en subit les conséquences, puisque nous importons de 25 à 30 % de gasoil et exportons de 35 à 40 % de notre production d'essence. Nous sommes en train de fermer l'industrie du raffinage en France. Les patrons de Renault ou de Peugeot ne sont pas opposés à un réajustement de la fiscalité, ils nous demandent seulement de l'opérer de manière progressive sur six à sept ans. Ils demandent aussi une fiscalité stable. Les biocarburants sont censés être encouragés. Savez-vous que la fiscalité du bioéthanol est supérieure à celle de l'essence ? Nous avons une fiscalité qui résulte des intérêts des lobbies. La fiscalité est aberrante sur le pétrole vis-à-vis du gaz naturel. Pourquoi la TIPP a-t-elle été supprimée sur le gaz naturel ? Parce que le gaz de Lacq a été découvert. Depuis combien d'années le gaz de Lacq a-t-il cessé d'être exploité ? Pourquoi l'électricité jouit-elle d'une fiscalité très faible, y compris sur les centrales au gaz ? Tout ceci s'explique par les lobbies. Ne cherchez pas de cohérence à la fiscalité énergétique. Mais les conséquences sont graves.

Benchmark des fiscalités comportementales déjà existantes à l'étranger

Éric Alauzet

Député du Doubs



Député du Doubs depuis 2012 et membre de la commission des Finances, Éric Alauzet est conseiller général du canton de Besançon-Est depuis 2008. Il a été successivement conseiller municipal de Besançon, délégué à l'aménagement, à la gestion et à la construction durable, conseiller régional de Franche-Comté, adjoint au maire de Besançon en charge de l'énergie et des espaces verts, président du syndicat de traitement des déchets de Besançon et vice-président du conseil général du Doubs en charge du logement.

Philippe Lefebvre

Nous allons à présent nous intéresser à la situation dans d'autres pays. Éric Alauzet, comment les autres pays utilisent-ils la fiscalité comportementale ?

Éric Alauzet

Les plus novateurs en l'espèce sont les pays nordiques, avec une approche qui pourrait éclairer les débats français actuels, notamment en termes d'affectation des recettes issues de la fiscalité environnementale. En tant qu'écologiste, j'estime que lorsque nous taxons les ressources naturelles qui s'épuisent, les fonds ainsi collectés devraient être dirigés vers le financement d'actions vertueuses pour l'environnement. Mais la contrainte des comptes publics rend difficile l'instauration de nouvelles taxes. Un autre choix a été fait dans les pays d'Europe du Nord, réputés en avance sur l'écologie. La restitution se dirige vers le financement de la protection sociale et du travail, ce qui contribue à la compétitivité économique. Cet exemple répond à l'objection souvent faite aux taxes écologiques, accusées d'aller à l'encontre de la croissance économique. En Europe du Nord, c'est le contraire.

En France, le débat est vif. La mise en place du CICE oriente le débat, en tout cas pour les premiers milliards qui seront récoltés à travers ces taxes écologiques. Nous espérons qu'elles monteront en puissance et pourront aussi contribuer à des incitations.

Finalement, nous aimerions avoir un signal à la dépense et à la recette. Avec le système anglo-saxon et celui qui se profile en France, l'incitation s'effectue uniquement au moment où la taxe est prélevée et pas à travers l'affectation des recettes. Pour fonctionner, ce système doit éviter les exonérations. Cela n'a pas été le cas notamment en Allemagne où un certain nombre d'exemptions ralentissent l'efficacité de la taxe.

Philippe Lefebvre

Nicolas Bouzou, cette fiscalité comportementale est-elle une exception française ou existe-t-elle dans d'autres pays plus lointains ?

Benchmark des fiscalités comportementales déjà existantes à l'étranger

Nicolas Bouzou

Économiste

Directeur et fondateur d'Asterès



Économiste et directeur d'Asterès, société d'analyse économique et financière, Nicolas Bouzou est également directeur des Études à la Law & Management School de Paris II Assas, où il enseigne en MBA. Membre du Conseil d'analyse de la société, vice-président du Cercle Turgot, il présente chaque matin Eco&Co dans La Matinale de Canal Plus. Il est l'auteur de l'ouvrage « Le chagrin des classes moyennes » (2011, J.-C. Lattès) et co-auteur avec Luc Ferry du rapport « La politique de la jeunesse » (2012).

Une taxe comportementale, qu'elle soit écologique ou nutritionnelle, ne doit pas contribuer au redressement des comptes publics, par définition. Son objectif est de modifier les comportements de manière à assécher la base fiscale. Si l'État gagne de l'argent, ces taxes ne fonctionnent pas.

Sur les questions écologiques et nutritionnelles, la réflexion fiscale est commune à tous les grands pays développés qui réfléchissent à la manière de mieux réguler les dépenses de santé. Dans quelques années, elles auront dépassé les budgets consacrés aux retraites et la complexité du sujet est diabolique. La fiscalité comportementale peut-elle contribuer à lutter contre les maladies chroniques qui sont celles qui coûtent le plus cher ?

D'après le consensus international, la fiscalité nutritionnelle est astucieuse intellectuellement mais son défaut est qu'elle ne fonctionne pas en pratique. Elle est astucieuse pour les économistes car elle internalise des externalités. Lorsqu'un individu fume, il cause des dommages à lui-même et aux comptes de l'assurance maladie et la taxe permet de faire payer au fumeur une partie des coûts qu'il engendre pour la société. La même logique serait valable pour des personnes qui se nourriraient exclusivement de sucres et de charcuterie : leur comportement déséquilibre le système d'assurance maladie auquel tous contribuent. Cette notion est ancienne, elle date de la fin du XIX^e siècle, avec l'apparition de l'État providence.

J'ai entendu les intervenants dire que, parfois, ceux qui mettent en place la fiscalité en maîtrisent mal les effets. C'est vrai dans 97 % des cas, surtout en ce qui concerne la fiscalité nutritionnelle car la fiscalité écologique est plus simple. Bien souvent, la fiscalité nutritionnelle engendre les effets contraires à ceux recherchés. Aux États-Unis, par exemple, pays confronté à un problème d'obésité, les études ont montré que la mise en place d'une taxe sur des produits alimentaires conduisait les consommateurs à se tourner vers les mêmes produits mais à coût plus faible et de qualité moindre dont les effets sont encore plus nocifs pour la santé. C'est la raison pour laquelle la fiscalité nutritionnelle se développe peu à l'étranger. Il en va tout autrement pour la fiscalité écologique, qui se développe beaucoup, notamment dans certains pays scandinaves où elle représente 3 à 4 % du PIB. Le consensus scientifique est partagé et il est possible de taxer des bases fiscales plus larges. En revanche, la fiscalité nutritionnelle repose sur des assiettes plus fines et il existe des effets contraires plus importants.

Éric Alauzet

Parfois, la taxe comportementale peut contribuer à équilibrer les comptes publics ; c'est le choix qu'ont

fait les pays nordiques. Dans le cas des énergies, l'objectif d'une fiscalité sur le carbone vise la fin de la dépendance vis-à-vis de ces énergies mais la priorité est de moins consommer d'énergie, donc nous risquons d'être obligés de taxer les énergies renouvelables. La source ne s'assèche pas forcément.

Dans le cas des déchets, la taxe redevance incitative frappe l'incinération alors que les déchets recyclables nécessitent du transport et un traitement particulier et pourraient être également taxés à terme. Là non plus, la source ne s'assèche pas.

Sur les aspects sanitaires, l'effet des taxes est discutable et les Danois ont abandonné leur taxe sur les graisses saturées qui coûtait cher en gestion et n'était pas efficace ; de plus, le consommateur ne percevait pas le signal prix envoyé par la taxe. Sur le tabac la baisse est réelle, pour l'alcool et les sodas, il n'est pas sûr que la consommation diminue. En revanche, la probabilité que ces produits nuisent à la santé est forte et le fait que cette taxe finance la lutte contre les maladies liées à ces produits n'est pas illogique.

Philippe Lefebvre

Nicolas Bouzou, Charles de Courson évoquait le succès des taxes sur les prémix : cela pourrait-il avoir des répercussions sur d'autres boissons sucrées, comme le Coca-Cola ?

Nicolas Bouzou

La « taxe sodas » a été répercutée seulement à moitié dans les prix à la consommation par le jeu de la concurrence et du marché. Une petite baisse de la consommation a été constatée mais des études sont en cours pour vérifier s'il n'y a pas d'effets pervers majeurs : les personnes aux plus faibles revenus auraient tenté de maintenir leur consommation au péril de leur pouvoir d'achat.

L'équilibre des secteurs doit être préservé : les marges de l'industrie agroalimentaire ont beaucoup baissé, l'emploi dans ce secteur se fait plus rare. Ces éléments doivent être pris en compte, d'autant plus que les besoins d'investissement de l'agroalimentaire sont très importants.

Philippe Lefebvre

Ces armes de dissuasion massive doivent donc être utilisées avec prudence.

Nicolas Bouzou

Ce recours est à réserver aux produits qui le nécessitent. Si une taxe quadruple le prix, l'effet sera mécanique, le produit, le marché et l'emploi disparaîtront, mais je ne connais pas d'expérience réussie en matière de régulation par la taxe de la consommation de certains produits.

Julien Bluteau, rédacteur, AMC

Le Conseil constitutionnel français fait échec aux mesures de fiscalité comportementale : qu'en est-il des autres pays ? Une révision constitutionnelle n'est-elle pas envisagée pour éviter ce problème ?

Éric Alauzet

En matière de santé, il y a beaucoup de controverses, la morbidité et les pathologies sont souvent multifactorielles. C'est la raison pour laquelle ces taxes au niveau sanitaire sont fragiles. En ce qui concerne la taxe carbone, l'échec était lié aux exemptions et au manque d'équité.

Tom Taylor, président, Faaddhed

Ne pensez-vous pas que la fiscalité comportementale pose en réalité la question de l'harmonisation de la fiscalité en Europe ?

Nicolas Bouzou

En effet, l'un des éléments qui a conduit le Danemark à retirer sa taxe était dû à des achats massifs de produits hors des frontières du pays. Malheureusement, l'harmonisation, qui est un beau concept en théorie, ne sera pas réalisée.

Éric Alauzet

Les pays du Nord qui ont le plus eu recours à la fiscalité écologique sont aujourd'hui les plus compétitifs, même si le transfert des charges pensant sur le coût du travail vers le coût de l'énergie n'est pas le seul facteur. Ces outils ne les ont pas empêchés de se développer et les ont peut-être aidés à devenir plus compétitifs. Il suffit de décider que l'on fasse payer plus l'énergie fossile que l'énergie humaine.

Philippe Lefebvre

Merci à tous pour ce débat.

Session II

Quelle fiscalité pour la transition écologique ?

Débats animés par

Philippe Lefebvre
Journaliste, France Inter

Président

François Marc
Sénateur du Finistère, rapporteur général de la commission des Finances

Introduction

Christian de Perthuis
Président du Comité pour la fiscalité écologique, titulaire de la Chaire économie du climat

Intervenants

Jean-Paul Cazalets
Délégué environnement à la direction développement durable et environnement de Total

Mireille Chiroleu-Assouline
Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon Sorbonne

Matthieu Glachant
Directeur du Cerna, professeur à Mines ParisTech

Thierry Kalfon
Directeur de la stratégie de GDF SUEZ Énergie France

Bernard Monassier
Vice-président du Cercle des fiscalistes

Renée Nicoux
Sénateur de la Creuse

Matthieu Orphelin
Porte-parole de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH) sur l'énergie

Guillaume Sainteny
Maître de conférences à l'École Polytechnique

François Marc

Sénateur du Finistère

Rapporteur général de la commission des Finances

Mesdames et messieurs, cette seconde table ronde abordera un sujet très concret : quelle fiscalité pour la transition écologique ? Une question qui nous mènera à des réflexions très théoriques relatives au basculement, dans le long terme, des assiettes fiscales vers des supports plus écologiques.

Néanmoins, ce débat a lieu alors qu'un cap a déjà été choisi par le président de la République et le Premier ministre sous la forme du Pacte national pour la compétitivité, la croissance et l'emploi qui prévoit notamment la mise en place d'un crédit d'impôt visant à soulager les entreprises à hauteur de 20 milliards d'euros. Les financements de cette mesure proviendront en partie (3 milliards d'euros) de la nouvelle fiscalité écologique. Cette orientation apparaît donc très cohérente avec le concept de double dividende évoqué précédemment. Le coût du travail pénalisant devra ainsi être réduit au bénéfice d'assiettes plus vertueuses en lien avec le basculement de l'économie vers des secteurs plus verts.

En complément de cette mesure visant à alléger les charges des entreprises, il faut s'atteler à la compensation qui comprend le développement de la fiscalité écologique. Car, en effet, comment parvenir à l'objectif chiffré du Gouvernement le plus intelligemment possible sans pénaliser l'économie et en respectant les intérêts écologiques ? Les discussions menées lors de la précédente table ronde nous ont montré que ces objectifs seraient difficilement conciliables.

Ce sujet politique essentiel passera sans doute par une action sur quelques grandes assiettes provenant de certaines sources d'énergie, ou encore par l'introduction d'une taxe carbone qui, à ce jour, a été très difficile à mettre en œuvre. Quelles qu'elles soient, les nouvelles assiettes devront se révéler aussi robustes dans le temps que celles déjà en place, je pense notamment à l'assiette du travail qui, malgré ses défauts, assure un flux d'argent massif et régulier aux finances publiques.

Lors d'un voyage au Danemark, j'ai pu constater que, inquiété par l'érosion de la base fiscale due à l'efficacité des taxes vertes danoises, le ministère des Impôts envisageait de s'attaquer à des assiettes plus propres, comme la biomasse, ce qui peut paraître aujourd'hui paradoxal. Ainsi, au-delà de la seule énergie, cette table ronde sur la fiscalité pour la transition écologique pourra nous amener à évoquer des assiettes plus restreintes correspondant à de vraies politiques d'intérêt public.

Notre programme étant aussi vaste qu'intéressant, je cède sans plus attendre la parole à Christian de Perthuis, président du Comité pour la fiscalité écologique et titulaire de la Chaire économie du climat.

Christian de Perthuis

Président du Comité pour la fiscalité écologique
Titulaire de la Chaire économie du climat



Président du Comité pour la fiscalité écologique, titulaire de la Chaire économie du climat, Christian de Perthuis est professeur d'économie à l'Université Paris-Dauphine. Il est membre du Conseil des économistes de l'environnement et du développement durable. Après avoir travaillé pendant 10 ans dans le développement agricole, il a occupé des fonctions de direction dans deux instituts de prévisions macroéconomiques et sectoriels : Rexecode et le BIPE. Il a ensuite rejoint la Caisse des dépôts où il a animé la Mission Climat de 2004 à 2008. Depuis 2004, il axe ses recherches sur l'économie du changement climatique dont il est devenu l'un des experts reconnus au plan international. Auteur de nombreux articles et de plusieurs ouvrages, il a récemment publié « Et si le changement climatique nous aidait à sortir de la crise ? » co-écrit avec Anaïs Delbos, dans la collection « Idées reçues » des Éditions du Cavalier bleu. Depuis le 18 décembre 2012, il préside le Comité pour la fiscalité écologique mis en place conjointement par le ministère de l'Économie et des Finances, et le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie.

Les travaux du comité débutés au mois de février dernier ont mis en relief trois axes majeurs concernant la fiscalité et l'écologie :

- La protection des ressources et de l'écosystème : force est de constater qu'il s'agit là d'un champ vierge. En effet, notre système fiscal ignore tout des écosystèmes. Nos travaux visent donc à dépasser les politiques classiques de restriction d'accès en incitant les acteurs économiques à investir dans la protection écologique.
- La lutte contre la pollution et les nuisances : elle pose la problématique selon laquelle si un impôt écologique est correctement construit, son taux tue son assiette, comme dans le cas de la TGAP (taxe générale sur les activités polluantes). Il ne faut donc pas faire de la fiscalité de rendement sur ces bases-là.
- La fiscalité énergétique et climatique : elle est aujourd'hui organisée sur une base de rendement, la fiscalité sur les carburants ayant été introduite dans la loi de finances de 1928 pour faire face au déclin du rendement de l'impôt séculaire sur le sel. Si on veut faire de cette fiscalité énergétique une fiscalité incitative sur le plan environnemental, il convient donc de la réformer en profondeur.

Ce dernier point a conduit le comité à formuler deux avis consensuels. Le premier souligne l'immense décalage entre l'importance du changement climatique dans les problématiques environnementales et l'absence d'incitation à la réduction des émissions dans notre fiscalité énergétique, qui ne taxe pas les émissions de carbone associées à l'usage de l'énergie. Le second rappelle l'écart de fiscalité entre le diesel et l'essence dont les multiples inconvénients ont été rappelés dans la table ronde précédente.

À partir de ces deux avis diagnostics qui ont été adoptés au consensus par le comité, j'ai élaboré une proposition de réforme pluriannuelle de la fiscalité à laquelle a réagi le comité dans sa grande diversité. Concrètement, il s'agit d'intégrer dans la fiscalité énergétique existante une assiette carbone en complément de l'assiette existante dès la loi de finances 2014. Je précise qu'une double assiette est déjà en vigueur dans plusieurs pays du nord de l'Europe et qu'elle est préconisée par la Commission européenne dans sa proposition de réforme des accises énergétiques européennes. Cette réforme se ferait ensuite de façon progressive suivant un schéma pluriannuel :

- L'entrée en vigueur de la réforme doit s'effectuer conformément à l'objectif de ne pas créer de taxes

supplémentaires en 2014. Il s'agit là de neutraliser l'effet de l'introduction de l'assiette carbone par une baisse correctrice de l'assiette classique sur les accises, c'est-à-dire de rajouter 7 euros par tonne de CO₂ sur le prix de l'essence et de déduire les 2 centimes qui correspondent à l'assiette classique équivalente.

- La montée en régime progressive de la réforme entre 2015 et 2020, s'effectue ensuite avec une assiette carbone à un taux d'introduction en 2014 de 7 euros par tonne, qui passera à 20 euros en 2020 avec, simultanément, une réduction de l'écart de fiscalité entre l'essence et le diesel d'un centime d'euro par litre et par an.
- Un processus annuel d'évaluation est mis en place pour accompagner cette montée en régime. Il est important car, ce que l'on pourra faire en matière de verdissement de la fiscalité énergétique sera très dépendant de l'évolution du contexte économique et énergétique.

Mais cette montée en régime graduelle de la fiscalité écologique ne peut s'opérer sans un système de compensations évoqué en introduction par monsieur le rapporteur général. Deux types de compensations sont proposés dans la proposition de réforme :

- Une compensation « ménages » ciblée sur les bas revenus : un tiers de l'accroissement de la contribution des ménages à la fiscalité écologique retourne, sur des bases forfaitaires, aux ménages à faibles revenus tout en compensant intégralement les ménages du premier décile le plus inférieur.
- Le CICE (crédit d'impôt compétitivité emploi), qui vise la réduction du coût du travail via un dispositif de crédit d'impôt différent de la cotisation sociale classique. Cela permet aux entreprises soumises à cette fiscalité écologique d'avoir une baisse de la fiscalité et donc d'être plus compétitives.

En conclusion, ces propositions sont les bases d'un débat au cœur d'un enjeu essentiel pour la France qui doit se doter des meilleurs outils pour intégrer à moyen terme à la fois le changement climatique et la réduction historique de la taxation entre le diesel et l'essence dans sa fiscalité.

Philippe Lefebvre

Matthieu Orphelin, pourquoi en ces temps de crise, la mise en œuvre de la fiscalité environnementale est pour vous à ce point indispensable ?

Pourquoi est-il aujourd'hui, même en temps de crise, si nécessaire de mettre en œuvre la fiscalité ? Comment y arriver ?

Matthieu Orphelin

Porte-parole de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH) sur l'énergie



Porte-parole de la Fondation pour la Nature et l'Homme (FNH), Matthieu Orphelin est ingénieur de l'École Centrale de Nantes et docteur en énergétique de l'École des Mines de Paris. Il a travaillé plus de 15 ans sur les thématiques de l'énergie, de l'environnement et du développement durable. Entre 2000 et 2010, il a occupé différents postes à l'Ademe (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), notamment chef du service économie et évaluation, conseiller puis directeur de cabinet de trois président(e)s successifs de l'agence, et directeur de la recherche et de la prospective. Il a participé à l'ensemble des phases du Grenelle de l'environnement pendant lesquelles il a, notamment, piloté pour l'Ademe plusieurs travaux stratégiques dont les études sur les emplois verts, sur la rénovation des bâtiments ou sur la fiscalité écologique. En mars 2010, il a été élu vice-président (écologiste) de la région des Pays de la Loire, en charge de l'éducation et de l'apprentissage. En 2012, il a rejoint la Fondation Nicolas Hulot en tant que conseiller spécial et porte-parole sur la transition énergétique. Il représente notamment la Fondation dans le débat national sur la transition énergétique.

Nous n'avons pas le choix et nous devons préparer le futur. Le Gouvernement a pris des engagements très forts pour rattraper le retard de la France, un retard conséquent puisqu'il s'agit de déplacer 15 à 20 milliards d'impôts vers la taxation des pollutions. Nous arrivons donc en phase de concrétisation de la loi des finances de 2014.

De plus, toutes les études démontrent que la fiscalité écologique est la forme de fiscalité la plus positive pour la croissance durable car, lorsqu'elle est bien mise en œuvre, elle favorise l'emploi et la compétitivité.

Dans l'immédiat, il faut faire face à deux difficultés : la première étant que le CICE a été accordé avant la mise en place de la fiscalité écologique et les entreprises comprennent mal pourquoi elles devraient payer maintenant les 3 milliards pourtant prévus initialement. La seconde étant que le basculement de la fiscalité est vécu par les contribuables comme une création d'impôts supplémentaires. Un effort pédagogique de la part du Gouvernement s'avère indispensable afin d'expliquer que cet argent sera redistribué pour aider les ménages et les citoyens.

Après l'étude des propositions de monsieur Christian de Perthuis, jugées par ailleurs intéressantes, la FNH fait de nouvelles propositions de scénario :

- au lieu de 20 euros par tonne de CO₂ en 2020, elle demande 40 euros ;
- au lieu de 1 centime de réduction de l'écart entre le diesel et l'essence, elle demande 2 centimes ;
- la redistribution favorisant beaucoup les entreprises, elle souhaite aider davantage le particulier sous diverses formes comme un fonds d'aide aux travaux, une prime à la conversion du parc automobile pour les huit premiers déciles et des mesures pour les plus démunis avec des chèques « énergie » pour les trois ou quatre premiers déciles.

Pour conclure, tous les membres du comité qui se sont exprimés sur ce scénario proposé par la FNH se sont dits plus proches de ses valeurs. Le Gouvernement dispose désormais de deux propositions offrant une base de compromis assez large.

Philippe Lefebvre

Mireille Chiroleu-Assouline, quel est le niveau d'acceptabilité des consommateurs pour une telle fiscalité ?

Les critères d'acceptabilité par l'opinion publique d'une réforme fiscale à visée environnementale

Mireille Chiroleu-Assouline

Professeur à l'Université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne



Professeur à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Mireille Chiroleu-Assouline est aussi professeur associé à l'École d'économie de Paris et chercheur au Centre d'économie de la Sorbonne. Elle est membre de la commission des comptes et de l'économie de l'environnement, au titre de personnalité qualifiée. Diplômée de l'École Centrale de Paris, elle a commencé sa carrière d'économiste comme modélisatrice macro-économique. Dans ce cadre, elle a réalisé de nombreuses études de conjoncture économique et de politique économique à la demande de la Commission européenne, du Commissariat général du plan, de la Chambre de Commerce de Paris, etc. Depuis la fin des années quatre-vingt-dix, ses recherches portent sur l'économie de l'environnement et plus particulièrement la fiscalité environnementale et le double dividende, les politiques de lutte contre l'effet de serre ou encore la responsabilité sociale et environnementale des entreprises et le lobbying vert.

Cette question ayant été développée lors de la première table ronde, je vais plutôt m'intéresser aux conditions d'acceptabilité de la fiscalité environnementale. Avant tout, il doit être clair pour les citoyens qu'une telle fiscalité doit être mise en œuvre uniquement pour atteindre des objectifs environnementaux. Il a été trop dit, au moment de l'installation du comité pour la fiscalité écologique, qu'il s'agissait de trouver des recettes supplémentaires pour financer le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), ce qui constitue un très mauvais point de départ. Un exercice de pédagogie s'impose donc.

Pour être acceptées, les taxes doivent être très visibles afin que l'effet « prix » puisse jouer sur le comportement des gens et que l'effet de signal puisse avoir aussi un effet pédagogique. Il est vrai que l'on ne modifie que la demande des consommateurs et non leurs goûts ou leurs préférences, mais c'est bien là que pourrait jouer la pédagogie.

En outre, pour les entreprises les plus polluantes, pour celles qui utilisent beaucoup d'énergie, il n'y a pas d'instrument plus persuasif ni plus puissant que la fiscalité, qui permet de changer les coûts et les prix relatifs des produits. L'argument donné alors par les opposants à la fiscalité est que l'élasticité des prix serait faible. Pourtant, par exemple, aux États-Unis, le faible prix du carburant par rapport à celui de la France a entraîné la multiplication du nombre de véhicules par foyer et le faible développement des transports en commun. Il existe donc bel et bien une élasticité de long terme au niveau de l'ensemble de la société.

Le dernier point d'acceptabilité concerne la distribution des coûts d'une politique environnementale. En effet, lorsqu'une taxe est mise en place, c'est une fiscalité directe qui affecte davantage les plus démunis. La correction proposée par le comité, préconisant des remboursements forfaitaires progressifs, est une piste intéressante. La piste des allègements des entreprises est également intéressante car elle ouvre la voie du double dividende. Mais il s'agit là d'un argument de second ordre dans la mise en place d'une fiscalité environnementale : ce n'est pas son objectif initial mais un argument qui augmente son acceptabilité.

En effet, si cette fiscalité environnementale était instaurée seule, elle aurait des coûts bruts pour l'ensemble de l'économie. Or il serait possible de réduire ces coûts, voire de les annuler dans certaines circonstances, et d'obtenir ainsi des bénéfices bruts. C'est cela l'hypothèse du double dividende : alléger les charges des entreprises grâce aux recettes de la fiscalité écologique en leur permettant d'avoir un niveau d'emploi supérieur, ce qui bénéficierait à l'ensemble de la société et aux plus pauvres des citoyens.

Oui à la fiscalité écologique, mais à condition de simplifier le millefeuille fiscal

Bernard Monassier

Vice-président du Cercle des fiscalistes



Vice-président du Cercle des fiscalistes, Bernard Monassier est fondateur du groupe Monassier, premier réseau notarial français. Président des états généraux sur la transmission des entreprises en 1989 et président de l'Association pour la promotion des transmissions d'entreprises, il a également été président fondateur de l'Institut notarial en droit des affaires et président fondateur de l'Université du notariat. Président de la chambre des notaires de 1989 à 1990, Bernard Monassier a été maître de conférences à HEC de 1981 à 2005. Diplômé d'un DES en droit privé et public, de l'Institut d'études politiques de Paris et d'un diplôme de notaire, il a aussi obtenu le diplôme de spécialiste en droit fiscal, en droit des sociétés et en gestion du patrimoine du Centre de formation professionnel du notariat.

Philippe Lefebvre

Merci beaucoup. Bernard Monassier, nous constatons qu'il existe un réel consensus concernant la fiscalité écologique, mais n'y a-t-il pas un besoin criant de clarté face à cette abondance de réformes ?

Bernard Monassier

Nous sommes bien sûr tous d'accord sur le bien-fondé de cette fiscalité, mais sur le terrain elle demeure incompréhensible pour la quasi-totalité des contribuables et c'est un mauvais point pour la nation.

De plus, nous avons un taux de prélèvement par rapport au PIB qui atteint des sommets et fait de la France le leader européen en la matière.

Enfin, la conjoncture économique, le taux de chômage record inquiètent énormément l'opinion publique. L'annonce d'un nouvel impôt et de compensations laisse craindre une allergie à l'impôt qui pourrait aboutir à une véritable jacquerie.

Donc, même si ces propositions sont intellectuellement satisfaisantes et que les mesures qui en découlent sont bénéfiques, les Français ne veulent même pas en entendre parler. Cette situation devient dangereuse pour la démocratie et risque d'aboutir à un rejet global du système.

Je pense par conséquent que ce n'est pas le bon moment pour mettre en place une telle fiscalité. En revanche, je suis d'accord sur le problème de pédagogie évoqué par madame Chiroleu-Assouline. Je dirais même qu'il faudrait une pédagogie assise avec une réforme fiscale globale, car si cette réforme n'a pas lieu, je crains de vraies difficultés.

Philippe Lefebvre

Merci beaucoup. Thierry Kalfon, voyons avec vous la position de l'entreprise en matière de transition énergétique et de fiscalité.

Le meilleur financement de la transition énergétique : des prix reflétant le vrai coût de chaque énergie

Thierry Kalfon

Directeur de la stratégie de GDF SUEZ Énergie France



Thierry Kalfon a rejoint le groupe GDF SUEZ en 2009 dans les fonctions de directeur financier de GRTgaz, filiale de GDF SUEZ spécialisée dans la construction, l'entretien et l'exploitation du réseau de transport de gaz naturel. En janvier 2012, il a été nommé directeur de la stratégie, de l'économie et des tarifs de GDF SUEZ Énergie France, qui regroupe les activités de production et de commercialisation d'énergie et de services énergétiques du groupe GDF SUEZ en France. Il a commencé sa carrière à la direction du Budget au ministère de l'Économie et des Finances, où il a exercé différentes responsabilités dont celles de responsable du bureau de la recherche, de l'énergie et de l'innovation puis sous-directeur en charge des budgets « régaliens » de l'État (Intérieur, Justice, Défense, financement des collectivités locales, services généraux du Premier ministre). Il a été, pendant cinq ans, Senior Economist au Fonds monétaire international à Washington (États-Unis) en charge du volet finances publiques de divers programmes d'ajustement structurels au Moyen-Orient et en Asie. De 2007 à 2009, il a été conseiller auprès du ministre de l'Écologie, de l'Énergie et du Développement durable, en charge des affaires industrielles, économiques et financières. Thierry Kalfon est ancien élève de l'École nationale d'administration. Il est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris, de l'École de management de Lyon, et de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique. Thierry Kalfon est co-auteur avec Adam Bennett de l'ouvrage « Reconstructing Afghanistan » (presses du Fonds monétaire international, 2005).

Merci beaucoup de m'avoir invité. Au-delà de notre activité dans le domaine énergétique, nous devons être le deuxième contribuable en France après Total...

Je débiterai mon propos par la succincte présentation de GDF SUEZ et de ce que représente pour nous la transition énergétique.

Énergéticien de référence au niveau mondial, nous disposons d'une capacité de production d'électricité de 120 GW, employons 200 000 personnes dans 50 pays et sommes présents sur toute la chaîne de valeur de l'électricité et du gaz que nous produisons et commercialisons. Nous avons également développé une branche dédiée aux services à l'énergie dont les 80 000 collaborateurs aident les consommateurs à maîtriser leur consommation d'énergie.

Pour GDF SUEZ, la transition énergétique est une réalité vécue au quotidien avec un bouleversement très important du monde de l'énergie ; on distingue à présent trois grands blocs :

- les pays émergents qui vont concentrer dans les vingt ans à venir plus de 90 % des nouveaux besoins en énergie ;
- l'Amérique du Nord qui connaît la révolution des gaz de schiste ;
- l'Europe qui enregistre depuis 2008 une baisse de la demande énergétique, en particulier de l'électricité, une première depuis cinquante ans.

Et ceci dans un cadre en pleine mutation d'où se détachent quatre tendances essentielles :

- la dérégulation, c'est-à-dire la fin des monopoles publics nationaux des monoénergies, intégrés de l'amont à l'aval ;
- la décentralisation, avec de plus petites unités locales et le développement de l'autoproduction ;

- la digitalisation, à savoir la convergence de l'énergie et des nouvelles technologies d'information ;
- la décroissance de la demande.

GDF SUEZ a fait le choix d'accompagner les mutations du monde énergétique en misant sur deux piliers en Europe et surtout en France : le développement des ENR (énergies renouvelables), en offrant notamment la plus importante capacité de production éolienne en France ; et le soutien à l'efficacité énergétique avec une présence sur toute la chaîne de valeur pour nos clients industriels, publics, résidentiels collectif et privé, et tertiaires.

Un mot à présent de la vision de GDF SUEZ sur la fiscalité environnementale au sens large. La France se caractérise par une fiscalité environnementale faible et de rendement, pour laquelle l'objectif d'incitation est secondaire. C'est particulièrement le cas pour la fiscalité de l'énergie. Autre spécificité, la France est le pays qui offre le plus de mesures incitatives en faveur de l'environnement avec les fameuses niches fiscales.

Mais l'usage très modéré de la fiscalité environnementale n'a pas permis à la France de bénéficier des éléments positifs qui peuvent être liés aux instruments économiques de régulation gouvernementale, en particulier le fait que la fiscalité est susceptible de minimiser le coût total supporté par la société pour un objectif environnemental donné.

Pour autant, notre conviction est que le renforcement de la fiscalité environnementale n'est envisageable que si plusieurs conditions impérieuses sont réunies, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui, et ce qui – dans les faits – est rarement le cas :

- la qualité du signal économique créé par la taxe : l'instrument fiscal ne doit pas créer de distorsion de prix entre les produits et services en situation de concurrence. Il ne doit pas y avoir de subventions croisées entre énergies ;
- le traitement équitable des acteurs d'une même filière ;
- la fiscalité environnementale doit être incitative et offrir la possibilité de choix ;
- elle doit préserver la compétitivité des entreprises et le pouvoir d'achat des consommateurs les plus modestes ;
- elle doit également prévoir une progressivité dans sa mise en œuvre, une visibilité à long terme des mesures fiscales pour ancrer les anticipations des entreprises et des ménages et faciliter ainsi les décisions d'investissement.

Pour conclure, je dirais que notre position est ouverte à la réflexion sur l'évolution de la fiscalité des produits énergétiques, qui devrait distinguer trois catégories de prélèvements :

- les prélèvements de rendement destinés à améliorer les recettes de l'État ;
- les prélèvements affectés dans une logique de redevance destinée à couvrir les coûts propres de chaque énergie ;
- les prélèvements d'incitation destinés à internaliser dans le prix les coûts environnementaux.

Dans ce cadre, si on considère que le signal prix est insuffisant pour susciter la transition énergétique, cela peut avoir un sens d'ajouter une taxe reflétant le contenu en énergie primaire et en carbone (CO₂) de chaque énergie, y compris l'électricité. Cela suppose bien sûr que chaque énergie paye ses propres coûts environnementaux, pas ceux des autres. Cela devrait se traduire par l'envoi au consommateur d'un signal CO₂ (pour en réduire les émissions), et d'un signal énergie primaire (pour inciter à réduire les consommations de toutes les énergies, et préserver les ressources rares).

Pour cette raison, la proposition du comité présidé par Monsieur de Perthuis, qui est intéressante en ce qu'elle permet d'introduire progressivement un signal CO₂, mériterait d'être complétée pour intégrer une composante « énergie primaire ».

Nous sommes en revanche très hostiles à la mesure concernant l'élargissement de l'assiette de la CSPE (contribution au service public de l'électricité) aux énergies fossiles. Elle reviendrait tout bonnement à transférer les coûts réels d'une forme d'énergie vers une autre. Il faut au contraire que les énergies payent leurs propres coûts. Ces transferts entre énergies privent le consommateur d'un choix rationnel entre des énergies en concurrence pour le même usage, et en particulier pour le chauffage.

Philippe Lefebvre

Jean-Paul Cazalets, quel est votre sentiment sur cette fiscalité environnementale qui est finalement double puisque franco-française et européenne, et que vous considérez donc comme une double peine ?

La transition énergétique traduite en fiscalité. Éviter la double peine entre les systèmes national et européen

Jean-Paul Cazalets

Délégué environnement à la direction développement durable et environnement de Total



Délégué environnement à la direction développement durable et environnement de Total, Jean-Paul Calazets est entré dans le groupe en 1985 et a occupé diverses responsabilités opérationnelles et techniques en usines puis en ingénierie de l'environnement. Ingénieur de l'École de chimie physique électronique de Lyon, il est délégué environnement depuis 2009.

Je souhaite avant tout exprimer la vision de Total du mix stratégique mondial à vingt ans car la transition énergétique suppose une évolution de ce mix. Cette évolution dépend de :

- la disponibilité des ressources ;
- la compétitivité de ces ressources ;
- la maturité des filières de production, mais aussi des usages comme la possibilité d'utiliser certaines énergies ;
- l'acceptabilité sociétale de leur production (le gaz de schiste, par exemple).

Il ne s'agit pas d'opposer une énergie à une autre, mais d'investir afin d'arriver à un mix énergétique complémentaire et à long terme. Car nous pensons que d'ici à vingt ans, les énergies renouvelables connaîtront un formidable essor. Aujourd'hui, moins de 1 % du mix énergétique provient de ces énergies renouvelables ; un pourcentage que nous estimons à 6 % dans vingt ans, notamment dans le secteur du solaire où nous sommes très présents. Nous pensons également qu'il y aura probablement une inversion du ratio charbon/gaz au profit du gaz qui a une empreinte CO₂ deux fois inférieure à celle du charbon et produit moins d'émissions de poussière.

Concernant la fiscalité écologique, deux sujets retiennent notre attention. Le premier est que nous souhaitons éviter une taxation supplémentaire au système ETS (Emission Trading Scheme) actuel, qui engendrerait donc une double taxation.

Le second est l'évolution envisagée par la CFE dans le cadre de la taxation essence/diesel. Les solutions proposées auront un impact limité car les évolutions en matière de parc automobile sont lentes et nos outils font déjà face à de fortes surcapacités en essence. Par ailleurs, nous avons procédé à des adaptations d'outils assez massives, comme par exemple environ un milliard d'euros d'investissement sur la raffinerie de Normandie afin de produire plus de diesel.

Néanmoins, il nous semble important de souligner qu'au-delà de la taxe CO₂ et de la TICP, un point important n'a pas été abordé. Il s'agit de l'impossibilité de la récupération de la TVA sur l'essence des véhicules professionnels. Cette mesure est très importante car ces véhicules représentent 50 % des immatriculations avec un taux de renouvellement de la flotte de quatre ans contre douze ans pour les particuliers, et leur taux de diésélisation de 93 % est, semble-t-il, lié en grande partie à cette possibilité de récupérer la TVA. Des exemples en Europe, notamment en Angleterre, ont démontré que l'augmentation de la TICP ou/et de la taxe carbone avait peu d'impact sur les ratios essence/diesel des flottes car cette possibilité de récupération existait toujours.

Pour conclure, voici les deux points majeurs de cette fiscalité comme l'ont précédemment souligné Charles de Courson et Thierry Kalfon : la progressivité de l'évolution, et la stabilisation des politiques fiscales avec une capacité de se projeter plus importante qu'aujourd'hui.

Matthieu Glachant

Directeur du Cerna
Professeur à Mines ParisTech



Économiste au Cerna

Je m'occupe de la réflexion sur les déchets dans le cadre de la CFE et je vais concentrer mon intervention sur la gestion des déchets municipaux qui représentent une dépense annuelle de 7,5 milliards d'euros. Cette dépense est financée en grande partie par un impôt : la TEOM (taxe d'enlèvement des ordures ménagères). L'assiette de cette taxe payée avec les impôts locaux est calculée sur la valeur locative des logements et génère 6 milliards d'euros. Mais comme son assiette n'a rien à voir avec les déchets, elle n'a aucun effet sur les objectifs de la politique publique déchets, en l'occurrence la prévention par la réduction de production des déchets, le recyclage et la valorisation. Il s'agit donc d'une fiscalité non incitative qu'il convient de réformer dans ce sens.

Pour y parvenir, la piste connue est la redevance incitative : elle consiste à faire payer au poids ou à la fréquence de présentation des bacs de récupération en adressant aux ménages tous les six mois ou annuellement une facture, et en maintenant la gratuité des poubelles de déchets triés. L'objectif est d'inciter les contribuables à trier et à réduire la quantité de leurs déchets. Cette redevance est déjà en place dans un petit nombre de collectivités, comme Besançon. Toutefois, cet instrument, comme tous les impôts, n'est pas sans effet pervers et engendre également des comportements non vertueux, comme les dépôts sauvages. Il faudra donc parallèlement réfléchir à la gestion de ces conséquences.

La fiscalité mise à part, nous ne disposons pas de réels instruments pour améliorer la gestion des déchets et favoriser leur valorisation. En effet, il est très difficile de mettre en place des normes de réglementation à cause de l'importante hétérogénéité des déchets. Le nombre de normes serait inévitablement excessif. La pédagogie, autre instrument nécessaire, n'a pas suffi en quinze ans à modifier le comportement des contribuables de façon drastique.

Nous nous trouvons donc aujourd'hui dans une situation à fort potentiel grâce aux réformes de l'existant visant plus d'incitation au comportement vertueux dans le domaine environnemental.

La fiscalité française actuelle n'incite pas à la transition écologique

Guillaume Sainteny

Maître de conférences à l'École Polytechnique



Maître de conférences à l'École Polytechnique, Guillaume Sainteny a présidé, de 2010 à 2011, la commission du Conseil d'analyse stratégique chargée de proposer des réformes dans le domaine des subventions publiques et des dépenses fiscales dommageables à la biodiversité. De 2008 à 2009, il est membre de la commission sur les instruments économiques en matière d'environnement, du comité de pilotage du Grand Paris, et de la commission du Centre d'analyse stratégique (CAS). En 2005, il est directeur des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'Écologie. De 2002 à 2005, il est membre du Conseil national du développement durable. De 1988 à 1995, il a travaillé à l'« Environnement magazine » comme rédacteur en chef puis directeur de la rédaction. Après avoir enseigné à l'Université Paris XI Sud pendant plusieurs années, il devient chargé de mission à la Commission nationale de la communication et des libertés puis au Conseil supérieur de l'audiovisuel, poste qu'il a occupé de 1987 à 1995. Durant les deux années suivantes, il a été conseiller technique puis directeur adjoint du cabinet de Corinne Lepage (ministre de l'Environnement). Guillaume Sainteny est l'auteur de « Plaidoyer pour l'écofiscalité » (Buchet Chastel, 2012).

Je suis frappé par le fait que nous avons essentiellement parlé jusqu'ici de fiscalité énergétique alors que la table ronde porte sur la fiscalité nécessaire à la transition écologique. C'est un sujet différent et beaucoup plus large.

La fiscalité française en place aujourd'hui ne favorise aucune des deux.

Dans le domaine de l'énergie, par exemple, sur 22,5 milliards d'euros de dépenses fiscales consenties, 21 milliards d'euros sont consacrés aux énergies fossiles, ce qui relativise le discours autour du coût trop élevé des ENR. De même, les subventions publiques à la R&D dans le domaine énergétique financent davantage les énergies fossiles que les ENR.

Le sujet à la mode du moment est celui de l'écart qui existe, en France, entre la fiscalité du super et celle du gazole. Le problème est réel. Mais il ne doit pas masquer, d'une part, que, hormis le super, le gazole est l'énergie la plus taxée en France, et que l'écart de taxation entre le gazole et les autres produits est nettement plus important que l'écart entre le super et le gazole. Rapporté au contenu en CO₂, le super est taxé à 250 euros la tonne de CO₂, le gazole à 160 euros, et les autres produits entre 0 et 21 euros. Par exemple, on peut légitimement s'interroger sur le fait que le gaz et le charbon domestiques ne soient pas taxés.

Si la fiscalité énergétique entrave plutôt la transition, cela vient aussi du fait qu'elle décline. L'énergie est de moins en moins taxée en France. La taxation implicite de la TeqP en 1999 était de 178 euros et elle est tombée à 158 euros en 2009, soit une chute de 12 % et un manque à gagner de 2 milliards d'euros sur la période en euros constants. Le produit de la fiscalité énergétique représentait respectivement 2 % du PIB et 4,7 % des prélèvements obligatoires en 1995, mais seulement 1,45 % et 3,5 % en 2009. L'Allemagne a suivi une politique exactement inverse d'augmentation progressive de sa fiscalité énergétique avec des résultats à la fois en termes d'augmentation des recettes de la fiscalité énergétique et de déclin de l'intensité énergétique.

Dans le cas spécifique du transport par véhicule individuel, contrairement à ce qu'on croit et à ce qu'on dit, le coût a décliné depuis les années 1970 : en euros constants, le prix actuel de l'essence est inférieur à celui de 1970, effet démultiplié par le fait que le pouvoir d'achat d'une personne payée au Smic a évolué – en effet, avec une heure de Smic il y a 40 ans, on pouvait acheter trois litres d'essence,

aujourd'hui avec une heure de Smic, on achète six litres d'essence – et que les automobiles consomment deux fois moins au kilomètre.

En matière de transition, il ne faut pas se cacher que les aspects sociaux et environnementaux ne convergent pas toujours spontanément. Par exemple, l'extension des tarifs sociaux implique que le signal prix n'est plus transmis à leurs bénéficiaires. Il faudrait donc l'accompagner par des aides accrues aux économies d'énergie. De même, la persistance de tarifs régulés pour une part très majoritaire des consommateurs, qui en outre ont peut-être été fixés trop bas et dont l'évolution a été inférieure à ce qu'elle aurait dû être depuis deux ans, constitue une forme de subvention déguisée aux énergies fossiles au détriment des ENR et des économies d'énergie.

Au-delà des questions énergétiques, la fiscalité comportementale qui est en fait une autre appellation pour la fiscalité incitative a un rôle à jouer en matière d'urbanisme et, notamment, d'étalement urbain. Alors que le prix du carburant a diminué, celui de l'immobilier a crû ces dernières années. Si le phénomène avait été inverse, l'urbanisme aujourd'hui serait très différent, beaucoup plus dense, avec des transports plus chers moins omniprésents, des distances lieu de résidence/lieu de travail moindres et un coût de l'immobilier qui ne pousserait pas les gens à s'installer en périphérie. En outre, certaines dispositions fiscales ont clairement favorisé l'étalement urbain : le prêt à taux zéro s'applique sur des zones où le foncier n'est pas cher (donc en périphérie) ; les nombreux dispositifs de défiscalisation de l'investissement locatif ont été soit non zonés soit mal zonés. Il conviendrait donc de les zoner de façon beaucoup plus précise et micro. Quant à la fiscalité locale, elle est fondée sur des bases artificielles ou artificialisantes, à l'exception de la taxe sur le foncier non bâti. Par conséquent, si une commune veut se procurer des recettes, elle doit « artificialiser » son territoire.

Pour une fiscalité plus lisible au bénéfice de l'industrie et des territoires

Renée Nicoux

Sénateur de la Creuse



Sénatrice de la Creuse et vice-présidente de la commission des Affaires économiques du Sénat, Renée Nicoux est maire de Felletin. Elle a été vice-présidente de la commission de l'Économie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire du Sénat (2011-2012) et vice-présidente de la communauté de communes Aubusson-Felletin et est présidente du Pays sud creusois depuis 2008. Renée Nicoux a été conseillère régionale de 2004 à 2010 et vice-présidente du conseil régional de Limousin de 2008 à 2010. Elle a été présidente du syndicat mixte interdépartemental de Vassivière de 2004 à 2008.

Selon l'intitulé de ces Rencontres parlementaires, il existerait une fiscalité différente selon les comportements des Français or je peux attester que les ruraux n'ont pas les mêmes comportements que les urbains. Par exemple, les ruraux ont plus souvent recours à leur véhicule personnel, ils parcourent des distances supérieures, pour aller au travail, faire leurs courses et accéder aux services publics. C'est la raison pour laquelle appliquer une fiscalité sans tenir compte de cette différence serait générateur d'inégalités, comme cela a pu être le cas pour la taxe carbone et la dernière écotaxe à laquelle les camions sont soumis (un dispositif spécial a dû être mis en place pour exonérer les camions de ramassage de lait). Ce type de taxe pénalise les entreprises implantées dans les territoires.

Nous sommes favorables aux taxes qui modifient les comportements, mais il est nécessaire de rappeler que les véhicules ou matériels à essence ou au diesel sont indispensables, en milieu rural et tout particulièrement dans le secteur agricole. La taxation doit tenir compte de cette spécificité et doit être incitative. Elle doit être simple, compréhensible et lisible pour être acceptable. Or aujourd'hui, la fiscalité est peu lisible. Il convient aussi de mettre en place des compensations pour la structuration de filières. Par exemple, la forêt française est la plus grande d'Europe mais la sylviculture française chute, les Chinois prélèvent notre bois pour nous vendre ensuite des produits en bois manufacturés : dans ce cas, il faudrait prendre en compte le carbone utilisé pour le transport et la transformation de ces produits afin d'aider la restructuration de notre filière. Il en est de même pour l'élevage où une compensation devrait être mise en place pour le puits de carbone que sont les prairies.

Ces exemples montrent que la fiscalité comportementale peut apporter des crédits carbone à des filières pourvoyeuses de bénéfices environnementaux, mais les choix de fiscalité comportementale actuels nuisent à des zones pourtant vertueuses d'un point de vue environnemental. De plus, ces taxes ne sont pas comprises des professionnels ni des habitants concernés ; elles devraient donner lieu à compensation et permettre, par exemple, de développer les transports en commun en zone rurale.

Philippe Lefebvre

Bernard Cazeneuve, ministre délégué chargé du Budget va conclure ces Rencontres.

Bernard Cazeneuve

Ministre délégué chargé du Budget



Ministre délégué au Budget depuis 2013 et député-maire de Cherbourg-Octeville, Bernard Cazeneuve est président de la Communauté urbaine de Cherbourg. Secrétaire d'État chargé des Relations culturelles internationales en 1991, des Affaires étrangères en 1992 puis secrétaire d'État à la Mer en 1993, il fut également conseiller général d'Octeville de 1994 à 1998, maire d'Octeville de 1995 à 2000 puis maire de Cherbourg-Octeville de 2001 à 2012. Il fut premier vice-président du conseil régional de Basse-Normandie de 2004 à 2007 et premier vice-président de la Communauté urbaine de Cherbourg de 2004 à 2008. Député de la Manche de 2007 à 2012 et juge titulaire de la Cour de justice de la République et de la Haute Cour de Justice de 1997 à 2002, il occupa la fonction de ministre délégué aux Affaires européennes de 2012 à 2013. Diplômé de l'Institut d'études politiques de Bordeaux, Bernard Cazeneuve a débuté sa carrière en tant que juriste à la Banque Populaire.

Je tiens à vous remercier pour votre participation à ces Rencontres parlementaires sur la Fiscalité comportementale. Je remercie également celles et ceux qui se sont investis dans la préparation de ces débats et je les remercie pour leur invitation qui va me permettre de délivrer quelques messages.

L'intitulé de ce colloque est pour moi une manière de récréation et d'apaisement car le ministre du Budget est habituellement considéré comme celui qui pénalise le contribuable pour équilibrer les finances publiques. Or une approche plus positive fait de l'impôt un instrument de redistribution, mais il est rare d'appréhender l'impôt comme un outil favorable à des comportements permettant de vivre ensemble et de développer des activités vertueuses pour que l'économie évolue de façon durable.

Ce lien que vous avez établi entre fiscalité et comportement, entre outil fiscal et organisation de la société est une excellente thématique.

Comme je l'ai dit récemment au Parlement, le Gouvernement a bien l'intention d'engager en 2014 et 2015 le verdissement de la fiscalité à des fins de développement, de respect par la France du plan Climat européen et international et de continuité des travaux de Christian de Perthuis afin que la France s'engage dans la voie de la fiscalité écologique. Dans le domaine de la santé, la fiscalité comportementale peut aussi faire en sorte que la consommation des produits nocifs diminue et favoriser le développement de nouvelles activités permettant aux industriels, aux salariés et aux consommateurs de s'engager dans ce nouveau schéma.

Voici les sujets sur lesquels nous comptons travailler dans les mois qui viennent avec le Parlement. Nous devons rattraper notre retard accumulé ces dernières années en matière de fiscalité sur les carburants en prenant en compte l'avenir de l'industrie, notamment au niveau du différentiel de fiscalité entre diesel et essence. Nos choix doivent permettre à l'industrie de s'adapter progressivement sans opposer les intérêts de l'industrie et l'objectif du Gouvernement.

Dans cette voie, nous sommes confrontés à plusieurs dilemmes. Comme l'a montré le comité pour la fiscalité écologique, nous devons prendre des dispositions rapides et efficaces dans le domaine de la fiscalité du carburant car l'écart de taxation maintenu en France entre diesel et essence n'est pas normal. Toutefois, nous devons éviter toute précipitation pour préserver l'emploi de nos entreprises en privilégiant la progressivité pour laisser aux industries le temps de s'adapter et donner de la prévisibilité à l'ensemble des acteurs économiques et sociaux. C'est cette démarche que le comité pour la fiscalité écologique a privilégiée et je me félicite de ce pragmatisme.

Un autre dilemme auquel nous sommes confrontés réside dans l'équité sociale : les ménages les plus

pauvres détiennent des véhicules plus anciens et donc plus polluants et leurs dépenses en produits alimentaires gras pèsent plus lourd dans leur consommation. Pour éviter de les taxer davantage, il convient de soutenir leurs revenus de manière transversale sans renoncer à toute mesure fiscale comportementale.

Dernier dilemme : une taxe comportementale efficace est celle qui rapporte peu et de moins en moins car son assiette diminue sous son propre effet ; elle ne peut pas être une mesure de rendement budgétaire. Par exemple, la fiscalité du tabac doit avoir pour objectif d'augmenter les prix et de réduire la consommation : si l'objectif est atteint, la baisse de la consommation compense la hausse de la taxe, ce que l'on observe année après année. D'ailleurs, j'entends certains réclamer une surtaxe sur le tabac pour financer des mesures de prévention et de réduction des marges des industriels sans répercussion sur les prix : une telle décision sans effet sur les prix n'aurait pas l'efficacité attendue.

L'efficacité de la fiscalité comportementale est inégale selon les secteurs : sur le tabac, la fiscalité représente désormais près de 80 % du prix de vente et les hausses de prix consécutives entraînent une baisse de la consommation (5 % en 2013). Grâce à l'usage de la fiscalité comportementale, la diminution de la consommation du tabac pendant le mandat de François Hollande pourrait atteindre 25 %. Il faut poursuivre cette politique qui permet de réduire la consommation de produits nuisibles pour la santé.

La grande difficulté à laquelle nous sommes confrontés dans cette matière réside dans l'achat de produits à l'étranger, qui érode l'efficacité de notre politique. D'où les mesures prises dans la loi de finances rectificative votée fin 2012, destinées à renforcer le contrôle et la répression des comportements des contrevenants. Nous devons également éviter des reports de consommation, par exemple de la cigarette vers le tabac à rouler. C'est la raison pour laquelle nous continuerons à réduire l'écart de prix entre ces deux produits. Par ailleurs, nous devons obtenir des buralistes, préposés de l'État, qu'ils jouent un rôle important dans le dispositif ; ils doivent être accompagnés dans ce contexte difficile en vue notamment d'une plus grande diversification de leurs activités.

En matière d'alcool, les droits sur la bière ont été fortement relevés dans la loi de finances pour 2013 car la France se situe au 21^e rang européen en matière de consommation de bière. À la différence du vin dont la consommation a été divisée par quatre en quarante ans, le volume de bière est demeuré stable et contribue à l'alcoolisation de la jeunesse. La fiscalité contraignante que nous avons adoptée devrait éviter le développement de cette consommation et nous en dresserons le bilan prochainement.

Au sujet des taxes nutritionnelles, il apparaît que de nombreux ménages contourneraient ce surcoût en achetant des produits tout aussi gras mais moins chers et bas de gamme, ce qui nécessite une approche mieux ciblée. Sur ce sujet comme sur d'autres, le rapport des sénateurs Yves Daudigny et Catherine Deroche sur la fiscalité comportementale sera une référence incontournable pour les travaux du Gouvernement et du Parlement dans les prochains mois.

Pour les prochaines années, nos préoccupations en matière de fiscalité sont les suivantes :

- jeter les fondements de la fiscalité écologique pour la faire monter en puissance progressivement afin d'appliquer le principe de précaution et éviter d'encourager le développement d'activités néfastes pour l'environnement ;
- accompagner la transition énergétique. Le ministre de l'Énergie devra porter au Parlement le débat sur cette question et il importe que nos dispositions fiscales accompagnent le développement des énergies renouvelables pour offrir à l'industrie une énergie à prix compétitif. Il devra veiller à ne pas obérer nos engagements pris devant la communauté internationale en matière de plan Climat ;
- favoriser des évolutions profondes de l'industrie pour renforcer la compétitivité de notre appareil productif afin qu'il devienne plus durable et plus vertueux, sans perturber les équilibres environnementaux de la planète.

Nous avons également des combats à mener, notamment en matière de santé publique. La marchandisation de la société induit la promotion de produits pouvant avoir des conséquences sur la santé et nos décisions en matière de fiscalité comportementale doivent faire en sorte de pénaliser ceux qui en sont à l'origine (entre autres le tabac, l'alcool et les produits gras). Contrairement à ce que je lis parfois

dans la presse, les intérêts des ministères de la Santé et du Budget ne sont pas distincts : fiscaliser le tabac a pour objectif d'augmenter les prix de vente pour diminuer la consommation en vertu du principe selon lequel une bonne taxe comportementale perd son assiette.

Nous progresserons sur ces questions dans le cadre du budget 2014 et je souhaite que vous nous accompagniez dans nos réflexions grâce à vos propositions, comme vous l'avez fait ce matin en organisant ces débats.

François Marc

Je voudrais remercier Bernard Cazeneuve pour ces propos. Ces Rencontres parlementaires sur la Fiscalité comportementale sont sans doute appelées à se renouveler car elles permettent d'éclairer les parlementaires présents. Je remercie l'ensemble des intervenants pour leurs analyses parfois très pointues, notamment Christian de Perthuis qui nous a informés sur les résultats – appelés à progresser encore – de son comité de réflexion.

Nous avons entendu les préoccupations de Bernard Cazeneuve vis-à-vis des modifications de comportements et nous avons bien conscience que notre pays est confronté à une problématique de rendement de la fiscalité. Les dilemmes évoqués par le ministre délégué en charge du Budget imprégneront nos réflexions lorsque nous élaborerons les prochaines lois de finances.

Merci à tous pour votre participation, nous sommes ouverts à vos contributions en faveur de nos travaux parlementaires sur ces sujets.

Déjeuner-débat

Du refus de l'impôt pillage à la revendication de l'impôt partage : petite histoire de la fiscalité

Fabrice d'Almeida

Professeur d'histoire à l'Université Paris II – Panthéon Assas



Historien et professeur à l'Université Paris II Panthéon-Assas et à l'Institut français de presse, Fabrice d'Almeida est auteur de nombreux ouvrages sur l'Allemagne, l'Italie et la France. Il est également directeur du Master 2 « Médias et mondialisation » à l'Université Panthéon Assas, directeur littéraire aux éditions Fayard et cofondateur du groupe d'études sur les images fixes (GEIF). Dirigeant de l'Institut d'histoire du temps présent de 2006 à 2008 et présentateur avec Marie Drucker en 2010 et 2011 de l'émission C'est notre histoire sur France 5, Fabrice d'Almeida a également participé à l'émission Semaine critique sur France 2 en 2010-2011 et La Fabrique de l'histoire sur France Culture. Agrégé d'histoire, il est ancien membre de l'École française de Rome. Il présente tous les dimanches soir sur France 5 La Case du siècle, une émission consacrée aux documentaires d'histoire.

Philippe Lefebvre

Mesdames et messieurs, j'ai le plaisir de vous présenter Fabrice d'Almeida, professeur d'histoire à l'université Paris II – Panthéon Assas. Il va aborder avec nous l'histoire de la fiscalité, du refus de l'impôt pillage à la revendication de l'impôt partage.

Fabrice d'Almeida

On m'a demandé de faire une petite histoire de la fiscalité. En fait, elle sera plutôt longue car, en réalité, elle débute à l'époque de Brennus, chef gaulois en 390 avant J.-C. Ce dernier écrase les troupes romaines et met le siège devant le Capitole, réclamant un tribut. Cet événement peut servir de point de départ pour comprendre la fiscalité à la française. Brennus négocie avec les Romains un tribut, une gigantesque somme en or comparable à une taxe pour les laisser en paix. Ses hommes mettent sur la balance l'or des représentants de Rome et, considérant qu'il n'y en a pas assez, soulèvent la balance de leur côté pour que les Romains en ajoutent. Les voyant faire, les sénateurs romains protestent. Mais Brennus, en guise de réponse, jette violemment son épée sur les poids gaulois et déclare : « Malheur aux vaincus. ».

La question du tribut s'avère l'un des points cruciaux en termes d'imposition. Dans la plupart des pays d'Europe (et nous pourrions évoquer Attila), les peuples vont accepter de payer des tributs contre la tranquillité. Dans le geste de Brennus, nous percevons à la fois la force et l'irrationalité, c'est-à-dire l'idée que ce n'est pas l'économie mais le projet du vainqueur qui doit commander. Cette notion se trouve centrale tout au long du Moyen Âge : il s'agit de la façon dont, face à la force et à la demande des puissants, les Français vont se comporter.

Dans ce cadre médiéval, le royaume s'est organisé autour de l'Île-de-France, de l'État et d'une dynastie : les Capétiens. Le principe dominant est que le roi doit vivre du « sien », c'est-à-dire des revenus de ses domaines, comme tout seigneur. Il n'existe que quelques rares situations dans lesquelles le roi peut demander une contribution exceptionnelle et ponctuelle, et ceux qui ne font pas partie du domaine royal ne payent pas d'impôts. Ainsi, le roi peut demander de l'aide en cas de guerre ou s'il est pris en otage, comme c'est le cas pour Jean II le Bon en 1356 et pour François 1^{er}, ou à l'occasion de son avènement ou encore s'il possède une fille à marier.

Or, pendant la guerre de Cent Ans, cette question va se répéter de plus en plus souvent jusqu'à affecter très violemment la population, habituée à une certaine stabilité des impôts indirects acquittés localement. En effet, chaque ville possédait ses barrières, endroits où les marchands payaient les taxes sur les marchandises.

Cette tension fiscale due à la guerre va entraîner des révoltes assez fortes, dont une des plus célèbres se trouve à l'initiative d'Étienne Marcel, prévôt des marchands, en 1358. Ce dernier décide de ne consentir à l'impôt que si on lui accorde une place au Conseil des représentants des États. La révolte s'éteint finalement après son assassinat. Cependant, en parallèle, se déroule une jacquerie aux confins de la Normandie, menée par Jacques Bonhomme, qui porte déjà dans ses revendications un programme antifiscal et social. Il existe par conséquent une résistance à l'impôt couplée à des demandes sociales.

Une série de révoltes antifiscales vont courir tout au long de la monarchie. En effet, de la fin du Moyen Âge jusqu'au début de l'époque moderne, on a comptabilisé 8 900 actes de rébellion, dont 40 % sont d'origine fiscale. Parfois, il s'agit de petites rébellions comme l'illustre le cas du précepteur en 1639, à Avranches, dont le beau-père est assassiné suite au soulèvement de la population. Néanmoins, Richelieu décide d'intervenir en Normandie afin de combattre ces petits gestes qui se développent et prennent bientôt l'aspect d'une révolte dont Jean Nu-pieds est à la tête.

De grands ministres, tel Richelieu, ne tolèrent pas de rébellions et considèrent qu'il faut obtenir de quoi établir la grandeur royale. Il faut savoir d'ailleurs que ce qui constitue notre prépondérance française, au moment où la France va dominer l'Europe, repose sur la structure fiscale que va mettre en place le chancelier Sully.

Progressivement, ce système d'impôt est considéré par une partie importante de la population comme un pillage écrasant. Pourtant, et comme l'a montré l'historien François Furet, la fiscalité reposait sur un total de 50 000 fonctionnaires qui parvenaient à gérer la métropole et les colonies, à percevoir les taxes et à moderniser l'économie. Cette vision de l'impôt comme appropriation des richesses par les plus puissants contre les plus petits va perdurer pendant très longtemps.

Cependant, un retournement s'opère, démarrant lors de la Révolution française. Cette dernière donne lieu à quatre impôts qui vont s'appliquer jusqu'à la première guerre mondiale. Ils vont s'accompagner d'une fiscalité indirecte qui fait entrer de l'argent dans les caisses de l'État, mais qui ne s'avère pas très populaire. En effet, en 1830, tout le sud de la France se révolte et décide de ne pas payer les taxes sur les alcools. Le XIX^e siècle voit effectivement tout un jeu de négociations avec les contribuables. Les impôts, progressivement mis en place et prélevés localement, nécessitent une surveillance constante, ce qui fait de l'administration fiscale l'un des services les plus significatifs de l'État (plus de la moitié des fonctionnaires). Les précepteurs, acteurs très puissants durant cette période, vont parvenir à mater ces contestations, et permettre à la France de détenir un budget considérable. En 1870, lorsque nous perdons la guerre face aux Prussiens, nous sommes capables de payer les indemnités de guerre en seulement deux ans.

À partir de 1848, le débat concernant l'impôt sur le revenu est entamé, en même temps que l'idée de taxer le capital qui serait le moyen pour les ouvriers d'obtenir une forme de compensation pour les injustices dont ils sont victimes. Cette question se révèle lancinante jusqu'à la première guerre mondiale et l'adoption, le 15 juillet 1914, de l'impôt sur le revenu.

Dirions-nous alors qu'il a existé à ce moment-là une reconnaissance démocratique du paiement de l'impôt ? Je répondrai dans une certaine mesure par l'affirmative, car l'État a réalisé un formidable effort de pédagogie fiscale sous la III^e République. En effet, il a permis la généralisation du discours selon lequel payer son impôt fait partie du devoir du citoyen. L'impôt devient le moyen et l'outil de l'unité du pays et de l'appartenance à la communauté nationale. Cette réflexion sera d'autant plus efficiente que, lors de la première guerre mondiale, le budget de propagande va augmenter considérablement, passant de 390 000 à 4 millions de francs en 1918. L'État va ainsi choisir de promouvoir l'emprunt et l'impôt sur le revenu à partir de 1916. Cet effort de propagande s'est trouvé indispensable pour faire comprendre aux Français que l'impôt ne correspondait pas aux grands face aux petits, mais s'apparentait à un outil collectif.

Cependant, tous les Français ne vont pas adhérer à cette vision. En effet, seulement 8 à 10 % de la

population au début du XX^e siècle s'acquittent de l'impôt sur le revenu, défini sur une base volontaire de déclaration. C'est pourquoi, sur une assiette de 300 000 personnes devant payer cette taxe en 1919, seules 160 000 font la déclaration. Il faut attendre 1926 pour que la question de la fraude se pose, en raison de l'administration fiscale qui ne souhaitait pas se confronter à autant de formulaires administratifs. Les ministres doivent ainsi se battre pour obtenir la généralisation de la déclaration, ce qui provoque déjà des débats autour de l'intrusion dans la vie privée.

Ce ne sont pas uniquement les riches qui ne souhaitent pas payer l'impôt. Au début des années 1930, l'État met en place une taxe sur les boissons, afin de lutter contre l'alcoolisme, et sur les cartes, pour combattre le jeu. Mais cette fiscalité entraîne, en 1932, un mouvement spontané d'agriculteurs qui va se structurer autour du chef politique Henri Dorgères, anticipant ce qu'effectuera Pierre Poujade sous la IV^e République du côté des commerçants. La résistance à l'impôt se révèle à la fois présente et importante.

Il existe deux manières d'appréhender ces révoltes. La puissance publique considère comme honteux ces individus qui tentent de se soustraire à l'imposition et ouvrent des comptes à l'étranger. Mais le service public va plutôt s'interroger sur les raisons de ce type de démarche et se demander si cela est symptomatique d'un mauvais fonctionnement. Cette deuxième optique m'apparaît beaucoup plus importante dans une société démocratique et ouverte à la libre circulation internationale. Pensons-nous en termes de contraintes ou en termes de participation ? Je ne suis pas convaincu que la force soit toujours la meilleure des réponses.

Jacques-André Troesch, conseiller maître, Cour des Comptes

Je suis en complet accord avec ce que nous a exposé Fabrice d'Almeida. Nous atteignons actuellement dans les démocraties occidentales, et particulièrement en France, un niveau de taxation provoquant une fuite devant l'impôt. Le recouvrement de l'impôt avoisine les 70 milliards d'euros. Par conséquent, je crois que la révolte fiscale se produit sous d'autres formes, mais existe à partir du moment où le niveau de prélèvement obligatoire se révèle trop important. Dans certains pays occidentaux, comme les pays nordiques dans les années 1980 et jusqu'aux années 2000, un processus de baisse des perceptions fiscales obligatoires a été nécessaire pour que l'économie redémarre. Nous sommes, à mon avis, à la veille d'un mouvement fiscal dont l'aspect m'est encore inconnu.

Fabrice d'Almeida

En tant qu'historien, je ne désire pas discuter de la politique actuelle, mais souhaite poser la question de la confiance et de l'optimisme des Français par rapport à leur propre pays. En effet, le paiement de l'impôt fait partie d'un processus dans lequel nous admettons posséder un avenir commun et des choses à construire ensemble en tant que Français.

Renée Nicoux

Pour rebondir sur vos propos, Fabrice d'Almeida, il existe effectivement un avenir ensemble : l'impôt participe des notions de citoyenneté, de contribution à la vie collective d'un pays, et du financement des services publics de tous. À mon sens, la jacquerie ne provient pas des couches basses de la population, mais de celles du haut, d'où la question à poser : qu'est-ce qu'être citoyen pour des individus qui gagnent plus d'un million d'euros. Cette contribution du Français, lorsqu'il reçoit des revenus importants, se révèle essentielle pour le bon déroulement de la vie économique de notre pays. Les jacqueries ayant lieu actuellement me paraissent indécentes.

De la salle

Aborder le sujet de la fiscalité comportementale en partant du postulat qu'il existe trop d'impôt, ce qui provoque des jacqueries, ne permet pas d'obtenir un raisonnement clair. Il faut, à mon sens, s'interroger sur les dépenses publiques, réfléchir à la manière dont nous pouvons les réduire, en matière de santé, par exemple. Il faut se demander comment assurer la protection sociale, soutenir l'éducation et enrichir

nos universités, maintenir et développer la solidarité à travers le revenu de solidarité active (RSA). Les recettes doivent, par la suite, être ajustées en fonction de ce que nous estimons être indispensable au développement économique et à la cohésion sociale.

De la salle

J'aimerais savoir s'il existe des études liant taux d'imposition et indice de bien-être de la population. Dernièrement, je discutais avec des collègues québécois qui considéraient notre pays comme famineux en termes d'imposition, mais qui désiraient passer leur retraite ici en raison de notre bon système de santé.

Fabrice d'Almeida

Il existe en effet plusieurs indices qui tiennent compte du niveau de vie, des affaires ou de la sécurité. Néanmoins, je ne connais pas de ratio automatique entre l'échelle fiscale et le bien-être.

Philippe Lefebvre

J'aimerais revenir sur un des thèmes largement évoqués dans la matinée : historiquement, vous nous avez expliqué que la nécessité des taxes et des impôts était rarement exposée à la population. Aujourd'hui, où l'on pratique davantage de pédagogie, avez-vous le sentiment que l'imposition est mieux vécue par les individus ?

Fabrice d'Almeida

Il existe différents types de fiscalité que les citoyens ressentent plus ou moins brutalement et auxquels ils acceptent plus ou moins aisément d'adhérer. Cependant, le gros changement qui s'est opéré à notre époque se révèle dans la concurrence fiscale internationale. Aujourd'hui, un système d'accords internationaux et de traités s'est établi, permettant aux citoyens de circuler et de faire circuler leurs biens. Ce modèle, désormais ancien, a entraîné une série d'habitudes, la mise en place d'un réseau, attestant la légalité du déplacement de la fortune de l'individu. Cette évolution s'avère majeure dans le comportement du citoyen soumis à l'imposition.

Le second changement concerne le double aspect du paiement de l'impôt. Le citoyen, selon un comportement rationnel, souhaite être prélevé le moins possible. Cependant, suivant une logique irrationnelle, il cherche à s'installer dans un endroit où il pourra vivre mieux avec sa famille. C'est pourquoi la question de la confiance se révèle aussi centrale. Le sentiment d'élan collectif ou d'optimisme, bien que déconnecté de toute rationalité, construit le projet social d'un pays, car il engendre l'idée d'un chantier commun. À mon sens, toute réforme fiscale doit tenir compte de cette réflexion des agents économiques. Le reste s'apparente à du bricolage destiné à faire entrer de l'argent dans les caisses de l'État.

Philippe Lefebvre

Par conséquent, ce n'est pas tant l'indice de bien-être que le niveau de confiance qui est jugé important ?

Fabrice d'Almeida

Effectivement, ce sont les indices de confiance et d'optimisme qui ont de l'importance. Ils entrent dans un raisonnement qui se base sur le bienfait du projet collectif.

Jean-Claude Buisine, député de la Somme

J'aimerais poser la question centrale de l'utilité de l'impôt. Consentir à l'impôt est essentiel pour les citoyens. Or, nous nous apercevons que plus de la moitié d'entre eux ne paient pas l'impôt sur le revenu. Ce n'est pas cette partie des Français qui s'insurgera. Au contraire, les individus susceptibles de se révolter sont ceux qui sont taxés pour leur haut salaire. Cependant, si nous souhaitons que les caisses de l'État retrouvent des rentrées fiscales normales, il est nécessaire que l'économie européenne se porte mieux. Les citoyens réclament davantage de justice dans les décisions qui sont actuellement prises. En effet, en matière de fiscalité, si notre situation s'est dégradée, c'est en raison de l'injustice fiscale qui a sévi ces dix dernières années. Les contribuables seraient-ils prêts à afficher leur feuille d'impôt dans les mairies, comme l'avait suggéré Valéry Giscard d'Estaing ? Car nous avons mis fin à cette transparence, et nous nous retrouvons dans un système fiscal très injuste.

Fabrice d'Almeida

Vous avez affirmé que la révolte ne viendrait pas des plus modestes. Néanmoins, prenons l'exemple du tabac : si l'on en augmente les taxes, des réseaux de contrebande se constituent aussitôt. Même les taxes acquittées par les plus modestes donnent lieu à des tentatives d'évasion.

Philippe Lefebvre

Fabrice d'Almeida, selon vous, la fiscalité comportementale peut-elle être mieux acceptée par les citoyens ?

Fabrice d'Almeida

Ce qui me semble frappant, c'est la nouvelle forme de légitimité que revêt ce type d'imposition. Elle vise à corriger des comportements jugés dangereux pour les individus et la collectivité. Pourtant, il ne s'agit pas d'un processus réellement nouveau, puisqu'une certaine partie des taxes mises en place à la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e siècle comportait une portée morale, mais il s'agit d'une manière de garantir l'acceptabilité d'un impôt.

Catherine Quéré, députée de Charente-Maritime

À mon sens, un impôt est accepté s'il n'est pas jugé antiéconomique. Personnellement, je ne crois pas du tout aux effets de la fiscalité comportementale. En effet, une taxe n'empêchera pas un individu de s'adonner à l'alcoolisme, tandis que cela nuit à l'économie.

Éric Alauzet

Je me permets de m'opposer à vos propos. En tant que médecin acuponcteur, je peux vous assurer que la taxe sur le tabac a entraîné de façon directe la réduction du nombre de fumeurs. Certaines personnes désirent arrêter de fumer en raison de leur santé, d'autres en raison du prix des cigarettes. Je juge cette fiscalité comportementale pleinement utile. De la même façon, la TVA a eu des incidences comportementales en ce qui concerne les biens de première nécessité.

Fabrice d'Almeida

Effectivement, je crois que la taxe sur le tabac a entraîné des effets parce qu'elle s'est couplée avec des dispositifs d'information et une législation complémentaire, notamment la loi Évin. La vraie question à se poser est de déterminer si nous souhaitons que la fiscalité devienne un outil supplémentaire pour réguler des comportements que l'on juge contraires au bon fonctionnement de la collectivité. Cependant, il est indispensable de bien définir le cadre de ces mesures punitives, car elles sont difficiles à justifier auprès des citoyens.

Éric Alauzet

J'ajouterais que ces mesures permettent tout de même d'assumer les frais de santé occasionnés par ces comportements réputés nocifs, ce qui ne me semble pas illogique.

Jean-Claude Buisine

Je ne m'oppose pas à ces taxes, mais elles n'apportent pas énormément de richesses, contrairement à la TVA qui constitue, de mémoire, 40 ou 50 % du budget de l'État. Si nous voulons moins d'impôts, l'économie doit redémarrer. Il s'agit donc de prendre du recul vis-à-vis de ces taxes annexes.

Philippe Lefebvre

Le ministre délégué chargé du Budget, Bernard Cazeneuve, l'a, en effet, clairement exprimé lors de son intervention.

Anne Grommerch, députée de la Moselle

J'aimerais revenir sur la question de la fiscalité concernant le tabac. Les recettes de l'État plafonnent, tandis que les taxes augmentent, développant ainsi le commerce parallèle que je constate, résidant dans une région frontalière. En effet, le fait de ne pas avoir mis en place de fiscalité européenne entraîne des réseaux clandestins. C'est pourquoi je crois que, si le tabac est jugé aussi nocif, nous devrions l'interdire. Il me semble en réalité important d'avoir une honnêteté intellectuelle réelle dans nos débats et d'en exclure toute hypocrisie.

Par ailleurs, nous avons évoqué les personnes riches au cours de ce déjeuner. Je rappelle combien l'industrie du luxe se révèle importante pour notre commerce extérieur. Or, nous acceptons les individus très aisés venant de l'étranger, mais nous critiquons les nôtres. Nos chefs d'entreprise s'enfuient les uns après les autres vers le Luxembourg en raison de notre fiscalité confiscatoire, ce qui entraîne une baisse des recettes pour le budget de l'État et une augmentation des taxes annexes pour les classes moyennes.

Philippe Lefebvre

Ce mouvement a effectivement été évoqué par le secrétaire général du syndicat Solidaires Finances Publiques, Vincent Drezet. Il s'agit là d'une sorte d'effet pervers du système fiscal. Éric Alauzet, vous résidez également dans une région frontalière, constatez-vous beaucoup de déplacements vers la Suisse ?

Éric Alauzet

Non, en réalité, je vois surtout des Suisses venir acheter des résidences secondaires en France.

Marc Goua, député du Maine-et-Loire

Pour faire accepter l'impôt, il faudrait à mon avis demander à nos concitoyens ce qu'ils souhaitent en matière de service public, de garanties en termes de santé et les mettre face aux coûts de ces dépenses publiques. Ce serait de nature à faire prendre conscience aux Français du système qu'ils financent par leurs impôts.

Jacques-André Troesch

Je suis en accord avec vos propos. Néanmoins, dans la mesure où la moitié des ménages ne s'ac-

quittent pas de l'impôt sur le revenu, tandis que le dernier décile en paie plus de 60 %, votre proposition me semble déséquilibrée. En effet, la majorité de la population réclamera un haut niveau de service public sans le financer. Il me semble nécessaire, comme l'avait évoqué l'ancien secrétaire général de Force ouvrière, que tous les Français paient au moins dix euros d'impôt afin de participer à l'effort fiscal, ce qui est actuellement impossible, en raison du manque d'implication des services des finances publiques.

De la salle

Néanmoins, tous les citoyens contribuent aux recettes de l'État à travers les impôts indirects, et notamment la TVA. La contribution de tous les Français doit être juste. Actuellement, notre dette publique se trouve conséquente et nous avons pris le parti de la réduire. Par conséquent, nous devons mettre en place davantage d'impôts, tout en mettant moins de services à disposition pour nos concitoyens. C'est pourquoi ceux qui sont les mieux dotés doivent nécessairement contribuer davantage, car cela construit l'équilibre de notre société et la solidarité nationale.

Philippe Lefebvre

L'ensemble de ces échanges m'a donné l'impression de me retrouver au sein de l'Hémicycle. Fabrice d'Almeida, vous qui êtes historien, diriez-vous que les débats autour de l'impôt ont toujours existé ?

Fabrice d'Almeida

Effectivement, il existait des débats extrêmement riches dans les commissions des Conseils d'État, qui se révélaient plus techniques que politiques. Les plus grands philosophes du XVIII^e siècle, Montesquieu, Voltaire ou Mirabeau, ont bâti des théories sur l'imposition. En réalité, les moments où l'impôt a été jugé satisfaisant sont assez rares. La question de la fiscalité s'apparente plutôt à une crise permanente qui s'exprime par des formes de tensions issues des différentes strates de la population. Cependant, elle ne peut être traitée sans tenir compte de la perspective où nous nous trouvons, dans une société ouverte. En effet, aucun gouvernement n'a jugé bon de renégocier les conventions fiscales que nous avons établies avec les différents pays. C'est pourquoi l'idée selon laquelle nous allons être en capacité de faire payer des individus qui ont la possibilité de partir à l'étranger me paraît complètement erronée.

Ce contexte de mondialisation, généralisée au XX^e siècle, implique que nos manières de raisonner doivent évoluer. C'est lui qui met en tension notre système fiscal, notre modèle de production et nos modes de vie. Il nous reste à trouver des solutions pour accompagner ces évolutions, sous la forme d'un retour au protectionnisme ou d'une renégociation des accords fiscaux internationaux, par exemple. Bien que ce soit difficile, il me semble que nous devons y travailler maintenant.

Jean-Claude Buisine

Le point que vous venez d'évoquer aurait dû être réglé depuis longtemps. Je regrette, d'une part, de voir des paradis fiscaux exister au sein de l'Europe et, d'autre part, que nous n'ayons pas été capables de bâtir une fiscalité européenne. Certains citoyens français ne possèdent plus de comptes bancaires en France et déposent la totalité du produit de leurs activités à l'étranger, ce que je juge anormal. Je souhaite réellement une réforme fiscale à l'échelle européenne, qui introduise une moralité vis-à-vis de l'impôt.

Philippe Lefebvre

Fabrice d'Almeida, afin de conclure, pourriez-vous nous dire si des impôts populaires ont pu exister ?

Fabrice d'Almeida

En réalité, tout dépend de ce que vous entendez par « populaires ». Si vous supposez l'unanimité, cela n'a jamais eu lieu hors des périodes exceptionnelles qu'a connues notre pays, lors des guerres médiévales, par exemple. Les États se réunissaient et acceptaient de payer l'impôt, qui était prélevé localement. Au début du XIV^e siècle, à la fin de la guerre de Cent Ans, sous Charles VII, certaines taxes ont été bien acceptées, sauf lors de l'instauration de la taille perpétuelle, en 1439. Les nobles décident, à ce moment-là, de se révolter et de fomenter un complot contre le roi.

Cependant, si vous supposez le consensus, nous l'avons vu à plusieurs reprises au XIX^e siècle, dans les années 1820 notamment – bien qu'un débat sur l'usage des impôts ait eu lieu –, puis sous le Second Empire. Par la suite, la III^e République a perduré, car elle a su respecter et bien soigner la majorité de ses contribuables, qui étaient en l'occurrence, pour la plupart, des paysans.

Éric Alauzet

Il existe une question récurrente, qui apparaît régulièrement dans le débat public, c'est celle du trésor caché des gaspillages, allant de l'indemnité des élus jusqu'au nombre trop élevé de fonctionnaires. Que pensez-vous de ce raisonnement ?

Fabrice d'Almeida

La chasse au gaspillage est effectivement un thème récurrent, mais elle n'apparaît pas, selon moi, comme une source suffisante de revenus. En effet, à travers la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le budget de l'État s'est trouvé largement épuré de ses dysfonctionnements.

Si je prends l'exemple du milieu universitaire, dont je suis issu, ce dernier a subi une série de réformes qui ont épuisé les responsables des universités. De la même façon, les remaniements fiscaux qui se sont multipliés n'ont pas tenu compte des évolutions de notre société et des questions de fond qui se posent à elle. C'est donc une profonde réflexion sur notre système fiscal plus qu'une nouvelle réforme que nous devons mener. Je m'arrêterai sur cette idée, en vous remerciant de m'avoir écouté si longuement.

Philippe Lefebvre

Fabrice d'Almeida, nous vous remercions pour vos éclairages. Je remercie également l'ensemble de la salle pour sa participation à ce déjeuner-débat.

Avec la participation de

GDF SUEZ



Organisées par

M&M CONSEIL

41-43 rue Saint Dominique - 75007 Paris
Tél : 01 44 18 64 60 - Fax : 01 44 18 64 61
www.mmconseil.com

La transcription a été assurée par

(confidens)
les écrits restent

www.confidens-redaction.fr

ISBN : 978-2-84541-251-4

Prix : 49 € TTC