



Droits et Débats

La fiscalité sectorielle

**Un colloque organisé par le Conseil d'État
à l'École nationale d'administration
le 5 juin 2015**





Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Les rapports du Conseil d'État »

(ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- Droit au logement, droit du logement (EDCE n° 60), 2009.
- L'eau et son droit (EDCE n° 61), 2010.
- Consulter autrement, participer effectivement, (EDCE n° 62), 2011.
- Les agences : une nouvelle gestion publique ? – étude annuelle 2012, n° 63.
- Le droit souple – étude annuelle 2013, n° 64.
- Le numérique et les droits fondamentaux – étude annuelle 2014, n° 65.
- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Les recours administratifs préalables obligatoires, 2009.
- La révision des lois bioéthiques, 2009.
- Les établissements publics, 2010.
- Développer la médiation dans le cadre de l'Union européenne, 2011.
- Vers l'institution d'un parquet européen, 2011.
- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes: anticiper pour mieux transposer, 2015.

Collection « Droits et Débats »

- Le droit européen des droits de l'homme, n° 1, 2011.
- Les développements de la médiation, n° 2, 2012.
- La valorisation économique des propriétés des personnes publiques, n° 3, 2012.
- La démocratie environnementale, n° 4, 2012.
- Consulter autrement, participer effectivement, n° 5, 2012.
- Le patrimoine immatériel des personnes publiques, n° 6, 2013.
- Santé et justice : quelles responsabilités ?, n° 7, 2013.
- Les agences : une nouvelle gestion publique?, n° 8, 2013.
- Les enjeux juridiques de l'environnement, n° 9, 2014.
- La décentralisation des politiques sociales, n° 10, 2014.
- 1952-2012 : le juge français de l'asile, n° 11, 2013.
- Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique – Hommage à Marie-Dominique Hagelsteen, n° 12, 2014.
- La sanction : regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 13, 2015.
- Ou va l'État? – Tome 1, n° 14, 2015.
- Impôt et cotisation : quel financement pour la protection sociale ?, n° 15, 2015.

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences Vincent Wright – Volume 1, n° 1, 2012.
- Le rôle du Conseil d'État dans le développement économique de la France au XIX^e siècle, n° 2, 2014.
- Faire des choix ? Les fonctionnaires dans l'Europe des dictatures, 1933-1948, n° 3, 2014.
- Conférences Vincent Wright – Volume 2, n° 4, 2015.

Collection « Jurisprudences »

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.



Sommaire

Avant-propos	5
Programme du colloque	7
Séance d'ouverture	9
Première table ronde - Pourquoi une fiscalité sectorielle ?	17
Présentation de la première table ronde	17
Présentation des intervenants	19
Actes – Pourquoi une fiscalité sectorielle ?	21
Échanges avec les participants	44
Deuxième table ronde - Fiscalité de l'énergie et des transports	45
Présentation de la deuxième table ronde	45
Présentation des intervenants	47
Actes – Fiscalité de l'énergie et des transports	49
Échanges avec les participants	70
Troisième table ronde - Fiscalité des activités financières et du secteur sanitaire et social	71
Présentation de la troisième table ronde	71
Présentation des intervenants	73
Actes – Fiscalité des activités financières et du secteur sanitaire et social	75
Échanges avec les participants	94
Quatrième table ronde - La fiscalité sectorielle : quelle efficacité ? Quels coûts ? Quel avenir ?	99
Présentation de la quatrième table ronde	99
Présentation des intervenants	101
Actes – La fiscalité sectorielle : quelle efficacité ? Quels coûts ? Quel avenir ? ..	103
Échanges avec les participants	130
Séance de Clôture	133
Bibliographie indicative	143







Avant-propos

Maryvonne de Saint Pulgent

Présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Ce colloque, consacré à la fiscalité sectorielle et organisé le 5 juin 2015 dans les locaux parisiens de l'École nationale d'administration, s'inscrit dans le cycle des Entretiens du Conseil d'État en droit public économique. Ce cycle, inauguré en 2007, a donné lieu à dix précédents colloques intitulés : *L'abus de droit en matière fiscale* (7 mars 2007) ; *Les aides d'État* (14 mars 2008) ; *Quels contrôles pour les concentrations des entreprises : activité et perspectives* (20 juin 2008) ; *Contrat de partenariat, marché public, délégation de service public ... Que choisir et comment choisir ?* (16 décembre 2008) ; *La fiscalité environnementale* (17 juin 2009) ; *Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ?* (16 décembre 2009) ; *Pouvoirs publics et concurrence* (7 mai 2010) ; *La valorisation économique des propriétés des personnes publiques* (6 juillet 2011) ; *Le patrimoine immatériel des personnes publiques* (16 mars 2012) et *Corriger, équilibrer, orienter : une vision renouvelée de la régulation économique* (24 septembre 2013, en hommage à Marie-Dominique Hagelsteen).

Ce cycle est aujourd'hui relancé dans le cadre d'une collaboration étroite entre la section du rapport et des études, la section des finances et la section des travaux publics du Conseil d'État. Ce dernier, par son rôle consultatif et juridictionnel, est en effet au cœur des débats économiques. L'importance du droit public économique et le rôle des juridictions administratives échappent le plus souvent aux non spécialistes. Pourtant, des pans entiers de l'activité économique sont régis par le droit public. Il s'agit notamment du contrôle croissant des pratiques anticoncurrentielles au sein de l'administration particulièrement en matière de passation de contrats de la commande publique, du statut des entreprises publiques, de la tarification de biens ou services dans les secteurs les plus divers, de la valorisation par les personnes publiques de leur patrimoine ou encore des enjeux liés à la fiscalité.

Le Conseil d'État est un acteur à part entière des évolutions de l'économie nationale. Au titre de sa fonction consultative, ses avis contribuent à faire évoluer le cadre juridique de la concurrence, le statut des entreprises publiques, le code des marchés publics, la fiscalité, etc. Le choix de l'étude annuelle 2015 consacrée à *L'action économique des personnes publiques* témoigne également de ce vif intérêt. Que peuvent faire les personnes publiques en matière économique ? C'est à cette question simple qu'a voulu répondre le Conseil d'État depuis la place qui est la sienne, c'est-à-dire sans prendre parti sur les choix d'opportunité des pouvoirs publics ni prescrire de politique économique, mais en analysant leurs marges de manœuvre, d'un point de vue juridique et institutionnel.

L'objet du présent colloque s'inscrit dans ce même souci. Il s'agit d'instaurer et nourrir un dialogue avec les acteurs de la fiscalité, en particulier de la fiscalité sectorielle





dont l'essor contemporain soulève des questions d'une grande technicité. L'actualité de la fiscalité sectorielle est ainsi abondante et les questions juridiques transversales posées par ces mesures souvent délicates (efficacité au regard des objectifs assignés, différence de traitement et respect du principe d'égalité, conformité avec le droit européen). Par définition, la fiscalité sectorielle poursuit des objectifs divers, pour ne pas dire contradictoires (fiscalité de rendement, incitative ou dissuasive, de régulation, de crise, etc.). Ses principes communs – s'ils existent – ne peuvent donc être recherchés qu'en examinant les effets qu'on attend d'elle. Comme l'observe Jean-Marc Sauvé, dans son discours d'ouverture, « *la fiscalité sectorielle soutient (...) la marche nécessaire de l'Etat moderne* ». Si la fiscalité sectorielle constitue un instrument efficace pour atteindre certains objectifs d'intérêt général, comme la compensation de charges de services publics, elle apparaît plus que jamais comme un instrument de politique économique, qui doit trouver sa place parmi d'autres instruments. Elle est de plus en plus fréquemment contestée et mal vécue par ceux qui la subissent, fragilisant l'un des fondements de notre démocratie que constitue le principe du consentement à l'impôt. Elle peut en outre entraver la compétitivité de notre économie et le développement des entreprises concernées. Un tel constat imposait d'ouvrir une réflexion dense, lucide et éclairée sur le devenir de la fiscalité sectorielle, par l'organisation de quatre tables rondes.

La première table ronde a eu pour objectif de répondre à la question du *pourquoi* ? afin d'établir une typologie des fiscalités sectorielles en fonction de leurs finalités. Sans aboutir à une cartographie exhaustive, Philippe Martin, président de la section des travaux publics, en a dessiné sept catégories, qui commencent par un objectif de rendement global et se terminent par des objectifs plus sophistiqués (comme celui par exemple de l'éradication d'un secteur économique donné). Les deuxième et troisième tables rondes, présidées respectivement par Philippe de Ladoucette, président de la Commission de régulation de l'énergie, et Henri Toutée, président de la section des finances, ont analysé des outils fiscaux mobilisés dans plusieurs secteurs d'activité choisis à titre d'illustration : le transport et l'énergie, d'une part ; les produits et services financiers et le secteur sanitaire et social, d'autre part. La quatrième et dernière table ronde, sous l'impulsion de Michèle André, présidente de la commission des finances du Sénat, a dressé un bilan coût/avantages de la fiscalité sectorielle, examiné les conditions de son efficacité et abordé la question de son impact sur l'utilisateur, « *cible de l'outil fiscal* ».

Si les travaux de cette journée démontrent que la fiscalité sectorielle souffre d'un manque de lisibilité et de stabilité et pâtit d'une certaine incapacité des pouvoirs publics à lui assigner un but clair, ces difficultés ne la condamnent pas nécessairement à un avenir sombre. La fiscalité sectorielle peut constituer un outil efficace à condition d'y consacrer une réflexion d'ensemble et de lui assigner des objectifs clairs. Ce colloque, par la qualité des interventions des différents orateurs et la liberté de ton de leurs échanges, y a déjà largement contribué.

Je souhaite que les actes de ce colloque, qui renoue avec le cycle des Entretiens du Conseil d'État en droit public économique, puissent apporter à tous ceux qui s'intéressent au sujet majeur de la fiscalité sectorielle et plus largement aux instruments de la politique économique, les éléments d'une réflexion juridique approfondie.





Programme du colloque

9h30 - 9h45 – Séance d'ouverture

Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'état

9h45 - 11h15 – Table ronde n  1 : Pourquoi une fiscalité sectorielle ?

Président : **Philippe Martin,** président de la section des travaux publics du Conseil d' tat

Intervenants : **Francis Bloch,** professeur à l'université de Paris I Panthéon-Sorbonne, chercheur associé à l' cole d'économie de Paris

Michel Houdebine, chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor

Marie-Christine Lepetit, chef du service de l'inspection générale des finances

11h15 - 12h45 – Table ronde n  2 : Fiscalité de l'énergie et des transports

Président : **Philippe de Ladoucette,** président de la Commission de régulation de l'énergie

Intervenants : **Dominique Bureau,** délégué général du Conseil économique pour le développement durable, président du comité pour l'économie verte

Martin Collet, professeur à l'université Paris II Panthéon-Assas

Roland Peylet, président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'état

14h30 - 16h00 – Table ronde n  3 : Fiscalité des activités financières et du secteur sanitaire et social

Président : **Henri Toutée,** président de la section des finances du Conseil d' tat

Intervenants : **Marguerite Bérard-Andrieu,** directrice générale adjointe du groupe BPCE, ancienne directrice de cabinet du ministre des affaires sociales

Jean-Luc Matt, maître des requêtes au Conseil d' tat

Christian Schricke, membre du collège de l'Autorité des marchés financiers, délégué général de l'association nationale des sociétés par actions





16h00 - 17h30 – Table ronde n° 4 : La fiscalité sectorielle : quelle efficacité ? Quels coûts ? Quel avenir ?

Présidente : **Michèle André**, présidente de la commission des finances du Sénat

Intervenants : **Véronique Bied-Charreton**, directrice de la législation fiscale
Pierre Collin, conseiller d'État
Julien Dubertret, inspecteur général des finances, ancien directeur du budget
Philippe Heim, directeur financier du groupe Société générale, ancien directeur de cabinet du ministre du budget

17h30 - 17h45 – Séance de clôture

Michel Pébereau, inspecteur général des finances (h.), membre de l'Institut



Séance d'ouverture

Jean-Marc Sauvé

Vice-président du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et ancien élève de l'École nationale d'administration, Jean-Marc Sauvé entre comme auditeur au Conseil d'État en 1977. Il est conseiller technique dans les cabinets de Maurice Faure et de Robert Badinter, ministres de la justice, de 1981 à 1983. Il occupe les postes de directeur de l'administration générale et de l'équipement au ministère de la justice de 1983 à 1988, puis de directeur des libertés publiques et des affaires juridiques au ministère de l'intérieur de 1988 à 1994, date à laquelle il devient préfet de l'Aisne. Nommé maître des requêtes au Conseil d'État en 1983, il devient conseiller d'État et secrétaire général du Gouvernement en 1995. Depuis le 3 octobre 2006, il est le vice-président du Conseil d'État. Il est également président du comité prévu par l'article 255 du Traité pour le fonctionnement de l'Union européenne (comité de sélection des juges européens), président du conseil d'administration de l'ENA et président de l'Institut français des sciences administratives. En 2012, il a été élu président de l'Association des Conseils d'État et des juridictions administratives suprêmes de l'Union européenne.

La fiscalité est le miroir de l'État, elle porte l'empreinte de son histoire, elle reflète ses continuités et ses mutations ; elle nous renseigne sur ses finalités, ses réussites et, parfois, son impéritie. À cet égard, la fiscalité sectorielle est un poste d'observation et de réflexion privilégié : sectorielle, elle n'est ni marginale par son poids et son périmètre, ni secondaire par son caractère innovant et contemporain. Elle agit comme une espèce de loupe sur les nouvelles priorités et formes des interventions publiques : si les contributions sont toujours levées « *pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration* », comme l'énonce l'article 13 de la Déclaration de 1789, cet objectif de rendement n'épuise plus la diversité des missions de l'État devenu « *régulateur* » et garant non seulement des règles de concurrence, mais aussi de notre développement économique et social.

La fiscalité sectorielle soutient ainsi la marche nécessaire de l'État moderne, mais elle apparaît encore tâtonnante et, parfois, embarrassée. Des difficultés techniques doivent être résolues pour améliorer l'efficacité des dispositifs sectoriels et une réflexion d'ensemble doit être menée sur la cohérence et la complémentarité de leurs finalités et sur leur place parmi les autres instruments des politiques publiques. C'est pourquoi, je suis heureux d'ouvrir aujourd'hui ce colloque dans le cadre des entretiens du Conseil d'État en droit public économique et de réunir, à cette occasion, l'ensemble des praticiens du droit fiscal.

Après avoir examiné les facteurs de l'essor contemporain de la fiscalité sectorielle et ses caractéristiques propres, j'analyserai les conditions dans lesquelles devraient être améliorées son efficacité et sa cohérence.





I. La fiscalité sectorielle est une pratique ancienne qui s'est développée et diversifiée dans la période contemporaine.

A. Le développement de la fiscalité sectorielle

La fiscalité sectorielle remonte aux origines de l'impôt. On l'observe dès l'Ancien régime avec les impôts indirects, comme les accises sur le vin, les liqueurs ou le tabac¹. Son essor contemporain s'inscrit dans le prolongement de ces impositions, mais il s'explique aussi par de nouveaux facteurs, tant endogènes qu'exogènes.

Le premier facteur réside dans l'augmentation structurelle des besoins de financement des collectivités publiques et dans la réduction des marges budgétaires traditionnelles. La spécialisation fiscale cherche à répondre au dynamisme de certaines dépenses, en particulier dans le domaine sanitaire et social, mais aussi à soutenir de nouveaux investissements d'intérêt public, comme dans le domaine environnemental. Ce fléchage budgétaire est devenu particulièrement manifeste en raison d'un processus de débudgétisation et d'affectation du produit de certaines impositions spécifiques à des organismes sociaux ou au financement d'actions ciblées. Les droits sur le tabac et les alcools en sont un exemple : leur produit a été progressivement affecté, depuis les années 1980, au financement d'organismes relevant du champ de la protection sociale. La fiscalité énergétique est un autre exemple : le produit de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) compense, comme son nom l'indique, des charges de service public et, notamment, les surcoûts résultant de l'obligation d'achat par les fournisseurs historiques de l'électricité produite par cogénération ou par des énergies renouvelables.

Le deuxième facteur d'essor de la fiscalité sectorielle tient à l'ouverture à la concurrence des industries de réseaux, dans le cadre du marché unique. La spécialisation fiscale permet en effet de financer, dans le respect des règles de concurrence, des « *charges de service public* » et de garantir ainsi, avec le moins de distorsion possible, l'accessibilité des réseaux et la qualité des services rendus aux usagers. Dans le domaine de l'énergie, la CSPE, déjà mentionnée, finance à ce titre les surcoûts de production d'électricité dans les zones non interconnectées (départements et collectivités d'outre-mer, Corse, îles bretonnes, etc.), mais aussi les charges liées au financement de certains tarifs sociaux (tarif de première nécessité). Dans le domaine du transport ferroviaire, la contribution de solidarité territoriale et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires abondent le compte d'affectation spéciale « *services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* ». Ce compte assure, dans le cadre des règles européennes², l'équilibre financier des « *lignes d'équilibre* » du territoire par le versement à l'établissement

1. La taxation de la production, de la circulation et de la vente du vin remonte au XIV^e siècle ; les taxes assises sur les liqueurs obtenues par distillation du vin, des fruits, des graines des tubercules ou de diverses substances farineuses au XVIII^e siècle ; la taxation de l'importation de tabac au XVII^e siècle. Voir, sur ce point, Sénat, *Fiscalité et santé publique, État des lieux des taxes comportementales*, rapport d'information réalisé par Y. Daudigny et C. Deroche, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales, pp. 20-22.

2. Règlement (CE) n°1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit règlement « OSP » (obligations de services publics).



public industriel et commercial (EPIC) SNCF d'une subvention d'exploitation et d'une subvention pour l'entretien et la régénération du matériel roulant.

Le troisième facteur d'essor de la fiscalité sectorielle procède des nouvelles formes d'intervention publique et d'utilisation de l'outil fiscal, afin d'orienter le comportement des personnes redevables (fiscalité comportementale) ou de réguler des mécanismes de marché (fiscalité de régulation). La fiscalité dite « *comportementale* » encourage certaines pratiques ou, au contraire, dissuade de consommer certains biens ou services, au regard d'objectifs d'intérêt général. C'est, par exemple, le cas des contributions sur les boissons contenant de l'alcool ou de la caféine³, ou encore des taxes orientant les comportements d'épargne vers le financement de l'économie ou vers des instruments de long terme⁴. Par ailleurs, s'appuyant aussi sur des mécanismes de marché, la fiscalité dite de régulation permet de financer des outils préventifs de supervision et de corriger directement certaines défaillances du marché, en internalisant le coût d'externalités négatives. Répondent en partie à cet objectif de régulation la création en décembre 2010 d'une taxe de risque systémique⁵ et, en mars 2012, d'une taxe sur les transactions financières⁶, d'une taxe sur les opérations à haute fréquence⁷ et d'une taxe sur les contrats d'échange sur défaut d'un Etat⁸.

B. Les traits distinctifs de la fiscalité sectorielle française

Ces trois facteurs d'évolution ont additionné et même croisé leurs effets. Trois traits distinctifs caractérisent ainsi la fiscalité sectorielle.

En premier lieu, **son foisonnement et la diversité de ses bases taxables et de ses finalités**. La spécialisation fiscale n'a pas suivi un plan d'ensemble préalable et concerté ; elle s'est construite par une sédimentation continue de taxes et à l'occasion de retouches successives selon l'évolution des besoins. Dans un même domaine d'activité, la fiscalité sectorielle s'applique à différentes assiettes, selon qu'elle taxe des activités de production, de transport ou de commercialisation, ou qu'elle est assise sur un capital. En outre, la fiscalité sectorielle ne s'ordonne pas à une seule finalité ; elle poursuit des objectifs budgétaires de rendement fiscal, des objectifs économiques de régulation ou d'orientation des comportements et, enfin, des objectifs sociaux de redistribution, de péréquation ou de solidarité. Elle n'est homogène ni dans son ensemble, ni en chacune de ses composantes, une

3. V. sur ce point, en ce qui concerne la contribution sur les boissons à forte teneur en caféine et destinées à la vente au détail, créée par l'art. 18 de la loi n° 2013-1203 du 23 décembre 2013 de financement de la sécurité sociale pour 2014 : CC n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, *Société Red Bull On Pre-mise et autres*, cons. 9 à 14 (censure partielle).

4. V. sur ce point, en ce qui concerne l'orientation de l'épargne des particuliers : CC n° 2002-464 DC du 27 décembre 2002, *LF pour 2003*, cons. 19 ; en ce qui concerne l'orientation de l'épargne retraite des particuliers : CC n° 2003-489 DC du 29 décembre 2003, *LF pour 2004*, cons. 28.

5. Art. 235 ter ZE du code général des impôts ; taxe créée par le I de l'art. 42 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

6. Art. 235 ter ZD du code général des impôts ; taxe créée par le I de l'art. 5 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

7. Art. 235 ter ZD bis du code général des impôts ; taxe créée par le II de l'art. 5 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

8. Art. 235 ter ZD ter du code général des impôts ; taxe créée par le III de l'art. 5 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.





même taxe pouvant poursuivre plusieurs objectifs. Il est en effet souvent attendu de la fiscalité sectorielle un « *double dividende* », l'un sectoriel – par exemple environnemental ou sanitaire –, l'autre budgétaire ou macro-économique. Les droits sur le tabac se justifient à ce titre par des considérations de santé publique, mais ils sont devenus, en raison de leur rendement, une source de financement indispensable des politiques de protection sociale. Autre exemple : la contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques⁹ et les taxes sur les dépenses de promotion des médicaments¹⁰ ou des dispositifs médicaux¹¹ visent un double objectif de modération des dépenses de santé et de financement de la protection sociale, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel¹².

En deuxième lieu, **la fiscalité sectorielle a contribué au renouvellement des conditions de mise en œuvre des grands principes du droit budgétaire et fiscal.** D'une part, par exception au principe d'universalité budgétaire, s'est en effet développée une « *fiscalité affectée* », qui représentait en 2011 trois cent neuf taxes et un montant de cent douze milliards d'euros, soit plus de 5,2 % du PIB. Parmi ces taxes, 70 % sont sectorielles et se concentrent en volume dans cinq secteurs : l'assurance, l'industrie pharmaceutique, la production et la distribution d'électricité et de gaz, la fabrication de boissons, la fabrication de produits à base de tabac¹³. La spécialisation revêt ainsi dans bien des cas un double visage, celui du redevable de la taxe et celui de l'affectataire de son produit. D'autre part, s'agissant du principe d'égalité devant les charges publiques, la fiscalité sectorielle instaure, par les charges qu'elle crée ou les avantages qu'elle octroie, des différences de traitement, soit pour tenir compte de situations différentes soit, par dérogation à l'égalité, pour des raisons d'intérêt général. Dans le cas de la fiscalité incitative ou comportementale, le principe d'égalité ne fait pas obstacle à une adaptation des régimes d'imposition, selon les comportements des redevables, aux fins de les orienter et de les rendre conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les différences de traitement en résultant soient justifiées au regard de ces objectifs et ne conduisent pas à une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques¹⁴. La fiscalité comportementale a ainsi conduit le Conseil constitutionnel à diversifier et à étendre son contrôle de constitutionnalité des dispositifs fiscaux¹⁵.

En troisième lieu, **la fiscalité sectorielle est une notion à géométrie variable, qui ne peut être appréhendée isolément.** Au sens large, elle comprend non seulement la fiscalité spécifique, mais aussi la fiscalité de droit commun qui s'applique au secteur

9. Art. L. 245-6 du code de la sécurité sociale.

10. Art. L. 245-1 du code de la sécurité sociale.

11. Art. L. 245-5-1 du code de sécurité sociale.

12. CC n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, *LFSS pour 1998*, cons. 15.

13. V. sur ce point : Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée, constats, enjeux et réformes*, rapport juillet 2013, chap. II, p. 61.

14. CC n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *LF pour 2010*, cons. 80.

15. CC n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012, *COPACEL et autres*, cons. 6. (réserve d'interprétation). Le commentaire aux Cahiers du Conseil constitutionnel souligne à cet égard « *qu'en matière de fiscalité dite « incitative », le contrôle du Conseil constitutionnel est plus approfondi qu'en matière de fiscalité dite « finale de simple rendement. En effet, lorsque les différences de traitement imposées résultant des différences d'assiette ou de taux de l'impôt sont fondées sur la volonté du législateur de susciter des comportements favorables à des buts d'intérêt général que le législateur a définis, le Conseil procède à un contrôle de l'adéquation entre la définition de l'assiette ou du taux et l'objet ainsi poursuivi par la loi* ».



considéré. Cette double optique est particulièrement utile pour l'établissement de comparaisons internationales. À titre d'exemple, si la France appartient avec l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie au groupe des États européens qui taxent le plus fortement les industries de santé, ce constat apparaît plus nuancé, si l'on prend en compte l'ensemble des dispositifs fiscaux qui leur sont applicables en France, qu'ils soient spécifiques ou généraux. Les industries de santé bénéficient ainsi de plus de 12 % des sommes engagées au titre de crédit d'impôt recherche et le montant de ces sommes équivaut quasiment aux deux tiers du produit des taxes dont elles sont redevables. L'attractivité de notre pays au regard de notre système fiscal ne peut donc pas se mesurer à l'aune de la seule fiscalité spécifique, mais aussi de l'impact sectoriel de la fiscalité générale. Dans une perspective inversée, la fiscalité sectorielle fait partie d'une large gamme d'outils d'intervention publique et ne peut, dès lors, à elle seule rendre compte de l'ensemble des charges supportées par les entreprises d'un secteur déterminé. Toujours dans le domaine des industries de santé, les entreprises pharmaceutiques dont le taux de croissance excède le taux souhaité de croissance du marché (taux « K ») sont en effet redevables d'une contribution particulière, qui prend notamment la forme de « *remises conventionnelles* »¹⁶.

Au vu de son développement profus et récent, la fiscalité sectorielle n'a pas encore atteint sa pleine maturité. De nombreuses imperfections grèvent son efficacité économique et sociale et, plus fondamentalement, des conflits d'objectifs mettent en cause sa cohérence.

II. Par conséquent, les imperfections des dispositifs fiscaux sectoriels rendent nécessaire un réexamen de leur efficacité et de leur pertinence.

A. Renforcer l'efficacité et la cohérence de la fiscalité sectorielle.

Le développement des dispositifs de fiscalité sectorielle ne s'est pas accompagné d'une évaluation systématique et préalable de leur efficacité et de leur cohérence. Plusieurs insuffisances peuvent ainsi être relevées.

En premier lieu, **la fiscalité sectorielle souffre d'un manque de clarté et de stabilité.** À la complexité des taxes pour les redevables, de leurs taux et bases imposables, mais aussi de leurs dérogations et exonérations, s'ajoute la complexité, pour les administrations, d'une pluralité d'organismes affectataires du produit de ces taxes. Cette complexité est d'autant plus déstabilisatrice et coûteuse qu'elle revêt un caractère fluctuant et imprévisible. S'agissant, par exemple, de la fiscalité assise sur les produits de santé, on recense près de vingt-quatre interventions législatives entre 2003 et 2011, avec parfois plusieurs modifications portant sur une même taxe dans un seul véhicule législatif. Cette instabilité heurte frontalement l'objectif d'une fiscalité optimale, claire, stable et prévisible pour les redevables. Dans le cas particulier d'une fiscalité comportementale, elle neutralise les effets incitatifs attendus, en brouillant les signaux adressés aux entreprises, aux consommateurs ou aux contribuables¹⁷.

16. V. sur ce point : Inspection générale des finances et Inspection générale des affaires sociales, *La fiscalité spécifique applicable aux produits de santé et à l'industrie qui les fabrique*, rapport octobre 2012, chap. 2, p. 35.

17. C'est par exemple le cas des dispositifs fiscaux ouvrant droit à un crédit d'impôt sur les travaux





En deuxième lieu, **la fiscalité sectorielle pâtit d'un manque de cohérence**. La poursuite de plusieurs objectifs par une même contribution peut nuire à son pilotage, en l'absence d'une claire identification et d'une hiérarchisation explicite de ses objectifs. Comme l'illustre la fiscalité sur le tabac ou sur les alcools, il doit ainsi être tenu compte des risques de tension entre des objectifs de rendement fiscal et des objectifs d'intérêt général visant à réduire les comportements taxés¹⁸. Doivent en outre être pris en considération des risques de concurrence, sinon de conflit, entre des politiques publiques utilisant le même outil fiscal, mais poursuivant des objectifs différents, qu'il s'agisse de défendre la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale, de lutter contre certaines formes de pollution ou d'orienter les comportements selon des buts de santé publique.

En troisième lieu, **la fiscalité sectorielle peine à satisfaire de manière viable les objectifs qui lui sont assignés**. D'une part, le dynamisme de la fiscalité de rendement peut conduire à une pression fiscale jugée excessive sur certaines catégories de redevables. À cet égard, lorsqu'elle s'exerce en amont de la consommation d'un bien ou d'un service, cette pression peut être répercutée sur les prix et concentrer ainsi, par un mécanisme d'incidence fiscale, l'effort contributif sur le seul consommateur final, qui supporte en outre la fiscalité générale sur la vente et la consommation. Ce mécanisme d'incidence fiscale est particulièrement net sur les marchés très matures et à faible rentabilité, comme celui des assurances¹⁹. D'autre part, s'agissant de la fiscalité régulatrice, cet instrument apparaît délicat à paramétrer et difficilement opérationnel. Il requiert en effet des informations précises et actualisées sur le coût des externalités négatives et sur la capacité des entités qui les génèrent à les internaliser. En outre, l'idéal d'une taxe « pigouvienne », assise sur une assiette ciblée et exerçant un effet distorsif puissant, n'est pas toujours aisé à atteindre. Ainsi, selon de récentes études, l'actuelle taxe sur les transactions financières ne suffirait par exemple pas à juguler la volatilité des marchés financiers²⁰.

B. Vers une remise à plat de la fiscalité sectorielle ?

L'ensemble de ces imperfections rend nécessaire une remise à plat des dispositifs de fiscalité sectorielle. Celle-ci devrait tenir compte de deux séries de contraintes.

En premier lieu, **des contraintes juridiques**.

d'amélioration énergétique ; modifié à plusieurs reprises depuis 2005, le crédit d'impôt développement durable (CIDD) a été révisé à nouveau en 2014 (art. 74 de la loi de finances pour 2014), avant d'être remplacé par le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) (art. 3 de la loi de finances pour 2015).

18. Sénat, *Fiscalité et santé publique, État des lieux des taxes comportementales*, rapport d'information réalisé par Y. Daudigny et C. Deroche, au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale de la commission des affaires sociales, p. 78 et p. 93.

19. V. sur ce point : Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée, constats, enjeux et réformes*, rapport particulier n°3, « Analyse économique de la fiscalité affectée et examen de son impact sur les assujettis », annexe, « Études microéconomiques relatives à l'impact de la fiscalité affectée sur des secteurs d'activité particulièrement assujettis », avril 2013, p. 63.

20. V. sur ce point : Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxation des activités bancaires sous l'angle de la régulation financière*, rapport particulier n° 4, septembre 2012,





D'une part, **en droit interne**, la spécialisation fiscale, lorsqu'elle conduit à déroger au principe d'égalité, doit reposer sur des critères objectifs et rationnels, en rapport avec les buts que s'est fixés le législateur, et ne pas entraîner de rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques. Le paramétrage d'une taxe comportementale est ainsi un exercice constitutionnellement délicat : une telle taxe doit tout à la fois cibler l'objectif poursuivi par le législateur et ne pas créer de différences de traitement excessives ou injustifiées. Le Conseil constitutionnel est particulièrement vigilant sur le respect de ces règles et principes, lorsqu'est créée une fiscalité sectorielle comportementale, comme le démontre sa jurisprudence sur la « *contribution carbone* »²¹, la taxe sur les boues d'épuration²² ou encore la contribution sur les boissons dites « *énergisantes* ». Dans ce dernier cas, ce n'est pas le dispositif fiscal qui s'est ajusté à l'objectif poursuivi en 2012 par le législateur - à savoir la lutte contre l'alcoolisme juvénile -, mais, après une première censure du Conseil constitutionnel²³, c'est l'objectif poursuivi par le législateur qui s'est ajusté à l'assiette du dispositif fiscal. Un tel ajustement s'est ainsi opéré en quelque sorte à « *fronts renversés* ». Il a par ailleurs donné lieu à une seconde censure, partielle cette fois-ci, afin que soient incluses dans l'assiette de la contribution toutes les boissons à forte teneur en caféine et destinées à la vente au détail²⁴.

D'autre part, **en droit de l'Union européenne**, la fiscalité de régulation ne doit pas être susceptible de favoriser, directement ou indirectement, par une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, une entreprise, en lui conférant un avantage économique qu'elle n'aurait pas obtenu dans des conditions normales de marché et en ayant ainsi une incidence sur la concurrence. La Cour de justice de l'Union européenne retient à cet égard une conception extensive de la notion d'aide d'État : comme elle l'a jugé, l'article 107 paragraphe 1 du TFUE englobe « *tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État* » ; le fait que les sommes correspondantes « *restent constamment sous contrôle public et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État* »²⁵. En réponse à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État²⁶, la Cour de Luxembourg a ainsi jugé que le mécanisme français de compensation intégrale des surcoûts imposés à des entreprises en raison d'une obligation d'achat de l'électricité d'origine éolienne à un prix supérieur à celui du marché constitue une « *intervention au moyen de ressources d'État* »²⁷.

En second lieu, la remise à plat de la fiscalité sectorielle devrait tenir compte des **contraintes économiques**.

21. CC n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, *LF pour 2010*, cons. 82 et 83 (censure).

22. CC n° 2012-251 QPC du 8 juin 2012, *COPACEL et autres*, cons. 6 (réserve d'interprétation).

23. CC n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, *LFSS pour 2013*, cons. 23 à 27.

24. CC n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, *Société Red Bull On Premise et autres*, cons. 9 à 14.

25. CJUE, aff. C-206/06, 17 juillet 2008, *Essent Netwerk Noord BV*, pt. 70 ; CJUE, aff. C-677/11, 30 mai 2013, *Doux Elevage SNC et Coopérative agricole UKL-ARREE*, pt. 35.

26. CE, 15 mai 2012, *Association Vent de colère I*, req. n° 324852.

27. CJUE, aff. C-262/12, 19 décembre 2013, *Association Vent de colère I*, pt. 37.





D'une part, elle doit passer par une évaluation préalable de ses **avantages comparatifs** au regard des autres instruments de financement des services publics (imposition ou redevance) et de régulation publique (taxes fiscales ou réglementation/tarifification). Dans le domaine bancaire et financier, la réglementation et la fiscalité sectorielle peuvent ainsi être rendues complémentaires, la première servant de « *coussin micro-prudentiel* » à visée préventive et la seconde, en cas de crise, de « *coussin macro-prudentiel* »²⁸ à visée curative.

D'autre part, le paramétrage des instruments fiscaux sectoriels suppose, dans une perspective de rendement fiscal, de porter un diagnostic approfondi sur les **tendances structurelles** du secteur taxé, qu'elles soient haussières ou baissières. Il requiert aussi, dans une perspective de régulation fiscale, d'apprécier le **degré de concurrence** qui y est atteint et la nécessité de résorber d'éventuelles rentes de situation. Par conséquent, la fiscalité sectorielle ne peut se concevoir indépendamment de la prise en compte de ses impacts économiques.

Comme vous pouvez le constater, les questions que soulève l'essor contemporain de la fiscalité sectorielle sont particulièrement complexes et techniques. Leur traitement nécessite un dialogue approfondi entre les pouvoirs publics, les autorités de régulation, les juges et l'ensemble des professionnels des secteurs concernés.

La réponse à ces questions qui touchent à des secteurs stratégiques est indissociable d'une réflexion d'ensemble sur les déterminants de l'attractivité de notre territoire et de la compétitivité de notre économie.

Le présent colloque analysera, en ce sens, la pertinence et la cohérence des finalités assignées à la fiscalité sectorielle (table ronde n° 1), avant d'examiner ses conditions de mise en œuvre dans les domaines de l'énergie et des transports (table ronde n° 2) et des activités financières, sanitaires et sociales (table ronde n° 3). Il permettra enfin de s'interroger sur l'efficacité, le coût et l'avenir de la fiscalité sectorielle (table ronde n° 4).

Je remercie l'ensemble des personnes – présidents de tables rondes et intervenants –, qui ont bien voulu répondre à notre invitation et partager avec nous leurs réflexions et leur expérience sur ce sujet. À l'évidence il existe un grand besoin de mise à plat des situations, de clarification des idées et des conceptions, mais aussi de remise en ordre, pour ne pas dire de reconstruction et de refondation, de la fiscalité sectorielle. C'est à cela que le présent colloque entend, à sa mesure, contribuer.

28. V. sur ce point : Conseil des prélèvements obligatoires, *La taxation des activités bancaires sous l'angle de la régulation financière*, rapport particulier n° 4, septembre 2012, p. 14.





Première table ronde

Pourquoi une fiscalité sectorielle ?

Sommaire

Présentation de la première table ronde	17
Présentation des intervenants	19
Actes.....	21
Échanges avec les participants	44

Présentation de la première table ronde

Par définition, la fiscalité sectorielle a des objets divers. Ses principes communs, s'ils existent, ne peuvent donc être recherchés qu'en examinant les effets que l'on attend d'elle.

La première table ronde du colloque aura ainsi pour ambition, par la confrontation des points de vue de l'économiste, du juriste et du praticien, d'établir une typologie des fiscalités sectorielles en fonction de leurs finalités. Ce sont ces finalités qui peuvent conduire le décideur à privilégier l'instrument fiscal par rapport aux alternatives possibles que sont, selon le contexte, la réglementation, la tarification ou la régulation par les volumes plutôt que par les prix (marchés de quotas). Ce sont elles également qui commandent nombre de caractéristiques de l'impôt sectoriel telles que l'assiette, le choix des exonérations, les taux et les modalités de recouvrement.

Une opposition classique distingue entre fiscalité *incitative* et fiscalité de *rendement*. Par la première, le législateur entend agir sur les comportements des acteurs économiques, en complément ou en substitution de la réglementation et/ou de la régulation. Il peut s'agir de tenir compte des bénéfices ou des coûts que des comportements individuels procurent ou imposent à la collectivité : c'est la problématique classique de l'internalisation des externalités. Il peut aussi s'agir de corriger certains effets de marché jugés indésirables en influant sur le comportement des acteurs, ou bien d'agir au plan macro-économique sur la dynamique d'un marché. Cette forme de fiscalité peut aussi bien cibler les consommateurs (taux réduits de TVA, droits sur le tabac) que les producteurs de biens (taxes environnementales) ou les prestataires de services notamment dans le secteur financier.





La fiscalité sectorielle n'est évidemment pas étrangère à la logique de rendement, qui sous-tend l'ensemble de la fiscalité, destinée à procurer des recettes à la collectivité publique. Ce rendement peut d'ailleurs être la seule finalité poursuivie ; la sélectivité de la taxe se justifiant alors, soit par la rentabilité exceptionnelle du secteur visé (dans le but de capter une rente de monopole), soit pour rééquilibrer la charge fiscale qui pèse sur lui par rapport à d'autres secteurs, par exemple s'il est placé hors du champ d'application de taxes générales sur la production ou sur la consommation. L'affectation d'une taxe à une entité exerçant, pour le compte des assujettis, une mission d'intérêt général motivée par la recherche d'un plus grand consentement à l'impôt peut également être regardée comme obéissant à une logique de rendement.

La pureté des principes voudrait que les objectifs ne se combinent pas. Un rendement performant suppose en effet une assiette large et un taux faible ; une incitation efficace, au contraire, une assiette ciblée et un taux élevé.

Les débats suivants permettent d'échanger, au travers d'exemples nationaux et étrangers, sur ces présupposés théoriques, les fondements de la théorie du « *double dividende* » (financier et comportemental) et, plus largement, les différentes formes que peut revêtir la fiscalité sectorielle en fonction des objectifs recherchés.



Présentation des intervenants

Président

Philippe Martin

Conseiller d'État, président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris et titulaire d'un diplôme d'études approfondies de droit des affaires (université Paris II), Philippe Martin est ancien élève de l'ENA (promotion « Droits de l'homme »). Il commence sa carrière au Conseil d'État en 1981, à la section du contentieux et à la section sociale. Commissaire du gouvernement puis assesseur à la section du contentieux entre 1985 et 1999, il a également été affecté à la section des finances. Il a présidé la neuvième sous-section du contentieux de 1999 à 2004, avant d'être nommé président adjoint de la section du contentieux. Il également a été vice-président du Tribunal des conflits de 2008 à 2010. Il a par ailleurs exercé à l'extérieur du Conseil d'État les fonctions de conseiller technique auprès du secrétaire général du Gouvernement de 1989 à 1992. Il est membre de la Commission des participations et des transferts depuis 2008 et il a été membre du Conseil des prélèvements obligatoires (2010-2014). Il préside la section des travaux publics du Conseil d'État depuis 2012.

Intervenants

Francis Bloch

Professeur à l'université de Paris I Panthéon Sorbonne, chercheur associé à l'École d'économie de Paris

Diplômé d'HEC, titulaire d'un DEA d'économie mathématique et d'un PhD en économie de l'université de Pennsylvanie, Francis Bloch a enseigné aux États-Unis, à *Brown University*, puis au sein du Groupe HEC à Paris. Après trois ans à l'université catholique de Louvain (1997-2000), il a été recruté comme professeur à l'Université d'Aix-Marseille II. Il a par la suite été détaché à l'École polytechnique de 2008 à 2013, date à laquelle il est devenu professeur à l'université de Paris I et chercheur associé à l'École d'économie de Paris. Il a par ailleurs enseigné l'économie à l'ENS Cachan, l'université de Cergy Pontoise, et *Warwick University*, où il a été professeur invité pendant trois ans. Il est l'auteur de nombreuses publications, notamment dans les domaines de la théorie des réseaux et coalitions, de l'organisation industrielle, de l'économie publique et de l'économie du développement.

Michel Houdebine

Chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor

Ingénieur diplômé de l'École polytechnique, ancien élève de l'École nationale de la statistique et de l'administration économique, Michel Houdebine a commencé sa carrière à l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) avant d'intégrer, en 1999, la direction générale du Trésor. Il y a notamment exercé les fonctions de chef du bureau Échanges et investissement, conseiller économique du directeur du Trésor, chef du bureau Analyse macro-économique internationale





(2004-2008) et secrétaire général de la commission économique de la nation (CEN) et de la conférence économique annuelle (2006-2008). En 2008 il a été nommé sous-directeur des affaires européennes de cette direction. Dans ce cadre, il a été administrateur pour la France à la Banque européenne d'investissement et membre suppléant du Comité économique et financier. Après avoir été chef du service des politiques publiques de 2010 à 2015, il est chef économiste à la direction générale du Trésor.

Marie-Christine Lepetit

Chef du service de l'inspection générale des finances

Ancienne élève de l'École polytechnique et de l'ENA, Marie-Christine Lepetit a commencé sa carrière à l'inspection générale des finances en 1987. Elle a par la suite été chef du bureau suivi de l'activité des services extérieurs, gestion des emplois à la direction générale des impôts (1991-1995), puis chef du bureau de la coordination au service de la législation fiscale (1995), avant d'être nommée conseiller technique (fiscalité et études macroéconomiques puis fiscalité et PME) au cabinet du Premier ministre (1995-1997). Sous-directrice applications fiscales à la direction générale des impôts de 1997 à 2000, elle est par la suite devenue chef du service de l'application à la direction générale des impôts. En janvier 2004, elle a été nommée directrice de la législation fiscale, fonction qu'elle a exercée jusqu'en mars 2012. Elle est le chef du service de l'inspection générale des finances depuis cette date. Elle préside par ailleurs le comité d'audit d'EDF. Parmi divers travaux d'études, elle est cosignataire du rapport de la conférence d'experts sur la contribution climat énergie (2009).



Actes – Pourquoi une fiscalité sectorielle ?

Philippe Martin

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État

La première table ronde a pour mission de répondre à une question générale et première : à quoi sert la fiscalité sectorielle ?

Dans un premier temps, je vais tenter de discerner quelques uns des objectifs que l'on peut assigner à la fiscalité sectorielle – et prie les inventeurs de cette notion de bien vouloir m'excuser si, ce faisant, j'en oublie certains sur lesquels ils ont travaillé et pour lesquels ils ont créé les taxes en question –. Puis, dans un second temps, j'évoquerai quelques pièges juridiques particuliers que peuvent receler les taxes sectorielles.

Les objectifs potentiels de la fiscalité sectorielle sont très variés. Ainsi, je commencerai par les objectifs les plus généraux pour finir par ceux qui sont les plus économiques ou les plus pointus.

L'objectif le plus général est le rendement : les taxes sectorielles sont principalement créées dans un but tout à fait classique de rendement. Cela peut être un rendement au sens budgétaire, c'est-à-dire que le budget général a besoin de contributions ; dans ce cas, il peut être intéressant de créer une taxe sectorielle si l'on identifie une capacité contributive dans un secteur économique donné. Cela peut aussi être un besoin spécifique, donc créant une fiscalité affectée, c'est-à-dire que l'on taxe un secteur pour financer les actions sectorielles d'un organisme sectoriel.

L'idée de rendement peut comporter des cas dans lesquels une taxe sectorielle est créée parce que l'on estime que le secteur est peu taxé et ne contribue qu'insuffisamment aux dépenses nationales eu égard à ses possibilités. Les débats auxquels on assiste concernant la fiscalité du numérique en sont un exemple dans la mesure où le Gouvernement estime que les multinationales du secteur du numérique contribuent peu aux grands impôts généraux, notamment à l'impôt sur les sociétés. L'objectif est donc de rechercher des fiscalités dédiées pour obtenir de ces entreprises une contribution supérieure aux dépenses publiques.

Un deuxième objectif est celui de la taxe sectorielle comme substitut à un prix. Autrement dit, on crée une taxe sectorielle pour qu'elle remplace partiellement ou totalement un prix. Cela concerne principalement le cas des infrastructures. Dans ce contexte, la question est de savoir si l'État finance des infrastructures par des paiements (péage, redevance, etc.) ou au moyen de taxes qui peuvent être soit générales, soit liées au secteur concerné par l'infrastructure en cause. Dans cette catégorie de taxe sectorielle se substituant à un prix, on trouve aussi des cas dans lesquels la taxe sectorielle a un rôle de péréquation : elle s'ajoute à un prix pour prélever plus sur certains usagers afin d'opérer une redistribution envers d'autres catégories d'usagers.





Le troisième objectif est celui la taxe sectorielle créée comme compensation de charges de services publics lors de l'ouverture de certains secteurs à la concurrence. C'est par exemple le cas de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) ou celui des taxes sur les télécommunications, avec notamment l'affaire *Tiscali*²⁹ ayant donné lieu à beaucoup de contentieux concernant l'ouverture d'un secteur à la concurrence.

Le quatrième objectif, qui a aussi un lien avec le rendement, est la captation d'une rente. Il arrive que les économistes ou les pouvoirs publics identifient dans un secteur donné l'existence d'une rente de situation. À ce moment-là naît l'idée de capter partiellement cette rente de situation par une fiscalité sectorielle.

Ainsi, après la crise financière de 2008, de nombreux débats ont eu lieu au sujet de l'existence d'une garantie implicite de l'État au profit du secteur financier, impliquant en contrepartie une taxation dudit secteur pour rémunérer cette garantie. De même, on retrouve cette problématique dans la situation des concessionnaires d'autoroutes. Après l'avis de l'Autorité de la concurrence du 17 septembre 2014³⁰ mettant expressément en avant le mot « rente », s'est instauré un débat sur l'existence ou non de cette rente autoroutière et sur la nécessité de taxer les concessionnaires d'autoroutes pour capter une partie de cette rente économique.

Ensuite, nous entrons dans des considérations plus sophistiquées ou plus économiques.

Un cinquième objectif concerne ce que l'on appelle l'internalisation des externalités. C'est l'idéal-type de la taxe sectorielle, dans la mesure où l'on commence par réfléchir sur la raison pour laquelle on souhaite créer la nouvelle taxe pour ensuite la créer ou pas. Dans ce contexte, on distingue les externalités négatives qu'il faut internaliser par la nouvelle taxe sectorielle ainsi créée. Cette pratique existe déjà en matière de fiscalité environnementale, où un certain nombre de taxes pesant sur les activités polluantes sont théoriquement destinées à *internaliser les externalités négatives* de ces activités néfastes pour l'environnement ; et en fiscalité financière, où les taxes sont supposées corriger des externalités négatives notamment des risques excessifs qui découleraient de l'activité financière.

Le sixième objectif concerne la très vaste catégorie des taxes à caractère incitatif ou dissuasif. Mais ces taxes, inventées au cas par cas, souffrent d'une absence d'identification d'externalités préalablement à leur création. En effet, dans ce cas précis, les décideurs publics estiment tout simplement qu'il faut inciter les personnes ou les entreprises à agir de telle manière plutôt que de telle autre. Ces taxes concernent pourtant de nombreux domaines : l'environnement, la santé, l'épargne, la consommation, etc. Les mécanismes de bonus-malus se rattachent à ce genre de fiscalité incitative ou dissuasive, puisque le bonus-malus est décidé à la fois pour inciter et pour dissuader.

29. V. par exemple : CE, 18 juin 2003, *Société Tiscali Telecom*, req. n° 250608 ; Conseil de la concurrence, décision n° 07-D-33 du 15 octobre 2007 relative à des pratiques mises en œuvre par la société France Télécom dans le secteur de l'accès à Internet à haut débit.

30. Autorité de la concurrence, avis n° 14-A-13 du 17 septembre 2014 sur le secteur des autoroutes après la privatisation des sociétés concessionnaires.



Je terminerai par un septième objectif : la taxe comme éradication. Il s'agit de l'hypothèse où l'on crée des taxes sectorielles avec des taux si importants que l'on se demande si elles ne sont pas destinées à éradiquer un secteur économique donné. Je pense notamment aux taxes relatives au secteur de la pornographie dont les taux assez substantiels laissent à penser qu'ils étaient destinés à balayer un certain nombre de pratiques ou d'établissements situés dans des endroits où l'on ne voulait plus les voir.

Ce panorama est hétéroclite. Il commence par un objectif de rendement global et se termine par des objectifs beaucoup plus pointus. Mais ces nombreuses fiscalités sectorielles peuvent conduire à des pièges juridiques spécifiques.

Sans mentionner tous les problèmes juridiques qui peuvent se poser lorsque l'on crée une taxe, je développerai simplement les aspects les plus particuliers ou difficiles pour la fiscalité sectorielle ; sachant que ce n'est pas parce qu'il existe des problèmes juridiques qu'il est impossible de fabriquer de la fiscalité sectorielle.

1 – Le premier problème spécifique que l'on rencontre est la qualification d'imposition du mécanisme de prélèvement que l'on veut mettre en place. Il n'est pas évident que l'on ait conscience que ce prélèvement soit une taxe. Ayant besoin d'argent, on veut faire payer une catégorie d'acteurs économiques. Mais comment ? Est-ce bien une taxe ? Cette incertitude sur la nature du prélèvement pécuniaire peut conduire à quelques soucis si l'on ne s'aperçoit pas à temps qu'il s'agit d'une taxe. En effet, de nombreuses conséquences juridiques fâcheuses peuvent en découler.

On a l'exemple assez spectaculaire de la CSPE où le Conseil d'État, dans sa jurisprudence issue de l'arrêt du 13 mars 2006³¹, avait conclu que la CSPE était une imposition. Chose non évidente pour tout le monde. Précisons que créer une redevance pour financer un secteur économique ne revient pas nécessairement à créer une taxe. Il arrive que l'État pense créer une redevance, ou du moins fait mine de le croire par la dénomination qu'il lui donne, alors qu'en réalité il crée une taxe ; ce qui peut réserver de mauvaises surprises juridiques. Le bonus-malus, quant à lui, est un mécanisme qui plaît, c'est pourquoi il a tendance à se multiplier ces dernières années. Parfois, on n'a pas conscience que le malus pourrait être une taxe dans la mesure où il finance le bonus, les deux devant en principe s'équilibrer.

Dans la décision du 11 avril 2013 du Conseil constitutionnel concernant le mécanisme de bonus-malus de la consommation d'énergie de réseaux³², intégré dans la loi de transition énergétique du 11 avril 2013³³, le Conseil a raisonné en décidant que le malus des services réseaux était une imposition. Il faut donc faire attention car le malus pourrait être une taxe.

2 – Le deuxième piège juridique est celui de l'évocation du principe d'égalité, risque récurrent de la fiscalité sectorielle. D'où la première question à se poser : est-ce que le choix de taxer un secteur isolément respecte le principe d'égalité ?

31. CE, 13 mars 2006, *Société Eurodif*, req. n° 255333.

32. Conseil constitutionnel, décision n° 2013-666 DC du 11 avril 2013.

33. Loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes.





Heureusement la jurisprudence est assez bienveillante sur ce point, et l'on trouve souvent une différence de situation permettant de justifier le fait de taxer un secteur et lui seul. Ce qui est plus difficile, en revanche, est de moduler au sein d'un secteur donné les taux, les redevables ou l'assiette afin d'obtenir un effet économique. Car à trop vouloir moduler on rentre dans des difficultés au regard du principe d'égalité, s'agissant de ce que j'appelle les *modulations internes à la taxe* et non pas son champ sectoriel dans son principe même.

3 – Une troisième difficulté concerne le respect de la jurisprudence constitutionnelle spécifique sur les impôts incitatifs, plus sévère que pour les impôts de rendement, avec notamment la décision précitée du Conseil constitutionnel du 11 avril 2013 sur la loi de transition énergétique qui confirme que : « *le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que soient établies des impositions spécifiques ayant pour objet d'inciter les redevables à adopter des comportements conformes à des objectifs d'intérêt général, pourvu que les règles qu'il fixe à cet effet soient justifiées au regard desdits objectifs* ». Ainsi, si l'État n'arrive pas à justifier la règle fiscale au regard de l'objectif, des problèmes juridiques peuvent survenir.

4 – On peut également rencontrer une quatrième difficulté dans le cas des taxes massivement dissuasives, où un problème de fiscalité confiscatoire peut apparaître selon le niveau des taux mis en place. Car, à vouloir être trop dissuasif, on peut créer une fiscalité confiscatoire et, de ce fait, inconstitutionnelle ou contraire au protocole additionnel n° 1 de la Convention européenne des droits de l'homme³⁴. Un problème de frontière peut aussi se poser entre la taxe dissuasive et la sanction pécuniaire, ces qualifications entraînant des conséquences juridiques différentes.

5 – Enfin, on peut noter une cinquième grande difficulté liée à l'Union européenne avec notamment la présence des directives sectorielles. Si les directives sur les impôts sont assez rares, en revanche les directives dans le domaine de la fiscalité sectorielle sont nombreuses. Ce qui oblige l'État, quel que soit le secteur considéré (télécoms, etc.), à éviter toute construction fiscale qui pourrait entrer en conflit avec les directives sectorielles.

Certes, il existe les aides d'État, mais celles-ci sont risquées surtout en l'absence de notifications. C'est l'incident qui s'est produit avec la CSPE et l'affaire *Vent de colère*³⁵ où la Cour de Justice a confirmé le mauvais pressentiment du Conseil d'État qui avait envisagé qu'il puisse s'agir d'une aide d'État.

Ceci dit, il ne faut pas noircir le tableau vis-à-vis des créateurs de taxe. Pour eux, la situation n'est pas si dramatique que cela parce que la fabrication de la taxe fiscale demeure tout à fait possible en dépit de ces (petits) problèmes juridiques, à anticiper et/ou à paramétrer. La qualification fiscale nécessite que l'on soit très rigoureux en se demandant si l'objet que l'on crée est réellement une taxe. En connaissant les règles du jeu des aides d'État, la situation n'est donc pas totalement ingérable. Reste le principe d'égalité, relativement incertain à prendre en compte ; un risque inévitable existe donc dès lors que l'on évoque cette notion.

34. Le protocole additionnel n° 1 à la Convention EDH énonce de nouveaux droits qui complètent ceux qui figurent dans la Convention, notamment le droit au respect de la propriété.

35. CE, 28 mai 2014, *Association « Vent de Colère ! Fédération nationale »* et autres, req. n° 324852.



À cet égard, je salue ici un exploit récent purement technique : le recyclage de la taxe carbone dans la réforme de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), anciennement taxe intérieure sur les produits pétroliers ou TIPP, par la loi de finances pour 2014, qui a réussi à insérer, dans une accise³⁶, des mécanismes de taxation du carbone qui ressemblent à la taxe carbone censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2009³⁷.

Je laisse maintenant le soin aux intervenants de vous présenter le sujet sous différents angles : Francis Bloch, économiste, évoquera le sujet de l'utilité économique de la fiscalité sectorielle ; Michel Houdebine, également économiste, s'intéressera à la politique économique de l'État et tentera de répondre à la question de savoir en quoi la fiscalité sectorielle est utile par rapport à d'autres outils de politique économique quand on a des choix économiques à faire ; et Marie-Christine Lepetit, ancienne directrice de la législation fiscale et actuellement chef du service de l'inspection générale des finances, nous donnera le point de vue d'un ancien décideur de la politique fiscale pure.

Francis Bloch

Professeur à l'université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Ma vision du sujet est celle, assez classique, des économistes. À la question : « *pourquoi une fiscalité sectorielle ?* », la plupart des économistes montrent un grand scepticisme. En règle générale, on n'apprécie guère les fiscalités sectorielles chez les économistes.

Je pense que le débat n'est pas tant sur la fiscalité sectorielle elle-même que sur l'intérêt que l'on doit porter aux distorsions créées par la fiscalité dans le comportement des agents économiques. Le point de départ est que la fiscalité sectorielle, en modifiant les prix, empêche les marchés de fonctionner de la façon optimum. Si vous imposez une accise sur le prix du tabac, vous allez modifier le prix du tabac, et donc les choix des producteurs et des consommateurs. Cette difficulté va nécessairement, pour un économiste, amener à une perte de bien-être pour la société dans son ensemble. Tel est le point de départ de la réflexion sur ce sujet.

1. – Bien sûr, ce point de départ est, en réalité, un peu plus complexe car la base fiscale est très importante. C'est-à-dire que la distorsion n'est pas la même selon que vous imposez les profits, par exemple, d'une entreprise dans le secteur du numérique, ou selon que vous imposez le paquet de cigarettes. Dans le cas d'une imposition des profits dans le secteur du numérique, vous n'allez dans les faits distordre que faiblement les choix de consommation, de production ou d'investissements de l'entreprise du numérique puisqu'une taxation sur les profits est neutre, de la même façon qu'une taxation de type TVA. La base fiscale va compter énormément pour savoir quel est le montant des distorsions que vous allez créer en ayant une imposition spécifique.

36. Impôt indirect portant sur certains produits ou objets de consommation (alcool, bijoux, carburant, tabac, etc.).

37. Conseil constitutionnel, décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009.





À l'inverse, une taxation d'accise ou une taxation sur un produit particulier (ou sur le projet sur lequel j'ai travaillé qui est une taxation à la bande passante) sont des taxes distorsives, donc des taxes qui vont induire des changements dans les prix et donc dans les comportements de consommation et de production.

En revanche, si vous créez une taxation sur une rente, une autre taxe peut être imaginée. Prenons l'exemple de la rente que la société *Facebook* occupe du fait même qu'il existe une difficulté de coordination des agents sur les plateformes. *Facebook* exploite le fait que tous les agents économiques veulent être sur *Facebook* (c'est ce qu'on appelle en économie : l'externalité de réseau). *Facebook* n'y est pour rien. Ce n'est pas la qualité de l'algorithme ou de la plateforme qui pousse les gens à aller sur *Facebook*, mais c'est parce que les autres y sont déjà. Ainsi, la rente est totalement dissociée des investissements qu'a faits *Facebook* ou de l'intérêt que peuvent avoir les consommateurs dans un service particulier rendu par *Facebook*. Si vous taxez cette rente-là, qui est une fiscalité sectorielle, vous n'allez pas changer le comportement des utilisateurs qui viendront sur *Facebook*, ni la qualité des services proposés.

1.1. – Mon premier point consiste à démontrer qu'il est très important de comprendre quelle est la *base fiscale* sur laquelle vous taxez, et quelles sont les distorsions que vous allez créer sur les prix pour transformer le comportement des agents économiques.

1.2. – Mon deuxième point est de mettre en avant la différence entre la fiscalité incitative, d'une part, et la fiscalité correctrice d'externalités, d'autre part. J'entends par là qu'en matière de fiscalité sectorielle, il est courant d'évoquer tout type de taxes, même celles ayant des objectifs différents comme par exemple : une taxe sur le tabac avec un objectif de santé publique et une taxe carbone dont l'objectif est de limiter la consommation d'énergie fossile donc la dissémination de CO₂. Or ces deux aspects sont très différents du point de vue économique. L'un, la consommation de tabac, est un comportement individuel avec peu d'externalités sur les autres agents économiques. L'autre, la consommation d'énergie fossile – à l'instar d'un sujet sur lequel j'ai également travaillé qui est l'exploitation des données personnelles par les plateformes Internet –, génère des externalités fortes et donc la taxe, la fiscalité sectorielle, à vraiment ici un rôle correctif.

Dans le premier cas, on peut suspecter qu'une fiscalité sectorielle aurait plutôt un rôle paternaliste. Mais, en théorie économique pure, taxer la consommation de tabac pour modifier le comportement d'un agent a relativement peu d'influence, voire aurait même plutôt un effet négatif. Ce serait se placer du point de vue de l'agent et décider pour lui quel est son meilleur comportement en termes de consommation de tabac. À moins de se reporter sur le deuxième thème : les externalités.

La consommation de tabac va-t-elle avoir des externalités sur les autres agents, voire à travers les comptes sociaux des externalités générales sur le budget de l'État ? La réponse à ces questions permet de disposer d'une base objective pour taxer le tabac. J'insiste sur la bonne identification de ces externalités et la difficulté de les quantifier, c'est-à-dire de savoir jusqu'à quel point on doit différencier les choses, pour ce qui concerne – je reprends l'exemple de l'exploitation des données





personnelles –, d'une part, le profit de la plateforme qui cherchera à exploiter et revendre les données personnelles et, d'autre part, le consommateur qui peut avoir un certain intérêt à ce qu'on utilise ses données personnelles, par exemple pour lui proposer des publicités ciblées ; mais en tous cas, il n'y a pas du tout d'alignement entre les intérêts de la plateforme et ceux du consommateur.

C'est cette différence qui va engendrer les externalités. Mesurer ces externalités est quelque chose d'extrêmement complexe, mais c'est, du point de vue de l'économiste, l'unique raison qui l'encourage à proposer des fiscalités sectorielles. C'est une correction d'externalités. En termes économiques, on appelle cela une taxe pigouvienne.

2. – Dans la deuxième partie de mon propos, je vais tenter de répondre à la question de savoir s'il s'agit du meilleur instrument pour résoudre le problème que j'ai décrit. La taxe carbone est le meilleur instrument pour limiter l'émission de CO₂. *Quid* d'une taxe qui traiterait différemment les revenus des plateformes (qu'elles soient liées à l'exploitation immédiate des données ou à la conservation des données) ? Ce type de taxe correctrice est-il le meilleur instrument que pourrait utiliser le décideur public ? Et si non, quels sont les autres instruments possibles ? Parmi les autres instruments possibles, il y a la tarification, les prix, une réglementation sur les quantités, voire l'ouverture de marchés ou la possibilité de créer des marchés là où auparavant ils n'existaient pas. C'est-à-dire trouver un moyen, comme dans le cas des émissions de CO₂, de créer un marché qui permette de refléter le prix de ces externalités.

2.1. – Le premier point en comparaison de ces différents instruments est de se dire que la fiscalité a un avantage : elle fait rentrer de l'argent dans les caisses de l'État, ce qui n'est pas le cas d'une tarification ou d'une réglementation sur les quantités, beaucoup plus aléatoire. Le point positif pour la fiscalité sectorielle, c'est qu'elle permet ce double gain : rendement de l'impôt et modification des comportements. Le point négatif, sur lequel j'aimerais insister, est qu'en termes de mise en œuvre de ces nouvelles taxes, il existe des problèmes d'information, d'évitement ou d'évasion pouvant avoir lieu plus facilement dans un cadre fiscal que dans un cadre de réglementation.

Prenons l'exemple de la taxe sur les émissions de CO₂ : pour imposer de façon optimale une telle taxe, il faudrait disposer d'informations sur les coûts des entreprises, sur la véritable perte que représente pour la société dans son ensemble une émission de CO₂. Il faudrait aussi construire une taxe de telle sorte qu'elle minimise les possibilités d'évasion et les stratégies d'évitement. On se trouve donc dans un cadre qui laisse *de facto* une large marge d'action aux entreprises afin d'éviter les taxes ou de cacher certaines informations dont elles disposent alors même qu'elles sont importantes pour bien paramétrer ladite taxe.

2.2. – À l'inverse, une réglementation plus brutale qui fixerait un cap ou une limite sur les émissions de CO₂ présenterait l'avantage d'être plus facile à mettre en œuvre et à comprendre, et moins facile à détourner par les agents économiques dont on souhaite voir modifier le comportement. Cet argument est important et varie selon les secteurs et selon les applications ; il pourrait permettre aux pouvoirs





publics de s'orienter vers une réglementation ou une tarification réclamant moins d'informations ou moins d'échanges d'informations entre les assujettis aux fins de réduire les possibilités d'évasion ou d'évitement.

Philippe Martin

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État,

Michel Houdebine, dans l'esprit d'un décideur économique, comment envisage-t-on l'arbitrage entre les différentes méthodes d'incitation ou de correction ?

Michel Houdebine

Chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor

Mon propos prolonge celui de M. Bloch. En un mot, le travail de la direction générale du Trésor est d'essayer de trouver les outils les plus adaptés à la mise en œuvre des objectifs de politique économique. C'est le cadre de notre action, qui s'adapte à chaque contexte.

Le point de départ quand on parle de fiscalité sectorielle est celui que M. Bloch rappelait : en première approche, pour lever des ressources, il convient de mettre en place un impôt à base très large et à taux très bas. Pourtant, il existe des cas où l'économiste reconnaît qu'il est assez légitime d'avoir une fiscalité dérogeant à cette règle avec une base moins large et un taux assez élevé.

Je vais vous présenter trois objectifs différents, et j'essaierai d'avoir un petit débat autour des outils qui peuvent être mobilisés pour chacun d'eux : la fiscalité est-elle le meilleur outil ? En existe-t-il d'autres et, si oui, quels sont les arbitrages qui peuvent être rendus entre ces différents outils ?

Les trois objectifs que je vais analyser sont les suivants :

- Le changement de comportements, qui a déjà été évoqué au sens large mais plutôt dans une finalité d'internaliser les externalités.
- Le financement des politiques publiques que, spontanément, les acteurs privés n'ont pas envie de financer ; ceci sans être trop distorsif.
- La question des rentes, précédemment évoquée.

1. – Premier objectif : essayer de changer les comportements qui sont collectivement non souhaitables

Dans cette optique, on peut vouloir taxer les usages, comme par exemple les biens et services marchands (tabac, alcool) ; on peut aussi penser à une taxation des nitrates ou de la production de ce qui est collectivement non souhaitable, comme la taxe carbone ou la fiscalité sur les particules avec la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) appliquée à la pollution atmosphérique.

En revanche, dans certains cas, la situation est plus complexe et il peut y avoir besoin de plusieurs outils fiscaux pour arriver à un objectif. Par exemple, dans le cas de la circulation automobile la tarification au sens large devrait intégrer plusieurs choses : l'usure de la route, les particules émises par les véhicules (s'ils





en émettent), les émissions de CO₂, et les questions autour de la congestion. Cette dernière question est importante d'un point de vue économique : avoir trop de véhicules sur les routes accroît les temps de parcours pour le conducteur lui-même mais aussi pour les autres usagers de la route ce qui nuit à la productivité. Il y a toutefois beaucoup d'hétérogénéités entre la congestion interurbaine, où les voitures roulent de manière plus fluide, et la congestion urbaine, où les temps de parcours peuvent être fortement allongés.

Face à cette hétérogénéité, nous ne disposons en France que d'un seul outil pour inciter à l'internalisation par les usagers de la route de ces externalités : la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). On voit alors que cet outil n'est pas adapté pour répondre à la fois à la congestion en zone urbaine et aux externalités existant en interurbain. Pour bien répondre à l'objectif économique de bonne tarification de l'usage de la route, il faudrait donc un outil supplémentaire qui permettrait de différencier entre urbain et interurbain. Je ne sais pas si l'on est totalement dans le champ de la fiscalité, mais l'on pourrait mettre en place quelque chose comme un péage urbain, comme à Londres. Cela permettrait d'avoir une vraie différenciation entre les deux situations. Aujourd'hui, sur ces questions d'internalisation des externalités liées à la route, la fiscalité sectorielle est globalement en ligne pour l'interurbain s'agissant de l'essence, un peu en deçà de ce qu'il faudrait pour le diesel et, en revanche, en ville, on est très loin de l'optimum. L'articulation entre les différents outils fiscaux n'est donc pas aussi simple.

Ensuite, je donnerai trois exemples d'arbitrage concernant d'autres outils.

Premier outil : les normes. Certaines normes ont été mises en place pour répondre à des objectifs environnementaux. Deux exemples : les normes Euro imposées par l'Union européenne sur les émissions des véhicules neufs, et tout ce qui tourne autour de la protection des zones naturelles, notamment celles du réseau Natura 2000.

L'avantage de la norme est qu'elle est en règle générale plus simple à mettre en place et à comprendre par les acteurs économiques qu'une taxation sectorielle. Soit la norme autorise, soit elle interdit. Ceci est le cadre théorique, car si l'on regarde les questions autour du réseau Natura 2000, cela devient plus compliqué : le principe est d'éviter, ensuite de réduire, puis enfin de compenser.

Sans doute, une norme est-elle aussi plus facile à accepter, car elle donne l'impression que tout le monde est sur un pied d'égalité, personne ne pouvant acheter le droit de faire quelque chose qui a des externalités sur les autres.

Par ailleurs, il arrive parfois que l'on n'ait pas le choix de l'outil, notamment si l'on n'arrive pas à mettre de prix sur les choses. Je pense notamment à la biodiversité remarquable, où un prix ne suffit pas à la protéger de manière certaine. Dans ce cas, la norme l'emporte sur la fiscalité.

Mais la norme présente un grand inconvénient : elle ne traite pas du tout de l'hétérogénéité des agents économiques. Par exemple, interdire la circulation dans une ville introduit une distorsion très forte entre ceux qui habitent en ville et ont accès aux transports en commun pour se déplacer et ceux qui sont à l'extérieur de





la ville. L'interdiction de circulation permet bien de réduire la circulation en milieu urbain, mais avec un problème important d'équité ; on voit sur cette illustration simple que la norme n'est pas toujours le bon outil.

Deuxième outil concurrent par rapport à la fiscalité : les marchés de permis. M. Bloch les a évoqués. Je reste, pour illustrer le sujet, sur le marché du carbone. L'avantage du marché du carbone par rapport à la fiscalité est son intégrité environnementale : avec un marché de permis, on est sûr d'atteindre l'objectif environnemental puisque le marché du carbone fixe un plafond pour les émissions de carbone sur le secteur qu'il couvre.

À l'inverse, on peut se tromper dans le calibrage de la fiscalité. Ainsi, comme il a été évoqué précédemment, la fiscalité peut ne pas être exactement celle qui est requise pour rejoindre la trajectoire d'émission de carbone envisagée pour lutter contre le réchauffement climatique. Le calibrage de la fiscalité pour les émissions de gaz à effets de serre repose en effet sur des modèles qui sont imparfaits. De ce fait, il faut à un moment ou à un autre adapter la fiscalité en fonction des émissions effectivement réalisées par les agents économiques.

Le marché de permis présente en outre un avantage par rapport aux autres outils : il peut générer des recettes, notamment grâce au système des enchères, comme par exemple pour les quotas carbone.

Les inconvénients des marchés de permis existent cependant. Le dispositif lui-même peut être complexe à mettre en place : il faut un marché fonctionnant bien, avec des droits associés aux titres qui s'échangent et la possibilité de règlement des litiges. Par ailleurs, cela nécessite un retour d'informations assez fin des acteurs qui doivent rapporter à la puissance publique le niveau de leurs émissions. On voit bien que sur le marché carbone, cela oblige à en rester aux gros émetteurs ou aux émetteurs dont le contrôle est aisé, ce qui conduit à rejeter notamment toute les émissions diffuses (notamment celles des ménages). Pour les ménages, l'outil fiscal devient donc plus légitime, c'est le sentiment que l'on avait lors de la proposition de la taxe carbone et de sa déclinaison plus récente d'intégration d'une part carbone dans la TICPE.

Une autre difficulté des marchés de permis est qu'ils peuvent être plus difficiles à anticiper par les agents économiques. Dans le cadre d'une taxe carbone, les pouvoirs publics peuvent annoncer une trajectoire de prix du carbone à l'horizon 2060. Il y a *a priori* peu d'incertitude sur cette trajectoire pour les entreprises ou les ménages. À l'inverse, l'incertitude sur le prix du carbone est plus grande dans le cadre d'un marché de permis d'émissions. En effet, le marché carbone est très lié à l'activité ; à chaque ralentissement durable de celle-ci, l'économie émet moins de carbone ; le plafond des émissions restant inchangé, le prix du carbone diminue ; dans ce contexte, la rentabilité de nouveaux investissements économisant les émissions de carbone devient moindre et les incitations à réduire les émissions sont également réduites.

Vient ensuite la question des subventions. On a évoqué précédemment la question du bonus-malus. Pour l'économiste, la subvention et la fiscalité sont des outils très





comparables d'un point de vue microéconomique. Elles conduisent toutes deux à un changement de prix relatifs pour les acteurs économiques. En revanche, lorsque l'on regarde les choses d'un point de vue macroéconomique, l'effet n'est pas le même : avec la subvention, la demande envers ce bien augmente, tandis qu'avec la fiscalité elle diminue. Pourtant, en règle générale, il n'y a *a priori* pas de raison que la puissance publique modifie la demande de biens.

Si je prends l'exemple du bonus-malus automobile ; la mise en place d'une subvention sans malus conduirait à augmenter le nombre de véhicule sur le territoire, ce qui n'apparaît pas légitime : pourquoi subventionner l'automobile par rapport aux autres modes de transport ? Le dispositif de bonus-malus permet de contourner cette difficulté. Ce n'est pas si simple toutefois, parce que l'outil doit être équilibré pour ne pas distordre les choix de consommation tout en changeant la structure de la consommation d'automobile vers des véhicules moins émetteurs de carbone ; enfin, par rapport à une fiscalité uniquement assise sur le malus, l'acceptabilité du dispositif est plus grande.

2. – Deuxième objectif : voir en quoi la fiscalité sectorielle peut être utile pour financer des objectifs de politique publique sans être trop distortive

Deux exemples pour illustrer mes propos.

Le premier exemple est l'industrie du cinéma. Un des objectifs des politiques suivies dans ce secteur vise à modifier la structure de la production du secteur du cinéma au profit de la production de films d'art et d'essai ou de films indépendants. Cette politique repose notamment sur des aides financières. Or, ces aides seules conduiraient à déformer la consommation des ménages vers plus de dépenses de cinéma sans que ce soit justifié *a priori*. Pour compenser les effets de ces subventions sur la consommation totale de cinéma, il est possible de mettre en place une fiscalité sur la consommation – les billets – afin qu'un équilibre soit atteint entre les deux. Au total, la combinaison de la taxe et des subventions ciblées permettent, sans surconsommation de cinéma, l'atteinte de l'objectif de politique publique de renforcer la qualité de la production cinématographique française.

Le deuxième exemple est le financement d'une infrastructure. En règle générale, une infrastructure est financée par un tarif d'usage de l'infrastructure et/ou une subvention. Le plus souvent, le tarif optimum d'un point de vue économique ne couvre pas à la fois les frais d'investissement et de fonctionnement de l'infrastructure. Si bien que la puissance publique doit arbitrer entre deux solutions : soit s'éloigner de l'optimum en augmentant le tarif pour réduire la subvention, soit financer la subvention par une hausse de la fiscalité générale en provoquant là aussi une forme de distorsion économique.

Pourtant, pour sortir de ce dilemme, il peut exister des options plus efficaces d'un point de vue économique, qui permettent de limiter la distorsion d'un tarif trop élevé et de réduire la taille de la subvention financée par l'impôt au sens large. Une telle option avait par exemple été envisagée dans le cadre du Grand Paris avec la mise en place d'une fiscalité qui vise à capter une partie des rentes générées par la mise en place des infrastructures. En effet, lors de la construction d'une





infrastructure qui comporte des gares, le foncier autour de ces gares va voir sa valeur augmenter. Cette hausse de la valeur des terrains ne correspond pas un gain en terme d'efficacité économique, mais s'apparente plutôt à une rente foncière du fait de la décision publique. L'acteur public est donc *a priori* légitime dans ce cas pour récupérer cette rente en la fiscalisant, afin de financer l'infrastructure qui l'a générée. Un mécanisme de ce type était prévu dans le projet initial du Grand Paris, mais cela n'a pas été retenu *in fine* par le Parlement.

3. – Troisième et dernier objectif : la question des rentes

Ce point vient d'être évoqué avec un premier exemple concernant le Grand Paris où la décision publique conduit à ce que certains acteurs économiques bénéficient d'une augmentation de leur richesse, je n'y reviens pas.

Le deuxième exemple est bien connu : c'est la question de l'exploitation des sous-sols qui comporte une fiscalité spécifique. Du point de vue de la théorie économique, cette fiscalité doit viser à prendre l'essentiel de la valeur ajoutée, en ne laissant que la rémunération (pour faire simple) du capital et du travail nécessaires pour extraire les ressources minières.

Le troisième exemple est lié à l'octroi des permis de construire, notamment en zone tendue. La décision de la puissance publique conduit à accroître la valeur du terrain. La collectivité locale pourrait alors avoir une certaine légitimité à bénéficier d'une partie de cette création de valeur qui reflète, notamment, l'intérêt de construire un logement sur le terrain rendu constructible. Un tel mécanisme pourrait passer par la fiscalité, avec l'avantage, en zone tendue, que cela inciterait aussi les élus locaux à libérer le foncier nécessaire pour répondre à la tension sur le marché.

Philippe Martin

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État

J'aurais seulement une clarification concernant la question du permis de construire. L'idée serait-elle de faire intervenir une taxation au niveau de la délivrance d'un permis de construire ou au niveau du zonage ? Ce n'est pas la même chose.

Michel Houdebine

Chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor

Au moment de l'octroi du permis de construire, seule la valeur latente du foncier s'accroît. Cette dernière est cependant difficile à fiscaliser. En revanche, lorsque la personne réalise sa plus-value, la fiscalisation est plus aisée. Il s'agit de rechercher une fiscalité qui s'applique lorsque la puissance publique conduit par son action à augmenter la valeur d'un bien pour quelqu'un.

Philippe Martin

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État

Cela veut dire que l'on intégrerait dans la fiscalisation de la cession éventuellement la variation du statut de constructibilité du bien ? Autrement dit, si l'on s'aperçoit lors de la cession qu'effectivement le bien cédé a, au cours de la durée de détention, bénéficié d'une « *amélioration de son statut de constructibilité* » à ce moment-là,





les pouvoirs publics capteraient une partie de l'avantage ainsi conféré. Si l'on veut rendre l'expression plus économique, il faudra constater que sur tel bien il y a eu une intervention des pouvoirs publics qui ont conféré un surcroît de valeur à ce bien sans que cela soit lié à la qualité intrinsèque du bien, une décision publique qui est, par exemple, de rendre la zone constructible. Je voulais être sûr que l'on ait bien compris.

Je laisse maintenant le soin à Mme Lepetit de nous présenter la fiscalité sectorielle d'un point de vue plus fiscaliste.

Marie-Christine Lepetit

Chef du service de l'inspection générale des finances

Je ne suis pas sûre de répondre parfaitement au cahier des charges que vous m'avez confié, d'une part, parce que cela fait trois ans que j'ai quitté mes fonctions antérieures à la direction de la législation fiscale et que j'éprouve un sentiment de décalage, d'absence de mise à jour et de difficultés vis-à-vis de ce thème et, d'autre part, parce que je ne suis pas persuadée qu'il existe sur ce sujet un point de vue véritablement fiscaliste ; les spécialistes s'accordant pour dire que la fiscalité doit être quelque chose de neutre ; même si l'on a vu, à travers les propos précédents, que les choses ont considérablement évolué. C'est donc plutôt avec l'œil d'un ancien praticien qui continue de temps à autre de fréquenter la fiscalité que j'ai envie de m'exprimer, dans un exposé quelque peu protéiforme à défaut d'être très structuré.

Il y a trois choses que j'ai envie de partager. La première est d'essayer de mieux cerner ce dont on parle. Peut être que cela a quelque chose à voir avec une politique fiscale. Ce faisant, je souhaiterais élargir le sujet à certains aspects abordés par les médias tels que le carbone, les télécoms ou le numérique, même si le colloque invite à une réflexion sur un ensemble de sujets bien plus larges.

La deuxième chose que je voudrais partager avec vous, après avoir constaté que l'objet d'aujourd'hui était extrêmement vaste, mouvant et difficile, comme le rappelait M. le vice-président Sauvé, c'est raconter pour quelles raisons sociologiques on en est arrivé là. Ce ne sera pas un propos académique mais, plutôt, des considérations qui expliquent, à défaut de là justifier, cette inventivité fiscale dont la France est spécialiste.

Le troisième objet de mon propos sera d'essayer de tenter de démêler la réalité des objectifs plus spécifiques, notamment économiques, en essayant d'en dresser une sorte de liste et d'en repérer les faux-semblants ; ce qu'un ancien responsable peut faire plus aisément qu'une personne encore en responsabilité.

Enfin, je formulerai des questions en guise de conclusion : cela fera du travail pour les trois tables rondes suivantes.

1. – Le dossier de présentation du colloque fait référence à un travail assez récent du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)³⁸ qui portait sur la fiscalité affectée

38. Héritier du Conseil des impôts, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) est chargé depuis 2005 d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative à ces prélèvements (*source : www.ccomptes.fr*)





mais, à bien y réfléchir, lorsque l'on reste sur le thème sectoriel et que l'on a beaucoup pratiqué la fiscalité, la première question qui se pose est de savoir si l'on parle de fiscalité positive ou d'allègements, c'est-à-dire de dépenses fiscales, voire de niches sociales. Dans le discours autour des politiques fiscales, spontanément, parler de « *fiscalité sectorielle* », chercher à « *privilégier un pan de l'économie* » signifie plutôt : « *différenciation à la baisse de l'impôt* ». Je renvoie ici à toutes les discussions que l'on a eues dans le passé, et que l'on a encore, sur la maîtrise des dépenses fiscales dans notre pays. Puis, cette clé de lecture s'est même étendue aux taux réduits de TVA car, après tout, quand on fait des taux de TVA dans le secteur des travaux dans les logements ou de la restauration, il s'agit bien d'une politique sectorielle. Officiellement, en ce qui concerne les restaurants, on explique que l'on passe un contrat avec les restaurateurs pour qu'ils s'engagent en contrepartie à baisser les prix, qu'ils augmentent les salaires de leurs employés ou que la convention collective soit aménagée notamment au niveau des horaires. Mais, fondamentalement, il s'agit bien d'une mesure favorable à un secteur donné.

Gardons en tête cette dimension, de mieux en mieux documentée en terme d'évaluation. Je renvoie notamment aux travaux conduits avec l'ensemble des administrations et des instances académiques par Henri Guillaume quand il s'était penché en 2009 sur les dépenses fiscales et les niches sociales³⁹.

Pour se recentrer sur notre sujet, je crois que l'on vise plutôt la « *fiscalité positive* ». Sans doute pense-t-on aux affectations puisque l'on a ce fameux travail sur les taxes affectées ; c'est cet angle-là qui a été l'un des premiers et des plus forts pour faire constater par l'opinion publique que l'on avait un activisme forcené sur un émiettement et une dispersion d'efforts fiscaux tous azimuts, avec cette propension à créer toujours plus de nouvelles taxes sur des sujets ciblés, pour des dépenses et des usages réputés ciblés, mais dont les responsables budgétaires expliquent qu'il s'agit d'un évitement des contraintes budgétaires et que cela contrevient au principe du bon pilotage de notre politique de finances publiques.

M. le vice-président Sauvé a rappelé certains chiffres : dans la fiscalité affectée existent trois cent neuf taxes pour cent douze milliards, mais ce ne sont pas toutes des taxes sectorielles ; elles ont, pour certaines d'entre elles, des propriétés assez générales au sens de leur extension. Ce qui m'amène à imaginer que l'on pense soit aux *redevables*, soit à *l'assiette*, lorsque l'on pense fiscalité sectorielle. Mais cela ne fonctionne pas toujours parce que l'on constate que certaines assiettes, apparemment larges, sont en réalité des impôts qui ne concernent que certains secteurs.

Prenons l'exemple des taxes sur les salaires. Si nous commençons à dire que l'assiette salaire appartient à la sphère de la fiscalité sectorielle, cela va entraîner de gros problèmes en raison des cotisations sociales, de la taxe sur les salaires,

39. Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, H. Guillaume, M. Ohier, éd. ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, Paris, 2011. Dans ce rapport, en application de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques du 9 février 2009, l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales existantes à cette date, à savoir 538 mesures dérogatoires fiscales et sociales, ont fait l'objet d'une évaluation de leur bilan coût/efficacité (*source* : <http://www.economie.gouv.fr>).



et de nombreux prélèvements qui financent la formation du 1 % logement, le transport, etc. Pour autant, la taxe sur les salaires appartient à la sphère de la fiscalité sectorielle.

À l'inverse, on va trouver des impôts qui, par les sujets taxés, sont clairement sectoriels ; les impôts forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)⁴⁰ en font partie, qui consistent à aller chercher des éléments supposément représentatifs d'une capacité contributive et à taxer les propriétaires ou les exploitants suivant les situations, et on a *de facto* des propriétés de fiscalité sectorielle. Avec certains impôts, comme la taxe de séjour, on a un objet fiscal qui distingue à la fois le redevable et l'assiette.

Au final, tout ceci est assez complexe. Et je n'ai pas trouvé, – c'est peut être un premier point de perplexité –, d'analyse récente qui essaie de repérer quelques problématiques et de faire des suggestions sur ce thème de la fiscalité sectorielle. La fiscalité affectée est une norme plutôt budgétaire, et le travail du CPO est essentiellement centré sur l'État. En cherchant, j'ai fini par trouver un rapport de 2014 qui, malheureusement, n'a pas été rendu public sur *Les taxes à faible rendement*. Il s'agit d'un rapport qui avait fait l'objet d'annonces par le ministre concerné⁴¹. Il ressemble, par son objet, à celui du CPO, mais cette fois on est sur le faible rendement ; cependant il ne s'agit pas vraiment de fiscalité sectorielle.

En m'inspirant à la fois de ce rapport et du travail du CPO, je pense que l'on peut dimensionner notre sujet pour en parler d'une manière plus problématisée à travers ses objectifs et les déséquilibres que l'on souhaite corriger. Ce qui choque tout d'abord est que nous avons, en France, contrairement à tous les autres pays, un nombre de taxes spécifiques, *ad hoc* ou sectorielles, absolument considérable.

Le CPO évoque trois cent neuf taxes en partant de la liste des impôts affectés. L'IGF dans son rapport inédit de 2014 en dénombre cent quatre-vingt-douze. En ce qui concerne les rendements plus petits, le CPO en recense cent douze. Ce qui frappe, dans tous les cas, c'est que l'on parle en centaines de taxes ! Même si la TGAP⁴² est au singulier, alors qu'en réalité elle est juridiquement multiple ou que l'IFER est également multiple ; apparaît ici un art consommé de la ratiocination juridique pour répondre à des besoins liés à l'ordonnancement des textes.

C'est bien différent à l'étranger, même si le manque d'information rend les choses compliquées à comparer. Des recherches auprès de la Commission européenne ont permis de trouver des chiffres de pays voisins avec le critère retenu par la Commission en matière de faible rendement, à savoir : 0,1 % du PIB ; ce qui en

40. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) est constituée de neuf composantes et concerne certains redevables exerçant leur activité dans le secteur de l'énergie, du transport ferroviaire et des télécommunications (*source*: www.impots.gouv.fr).

41. L'inspection générale des finances a été missionnée, fin 2013, par le ministre des finances et des comptes publics, pour évaluer de manière approfondie les « taxes à faible rendement ». Pour plus de détails sur ce travail qui n'a pas été rendu public, v. le *rapport d'activité 2014* de l'IGF p. 49.

42. La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), instituée par la loi de finances pour 1999 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2000, est due par les entreprises dont l'activité ou les produits sont considérés comme polluants : déchets, émissions polluantes, huileset préparations lubrifiantes, lessives, matériaux d'extraction, etc.





France correspond à deux milliards, alors que nous comptons la fiscalité à faible rendement à partir de... cent millions (seuil qui recense malgré tout cent quatre-vingt douze taxes selon l'IGF !).

Pourtant, avec un seuil dont le rendement avoisine les deux milliards, la Commission européenne trouve quatre-vingt dix impôts en Roumanie, cinquante-quatre en Belgique. Quant à l'Allemagne et le Royaume-Uni, ils sont respectivement sur des seuils de treize et dix milliards... Je veux bien que nous ne comptons pas tous de la même façon, mais nous avons quand même un problème en France avec les taxes à faible rendement ! J'admets aussi que nous ne parlons pas uniquement de fiscalité sectorielle, mais nous constatons quand même, avec ce décalage des seuils, une situation complètement aberrante pour notre pays.

Dernier point qu'il convient de souligner (toujours avec notre angle qui n'est pas tout à fait celui du colloque) : les impôts positifs prospèrent. Des années soixante-dix à 1996, nous avons une moyenne de créations de taxes de 1,7 impôt par an, puis nous en avons décompté de 1997 à aujourd'hui : 6,6 par an ! Ce sont des chiffres spectaculaires, voire aberrants. En tous cas, cela mérite de s'intéresser aux raisons et aux objectifs que l'on poursuit avec l'ensemble de ces dispositifs.

Je ne reviens pas sur le constat qui a été fait disant que cela concerne tous les secteurs de l'économie. On constate aussi que ce n'est pas une spécificité des collectivités locales ou de la sphère sociale. On en trouve chez d'autres opérateurs que la sécurité sociale et même au sein de l'État. On en trouve aussi auprès d'opérateurs privés puisque certains impôts sont créés pour des personnes privées.

2. – Comment en est-on arrivé là ? En premier lieu parce que l'État a besoin d'argent, et la fiscalité permet de faire rentrer de l'argent dans les caisses étatiques. Avec cette particularité unique en Europe due à notre État dit « *providence* » et dont les effets se cumulent : pas ou peu de réforme d'envergure et hausse régulière des dépenses publiques notamment sociales. De sorte que, ayant besoin de toujours plus d'argent, les hommes politiques et l'administration ont l'inventivité fiscale chevillée au corps.

Peut-être que si nous avons un besoin d'argent moindre, ou un besoin de recettes à caractère obligatoire dans la norme, nous aurions un peu moins de créativité fiscale et une situation plus paisible sur ce front-là de notre évolution normative.

Car c'est ce besoin permanent de toujours plus d'argent qui pousse sans cesse le Gouvernement à la recherche d'éléments permettant de *taxer plus*, en ratissant plus large. Et l'on sait très bien, notamment par rapport à la préoccupation sur laquelle concluait M. le vice-président Sauvé, à savoir la compétitivité, l'attractivité du pays, que l'on ne peut pas mettre tous ses œufs fiscaux (TVA, CSG, IR, IS, CVAE⁴³, etc.) dans le même panier budgétaire ; c'est-à-dire que nous ne pouvons pas rechercher l'argent dont nous avons besoin sur les seuls grands impôts généraux, parce que nous aboutirions alors à un niveau d'imposition si fort en comparaison

43. La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est l'une des deux composantes [la seconde étant la contribution foncière des entreprises ou CFE] de la contribution économique territoriale (CET) qui a remplacé la taxe professionnelle depuis le 1^{er} janvier 2010.





de l'étranger qu'il serait très pénalisant pour notre compétitivité. Cette contrainte nous oblige donc à aller chercher de l'argent à travers de nouvelles taxes.

La deuxième chose est illustrée par des éléments que les économistes ont mis en avant : l'impôt est un véritable couteau suisse, c'est-à-dire que l'on peut faire ou croire faire beaucoup de choses avec l'impôt. J'y reviendrai dans mon troisième point.

L'impôt est donc très commode. Il est également rapide et facile à mettre en place. Je me souviens que, fin 2008, quand nous avons avec les ministres de l'époque et leurs cabinets recherché des mesures permettant de faire face à la soudaine crise financière, il s'était écoulé trois semaines entre le moment où l'on se posait la question d'agir et celui où étaient publiés, au Journal officiel, les outils fiscaux nécessaires à l'action. Si l'on veut faire de la fiscalité, on peut donc aller vraiment très vite. Certes, nous étions à l'époque en période de loi de finances, c'est-à-dire de discussion budgétaire. Mais, malgré tout, même si faire une nouvelle loi de finances n'est pas toujours simple et rapide, dans la réalité cela est moins difficile en droit qu'il n'y paraît.

Bien sûr, il faut prendre de nombreuses précautions, principalement vis-à-vis des contraintes constitutionnelles et européennes ; mais nous avons désormais sur les questions de fiscalité sectorielle une situation jurisprudentielle assez complète qui permet de construire un impôt qui tienne la route devant les juridictions. En d'autres termes, on arrive à construire des catégories homogènes de contribuables assez facilement et à trouver des motifs d'intérêt général quand on veut ciseler, soit le champ, soit l'assiette, pour éviter de surtaxer certains ou de les placer dans le champ de la nouvelle taxe. Et, à partir du moment où l'on a un objectif rationnel, on y arrive assez bien.

On arrive aussi très facilement à remplir les contraintes de niveaux d'impôts. Nous avons parlé de confiscation, mais nous aurions pu parler de *capacité contributive* pour revenir sur des termes plus génériques. Sur ce terrain-là aussi nous avons des jurisprudences éclairantes. Nous connaissons assez bien maintenant les aides d'État qui sont très extensives, il est vrai. Elles portent notamment sur l'intensité des aides mais aussi – c'est un vrai piège, mais maintenant, les choses sont clarifiées – sur le fait qu'un impôt circulaire affecté peut être qualifié d'aide d'État. Puis, les questions d'épuisement de la compétence du législateur font référence à certains impôts et redevances en particulier, et au fait qu'il faille définir de manière suffisamment complète les questions d'assiette, de recouvrement au Parlement pour qu'un impôt soit juridiquement solide.

Lorsque l'on met bout à bout les grandes jurisprudences comme celle concernant la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et la contribution carbone, ou plutôt la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur l'électricité, puis la taxe carbone version 2009, avec l'absence de jurisprudence quand elle est devenue une accise, on dispose d'éléments sérieux. Je renvoie aussi à la taxe sur l'équarrissage qui est très éclairante sur les questions d'aides d'État, et de passage ou non par le budget de l'État. La question des boissons sucrées et des boissons énergisantes est également un feuilleton juridique pour ceux qui souhaitent





disposer du manuel des règles à suivre pour arriver à construire un impôt sectoriel. Il existe par ailleurs des jurisprudences, d'abord française puis européenne, sur les télécoms ; on a d'abord eu une jurisprudence sur les chiffres d'affaires des services télécoms en 2009 qui, à la surprise générale, nous a permis de financer la suppression de la publicité. Tout le monde pensait que comme cela n'avait rien à voir, il était interdit de faire un tel amalgame ; mais, finalement, il apparaît que l'on a le droit d'aller chercher un impôt sur une assiette pour financer une dépense qui n'a rien à voir, du moment que l'on cible les bons redevables et que l'impôt est assis sur une capacité contributive à une hauteur raisonnable.

Du côté européen, on trouve la directive censée encadrer strictement ce qui pouvait être fait dans le secteur des télécoms⁴⁴. Il s'agit d'une directive sectorielle, validée en dehors de la règle de l'unanimité pour n'être pas passée à l'Écofin⁴⁵ mais seulement dans des conseils sectoriels. Malgré les recours dont elle fit l'objet pour incompatibilité avec cette directive⁴⁶, la taxe sur les services télécoms n'a pas été annulée⁴⁷. Cela permet donc de cadrer la manière dont on peut articuler une fiscalité sectorielle par rapport aux contraintes.

Bref, même s'il y a eu de nombreuses et mauvaises expériences pour parvenir à ce résultat, le terrain est aujourd'hui à peu près balisé ; et si l'on est raisonnablement prudent on arrive à cibler à peu près à son gré une taxe sectorielle.

La question de l'*objectif* qui a été citée tout à l'heure est un point évidemment très délicat et très important. Théoriquement, il est tout à fait possible en France de taxer un seul contribuable. Cela peut paraître étonnant, mais il en existe de nombreux exemples. Le cadre juridique n'est pas très compliqué. Il est bien connu et si l'on y prête attention, on dispose alors d'une vaste latitude.

Le dernier aspect, qui justifie que nous en sommes arrivés à ce point en France, est qu'il existe une demande sociale. Ceci peut paraître paradoxal, tant on pense plutôt à taxer des comportements ou des phénomènes économiques à externalités négatives (consommation de tabac, d'alcool, émissions de particules ou de gaz à effet de serre, etc.), alors que cette forte demande sociale oblige constamment à lever de nouveaux impôts pour financer telle ou telle action (RSA, APL, CMU, AME, etc.). L'intention de simplifier (supprimer) les taxes à faible rendement devait permettre de faire le ménage dans un tel maquis. Mais quelle n'a pas été notre surprise en allant rencontrer les divers acteurs intéressés (administrations et entreprises) de nous confronter à leur refus de supprimer telle ou telle taxe parce qu'elle leur servait bien ! Comme par exemple dans le secteur du cinéma avec le

44. Directive 2002/21/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à un cadre réglementaire commun pour les réseaux et services de communications électroniques (« directive cadre »).

45. Le Conseil affaires économiques et financières (Écofin) est responsable de la politique de l'UE dans trois grands domaines : la politique économique, la fiscalité, et la réglementation des services financiers. Il est notamment composé des ministres de l'économie et des finances de tous les États membres, et se réunit généralement une fois par mois (source : <http://www.consilium.europa.eu>).

46. CJUE, aff. C-485/11, 27 juin 2013, *Commission européenne c. République française*.

47. Cette taxe instaurée en 2009, baptisée « *taxe Copé* », était destinée à compenser la perte de financement liée à la suppression progressive de la publicité sur les chaînes publiques de télévision. Elle frappe les opérateurs de téléphonie mobile et les fournisseurs d'accès à Internet (FAI) à hauteur de 0,9 % du chiffre d'affaires des opérateurs dont les encaissements sont supérieurs à cinq millions d'euros.





CNC⁴⁸ ou dans d'autres administrations qui utilisent ce vecteur-là et seraient bien ennuyées à la perspective de voir leurs taxes disparaître. Nous constatons donc une vraie pression, y compris de la part des redevables – en tous cas de ceux qui se disent leurs représentants –, pour aller vers « *toujours plus* » de prélèvements, tout cela évidemment pour de bonnes causes...

3. – À quoi cela sert-il ? Les objectifs théoriques ont déjà été rappelés. Mentionnons le principal : le *rendement*. L'IFER, ou la fiscalité des jeux que l'on n'a pas évoquée et qui ressemble tout à fait à une fiscalité sectorielle, permet ainsi de constater la réalité et l'importance de ce motif.

Dans la fiscalité rattachée au rendement, on a tout ce qui relève de la rente au sens large. Je partage l'avis de mes prédécesseurs pour constater que lorsque l'on cherche de l'argent dans des secteurs comme ceux des télécoms, du numérique ou, à certains égards, des transactions financières, on recherche des assiettes à fort potentiel de rendement ; parce que ces secteurs sont en forte croissance et que l'on pense que les impôts généraux ne suffisent plus pour les appréhender fiscalement autant qu'il est possible de le faire.

Dans ce contexte, le secteur du numérique apparaît comme une caricature, surtout que les dirigeants de ces entreprises, à l'instar de ceux des multinationales, savent très bien comment échapper à l'impôt. Non seulement s'agit-il d'une matière potentiellement taxable qui croît très vite mais, en plus, les grands impôts éprouvent des difficultés à l'attraper même à leur niveau normal. Dans ce secteur particulier, il y a les jeux en ligne qui ont fait l'objet d'impôts parce que c'était nouveau. Dans le secteur de l'aérien, en raison du développement des transports aériens, les billets d'avion ont été taxés pour financer diverses politiques sociales. Ainsi, toutes les fois que l'on éprouve le besoin de créer des impôts, on cherche des secteurs en forte croissance, ou des transactions mal appréhendées par la taxe avec l'idée qu'il s'agit d'une rente et qu'il faut, grâce aux impôts sectoriels, compléter les taxations.

La deuxième catégorie d'objectifs affichés est la fiscalité *comportementale*. Elle se fait à des degrés divers pour encourager ou dissuader en se rapprochant parfois des sanctions. Elle est devenue omniprésente. On peut citer le secteur des médicaments avec, par exemple, la taxe sur la publicité des laboratoires avec l'élargissement de l'assiette de cette taxe aux salaires et frais des visiteurs médicaux, etc. On peut aussi évoquer la taxe sur les transactions financières à hautes fréquences, plus ambiguë car on prétend ici qu'il s'agit de faire du rendement face à des pratiques spéculatives que l'on se refuse pourtant d'interdire. Il ne reste plus qu'à espérer que cela contraigne quelque peu les opérateurs financiers...

Je m'attarde un instant sur la catégorie de l'objectif sectoriel, digne d'intérêt ou spécifique, avec des fonctions de régulation, de paiement d'un service ou d'assurance. C'est là un objectif apparent, en tous cas où l'on recherche une spécificité. Ainsi, dans le secteur des assurances, on cherche à taxer les assurances afin de permettre d'indemniser des accidentés de la route lorsqu'ils ont été blessés

48. Créé par la loi du 25 octobre 1946 et réformé par l'ordonnance n°2009-901 du 24 juillet 2009, le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) est un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre de la culture.





ou même tués (par des personnes sans assurance par exemple). De même pour la taxe systémique s'agit-il de rechercher une taxe pour créer une capacité à faire face à un risque collectif.

Les rémunérations de services sont également concernées, quand vous avez un certain nombre de taxes dans le domaine sanitaire créées pour avoir le droit de déposer son dossier de médicaments ou son dossier de dispositif médical. Cela pourrait être un prix, c'est un impôt.

Dès lors que les anciennes taxes parafiscales profitent à des catégories particulières, on a, à l'intérieur d'un domaine, la création d'une spécificité sectorielle avec une intention pour le secteur donné que je qualifierai de *régulatrice* et qui est tout à fait importante au plan de la volumétrie.

Pour autant, ces objectifs me paraissent parfois de faux-semblants ; c'est vraiment le message principal que je retiens de mes recherches pour préparer cette intervention. Quand on regarde dans le détail, s'agissant de l'objectif strictement pécuniaire de rendement, on veut certes faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'État, mais bien plus souvent pour de mauvaises raisons comme l'a indiqué le CPO, à savoir pour échapper aux contraintes budgétaires. C'est donc clairement un point de fuite budgétaire, comme le démontre l'exemple du CNC.

La création et l'affectation d'un impôt créent un risque énorme de ne pas pouvoir maîtriser la dépense, parce qu'il finit par échapper à la régulation budgétaire classique.

Les phénomènes de débudgétisation apparaissent en dehors de la sphère budgétaire avec des impôts plus spécifiques, que plus personne ne voit. La CSPE en est à cet égard une caricature, car dans l'aspect CSPE, il y a non seulement tous les risques juridiques qui ont été cités, mais aussi une débudgétisation complète. De sorte que vous avez une incapacité à organiser une discussion politique, au sens noble du terme, au Parlement. On pourrait qualifier ces phénomènes de résurgence du corporatisme. Et je suis très frappée par la multiplication des « *petites taxes* » dans tel ou tel secteur ou pour tel ou tel type de transaction. J'y vois une forme de retour à la fiscalité d'autrefois où l'on va chercher des choses singulières pour des intérêts qui ne rejoignent pas toujours l'intérêt général.

Ajouté à cela, il apparaît un décalage entre les objectifs comportementaux et la réalité. Sur la taxe carbone, M. Philippe Martin l'a dit positivement auparavant, je vais le dire négativement : on a réussi l'exploit de contourner une jurisprudence insolite du Conseil constitutionnel en s'appuyant sur une accise. C'est là une situation que je ne trouve guère satisfaisante parce que cette jurisprudence, à l'instar de celle concernant les boissons sucrées, crée une confusion considérable entre les objectifs et le droit ; et c'est parce qu'un objet fiscal a été introduit avec un objectif comportemental qu'une telle approche a été interdite. On prend le même objectif, on affirme qu'il est budgétaire, et il devient autorisé, alors qu'en réalité l'intention était toujours comportementale.

Ce n'est vraiment pas satisfaisant : il serait bien plus clair qu'il y ait une concordance entre les objectifs affichés et les réalités juridiques et financières. De la même





façon la portée des impôts devrait être en concordance avec les objectifs. La taxe carbone « *nouvelle formule* », qui est en fait une accise, donc l'aménagement d'une accise préexistante, devient pour finir une taxe carbone et elle est censée progressivement arriver à des niveaux qui normalement devraient structurer les comportements. Mais si je prends la redevance pour pollution diffuse, elle existe dans le monde agricole afin d'empêcher de répandre des produits chimiques dans les champs comme engrais et lutter contre les maladies et les insectes. Or, pour arriver à créer une redevance anti-pollution diffuse efficace, il faudrait créer un impôt sur les produits chimiques utilisés à hauteur de... deux milliards d'euros, ce qui aurait pour effet de diminuer les revenus agricoles de 10 % ! Autant dire qu'il n'y a aucune chance que cet impôt soit utilisé pour cet objectif-là puisque, pour qu'il atteigne cet objectif, il faudrait qu'il soit surdimensionné.

Pour autant, on a quand même vu augmenter cette redevance qui s'affiche avec un objectif comportemental, alors qu'en réalité elle évolue pour de purs motifs pécuniaires. Là aussi existe une situation de très grande ambiguïté entre l'affichage – où l'on se donne bonne conscience – et la réalité des objectifs qui est différente.

En conclusion, on serait bien inspiré d'essayer d'y voir plus clair et de mieux documenter cette usine à gaz fiscale. D'ailleurs, l'absence de clarification et de documents un tant soit peu complets sur ces dispositifs est particulièrement révélateur de cet état d'esprit, qui ne concourt pas vraiment à l'intérêt général. On serait également bien inspiré d'en appréhender les conséquences et les risques concernant l'acceptabilité de nos impôts. Car il y aura un moment où, à force d'empiler les taxes, on risque de saper l'acceptabilité de l'impôt lui-même.

Pour éviter de tels risques, on doit rendre plus concordants les objectifs poursuivis et la réalité des instruments fiscaux que l'on crée, puisque l'on a constaté depuis longtemps un hiatus très important entre la parole, le droit, la théorie économique et la réalité. De même, il faudrait faire plus souvent ce qui a été évoqué antérieurement : vérifier comment se combinent ces fiscalités sectorielles avec la fiscalité générale. On cite souvent le domaine de la pharmacie où l'on constate que le législateur souhaite encourager ce secteur à travers les impôts généraux, mais le contraire pratiquement terme à terme par des impositions sectorielles... Cela n'a donc aucun sens ! Au pire, on aboutit tout juste à rester compatible avec une compétitivité extérieure acceptable, mais en imposant des contraintes à la limite du supportable pour les acteurs économiques, en l'espèce les pharmaciens, qui estiment que les bornes sont déjà franchies. Il devient donc urgent de sortir du brouillard fiscal dans lequel nous sommes plongés.

Philippe Martin

Président de la section des travaux publics du Conseil d'État

C'est presque un début de conclusion générale du colloque, notamment en termes de recommandations sur les correctifs éventuels à mettre en place pour empêcher la prolifération incontrôlée et, surtout, mal pensée de la fiscalité sectorielle. Nous avons évoqué beaucoup d'objectifs qui sont sans doute concurrents : le rendement qui inclut la captation des rentes, l'internalisation des externalités, ainsi que les





objectifs incitatifs au sens le plus large. Je me demandais si ces objectifs sont toujours contradictoires ou s'ils peuvent se combiner, notamment du point de vue économique ?

Une question que je rajoute à la suite de l'intervention de Mme Lepetit : l'affaire de la taxe carbone recyclée – si je puis dire – dans une accise, pose la question de la visibilité du prélèvement comportemental. Autrement dit, le fait d'avoir camouflé l'aspect carbone dans une accise préexistante est-il bon ou non du point de vue de l'efficacité d'une imposition comportementale ? Cette astuce juridique n'est-elle pas gênante pour l'efficacité d'une imposition comportementale ?

Francis Bloch

Professeur à l'université de Paris I (Panthéon-Sorbonne)

Sur le premier point, c'est-à-dire la combinaison, mon point de vue est qu'il n'y a aucune difficulté pour combiner différents objectifs. Je ne les perçois pas comme contradictoires.

Sur le second point, le camouflage de la taxe carbone, je retiens l'importance de l'affichage et de la visibilité du camouflage ; mais j'ignore comment les agents économiques réagissent à cela. S'ils le comprennent et si cela leur permet d'avoir le comportement qui va, tant mieux. Je suis très sensible à l'argument qui dit qu'il faut afficher, moi qui ai commencé mon débat en affirmant qu'il fallait utiliser les impôts généraux et supprimer toute la fiscalité sectorielle.

Michel Houdebine

Chef du service des politiques publiques à la direction générale du Trésor

Les objectifs sont-ils contradictoires ? Mon premier propos serait de dire non avec l'idée du double dividende, qui recouvrerait le rendement budgétaire et les effets économiques que l'on peut attendre de la fiscalité sectorielle.

Toutefois, le double dividende comporte une certaine limite : modifier certains comportements par la fiscalité peut conduire à réduire très fortement la base taxable. Le niveau optimum de la fiscalité peut en effet réduire fortement l'occurrence des comportements. Une baisse de la consommation de tabac après une hausse de la fiscalité du tabac pour se rapprocher de l'optimum ne pose ainsi pas de problème économique particulier. Mais, dans ce cas, on aurait un conflit d'objectifs – rendement budgétaire et orientation des comportements individuels –. Quand Mme Lepetit évoque les « *petites taxes* », il faut donc faire attention car parmi celles-ci il y en a qui ne conduisent pas à beaucoup de recettes mais qui ont quand même un effet économique sous-jacent relativement important qu'il faut conserver. Cela ne signifie cependant pas qu'il faut conserver toutes les petites taxes comportementales car, si la base est petite, le coût administratif est élevé au regard de l'effet économique espéré. En revanche, si l'effet économique est significatif il faut les conserver.

Sur l'aspect *signal* envoyé aux acteurs économiques, ce n'est pas seulement l'intuition qui commande de le faire, mais aussi certains travaux économiques qui en démontrent l'utilité. Le message général des travaux empiriques est qu'utiliser





un outil fiscal sans lui donner une étiquette, par exemple environnementale, affaiblirait jusqu'à trois fois l'effet attendu. Ainsi, dire aux consommateurs qu'un dispositif est favorable à l'environnement augmente l'ampleur de la réaction des agents économiques au signal prix qui leur est envoyé. C'est un point important qui rejoint ce que disait Mme Lepetit sur la nécessité de bien faire le lien entre l'objectif et l'outil.

Marie-Christine Lepetit

Chef du service de l'Inspection générale des finances

Permettez-moi de préciser mes propos. Je n'ai absolument aucun problème à ce qu'il y ait une combinaison d'objectifs. D'ailleurs, on en a d'autres exemples. On n'a pas parlé de la TEOM⁴⁹ ; mais quand on met une part incitative dans la TEOM, qui est assez récente comme vous le savez, on a bien désormais un outil fiscal qui a dans une seule taxe deux composantes clairement budgétaires qui s'affichent comme telles et une option pour les collectivités locales visant à créer à l'intérieur de la TEOM une part dite incitative qui est complètement comportementale⁵⁰. Donc, cela n'a rien de choquant et cela a été affiché d'une manière relativement claire.

La difficulté que l'on a est l'absence d'évaluation suffisante de ces questions. M. le vice-président Sauvé l'évoquait en introduction : que ce soit au niveau des évaluations préalables ou *a posteriori*, on reste extrêmement pauvre. Sur la redevance incitative c'est normal car elle est très récente, mais sur de nombreuses autres taxes plus anciennes, quand vous regardez dans la littérature ce que vous trouvez pour bien vérifier que les objectifs ont été atteints, vous vous apercevez qu'il y a assez peu de choses qui ont été évaluées. Lorsque vous mettez bout à bout la situation française, nos études préalables sont extraordinairement maigres et cela ne s'améliore pas beaucoup. On a assez peu d'évaluations. Vous avez donc une situation où l'ambiguïté des objectifs demeure, et où l'on prend un risque important.

Les Français ne sont pas aveugles et le « *ras-le-bol fiscal* » n'est pas seulement lié à l'augmentation des grandes taxes, mais réside aussi dans cet effet d'accumulation avec les taxes sectorielles.

Quand j'appelais à plus de suivi, c'est dans ce même esprit. En révélant les choses on dessine mieux un paysage collectif, ainsi qu'une capacité de discussion et de dialogue sur ces sujets. On permet aussi d'avoir un regard commun, un meilleur processus démocratique. Des impôts existent dans de nombreux ministères, pourtant il n'existe pas le moindre document qui les énumère. L'exercice sur la pharmacie n'est pas du tout universel, il est très réservé. Quand les *groupes de pression* se présentent, ils ont déjà élaboré leurs plans d'actions, mais il s'agit d'abord de défendre des intérêts propres. On aurait donc besoin d'être en capacité de mieux évaluer l'impact de telles approches et d'avoir un regard conjoint global pour en mesurer toutes les conséquences.

49. La taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM) est un impôt direct additionnel à la taxe foncière sur les propriétés bâties.

50. V. notamment Avis et rapports du Conseil économique et social, *Les enjeux de la gestion des déchets ménagers et assimilés en France en 2008*, présenté par Mme Michèle Attar, rapporteur au nom de la section du cadre de vie, avril 2008, n° 13, p. 63 et suiv.





Échanges avec les participants

Question - Il y a un secteur aujourd'hui très complexe, celui des comptes et des biens détenus à l'étranger. Il serait estimé entre trois et quatre cents milliards d'Euros, détenus par les Français nés à l'étranger. J'ai une question très particulière concernant les juifs qui quittent la France pour partir en Israël et qui changent de nationalité et de nom, et qui ne comprennent pas quand je leur dis que c'est extrêmement risqué par rapport au code général des impôts. Pouvez-vous m'aider à comprendre ce qui se passe pour essayer de retrouver ces comptes bancaires ouverts en Israël alors qu'il y a une opposition formelle de l'État israélien, et que les banquiers israéliens commencent à demander aux Français concernés de venir chercher leurs fonds sauf s'ils ont un quitus fiscal de l'administration.

Philippe Martin

Il y a en France un nombre élevé de prélèvements sectoriels, car il est facile de les fabriquer et donc la tendance naturelle est d'utiliser l'expansion acquise pour créer toujours plus de taxes. Mais il y a probablement des raisons de le faire. Nous ne sommes pas en mesure de conclure sur ce sujet, qu'il s'agisse de remise à plat ou de suppression massive des impositions sectorielles, car il existe souvent des raisons de créer de nouveaux impôts, ce qui complique l'approche et l'analyse d'un tel sujet.



Deuxième table ronde

Fiscalité de l'énergie et des transports

Sommaire

Présentation de la deuxième table ronde	45
Présentation des intervenants	47
Actes.....	49
Échanges avec les participants	70

Présentation de la deuxième table ronde

La deuxième table ronde aborde les secteurs de l'énergie et des transports, qui présentent de fortes similitudes par leurs natures d'économies de réseaux progressivement ouvertes à la concurrence sous l'impulsion du droit de l'Union européenne, et par leur soumission commune à la fiscalité de l'environnement. Sur le premier point, les débats portent sur le choix opéré pour accompagner l'ouverture à la concurrence entre l'outil fiscal et la tarification comme instrument de régulation. L'actualité récente de chacun des deux secteurs soulève des enjeux distincts.

S'agissant de l'énergie, la question de l'instrument le plus pertinent pour assurer à l'opérateur historique la compensation financière de ses obligations de service public peut être posée. Alors que la solution d'une répartition de cette charge financière entre opérateurs, qui prévaut dans le secteur des télécommunications, a été choisie dans le secteur du gaz naturel, et dans celui de l'électricité jusqu'à la loi du 3 janvier 2003, cette loi l'a abandonnée pour assujettir l'ensemble des consommateurs finals d'électricité à la contribution aux charges du service public de l'électricité (CSPE), regardée par le Conseil d'État comme une imposition innommée. Les risques juridiques, au regard notamment du droit des aides d'État, associés à ce choix sont analysés, de même que les difficultés de détermination de l'assiette et du taux de la contribution dans la conciliation des deux objectifs potentiellement contradictoires que sont la compensation de charges en croissance et le consentement à l'impôt. La combinaison de cette contribution avec les tarifs réglementés de vente, qui obéissent à une logique propre mais





pèsent conjointement sur le consommateur final n'ayant pas exercé son éligibilité, et l'aide au paiement que représente le tarif de première nécessité, fait également l'objet de discussions.

S'agissant des transports, l'alternative entre tarif et impôt se pose en des termes différents selon l'objectif assigné et le contribuable visé. La mise à la charge de l'utilisateur du coût d'utilisation de l'infrastructure peut s'opérer par le biais du péage (péage autoroutier ou fraction du tarif payé au gestionnaire de l'infrastructure par le prestataire de service quand le type de transport est différent par exemple pour le transport ferroviaire), ou bien par un impôt de substitution qui peut être affecté, comme la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, avec, là encore, la difficulté de détermination de son assiette au regard des différents objectifs à atteindre et des contraintes du droit de l'Union : le produit frappé par la taxe, au contraire de l'infrastructure, peut être mobile et consommé hors du territoire national. Lorsque l'infrastructure est amortie et dégage des profits exceptionnels, la création d'un impôt spécifique pesant non pas sur ses usagers mais sur ses exploitants peut apparaître opportune aux pouvoirs publics ; mais il n'est pas sans risques de perturbation des équilibres contractuels et de répercussion sur le prix acquitté par les usagers, comme l'illustre le cas des autoroutes.

En ce qui concerne, enfin, la fiscalité de l'environnement, il faut observer que les mêmes contribuables, prestataires de services de transport et consommateurs de produits énergétiques, peuvent être assujettis à une « *écotaxe* » au titre des deux secteurs. Il sera donc utile d'adopter une approche transversale, focalisée sur l'axe environnemental, pour mettre en lumière les ressemblances et les particularités de chacun d'eux au regard de cet objectif, en analysant notamment les vicissitudes de l'émergence d'une « *contribution carbone* ».





Présentation des intervenants

Président

Philippe de Ladoucette

Président de la Commission de régulation de l'énergie

Titulaire d'un doctorat en économie et en sociologie ainsi que d'un troisième cycle de l'École nationale des ponts et chaussées, Philippe de Ladoucette commence sa carrière en 1974 à la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), où il traite de sujets industriels. Par la suite, il occupe plusieurs postes dans différents cabinets ministériels, notamment celui de conseiller technique chargé de la reconversion industrielle au cabinet du ministre de l'industrie entre 1986 et 1988 puis de directeur adjoint au cabinet du ministre des entreprises et du développement économique de 1993 à 1995. Président directeur général du groupe Charbonnages de France de 1996 à 2006, il est également Président directeur général de la Société nationale d'électricité thermique (SNET) de 1996 à 2000. En 2010, il a dirigé avec Jean-Marie Chevalier, professeur d'économie à l'université Paris-Dauphine, un ouvrage intitulé *L'électricité du futur, un défi mondial* consacré au développement des réseaux électriques évolués. Il préside la Commission de régulation de l'énergie depuis 2006.

Intervenants

Dominique Bureau

Délégué général du Conseil économique pour le développement durable

Ancien élève de l'École polytechnique et de l'École nationale des ponts et chaussées, Dominique Bureau est délégué général du Conseil économique pour le développement durable, président du Comité pour l'économie verte et de l'Autorité de la statistique publique. Il a précédemment été membre du collège de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), après avoir été chargé de la direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'équipement et créé la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale au ministère de l'environnement. Membre du Conseil d'analyse économique de 1997 à 2000, il a commencé sa carrière au ministère de l'économie et des finances, aux directions de la prévision et du budget ainsi qu'au secrétariat d'État aux transports. Auteur d'articles scientifiques en économie publique appliquée, notamment dans le domaine de l'environnement, il a participé en qualité de rapporteur ou de corapporteur à de nombreux rapports administratifs. Il est par ailleurs chargé de cours à l'École polytechnique et président du comité de pilotage de sa chaire développement durable, et membre des conseils scientifiques de l'INRA et de la société du Grand Paris.





Martin Collet

Professeur à l'université de Paris II Panthéon-Assas

Agrégé de droit public, Martin Collet est professeur à l'université Panthéon-Assas (Paris II), où il dirige depuis 2012 le Master de droit fiscal. Il a enseigné comme maître de conférences dans son université, avant d'être nommé professeur à l'université d'Orléans en 2004, puis à Paris Sud en 2008. Il a récemment publié *Droit fiscal* (PUF, coll. Thémis, 5^e éd., 2015), *L'impôt confisqué* (Odile Jacob, 2014) et, avec Pierre Collin, *Procédures fiscales* (PUF, coll. Thémis, 2^e éd., 2014). Parmi ses nombreuses publications, il est coresponsable avec G. Eckert de la *chronique de droit public financier* de la RFDA, et chargé de la *Chronique annuelle de droit fiscal* de la RJE. Il est par ailleurs associé au sein du cabinet Corpus consultants et, depuis 2013, membre du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies, section régulation et ressources.

Roland Peylet

Président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État

Roland Peylet, conseiller d'État, a fait ses études supérieures à l'École polytechnique puis à l'École nationale des ponts et chaussées. Il a commencé sa carrière dans les structures territoriales du ministère de l'équipement de 1972 à 1980. Celle-ci se poursuit en 1981 au ministère de l'éducation nationale. Après un passage au secrétariat permanent du plan construction et architecture de mars 1986 à mai 1988, il entre au cabinet du ministre de l'éducation nationale pour y suivre l'enseignement technique et professionnel. Il devient directeur adjoint du cabinet en 1990 avant d'être nommé directeur de la programmation et du développement universitaire en 1991, puis directeur des personnels d'enseignement supérieur en décembre 1992. De retour au ministère de l'équipement en 1993, il devient directeur départemental de l'équipement du Val d'Oise en 1996. De juin 1997 à décembre 1999, il est conseiller pour l'équipement, le logement, l'urbanisme, les transports et la ville au cabinet du Premier ministre. En 1999, il est nommé au Conseil d'État à la section du contentieux, où il devient en 2008 président adjoint de la section des travaux publics et à partir de 2010 membre de la section du rapport et des études. Il est par ailleurs membre du comité de règlement des différends et des sanctions de la commission de régulation de l'énergie ainsi que de la Commission nationale du débat public et préside la commission de déontologie de la fonction publique.





Actes – Fiscalité de l'énergie et des transports

Philippe de Ladoucette

Président de la Commission de régulation de l'énergie

Cette table ronde aborde la fiscalité sectorielle appliquée aux secteurs des transports et de l'énergie, qui ont tous deux un impact sur l'environnement.

Ces deux secteurs, transports et énergie, développent des enjeux communs qui ont la particularité d'être au cœur de la transition énergétique environnementale qui est aujourd'hui un sujet de société très discuté. Ils sont également caractérisés, en France, par un poids important dans les activités de services publics (réseaux, transports publics, concessions autoroutières) et par une ouverture difficile à la concurrence engagée sous l'impulsion du droit européen. Ils sont également confrontés à des enjeux de financement importants, notamment pour ce qui concerne l'énergie (énergies renouvelables, nucléaire, adaptation des réseaux, décentralisation, compteur intelligent, etc.).

Je dirai quelques mots plus avant sur l'énergie, qui est davantage mon domaine que celui des transports. La part de la fiscalité dans les prix de l'énergie est beaucoup plus importante que ne le pense en général le consommateur puisque, dans le domaine de l'électricité, la part des taxes représente à peu près 33 % des factures. On peut même dire que depuis les dernières années, s'il n'y avait pas eu cette part de taxes, il n'y aurait pas eu, ou très peu en tous cas, de hausse des prix de l'électricité, ce que peu de gens savent. Parmi ces taxes sur l'électricité, on a abondamment cité la CSPE. À elle seule, elle permet de couvrir un champ assez large de tous les aspects souvent négatifs des taxes, puisque c'est un prélèvement qui a été probablement conçu sans bien savoir où l'on allait et, surtout, sans avoir fait d'étude d'impact et encore moins de retour d'expériences : en 2003 la CSPE représentait un milliard d'euros contre quelques six milliards et demi aujourd'hui, et il est prévu qu'elle atteigne près de douze milliards en 2025. Ce n'est pas complètement négligeable, j'y reviendrai.

Dans le domaine de l'énergie, l'articulation de la fiscalité sectorielle avec les objectifs qui seraient poursuivis soulève un certain nombre de questions. La CSPE est une fiscalité de rendement destinée à financer des charges de service public propres au secteur. On peut évoquer la contribution biométhane qui finance les charges de service public portant sur l'achat de biométhane injecté dans les réseaux de gaz. On peut aussi évoquer des prélèvements que l'on trouve sur sa facture d'électricité : la CTA⁵¹ qui finance les droits à la retraite des personnels sous statut IEG⁵² qui travaillent dans les entreprises de réseaux (gestionnaires de réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz), la TCFE⁵³ perçue au profit des communes ou des établissements intercommunaux pour financer notamment les opérations de renforcement et de développement des réseaux électriques. L'État n'est pas avare de taxes dans le domaine de l'électricité. Les taxes sur l'électricité et le gaz sont acquittées par le consommateur final, c'est-à-dire par tous les Français.

51. Contribution tarifaire d'acheminement.

52. Industries électriques et gazières.

53. Taxe sur la consommation finale d'électricité.





Elles sont assises sur la quantité consommée et la puissance souscrite, sur une base en principe proportionnelle. C'est le principe qui a été évoqué tout à l'heure des accises, qui sont des taxes assises sur les quantités et non sur la valeur, qui frappent les alcools, les tabacs, et les produits énergétiques. Le but recherché par le législateur est de dissuader la consommation de produits qu'il considère comme ayant une externalité négative. En l'espèce, cela n'est pas tout à fait approprié puisqu'il n'y a pas, dans ces taxes, de recherches comportementales, mais plutôt la volonté de trouver de l'argent.

Ces taxes soulèvent un autre problème, celui de la question assez complexe de la cohérence des signaux envoyés par les différentes composantes du prix de l'énergie. Par exemple, la CSPE n'est pas du tout liée au mode de consommation, mais simplement à la quantité. Il n'y a pas de possibilité, aujourd'hui, d'envisager de faire une corrélation entre heures creuses et heures pleines. Ce qui, en matière d'électricité, est pourtant relativement important.

Enfin, la CSPE soulève un vrai problème de gouvernance puisque, au départ, elle était essentiellement destinée à financer la péréquation, c'est-à-dire la solidarité, avec l'outre-mer. Le financement des énergies renouvelables qui est venu compléter cette opération depuis 2003 est quelque chose qui est assez peu maîtrisé et surtout assez peu transparent.

Si nous effectuons des comparaisons avec un pays comme l'Allemagne, où l'équivalent de la CSPE est beaucoup plus important, il apparaît que les consommateurs allemands adhèrent à cette taxe et en démontrent une connaissance qui n'existe pas en France, parce que le consommateur français n'a jamais été informé des conséquences des décisions prises par les gouvernements successifs sur le développement des énergies renouvelables ; conséquences de long terme qui portent non pas sur un an mais sur vingt ans (chaque décision prise, par exemple sur les tarifs de rachat, a une portée de vingt ans). Quand on prend une décision qui a des conséquences sur les vingt prochaines années sans débat ni contrôle, cela devient problématique... Pour donner un exemple concret, sans dévoiler ce que va dire ensuite Martin Collet sur ce sujet, quand le Gouvernement a fixé les tarifs de rachat pour le photovoltaïque, ils ont été calés à environ cinq cent soixante euros le mégawatt/heure et ce pour des contrats d'une durée de vingt ans. Actuellement nous payons le stock à trois cent soixante euros, puisque le prix de rachat a progressivement diminué.

Au travers de cette absence totale de transparence, pour le moins gênante pour une taxe ou un impôt, on constate que l'adhésion à la CSPE est totalement illusoire. Peu de consommateurs ont conscience qu'existe aujourd'hui dans notre facture d'électricité cet impôt, lequel représente à peu près 15 % de son montant et va croître au fil des ans, sauf réforme importante souvent évoquée mais jamais réalisée. Par ailleurs, la CSPE pose des problèmes juridiques importants qui ont été évoqués précédemment et pour lesquels le Conseil d'État sera appelé à se prononcer.

Voilà les quelques propos liminaires que je voulais évoquer avant de donner la parole aux intervenants : Martin Collet qui va poursuivre sur la CSPE, Roland Peylet qui va aborder la partie transports, puis Dominique Bureau qui portera une vision plus transversale sur la fiscalité de l'environnement.





Martin Collet

Professeur à l'université de Paris II (Panthéon-Assas)

Je souhaiterais concentrer mon propos sur une imposition particulière, propre au secteur de l'énergie : la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

Du point de vue du juriste que je suis, cette imposition est assez déroutante. Elle reste très mal connue du grand public, et notamment des simples contribuables que nous sommes, alors même que nous l'acquittons tous dès lors que nous payons une facture d'électricité. Au-delà de cette caractéristique, la CSPE présente un certain nombre de points saillants qui rendent son étude particulièrement intéressante. En effet, cette contribution constitue à la fois une excellente illustration de ce que la fiscalité sectorielle peut produire de meilleur, mais aussi de moins bon et, enfin, de pire ! J'évoquerai plusieurs éléments afin d'illustrer successivement ces trois aspects tout en avouant d'emblée qu'il apparaît difficile de les distinguer tout à fait, ou plutôt de les dissocier : comme on le verra, avec la CSPE, il est sans doute difficile de garder le meilleur tout en se débarrassant du pire...

a) Premier aspect : le meilleur.

En premier lieu, la CSPE peut se vanter d'une qualité rare : les objectifs qu'elle poursuit sont clairs et parfaitement assumés par le législateur. Or, ce n'est pas le cas de beaucoup de taxes sectorielles, notamment en matière de transport et d'énergie. Il suffit pour s'en convaincre de penser à l'ancienne taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) devenue la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dont on ne sait plus très bien, à la lecture des textes, s'il s'agit d'une taxe comportementale censée dissuader la consommation de carburant, d'une taxe de rendement appelée à remplir les caisses publiques, ou les deux à la fois.

S'agissant de la CSPE, les objectifs ont toujours été soigneusement affichés par le législateur : couvrir le surcoût lié à l'obligation d'achat d'énergie « verte » – qui pèse aujourd'hui essentiellement sur EDF et recouvre des sommes tout à fait considérables –, assurer la péréquation tarifaire qui fait qu'en Corse et dans les DOM-COM le prix du kilowatt/heure est le même qu'en métropole, et participer au financement de tarifs sociaux. Telles sont, aux termes de la loi, les trois missions d'intérêt général principales prises en charge par cette taxe.

Deuxième point très positif, en tout cas du point de vue des caisses publiques : le rendement extraordinaire de cet impôt. Nous sommes en effet très loin du montant rapporté par les « petites taxes » qu'évoquait tout à l'heure Marie-Christine Lepetit. En 2015, le rendement de la CSPE devrait dépasser les six milliards et demi d'euros, et même environ neuf milliards si l'on ajoute ce qui est prélevé pour tenir compte des arriérés dus à EDF ! Cela équivaut à près de deux fois l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). C'est considérable et, comme le soulignait notre président de séance, ce rendement a encore vocation à croître, ce qui, du point de vue de l'État, semble être *a priori* une bonne nouvelle.

Troisième point positif : le prélèvement de la CSPE fonctionne sans susciter de trouble particulier (si l'on met de côté la question de l'éventuel remboursement





des cotisations prélevées en contrariété potentielle avec le droit de l'Union : j'y reviendrai). On entend peu parler de la CSPE, même pour la critiquer, ce qui est plutôt une bonne chose à certains égards parce que cela garantit son efficacité. Si l'on prend l'exemple de la campagne présidentielle de 2012, il est frappant de constater le décalage entre les débats houleux suscités par un projet de taxe à 75 % qui devait permettre, au mieux, de récupérer deux à trois cents millions d'euros par an, et l'absence complète, à ma connaissance, de discussion relative à la CSPE qui générerait déjà un rendement de plusieurs milliards d'euros par an.

b) Deuxième aspect : le moins bon.

Parmi les aspects plus problématiques, il faut souligner la déconnexion ou le défaut de cohérence – au demeurant plus économique que juridique – entre l'assiette de cette imposition et les objectifs qui lui sont assignés. En effet, le plus souvent les taxes sectorielles reposent sur une logique qui n'est pas très éloignée de celle qui anime les redevances pour service rendu (je renvoie à cet égard à l'intervention de Pierre Collin). Il s'agit en quelque sorte de faire payer ceux qui vont profiter de près ou de loin d'un service. Dans d'autres cas, la taxe poursuit un objectif d'incitation ou, ce qui revient juridiquement au même, de dissuasion. Il s'agit alors de faire payer ceux dont le législateur souhaite modifier les comportements.

Or, dans le cas de la CSPE, on ne retrouve ni l'une ni l'autre de ces logiques puisque, d'un côté, sont soumis à la taxe tous les consommateurs d'électricité et, d'un autre côté, cette taxe finance des missions d'intérêt général qui profitent à tous les Français et même à la planète entière puisque, justement, l'essentiel consiste à permettre l'achat par EDF d'énergie verte afin que, demain, le monde soit plus vert. Le problème est donc double. D'abord, pourquoi faire payer uniquement les consommateurs d'électricité pour financer des missions qui profitent en réalité à tous ? Pourquoi ne pas étendre l'assiette, ou à tout le moins le champ des redevables, à l'ensemble des consommateurs d'énergie ? Pourquoi celui qui se chauffe au gaz devrait-il, comme c'est le cas aujourd'hui, payer moins que celui qui se chauffe à l'électricité au titre d'une taxe qui vise à encourager le développement des énergies alternatives ? Ensuite, le second problème est de savoir s'il ne serait pas pertinent, en termes de justice fiscale, de tenir compte des capacités contributives des contribuables. Il s'agit en effet de financer une mission d'intérêt général, ce qui est normalement le rôle de l'impôt ; et c'est le rôle de l'impôt que de faire payer plus ceux qui gagnent davantage d'argent ou, encore, ceux dont la consommation reflète un niveau de vie élevé et, finalement, des capacités contributives supérieures. Or, la facture d'électricité est quelque chose d'assez peu discriminant car elle dépend très peu des facultés contributives de chacun, de son revenu ou de son patrimoine. La CSPE peut même se révéler particulièrement *régressive* en pesant plus sur les modestes locataires de logements vétustes et mal isolés, que sur les riches propriétaires de maisons neuves qui peuvent volontiers limiter leur consommation d'électricité grâce à des équipements récents.

c) Troisième aspect : le pire.

À certains égards, la CSPE, représente sans doute ce que l'on peut faire de plus caricatural en matière de fiscalité sectorielle. En disant cela, je pense à la complexité





de cette taxe et, surtout, à l'opacité qui l'entoure. Toute chose imputable pour l'essentiel au législateur, mais pas seulement : le juge a peut-être aussi des choses à se reprocher.

Cette complexité et cette opacité tiennent tant à la nature de la CSPE qu'à son régime juridique.

Concernant sa nature juridique, le Conseil d'État nous a appris dans deux décisions du 13 mars 2006 (qui visaient, pour l'une, la CSPE telle qu'on la connaît depuis 2003 et, pour l'autre, sa version antérieure issue d'une loi de 2000), qu'il s'agissait « *d'un impôt dont le contentieux [est] compris parmi le contentieux général des actes et des opérations des puissances publiques* »⁵⁴. Derrière cette formule ambiguë, il faut comprendre qu'il s'agit d'une imposition que le Conseil d'État éprouve des difficultés à qualifier. Ses rapporteurs publics parlent quant à eux le plus souvent « *d'imposition innommée* », ce qui indique qu'il s'agit d'un prélèvement qui relève de l'article 34 de la Constitution et dont le Parlement doit fixer l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement. Mais, pour le reste, la CSPE ne rentre pas dans les catégories d'impositions que la loi définit – en particulier dans le livre des procédures fiscales –, pour des raisons contentieuses.

Bien que cela ne relève pas de l'évidence, je me demande si, avec un petit effort d'imagination, le Conseil d'État n'aurait pas pu plutôt rapprocher cette contribution d'une catégorie assez spéciale, à la dénomination improbable, voire quelque peu aporétique mais toujours délicate à prononcer : les *contributions volontaires obligatoires* (CVO) qui, pour l'essentiel, recourent des prélèvements opérés par des associations interprofessionnelles pour financer des opérations publicitaires communes : l'« *artisanat première entreprise de France* », ou « *les produits laitiers nos amis pour la vie* », etc. Ces prélèvements sont opérés de manière autoritaire sur les membres du secteur économique concerné. Il se trouve que c'était à peu près le cas de la CSPE, à l'origine, en 2000 ; celle-ci était prélevée directement auprès des entreprises qui, ensuite, la répercutaient évidemment sur les consommateurs. Or, cela aurait peut-être été une bonne idée de faire cet effort consistant à rattacher la CSPE à cette catégorie des CVO plutôt qu'à celle des impositions, car cela aurait évité tous ces épisodes contentieux passés et à venir dont on a parlé⁵⁵ liés à l'intervention de la Cour de justice de l'Union européenne⁵⁶. N'ayant pas le

54. CE, 13 mars 2006, *Sté Eurodif*, req. n° 255333-258224, RJF 6/06, n° 802, concl. C. Vérot, BDCF 6/06, n° 80 (à propos du régime initial instauré par la loi du 10 février 2000) ; CE, 13 mars 2006, *RFF et SNCF*, req. n° 265582 et n° 273093, Dr. fisc. 2006, n° 39, comm. 626, concl. C. Vérot (à propos du régime instauré par la loi du 3 janvier 2003).

55. Le Conseil d'État a annulé, par une décision du 28 mai 2014, l'arrêté du 17 novembre 2008 fixant les conditions d'achat de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie mécanique du vent, au motif que cet arrêté institue une aide d'État qui aurait dû être notifiée à la Commission européenne. On rappellera que le Conseil d'État avait été saisi d'un recours pour excès de pouvoir en ce sens le 6 février 2009 par l'association *Vent de Colère*. Sa décision est intervenue au terme d'une longue procédure, au cours de laquelle le Conseil d'État, le 15 mai 2012, avait saisi la Cour de justice de l'Union européenne d'une question préjudicielle sur la question de savoir si le dispositif devait être considéré comme une intervention de l'État ou au moyen de ressources d'État, ce qui constitue l'un des critères de qualification d'une aide d'État.

56. CJUE, aff. C-262/12, 19 décembre 2013, *Association Vent de Colère et autres c. ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire et ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi*.





même sentiment que les interlocuteurs de la première table ronde, j'avoue que la qualification « *d'aide d'État* » ne m'a pas vraiment surpris. J'étais plus étonné, en revanche, qu'une question préjudicielle soit posée à la Cour de justice de l'Union européenne au sujet de la nature de ce système de financement... Bref, il s'agissait bel et bien d'une aide d'État ; on l'a appris en 2013.

La question se pose aujourd'hui de l'éventuel remboursement des contributions prélevées auprès des contribuables afin d'alimenter cette aide d'État contraire au droit communautaire. Je sais que la Commission de régulation de l'énergie a beaucoup médiatisé l'idée selon laquelle, d'après elle, le remboursement était exclu. Je crois néanmoins me souvenir qu'un rapporteur public a indiqué en 2014 que, d'après elle, il s'agissait de quelque chose d'« *incontournable* » que de rembourser cette taxe. Il m'a semblé comprendre que le Conseil d'État était actuellement saisi d'une demande d'avis contentieux sur cette question par la Cour administrative d'appel de Paris. Nous verrons bien ce qu'il dit. Mais, une chose est sûre, on aurait pu éviter tout cela, tout simplement parce que, d'après la Cour de justice de l'Union européenne, les CVO ne représentent pas des mécanismes de financement d'aide publique susceptibles de violer le droit des aides d'État⁵⁷.

Enfin, je souhaiterais souligner la complexité effrayante et l'opacité qui entourent pratiquement tous les éléments qui forment le régime juridique de cette imposition : fixation de son taux, règles d'établissement, règles de prélèvement, règles de contentieux et de sanction, etc.

Par manque de temps, j'évoquerai seulement deux illustrations.

Sur le taux, tout d'abord : on a ce mécanisme assez étrange qui a conduit le législateur à fixer les caractéristiques de cet impôt, mais qui a laissé en principe le soin au Gouvernement de fixer chaque année le tarif de l'imposition. Je dis « *en principe* » parce qu'il est également prévu par la loi, et ce n'est pas un cas d'école, qu'en cas de carence du Gouvernement, ce soit la Commission de régulation de l'énergie qui fixe le tarif de cette imposition ! C'est un point particulièrement curieux qui montre le décalage qui existe entre la pratique juridique et les principes *a priori* les mieux acquis de notre ordre juridique depuis 1789. En effet, le principe du consentement à l'impôt suggère que le législateur doit prendre ses responsabilités et, chaque année, s'interroger sur le niveau des impositions. Ainsi, le fait pour le pouvoir politique de se défaire sur une simple autorité administrative indépendante pose tout de même des questions en regard des principes démocratiques les plus élémentaires...

S'agissant, ensuite, des aspects techniques du régime de la CSPE, j'aborderai simplement un élément. Par souci d'ingratitude à l'égard de la puissance invitante, le Conseil d'État, je ne résiste pas à l'envie d'évoquer un point que je persiste à ne pas comprendre : si, pour différentes raisons, la qualification d'imposition apparaît acceptable, je ne comprends pas, en revanche, comment on en est venu à affirmer qu'il s'agit d'une imposition dont le contentieux relève des juridictions

57. CJUE, aff. C-677/11, 30 mai 2013, *Doux Élevage SNC, Coopérative agricole UKL-ARREE c. ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire, Comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF)*.



administratives. C'est néanmoins ce qui ressort des décisions du Conseil d'État du 13 mars 2006 évoquées précédemment.

Pourtant, si vous regardez la CSPE, en particulier telle qu'elle existe aujourd'hui, c'est un prélèvement obligatoire opéré sur les consommateurs proportionnellement à leur consommation. Je viens de donner ici la définition la plus classique et la mieux reçue des impositions indirectes⁵⁸ qui, d'après la loi, relèvent justement de la compétence contentieuse du... juge judiciaire. Pourtant, allez savoir pourquoi, le juge administratif s'est déclaré compétent.

Et je pourrais citer des dizaines d'autres exemples afin d'illustrer les bizarreries ou les singularités de cette imposition. Or, incontestablement, ces caractéristiques participent de sa complexité et de sa terrible opacité ; tous éléments qui expliquent voire garantissent l'efficacité de cet impôt. En effet, il n'y a guère de doute sur le fait que si la CSPE fonctionne avec un tel rendement et sans soulever de contestation majeure de la part du grand public, c'est parce que personne n'y comprend rien !

On comprend aisément qu'il y a là un dilemme très classique pour les fiscalistes : vaut-il mieux un impôt injuste et clandestin mais qui fonctionne sans heurt et parvient sans encombre à financer les politiques publiques... ou bien un impôt plus juste mais aussi plus visible et donc plus « *douloureux* », au risque de susciter des contestations terribles et de voir son rendement compromis ? On l'imagine sans peine : la réponse, inspirée des plus nobles principes que l'universitaire est tenté d'apporter, ne rejoint pas forcément les préoccupations, plus pragmatiques mais pas moins légitimes, des gouvernants.

Philippe de Ladoucette

Président de la Commission de régulation de l'énergie

L'opacité existe pour le consommateur qui est relativement peu au courant. Elle n'existe pas, en revanche, pour le législateur qui en a parfaitement connaissance, qu'il s'agisse du Gouvernement ou des parlementaires. Au cours de ces dernières années, j'ai souvent eu l'occasion d'aller devant le Parlement expliquer quel était le fonctionnement de la CSPE, quel était son mode de calcul et quelles étaient les projections de son évolution sur les prochaines années. Je crois l'avoir fait en 2011 ou 2012 annonçant ce qui se passerait jusqu'en 2020. Cela n'a suscité absolument aucune réaction de l'audience, sauf la suggestion de consacrer une journée de travail sur les énergies renouvelables. L'opacité est probablement vraie pour les consommateurs d'électricité, mais elle ne l'est pas pour les décideurs.

Quant à la marge de manœuvre que possède la Commission de régulation de l'énergie pour déterminer le montant de la CSPE pour l'année qui vient, elle est totalement inexistante, parce qu'en réalité on calcule les coûts qui sont à couvrir. Même si l'on peut toujours discuter le calcul de ces coûts. Ensuite, l'on donne au Gouvernement le résultat de ce calcul avant le 15 octobre en vue d'une décision pour l'année suivante. Le ministre en charge de l'énergie a jusqu'au 1^{er} janvier pour prendre un arrêté. Mais cela n'a jamais été le cas ; ce qui fait qu'entre 2004 et 2009, il ne s'est rien passé. D'où aujourd'hui le retard et la dette dont souffre EDF. De sorte que le Parlement a décidé de mettre en place un système automatique :

58. V. par exemple : CE Sect., 24 févr. 1978, *Sté Sogeparc*, req. n° 2653, RJF 3/78 n° 207.





s'il n'y a pas d'acte positif de la part du Gouvernement, le calcul de la Commission de régulation de l'énergie s'applique, mais avec un plafond annuel de trois euros du mégawatt/heure.

Vous avez ainsi une augmentation des tarifs de l'électricité qui passe relativement inaperçue, comprise en moyenne entre 2 et 2,5 % par an, et qui vient s'ajouter à d'autres hausses qui, contrairement à la CSPE, sont celles des tarifs de l'électricité dont parlent les médias alors qu'elles ne sont en réalité qu'un complément aux taxes.

Roland Peylet

Président adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'État

Je vais évoquer le secteur des transports qui est l'une des cibles privilégiées pour le prélèvement de ressources, que ce soit sous forme fiscale ou non fiscale, au bénéfice la plupart du temps du secteur lui-même.

Dans ce secteur, la notion de service public demeure très présente, même si l'ouverture à la concurrence se développe sous l'effet du droit de l'Union mettant progressivement fin à certains monopoles. On y distingue, d'un côté, la réalisation et la gestion des infrastructures qui posent la question du tarif et qui relèvent toujours du service public et, de l'autre, l'exploitation des services de transport. En matière d'ouverture à la concurrence, on distingue en effet, d'une part, la libre organisation des services de transport sur un marché devenu concurrentiel et, d'autre part, la mise en concurrence de délégataires de service public. C'est sur cette dernière, aboutissant comme par le passé à l'octroi de droits exclusifs à l'entreprise choisie mais pour une durée déterminée, que porte notamment le règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « *règlement OSP* »⁵⁹.

C'est aussi pour permettre l'ouverture à la concurrence que l'exploitation des services de transport est conçue séparément de la gestion des infrastructures.

Aujourd'hui, la libre organisation des services de transports est un fait accompli dans le domaine du transport aérien et du transport de marchandises. En revanche, pour ce qui concerne les services réguliers de transport terrestre de personnes, seules les liaisons internationales, avec cabotage possible, en bénéficient⁶⁰. Le quatrième paquet ferroviaire en préparation et, pour ce qui est du transport routier interurbain, la loi dite « *Macron* »⁶¹ vont l'ouvrir aux liaisons nationales.

59. « *L'autorité compétente, c'est-à-dire la ou les autorités publiques ayant la faculté d'intervenir dans les transports publics de voyageurs dans une zone géographique donnée, a l'obligation de conclure un contrat de service public avec l'opérateur à qui elle octroie un droit exclusif et/ou une compensation en échange de la réalisation d'obligations de service public (OSP)* » (règlement (CE) n° 1370/2007).

60. Pour le moment, l'article L. 1221-3 du code des transports dispose encore que, sauf en ce qui concerne le cabotage sur les liaisons internationales, « *l'exécution des services de transport public de personnes réguliers et à la demande est assurée, pour une durée limitée dans les conditions prévues par le règlement OSP pour les services qui en relèvent, soit en régie par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé à cet effet une convention avec l'autorité organisatrice* ».

61. Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.





La question principale de toute politique publique de transports porte sur le *financement*, tant des infrastructures que des services de transport public, qui exige des sommes considérables. L'idée dominante étant que c'est auprès des usagers des infrastructures et des bénéficiaires directs ou indirects des services qu'il faut rechercher ce financement. L'équité commande en effet que ce soient ceux qui bénéficient des services qui les payent, non le contribuable général qui n'est pas nécessairement usager des infrastructures ou des services de transport.

Ainsi alors même que la loi a posé le principe de la gratuité de l'usage des routes et même des autoroutes (article L. 122-4 du code de la voirie routière), chacun voit bien que le réseau autoroutier n'aurait pas pu être réalisé sans appel à la concession.

S'agissant des services de transport public régulier des personnes, la loi pose le principe de son financement « *par les usagers, le cas échéant par les collectivités publiques et, en vertu de dispositions législatives particulières, (...) par les autres bénéficiaires publics et privés qui, sans être usagers des services, en retirent un avantage direct ou indirect* » (article L. 1221-12 du code des transports).

Dans ce contexte, les redevances pour service rendu occupent une place prépondérante. La circonstance que les services publics considérés ne soient pas seulement à caractère industriel et commercial, mais puissent avoir un caractère administratif – cette qualification a été donnée par le juge administratif au service public autoroutier notamment –, voire puissent relever d'activités de police comme par exemple en matière de navigation aérienne, ne fait pas obstacle à la mise en place de redevances comme l'a jugé la décision du Conseil d'État *Syndicat national des transporteurs aériens* du 21 octobre 1988⁶², pour peu que soient respectées les conditions fixées par la jurisprudence qui exigent que les missions soient exercées « *principalement* » au profit des intéressés et qu'une proportionnalité tarifaire soit appliquée aux prestations fournies. Cela laisse cependant souvent place à des incertitudes et le juge a été appelé à y revenir fréquemment.

Ce mode de financement rencontre cependant des limites : il ne peut pas couvrir tous les besoins partout.

Un alourdissement de la charge des usagers des transports publics urbains par exemple entrerait en contradiction avec l'objectif d'encourager leur usage pour décongestionner la route et réduire la pollution. Il est donc impensable d'assurer le financement intégral des transports urbains par les usagers pour des raisons de poids financier. En outre, la jurisprudence ne permet pas le financement par redevance de tout service, notamment lorsqu'il incombe à l'État d'en mettre un en place dans l'intérêt général. Il peut arriver aussi que d'autres outils soient plus appropriés pour servir certains objectifs de la politique publique de transport, comme le péage urbain, de nature fiscale.

Les redevances, enfin, sont encadrées par le droit de l'Union européenne qui apporte ses propres contraintes. C'est le cas en particulier des redevances ferroviaires et aériennes.

62. CE, 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*, req. n° 72862, 72863, 73062 : le principe de gratuité ne s'oppose pas à ce qu'une redevance soit mise à la charge d'entreprises.





Ce sont les raisons pour lesquelles on rencontre de très nombreuses taxes dans le champ des transports : le versement transport⁶³ qui est déjà ancien et qui est une taxe sur les salaires ; la taxe d'aéroport⁶⁴ ; la taxe de l'aviation civile⁶⁵ ; la contribution de solidarité sur les billets d'avion⁶⁶ ; la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires⁶⁷ ; la contribution de solidarité territoriale⁶⁸ qui pèse sur les entreprises ferroviaires et la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires – les deux étant recyclées à travers un compte d'affectation spécial (CAS) au bénéfice des trains d'aménagement du territoire – ; l'imposition forfaitaire sur une entreprise de réseau⁶⁹ dans sa composante « matériel roulant » : une taxe due en vertu de l'article 302 bis ZB du code général des impôts, par les concessionnaires d'autoroute à raison du nombre de kilomètres parcourus par les usagers et affectée pour partie au CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* et pour partie à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France ; enfin la vieille taxe à l'essieu⁷⁰, supposée constituer une contrepartie à l'usure des infrastructures routières du fait des assujettis. On peut ajouter à cette liste l'ancienne TIPP⁷¹ rhabillée en TICPE, malgré sa qualité d'accise sur des produits énergétiques, que l'on peut considérer comme une taxe sectorielle. On peut aussi mentionner pour mémoire, parce qu'elle figure encore pour le moment à l'article 269 du code des douanes, la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises dite « *écotaxe* » dont le produit devait alimenter l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et les collectivités territoriales.

63. Mis en place d'abord en région parisienne par la loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 puis étendu progressivement aux autres agglomérations par plusieurs lois, la première étant la loi n° 73-64 du 11 juillet 1973. Il pèse, dans les zones où il est institué, sur les employeurs de plus de neuf salariés et est assis sur les salaires. Les dispositions le concernant figurent aujourd'hui aux articles L. 2531-2 et suivants du code général des collectivités territoriales pour l'Île-de-France et aux articles L. 2333-64 et suivants du même code pour le reste du territoire. Il est exclusivement affecté au financement des transports en commun.

64. La taxe d'aéroport, créée par l'article 136 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 (article 1609 *quater* vices du CGI), pèse sur les compagnies aériennes et est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret (864 M€ en 2011). Elle est affectée sur chaque aéroport au financement des services de sécurité et de sûreté (incendie, sauvetage, lutte contre le péril aviaire, mesures de sûreté) et de contrôles environnementaux.

65. La taxe de l'aviation civile, comme la précédente, pèse sur les compagnies aériennes et est assise sur le nombre de passagers et la masse de fret. Elle a succédé à la taxe pour la sûreté et la sécurité (TSS), créée par l'article 51 de la loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999 (article 302 bis K du CGI). Une partie est affectée au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* qui a succédé au budget annexe de l'aviation civile.

66. La contribution de solidarité sur les billets d'avion, instaurée en 2006 (175 M€ en 2011), est une majoration de la précédente servant à alimenter un fonds que gère l'Agence française de développement.

67. La taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires (article 1609 *quater* vices A du CGI) est perçue par les exploitants de tout grand aéroport auprès des exploitants d'aéronefs, pour être affectée au financement des aides versées aux riverains pour insonoriser leurs immeubles.

68. La contribution de solidarité territoriale (article 302 bis ZC du CGI) est assise sur les revenus du trafic des entreprises ferroviaires (135 M€ en 2011) ; la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (article 235 ter ZF du CGI) est assise sur le résultat fiscal de la SNCF (175 M€ en 2011).

69. L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur le matériel roulant (article 1599 *quater* A et A bis du CGI) est assise sur le capital et est affectée en partie à la Société du Grand Paris.

70. Elle figure à l'article 284 bis du code des douanes.

71. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), anciennement TIPP (article 265 du code des douanes) dont une partie est affectée au budget des régions, est la plus ancienne dans la mesure où elle tire son origine de la taxe intérieure pétrolière créée par les lois des 16 et 30 mars 1928.



Pour finir, on notera que deux « *petites taxes* » ont par ailleurs été spécialement créées pour financer l'Agence de régulation des activités ferroviaires (ARAF)⁷² et l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)⁷³.

On constate qu'au fil du temps, fiscalité et redevance connaissent un relatif va et vient. D'abord, parce que l'on n'a pas pu éviter de tomber dans certains pièges évoqués précédemment par Philippe Martin. La ligne de partage entre les deux soulève traditionnellement des interrogations récurrentes. Il est arrivé fréquemment que les limites assignées aux redevances soient dépassées et, lorsque le juge intervient pour le sanctionner, il devient nécessaire de trouver un autre moyen de financer le service.

Il en fut ainsi par exemple après la décision du 30 octobre 1996 du Conseil d'État *Wajs et Monnier*⁷⁴, censurant le financement par les péages autoroutiers des dépenses relatives à l'exercice par la Gendarmerie nationale des missions de surveillance et de sécurité des usagers ; l'exercice de ces missions incombant par nature à l'État et donnant lieu, par là même, à des dépenses étrangères à l'exploitation du réseau concédé. Le code de la voirie routière encadre aujourd'hui plus strictement la fixation des péages en cause.

Les décisions contentieuses concernant les redevances aériennes sont légions. Nous avons évoqué la décision de principe du 21 octobre 1988, *Syndicat national des transporteurs aériens*. De nombreuses autres décisions ont suivi.

Après notamment les décisions de section n° 148035 et n° 145607 du 10 février 1995, *Chambre syndicale du transport aérien*, et celle du 20 mai 1998, *Syndicat des compagnies aériennes autonomes*, mettant à mal plusieurs de ces redevances, la taxe sur l'aviation civile a dû venir se substituer à une partie d'entre elles.

Puis, un mouvement inverse a été opéré en 2008 pour satisfaire aux exigences de l'article 18 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dont le I dispose que : « *Des budgets annexes peuvent retracer, dans les conditions prévues par une loi de finances, les seules opérations des services de l'État non dotés de la personnalité morale résultant de leur activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances, lorsqu'elles sont effectuées à titre principal par lesdits services* ».

Pour mettre en conformité le budget annexe de l'aviation civile avec cette disposition, une partie de la taxe de l'aviation civile a alors éclaté en une quinzaine de redevances réparties en huit familles, que l'on trouve à l'article L. 611-5 du code de l'aviation civile.

On voit à travers cet exemple combien le choix entre l'impôt et la redevance peut être parfois mouvementé.

72. Le droit fixe affecté à l'ARAF est prévu à l'article L. 2132-13 du code des transports. Il pèse sur les entreprises ferroviaires et est assis d'une part, sur les redevances ferroviaires et, d'autre part, sur les kilomètres parcourus hors réseau ferré national.

73. Le droit de sécurité affecté en partie, selon l'article L. 2221-6 du code des transports, à l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) pèse sur les mêmes entreprises avec une assiette comparable.

74. CE, Ass., 30 octobre 1996, *Mme Wajs et M. Monnier*, req. n° 136071 et 142688, Rec. p. 387.





Le débat qui a lieu à l'heure actuelle sur les bénéficiaires, considérés par certains comme excessifs, que procurent aux sociétés concessionnaires les péages autoroutiers, est d'une autre nature. Peut-être ces péages excèdent-ils, ce qui est tout sauf facile à établir, « *la couverture (...) des dépenses de toute nature liées à la construction, à l'exploitation, à l'entretien, à l'aménagement ou à l'extension de l'infrastructure* » à laquelle l'article L. 122-4 du code de la voirie routière les bornent en principe, mais ils sont, quoi qu'il en soit, partie intégrante des engagements contractuels pris par l'État à l'égard des sociétés, que celui-ci ne peut pas unilatéralement remettre en cause. Une éventuelle taxation de ces dernières, que pourrait justifier la rente ainsi créée, répondrait à d'autres préoccupations que la nécessité de tirer les conséquences du caractère indu de certaines redevances.

La création de taxes sectorielles apparaît aussi comme un moyen de faire contribuer des bénéficiaires indirects des services ou de faire contribuer indirectement des bénéficiaires. Le cas type est celui du versement transport, dont la place est devenue centrale dans le financement du fonctionnement des systèmes de transport urbain, lesquels acheminent quotidiennement vers leur lieu de travail les salariés des assujettis. En Île-de-France, ce versement est très important et finance près de 40 % du fonctionnement du transport public urbain.

La taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises avait vocation, en conformité avec la directive « *Eurovignette* » du 17 mai 2006⁷⁵, à faire payer l'usage des routes par leurs utilisateurs en leur faisant supporter les coûts réels du transport routier de marchandises (dégradation de la voirie, financement des infrastructures) et à contribuer à la réduction de l'avantage concurrentiel de la route sur le rail. Le sort de cette taxe, officiellement suspendue depuis le 9 octobre 2014, fait une nouvelle fois la démonstration de l'existence d'une très forte résistance sociale, en France, à la création de péages sur des voies jusque-là gratuites.

Enfin, il convient de s'interroger sur le rôle que pourrait davantage jouer la fiscalité dans un secteur, les transports, qui a un grand besoin de financement, qui connaît des externalités négatives très importantes et dans lequel se posent des questions d'incitation à des changements de mode : passage de la route au rail, passage du transport collectif à l'individuel.

Certes, il existe une taxe qui permet de financer les externalités négatives des transports aériens : la taxe au profit des aéroports sur les compagnies aériennes, afin de financer l'isolation sonore des maisons de l'environnement de l'aéroport.

On peut parer la TICPE (anciennement TIPP) de vertus liées à son rôle bénéfique au service du principe pollueur/payeur. Elle n'en reste pas moins avant tout un impôt de rendement. Son grand avantage, qui l'éloigne de tout rôle incitatif substantiel, est la faible réactivité de la base à son imposition.

En décembre 2009, le Conseil d'État avait organisé un colloque sur le financement des infrastructures de transports⁷⁶ et deux auteurs, Rémy Prud'homme et Didier

75. Direction 2006/38/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 mai 2006 modifiant la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

76. « Quelle tarification pour les services liés à l'usage d'infrastructures ? », 16 décembre 2009 (ENA) in Revue Lamy de la concurrence, n° 23, avril-juin 2010.





Michel, y avaient précisé que la consommation de carburant est une bonne assiette pour tarifier les composantes du coût social d'usage de la route et les coûts environnementaux, indiquant : « *une taxe carbone dans le secteur des transports aurait exactement la forme de la TIPP* »⁷⁷. Force est de constater que l'évolution récente de cette taxe ne leur donne pas tort.

Pour le reste, que se passe-t-il ? On connaît le sort de l'écotaxe poids lourds. L'article 1609 quater A du code général des impôts autorise depuis la loi Grenelle II de juillet 2010⁷⁸ l'expérimentation du péage urbain, sans suite pour le moment.

Que reste-t-il ? Quelques péages dits de congestion, obtenus par les modulations des péages autoroutiers qu'autorise l'article L. 119-10 du code de la voirie routière, dans le but « *de lutter contre les dommages causés à l'environnement, de résorber la congestion du trafic, de réduire au minimum les dommages causés aux infrastructures, de favoriser leur utilisation optimale ou d'améliorer la sécurité routière* ».

La mise en place d'un véritable péage de congestion, un péage urbain par exemple, pourrait avoir un effet d'étalement des pointes ; étaler les pointes, en matière de transports collectifs, est un objectif essentiel, ces transports étant dimensionnés pour la pointe et coûtant cher aux heures creuses.

Orienter les choix modaux vers les transports collectifs va bien tant qu'il existe des réserves de capacité. Mais si tel n'est pas le cas, cela génère un nouveau besoin de financement. C'est l'objet du système de transport du Grand Paris que de répondre à ce besoin, une taxe particulière ayant été créée à cet effet.

On en revient en définitive toujours à la question centrale, qui porte sur les moyens de couvrir les besoins de financement.

Dominique Bureau

Délégué général du Conseil économique pour le développement durable

En introduisant la table ronde, Philippe de Ladoucette a mentionné l'environnement comme première spécificité des secteurs des transports et de l'énergie. C'est en effet un élément clé.

L'utilisation de l'énergie est à l'origine de 72 % des émissions de gaz à effet de serre dans notre pays, le secteur des transports y contribuant pour 38 %. Par ailleurs, ces deux secteurs sont aussi déterminants en matière de pollutions atmosphériques locales, sources de dommages sanitaires, et impliqués dans les sujets de biodiversité, notamment au travers de l'impact des infrastructures sur le fonctionnement des écosystèmes. Les questions environnementales jouent ainsi un rôle important dans toutes les régulations et toutes les politiques publiques les concernant, et ceux-ci sont particulièrement concernés par tous les projets de fiscalité comportementale (incitative).

77. V. Rapport du Conseil d'analyse économique, M. Didier et R. Prud'homme, *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, La documentation Française, 2007, p. 140.

78. Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.





Cependant, ce recours à l'écofiscalité, qui devrait être privilégié, ne va pas sans difficultés en France, du fait de confusions entretenues sur sa nature et sur l'absence de régime institutionnel adapté. En témoignent les péripéties du prix du carbone, l'abandon de l'écotaxe poids lourds (en fait une redevance d'usage des infrastructures) ou encore les controverses sur le bonus-malus sur les véhicules neufs et celles sur les accises pétrolières. La bonne articulation de l'écofiscalité avec les autres instruments de ces politiques sectorielles et la question de l'utilisation de sa recette sont ici essentielles.

Sans répéter les propos de Francis Bloch sur l'analyse économique de la fiscalité comportementale, ou ceux de Michel Houdebine sur la vision des économistes de l'expertise économique, et pour rester dans mon rôle de délégué général d'un panel d'économistes chargés de faire le lien entre la recherche en économie et l'administration dans toutes ses composantes (de conception et de mise en œuvre, juridique, etc.), je me propose de préciser les bases d'un langage commun pour le droit et l'économie en ce domaine, en revenant plus particulièrement : sur la nature de l'instrument et sur la question essentielle de l'utilisation des recettes.

Auparavant, permettez-moi une remarque personnelle. Parlant de ces problématiques avec ma fille, celle-ci me disait peu avant le colloque : « *C'est bien. Au bout de trente-cinq ans à écrire sur ce sujet, tu as découvert qu'il fallait bien spécifier la nature et ensuite le régime. Tu vas progresser dans ta capacité de dialogue avec les juristes* ». N'étant pas juriste, je resterai au niveau de l'économie politique, mais en gardant le souci de ce dialogue.

1. – L'environnement : un coût (social) direct de production pour l'énergie et les transports

Sur la qualification de l'écofiscalité, le point de départ est que l'environnement est un « *coût social* » direct de production pour le secteur de l'énergie et des transports. Illustrons l'enjeu avec un exemple : en avril 2013, GDF-Suez annonçait la mise à l'arrêt de trois de ses quatre centrales à gaz françaises, qui étaient plutôt performantes, alors que la logique voudrait que le gaz soit privilégié pour compenser l'intermittence des moyens de production d'électricité éoliens et photovoltaïques, et surtout parce que le gaz produit deux fois moins de CO₂ que les centrales à charbon. Deux éléments avaient joué : d'abord la baisse du prix du charbon qui est liée notamment à l'exploitation du gaz de schiste aux États-Unis, et la chute du prix du carbone sur le marché européen du carbone (en anglais, « *Emission Trading Scheme* » ou ETS)⁷⁹. Cet exemple signale l'enjeu de bien prendre en compte les coûts sociaux pour orienter les choix du secteur privé et de l'ensemble des agents économiques. Comment le faire efficacement ?

1.1. – L'internalisation des coûts externes de l'énergie et des transports

Le prix du carbone est ici essentiel. Avec un prix du carbone à quarante euros la tonne, prenons l'exemple d'une centrale à charbon qui émet 0,8 tonne de CO₂ par

⁷⁹ Le système communautaire d'échange de quotas de gaz à effet de serre (« *Emission Trading Scheme* » ou ETS) a été instauré, en 2003, par une directive européenne à l'usage des sites industriels les plus émetteurs de CO₂ pour être l'outil de réduction des émissions de carbone de l'Union européenne.





mégawatt/heure. Dans le prix du mégawatt/heure charbon, il devrait donc y avoir trente-deux euros au titre de l'effet de serre, ce qui est considérable par rapport du prix du mégawatt/heure charbon (de même ordre de grandeur). C'est un coût social direct important. Et l'on pourrait multiplier les exemples dans le secteur des transports et dans celui de l'énergie.

Ceci conduit à décliner la question que Francis Bloch a évoquée : comment réduire la part des combustibles fossiles ? Comment accroître l'efficacité énergétique dans l'industrie du secteur résidentiel (construction) et dans le secteur des transports ? Pour cela, il faut partir de l'obstacle qui est que les agents privés n'intègrent pas spontanément les enjeux environnementaux dans leurs comportements. Il s'agit d'un problème d'externalité au sens où Pigou⁸⁰ l'avait conceptualisé en 1920, c'est-à-dire le cas où une fiscalité non neutre fait sens. Et la manière efficace d'adresser ce problème est d'établir un *signal prix*.

Au fond, il y a un prix du pain dans l'économie, mais pas de prix du carbone. Or il faudrait aussi un prix du carbone car les émissions de gaz à effet de serre menacent notre prospérité future ; de cette façon, on pourrait efficacement orienter les choix. C'est l'objet de l'écofiscalité que de vouloir réduire ces distorsions économiques. Certes, c'est un prix régulé et mandaté ; en termes d'économie politique, il est donc tout à fait normal qu'il soit délibéré puis voté dans des conditions adaptées, mais il n'y a pas d'objectif contributif ou de financement, c'est un prix et non un transfert. De ce fait, la CSPE par exemple ne rentre pas dans ce cadre-là, puisqu'elle a clairement un objectif premier de financement.

À ce stade, il est intéressant de discuter s'il s'agit de fiscalité *sectorielle*. En effet, l'approche de Pigou met l'accent sur le fait que, en recourant à l'écofiscalité, on minimise le coût pour atteindre un objectif environnemental donné puisqu'on laisse les acteurs économiques choisir les moyens pour s'adapter. Mais ce *signal prix* doit pour cela être uniforme dans l'ensemble de l'économie. Si l'on crée un prix du carbone à zéro à un endroit et à cent à un autre endroit, à ce dernier prix les gens vont faire trop d'efforts de réduction, tandis que là où il est à zéro, on pourrait leur faire faire plus d'efforts. C'est donc une fiscalité sectorielle au sens où elle est à base étroite et à taux incitatif, liée à l'usage de produits particuliers (en l'espèce, certains polluants), mais elle doit être d'application générale. Même si les deux secteurs évoqués, les transports et l'énergie, sont particulièrement concernés au niveau de leurs impacts respectifs sur l'environnement, cela ne devrait pas être une fiscalité transports-énergie, mais bien un prix du carbone.

En pratique, pour mettre en place une telle fiscalité, il faut pouvoir évaluer toutes ses conséquences (coût des dommages, etc.). Dans ce domaine, nous avons beaucoup progressé et nous disposons aujourd'hui de nombreuses références notamment avec les rapports internes à la France que sont les rapports Boiteux⁸¹, Quinet⁸²,

80. Arthur C. Pigou (1877-1959) est un économiste britannique, l'un des premiers auteurs à avoir réfléchi à l'économie environnementale.

81. Sur le coût des nuisances des transports.

82. Sur le prix du carbone.





Lebègue⁸³, etc., mais aussi avec des rapports externes⁸⁴ pour fixer un cadre d'action pertinent. Les références économiques dont on dispose permettent ainsi d'évaluer ce que pourrait être ce prix social du carbone ; mais je ne m'appesantis pas sur ce débat qui ressort plutôt de la technique économique.

1.2. – Entre taxes et redevances, l'émergence de dispositifs spécifiques pour la tarification des externalités

J'en reviens au débat sur la nature des différents instruments dont nous discutons, notamment par rapport aux taxes communes (contributives) et aux redevances, et le besoin de bien les distinguer : la TICPE, par exemple, est-elle une taxe ou une redevance ? Pourquoi en isoler une composante carbone ?

Mon avis est que la bonne solution reste l'émergence de dispositifs spécifiques pour la tarification des externalités, suivant le principe des économistes : « *un objectif, un instrument* ».

Par rapport aux taxes, je pense que les spécificités des taxes pigouviennes, purement comportementales, ont été précisées. La question se pose aussi de la comparaison avec les redevances. Si l'on utilise, en terme économique, les instruments fiscaux pour établir la vérité des prix, il s'agit dans les deux cas de tarification (« *pricing* »). À cet égard, la seule spécificité des coûts environnementaux est que ce sont des coûts sociaux, et donc qu'il n'y a pas, comme c'est le cas pour les redevances, de coûts marchands de production d'un opérateur. L'instauration d'une fiscalité économique vise justement à ce que les coûts environnementaux, qui vont être subis par d'autres agents économiques, soient internalisés par les agents économiques qui en sont à l'origine, notamment les opérateurs de transport et d'énergie, comme les autres coûts auxquels ils font face. En résumé, on a bien cette logique qu'il s'agit d'autres coûts directs, mais externes.

L'approche privilégiée dans la plupart des pays de l'OCDE est ainsi d'établir, par l'écofiscalité, des marchés de droit ou de compensation, ou tout autre dispositif équivalent autant de prix spécifiques qu'il y a de polluants et/ou de dommages.

Historiquement, la démarche qui a prévalu en France n'a pas été celle-là. Elle a plutôt été, conformément à ce qu'a montré Michel Houdebine dans son exposé, de chercher à identifier les comportements les plus significatifs, d'essayer de vérifier si les accises sur les carburants comportaient bien ces coûts environnementaux pour voir comment les intégrer dans les choix d'investissements publics et, éventuellement, dans la tarification des monopoles publics, en essayant d'introduire les valeurs économiques ou de référence correspondant aux coûts des dommages. Je pense qu'une telle idée correspondait à une approche où l'on pensait que le principal domaine pour l'internalisation des coûts externes était la gestion des monopoles publics des transports et de l'énergie.

83. Sur le taux d'actualisation.

84. Au niveau européen, des rapports et des études fournissent, dans le même esprit, des références pour toutes les nuisances liées à la production et l'utilisation de l'énergie (cf. projet « ExternE » lancé et mis en œuvre avec succès au début des années 1990 par la Commission européenne et ayant pour but de déterminer les coûts externes, principalement les coûts sanitaires, des différents systèmes énergétiques supportés par la société).



Aujourd'hui, je pense que notre approche doit évoluer pour revenir aux fondamentaux, ce qui consiste à introduire des instruments fiscaux spécifiques. Pourquoi ?

D'abord, cette nouvelle approche introduit la transparence, ce qui permet de distinguer les instruments selon leur vocation : incitatifs ou contributifs. Dès que l'on parle de construction tarifaire, on regarde les coûts directs marchands, les coûts sociaux, la couverture des coûts fixes et les marges (pour financer éventuellement ces coûts fixes et la fiscalité contributive). Les taxes environnementales se situent au niveau le plus basique des coûts directs sociaux, tandis que ce qui permet de financer les dépenses se situe plutôt à l'étage final. Pour la transparence, on a besoin de comprendre la vérité des prix qui sont composés des coûts directs et d'éléments liés à l'objectif de financement, notamment des coûts fixes, ou à la contributivité de manière plus générale.

La composante carbone introduite par le gouvernement Ayrault⁸⁵ fournit l'illustration d'une démarche pragmatique pour introduire une telle spécialisation des instruments, distinguant la partie visant à refléter les coûts sociaux en partant des instruments existants. En effet, il faut arriver à spécialiser la fiscalité si l'on veut avoir de la lisibilité et éviter la confusion entre les objectifs, car sinon le contributif prévaut ; et cela ne marche pas car si l'on réduit les pollutions alors que l'on finance les coûts fixes grâce aux dites pollutions, on rencontre très vite un dilemme pour réduire la pollution, ce que l'on fait alors à des coûts beaucoup plus élevés par des subventions !

Par ailleurs, il faut contester l'idée que seule l'offre publique serait concernée et que l'on pourrait simplement sélectionner quelques leviers d'action car, d'une part, les libéralisations ont modifié les frontières entre public et privé dans ces secteurs et, d'autre part, ceci conduit à se focaliser sur des éléments particuliers, par exemple l'orientation du parc de véhicules neufs ou le développement des transports publics. Mais les bénéfices du premier vecteur apparaissent réduits si l'on n'agit pas simultanément sur l'usage des véhicules, car les véhicules neufs présentent certes de meilleures consommations unitaires, mais roulent plus : c'est l'effet rebond. Et le subventionnement des transports publics n'agit que sur une fraction limitée des trafics reportables ; il faut donc mettre en place un cadre structurant de transformation de la mobilité, dont le préalable est la bonne tarification des nuisances.

Pour résumer, la qualification de l'instrument comportemental environnemental est un instrument dédié qui répond au principe « *un objectif, un instrument* ». Il n'est pas sectoriel au sens où il est de portée générale, mais il n'est pas neutre et vise à donner un prix effectif pour chaque type de nuisance. Cela permet d'orienter l'ensemble des comportements de consommation et d'investissements. En effet, si vous avez en perspective le changement climatique, il va falloir faire des émissions négatives, soit en reprenant le carbone et en le stockant derrière les centrales thermiques, soit en le stockant avec de la biomasse, soit en inventant des matériaux qui vont arriver à capturer le carbone. Mais on ne connaît pas encore les *bonnes*

85. La loi de finances pour 2014 a introduit un prix du carbone uniforme à hauteur de sept euros par tonne de CO₂ et fixé une trajectoire de montée en régime.





technologies. Ce dont on a besoin est de stimuler la recherche et l'innovation pour ces différentes technologies et, pour cela, il est nécessaire de fixer un prix futur du carbone à partir de soixante-dix euros la tonne pour obliger les gens à s'interroger sur la nécessité de le stocker ou non.

Cela me permet de faire une incidente sur la taxe à l'essieu⁸⁶, et de voir ainsi l'intérêt d'une taxe environnementale et son lien avec le budget. En effet, son premier intérêt est d'éviter des dépenses budgétaires, même s'il reste mal perçu que si l'on évite les pollutions cela évite ensuite de réparer les dégâts d'une prévention insuffisante. La taxe à l'essieu en est un bon exemple, même s'il s'agit d'une petite taxe (en outre assez compliquée). Rappelons que notre réseau routier mal renforcé, avec des chaussées inadaptées à l'explosion du trafic poids lourds à la fin des années 1960, inaptes à recevoir les silhouettes des camions qui les empruntaient, se trouva détruit un hiver. Grâce à la taxe à l'essieu, en quelques années, les silhouettes qui étaient les plus agressives pour les chaussées ont disparu. Sans cette taxe, on aurait été obligé de renforcer les chaussées et de faire des investissements beaucoup plus élevés pour les routes.

2. – L'utilisation des recettes

J'en viens maintenant au sujet sur l'*affectation des recettes* qui est le point le plus sensible de la discussion entre économistes, et avec nos amis des Finances.

Comme l'écofiscalité vise seulement à « *instaurer la vérité des prix* », non à répartir de quelconques charges « *selon les facultés* », c'est essentiellement l'utilisation de sa recette qui détermine son équité. Si celle-ci doit normalement revenir au budget général (puisque l'écofiscalité ne vise pas le financement de charges particulières), par exception à ce principe général, des formes d'affectation partielles apparaissent *consubstantielles* de sa mise en place, au moins à titre transitoire.

En effet, l'État ne peut pas s'approprier cette recette sans s'être préalablement assuré que ceci ne laissait pas certains agents, perdants *ex ante*, dans des situations inéquitables. L'appréciation de l'équité de ce type d'instrument doit donc se faire en considérant les dispositifs dans leur ensemble, c'est-à-dire « *taxes et mesures d'accompagnement* » ; le bon ciblage de ces dernières étant évidemment crucial.

2.1. – Fiscalité incitative et équité

Précisons cela : ce qui serait le mieux serait d'utiliser l'argent pour le budget général ; ce qu'avait d'ailleurs expliqué David Pearce en présentant la réforme suédoise à Margaret Thatcher, inventant le mot de « *double-dividende* »⁸⁷. S'il y a une recette de l'écotaxe, le mieux est qu'elle serve à réduire les taxes les plus distorsives de l'économie, parce que même les taxes contributives *petits taux/grosses assiettes* ont des effets distorsifs, surtout au niveau qu'elles ont atteint dans notre pays, en particulier sur le travail.

86. La taxe à l'essieu est un impôt direct sur certains véhicules perçu par l'administration des douanes.

87. La réforme verte suédoise visait à modifier les prix relatifs, pour inciter à réduire les émissions polluantes (1^{er} dividende) et, dans un contexte où le consensus était à la baisse des prélèvements obligatoires (« *No new taxes !* »), la recette fiscale générée était utilisée pour réduire d'autres taxes (2^{ème} dividende).





Il doit être noté cependant que la Suède n'a pas procédé de la sorte pour tous les polluants, la mise en place de sa taxe sur les NO_x ⁸⁸ (qui a un niveau de rendement cent fois supérieur à notre petite taxe équivalente, pour inciter efficacement à réduire les pollutions à l'origine des pluies acides) relevant d'une approche très différente. En effet, bien que très concernés par les pluies acides, les Suédois ne voulaient pas prendre de mesures qui iraient à l'encontre de la compétitivité de leur pays. Pour concilier ces deux objectifs, les Suédois ont rendu l'argent prélevé au *prorata* de l'activité des secteurs concernés (en fait au *prorata* de l'énergie utilisée) ; de sorte que cette taxe fonctionne finalement comme un bonus-malus ; sans dire pour autant que son objectif est double (protéger l'environnement et la compétitivité) car l'objectif est bien la diminution des pluies acides, et la taxe proprement dite est à taux uniforme, la question de la compétitivité étant réglée au niveau de l'utilisation de la recette.

Cette approche globale a-t-elle fait des émules parmi les pays ayant introduit la taxe carbone dans leur législation ? Oui si l'on prend l'exemple de l'Irlande qui a utilisé une partie de sa recette pour traiter du problème de la précarité énergétique, notamment entre les espaces ruraux et urbains. Aujourd'hui, on utilise souvent une partie des recettes des taxes carbone pour régler un certain nombre de problèmes redistributifs ou liés à la transition énergétique. Il y a cependant des limites. Si l'on introduit une taxe carbone à un niveau de quarante euros, les personnes qui possèdent une maison chauffée au fuel et qui ne sont pas raccordées au réseau gaz, ne peuvent rien faire ; si elles sont raccordées au réseau, elles ont tout intérêt à changer de combustible. Mieux vaut alors leur donner une aide pour passer au gaz (ou à l'électricité) plutôt que de leur donner indéfiniment une compensation pour pouvoir payer leur fuel. Notons aussi que la redistribution de la taxe NO_x suédoise a été faite aux secteurs qui étaient directement concernés. Elle n'a pas été faite pour financer la politique de chaleur énergie en Suède, mais pour régler le problème des NO_x .

2.2. – La gouvernance d'une fiscalité incitative

L'écofiscalité apparaît ainsi spécifique sur plusieurs points. Son objectif est d'établir un prix sans volonté de rendement. Surtout, l'écofiscalité ne doit pas être une ressource d'appoint afin de boucler le budget de l'État, sinon les gens finissent par la rejeter le jour où ils le comprennent.

Enfin, il y a les questions particulières liées à l'utilisation de la recette qui sont spécifiques, avec des besoins éventuels de réaffectation consubstantiels de dédommagement de certains « *perdants* » pour assurer l'équité de ces dispositifs.

À nature spécifique, régime spécifique. Quel peut-il être ? Cette fiscalité n'a aucun objectif contributif, comme on l'a vu, et pose des problèmes d'équité spécifiques, non solubles dans des institutions fondamentalement conçues pour le contributif. Par ailleurs, on a signalé que l'écotaxe n'est pas un système de redevance car elle ne reflète pas de coût marchand direct, les opérateurs devant donc payer et non bénéficier de celle-ci.

88. Les NO_x sont des gaz composés d'azote et d'oxygène produits principalement par la combustion des combustibles fossiles.





Et l'on ne pourrait pas transposer le dispositif suédois sur les NO_x en s'appuyant sur les comptes d'affectation spéciale que nous connaissons, dont l'objet est de financer quelques dépenses (mais avec la prescription de ne pas pouvoir réorienter la recette au budget général quand elle est pour cofinancer un bien collectif). Dans le cadre de l'écofiscalité, on serait plutôt dans l'ordre inverse car l'argent doit d'abord régler les problèmes d'acceptation et d'équité de la mise en place d'un prix (problème sur lequel on bute depuis Turgot), puis, une fois les compensations réglées, retourner au budget général pour le solde, si possible pour aider à la réforme fiscale en France.

Je pense donc que l'écofiscalité pourrait justifier un instrument spécifique, au sein des finances publiques (*via* la LOLF), car y sont associées les mêmes exigences de contrôle et de vote. Mais on a besoin de cette affectation partielle qui est vraiment spécifique à l'instrument, et plus généralement de distinguer les objectifs d'allocation des ressources et les objectifs contributifs, entre prix et transferts.

En conclusion, j'espère avoir suffisamment insisté sur la séparation entre *incitation* et *rendement*. Nous nous trouvons ici du côté des incitations. Il faut garder en tête qu'il n'y a pas d'autre objectif, même s'il peut y avoir d'autres enjeux à concilier. De plus, il peut y avoir des recettes importantes, même si cela n'est pas l'objectif, ce qui amène à discuter alors le choix de leur usage, mais il faut aussi, le cas échéant, assumer leur absence. Un régime adapté devrait fournir des principes applicables quel que soit le cas.

J'ai aussi souligné que le fait générateur n'est pas sectoriel, il se rattache aux dommages environnementaux. J'insiste un peu car les problèmes du secteur des transports et du secteur de l'énergie consistent d'abord à assurer le financement des coûts fixes des infrastructures, des réseaux, des capacités ou de l'accès social ; or ce que j'évoque n'a rien à voir avec ce problème de financement. Et je vais me permettre une remarque : nous sommes un peu fautifs en tant qu'économistes de vous présenter une doctrine qui est bien claire sur les taxes environnementales, alors que ce qui mériterait d'être approfondi aussi dans les secteurs des transports et de l'énergie, est le financement de ces coûts fixes. Mais cela renvoie à d'autres notions économiques : faut-il tarifier au coût moyen ou au coût marginal ? L'utilisateur paye-t-il tous les coûts, ou l'impôt est-il mis à contribution ? Il faudrait sans doute reprendre cette ligne de réflexion compliquée qui va d'Adam Smith⁸⁹ à Frisch⁹⁰ contre Hotelling⁹¹. Ensuite, si c'est l'utilisateur qui paie, il faut que cela se fasse dans le cadre d'un modèle économique (en anglais, « *business model* ») pertinent, à concevoir en référence à des économistes tels que Henry George⁹² ou Marcel Boiteux⁹³, le problème, enfin, étant de savoir comment articuler les marges payées par les usagers qui financent les coûts fixes et les concours publics venant des taxes payées par les contribuables.

89. Adam Smith (1723-1790) est un philosophe et économiste britannique des Lumières.

90. Ragnar Anton Kittil Frisch (1895-1973), économiste norvégien et lauréat du premier prix Nobel d'économie décerné en 1969, est l'un des pères de l'économétrie.

91. Harold Hotelling (1895-1973) est un économiste et statisticien américain.

92. Henry George (1839-1897) est un économiste américain du milieu du XIX^e siècle.

93. Marcel Boiteux (1922) est président d'honneur d'EDF, membre de l'Académie des sciences morales et politiques, et économiste.



Philippe de Ladoucette

Président de la Commission de régulation de l'énergie

Merci pour cet exposé très complet. Trouve-t-on dans la loi de transition énergétique en cours des éléments qui reprennent certaines de vos conclusions ? Met-on en place dans le domaine de l'environnement quelque chose qui va dans le sens que vous avez exposé ? On sort un peu du débat sur la fiscalité sectorielle, mais on reste dans l'actualité.

Dominique Bureau

Délégué général du Conseil économique pour le développement durable

Une réponse, langue de bois, serait de dire que les sujets fiscaux étant dans la loi de finances, il n'est pas nécessaire de répondre aux questions que vous posez dans la loi de transition énergétique⁹⁴. Cependant, il faut bien être conscient que la manière dont on conçoit les lois de finances n'est pas adaptée pour mettre en place des instruments qui ont vocation à organiser la transformation, sur cinquante ans, de notre économie par rapport au changement climatique. D'où ma proposition d'avoir un instrument spécifique, dans lequel la dimension pluriannuelle, que l'on constate au sujet des taxes environnementales, soit également évaluée de façon pluriannuelle avec des études d'impact, etc.

Philippe de Ladoucette

Président de la Commission de régulation de l'énergie

Vous disiez que les taxes devraient être traitées par le biais de la loi de finances et non par la commission des finances des deux assemblées, la commission des finances du Sénat a bien proposé quelque chose dans le cadre de la loi de transition sur l'énergie pour réformer la CSPE, mais qui a été effectivement retoquée par la commission des affaires économiques, et donc elle n'est plus dans la loi de transition. En tous cas, dans l'état actuel des choses.

Dominique Bureau

Délégué général du Conseil économique pour le développement durable

Je souhaiterais revenir sur la citation de Didier Prud'homme. Dans la réforme de 2014, le point intéressant est que l'on a créé une assiette carbone ; c'est très important parce que cela orientera les comportements vers des choix de véhicules électriques et autres véhicules propres qui n'émettent pas les mêmes niveaux de gaz à effet de serre que les véhicules classiques.

Philippe de Ladoucette

Président de la Commission de régulation de l'énergie

Il sera difficile de conclure sur des interventions aussi diverses. Je terminerai par une remarque. La CSPE possède un double inconvénient que l'on n'a pas évoqué : elle est extrêmement négative pour l'environnement en ce qui concerne... les arbres. Nous avons déjà reçu 60 000 dossiers de contentieux sur la CSPE qui sont chacun

⁹⁴. Celle-ci a intégré de fait, en seconde lecture, des amendements cadrant l'évolution à long terme du prix du carbone.





très épais. Je ne crois pas que cela soit très favorable à l'environnement, mais cela vous donne déjà une idée du petit intérêt que présente la CSPE. Si auparavant l'on n'en parlait pas, je pense maintenant que l'on va beaucoup en parler au vu de ces 60 000 dossiers qui peuvent faire tâche d'huile selon les décisions qui seront prises par le Conseil d'État, sachant la sensibilité du public à ce dossier.

Échanges avec les participants

Question - *Existe-t-il une source d'énergie non taxable ? Je vous donne une idée : nous avons un problème paraît-il en France avec le bâtiment et le chauffage des bâtiments. Vous avez de nombreux systèmes de chauffage appelés granulés de bois qui sont assez efficaces avec un rendement de 100 %, voire supérieur parce que les machines recyclent leur propre énergie. Existe-t-il une source d'énergie courante non taxable ? Est-ce que cela pourrait exister pour inciter à une véritable révolution énergétique ?*

Dominique Bureau

Je pense que l'état infantile de l'intégration pigouvienne de l'environnement dans l'économie est une vision un peu manichéenne. On a de bonnes sources d'énergie et de mauvaises. Le problème auquel nous sommes confrontés est plutôt de reconnaître que, potentiellement, toute source d'énergie peut avoir ses problèmes et les traiter correctement dans le cadre que j'ai essayé de développer. Dans le cas contraire, on fait appel à des arbitrages comme pour le bonus-malus. Dans le bonus-malus, on ne s'occupait que du climat et tant pis pour les particules et les autres émissions. Est-ce une bonne manière de faire ? Il vaut mieux reconnaître a priori que dans les secteurs des transports et de l'énergie, tout est potentiellement polluant. On a besoin d'instruments pour qu'un arbitrage efficient ait lieu sur les coûts relatifs des pollutions ; on a besoin d'arbitrer entre les coûts marchands et les coûts sociaux, mais on a aussi besoin d'arbitrer au sein des coûts sociaux sur ce qui va être la priorité. Si l'on veut sauver des vies humaines, doit-on réduire le nucléaire, ou réduire le charbon, par ailleurs émetteur de CO2 ? On doit être en mesure de se poser ces questions-là. La bonne manière est de partir avec l'idée qu'il faut mettre en place la tarification des nuisances préconisée dans le rapport Boiteux⁹⁵.

95. Rapport du Commissariat général du Plan, *Transports : choix des investissements et coûts des nuisances*, La documentation Française, 2001.



Troisième table ronde

Fiscalité des activités financières et du secteur sanitaire et social

Sommaire

Présentation de la troisième table ronde	71
Présentation des intervenants	73
Actes.....	75
Échanges avec les participants	94

Présentation de la troisième table ronde

Les secteurs qui font l'objet de la troisième table ronde sont des cibles privilégiées de la fiscalité sectorielle. Selon les analyses du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), l'assurance, l'industrie pharmaceutique, la fabrication de boissons et la fabrication de produits à base de tabac seraient, avec la production et la distribution d'électricité et de gaz, à l'origine de près de 80 % du rendement de la fiscalité sectorielle affectée ; et les prélèvements obligatoires acquittés par le secteur financier, qui compte pour moins de 5 % du PIB, représenteraient environ 11 % du montant total des prélèvements supportés par l'ensemble des entreprises, une charge fiscale qui s'élèverait à 47 % de sa valeur ajoutée. Parmi ces prélèvements obligatoires, si l'on exclut les cotisations de sécurité sociale, 60 % suivraient des règles adaptées par rapport au droit commun.

Le poids de ces deux secteurs dans l'économie française et leur surreprésentation dans la fiscalité sectorielle justifient que des analyses spécifiques leur soient consacrées. Plus que dans d'autres secteurs, l'objectif de rendement est peut-être premier ; il peut d'ailleurs s'accompagner d'une visée de redistribution d'une partie des revenus captés vers d'autres acteurs de la vie socio-économique. Mais l'avenir des secteurs pourra, de ce point de vue, diverger : dans le secteur financier, la création de sept nouvelles taxes depuis 2010 et la modification du régime ou du taux de prélèvements existants n'a semble-t-il pas suffi, malgré l'augmentation





pourtant substantielle des produits fiscaux qui l'a accompagnée, à assurer la proportionnalité de la fiscalité du secteur à l'évolution de sa capacité contributive. À l'inverse, la croissance du secteur pharmaceutique connaît une tendance à la baisse qui, associée à la volonté des pouvoirs publics de maîtriser les dépenses de santé par l'administration des prix des médicaments, devrait se traduire par une diminution de son rendement fiscal.

Dans la finance et la santé, la fiscalité de régulation n'est pas, comme dans les secteurs de l'énergie et des transports analysés précédemment, une mesure d'accompagnement de l'ouverture à la concurrence : elle est une *fiscalité de crise* destinée à limiter voire sanctionner les comportements jugés néfastes ou à risques pour la collectivité. Affectée au financement du régulateur, elle soulève la question de son incidence sur l'indépendance de ce dernier. Elle pose, surtout, le problème de sa conciliation avec cet autre outil de régulation qu'est la production de normes et son adaptation à l'évolution de celles-ci.

Incitative pour les opérateurs de ces secteurs, la fiscalité sectorielle a également pour ambition d'*orienter les comportements* des consommateurs, qu'il s'agisse du recours à des instruments d'épargne longue pour le secteur de la banque et de l'assurance ou de la limitation de l'usage de produits nocifs pour la santé dans le secteur sanitaire et social.

Enfin, l'incidence de la fiscalité sectorielle sur la *compétitivité* de l'économie devra être analysée sous une lumière spécifique s'agissant du secteur financier, dont la taille est à la fois un potentiel de croissance et un risque pour la compétitivité ; les critiques qui sont adressées à son manque de lisibilité et à son instabilité chronique devront être discutées ; et ses pistes d'avenir, qui peuvent aussi bien aller dans le sens d'un accroissement de sa spécificité que d'un alignement sur le droit commun, devront être dessinées.





Présentation des intervenants

Président

Henri Toutée

Président de la section des finances du Conseil d'État

Diplômé d'HEC et de Sciences Po Paris, titulaire d'un diplôme d'études supérieures de sciences économiques, ancien élève de l'ENA, Henri Toutée intègre le Conseil d'État en 1978 à la section du contentieux. Devenu commissaire du Gouvernement en 1989, puis assesseur en 1996, il exerce les fonctions de président de la 10^e sous-section de 1998 à 2002. En 2005, il est nommé président suppléant puis président adjoint de la section des finances. Il en est le président depuis 2011. Henri Toutée a également exercé à l'extérieur du Conseil d'État les fonctions de conseiller juridique du Président de la république du Sénégal (1982-1985), de directeur du cabinet du ministre délégué à l'environnement (1986-1988), de président du conseil d'administration de l'office des migrations internationales (2002-2005), et de président du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (2005-2006). De 2003 à 2011, il était par ailleurs conseiller de l'Autorité des marchés financiers, après l'avoir été pour la Commission des opérations de bourse depuis 1988. Il est membre de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution depuis mars 2015.

Intervenants

Marguerite Bérard-Andrieu

Directeur général adjoint du groupe BPCE

Marguerite Bérard-Andrieu est diplômée de Sciences Po Paris, de l'université de Princeton (*Woodrow Wilson School of International and Public Affairs*) et ancienne élève de l'ENA. Elle débute sa carrière en 2004 à l'Inspection générale des finances. De 2007 à 2010, elle est conseiller technique puis conseiller à la présidence de la République, chargée des questions d'emploi et de protection sociale. Elle dirige ensuite, de novembre 2010 à mai 2012, le cabinet du ministre du travail, de l'emploi et de la santé. Marguerite Bérard-Andrieu est, depuis juillet 2012, directeur général adjoint, membre du comité de direction générale du groupe de banque et d'assurance Banque populaire - Caisse d'épargne (BPCE) en charge de la stratégie, du secrétariat général, des affaires juridiques et de la conformité. Depuis mars 2013, Marguerite Bérard-Andrieu siège au Haut conseil des finances publiques.

Jean-Luc Matt

Maître des requêtes au Conseil d'État

Jean-Luc Matt, diplômé de Sciences Po Strasbourg, a été administrateur des services de l'Assemblée nationale, affecté au secrétariat de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de 1997 à 2003, puis au secrétariat de la commission des finances de 2004 à 2007. Il a effectué sa mobilité au Conseil d'État





de 2007 à 2011, en tant que rapporteur à la section du contentieux et à la section sociale. Conseiller de l'Assemblée nationale chargé de la fiscalité de l'épargne et du patrimoine auprès du rapporteur général de la commission des finances de 2011 à 2012, il a ensuite été nommé maître des requêtes au Conseil d'État et exerce, depuis 2013, les fonctions de rapporteur à la section du contentieux (dans une sous-section fiscale) et à la section des finances. Il est commissaire du Gouvernement près la Cour nationale de la tarification sanitaire et sociale et membre de la mission juridique du Conseil d'État auprès des ministères chargés des affaires sociales. Il a été rapporteur auprès du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) en 2014 et du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFIPS) en 2015. Il enseigne le droit public et parlementaire, les finances publiques et les questions sociales.

Christian Schricke

*Membre du collège de l'Autorité des marchés financiers,
délégué général de l'Association nationale des sociétés par actions*

Licencié en droit, diplômé de Sciences Po Paris et ancien élève de l'ENA (1973), Christian Schricke est membre du Conseil d'État. Il a été conseiller au cabinet du garde des Sceaux (A. Peyrefitte) puis commissaire du Gouvernement au contentieux fiscal. Il est nommé en 1983 conseiller juridique à la délégation française auprès de l'Organisation des Nations Unies à New York, puis directeur juridique de l'OCDE de 1988 à 1997. En 1998, il devient secrétaire général de la Société générale, membre du comité exécutif, puis de 2009 à 2011, conseiller du président directeur général et secrétaire du conseil d'administration. Membre du collège de l'Autorité des marchés financiers depuis mai 2011, Christian Schricke est administrateur de plusieurs filiales de la Société générale (Rosbank et Deltacredit, banques en Russie).





Actes – Fiscalité des activités financières et du secteur sanitaire et social

Henri Toutée

Président de la section des finances du Conseil d'État

En introduisant cette table ronde, je souhaiterais souligner les liens et les points communs qui existent, fiscalement parlant, entre les différents domaines économiques que sont la pharmacie, le tabac, la banque, l'assurance et l'épargne.

D'une part, les gouvernements et avec eux les citoyens sont persuadés que ces secteurs sont des industries prospères et recèlent en leur sein d'importantes réserves pécuniaires, ce qui n'est sans doute qu'en partie vrai comme vous l'expliqueront les intervenants et qu'en conséquence aucune raison ne s'oppose à ce que l'État les ponctionne sous des formes diverses, et avec une multiplicité de taxes que l'on retrouve à la fois dans les secteurs financier, sanitaire, pharmaceutique et social.

D'autre part, on notera que les prélèvements fiscaux au sein de ces différents secteurs se font avec une certaine bonne conscience de la part des gouvernements qui considèrent, de façon assez juste, que la puissance publique leur assure une certaine prospérité à travers notamment la garantie implicite de l'État pour les banques ou la sécurité sociale pour le secteur pharmaceutique. Tout cela ne pousse donc pas à la modération fiscale envers ces industries.

On trouve également une troisième caractéristique commune à ces différents secteurs, même si elle ne leur est pas propre : les taxes sont répercutées sur les clients ou les usagers. Il s'agit d'un aspect qui enlève beaucoup de scrupules aux responsables publics décidant de la politique fiscale ; de sorte que, quel que soit l'objectif affiché de ces taxes créées souvent pour des raisons comportementales (incitatives, punitives, etc.), on s'aperçoit qu'il s'agit le plus souvent de simples taxes de rendement. C'est-à-dire que l'État va tout simplement chercher l'argent là où il est ou là où il pense le trouver.

Enfin, on peut noter un quatrième trait commun : les activités en question sont fortement réglementées tandis que les régulateurs sont assez largement financés par les... régulés. Ce qui devrait amener à poser des questions d'ordre déontologique (conflits d'intérêt, captation du régulateur par le régulé, etc.).

Dans cette table ronde, les différents intervenants examinent le sujet de façon quelque peu cloisonnée. M. Jean-Luc Matt évoque l'aspect sanitaire et social lié au secteur de la pharmacie, élargi à la fiscalité comportementale notamment sur le tabac et l'alcool. Ensuite, Mme Marguerite Bérard-Andrieu nous parle de la fiscalité sectorielle dans le domaine financier. Puis, M. Christian Schricke évoque la fiscalité de l'épargne. De bons esprits prétendent que la fiscalité de l'épargne n'est pas, à proprement parler, une fiscalité sectorielle. Ce n'est pas mon avis et je pense que M. Schricke le prouvera à travers son intervention.





Jean-Luc Matt

Maître des requêtes au Conseil d'État

Le secteur *sanitaire et social* affirme de longue date sa spécificité en matière fiscale. Il ne s'agit pas d'un secteur économique comme les autres, car il constitue un domaine des administrations publiques françaises : le secteur des administrations de sécurité sociale (ASSO) qui prend en charge des dépenses très largement administrées dans le cadre d'assurances sociales. Ces dépenses sont financées et régulées au travers d'outils fiscaux particuliers.

En matière de fiscalité générale, à côté de l'impôt sur le revenu progressif, il existe dans le secteur social des contributions spécifiques comme la contribution sociale généralisée (CSG) dont le rendement dépasse aujourd'hui celui de l'impôt sur le revenu⁹⁶ ; ces deux impôts répondant toutefois à des logiques différentes. De la même manière, la fiscalité sectorielle répond-elle à des objectifs différents. Des taxes spécifiques ont été mises en place dans le secteur sanitaire et social avec l'objectif de limiter les dépenses d'assurance maladie, soit directement, en pesant sur la formation des prix ou en agissant sur les comportements, soit indirectement, au travers du financement des dépenses par les entreprises grâce à l'affectation à l'assurance maladie du produit de la taxation mise en place. Mais, là aussi, comme pour n'importe quel domaine frappé par la fiscalité sectorielle, la contradiction existe entre objectif de régulation et objectif de rendement.

Je vous propose d'abord d'examiner les taxes pesant sur le secteur pharmaceutique avant d'aborder les taxes dites « *comportementales* » que la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) du Sénat⁹⁷ propose d'intituler « *contributions de santé publique* » pour mieux afficher leur objectif.

1. – Dans le secteur du médicament et autres produits de santé, dont les dispositifs médicaux constituent une part importante des dépenses remboursées par le régime d'assurance maladie, les taxes représentaient, en 2013, environ vingt-trois milliards d'euros pour le seul régime général. Cette industrie est mise à contribution pour maîtriser les dépenses à travers plusieurs taxes qui, en 2015, représentent près d'un milliard d'euros, sans tenir compte des droits d'enregistrement versés en contrepartie de prestations administratives ; mais ces taxes elles-mêmes peuvent être répercutées sur le prix des médicaments. Parmi ces taxes, la première qui est instituée est une contribution qui date de 1983 due par les laboratoires pharmaceutiques sur leurs dépenses de publicité et qui a été instituée avec l'objectif de rationaliser l'activité des visiteurs médicaux. Ces derniers sont en effet les personnels de l'industrie qui vont voir les médecins dans leurs cabinets pour présenter leurs médicaments et les inciter à les prescrire. L'assiette de cette contribution est assise sur les frais de prospection engagés par les laboratoires avec une exonération pour certains types de médicaments que l'on souhaite encourager, notamment les spécialités génériques. L'effet recherché est *indirect* puisqu'il s'agit de limiter la pression exercée par l'industrie sur les prescripteurs de dépenses pharmaceutiques remboursées, donc sur les dépenses de promotion,

96. En 2014 par exemple, la CSG a rapporté environ 90 Mds € contre 75 Mds € pour l'impôt sur le revenu.

97. Rapport d'information n° 399 (2013-2014) d'Y. Daudigny et C. Deroche, *Fiscalité et santé publique : état des lieux des taxes comportementales*, 26 février 2014.



tant des médicaments que, depuis 2004, des dispositifs médicaux également soumis à une taxe de régulation indirecte pour freiner la croissance des dépenses.

Une autre taxe concerne le circuit de distribution dans le secteur du médicament. Il s'agit d'une taxe instituée en 1991 sur les grossistes-répartiteurs par rapport à leur vente vers les officines pharmaceutiques. Là aussi, l'objectif est pour l'État de réguler financièrement le circuit de distribution des médicaments. Cette contribution est assise sur le chiffre d'affaires des grossistes-répartiteurs en fonction de leurs spécialités remboursables par l'assurance maladie. Le taux de cette taxe dépend de la progression du chiffre d'affaires des grossistes. Dans un objectif de régulation de la distribution des médicaments, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014⁹⁸ a fait porter la charge de cette imposition, de manière plus significative qu'avant, sur les entreprises qui rétrocèdent des marges commerciales importantes aux pharmacies sur certaines spécialités.

Une autre contribution instituée en 1998 touche le circuit de la distribution des ventes directes faites par les laboratoires aux officines pharmaceutiques. Cette taxe a pour objet de réguler les ventes de médicaments qui ne passent pas par le circuit des grossistes-répartiteurs, afin d'en limiter le flux qui, d'une certaine façon, lèse économiquement les grossistes-répartiteurs de manière anticoncurrentielle puisque ces derniers sont astreints à des obligations de service public en matière de distribution.

Plus directement, des contributions ont été mises en place pour limiter les dépenses d'assurance maladie elles-mêmes. En réalité, la taxation n'est qu'une menace pour inciter les industriels à s'engager dans une négociation conventionnelle avec le Comité économique des produits de santé (CEPS)⁹⁹ dans un objectif de modération des prix de vente des médicaments et de maîtrise des volumes. Dans le cas de cette politique conventionnelle, les industriels s'engagent à reverser à l'assurance maladie, sous forme de remise, des montants correspondants à des volumes de consommation qui dépasseraient les engagements qu'ils auraient souscrits. En principe, la taxe incite à verser des remises et ne rapporte rien, mais les remises versées sont considérées comptablement comme des moindres dépenses d'assurance maladie et, dans une approche économique, on devrait ajouter les quatre cent dix-huit millions d'euros rapportés par ces remises en 2013 au rendement de la fiscalité sectorielle. L'industrie pharmaceutique ne s'y trompe d'ailleurs pas, qui assimile ces remises conventionnelles à des prélèvements. On voit donc bien que l'objectif de cette taxation est un objectif direct de régulation des dépenses engendrées par le secteur pharmaceutique. Quelles sont ces taxes incitatives à la négociation ? La clause de sauvegarde instituée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999¹⁰⁰ s'appelle « taux K » et, depuis 2015, « taux L ». Il s'agit d'une contribution à la charge des laboratoires pharmaceutiques

98. Validée sur ce point par la décision n° 2013-682 DC du 19 décembre 2013, cons. 25.

99. Le Comité économique des produits de santé (CEPS) est un organisme interministériel placé sous l'autorité conjointe des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et de l'économie. Il est chargé par la loi de fixer les prix des médicaments remboursés par l'assurance maladie (après avis de la Commission de la transparence) et les tarifs des dispositifs médicaux à usage individuel pris en charge par l'assurance maladie obligatoire (V. code de la sécurité sociale, art. L. 162-17-3 et suiv.).

100. Validée par la décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, cons. 26.





non conventionnés avec le CEPS en cas de trop forte hausse de leur chiffre d'affaires par rapport au taux de croissance des dépenses d'assurance maladie qui est fixé par le législateur dans le cadre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM)¹⁰¹. Le taux de cette contribution est déterminé en comparant l'accroissement du chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques non conventionnées à un taux de référence. Pour faire porter un effort de régulation sur, spécifiquement, ces dépenses pharmaceutiques qui représentent un élément important de l'ensemble des dépenses d'assurance maladie, avec un taux de croissance spécifique, le taux de cette contribution, taux K ou taux L, est fixé chaque année par le législateur à un niveau sensiblement inférieur à celui du taux de croissance de l'ensemble des dépenses d'assurance maladie du taux de croissance de l'ONDAM.

La fixation de ce taux ne vise pas à procurer directement une recette supplémentaire d'assurance maladie au titre de la contribution elle-même, mais au travers des remises qui sont négociées entre les entreprises et le CEPS ; le mode de fixation de ces remises est calé sur le mode de calcul de la contribution. Cet instrument de régulation spécifique a été utilisé de manière tout à fait originale récemment en loi de financement de la sécurité sociale pour 2015, afin de limiter les dépenses des nouveaux médicaments qui sont utilisés pour le traitement de l'hépatite C comme le Sovaldi® qui est le premier à avoir demandé l'inscription en remboursement¹⁰². Ces nouveaux traitements ont démontré une efficacité clinique bien supérieure aux traitements existants et des effets secondaires bien moins prononcés.

En revanche, le coût de ces nouveaux médicaments est très élevé pour les finances publiques avec une population-cible très large. Par exemple, pour l'hépatite C, on diagnostique en France plus de 130 000 patients et on en trouve à peu près autant qui ne sont pas aujourd'hui dépistés. Compte tenu du risque financier élevé que représente la prise en charge financière de ces dépenses par l'assurance maladie et de l'arrivée de nouvelles molécules qui peuvent être utilisées en association, et afin d'éviter un dépassement de l'ONDAM sans pour autant obérer le financement d'autres dépenses de santé, tout doit être fait pour éviter un phénomène de rationnement comme au Royaume-Uni où a été mis en place un système de liste d'attente contraire au principe de prise en charge français.

C'est la raison pour laquelle on a eu recours en France au vecteur fiscal, donc à cette clause de sauvegarde que l'on a déclinée de manière particulière pour ne viser que les seuls laboratoires pharmaceutiques produisant ces nouveaux médicaments. Cette approche originale ciblée sur une seule pathologie a permis de peser sur les négociations qui ont été engagées avec le CEPS, afin d'obtenir à la fois une baisse

101. L'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) est le montant prévisionnel établi annuellement pour les dépenses de l'assurance maladie en France afin d'en réguler l'augmentation. Créé par la loi organique du 22 juillet 1996, cet indicateur englobe les soins de ville et d'hospitalisation (établissements publics et privés de santé), ainsi que les établissements médico-sociaux. Depuis 1997, il est voté chaque année par le Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

102. À la suite d'un accord annoncé au mois de novembre 2014, le traitement par Sovaldi®, médicament innovant contre l'hépatite C (90 % de guérison) et remboursé à 100% aux patients, a ainsi pu être ramené à 41 001 euros contre 58 000 € initialement facturés par le laboratoire fabriquant (l'Américain *Gilead*).





du prix des médicaments et le versement de remises substantielles qui ont permis de respecter l'ONDAM en 2014. Ainsi, cette taxation a-t-elle permis de réduire directement les dépenses d'un sous-secteur des administrations publiques, et l'on peut penser que cet outil sera réutilisé par les pouvoirs publics si nécessaire.

Enfin, pour clore cet examen du secteur pharmaceutique, il doit être noté que l'objectif de rendement direct n'est pas non plus perdu de vue par le législateur. Il s'agit là non pas d'orienter le secteur mais de le ponctionner spécifiquement en plus de la fiscalité générale qui pèse sur lui et, d'ailleurs, souvent en contradiction avec cette fiscalité générale quand on pense aux dispositifs mis en place pour favoriser la recherche à travers le crédit impôt recherche (CIR)¹⁰³, où même la compétitivité en général à travers le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)¹⁰⁴, car il s'agit d'une fiscalité spécifique qui va à rebours de l'objectif général d'allègement du coût de ces entreprises. Ainsi, des contributions, d'abord exceptionnelles, avaient-elles été assises sur le chiffre d'affaires réalisé au titre des ventes de médicaments remboursables à la fin des années 1990 dans un sens quelque peu punitif pour éviter une trop forte progression de ce poste de dépense. Mais le Gouvernement a eu quelques déboires contentieux, jusque devant la Cour de justice des communautés européennes¹⁰⁵, et ces contributions n'ont été stabilisées qu'à l'occasion de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie¹⁰⁶ qui a mis en place, de manière pérenne, une contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques. Ce chiffre d'affaires, qui est l'assiette assez large de la taxe, est favorable à la fiscalité de rendement et cela reflète aussi la part prise par l'industrie de santé dans les dépenses d'assurance maladie.

Toujours dans un objectif de rendement, le taux de cette taxe a été sensiblement augmenté par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 qui a également institué des taxes dites « *sur les premières ventes de médicaments et dispositifs médicaux* » toujours assises sur les chiffres d'affaires et dans un objectif de rendement. C'était dans le cadre de la réforme du financement de l'ancienne AFSAPS devenue l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) pour éviter que le régulateur ne soit financé par les taxes.

Enfin, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a fusionné, dans un souci de simplification, la taxe sur le chiffre d'affaires des laboratoires et la taxe sur les premières ventes.

Une mission IGF-IGAS avait préconisé en 2012 d'augmenter la fiscalité de rendement en contrepartie d'une réduction des taxes sur les dépenses de promotion (taxe de régulation). Mais cette préconisation n'a, depuis, pas été suivie d'effet. On se trouve donc toujours dans le secteur de la fiscalité pharmaceutique avec cette dualité entre taxe de rendement et taxe de régulation.

103. Le crédit d'impôt recherche (CIR) permet aux entreprises de déduire de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés, sous certaines conditions, partie des dépenses engagées en matière de recherche et développement.

104. Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est un avantage fiscal permet aux entreprises de bénéficier d'une baisse de leurs charges sociales.

105. CC, décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998 sur la LFSS 1999 ; CJCE, aff. C-254/97, 8 juillet 1999, *Société Baxter* ; CE, 15 octobre 1999, *Société Baxter*, req. n° 179049.

106. Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.





2. – Deuxième élément dans ce panorama du secteur sanitaire et social : la fiscalité sectorielle des taxes dites « *comportementales* ». Le sujet est loin d'être nouveau pour la sécurité sociale puisque, dès 1967, avait été instituée une cotisation sur les primes des contrats d'assurance automobile due en contrepartie de l'affiliation à l'assurance maladie, avec l'objectif affiché de compenser le coût des dépenses de santé résultant des accidents de la route. Il s'agissait essentiellement d'un objectif de rendement, car on peut penser que le surcoût généralisé des contrats d'assurance automobile résultant de ces taxes ne pouvait pas avoir d'effet sur le comportement dangereux des automobilistes compte tenu de son caractère totalement indifférencié. Au regard de cet objectif de rendement des taxes comportementales, la Cour des comptes a plusieurs fois, dans ses rapports annuels sur la sécurité sociale, réclamé l'affectation à l'assurance maladie de leurs produits en contrepartie du coût du comportement à risques. Le Haut Conseil du financement de la protection sociale a émis une même recommandation en juin 2013 mais, compte tenu des montants financiers en jeu, on comprend qu'il ne s'agit pas de recettes de poche et que l'État a eu quelques difficultés à se défaire du produit de ces taxes.

- Le droit de consommation sur les tabacs :

La taxe sur la consommation de tabac devrait rapporter en 2015 plus de onze milliards d'euros. Il s'agit, en volume financier, de la troisième ressource fiscale affectée à la sécurité sociale après la CSG et la taxe sur les salaires. La fiscalité spécifique sur les tabacs est liée à la survivance du régime économique encadré de la filière. Les prix de vente doivent toujours être homologués par l'État, mais les fabricants et les fournisseurs sont désormais libres de fixer leurs prix ; l'État étant en situation de compétence liée pour les homologuer en raison du droit européen¹⁰⁷. Le droit de consommation sur les tabacs s'applique au prix de vente au détail des produits. L'affectation du droit de consommation sur les tabacs à la sécurité sociale répond à une logique sanitaire évidente : le surcoût des maladies liées au tabagisme doit être pris en charge par les fumeurs eux-mêmes qui sont, en quelque sorte, responsables de leur état de santé. Le nombre de décès prématurés liés au tabac est d'environ 73 000 chaque année¹⁰⁸, ce qui représente plus d'un décès sur neuf. La sécurité sociale et, particulièrement, l'assurance maladie supportent l'essentiel des conséquences financières du tabagisme, et cette charge correspond essentiellement au surcoût des maladies liées au tabac dont on ne peut pas dire qu'elle soit (ou alors très partiellement) atténuée par les moindres coûts résultant des dépenses de retraite ou des dépenses de santé évitées du fait de ces décès prématurés.

Selon la Cour des comptes¹⁰⁹, le coût du tabac pour l'assurance maladie s'élèverait à près de douze milliards d'euros en 2012 ; ce chiffre est à rapprocher du rendement de cette fiscalité qui est comme on l'a vu de onze milliards d'euros ! En raison de l'importance financière de cette recette fiscale, l'État s'en est très longtemps

107. CE, Ass., 28 février 1992, *SA Rothmans International France et SA Philip Morris France*, req. n° 56776 ; CE, 3 mai 2000, *Société H.F. et PH. F. Reemtsma*, req. n° 194438 ; CE, 15 juillet 2004, *Société RJ Reynolds Tobacco France et Société RJ Reynolds International Geneva Branch BV*, req. n° 188214 ; CE, 25 février 2015, *Société British American Tobacco France*, req. n° 374948.

108. C. Hill, « Épidémiologie du tabagisme », in *La Revue du Praticien*, 2012.

109. Rapport d'évaluation sur la politique de lutte contre le tabagisme, 2012.



adjudgé la quasi-totalité au nom du principe d'*universalité budgétaire*. Un transfert de cette ressource à la sécurité sociale ne pouvait être que préjudiciable au budget de l'État, c'est pourquoi il fut si longtemps reporté. Ainsi, de 1985 à 1999, les recettes du tabac n'ont été affectées qu'à hauteur de 7 % à la sécurité sociale. La première affectation pérenne des droits sur les tabacs à l'assurance maladie date de 1997. À l'époque, elle fut uniquement destinée à augmenter les moyens du fonds de prévention de la branche maladie. L'affectation de la totalité des droits sur les tabacs à la sécurité sociale a été réalisée progressivement à partir des années 2000, mais elle n'est encore fléchée qu'à hauteur des trois quarts de son rendement sur la seule assurance maladie. Augmenter les taxes portant sur ces produits dangereux pour la santé constitue une méthode efficace pour lutter contre la consommation, compte tenu de la forte relation qui existe entre le prix de vente et la consommation de tabac : l'élasticité-prix moyenne de la consommation de tabac est estimée à $-0,48^{110}$. Il s'agit donc d'une majoration de prix efficace, notamment pour éviter aux jeunes d'entrer dans le tabagisme ou pour inciter les jeunes fumeurs à arrêter. Mais une hausse des prix efficace au moyen de la fiscalité peut aboutir à une baisse du rendement de cette fiscalité, ce qui nécessite une hausse significative des droits. Ceci, sans compter l'action des débitants de tabac. D'où des solutions finales souvent moins rationnelles économiquement, et dénoncées régulièrement par les antitabac.

- Le droit de consommation sur les alcools :

Après le tabac, l'alcool représente la seconde cause de mortalité évitable avec un nombre de décès d'environ 49 000 par an¹¹¹, sans compter les décès imputables à une conduite sous l'emprise de l'alcool. La notion de « droits alcool » recoupe une pluralité de taxes diversifiées selon la nature de la boisson en cause. Ces droits devraient rapporter près de quatre milliards d'euros en 2015 ; ils n'ont été intégralement affectés à la sécurité sociale qu'à partir de 1993, et essentiellement au régime agricole. Contrairement au tabac, les spécificités économiques du secteur viticole se reflètent à travers la fiscalité qui vise, non seulement, des objectifs de santé publique avec la hausse des droits sur les bières et les spiritueux, notamment votées en 2011 et 2012, mais aussi, qui oblige à tenir compte de la place particulière de la filière viticole ; les droits sur les vins étant restés stables en termes réels depuis trente ans. On trouve la même dichotomie entre *rendement* et *régulation* avec, notamment, le droit spécifique prévu par l'article 520 A du code général des impôts¹¹². Ce droit porte sur les bières, ce qui peut se comprendre dans un objectif de santé publique, mais aussi sur les boissons non alcoolisées comme les eaux minérales naturelles ou artificielles et les eaux de table, ce qui ne peut se comprendre que dans une logique de rendement.

En plus des droits génériques sur les alcools, il existe deux taxes de santé publique ciblées sur certains alcools considérés comme dangereux pour la santé : la taxe sur les boissons alcooliques avec un degré d'alcoolémie supérieur à 18° (taxe qui

110. Gallet et List, « *Cigarette demand : a meta-analysis of elasticities* », *Health Economics*, 2003.

111. S. Guérin, A. Laplanche, A. Dunant et C. Hill, « *Alcohol-attributable mortality in France* », in *European Journal of Public Health*, 2013.

112. Article 520 A du CGI modifié par l'ordonnance n° 2015-1247 du 7 octobre 2015 relative aux produits de la vigne.





initialement avait été fixée à partir de 25°) instituée en 1983¹¹³ dans un but de santé publique pour réduire la consommation d'alcools forts ; et la taxe sur les « *prémix* » (ou cocktails prêts-à-boire) instituée en 1997 pour dissuader la consommation de ce type de boisson.

Pour information, on notera la courte apparition d'une taxe spécifique sur les bières fortes titrant à plus de 8,5°, instituée en 2003¹¹⁴ mais supprimée dès 2004 pour contrariété avec le droit européen (et non appliquée en pratique).

- Les taxes nutritionnelles :

Ce qui est considéré comme défavorable à la santé se diversifiant, la troisième et dernière catégorie de taxes comportementales sont les taxes dites « *nutritionnelles* » d'apparition beaucoup plus récente. Elles sont aujourd'hui au nombre de trois, et l'histoire se répète au regard de la contradiction entre rendement et régulation.

Les deux premières taxes nutritionnelles ont été instituées par la loi de finances pour 2012. Il s'agit, d'une part, d'une contribution sur les boissons sucrées : jus de fruits contenant des sucres ajoutés, eaux sucrées et sodas et, d'autre part, des contributions sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse. Le Conseil constitutionnel a validé ces taxes en relevant explicitement que « *le Parlement a privilégié un objectif de rendement fiscal de ces contributions par rapport à l'objectif de santé publique initialement poursuivi* »¹¹⁵ et ne visait que la taxation des boissons sucrées et non des édulcorants. Cet objectif de rendement s'est traduit par l'affectation de la plus grande partie du produit de ces taxes au budget de l'État, alors que l'affectation initialement prévue, qui était logique, était destinée à l'assurance maladie. Le juge constitutionnel s'en est tenu au motif financier évoqué par le Parlement, et n'a même pas examiné l'adéquation des critères d'imposition au regard de l'objectif initial consistant à inciter les contribuables à adopter des comportements conformes à des objectifs de santé publique comme il le fait, en général, en matière de fiscalité incitative.

Mais cette forme de myopie du Conseil constitutionnel au regard de la réalité des taxes en cause n'a pas été de mise pour la dernière taxe nutritionnelle en date dite « *Red Bull* ». Cette taxe a fait l'objet d'une première tentative de création avec la loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, qui a été censurée par le Conseil constitutionnel¹¹⁶, estimant que l'objectif de santé publique poursuivi par le législateur consistant à limiter la consommation d'alcool des jeunes n'était pas atteint par une taxe portant, uniquement, sur les boissons conditionnées pour la vente au détail contenant de la caféine ou de la taurine, même si le risque résultait du mélange de ces boissons dites « *énergisantes* » avec de l'alcool. Il est difficile d'expliquer que l'on veut lutter contre l'alcoolisme en taxant une boisson qui ne contient pas directement de l'alcool...

La seconde tentative de taxe « *Red Bull* » est issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 qui a créé une contribution perçue sur les boissons énergisantes :

113. Validée par la décision n° 82-152 DC du 14 janvier 1983, cons. 8.

114. Validée par la décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002, cons. 13.

115. Décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, cons. 12.

116. Décision n° 2012-659 DC du 13 décembre 2012, cons. 26.



C'est-à-dire des sodas enrichis conditionnés en canette et contenant de la caféine au-delà d'un certain seuil. L'objectif clairement affiché par le législateur était d'éviter une addiction à la caféine jugée nocive pour la santé publique ; à la différence de la taurine qui a été sortie du champ par rapport à la première version de la taxe dont l'effet négatif sur la santé n'avait pas été établie. Le Conseil constitutionnel¹¹⁷ et le Conseil d'État¹¹⁸ ont jugé que le législateur ne pouvait pas limiter l'assiette de cette taxe aux seules boissons énergisantes, alors que les canettes de café froid dépassent elles aussi le seuil de caféine qui avait été retenu. Cette différence de traitement était sans rapport avec l'objectif de santé publique poursuivi par le législateur, d'où des censures partielles de cette deuxième version de la taxe.

On peut penser que la fiscalité nutritionnelle devrait continuer de prospérer compte tenu des enjeux de santé publique, telle que par exemple, l'obésité. D'ailleurs, il existe déjà depuis 2004 une contribution prévue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) qui pèse sur les entreprises qui n'insèrent pas un message d'information sanitaire dans leurs publicités. Enfin, dans le secteur agricole, des taxes nutritionnelles sanctionnant par exemple les huiles pourraient être assez facilement transformées en véritables contributions de santé publique, afin de mieux orienter les comportements alimentaires, comme l'a recommandé en 2014 la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) du Sénat.

La fiscalité sectorielle dans le domaine sanitaire et social a donc vocation à demeurer un élément structurant dans ce champ, à la fois en terme de rendement et d'outil de régulation. Mais ces deux objectifs sont assez largement contradictoires : quand la régulation par la fiscalité est efficace, le rendement de la taxe est plus faible, comme le montre l'exemple de la clause de sauvegarde incitant l'industrie pharmaceutique à s'engager dans une politique conventionnelle, ce qui ne rapporte quasiment rien à l'État. De même, la taxe sur les « *prémix* » est-elle tellement dissuasive envers les consommateurs que son rendement est quasiment nul.

On pourrait alors souhaiter une certaine cohérence de la part des pouvoirs publics à ne pas affirmer des objectifs de rendement en termes de recette fiscale, tout en communiquant parallèlement sur des objectifs de santé publique. Il existe une autre contradiction dans la fiscalité en général : les pouvoirs publics éprouvent la nécessité de modifier les paramètres des taxes pour augmenter le rendement ou réguler les comportements jugés non optimaux économiquement alors que, pour le secteur économique concerné, il y a la nécessité d'avoir une certaine *stabilité* fiscale pour développer son activité, en particulier dans l'industrie pharmaceutique dont le cycle de développement des produits innovants est particulièrement long.

C'est donc au travers d'un débat public éclairé par des études d'impact précises, et non pas au détour d'amendements¹¹⁹ déposés à la dernière minute, que le Parlement se doit d'appréhender au mieux les enjeux de la fiscalité sectorielle dans le domaine sanitaire et social ; non seulement en retenant des critères objectifs et rationnels de taxation, mais aussi en respectant le droit européen.

117. Décision n° 2014-417 QPC du 19 septembre 2014, *Société Red Bull On Premise*.

118. CE, 10 avril 2015, *Société Red Bull On Premise*, req. n° 377207,

119. Les amendements sont, à la différence des projets de loi, exonérés d'étude d'impact.





Henri Toutée

Président de la section des finances du Conseil d'État

L'intervention de M. Matt nuance quelque peu mes propos pessimistes consistant à dire que toutes les taxes, quels que soient leurs noms ou leurs objectifs affichés, sont des taxes de rendement. On remarque quand même que dans ce secteur on trouve des taxes comportementales ; néanmoins, même quand elles sont comportementales, comme la taxe qui ne rapporte rien sur les distributeurs, elles possèdent toutes un objectif assez largement financier plutôt que réellement comportemental, comme par exemple essayer de faire en sorte qu'un nouveau produit contre l'hépatite C coûte le moins cher possible à l'État.

Je donne la parole à Mme Bérard-Andrieu, qui va nous entretenir du secteur bancaire.

Marguerite Bérard-Andrieu

*Directrice générale adjointe du groupe BPCE,
ancienne directrice de cabinet du ministre des affaires sociales*

Comme disent les Anglo-Saxons : « *Where you stand depends on where you sit* »¹²⁰. Pour ce qui me concerne, je me placerai du point de vue de la finance, d'un assujetti et d'un contribuable.

Personne n'ignore que le secteur financier est, de longue date, un contributeur très important aux finances publiques. Cela ne date pas de la crise financière de 2008 même si le mouvement s'est accru depuis lors.

D'abord, il faut savoir qu'en France, le secteur financier – banques et assurances – présente un taux de prélèvement plus élevé que la moyenne des entreprises françaises. Si je prends, par exemple, la période 2006-2010 en établissant une moyenne sur cette période et que je fais masse de l'ensemble des prélèvements, charges sociales patronales comprises, rapportés à la valeur ajoutée, le taux de prélèvements du secteur financier ressort à près de 69 % contre 50 % en moyenne pour l'ensemble des entreprises françaises.

La deuxième caractéristique est que, sur la même période, ce taux est aussi le plus élevé de l'ensemble des secteurs financiers européens. Au Royaume-Uni, qui est notre grand concurrent avec la *City*, le taux de prélèvements s'élève à 47 % ; en Italie il se monte à 53 % ; en Allemagne il est de 63 %. Et l'on pourrait ainsi citer la liste de tous les autres pays européens sur ce même indicateur.

Troisième élément : l'écart entre le taux de prélèvements du secteur financier et celui du reste de l'économie domestique est le plus important en France. On a dix-neuf points d'écart de prélèvements entre la fiscalité qui pèse sur le secteur financier *versus* le reste des entreprises françaises. Cet écart sur la même mesure, toujours sur la période 2006-2010, est de quatre points au Royaume-Uni, de cinq points en Italie et de dix-huit points en Allemagne.

120. L'idée que nous jugeons et agissons selon nos propres perspectives ou celles de l'organisation pour laquelle nous travaillons est souvent appelée *loi de Miles* ; V. Rufus E. Miles, Jr. (1910-1996), « *The Origin and Meaning of Miles' Law* », *Public Administration Review*, Sept.-Oct. 1978.



Quatrième élément : cette fiscalité s'est accrue depuis la crise financière de 2008. Si, là encore, je fais masse en évoquant le secteur financier (banques et assurances) et je prends, par exemple, la période 2010-2013 qui n'est pas spécifique à une majorité politique particulière, on totalise dix-sept nouvelles mesures fiscales spécifiques pour un total de plus de sept milliards d'euros de prélèvements en 2013.

Certaines de ces taxes spécifiques sont bien connues, y compris par leurs effets, comme la taxe sur les salaires. En termes de croissance, le rendement de cette taxe pour les banques de la place en 2009 représentait un milliard quatre cents millions d'euros ; en 2012, cette même taxe a rapporté deux milliards d'euros sous l'effet de plusieurs mesures : d'une part, un élargissement de son assiette à l'intéressement et à la participation, d'autre part, la création d'une tranche d'imposition supplémentaire à 20 % pour les rémunérations supérieures à 150 000 euros.

Qu'il s'agisse d'un secteur contribuable *significatif* de longue date cela n'est pas nouveau, mais que le poids de la fiscalité se soit accru à ce point depuis la crise est devenu problématique. Les causes en sont multiples.

La première logique à l'œuvre est une logique que l'on pourrait qualifier de « *captation de rentes* » dans un contexte de finances publiques tendu, je crois que Philippe Heim pourra nous en dire quelques mots tout à l'heure.

La deuxième logique, qui s'est développée de plus en plus, est celle que je nommerais la « *logique de contrepartie* ». Selon les propos de Mme Lagarde en 2011, lors de la création de la taxe systémique bancaire : celle-ci était une taxation qui n'était pas destinée à pénaliser ou à sanctionner mais à constituer la contrepartie d'une prise en charge au titre du risque. C'est pourquoi, la taxe systémique bancaire a été créée en 2011 dans les années qui ont suivi la crise financière pour être la contrepartie de la garantie de l'État au secteur financier. Cette garantie avait été explicite en 2008 à travers la loi du 16 octobre 2008¹²¹, par laquelle le Gouvernement avait prévu de garantir jusqu'à hauteur de trois cent soixante milliards d'euros le secteur financier, à la fois les financements qu'il accordait à l'économie et son accès à la liquidité, mais aussi ses fonds propres à hauteur de quarante milliards d'euros.

D'ailleurs, même si cet élément va décroissant lorsque les agences de notation jugent nos établissements bancaires, la garantie implicite contribue, en partie, à soutenir notre notation. Cependant, c'est un poids de plus en plus résiduel puisque l'une des grandes orientations de la réglementation depuis la crise financière a consisté à considérer que, certes, en 2008, les pays développés n'avaient pas eu d'autre choix que de mobiliser la garantie du contribuable – cela a d'ailleurs été fait de manière très efficace et professionnelle en France – mais il ne s'agit pas d'une solution viable à long terme. Aujourd'hui, ce sont toutes les mesures destinées à alimenter les fonds de résolution, les fonds de garantie des dépôts ou encore à mettre à contribution les créanciers à travers les dispositifs de renflouement (« *bail-in* »), qui visent à ce que les établissements bancaires puissent, par eux-mêmes, trouver les solutions en cas de crise grave, soit par une solidarité de place avec l'activation, par exemple, d'un fonds de résolution, soit par la mise en jeu des engagements de leurs actionnaires et créanciers à leur égard. Cette logique de contrepartie existe et s'est accentuée avec la crise financière.

121. Loi n° 2008-1061 du 16 octobre 2008 de finances rectificatives pour le financement de l'économie.





Et puis, il y a une troisième logique, parfois moins évoquée, que l'on pourrait qualifier de « *punitive* », conséquence là aussi d'une crise dont on situe l'origine dans les déséquilibres de la sphère financière.

On notera que l'on est rarement, sur les différents prélèvements, devant une motivation unique ou pure : c'est-à-dire que la logique de rendement peut se croiser avec la logique de contrepartie ou avec un discours moralisateur sur la régulation du secteur.

Un élément particulier à l'environnement financier qu'il faut avoir en tête quand on parle fiscalité et prélèvements obligatoires, est que cette fiscalité spécifique au secteur financier intervient dans un environnement très concurrentiel, non seulement entre pays, mais également entre secteurs régulés et non régulés. Ce sont des activités extrêmement mobiles. Dès lors, on peut se demander si la fiscalité reste le meilleur instrument pour influencer les comportements et agir sur ce secteur...

En ce qui concerne la concurrence entre pays, notre grand concurrent est notre voisin : la *City* à Londres qui, selon les années, se classe au premier ou au deuxième rang des grandes places financières mondiales avec *Wall Street*. C'est une concurrence très immédiate et pour être honnête un peu frustrante pour les pays de la zone Euro. Il est en effet quelque peu irritant qu'un pays non-membre de la zone Euro soit *de facto* la première place financière de l'Union européenne, ce qui conduit nos établissements financiers à localiser à Londres un certain nombre de leurs activités.

La comparaison suivante illustre cette concurrence sur les activités à forte valeur ajoutée de la finance : si l'on considère une rémunération annuelle brute de 300 000 euros, celle-ci correspond à un salaire annuel net de 155 000 euros en France contre 167 000 euros au Royaume-Uni, tandis que le coût annuel pour l'employeur s'élève à près de 420 000 euros en France et à 350 000 euros au Royaume Uni. On a donc, à deux heures et quart de Paris, la concurrence immédiate et très forte d'une place financière qui est la première ou la deuxième du monde. Et il faut garder à l'esprit que certains éléments de fiscalité spécifique au secteur financier, comme la taxe sur les salaires, avec son caractère très progressif, peuvent être très pénalisants pour les activités à forte valeur ajoutée qui sont aussi les plus mobiles.

Le second élément en terme de concurrence qui joue sur la localisation des activités est que certaines taxes particulières n'ont de sens ou d'efficacité que si elles sont universelles. C'est le débat récurrent qui entoure la taxe sur les transactions financières (TTF), parfois appelée « *le péage dans le désert* ». Les Suédois en ont fait l'expérience : ils avaient mis en place dans les années 1990 une taxe sur les transactions sur les dérivés, puis ils l'ont abandonnée quelques années après en raison de la chute des échanges, étant les seuls à avoir mis en place ce prélèvement spécifique. Mais, bien que la taxe ait été supprimée en Suède, il y a maintenant quinze ans, les échanges ne sont jamais revenus à leurs niveaux antérieurs. Un autre exemple assez parlant de la manière dont on peut faire dévier les échanges pour qu'ils aillent se localiser ailleurs, sans que la taxe mise en place ne procure de





rendement, est l'Italie. La taxe italienne sur les dérivés qui devait rapporter entre quarante et cinquante millions d'euros au budget italien a en réalité conduit à une diminution du volume des transactions sur les marchés des actions de 30 % et à un effondrement du marché des dérivés actions de 80 % sur la même période.

Dans le secteur financier, une taxe ne peut avoir de sens que si elle est instaurée *globalement* et si elle permet une concurrence équitable entre les secteurs régulés et non régulés.

Le secteur bancaire parallèle (en anglais, « *shadow banking* »), pour l'année 2014, a progressé de 7 % et représente aujourd'hui 120 % du produit intérieur brut des principaux pays développés de la planète. Ce sont les chiffres du Conseil de stabilité financière, et ils commencent à être une source d'inquiétude pour les autorités de supervision et de régulation ; ce qu'a rappelé récemment le vice-président de la Banque centrale européenne (BCE). Ce secteur, outre qu'il n'est pas soumis aux mêmes règles prudentielles que le secteur régulé (c'est l'une de ses caractéristiques), n'est pas non plus soumis à la même fiscalité (avec le fonds de résolution unique ou la taxe de risque systémique bancaire) ; alors même qu'il représente aujourd'hui une zone de risque systémique ce dont, d'ailleurs, les pouvoirs publics ont bien conscience.

Dans ces conditions, l'une des questions que l'on se pose, pour un secteur comme le nôtre, où les activités et les facteurs de production sont aussi mobiles, qui est devenu universel et dont, avec la création de l'union bancaire en 2014, la régulation échappe désormais aux acteurs domestiques, est de savoir si une fiscalité spécifique domestique a beaucoup de sens. C'était d'ailleurs l'une des questions que se posait dans une note récente le Conseil d'analyse économique¹²². À l'heure où l'on fait l'union bancaire, et où nous sommes désormais directement supervisés par la BCE (nos interlocuteurs étant maintenant à Francfort), ne serait-il pas opportun d'avoir également une fiscalité uniforme sur ce même secteur dont la régulation désormais ne se fait plus en France ?

Henri Toutée

Président de la section des finances du Conseil d'État

Nous allons maintenant évoquer le secteur de l'épargne. M. Schricke va nous expliquer que c'est toujours, en partie, de la fiscalité sectorielle.

Christian Schricke

*Membre du collège de l'Autorité des marchés financiers,
délégué général de l'Association nationale des sociétés par actions*

Mme Bérard-Andrieu a exposé la problématique de la fiscalité sectorielle pesant sur le secteur financier. Je vais essayer de montrer que le poids et la structure des prélèvements fiscaux et sociaux qui pèsent sur l'épargne, d'une part, orientent cette épargne vers certains emplois et affectent la taille, la structure et la gestion des entreprises du secteur financier qui la gèrent et, d'autre part – c'est un point moins connu car moins important –, leur infligent des charges particulières au titre de la coopération imposée aux entreprises du secteur financier pour la perception

122. Conseil d'analyse économique, « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », note n° 14, juillet 2014.





des prélèvements au profit des autorités publiques, mais aussi pour d'autres fins d'intérêt général (lutte contre la fraude fiscale ou contre le blanchiment, etc.). Je parlerai uniquement de la fiscalité de l'épargne des ménages pour avoir le temps de traiter le sujet.

Personne n'ignore qu'en France le taux d'épargne des ménages est structurellement élevé, qui dépasse régulièrement 15 % du revenu brut disponible (15,9 % en 2014). La fiscalité de cette épargne est à la fois complexe mais aussi, malheureusement, très instable. Elle poursuit des objectifs qui sont parfois contradictoires et, lorsque l'on en fait le bilan, l'on s'aperçoit qu'elle a fortement contribué à orienter l'épargne des ménages, d'une part, vers l'immobilier plutôt que vers l'épargne financière et, d'autre part, au sein de l'épargne financière, vers des supports sans risques et liquides comme les livrets d'épargne réglementés ou l'assurance-vie.

Ainsi en 2011, selon les chiffres du rapport Berger-Lefèbvre¹²³, le patrimoine des ménages représentait environ 10 000 Mds d'euros dont un tiers en actifs financiers et deux tiers en immobilier. Les actifs financiers se répartissent entre 40 % d'assurance-vie (1 430 Mds d'euros), 17 % de livrets ou de plans d'épargne-logement largement défiscalisés (590 Mds d'euros), environ 16 % de dépôts et livrets fiscalisés (590 Mds d'euros), et près de 27 % de valeurs mobilières y compris épargne salariale (960 Mds d'euros)¹²⁴. La réglementation peut jouer un certain rôle dans l'orientation de l'épargne, par exemple en créant des produits financiers destinés à certains usages comme l'épargne-logement, ou un cadre favorisant certaines formes d'épargne comme l'épargne salariale ; mais ce sont surtout les prélèvements fiscaux puis, depuis l'introduction de la CSG en 1991, les prélèvements sociaux, qui sont les facteurs déterminants dans le choix des épargnants.

Pendant longtemps, la fiscalité de droit commun du capital investi en produits financiers et, en particulier, en valeurs mobilières, a surtout visé à assurer la neutralité dans le traitement des différentes formes de revenus du capital tout en tenant compte des caractéristiques particulières de ces revenus. Aussi, en considérant que les dividendes versés par les sociétés constituaient des bénéfices distribués après avoir subi l'impôt sur les sociétés, a-t-on créé en 1965 l'avoir fiscal, formellement aboli en France en 2004 tout en subsistant sous la forme d'un abattement qui se trouve aujourd'hui limité à 40 %. Cette mesure avait pour objectif de rétablir la neutralité par rapport aux bénéfices réalisés par des entreprises non soumises à l'impôt sur les sociétés, nombreuses en France, qu'il s'agisse d'entreprises individuelles ou d'entreprises transparentes fiscalement.

De même, la fiscalité des plus-values doit-elle tenir compte du fait que les plus-values sont économiquement équivalentes à des dividendes ou à des intérêts, mais cumulées sur la période de détention de la valeur mobilière concernée. Aussi, en France, comme d'ailleurs dans beaucoup de pays étrangers, ces plus-values ont-elles été longtemps soumises à un prélèvement forfaitaire plutôt qu'au barème de droit commun de l'impôt sur le revenu et, d'ailleurs, seulement au-delà d'un certain montant annuel de cession.

123. K. Berger, D. Lefèbvre, *Dynamiser l'épargne financière des ménages pour financer l'investissement et la compétitivité*, rapport au Premier ministre, avril 2013.

124. *Ibid.*, p. 21. Ces 960 Mds € de valeurs mobilières se répartissent entre : 710 Mds € de titres d'actions et 250 Mds € de parts d'OPCVM, dont 90 Mds € d'épargne salariale.





Cependant, depuis une vingtaine d'années, et plus particulièrement depuis 2008, la fiscalité de droit commun de l'épargne financière a été très sensiblement aggravée.

L'imposition des revenus selon le barème de droit commun de l'impôt sur le revenu depuis 2013, en application du principe d'égalité de traitement des revenus du capital et des revenus du travail, s'ajoute à une très forte augmentation des prélèvements sociaux et, pour les contribuables soumis à l'ISF, au poids de cet impôt dont on rappellera que le taux le plus élevé, 1,5 %, est sans commune mesure avec les rendements que la plupart des formes de capital permettent d'obtenir aujourd'hui !

Certes, la jurisprudence du Conseil constitutionnel admet que le législateur est libre de fixer le taux et l'assiette des impositions, pour autant qu'ils soient pertinents au regard de la capacité contributive des contribuables et que la somme des prélèvements ne soit pas confiscatoire.

Cependant, la somme des prélèvements perçus sur l'épargne financière et ses revenus dans le régime de droit commun est aujourd'hui devenue excessive. L'imposition selon les tranches du barème de droit commun accroît les prélèvements et les rend progressifs, et fait peser sur les contribuables les plus imposés une charge très élevée, alors même qu'ils sont les mieux placés pour investir, notamment dans les actions, et assumer les risques correspondants. On constate, en effet, que la conjonction de la baisse du rendement du capital investi en valeurs mobilières et du maintien d'un ISF à un taux très élevé de 1,5 % aboutit à un cumul de prélèvements qui dépasse 100 % pour les contribuables ayant un patrimoine supérieur à vingt millions d'euros qui est, certes, un patrimoine important, mais qui atteint aussi souvent 80 % même pour les contribuables qui, sans être soumis à l'ISF, sont au taux maximum de l'impôt sur le revenu !

Cette situation fait apparaître que, contrairement au principe affiché d'égalité de traitement des revenus du travail et du capital, l'épargne est en réalité plus taxée que les salaires. On notera d'ailleurs que les prélèvements sociaux sur l'épargne atteignent presque le double des prélèvements sociaux sur les revenus du travail, et qu'aucun grand pays industrialisé n'impose les revenus du capital davantage que la France, sauf un cas particulier qui est l'imposition des dividendes au Japon.

Dans ce contexte, il existe évidemment une espèce d'échappatoire constitué par les nombreuses niches fiscales et produits défiscalisés, et l'on comprend ainsi pourquoi la fiscalité de l'épargne a des effets structurels pour le secteur financier. Même avant la hausse spectaculaire des prélèvements ces dernières années, il existait de longue date des régimes fiscaux privilégiés : les livrets d'épargne réglementés dont l'emploi est censé correspondre à des fins socialement utiles, des produits spécifiques pour encourager l'épargne longue et tenir compte, en particulier, des besoins de constitution de droit à retraite pour compléter les régimes obligatoires. La plupart de ces régimes étaient cependant plafonnés et l'assurance-vie, qui longtemps ne l'a pas été, l'est devenue. Au total, il faut reconnaître que ces régimes permettent à la grande majorité des épargnants de bénéficier, lorsque leur épargne est placée dans ce cadre, de prélèvements sensiblement inférieurs





au régime de droit commun, qu'il s'agisse des PEA, de l'assurance-vie, des produits d'épargne-logement ou des produits qui existent dans le cas de l'épargne salariale : plan d'épargne-entreprise ou PERCO.

Si l'on regarde la liste en 2015 des principales niches fiscales à travers leurs *coûts* pour les finances publiques, la première est l'assurance-vie avec près d'un milliard neuf cent millions d'euros, devant l'épargne salariale avec un milliard deux cent cinquante millions d'euros ; puis viennent l'épargne logement (plus de 700 millions d'euros), les livrets A (450 millions d'euros), la défiscalisation dans les départements d'outre-mer (157 millions d'euros), etc.

Tout ceci est donc devenu un paysage extrêmement complexe, d'autant plus que ces niches fiscales évoluent presque tous les ans et qu'elles se superposent à l'intérieur d'une même niche. On trouve ainsi plusieurs générations ou variantes de produits qui sont autant de « *sous-niches* ». Cette situation compliquée façonne les entreprises qui gèrent les produits d'épargne. Elle oriente l'épargne vers certains emplois et favorise les entreprises qui produisent et distribuent ces produits, mais aussi celles qui conseillent les épargnants pour les aider à s'orienter dans ce maquis. Chacune de ces niches ou de ces sous-niches a des défenseurs vigoureux qui sont d'abord les entreprises qui assurent la gestion des produits concernés : entreprises d'assurance-vie, sociétés de gestion, Caisse des dépôts et consignations avec les livrets réglementés, mais aussi les monteurs de produits de défiscalisation outre-mer et les établissements de crédit s'agissant du PEA ou de l'épargne-logement.

Mais le principal effet est créé par l'assurance-vie, placement préféré des Français. Ce qui emporte des conséquences problématiques en particulier du fait de la réglementation relative à certains contrats d'assurance-vie, les contrats en euros, qui permet aux souscripteurs de racheter leur contrat à tout moment, certes avec des pénalités fiscales si le rachat intervient avant huit ans mais avec la garantie du capital et l'effet cliquet sur le produit de ce capital. Ceci a abouti à orienter le placement des entreprises d'assurance vers les obligations d'État plutôt que vers d'autres valeurs mobilières destinées au financement des entreprises : les actions représentant de l'ordre de 20 % seulement du placement de ces contrats. De même, cette fiscalité et l'absence de prise en compte des arbitrages des OPCVM pour l'assiette des plus-values des épargnants ont favorisé, avec d'autres phénomènes, la très forte croissance des entreprises de gestion d'actifs en France. Cette fiscalité, si elle favorise certains acteurs financiers, peut affecter négativement d'autres entreprises de ce secteur. Ainsi les banques, qui ne peuvent pas gérer en direct les OPCVM ou les contrats d'assurance, peuvent-elles paraître pénalisées. Mais elles ont vite compris l'intérêt de ces produits et se sont empressées de créer des filiales de gestion d'actifs ou d'assurance qui sont aujourd'hui devenues des acteurs très importants du marché.

Par ailleurs, certaines réglementations nouvelles ont aussi des effets très significatifs dans le contexte actuel : par exemple, l'objectif prudentiel de garantir des coussins de liquidité en cas de crise a conduit à imposer des règles de liquidité ne tenant compte que des actifs et des passifs inscrits dans le bilan des banques. Ainsi, les produits d'épargne gérés par les entreprises d'assurance ou les sociétés de gestion, même lorsque ce sont des filiales des banques, ne figurent pas dans



les bilans bancaires et, par conséquent, ne peuvent pas être pris en compte dans le calcul des liquidités. Si les liquidités sont aujourd'hui abondantes sur le marché du fait de la politique accommodante de la BCE, les banques doivent néanmoins adapter très rapidement leur politique de gestion actif-passif et de liquidités pour respecter les nouvelles règles, avec moins de produits à maturité longue, d'où une problématique de gestion des liquidités.

De plus, si elles peuvent toutes depuis quelques années distribuer des livrets d'épargne réglementée qui ont été longtemps le monopole de certains établissements, les encours de ces livrets sont, dans une très large mesure, centralisés à la Caisse des dépôts et consignations et ne peuvent donc pas être pris en compte dans le calcul des liquidités. On notera, par ailleurs, que cette centralisation excède largement les besoins actuels du financement du logement social et de la politique de la ville, auxquels les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts sont destinés, avec un ratio qui fin 2013 dépassait 160 %.

Enfin, je souhaiterais également attirer l'attention sur la coopération et les obligations imposées, au nom de l'intérêt général, au secteur financier notamment au sujet de la perception des impôts. Bien que cela existe dans beaucoup d'autres pays, ces contraintes atteignent en France un niveau particulièrement élevé. Les établissements financiers, principalement banques et compagnies d'assurance, sont devenues de véritables *auxiliaires du fisc* et, notamment lorsqu'il existe des retenues à la source, sont conduits à liquider eux-mêmes l'impôt dû sur les valeurs mobilières et à le verser directement au fisc. Elles font ainsi des avances de trésorerie à l'État pour le compte des contribuables.

Mais il existe également d'autres formes de coopération, comme l'Imprimé fiscal unique (IFU) qui donne toutes les informations nécessaires au fisc pour vérifier les déclarations des contribuables et qui donne aussi aux contribuables les éléments nécessaires pour faire leur déclaration. Ils seraient bien en peine de les rédiger s'ils devaient se contenter des relevés de comptes ordinaires, compte tenu de la complexité des règles fiscales applicables et, surtout, du fait qu'elles varient tous les ans. Généralement quelques jours avant la clôture de l'exercice, les informaticiens des banques sont mobilisés pour modifier les chaînes de traitement informatique dans un délai qui permette la préparation des IFU. Ces coûts, difficiles à évaluer, sont estimés à plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

Plus récemment, est apparu un autre type d'obligations avec l'accord FATCA¹²⁵ signé en 2013 entre les gouvernements français et américain qui a conduit à la mise en place d'un système de vérification des comptes détenus par les contribuables américains en France, ce qui a coûté aux banques françaises entre deux cents et trois cents millions d'euros depuis quatre ans. À cela il convient d'ajouter, depuis une quinzaine d'années, toutes les obligations et les diligences en matière de lutte contre le blanchiment, la fraude fiscale ou le financement du terrorisme, obligations qui ne cessent de croître.

Soulignons que dans ce maquis très complexe et instable, on perd souvent de vue les objectifs initiaux de ces différents mécanismes.

125. La loi américaine FATCA (« *Foreign Account Tax Compliance Act* ») vise à lutter contre les montages d'évasion fiscale impliquant des comptes détenus à l'étranger par des contribuables américains.





Ainsi par exemple, on s'aperçoit que l'épargne-logement ne sert plus guère à financer le logement. L'épargne-logement présente encore un intérêt pour les établissements financiers puisqu'il s'agit là d'une ressource de long terme qui figure au bilan, mais elle présente des complexités de gestion particulières : les plans d'épargne-logement sont des contrats avec un taux immuable sur toute leur durée de vie (dix ans) avec des environnements de taux qui peuvent varier considérablement durant cette période. Les établissements doivent gérer ce risque de taux et se couvrir contre celui-ci, ce qui a un coût.

Une autre particularité des produits d'épargne-logement est que la fonction de financement du logement donne aux épargnants le droit de souscrire un contrat, là aussi, à un taux qui est fixé d'avance. Or, aujourd'hui, dans le contexte de taux extrêmement bas, les taux qui ont été fixés il y a quelques années dans les différentes générations de plans d'épargne-logement ou de contrat d'épargne-logement, sont largement déconnectés des taux actuels du marché. L'option ainsi donnée aux épargnants n'a plus d'intérêt et fait perdre une large partie de sa justification au traitement fiscal dérogatoire donné à l'épargne-logement. Et cela a eu aussi des effets significatifs sur l'option que les banques devaient gérer pendant de longues années : elle les obligeait à évaluer l'appétit que les détenteurs de ces contrats pouvaient avoir à contracter un emprunt en fonction de l'évolution de l'environnement de taux et du comportement des épargnants, et à prévoir les dispositions adéquates.

En outre, au niveau comptable, les normes IFRS¹²⁶ ont obligé à passer en résultats des provisions pour tenir compte de l'écart existant entre les taux contractuels des contrats ou des plans par rapport aux taux prévalant sur le marché. Dans la pratique, les résultats économiques publiés des banques sont corrigés généralement de ces fluctuations purement comptables qui n'ont guère de sens économiquement. Mais tout cela montre que les produits d'épargne peuvent avoir des effets considérables non seulement sur la structure mais aussi sur la gestion du secteur financier.

Pour terminer, je rappellerai que si l'on veut avoir une fiscalité de l'épargne qui oriente cette dernière vers des emplois socialement utiles ou qui permet aux épargnants de se constituer une épargne à long terme, il est important d'avoir des règles *stables* et que la principale critique que l'on peut adresser à la fiscalité de l'épargne en France est sa très grande instabilité et sa très grande complexité. De sorte qu'aujourd'hui, les épargnants sont devenus, avec en plus le poids très élevé de la fiscalité de droit commun, des chasseurs de défiscalisation. On se retrouve alors dans une situation extrêmement malsaine puisqu'au lieu de s'intéresser à l'intérêt intrinsèque du produit d'épargne, compte tenu de leurs propres objectifs et de leur situation financière, les épargnants cherchent surtout à échapper à l'impôt.

Il reste à espérer que l'on pourra en revenir à une vision plus saine des choses, qui devrait recouvrir au moins les deux objectifs suivants :

126. Les normes internationales d'information financière (IFRS) sont émises par une organisation internationale privée, le Conseil des normes comptables internationales (IASB). Elles sont soumises à une procédure d'approbation avant d'être mises en vigueur dans l'Union européenne (source : <http://ec.europa.eu>)





Le premier serait de réduire le niveau de la fiscalité de droit commun pesant sur l'épargne financière à un niveau raisonnable et comparable avec ce qui se fait à l'étranger. De ce point de vue, nous sommes en France extrêmement décalés par rapport à nos voisins européens, et nous semblons avoir oublié que les épargnants et les contribuables sont mobiles et leur argent aussi. En contrepartie, cela passe par une réduction du trop grand nombre de niches fiscales dont aujourd'hui la principale justification semble être d'échapper à des prélèvements trop élevés jugés confiscatoires par les contribuables.

Le second objectif tout aussi fondamental serait de favoriser l'épargne longue investie dans l'économie, les entreprises ; à cette fin, il est nécessaire et urgent de favoriser la prise de risque et l'investissement à long terme, avec une fiscalité qui traite de manière plus favorable cette forme de placement en fonction du couple durée-risque.

Henri Toutée

Président de la section des finances du Conseil d'État

Pour clore nos débats, et en remarque liminaire conclusive, je dois vous avouer que, malgré la qualité des intervenants, ces interventions ont été quelque peu déprimantes pour quelqu'un comme moi qui, depuis douze ans, consacre son mois de septembre et ses vacances de la Toussaint à créer de nouvelles taxes ou même de nouvelles niches et à les empiler avec la patience d'un entomologiste.

Sans doute le changement de cap du Conseil constitutionnel a-t-il surpris un peu tout le monde le 29 décembre 2012¹²⁷ ; celui-ci ne raisonnant plus impôt par impôt mais par rapport à la somme globale des prélèvements. Même si de bons esprits peuvent penser que, dans certains cas, il additionne des choux et des carottes, par ailleurs hypothétiques. C'est, à tout le moins, un changement de philosophie qui devrait, je l'espère, calmer cette boulimie fiscale qui saisit tous les gouvernements et étouffe la confiance et l'efficacité des acteurs économiques.

Ma seconde et dernière remarque est que, si l'on veut garder espoir en l'avenir, il ressort des trois interventions que cet espoir réside dans la recherche d'une *harmonisation européenne* ; que ce soit en terme de concurrence, comme dans le secteur financier, ou en terme d'expatriation des personnes, il faut arriver à raisonner à peu près tous de la même façon. Le problème est que l'on n'en prend pas vraiment le chemin, comme l'indique notamment la dernière décision de la Cour de justice de l'Union européenne qui a censuré l'assujettissement à la CSG des Français non-résidents pour leurs revenus tirés de leur résidence secondaire, au motif que la CSG étant affectée à la sécurité sociale elle n'est pas un impôt mais une cotisation sociale, que ces derniers non assujettis à la sécurité sociale n'ont pas à payer.

C'est pourquoi, je persiste à penser qu'une réflexion globale sur ces différents aspects réglerait beaucoup de questions, et nous permettrait de nous engager sur le chemin vertueux d'une réelle stabilité fiscale que nous appelons tous de nos vœux.

127. Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012, loi de finances pour 2013 (v. également la décision n° 2012-661 DC du 29 décembre 2012, loi de finances rectificative pour 2012).





Échanges avec les participants

Questions – Parmi les outils fiscaux influençant les comportements, il y a les impôts, les taxes et les prélèvements obligatoires. En complément, peut-on envisager des outils fiscaux qui permettraient de déduire certaines charges de ses revenus ? Par exemple, peut-on envisager de déduire de ses revenus les frais médicaux restant à notre charge car non remboursés par la sécurité sociale ou les mutuelles ? Ce serait à la fois une mesure de santé publique, puisque l'on sait que de nombreuses personnes peuvent renoncer à des soins par manque de moyens, et une mesure de justice sociale ; parce qu'il est étonnant que les particuliers puissent déduire de leurs revenus imposables le coût de certains travaux pour leur habitation mais pas les frais médicaux pour se maintenir en bonne santé. Si je prends mon cas personnel, à la suite d'examen médicaux et après remboursement par la sécurité sociale, il m'est resté à charge près de 1 000 euros en trois mois ; de sorte que si cela continue, je vais bientôt être obligée soit d'emprunter, soit de renoncer aux soins. Et en cas d'emprunt, les banques seraient sans doute plus compréhensives si l'on pouvait leur garantir que l'année prochaine, nous paierions moins d'impôts parce que tous ces frais seront déduits de nos revenus.

Henri Toutée

Le problème est que beaucoup de gens pour lesquels le « reste à charge » est difficilement supportable et qui renoncent à se soigner ne paient pas d'impôts. Si l'on voulait toucher les personnes payant l'impôt sur le revenu, il faudrait créer un crédit d'impôts, c'est-à-dire faire sortir de l'argent des caisses de l'État. Or, si le montant du « reste à charge » est aussi important, c'est que l'État et les organismes sociaux éprouvent des difficultés à tout prendre en charge.

Jean-Luc Matt

Comme en matière de fiscalité environnementale, il existe également une logique incitative en matière sociale, puisque les soins sont remboursés pour partie par l'assurance maladie obligatoire, financée par des cotisations ou de la CSG qui sont, pour l'essentiel, déductibles de l'impôt sur le revenu. On ne peut pas déduire à la fois le financement et la dépense qui est financée. Compte tenu du fait que nous nous trouvons dans le champ public, on effectue un choix de savoir ce qui est remboursé ou pas par l'assurance maladie et, parce qu'il s'agit d'argent public, de décider jusqu'à quel niveau on doit le prendre en charge, avec tous ces mécanismes de prise en charge directe et indirecte au travers de cette déductibilité du financement.

Vous avez aussi un autre objectif fiscal lié à la prise en charge des capacités contributives. On a ainsi des dispositifs spécifiques d'incitation pour la CMUc¹²⁸ ou pour l'aide à l'acquisition d'une complémentaire santé (ACS) pour les personnes au-delà du seuil de la CMUc (avec des déductions fiscales qui, cette

128. La couverture maladie universelle complémentaire (CMUc) est une complémentaire santé gratuite et renouvelable sous conditions, notamment, de ressources.



fois, s'imputent sur les contrats d'assurance complémentaire santé toujours dans un objectif de régulation). C'est la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie qui a mis en place ce dispositif. Les pouvoirs publics acceptent que l'on puisse avoir des réductions d'impôts de ce point de vue-là, mais à condition que les contrats en cause respectent un certain nombre de critères fixés par le législateur visant à encadrer ce type de comportement. C'est le principe même des politiques publiques : l'arbitrage entre différents intérêts et objectifs, à la fois, de régulation d'un secteur, de prise en charge particulière de certaines dépenses et de garantie d'un niveau minimum de soins pour la partie de la population qui peut le moins facilement y avoir accès. Ce qui conduit à un arbitrage qui n'est, évidemment, jamais optimal compte tenu de la contrainte économique en la matière. C'est pourquoi, à partir du moment où l'on décide qu'une seule partie des soins est remboursée, on va mettre en place des dispositifs fiscaux ne correspondant qu'à cette partie des soins et non au « reste à charge ». C'est un choix lié à l'équilibre macro-économique général, car on a décidé d'inciter la partie complémentaire uniquement pour les personnes n'ayant pas les moyens de s'offrir une couverture complémentaire.

Questions – M. Matt évoquait la nécessité de sensibiliser le Parlement sur l'éventail des taxes pharmaceutiques pour proposer une vision plus générale et plus rationnelle. Ya-t-il déjà des travaux qui sont mis en place à ce sujet ? Et existe-t-il des rapprochements avec les industries pharmaceutiques dans ce sens ? Je pose cette question car, à la demande du LEEM dont je suis présidente¹²⁹, le cabinet Landwell a réalisé en 2012 une étude fiscale paneuropéenne aux fins d'étudier la charge globale d'impôts et de prélèvements qui pèse sur les laboratoires pharmaceutiques en France et dans les principaux pays européens. Il ressort de cette étude que le taux d'impôt global le plus élevé est systématiquement celui applicable en France, quels que soient les cas de figure et le profil d'entreprises retenus. Lorsque l'on ajoute à ce taux d'impôt, les charges sociales et la participation des salariés, le taux global de ces indices est systématiquement et nettement supérieur en France, par rapport à tous les autres pays étudiés. Enfin, il convient de noter que le nombre d'impôts et de taxes applicables en France – et en particulier les taxes sectorielles – est supérieur à celui des autres pays. La France compte une dizaine de taxes sectorielles pharmaceutiques, alors que les autres pays en comptent tout au plus trois (Espagne et Italie), voire une seule (Allemagne) ou même aucune. Le poids des taxes sectorielles par rapport au taux d'imposition global est extrêmement élevé en France : de 34 % à 62 % selon le profil de l'entreprise. L'augmentation récente de la contribution sur le chiffre d'affaires de 0,6 % et des plafonds de diverses taxes pharmaceutiques est venue sensiblement alourdir le poids de cette fiscalité spécifique. La France se trouve ainsi confrontée à une problématique majeure d'attractivité fiscale pour les entreprises du médicament, que les mécanismes d'incitation fiscale en vigueur (crédit d'impôt recherche et fiscalité des brevets) ne permettent pas d'inverser.

129. Les entreprises du médicament (LEEM) regroupent les entreprises du secteur de l'industrie pharmaceutique en France.





Jean-Luc Matt

Il s'agit du même type de débat. Plusieurs objectifs sont recherchés par les pouvoirs publics, mais la contradiction apparaît entre une fiscalité sectorielle assez lourde qui pèse à la fois sur l'objectif de rendement et de régulation du secteur et une fiscalité générale. Effectivement, il y a le taux de l'impôt sur les sociétés qui est théoriquement fixé à 33,33 % et la réalité vécue par les entreprises et leur maison mère, notamment dans le secteur pharmaceutique. Mais l'important est ce qui justifie l'attractivité de la France : en la matière, il s'agit du crédit d'impôt recherche (CIR). Quand je parle de meilleure prise en compte de ces éléments-là, j'ai l'impression que les interactions entre fiscalité sectorielle spécifique et fiscalité générale ne sont pas particulièrement prises en compte dans les décisions politiques. On n'étudie pas systématiquement l'impact de l'évolution des taxes pharmaceutiques, les implications plus générales sur l'évolution du secteur ou sur la fiscalité générale qui pèse sur elle. C'est notamment à la demande du LEEM qu'un rapport de l'IGF-IGAS, commandé par le gouvernement Fillon en 2012 et remis au gouvernement Ayrault fin 2012, visait à essayer de faire des comparaisons au niveau européen de l'impact global de la fiscalité dans le secteur pharmaceutique et montrait qu'il fallait tenir compte de la spécificité des dépenses d'assurance maladie prises en charge en France qui nécessitaient, dès lors qu'il s'agit d'argent public, une régulation plus forte en la matière. Mais il fallait surtout articuler cela avec l'importance de la fiscalité générale réduite par le CIR qui justifie de tenir compte du « climat » particulier de prise en charge des médicaments en France. Ce débat a lieu, et je suis d'accord pour regretter avec vous qu'il ne soit pas aussi systématiquement posé à chaque fois que l'on modifie ce type de taxe et qu'il faille, à l'occasion d'un grand rapport qui intervient une fois tous les dix ans, se reposer la question d'ensemble à chaque fois que l'on modifie spécifiquement des dispositifs, car il faut que l'on puisse bien mesurer les impacts plus généraux de ce type de mesures fiscales spécifiques.

Ces démarches s'inscrivent dans un débat plus général sur l'efficacité de l'action publique, à renforcer grâce à des études d'impact de qualité. Comme je l'ai évoqué, il faut éviter les amendements ou les dispositifs qui sont adoptés sans véritable étude d'impact, car ils représentent une vraie difficulté. Or, ces obligations d'évaluation existent déjà. Après, l'action gouvernementale reste contrainte à la fois par des délais très courts, et une contrainte financière qui l'oblige soit à trouver du rendement, soit à réguler spécifiquement un secteur à un instant donné pour respecter l'objectif de dépenses. On bricole en catastrophe, on instaure un dispositif sans en mesurer toutes les conséquences ; d'où la nécessité de pouvoir travailler le plus en amont possible avec les administrations préparant ce type de dispositifs pour les inciter à développer une évaluation dont il sera ensuite rendu compte au Parlement.

Question de M. Gaeremynck – *Je souhaiterais savoir s'il existe une véritable singularité française au sujet de la prédominance de l'orientation de l'épargne vers l'immobilier et l'assurance-vie dont M. Schricke a parlé, et si l'on dispose d'éléments de comparaison européens en la matière ?*



Ensuite, j'aurais une seconde question concernant le rôle de la Caisse des dépôts et consignations. Nous savons que la centralisation de l'épargne sert à financer le logement social, mais si aujourd'hui le besoin de financement du logement social est différent, pourquoi ne trouve-t-on pas le moyen de mieux orienter cette masse d'épargne ? Ce serait une solution car elle est actuellement centralisée vers des secteurs de l'économie peu risqués.

Christian Schricke

J'ai peu parlé d'immobilier sinon pour préciser qu'il s'agit du placement essentiel des Français. D'ailleurs, la situation varie assez sensiblement d'un pays à l'autre et le traitement de la fiscalité aussi. Dans le système qui prévaut aujourd'hui, la fiscalité immobilière est globalement plus favorable aux investisseurs que la fiscalité financière, puisque nous avons toujours des prélèvements forfaitaires pour l'épargne investie dans l'immobilier, tandis que nous n'en avons plus pour l'épargne financière en dehors des niches fiscales.

Cette distorsion est accentuée sur le long terme puisque, s'agissant de l'épargne placée à quinze ou vingt ans – horizon raisonnable d'un placement d'épargne immobilière –, on traite plus favorablement l'épargne placée dans l'immobilier que celle placée dans les valeurs mobilières.

À l'étranger, le dispositif le plus fréquent est celui des prélèvements forfaitaires sur les dividendes et intérêts. Les plus-values font l'objet d'un traitement très variable. Fréquemment, seuls les placements à court terme sont regardés comme ayant un caractère spéculatif et donnent lieu à imposition, soit par prélèvement forfaitaire, soit par intégration dans le barème. En revanche, dans de nombreux pays développés, les plus-values réalisées dans des placements de moyen et long termes, sont exonérés d'imposition. Mais cela varie beaucoup selon les pays et aussi dans le temps.

Il existe toujours en France un vieux débat qui oppose encore, dans une certaine mesure, les établissements financiers à la Caisse des dépôts et consignations, qui gère les fonds d'épargne, centralisés auprès d'elle afin de garantir les prêts qu'ils permettent de financer. En fait, depuis longtemps, les fonds d'épargne dépassent largement les prêts consentis. Dans le même temps, les taux d'intérêt des livrets sont depuis quelques années plus élevés que ceux habituellement proposés par les établissements financiers.

Une chose importante doit être signalée : la fiscalité particulière des livrets d'épargne a un effet très différent selon le niveau des taux d'intérêt de placements offerts. Dans la situation actuelle, les livrets de l'épargne réglementée sont artificiellement maintenus à des taux autour de 1 % qui sont sensiblement supérieurs à ceux du marché (situés autour de 0,1 à 0,2 %, voire négatifs à court terme pour les gros déposants). Ces taux privilégiés autour de 1 % peuvent apparaître nominalement bas, mais ils restent assez significatifs dans un contexte sans inflation. Ce qui n'empêche pas une certaine volatilité des dépôts, du fait qu'il s'agit d'une épargne liquide pouvant être retirée à tout moment.





C'est donc une problématique contractuelle très différente de celle de l'épargne-logement où l'on trouve des engagements qui, certes, peuvent être rompus avec certaines pénalités, mais qui donnent une plus grande stabilité aux produits financiers en question. L'on voit aussi que l'épargne placée dans des livrets d'épargne réglementée est, pour une très large part, une épargne immobile. C'est un volet de sécurité dont profitent notamment les ménages les plus favorisés.





Quatrième table ronde

La fiscalité sectorielle : quelle efficacité ? Quels coûts ? Quel avenir ?

Sommaire

Présentation de la quatrième table ronde	99
Présentation des intervenants	101
Actes.....	103
Échanges avec les participants	130

Présentation de la table ronde

La dernière table ronde, dont l'objet est d'identifier les conditions d'efficacité de l'impôt sectoriel, a pour vocation à répondre à la première table ronde en prenant comme point de départ de l'analyse les objectifs qui y auront été exposés. Mais son ambition est plus large : il s'agit également d'adopter des points de vue venant en contrepoint de celui du concepteur de la taxe, qu'il s'agisse de ceux qui la subissent et doivent y consentir, conformément à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, par l'intermédiaire de leurs représentants, de ceux qui la contrôlent, ou de ceux qui la gèrent et en estiment les coûts.

On ne peut guère qualifier le contribuable d'usager de l'outil fiscal : il en est une *cible*. Mais il en est aussi le *sujet*, en ce que c'est de lui que dépend largement l'acceptabilité politique de la mesure. Or, cette acceptabilité a un coût qui pèse sur la capacité de la loi fiscale sectorielle à atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée. Elle est l'expression de la nécessaire conciliation de ces objectifs avec d'autres finalités d'intérêt général, telles que la compétitivité de l'économie nationale qui peut fonder des exonérations de secteurs orientés vers les exportations ou d'activités dont la localisation est soumise à la concurrence internationale ; du maintien du pouvoir d'achat des ménages modestes, sous formes de crédits d'impôt, d'aides au paiement ou de redistribution du produit de la taxe, qui obéit alors à une logique de neutralité financière ; ou encore de la lisibilité de la règle de droit, qui répond à une





exigence constitutionnelle mais obère, parfois, l'efficacité du dispositif fiscal, dont la nécessaire adaptabilité aux évolutions sociales, économiques et technologiques peut se heurter au principe de sécurité juridique destiné à permettre aux acteurs d'anticiper les conséquences fiscales de leurs choix.

La complexité du dispositif, susceptible de découler de la conciliation de ces différents objectifs, est porteuse d'insécurité juridique au regard tout aussi bien du respect du principe constitutionnel d'égalité, comme en témoigne le contrôle de cohérence exercé par le Conseil constitutionnel entre les objectifs affichés et les dispositions légales examinées, que du droit conventionnel des aides d'État, qui s'applique avec évidence tant l'essence de la mesure fiscale sectorielle est d'être sélective et financée au moyen de ressources d'État et, s'agissant de la fiscalité affectée, des limites posées par la loi organique relative aux lois de finances. Elle rend également difficile le travail d'évaluation *ex ante*, dont dépend le calcul du taux et de l'assiette les plus à mêmes de garantir l'efficacité de la mesure, et le travail d'évaluation *ex post* nécessaire pour mesurer la pérennité de sa justification. Elle peut, enfin, conduire à des coûts de collecte de l'impôt disproportionnés au regard de son rendement.

L'identification de l'ensemble de ces difficultés ne condamne pas nécessairement la fiscalité sectorielle à un avenir sombre. Elle pourrait même avoir de beaux jours devant elle en s'appliquant à de nouveaux secteurs – comme l'économie du numérique – ou, notamment en ce qui concerne les questions environnementales et financières, en élargissant son horizon à l'international.





Présentation des intervenants

Présidente

Michèle André

Présidente de la commission des finances du Sénat

Directrice d'établissement médico-social, Michèle André est sénatrice du Puy-de-Dôme depuis 2001. Elle occupe par ailleurs les fonctions de vice-présidente de la section française à l'Assemblée parlementaire de la francophonie. Michèle André a été secrétaire d'État pour les droits des femmes de 1988 à 1991. Elle a également été conseillère générale du Puy-de-Dôme de 1989 à 1992, et de 1998 à 2015, conseillère régionale d'Auvergne (1992-1998), adjointe au maire de Clermont-Ferrand pour la jeunesse et le sport, ainsi que membre de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation et du Conseil national de la montagne. De 2004 à 2008, elle a été vice-présidente du Sénat. Elle en a par la suite présidé la délégation aux droits des femmes. Elle préside la commission des finances du Sénat depuis 2014.

Intervenants

Véronique Bied-Charreton

Directrice de la législation fiscale

Véronique Bied-Charreton est titulaire d'une maîtrise en droit public, diplômée de Sciences Po Paris et ancienne élève de l'ENA. Elle a intégré la direction de la législation fiscale en 1991. Elle y a occupé des responsabilités au sein du bureau TVA, puis du bureau fiscalité locale et taxation des bénéficiaires agricoles et non commerciaux, des revenus fonciers et plus-values immobilières, après avoir effectué sa mobilité à la 4^e chambre de la Cour des comptes. En 2000, elle est devenue sous-directrice Gestion de la fiscalité des professionnels à la direction générale des impôts, puis, en 2004, chef du service des ressources (ressources humaines et budget). En 2008, Mme Bied-Charreton a rejoint la direction générale des finances publiques en qualité de chef du service des systèmes d'information. Elle est la directrice de la législation fiscale depuis mars 2012.

Pierre Collin

Conseiller d'État

Pierre Collin a intégré en 1997 le Conseil d'État (section du contentieux et section de l'intérieur). Il a successivement exercé les fonctions de rapporteur, responsable du centre de documentation, commissaire du Gouvernement, rapporteur public puis assesseur à la section du contentieux, ainsi que commissaire du Gouvernement auprès du Tribunal des conflits.





Julien Dubertret

Inspecteur général des finances, ancien directeur du budget

Diplômé de Sciences Po, ancien élève de l'ENA, M. Dubertret intègre en 1992 le ministère de l'économie, des finances et du budget, à la direction du budget. Mis à la disposition de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) à Londres en 1996 (financements structurés dans le secteur des transports), il rejoint en 1999 la direction du budget, où il est successivement chef du bureau Équipement - logement (1999-2001), chef du bureau de la Synthèse budgétaire (2001-2003) et sous-directeur de la Synthèse budgétaire (1^{ère} sous-direction, 2003-2007). Il est nommé en 2007 conseiller pour le budget au cabinet du Premier ministre puis, à compter de 2009, conseiller pour le budget, la réforme de l'État et la fonction publique. M. Dubertret a été directeur du budget de mai 2011 à novembre 2013. Il a été nommé dans les fonctions d'inspecteur général des finances en novembre 2013.

Philippe Heim

Directeur financier du groupe Société générale, ancien directeur de cabinet du ministre du budget

Diplômé de Sciences Po et de l'École supérieure de commerce de Paris, ancien élève de l'ENA, M. Heim a occupé, à partir de 1997, divers postes au sein du ministère du budget, avant d'être nommé adjoint au chef de la mission économique à l'Ambassade de France à Singapour. En 2003 et 2004, il a été conseiller auprès des ministres successifs de l'économie, des finances et de l'industrie. M. Heim a par la suite été nommé directeur adjoint puis, en 2006, directeur du cabinet du ministre du budget et porte-parole du Gouvernement. En juin 2007, il a été recruté comme banquier conseil au sein de Société générale CIB. Nommé directeur de la stratégie du groupe en décembre 2009, M. Heim a ajouté à ces fonctions, en 2012, celle de directeur financier délégué du groupe. Il est directeur financier du groupe depuis mars 2013.





Actes – La fiscalité sectorielle : quelle efficacité ? Quels coûts ? Quel avenir ?

Michèle André

Présidente de la commission des finances du Sénat

Cette dernière table ronde vient clore une journée d'étude particulièrement riche. La tâche qui incombe aux intervenants ainsi qu'à moi-même est, il faut le reconnaître, délicate. En effet, il nous revient tout à la fois de porter un regard – possiblement critique – sur l'efficacité de la fiscalité sectorielle et de nous interroger sur l'avenir de cette dernière. Pour résumer, je dirais que la quatrième table ronde nous donne l'occasion de pratiquer un examen de conscience en vue, le cas échéant, d'amender notre *conduite fiscale* et ainsi de mieux appréhender les évolutions futures de la fiscalité sectorielle.

La première table ronde a permis de faire ressortir la multiplicité des objectifs généralement associés à la fiscalité sectorielle. Pourtant, alors même que cette dernière a acquis une importance déterminante dans différents secteurs, comme l'ont mis en évidence les deux tables rondes précédentes, il est difficile de déterminer l'objectif véritablement poursuivi par certains dispositifs.

Il est d'usage de distinguer la fiscalité *incitative* et la fiscalité de *rendement*. Toutefois, la finalité véritable de taxes sectorielles présentées comme comportementales pose parfois question. Pour s'en convaincre, il suffit de considérer les droits et taxes sur les tabacs, dont le rendement approche quinze milliards d'euros. Bien que, selon les études disponibles, des hausses annuelles du prix des produits du tabac inférieures à 10 % aient des effets limités sur les achats, les augmentations de la fiscalité sur les tabacs survenues ces dernières années étaient de relativement faible ampleur. Dans ces conditions, il est difficile de ne pas voir dans ces augmentations des mesures tendant essentiellement à accroître les ressources publiques.

De même, il peut arriver qu'une taxe sectorielle voie les objectifs qui lui sont assignés évoluer dans le temps. À ce titre, on peut citer l'exemple du prélèvement acquitté par le secteur des assurances au profit du fonds dit « *Barnier* » de prévention des risques naturels majeurs, qui a été conçu à des fins de mutualisation des risques. Cependant, le dispositif a subi une vingtaine de modifications depuis sa création en 1995, et le fonds finance dorénavant des missions qui dépassent son activité originelle, à savoir le financement des expropriations de biens exposés à un risque naturel mettant en danger des vies humaines.

De toute évidence, les taxes sectorielles poursuivent des objectifs multiples et parfois contradictoires, ce qui nuit à leur efficacité. Une telle situation n'est pas sans lien avec la prévalence, plus ou moins assumée, de la logique de rendement en matière de fiscalité sectorielle. Bien évidemment, la recherche de recettes fiscales n'est pas, en soi, critiquable. Pour autant, il convient de s'assurer que l'objectif de rendement n'entre pas en contradiction avec la finalité première de la taxe, en particulier pour ce qui concerne la fiscalité incitative.





Par ailleurs, il faut s'interroger sur les motifs d'un recours à la fiscalité sectorielle plutôt qu'à la fiscalité générale à des fins de rendement. Ne cherche-t-on pas, par ce biais, à dégager des ressources sans accroître les grands impôts, dont la visibilité politique est supérieure ? Ceci participe d'ailleurs à la multiplication des « *petites taxes* », dont les coûts de collecte et de gestion ont été révélés par un récent rapport de l'inspection générale des finances¹³⁰.

Malgré tout, il est nécessaire de garder à l'esprit le fait que la fiscalité sectorielle contribue au poids des prélèvements obligatoires, ainsi qu'à la complexité de notre système fiscal. D'une part, les taxes sectorielles font, par construction, l'objet d'une codification dispersée. En effet, ces dernières trouvent souvent leur base légale dans divers codes comme celui des assurances, de la sécurité sociale, ou encore de l'énergie, et non pas seulement dans le *classique* code général des impôts. D'autre part, la fiscalité sectorielle est affectée par une relative instabilité, comme le montre l'exemple de la taxe sur les dépenses de promotion acquittée par les entreprises pharmaceutiques ; modifiée en profondeur en 2003, cette contribution a, depuis lors, connu des modifications significatives de ses taux, de son assiette, ainsi que d'autres éléments comme le niveau de l'abattement forfaitaire.

En raison de sa contribution à la charge fiscale de même qu'à la complexité de la norme, la fiscalité sectorielle est susceptible d'avoir des incidences sur la compétitivité de l'économie française et, de manière plus générale, sur le consentement à l'impôt.

Enfin, un lien peut être établi entre la fiscalité sectorielle et la fiscalité affectée. En effet, comme l'a mis en évidence un rapport particulier annexé au rapport du Conseil des prélèvements obligatoires portant sur la fiscalité affectée¹³¹, 70 % des taxes affectées relèvent de la fiscalité sectorielle. Aussi, le développement des taxes sectorielles semble s'inscrire dans un mouvement plus large d'« *agencisation* » de l'État, pour reprendre l'expression de Philippe Marini, et de recours accru à la fiscalité affectée, dont les limites en termes de gestion budgétaire et de pilotage des finances publiques ont été maintes fois rappelées au cours des derniers mois.

Sans vouloir attribuer à la fiscalité sectorielle tous les maux de notre système fiscal, ce qui serait d'ailleurs une erreur de jugement, il m'a semblé essentiel d'en souligner les limites et les inconvénients. En effet, un raisonnement strictement théorique permet toujours de justifier l'existence d'une taxe sectorielle. Toutefois, dans les faits, les taxes spécifiques ne présentent pas nécessairement les vertus dont les parent leurs concepteurs ou leurs partisans.

130. Rapport non rendu public remis au ministre délégué au budget en février 2014, qui l'avait commandé au mois d'août 2013. Ce document recense 192 prélèvements des plus divers qui touchent une quinzaine de secteurs d'activité et rapportent chaque année 5,3 Mds €. En revanche, certaines de ces taxes présentent des coûts de collecte élevés. L'inspection générale des finances (IGF) a déterminé l'efficacité des taxes en fonction de quatre critères, parmi lesquels figurent leur rendement, leur efficacité et leur complexité. Alors que 97 des 192 taxes évaluées avaient été créées avant 1998, 93 l'ont été depuis, marquant une nette accélération du mouvement de création.

131. Rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, La documentation Française, 2013.





Aussi, les limites que je viens d'évoquer – avec une exagération voulue – doivent-elles conduire à nous interroger sur la manière d'appréhender la fiscalité sectorielle pour mieux légiférer à l'avenir.

L'usage voudrait que nous nous tournions vers un renforcement des études d'impact annexées aux projets de loi prévoyant la création ou la modification des taxes sectorielles, de même que vers une entreprise d'évaluation des dispositifs existants. Néanmoins, ces méthodes ont, en d'autres domaines – notamment en matière de dépenses fiscales –, fait preuve d'une efficacité réduite. Or, pour ce qui est de la fiscalité sectorielle, séparer le bon grain de l'ivraie est une tâche particulièrement délicate.

C'est pourquoi, il semble préférable d'orienter nos réflexions vers la définition de principes directeurs qui viendraient constituer une *doctrine* encadrant le recours à la fiscalité sectorielle. Une telle solution présente une simplicité qui constitue un gage de son caractère opérationnel. S'agissant de la fiscalité, nous devons ériger au rang de maxime cette citation d'Henri Bergson : « *l'homme devrait mettre autant d'ardeur à simplifier sa vie qu'il en met à la compliquer* »¹³², car trop souvent la complexité vient justifier l'immobilisme ou du moins contraindre les efforts de réforme.

Quels pourraient être ces principes directeurs ? Tout d'abord, dans le domaine fiscal je pense que nous devrions respecter le principe formulé par l'économiste néerlandais Jan Tinbergen selon lequel il faut un instrument par objectif poursuivi¹³³. Réciproquement, cela implique qu'un même instrument ne peut poursuivre simultanément plusieurs objectifs. Dès lors, il devrait être pris garde à ce qu'une taxe fiscale ne se voit pas conférer plusieurs finalités et que l'objectif arrêté ne soit pas remis en cause par la suite.

Ensuite, je tends à penser que le recours à la fiscalité sectorielle ne devrait intervenir que pour deux motifs alternatifs.

En premier lieu, afin de compenser les défaillances de marché. En effet, les taxes sectorielles peuvent utilement contribuer à corriger les externalités négatives – comme la pollution – soit en incitant à des modifications de comportement, soit par application du principe du « *pollueur-payeur* ». De même, elles peuvent participer à la supervision et à la régulation, à l'instar des banques et des assurances, de secteurs d'activités monopolistiques ou générateurs d'externalités négatives pouvant porter atteinte à un bien public. La mobilisation de la fiscalité sectorielle est alors justifiée par le fait qu'il est plus *acceptable* socialement de faire reposer le coût de la régulation sur le secteur concerné. Par ailleurs, il n'est pas illégitime qu'une taxe sectorielle puisse servir à capter tout ou partie d'une rente de monopole.

En second lieu, la fiscalité sectorielle ne devrait intervenir que pour compenser les défaillances et les lacunes de la fiscalité générale. Force est de constater que les évolutions économiques et technologiques à l'œuvre conduisent à ce que

132. Henri Bergson (1859-1941), philosophe français, prix Nobel de littérature en 1927.

133. Jan Tinbergen (1903-1994), économiste néerlandais.





certaines activités n'entrent pas dans le champ des impositions traditionnelles. Je pense en particulier aux bénéfices réalisés par les grands acteurs de l'Internet qui échappent, en majeure partie, à l'impôt sur les sociétés en France et dans bien d'autres pays. Aussi, la fiscalité sectorielle est-elle susceptible de constituer une solution, ne serait-ce que provisoire, en attendant une évolution des normes fiscales, notamment au niveau international, afin de taxer ces activités nouvelles.

Une telle *doctrine* conduirait, certes, à exclure les taxes sectorielles ayant pour unique objectif de dégager des recettes fiscales. Toutefois, la logique de *rendement pur* me semble devoir être réservée à la fiscalité générale. Au-delà de la simplification de notre droit fiscal qui en résulterait, il ne semble pas que la fiscalité sectorielle présente une quelconque valeur ajoutée dans une perspective de rendement. D'aucuns estiment que les taxes sectorielles auraient des effets distorsifs moindres que les grands impôts. Néanmoins, cette assertion perd tout son sens lorsqu'une « *petite taxe* » vient se surajouter aux autres impôts, ce qui est précisément le cas de la fiscalité sectorielle.

Ces considérations générales ayant été formulées, qui n'avaient pour vocation que de poser des pistes de réflexion, je vais maintenant céder la parole aux quatre intervenants dont l'expérience, acquise au cours de leurs fonctions passées et actuelles, leur permettra de nous offrir une perception concrète de la fiscalité sectorielle.

Julien Dubertret

Inspecteur général des finances, ancien directeur du budget

Je me suis permis d'établir un graphique pour organiser cette intervention. Il ne s'agit pas d'exprimer une *summa divisio* de toutes les possibilités puisque, dans cette organisation des idées, il existe des recoupements possibles entre les différentes branches de l'arborescence.

Le choix que j'ai retenu a été d'essayer d'exprimer quelques idées à partir des objectifs poursuivis par la fiscalité sectorielle, car je crois que quand on met en place une telle fiscalité on a généralement à l'esprit les actions que l'on veut mener pour atteindre un objectif donné.

Cela ne veut pas dire que les objectifs affichés sont les objectifs réellement poursuivis. Et au surplus, il est fréquent que plusieurs objectifs soient poursuivis simultanément. Mais, pour simplifier et organiser le propos, on peut valablement raisonner sur la base des objectifs prioritaires.





Fiscalité sectorielle : bilan expérimental de pilotage des finances publiques

Objectif : DISSUASION / INCITATION

Contexte/modalités	Illustration	Appréciation
Alternative avérée	<ul style="list-style-type: none"> • Bonus-malus automobile • Equipement vert des habitations • Taxation des pesticides 	<ul style="list-style-type: none"> • Effet d'aubaine très probable ; au mieux, accélération d'évolutions inéluctables • Inefficacité en cas d'information déficiente (surestimation du message économique)
Alternative souhaitée / mal établie	<ul style="list-style-type: none"> • Taxation des énergies carbonées 	<ul style="list-style-type: none"> • Dérive de fait vers une logique de rendement • Soutien public à la R&D, et le cas échéant programmes d'investissement plus utiles ?
Pas d'alternative	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalités tabacs, alcool et jeux 	<ul style="list-style-type: none"> • Efficacité plutôt bonne • Gestion délicate d'un équilibre dissuasion / rendement / marché considéré

Objectif : RENDEMENT

Contexte/modalités	Illustration	Appréciation
Non affectation	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalités tabacs, alcool et jeux 	<ul style="list-style-type: none"> • Optimal (universalité) • Sous réserve de résister durablement aux velléités d'affectation
Affectation	<ul style="list-style-type: none"> • CSPE, fiscalité environnementale, électrification rurale • AFITF, trains conventionnés • Compte redevance audiovisuelle • Bonus-malus automobile 	<p>Facteurs de dérive des finances publiques :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Objectif théorique de limitation de la dépense par la recette rarement atteint • Détermination de la dépense par la recette, fréquemment assortie de dérapages (dépense sur TGAP, bonus-malus automobile, AFITF, électrification rurale, audiovisuel public) ; risque aide d'Etat • Hausse induite de la fiscalité sectorielle (CSPE, trains conventionnés, audiovisuel public)

Objectif : AUCUN

Illustration	Appréciation
<ul style="list-style-type: none"> • Taxe sur les salaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Fiscalité sectorielle involontaire ; réforme à envisager

1. – La première grande famille d'objectifs, ce sont les objectifs *d'incitation, de dissuasion*. On y retrouve également la logique de prise en compte des externalités. Les choses se présentent de manière très différente selon que l'on offre le choix d'une alternative ou non à l'agent économique auquel on s'adresse à travers une fiscalité dissuasive, incitative ou prenant en compte les externalités. La meilleure option de très loin est celle où l'on n'offre pas d'alternative, c'est-à-dire où la fiscalité est dissuasive aux fins de brider un comportement, sans idée de pousser vers une alternative. C'est le cas par exemple des fiscalités sur le tabac, l'alcool et





les jeux, et même plus spécifiquement sur le tabac et les jeux, car la fiscalité sur les alcools dans notre pays de tradition viticole à toujours été extrêmement faible. En revanche pour ce qui concerne le tabac et les jeux, la fiscalité est assez voire très forte ; il suffit de repenser à la longue chronique des évolutions fiscales sur le tabac ponctuées de débats incessants entre les différents acteurs de la filière, le ministère du budget et le ministère de la santé. On constate que la fiscalité suit un chemin plutôt « *bercyen* », c'est-à-dire un chemin dans lequel on augmente les prix, mais sans à-coups brutaux ce qui permet de faire descendre le volume du marché du tabac sans atteindre trop sa valeur, voire même en en retirant un avantage pécuniaire. Car l'on garde en mémoire cette expérience où le ministère de la santé avait augmenté très fortement le prix du tabac, ce qui avait produit une cassure nette dans la consommation.

En tout état de cause, lorsqu'il s'agit de détourner le consommateur d'un comportement que l'on n'estime pas vertueux, on peut y arriver à travers la fiscalité sectorielle. Ceci, avec une réelle efficacité dès lors que l'élasticité-prix du produit concerné est suffisamment élevée. On remarque que dans le domaine des jeux, moins connu que celui du tabac, la fiscalité joue un rôle très important. La fiscalité sectorielle permet de réguler le secteur. On observe en effet que les joueurs sont extrêmement sensibles à la fiscalité, et que dans tout le panel des jeux qui sont proposés en France par la Française des jeux (PMU, loto, etc.), les joueurs font des choix en fonction du taux de retour sur leur mise, c'est-à-dire ce qui leur est laissé *in fine* par une fiscalité plus ou moins confiscatoire. Mais il y a aussi à l'œuvre dans cette fiscalité une logique de politique publique, car il ne s'agit pas seulement pour l'État de gagner de l'argent, mais aussi d'éviter les addictions. Si les joueurs sont sensibles aux taux de prélèvement, alors on est capable d'éviter l'instauration de jeux très addictifs. Statistiquement, sur un jeu dont le taux de retour pour le joueur est de 98 %, un joueur jouera cinquante fois avant de perdre toute sa mise, alors que si le taux de retour est plutôt de 60 %, il ne jouera que deux ou trois fois avant de s'arrêter et donc le jeu sera beaucoup moins addictif.

Ces exemples montrent que lorsque l'on est dans un objectif de dissuasion pure, on peut arriver rapidement à un résultat efficace en termes de politique publique.

En revanche, les choses se compliquent dès que la fiscalité s'oriente vers des alternatives plus ou moins affichées. Je dis « plus ou moins » car l'expérience prouve que l'on cherche parfois à orienter des choix alors même que ceux-ci ne sont pas clairement définis. En voici quelques exemples : le bonus-malus automobile qui consiste à diminuer le coût des véhicules les moins polluants ; l'équipement « *vert* » des habitations qui concerne la rénovation et l'isolation et qui a pour but de réduire les dépenses énergétiques ; ou encore la taxation des pesticides qui poursuit l'objectif de leur moindre utilisation.

Dans tous ces domaines, mon sentiment est que l'on est dans un effet d'aubaine très probable, c'est-à-dire qu'au mieux on va accélérer des évolutions inéluctables comme dans le cas du bonus-malus automobile. Ce qui montre, en réalité, que l'objectif du bonus-malus automobile affiché comme devant « décarbonner » le parc automobile français – ce qu'il a contribué à réaliser au demeurant – a surtout permis de doper le chiffre d'affaires du secteur automobile (ce qui n'était pas





nécessairement un mauvais objectif de politique publique à l'époque). Si l'on en fait le bilan aujourd'hui, il est plus probable que le principal effet est que l'on a dépensé plus de deux milliards d'euros, plus le déficit du dispositif sur plusieurs années, pour accélérer des évolutions inéluctables ! J'éprouve donc un certain scepticisme sur ce dispositif et sur l'idée même d'incitation/dissuasion.

Je suis également sceptique en ce qui concerne les incitations à l'équipement « vert » des habitations. Tous les praticiens des finances publiques savent qu'à travers le crédit impôt développement durable, on a financé des matériaux et des équipements – comme les chaudières à condensation – qui étaient devenus la norme du marché. Dans ce cas, à quoi sert d'inciter avec force argent public (prélevé sur le contribuable) à réaliser quelque chose qui se fera nécessairement, même avec un délai un peu plus long ? Au fond, la question est de savoir si cette accélération vaut tout cet échauffement budgétaire...

Enfin, le troisième exemple concerne la taxation des pesticides (mesure prise à la suite du Grenelle de l'environnement avec l'idée d'inciter les agriculteurs à moins utiliser les pesticides). Comme il a déjà été dit, si l'on avait vraiment voulu réduire l'utilisation des pesticides, il aurait fallu taxer beaucoup plus lourdement que ce qui a été fait. Nous sommes donc ici dans le deuxième cas que je mentionnais : l'inefficacité du signal envoyé aux agents économiques. Certes, il est sans doute possible et souhaitable d'utiliser moins de pesticides, mais cela relève plus de la formation des agriculteurs par les chambres d'agriculture que d'une taxe qui a pour fonction première de financer certaines dépenses.

À travers ces exemples, on perçoit l'alternative, mal établie, vers laquelle on souhaite emmener les consommateurs : la taxation des énergies « carbonées » – si vous me permettez cette simplification – destinée à ce que leurs utilisateurs se tournent vers d'autres formes d'énergies. Mais la disponibilité de ces nouvelles formes d'énergies est lente, et les technologies alternatives ne sont pas assez mûres d'autant qu'elles dépendent de crédits investis sur le long terme. On est donc ici dans le risque d'une dérive de fait vers une logique de rendement des taxes en cause. Et je crois que c'est ce que l'on fait lorsque l'on rajoute une taxe carbone représentant une charge relativement importante comme la contribution climat-énergie qui, au terme de sa montée en charge, sera de l'ordre de cent euros en plus à payer chaque année sur la facture d'énergie domestique moyenne des ménages (qui est d'environ mille quatre cents euros). Ce dispositif ne fera donc pas avancer beaucoup plus vite le passage aux énergies alternatives, dont on sait qu'elles ne sont pas toujours faciles à mettre en place en rénovation, et qu'elles se font à des moments précis dans la vie d'un logement et d'un ménage. On peut alors se demander si le soutien public à la recherche et au développement de ce vers quoi on veut aller ne serait pas plus efficace.

2. – La seconde famille d'objectifs concerne la logique de rendement, analysée sous l'angle de l'affectation ou de la non-affectation. La non-affectation, c'est l'optimal sous réserve de résister aux velléités d'affectation ; mais une recette sectorielle non affectée est en réalité une recette en danger : elle risque d'être captée au profit de la mise en place de dépenses nouvelles, ou bien, alternativement, annulée parce que considérée comme non acceptable (ne faisant plus sens d'un point de vue sectoriel).





En revanche, si l'on est dans le domaine de l'affectation, on est confronté à la difficulté perpétuelle de garder le cap ; car l'objectif théorique est de limiter la dépense par la recette, ce qui est toujours un... vœu pieux. La réalité, c'est que dans ce cas de figure, on tombe très facilement dans le biais de déterminer la dépense par la recette. Les systèmes de recettes affectées sont fréquemment marqués par des dérapages comme pour la TGAP¹³⁴, le bonus-malus automobile, l'agence de financement des infrastructures de transport (AFITF), l'électrification rurale, l'audiovisuel public, etc. Dans certains cas de figures, l'affectation conduit même à ce que la dépense qui se développe, et qui est mal ou pas contrôlée puisqu'elle est fréquemment retracée *en dehors du budget de l'État*, tire à la hausse la fiscalité sectorielle ! C'est ce qui s'est passé de façon spectaculaire concernant la CSPE.

3. – Enfin, il arrive aussi qu'il n'y ait aucun objectif. C'est par exemple le cas de la taxe sur les salaires¹³⁵. En l'espèce, il s'agit d'un résidu de la mise en place de la TVA qui perdure, comme tous les impôts provisoires – ce qui devrait amener à beaucoup de prudence lorsque l'on crée de nouvelles taxes –, et qui touche les secteurs financiers, associatifs, hospitaliers et le monde des assurances. À tel point que tous ces acteurs économiques appellent à une réforme de ce dispositif.

Pour conclure, je souhaiterais évoquer les leçons tirées de mon expérience du pilotage des finances publiques. Je crois que beaucoup d'effets collatéraux ne sont pas voulus dans la fiscalité sectorielle.

Je pense en premier lieu à la désensibilisation de l'économie aux variations des prix du pétrole : nous sommes moins sensibles aux variations du prix du pétrole aujourd'hui qu'il y a quarante ans. Le motif en est l'importance des taxes sur le pétrole, qui conduit à ce qu'une variation des prix de la matière première a des effets beaucoup plus faibles qu'il y a quarante ans sur les prix des produits raffinés. On peut certes s'en réjouir, mais c'est assurément quelque chose qui n'était pas voulu ! On peut ainsi se demander si le fait de rajouter de la taxe carbone à la taxe carbone ne va pas accroître encore cette désensibilisation à l'utilisation d'un produit pour lequel l'élasticité-prix est par ailleurs faible.

D'autre part, il apparaît que les implications ne sont pas toujours bien cernées en matière de fiscalité sectorielle. On a évoqué la taxe sur les transactions financières appliquée à tel ou tel pays, mais nul n'ignore que si on devait l'appliquer aux obligations d'États, on serait confronté à un véritable problème de financement de l'État en France...

Enfin, de mon point de vue, il me semble indispensable de souligner que le foisonnement de la fiscalité sectorielle n'est, au fond, rien d'autre que le côté pile d'une pièce dont le côté face se nomme « *la dérive de la dépense publique* ». Nous vivons en effet dans un pays, la France, qui, depuis les années 1980, est droguée à l'argent public. Or la fiscalité sectorielle sert avant tout à financer la dépense publique : le foisonnement de la fiscalité sectorielle ne reflète rien d'autre que le foisonnement de la dépense publique.

134. Taxe générale sur les activités polluantes.

135. La taxe sur les salaires (TS) est due par les employeurs qui ne sont pas soumis à la TVA sur la totalité de leur chiffre d'affaires.





La deuxième idée qui m'est chère – pardonnez-moi d'être un brin provocateur – est que tout cela relève d'une approche quelque peu cathartique des politiques publiques : en France, lorsque l'on fait face à quelque chose qui ne fonctionne pas, plutôt que de mettre en place une véritable évaluation de politique publique – ce que l'on sait pourtant faire depuis la LOLF qui a servi de marchepied à l'évolution des politiques publiques – on a tendance à rajouter une dépense assortie, le cas échéant, d'un peu de fiscalité sectorielle. Il faut donc sortir de ces approches cathartiques consistant, par la dépense et les recettes, à demander des sacrifices supplémentaires au contribuable, et essayer de revenir à une approche concrète et de bon sens qui réponde aux interrogations suivantes : comment fonctionne une politique publique qui ne donne pas satisfaction ? Quels sont ses objectifs ? Quels sont les indicateurs de performance qui nous permettent d'en suivre l'évolution ? Quels dysfonctionnements détecte-t-on ? Faut-il supprimer ou réformer les modes d'action choisis jusqu'alors ? Etc.

C'est pourquoi, une priorité de premier rang devrait être la mise en place de dispositifs efficaces d'évaluation des politiques publiques.

On peut également ajouter que, s'il y a, en France un tel foisonnement de la fiscalité sectorielle, c'est aussi pour des raisons institutionnelles, car nous sommes le seul pays européen – à ma connaissance – à avoir un budget séparé pour la sécurité sociale et pour l'État, créant ainsi une dualité de fiscalité et donc une multiplication des occasions de fiscalité sectorielle !

Enfin, et pour finir, il faut noter l'existence d'un autre problème institutionnel majeur en termes de mauvaise maîtrise du foisonnement fiscal : c'est le fait que l'on peut faire de la fiscalité dans tout projet loi. C'est-à-dire que tout projet de loi peut contenir de la fiscalité ! Autrement dit, si l'on avait le courage de confier uniquement aux projets de lois de finances (PLF) le rôle de créer, de supprimer ou de modifier la fiscalité, on retirerait beaucoup d'occasions de créer de la fiscalité sectorielle.

Mieux évaluer les politiques publiques, fusionner PLF et PLFSS, réserver la matière fiscale à ce projet de loi financier unique, voilà des réformes qui contribueraient puissamment à limiter les dérives de la fiscalité sectorielle.

Pour terminer, je souhaiterais dire un mot des logiques de péage et de rente.

Il y a des impôts relevant en fait de la logique du péage, particulièrement dans le domaine des transports. Je pense que ce rapprochement entre l'utilisateur et le financeur est quelque chose qui mérite d'être cultivé, ayant à certain égard une vertu limitative sur la dépense publique.

S'agissant des rentes, j'ai beaucoup entendu parler de captation. J'éprouve une gêne sur ce sujet. Il faut être certain qu'il s'agit là de rentes économiquement injustifiées. Je pense qu'aborder cette question sous l'angle purement financier est un mauvais réflexe en termes de création de richesses sur le long terme. Si quelqu'un a l'intelligence de repérer un secteur économique dans lequel il peut croître et créer des richesses, s'il n'y a pas de déformation du libre jeu de





la concurrence, laissons-le faire et réaliser du profit, et laissons-le réutiliser ces ressources pour développer l'économie. Au final, chacun, y compris la puissance publique, y trouvera son compte.

En revanche, si l'on se trouve dans un dysfonctionnement du marché et, qui plus est, en concurrence faussée, il faut traiter le sujet ; mais sous l'angle du respect de la concurrence en vue d'un fonctionnement performant de l'économie, et non au travers d'une approche purement punitive fiscalement. La question prioritaire à se poser dans ce cas reste la question de la performance économique, avant même la question financière.

Michèle André

Présidente de la commission des finances du Sénat

Nous essayons de toutes nos forces de limiter ces créations fiscales aux lois de finances avec, il est vrai, un succès mitigé.

La parole est à M. Heim qui va nous faire part aussi bien de son expérience de gestionnaire de la fiscalité sectorielle que de celle de cette dernière.

Philippe Heim

Directeur financier du groupe Société générale

La fiscalité sectorielle est un sujet bien paradoxal. Les manuels de législation fiscale forgés par des dizaines d'années de pratique enseignent qu'un bon système fiscal est celui qui s'organise autour d'un nombre limité d'impôts à assiette large et à taux faible. La simple consultation du code général des impôts, à en juger par son épaisseur et par son arborescence, indique que ces grands principes sont battus en brèche et que prospèrent des dispositions fiscales sectorielles.

La fiscalité sectorielle peut prendre toutes les formes : soit à travers la création par la loi d'une imposition spécifique à un secteur (en créant une nouvelle contribution), soit de manière symétrique en introduisant, par rapport à une imposition générale, une réduction ou une exonération de charge fiscale (aussi appelée niche fiscale).

La fiscalité sectorielle prolifère dans des domaines extrêmement divers et avec des buts variés : garantir l'intérêt général face aux externalités négatives produites par certaines activités économiques, aider certains secteurs en raison d'une différence de situation ou, plus simplement, augmenter le rendement budgétaire, voire trouver des accommodements à la norme de progression des dépenses à travers des pratiques de débudgétisation.

La pratique de la fiscalité sectorielle échappe à toute méthodologie, elle se révèle en pratique souvent aléatoire dans ses motivations comme dans ses effets.

Il est ainsi aisé de citer des cas pratiques démontrant la difficulté à mettre en place des taxes atteignant leur objectif. On constate en réalité le maniement extrêmement complexe de cette fiscalité, dont la justification repose bien souvent sur des considérations tout à la fois économiques, politiques, techniques, etc. Les taxes sectorielles mises en place échappent régulièrement à leurs objectifs premiers et produisent des effets qui n'avaient pas été anticipés.





Marqué ces dernières années par un fort accroissement de la fiscalité sectorielle, le secteur financier offre des exemples très concrets de son fonctionnement et de ses conséquences. Les raisons avancées ont évidemment puisé leur justification dans la crise financière ou la garantie implicite dont bénéficierait le secteur. Il en résulte des effets négatifs importants sur la compétitivité du secteur financier français et de la place financière de Paris. Le secteur financier est devenu, en outre, le laboratoire de taxes entrant en collision avec d'autres taxes ou d'autres dispositifs législatifs, sans cohérence d'ensemble. C'est notamment le cas entre la taxe systémique française et la nouvelle contribution au fonds européen de résolution, ou encore entre le projet européen de taxe sur les transactions financières et la loi bancaire française de juillet 2013 qui a cantonné les activités bancaires pour compte propre dans des filiales séparées¹³⁶.

1. – La fiscalité sectorielle : un outil d'un maniement complexe

Pour illustrer mon propos de manière concrète, je propose d'étudier deux cas pratiques de nature très différente qui illustrent les aléas et la difficulté à mettre en place une taxation sectorielle efficiente. Mon passage à Bercy m'a montré les paradoxes que l'on rencontre dans la mise en place de cette fiscalité, tant dans sa conception que dans son exécution.

Le premier exemple montre les difficultés à concevoir une taxe pour financer une intervention publique, dont la nécessité est *a priori* incontestable, et à concilier les différentes contraintes économiques, juridiques et politiques, tout en conservant une cohérence de long terme.

Dans la foulée de la crise de la vache folle, les pouvoirs publics ont été confrontés au problème du financement du service public de l'équarrissage (SPE), afin de procéder à l'élimination des cadavres d'animaux victimes d'encéphalopathie spongiforme transmissible (EST) ou susceptibles de l'être.

À cette fin, la loi de finances initiale pour 1997 a institué une taxe sur les achats de viande et produits assimilés (TAV), dite « *taxe d'équarrissage* », due par les personnes réalisant des ventes au détail de ces produits. Cependant, pour répondre aux besoins grandissant du SPE, les pouvoirs publics ont été contraints par l'article 35 de la LFR pour 2000, d'alourdir le rendement de la TAV (passant de 100 M€ en 1999 à 397 M€ en 2001, puis 520 M€ en 2002), suscitant une contestation croissante de la grande distribution. Parallèlement, à compter du 1^{er} janvier 2001, et pour atténuer la fragilité juridique de la taxe, en particulier au regard des règles communautaires, le produit de la taxe a cessé d'alimenter le SPE par l'intermédiaire du CNASEA¹³⁷ et a abondé le budget général ; le financement du SPE étant ainsi assuré sur crédits budgétaires.

Cependant, ces précautions se sont révélées insuffisantes et la contestation de la taxe par les professionnels de la grande distribution a conduit la Cour de justice

136. Loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

137. Le Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles (CNASEA) a fusionné avec l'Agence unique de paiement en 2009 pour former l'Agence de services et de paiement (ASP).





de l'Union européenne par son arrêt *GEMO* du 20 novembre 2003¹³⁸, à qualifier le versement du produit de la taxe, non notifiée aux autorités européennes, d'aide d'État incompatible avec le droit européen de la concurrence.

Tirant les conséquences de cette décision, l'article 28 de la LFI pour 2004 supprime la TAV et institue la taxe d'abattage, assise pour partie sur le poids des animaux abattus et pour partie sur le poids des déchets d'abattoir. Le rendement de cette nouvelle taxe estimé à 156 M€ était cependant bien inférieur au produit de la défunte TAV et insuffisant pour couvrir le coût du SPE. Dans ce contexte, l'article 29 de la même loi de finances, apporte une solution *pragmatique* à travers une majoration des taux de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA). L'exposé des motifs de la loi de finances précise : « *L'augmentation de la TACA permettra de dégager au profit du budget de l'État le solde du besoin de financement annuel [au SPE] soit 374 M€* ».

Cependant, cette mesure de compensation budgétaire a été elle-même vivement contestée, les taux de la TACA ayant été fortement augmentés (+170 % en moyenne). L'augmentation était notamment particulièrement lourde pour les commerces non alimentaires, le relèvement de la TACA n'ayant pas été atténué pour eux par la suppression de la TAV. En outre, les redevables de la TACA ont dû, au cours de la même année 2005, acquitter les taxes 2004 et 2005, le décret d'application de la réforme des taux étant intervenu trop tard en 2004 (pour un montant total de 1,3 Md €) !

C'est la raison pour laquelle, suite à un amendement d'initiative parlementaire, le barème de la TACA a été modifié à travers l'article 95 de la LFR 2005, pour soulager les petits et moyens commerces, notamment en centre ville, et soumettre à une plus forte contribution les grandes surfaces bénéficiaires de la suppression de la TAV.

Bien plus tard, en 2011, le lien avec le financement du SPE est apparu bien distendu : la loi portant réforme de la taxe professionnelle affecte, à compter du 1^{er} janvier 2011, la TACA devenue taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale. Ces derniers disposent depuis 2012 d'une faculté de modulation du taux.

Le second exemple est de nature symétrique : comment une mesure de débudgétisation peut-elle déboucher sur un véritable succès en matière de politique publique ?

À l'occasion de la préparation du budget 2006, s'est posée la question du financement du nouveau passeport électronique dont le déploiement était imminent. Le coût était *a priori* encore absorbable en 2007 (environ 45 M€), mais la montée en puissance de cette mesure pour les années suivantes représentait une véritable contrainte pour le budget du ministère de l'intérieur. Par ailleurs, se profilait également le financement de la carte nationale d'identité électronique (CNIE), le visa biométrique, le titre de séjour électronique, etc.

138. CJCE, aff. C-126/01, 20 novembre 2003, *ministère de l'économie, des finances et de l'industrie c. GEMO SA*.





Dans ce contexte, l'article 28 du PLF 2007 proposa d'affecter à un nouvel établissement public, l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), créé par un décret du 22 février 2007 un montant correspondant à 70 % du produit du droit de timbre sur les passeports. Cette mesure d'affectation n'était pas une mesure de contournement de la norme de dépense (elle était dûment retracée dans les changements de périmètre en préambule du PLF, en application de l'article 51 de la LOLF), et visait à transférer à un opérateur tiers le poids d'une nouvelle politique publique (la sécurisation des titres).

Aujourd'hui, nous constatons que la création de l'ANTS, motivée à l'origine par des raisons essentiellement budgétaires, a débouché sur un véritable succès en matière de gestion publique.

Le Conseil d'État, notamment, a salué dans un récent rapport sur les agences¹³⁹ le caractère emblématique et exemplaire de l'ANTS¹⁴⁰ en précisant que « *la mise en œuvre des politiques publiques suppose un professionnalisme et une ingénierie que les administrations centrales ne possèdent pas nécessairement. Elles savent concevoir mais ne savent pas toujours mettre en œuvre. Un bon exemple est celui de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : on touche à un domaine régalién et sensible, que l'État ne pouvait pas confier à un opérateur privé, mais que l'administration centrale n'était pas en mesure d'assurer. En créant l'ANTS, l'État s'est doté d'un outil opérationnel avec un savoir-faire* ».

2. – L'inflation de la fiscalité sectorielle dans le secteur financier

Le secteur financier est un terreau fertile pour la fiscalité sectorielle qui s'y développe de façon rapide depuis 2010, avec comme conséquence un accroissement notable des charges sociales, fiscales et règlementaires. Les motivations de ces nouvelles taxes et régulations sont diverses ; elles répondent parfois à un objectif de régulation des comportements risqués, parfois à une volonté de *sanctionner* le secteur suite à une crise financière ou de réduire les profits qu'il capterait.

Encore faut-il rappeler que les banques françaises se sont révélées les plus résistantes pendant la crise financière et ont tenu pleinement leur rôle de prêteur à l'économie : la France est le pays où la distribution du crédit est restée la plus dynamique. Aujourd'hui encore, la France continue de se démarquer avec une nette progression du crédit aux sociétés non financières (+4,1 % de croissance annuelle à fin mars 2015) et aux ménages (+3,6 %).

Ces débats sur la fiscalité sectorielle ne sont pas nouveaux à l'échelle de l'histoire économique et fiscale de la France ; en revanche, l'ampleur des niveaux de prélèvement est aujourd'hui *inédite* et pose des questions légitimes sur la compétitivité de la place financière de Paris.

Selon le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de janvier 2013, le secteur financier a subi un alourdissement significatif de ses charges fiscales depuis 2010, en raison de mesures spécifiques au secteur financier. Globalement,

139. Les études du Conseil d'État, *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, La documentation Française, 2012. Cette étude peut être consultée en ligne sur le site de la documentation Française.

140. V. <http://www.lagazettedescommunes.com/128365/etude-annuelle-du-conseil-d%E2%80%99etat-%C2%AB-les-agences-une-autre-forme-dorganisation-pour-un-mieux-detat-%C2%BB/>





ce sont dix-sept nouvelles mesures fiscales spécifiques qui ont été votées entre 2010 et 2013, représentant en 2013 plus de 7 Mds € de charges (taxes directes et indirectes) :

- création (LFI 2011) puis doublement (LFR août 2012) de la taxe systémique française ;
- hausse de la taxe sur les salaires en 2013 (LFSS 2013) ;
- modification de la Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) pour les banques en 2012 (LFSS 2012) ;
- création de la taxe française sur les transactions financières en 2012 (LFR mars 2012) ;
- Hausse des prélèvements sur l'assurance comme la taxe supplémentaire sur la réserve de capitalisation (LFI 2013).

Depuis 2013, la fiscalité sectorielle sur le secteur financier a encore été accentuée par :

- à l'échelle française, et pour des raisons budgétaires, la mise en place de mesures prévoyant la non-déductibilité de taxes ou de contributions du secteur bancaire ou de l'assurance, pour un rendement annuel attendu d'environ 900 M€ ;
- à l'échelle européenne, la mise en place d'un fonds de garantie des dépôts et d'un fonds de résolution unique, tous abondés par des contributions assises sur la taille des banques.

Une étude du cabinet *PricewaterhouseCoopers* du mois d'octobre 2013 portant sur quatre pays (Royaume-Uni, Italie, France et Allemagne) montre que le secteur financier français est le plus lourdement taxé : d'un poids de 4,5 % en moyenne dans l'économie, celui-ci a généré 6,2 % des recettes totales d'impôt en France, soit un différentiel de 40 % qui démontre la lourdeur de la charge fiscale.

Au final, la rentabilité du secteur financier est désormais inférieure à celles des grandes entreprises françaises.

Cette évolution pose un certain nombre de questions :

- La taxation pour rémunérer les soi-disant garanties implicites accordées par l'État au secteur financier est-elle pertinente, quand la directive concernant le redressement et la résolution des défaillances bancaires (en anglais, « *Bank Recovery and Resolution Directive* » ou *BRRD*) exclut dorénavant explicitement le renflouement par les États (en anglais, « *bail out* ») ?
- L'impôt est-il un instrument pertinent de régulation, alors que le secteur financier est enserré dans un cadre réglementaire particulièrement dense et granulaire (normes du comité de Bâle, de l'Autorité bancaire européenne, du Conseil de stabilité financière) et que la supervision bancaire est dévolue depuis le 4 novembre 2014 à la Banque centrale européenne ?
- Quelles sont les conséquences pour le financement de l'économie d'une taxation excessive du secteur financier ?





Pour illustrer l'acuité de ces questions, je suggère de passer en revue différents dispositifs qui concentrent les enjeux et contradictions d'une fiscalité sectorielle peu ou mal maîtrisée : la taxe systémique française, la contribution au fonds de résolution unique européen, et la taxe européenne sur les transactions financières.

L'article 42 de la loi de finances pour 2011 a instauré, à compter de 2011, une taxe bancaire dite « *de risque systémique* » aménagée par la loi de finances rectificative pour 2011 (article 34). Créée sur la base des conclusions du G20 de Toronto de 2011, elle a pour objectif d'« *assurer une répartition équitable des charges et d'inciter (...) à contenir le risque systémique* ». De sorte que cette taxation « *n'est pas destinée à pénaliser ou à sanctionner, mais à constituer la contrepartie d'une prise en charge au titre d'un risque* » (Christine Lagarde, ministre de l'économie, lors des débats sur la loi de finances pour 2011).

Codifiée sous l'article 235 ter ZE du CGI, elle vise à prévenir les comportements de risques excessifs des établissements bancaires. L'assiette de la taxe est constituée par le niveau des fonds propres, avec un taux de prélèvement initialement de 0,25 %, doublé par la LFR 2012, puis porté à 0,539 % par la LFI pour 2014. Enfin, la taxe est devenue non déductible en LFR 2014.

L'ajustement progressif du barème illustre la véritable vocation de cette taxe qui n'est qu'une ressource budgétaire d'appoint, en dépit de la volonté affichée de vouloir limiter les externalités négatives créées par la *spéculation*.

D'une part, la taxe est acquittée par une industrie bancaire française qui s'est révélée la plus solide pendant la crise financière et sans solliciter les finances publiques. D'autre part, les mécanismes transitoires de soutien mis en place pour traverser l'épisode de crise de liquidité consécutif à la faillite de *Lehman Brothers* (notamment sous forme d'actions de préférence) ont même rapporté 2,7 Mds € au budget de l'État. Enfin, la taxe systémique française fait double emploi avec la nouvelle contribution au Fonds de résolution unique (FRU) institué par la directive BRRD. C'est la raison pour laquelle son extinction progressive d'ici 2019 a été heureusement décidée.

3. – La contribution au FRU européen : les banques françaises en première ligne

Chaque banque doit dorénavant se doter d'un plan de rétablissement et résolution (PRR), qui doit agir comme un filet de sécurité en cas de crise importante :

- Le plan de rétablissement est un plan de gestion de crise financière préétabli qui permet à la banque de faire face à un choc très sévère et rend ainsi son défaut encore plus improbable ;
- Si le plan de rétablissement s'avère insuffisant, les pouvoirs publics peuvent actionner le plan de *résolution* pour limiter l'impact systémique de la défaillance de la banque, en préservant les activités essentielles et en limitant les pertes de valeurs.

L'Union européenne s'est dotée, depuis trois ans, d'un cadre réglementaire général pour mieux encadrer l'activité bancaire et prévenir les risques systémiques. Au-delà de la création de l'Union bancaire au sein de la zone Euro, avec le transfert





de la supervision des cent trente banques les plus importantes en taille de bilan vers la BCE, l'Union européenne a conçu un dispositif spécifique pour traiter les situations de crise bancaire. La directive BRRD a été votée le 15 avril 2014, puis est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Le fil directeur de ce nouveau *corpus* réglementaire est la mise en place d'un cadre garantissant la protection du contribuable contre les risques systémiques, en instituant une procédure de *renflouement interne* des banques (en anglais, « *bail in* »), par opposition au *renflouement externe* sur deniers publics (en anglais, « *bail out* »). La directive prévoit qu'en cas de « *mise en résolution* » d'une défaillance bancaire, un processus de liquidation ordonné est mis en œuvre : les actionnaires et les créanciers sont d'abord mis à contribution, selon l'ordre de la hiérarchie des créanciers en liquidation ; ensuite, et seulement si le seuil de 8 % du total du passif est ainsi appelé, le FRU à l'échelle européenne peut être mobilisé.

Le FRU intervient en complément du renflouement interne pour financer la résolution. Ce fonds, doté de 55 Mds €, se substitue donc au rôle implicite de l'État ; il doit être constitué sur neuf ans par une nouvelle contribution des banques européennes.

Au terme d'une négociation complexe, la contribution est calculée, non pas sur la base des risques intrinsèques, mais principalement en fonction de la taille des bilans des établissements (passif hors fonds propres et dépôts de garantie).

Les banques françaises apporteraient ainsi 15,5 Mds € au fonds de 2015 à 2024, contre 15,3 Mds € pour leurs concurrentes allemandes, loin devant les banques italiennes (5,8 Mds €), espagnoles (5,4 Mds €) et néerlandaises (4,2 Mds €). La part supportée par le secteur en France sera donc d'environ 28 % du total, ce qui est supérieur à son poids dans le total de bilan des banques en zone euro (25 %) ou dans le total des actifs pondérés par le risque (21 %).

Parce qu'elles disposent des bilans les plus importants, les banques françaises sont amenées à être les plus grosses contributrices, alors même que leur solidité est démontrée par les tests de résistance (en anglais, « *stress test* »), et qu'elles acquittent en France la taxe systémique que la mise en place du FRU n'a pas abolie.

Le projet de Taxe sur les transactions financières (TTF) européenne est un paradoxe normatif. Pour rappel, la taxe française sur les transactions financières, entrée en vigueur le 1^{er} août 2012, se compose en fait de trois taxes, dont principalement la taxe sur les acquisitions de titres de capital, qui s'applique au taux de 0,2 % aux achats de titres de capital émis par les entreprises françaises dont la capitalisation excède 1 Md € et qui font l'objet d'une cotation sur un marché réglementé français ou étranger. Les opérations sont imposables quel que soit le lieu ou le mode d'exécution de la transaction. La résidence de l'acquéreur ou du courtier est également indifférente.

Certaines exonérations sont prévues, les plus notables étant celles qui sont relatives à l'émission d'actions, aux cessions temporaires de titres (prêt/emprunt de titres, repos, etc.), et aux activités de tenue de marché.





Initié en septembre 2011 par une proposition de directive de la Commission européenne, le projet européen de TTF fait l'objet, depuis février 2013, d'une initiative de coopération renforcée associant onze États membres participants (France, Allemagne, Belgique, Autriche, Espagne, Portugal, Italie, Grèce, Slovaquie, Slovaquie et Estonie).

Les motivations sont claires, mais peu liées à des externalités négatives. Cette taxe, qui fournirait des ressources budgétaires nouvelles, aurait en outre le mérite de créer un précédent réussi pour une coopération renforcée en matière fiscale. Néanmoins, même avec des taux bas (dont rien ne garantit qu'ils le restent), le projet de taxe, notamment dans sa composante *produits dérivés*, aurait des impacts distorsifs importants sur l'économie des onze pays européens concernés, et singulièrement sur les acteurs de leurs secteurs financiers. Au-delà des acteurs financiers comme les banques, les assureurs ou les gestionnaires d'actifs, les entreprises par le biais des instruments de couverture seront également affectées.

Cette taxe repose sur un paradoxe normatif car la loi bancaire de juillet 2013 a choisi de limiter les externalités négatives des transactions financières considérées comme « *non utiles à l'économie* » (transactions « *spéculatives* » ou « *pour comptes propres* ») en interdisant ou en isolant ces activités pour comptes propres au sein d'une filiale dédiée. Cette dernière se verra appliquer un certain nombre de mesures destinées à prévenir toute transmission de risques à l'ensemble du groupe bancaire (interdiction de recevoir des dépôts par exemple). La TTF européenne ajoute à cette neutralisation des activités spéculatives un levier fiscal dont l'assiette est précisément les activités « *utiles* » qui ne sont pas considérées comme spéculatives ou risquées.

In fine, la TTF européenne risque d'aboutir à un résultat diamétralement opposé à l'objectif recherché. En effet, elle affecterait probablement les finances publiques des onze pays européens concernés : sa collecte ne suffirait potentiellement pas à compenser les pertes d'impôts sur le revenu des sociétés et des personnes dont l'activité serait réduite ou relocalisée du fait de la taxe. En fait, la TTF européenne fonctionnerait comme un mécanisme de transfert d'impôts des onze pays européens concernés vers les États tiers, et particulièrement vers Londres ou Zurich, au détriment notamment de la place financière de Paris¹⁴¹.

Parmi les conséquences prévisibles de la TTF européenne sur le secteur financier, on peut noter :

- Le renchérissement important du financement de l'économie pour l'ensemble des acteurs (État, entreprises non financières), pénalisant la croissance dans un contexte de désintermédiation du financement de l'économie ;

141. Dans un entretien publié dans le *Financial Times* le 28 octobre 2013, Christian Noyer, gouverneur de la Banque de France, souligne que la TTF européenne voulue par Bruxelles présente « *un énorme risque* » pour les pays qui l'appliqueraient. Elle provoquerait « *une hausse du coût du capital pour les États et les entreprises* » concernés, une « *baisse de la liquidité sur les marchés* ». De même, selon la Fédération bancaire française (FBF), ce projet qui concerne seulement onze pays européens serait un très sérieux handicap pour le financement de leurs entreprises dont le coût de financement serait alors beaucoup plus élevé, et qui n'auraient plus accès facilement aux marchés de couverture de leurs risques qui se délocaliseraient immédiatement ; et d'ajouter que « *les conséquences en termes de perte de compétitivité, d'emplois, et de financement de l'économie française seraient tout simplement désastreuses* ».





- La diminution ou le déplacement massif vers d'autres places des opérations d'émissions (notamment introduction en bourse) et des transactions sur le marché secondaire. Par exemple, la taxe italienne a abouti à une diminution des volumes sur le marché des actions supérieure à 34 % et à l'effondrement du marché des dérivés actions (étude Crédit Suisse d'avril 2014) ;
- La délocalisation prévisible des emplois : une disparition ou un transfert d'emplois qualifiés liés aux opérations de financement par les marchés, notamment au sein des institutions financières.

Véronique Bied-Charreton

Directrice de la législation fiscale

On parle beaucoup de fiscalité des banques, c'est un sujet complexe car le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) qui s'était penché sur la fiscalité sectorielle des banques n'a pas réussi à en tirer de conclusion définitive, sinon pour dire que le secteur bancaire français était imposé en moyenne comme les autres secteurs, et que tous les pays avaient une fiscalité sectorielle bancaire¹⁴².

Philippe Heim

Directeur financier du groupe Société Générale

Bien sûr, il existe de nombreuses études sur le sujet qui comparent notamment le poids du secteur bancaire dans l'économie, le niveau de taxation dans l'économie, etc. Dans ces études, dont celle utilisée à l'appui de mon intervention, on remarque ce différentiel de 40 % par rapport à d'autres places financières.

Pour autant, je rebondis sur ce que disait tout à l'heure M. Dubertret en ce qui concerne la taxation des rentes. Je pense que le syndrome du secteur financier est celui de la rente, mais c'est aussi la capacité à absorber la hausse d'un prélèvement fiscal, ce que l'on appelle en anglais « *deep pocket* », c'est-à-dire que, quelque part, étant au cœur des transactions monétaires, le secteur financier pourra absorber ces nouveaux impôts au travers, par exemple, de nouveaux prélèvements sur les usagers.

Véronique Bied-Charreton

Directrice de la législation fiscale

Lors du débat parlementaire des lois de finances, la direction de la législation fiscale voit passer tout ce qui peut être proposé en matière de fiscalité. Aussi avons-nous généralement une appréciation sur les évolutions fiscales ; c'est cette même appréciation que je vais essayer d'avoir concernant la fiscalité sectorielle.

Ce qui est sûr aujourd'hui, c'est que la fiscalité sectorielle poursuit de plus en plus d'objectifs à la fois. Cela a déjà été dit, la fiscalité se veut non plus seulement à visée budgétaire mais également incitative, désincitative, voire punitive au travers de deux spécificités bien françaises : les niches fiscales et les « *petites taxes* ».

142. Rapport public du CPO, *Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier*, janvier 2013 (cf. site : www.ccomptes.fr).





À l'origine pourtant, la fiscalité était d'application générale, mais elle est ensuite devenue d'application de plus en plus sectorisée, voire particulière. Force est de constater que certaines mesures ne concernent, en réalité, qu'une seule entreprise ou qu'une seule commune ! Et cela reste quand même de la fiscalité.

Cette situation trouve notamment ses racines dans la complexification de l'économie et des relations sociales.

Par ailleurs, les contraintes budgétaires offrant de moins en moins de marges de manœuvre à l'action gouvernementale, on assiste de nos jours à une utilisation croissante de l'outil fiscal. Ainsi compte-t-on actuellement quatre cent cinquante-trois dépenses fiscales (totalisant 80,9 Md€) et plus de cent quatre-vingt-dix « *petites taxes* » selon l'inspection des finances. Comment en est-on arrivé là ? Sans doute en raison de la facilité à décider d'une mesure fiscale. Ces mesures sont préférées aux subventions qui peuvent, à tout moment, être supprimées. Elles sont rarement plafonnées dans leur montant. On notera ainsi que le Conseil d'État considère que la loi ne peut pas prévoir de plafonnement budgétaire d'une dépense fiscale, même si, pour l'instant, le Conseil Constitutionnel laisse passer ces mesures, comme dans le cas du crédit d'impôt du prêt à taux zéro.

Ensuite, on peut noter que cette fiscalité sectorielle s'apparente à un substitut beaucoup plus *présentable* par rapport à d'autres outils de l'intervention publique. Prenons l'exemple de l'outil réglementaire : sachant que l'État veut promouvoir une certaine hygiène nutritionnelle chez les Français au travers de slogans du type « *Manger cinq fruits et légumes par jour* », pourquoi ne pas avoir édicté une règle obligeant à ce que toute publicité pour un produit gras ou sucré comporte un tel message ? Cela était plus simple que de taxer les sociétés qui ne mettraient pas cette mention sur leurs annonces. Pourtant, c'est la taxe qui a été choisie ! De sorte que nous avons une taxe qui ne rapporte rien, car toutes les entreprises apposent cette mention dans leurs messages publicitaires pour éviter de la payer...

Enfin, il faut noter que fiscalité sectorielle rime avec facilité réelle, s'agissant de la création de taxes ou de crédit d'impôt. On se dit que tout est possible grâce à une simple mention sur une déclaration fiscale. Ensuite, l'administration n'a plus qu'à traiter les dossiers : s'il s'agit de l'impôt sur le revenu, tout passe par l'informatique, s'il s'agit de l'impôt sur les sociétés, tout passe par l'entreprise qui le déclare. Cela semble tellement simple !

À cela s'ajoute une autre approche à laquelle j'accorde beaucoup d'importance et qui ressemble à la dimension cathartique de M. Dubertret, c'est ce que j'appelle la dimension psychologique de la fiscalité en France. Je pense, à l'aune de mon expérience professionnelle à la direction à la législation fiscale, que l'on a vraiment une dimension irrationnelle de la fiscalité et que chacun voit, dans la niche qui lui est attribuée ou la taxe qui lui est affectée, une espèce de reconnaissance par la nation de sa spécificité. C'est la dimension psychologique de l'impôt dont on ne parle jamais, mais qui irrigue de manière invisible tout le débat fiscal.

L'efficacité de la fiscalité sectorielle a du mal à être mesurée malgré les instruments qui existent. Il y a d'abord les études d'impacts qui doivent accompagner chaque mesure, mais force est de constater qu'elles sont de portées inégales, voire





inexistantes. De temps à autre, la section des finances du Conseil d'État refuse d'examiner les mesures qui n'ont pas bénéficié d'études d'impacts correctes. Pourtant, sur les cent soixante mesures fiscales de 2014, la moitié seulement provenait de textes initiaux, l'autre moitié était d'origine parlementaire ou provenait d'amendements du Gouvernement et, à ce titre, n'avaient pas bénéficié d'études d'impacts.

Notez qu'il existe également des conférences fiscales, moins connues. Ce sont des conférences où, avant la loi de finances, nous essayons chaque année de regarder les mesures fiscales qui pourraient y être intégrées. Aussi, nous organisons un débat avec le ministère porteur de la politique publique au travers des niches fiscales ou des taxes, et tentons de discuter avec lui pour savoir ce qu'il cherche véritablement à faire et ce qu'il faut modifier ou supprimer.

Ces propositions fiscales sont ensuite analysées dans le cadre de réunions entre ministres. Ainsi, en même temps que les ministres étudient les sujets budgétaires en préparation du PLF, ils regardent dorénavant les sujets fiscaux en présence de la direction de la législation fiscale. Par cette approche, nous essayons d'accoutumer les ministères au fait qu'ils sont d'abord les porteurs de ces dispositions – la fiscalité sectorielle est avant tout portée par les différents ministères – et nous essayons de les pousser à la discussion pour qu'ils justifient la pérennité des mesures en place ou la création de nouveaux dispositifs.

À cela s'ajoutent les corps de contrôle au sens large, qui font beaucoup d'évaluations de la fiscalité sectorielle, mais qui rencontrent des difficultés de mise en œuvre de leurs conclusions pour les raisons que j'ai déjà évoquées. Par exemple, le président de la commission des finances du Sénat avait fait réaliser un rapport sur la fiscalité appliquée aux anciens combattants qui n'a pas connu de traduction, malgré un diagnostic très intéressant sur sa justification¹⁴³.

La loi de programmation des finances publiques essaie, elle aussi, de pousser à ces évaluations. Mais sa faiblesse est qu'elle a la même valeur juridique qu'une loi et que ce qu'elle édicte peut être remis en cause, comme cela arrive souvent, par une autre loi.

Ainsi, toutes les nouvelles dépenses fiscales sectorielles doivent avoir une date butoir et être évaluées au bout de trois ans. On essaie de le faire, mais l'expérience montre que ces mesures sont, en réalité, renouvelées automatiquement et plutôt par amendements, quelques jours avant leur date de fin.

Quant aux coûts de gestion de la fiscalité sectorielle, ils sont difficiles à mesurer pour l'administration, notamment en ce qui concerne le coût marginal d'une mesure sectorielle. Certes pour une administration, comme par exemple la DGFIP, une nouvelle taxe recouvrée, comme la TVA, ne coûte en théorie pas très cher à mettre en œuvre (quelques jours de développement informatique), mais ensuite, en réalité, c'est pour les agents tout un *corpus* de règles qu'il faut connaître, maîtriser, mettre à jour, diffuser dans les services et expliquer aux entreprises pour lesquelles cela s'avère difficile à maîtriser.

143. Rapport d'information n° 653 fait au nom de la commission des finances du Sénat sur *la dépense fiscale en faveur des anciens combattants*, de M. Philippe Marini, déposé le 25 juin 2014.





Aujourd'hui, il semble que l'instrument de la fiscalité sectorielle commence à atteindre ses limites, pour plusieurs raisons. D'une part, on rencontre des difficultés techniques, cette fiscalité devient de plus en plus complexe à l'image de la fiscalité écologique où l'on se trouve face à des textes de moins en moins compréhensibles par le commun des mortels. D'autre part, on rencontre des difficultés lorsque les définitions sont empiriques, c'est le cas par exemple du crédit d'impôt innovation. Qu'est-ce que l'innovation pour le crédit d'impôt ? Il faut alors définir, dans une instruction fiscale, ce qu'est une dépense d'innovation, ce qui n'est pas simple. Cela a déjà été dit, mais il existe de réelles difficultés pour définir les objectifs et les priorités de ces prélèvements, qui peuvent se révéler contradictoires d'où une complexification et une instabilité de cette fiscalité. Par exemple, j'ai recensé vingt-cinq niches fiscales qui ont été modifiées cent soixante fois depuis leur mise en place ! On est donc dans un système particulièrement instable et très préjudiciable aux décideurs économiques.

L'avenir est aussi sous *l'œil de Bruxelles*, mais je ne vais pas empiéter sur les propos de M. Collin notamment sur le régime des aides d'État. Quoi qu'il en soit, la Commission européenne considère de plus en plus que l'on ne peut pas octroyer des avantages fiscaux uniquement sur notre territoire national, mais qu'il faut les étendre à l'ensemble du territoire communautaire. C'est l'objet notamment des travaux du président Bachelier concernant les dons¹⁴⁴ : octroyer exactement le même avantage à un don fait à une association européenne, alors que c'est de l'argent public français. Cette jurisprudence communautaire peut avoir pour conséquences de limiter le nombre de niches fiscales, car Bruxelles nous contraint plus sur les crédits d'impôts que sur les subventions.

Enfin, il y a un certain nombre de questions qui découlent de cette fiscalité sectorielle si spécifiquement française : la concurrence fiscale internationale, les limites intrinsèques de l'outil fiscal avec notamment le consentement à l'impôt, la gestion de la complexité de cette fiscalité, l'avenir des lois de finances et de leur monopole fiscal.

Pour la direction de la législation fiscale, il s'agit d'un sujet préoccupant. C'est pourquoi l'on s'attache à mettre en œuvre les outils d'une bonne gouvernance fiscale qui permettent aux décideurs d'avoir une vision claire de l'évolution de la fiscalité. Je pense, et c'est la note d'optimisme que j'avais évoquée en début d'intervention, que c'est avant tout un sujet de prise de conscience collective. Tout le monde est d'accord pour stabiliser la fiscalité, ne pas la complexifier, réduire les niches fiscales et, surtout, les taxes sur les entreprises et les particuliers ; mais face à l'obstacle, on n'y arrive pas. Pourtant, c'est le moment d'agir car les consciences sont prêtes.

144. Gilles Bachelier, *Les règles de territorialité du régime fiscal du mécénat*, rapport public aux ministères de l'économie et des finances et du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, février 2013.





Michèle André

Présidente de la commission des finances du Sénat

L'action est difficile. On le voit avec la dotation globale de fonctionnement pour les collectivités locales ; tout le monde trouve que ce n'est pas satisfaisant, mais lorsqu'il y a quelques possibilités d'évolution, les personnes s'imaginent soudain qu'elles vont perdre beaucoup et commencent par freiner toute réforme possible. Est-ce une réaction typiquement française ? Hélas, sans aucun doute.

Pierre Collin

Conseiller d'État

Partant du constat que dans une période de difficulté politique, et peut être psychologique pour reprendre les termes de Mme Bied-Charreton, on peut difficilement envisager des hausses de fiscalité générale, que ce soit sur les entreprises ou sur les ménages, il y a une tentation assez grande de recourir à une fiscalité plus discrète, touchant certains secteurs, certaines entreprises ou certains ménages seulement. D'où le développement d'une fiscalité « sectorielle » par opposition à la fiscalité générale.

La force de ce tropisme est clairement apparue, par exemple, lors de la tentative, dans les dernières lois de finances, de réduire le nombre des « petites taxes », c'est-à-dire des taxes à faible rendement : parti avec l'ambition d'en supprimer une trentaine sur un total de près de deux cents, le Gouvernement, confronté à des résistances diverses, n'a *in fine* réussi à en faire disparaître que six ou sept ! Et encore, sans être certain que l'on n'en ait pas créé de nouvelles dans le même temps...

Au sujet du recours accru à la fiscalité sectorielle, trois questions se posent :

- La première est celle de savoir si cette situation est inéluctable ou s'il existe des forces de rappel, notamment juridiques, ayant vocation à provoquer un arrêt ou une atténuation de ce mouvement. Assez clairement, on constate que tel n'est pas le cas...
- Si, en l'absence de limitation juridique, la poursuite ou l'arrêt de ce mouvement relève uniquement d'un choix politique, on peut s'interroger – c'est le deuxième point – sur ce que doit être ce choix. La réponse ne peut être que nuancée, car elle dépend à la fois des objectifs que l'on se fixe et de la manière dont on cherche à les atteindre.
- Enfin, dans un troisième et dernier temps, la question de la fiscalité de l'économie numérique pourra être rapidement évoquée en vue d'illustrer le débat sur les choix politiques les plus pertinents à opérer pour appréhender une matière taxable nouvelle.

1. – Aucune véritable limitation n'est à attendre du contrôle juridictionnel

Existe-t-il des forces de rappel juridiques qui feraient obstacle à la poursuite de cette course juridico-fiscale dans le sens d'un accroissement de la fiscalité sectorielle ? Probablement pas.





Deux limitations sont envisageables : d'une part, une contrainte constitutionnelle résultant du principe d'égalité, à la fois devant la loi fiscale et devant les charges publiques et, d'autre part, une contrainte européenne au travers de la réglementation des aides d'État. Toutefois, aucune de ces deux contraintes n'est de nature à constituer un frein efficace à la poursuite des pratiques actuelles.

S'agissant du principe constitutionnel d'égalité, il convient de distinguer ses deux aspects. Le premier, l'égalité devant la loi fiscale, procède d'une comparaison relativement formelle entre la situation des contribuables ou redevables et impose de vérifier si des situations identiques ne font pas l'objet d'une différence de traitement qui ne serait pas justifiée par un motif d'intérêt général. Le second aspect, le principe d'égalité devant les charges publiques, est un peu plus fin. Il impose de vérifier l'adéquation entre le sort fiscal d'un redevable et sa capacité contributive. Il conduit notamment, au sein d'un groupe homogène de contribuables, à opérer une forme de contrôle de proportionnalité de la différence de traitement par rapport à la différence de situation tout en vérifiant que l'imposition n'atteint pas un niveau confiscatoire.

La fiscalité sectorielle s'accommode assez bien de cette contrainte juridique, et ce quelle que soit la forme qu'elle prend :

a) Lorsque l'imposition sectorielle a la nature d'une taxe, au sens théorique du terme, par opposition à l'impôt tel que défini par Gaston Jèze¹⁴⁵, le principe d'égalité n'est pas un obstacle. La taxe implique en effet l'existence d'une contrepartie. Il n'y a pas, comme en matière de redevances pour services rendus, de strict lien de proportionnalité entre le service reçu et la redevance versée, et la taxe est due dès lors que l'administré se trouve dans le champ du service. Mais précisément, le fait de se trouver dans le champ de la contrepartie à la taxe constitue une différence de situation justifiant un traitement spécifique au regard du prélèvement. Le mot « service » est ici employé au sens large (on peut penser notamment aux prélèvements sectoriels qui ont pour but de faire financer par les banques ou les assurances, l'autorité chargée de leur régulation). On pourrait évidemment rencontrer un problème si l'on demandait à une profession, *via* une taxe, de financer une autorité ne les concernant pas. Mais cette difficulté demeure assez théorique...

b) Une deuxième forme que peut prendre la fiscalité sectorielle est la *fiscalité comportementale*. On quitte alors les rives de l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen et on s'affranchit du principe d'égalité devant les charges publiques. Il est admis par le juge constitutionnel que l'impôt ne soit plus déterminé en fonction de la capacité contributive du redevable puisque le but poursuivi est d'inciter celui-ci à adopter tel ou tel comportement conforme à l'intérêt général. La limite juridique est alors seulement celle de la cohérence entre le mécanisme mis en œuvre et le but recherché. On est renvoyé à une sorte de contrôle interne qui a trouvé une illustration dans la censure par le Conseil constitutionnel de la « taxe carbone ». S'il a admis l'existence d'une fiscalité incitative fondée sur la mise en œuvre du principe pollueur-payeur, c'est à la condition de respecter la logique du

145. Selon G. Jèze (1869-1953), l'impôt est « une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité à titre définitif et sans contrepartie, en vue de la couverture des charges publiques ».





mécanisme et de ne pas exonérer les gros pollueurs (même si le débat était plus subtil avec la nécessaire prise en compte du marché des droits à polluer devant être mis en place au niveau communautaire).

c) Une troisième et dernière catégorie est constituée de *la fiscalité sectorielle de rendement* (par exemple, lorsque l'on décide de taxer la rente de situation dont bénéficie un secteur économique). Il s'agit du domaine dans lequel on est le plus confronté au nécessaire respect de la capacité contributive. Mais, en réalité, cela reste quelque peu théorique. Le Conseil constitutionnel a bien censuré une fois pour rupture d'égalité une disposition législative ancienne, datant du régime de Vichy, qui faisait peser sur une seule entreprise un impôt sur les sociétés supérieur de 50 % au droit commun. Mais ce type de censure a vocation à demeurer assez rare, car, pour les entreprises, le Conseil constitutionnel continue de raisonner impôt par impôt.

Le raisonnement qui prévaut depuis décembre 2012 pour les ménages, en vertu duquel on ne doit pas aboutir, en additionnant tous les prélèvements pesant sur un élément de revenu donné, à une fiscalisation supérieure à un seuil jugé confiscatoire (aux alentours des deux tiers du revenu) n'a pas à ce jour été étendu aux entreprises. Le Conseil constitutionnel n'a pas rendu de décision additionnant les différents prélèvements pesant sur une entreprise puis ramenant cette somme à un agrégat comptable, par exemple la valeur ajoutée, et jugeant qu'il ne faudrait pas dépasser un certain pourcentage. En demeurant ainsi dans un raisonnement impôt par impôt, on parvient encore à surtaxer légalement certains agents économiques qui disposent d'une capacité contributive plus élevée (ou réputée telle).

S'agissant du droit de l'Union européenne, ainsi que l'a rappelé Mme Bied-Charreton, c'est essentiellement le contrôle des aides d'État qui est à l'œuvre. Si l'on s'intéresse à la « fiscalité positive », autrement dit aux prélèvements fiscaux, ce n'est pas réellement un problème, car la réglementation des aides d'État s'intéresse davantage à l'utilisation qui est faite de l'argent, à celui qui le reçoit, qu'à la manière dont il est prélevé. Il peut tout de même y avoir une difficulté lorsqu'il existe un lien direct entre les deux, c'est-à-dire lorsque le prélèvement est considéré comme faisant partie intégrante du régime d'aide d'État. Dans ce cas, il peut être entaché d'illégalité. C'est tout le débat qu'il y a par exemple aujourd'hui au sujet de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Mais, en rédigeant les textes de manière suffisamment subtile, on peut passer à travers les mailles du filet...

2. – Le problème central demeure l'incapacité à assigner à la fiscalité sectorielle un but clair, la multiplicité des objectifs nuisant à son efficacité

Si les contraintes juridiques ne sont finalement pas un obstacle à ce que l'on poursuive dans cette voie, faut-il pour autant, en opportunité, continuer ou tenter d'être plus vertueux ? La réponse dépend des buts que l'on s'assigne à travers la fiscalité sectorielle.

On s'aperçoit en effet que l'on poursuit souvent plusieurs lièvres à la fois. La fiscalité incitative devrait être, dans la pureté de ses principes et conformément à ce qui





a déjà été dit, à taux fort et à base étroite pour avoir un effet dissuasif important. Mais, si l'on fait cela, il y a toutes les chances que l'on épuise rapidement la base et donc que le prélèvement n'ait plus aucun rendement ! La fiscalité des produits pétroliers et la fiscalité des tabacs, par exemple, illustrent la relative hypocrisie qui est à l'œuvre. On s'attache, certes, à taxer ces produits jugés néfastes pour en réduire la consommation, mais on veille à les taxer assez modérément pour pouvoir continuer à percevoir chaque année des milliards d'euros de recettes indispensables au budget de l'État. Le bon sens voudrait que le tabac, s'il est si mauvais pour la santé des Français à titre individuel, et si néfaste aux comptes sociaux à titre collectif, soit purement et simplement interdit comme le cannabis ou, à tout le moins, taxé de manière à en rendre le prix prohibitif. Il y a un débat permanent sur ce sujet entre les ministères du budget et de la santé...

Cela étant dit, la réalité est plus complexe, car on constate qu'une fiscalité trop agressive pousse à la contrebande et à l'usage de produits de substitution, ce qui n'est pas nécessairement souhaitable. Tout est donc affaire d'équilibre.

En tout état de cause, cela montre que l'on a des objectifs quelque peu ambigus. Les économistes ont théorisé ce « double dividende » de la fiscalité comportementale, c'est-à-dire la conjonction d'un gain lié à l'atteinte, au moins partielle, du but poursuivi – faire adopter un comportement particulier à l'utilisateur – et de la récupération de recettes fiscales qui permettent d'alléger la fiscalité générale plus néfaste à l'économie que la fiscalité sectorielle car pesant sur les facteurs de production. C'est cette idée qui sous-tend les politiques consistant à affecter, par exemple, le produit de la fiscalité environnementale au financement de la sécurité sociale.

Au bout du compte, avec des objectifs mêlés et peu clairs, voire contradictoires, on risque d'aller vers des solutions de facilité qui ne sont pas très souhaitables et, sous couvert de motifs d'intérêt général, de céder à la tentation d'avoir une fiscalité de rendement. C'est, par exemple, ce qui s'est passé au mois de décembre 2014 avec l'augmentation de la taxe sur les surfaces commerciales pour la grande distribution (Tascom)¹⁴⁶. L'un des motifs avancés était de corriger certains effets d'aubaine du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) qui profite aux supermarchés, alors que ceux-ci ne sont pas soumis à la concurrence internationale mais que l'on ne pouvait pas, au nom du principe d'égalité, exclure du dispositif. En réalité, le CICE avait aussi un objectif de rendement budgétaire. On voit donc bien que l'on arrive à un degré de complexité dans le maniement des objectifs qui finit par faire de la fiscalité sectorielle un prétexte pour garantir du rendement de manière relativement indolore.

3. – L'exemple de l'économie numérique montre qu'il faut préférer une fiscalité générale, qui s'appuie sur une matière taxable émergente, à un raisonnement par secteur d'activité

Dans ce contexte, peut-on imaginer d'autres solutions pour l'avenir, notamment à travers l'exemple de l'économie numérique ?

146. Augmentation de 50 % de la taxe sur les surfaces commerciales alimentaires et non alimentaires pour les établissements dont la surface de vente excède 2 500 m².





Le premier élément de réflexion réside dans le fait qu'il faut abandonner le terme de fiscalité sectorielle dans une matière, le numérique, qui n'est pas à proprement parler un secteur. Il y a certes de grandes entreprises bien connues telles que *Google*, *Amazon*, *Facebook*, *Apple* (les « GAFAs ») mais, en réalité, et pour reprendre l'expression de Marc Andreessen, l'économie numérique « *dévore le monde* »¹⁴⁷.

Le numérique est en effet partout. L'exemple que l'on cite fréquemment est celui du secteur hôtelier, secteur par nature enraciné dans le concret mais dont toute la valeur ajoutée est captée par l'économie numérique, *via* des systèmes de réservation en ligne qui s'approprient la marge bénéficiaire. Les bénéficiaires partent ainsi dans les États où les entreprises du numérique ont leurs sièges et où la fiscalité est, la plupart du temps, fort clémente. Autre exemple, celui de l'automobile : la voiture sans chauffeur de *Google* (« *Google car* ») est aujourd'hui à l'étude sur les routes de Californie, et il y a fort à parier que dans dix ou quinze ans personne ne conduira plus sa voiture. Du fait de ces évolutions technologiques, la valeur de la voiture ne sera plus située dans la carrosserie, les pneus ou le moteur, mais dans le logiciel d'exploitation et le système d'information qui seront à l'intérieur de l'habitacle. Donc, là aussi, le numérique s'introduit dans un secteur d'activité qui reste encore aujourd'hui très caractérisé par le travail à la chaîne de la période fordiste.

De sorte que parler d'un *secteur* est probablement une erreur d'analyse à moyen et long terme. D'ailleurs, lorsque l'on parle de secteur, c'est souvent parce que l'on a la tentation de vouloir pallier la difficulté de prélever la fiscalité générale de droit commun sur ces entreprises par l'instauration de taxes que l'on qualifie de « *sectorielles* ». Et, en la matière, les idées ne manquent pas. On peut notamment penser à celle, chère au Président Philippe Marini, de taxe sur la publicité en ligne, aussi appelée « *taxe au clic* » ou aux projets de « *taxe sur la bande passante* »¹⁴⁸. Ces idées représentent une forme de fiscalité indirecte spécifique qui a vocation à croître face à l'incapacité des États à réformer leur fiscalité générale.

Tout ceci ne semble cependant pas très positif. Ces projets correspondent, en effet, à des modèles d'affaires bien précis alors que ce monde est en perpétuelle évolution. Il en résulte des risques élevés d'adaptation des entreprises concernées et de contournement rapide des prélèvements ainsi mis en place. Ce sont donc des fiscalités tournées *vers le passé* plutôt que vers l'avenir.

Par ailleurs, on peut imaginer des problèmes constitutionnels assez aigus. Prenons le cas de la « *taxe sur la bande passante* » qui semble retenir à l'heure actuelle l'attention des pouvoirs publics. Cette taxe pose problème, car on peut très bien consommer beaucoup de bande passante et faire peu de bénéfices ou, à l'inverse, consommer peu de bande passante et réaliser beaucoup de bénéfices. Il n'est donc pas aisé, dans ce cadre, de respecter l'égalité devant l'impôt ou devant les charges publiques et de garantir l'adéquation du prélèvement à la capacité contributive de celui sur qui il pèse.

À cela s'ajoute la question de l'effectivité du prélèvement sur les acteurs qui ne sont pas établis en France. Il existe certes des mécanismes d'aide au recouvrement

147. Marc Andreessen, in *The Wall Street Journal*, « *Why Software Is Eating The World* », 2011.

148. V. la proposition de loi n° 682 (2011-2012) pour « une fiscalité numérique neutre et équitable » présentée en juillet 2012 par le sénateur UMP Philippe Marini, alors président de la commission des finances.





au sein de l'Union européenne. Mais les entreprises en cause sont souvent établies hors de l'Union, et il semble encore plus difficile de garantir le prélèvement lorsqu'elles sont établies dans des pays qualifiés de paradis fiscaux ou d'états ou territoires non coopératifs. On pourrait, certes, imaginer un prélèvement sur le consommateur à travers une taxe de consommation, mais cela suppose que l'utilisateur paye un prix en contrepartie du service, ce qui est rarement le cas. Pour ne citer que le cas de *Google*, on ne paie rien quand on utilise le moteur de recherche. On ne peut donc pas prélever sur le consommateur.

Au final, l'idée d'une fiscalité sectorielle telle qu'étudiée aujourd'hui est probablement une idée difficile à mettre en œuvre dans l'économie numérique, et même une mauvaise idée. D'ailleurs, les États-Unis s'y refusent. Une loi prônant la liberté fiscale de l'Internet (« *Internet Tax Freedom Act (ITFA)* ») y est en vigueur depuis 1998, qui prohibe toute fiscalité sectorielle numérique au nom du développement de cette économie. Les États-Unis essaient plutôt d'acclimater les « *sales taxes* » (taxes sur les ventes)¹⁴⁹ au numérique (notamment envers *Amazon*), ce qui constitue une démarche plus constructive. Un groupe de travail de la Commission européenne a, en 2014, lui aussi radicalement exclu l'idée de créer une fiscalité spécifique pour le numérique, et proposé l'idée d'acclimater plutôt la fiscalité générale à cet univers particulier.

En réalité, la seule voie véritablement efficace pour fiscaliser à un niveau acceptable les bénéfices dégagés par l'économie numérique consisterait, sans pour autant transférer l'attribution du pouvoir de taxer de l'État du siège à l'État de la source, à modifier les règles de la fiscalité internationale, notamment en matière de territorialité et de détermination des prix de transfert, pour faire en sorte que les États dans lesquels ces entreprises font du bénéfice puissent percevoir au moins une partie de l'impôt qui leur revient. C'est sans doute long et compliqué, mais c'est l'objectif à atteindre.

Entre-temps, si l'on veut absolument agir, je crois qu'il faut mettre en place une vraie fiscalité comportementale, c'est-à-dire exclusive de tout objectif de rendement. Cette fiscalité spécifique devrait remplir un certain nombre de conditions : elle doit être assise sur une matière taxable qui soit en cohérence avec la nouvelle manière de faire de l'économie, commune à tous les modèles économiques et à toutes les entreprises, ne pesant pas exclusivement sur les entreprises françaises ; surtout, elle doit être une incitation aux gains de productivité, à l'innovation, à la création de nouveaux services et à la croissance. L'une des formes envisageables de cette fiscalité pourrait être une taxe comportementale qualifiée de « *taxe prédateur-payeur* », destinée à avoir une action incitative sur la manière dont sont utilisées, par les entreprises qui les collectent, les données issues des utilisateurs d'Internet. Il y a certainement d'autres formes à imaginer¹⁵⁰.

Quoi qu'il en soit, si l'on fait le choix d'une fiscalité dite « *sectorielle* », cela ne doit pas être sur un type d'entreprise donné mais plutôt sur des éléments transversaux, et en lui assignant un objectif unique d'incitation à l'innovation.

149. Il s'agit d'un impôt indirect sur la consommation prélevé au point d'achat pour certains biens et services.

150. V. le rapport *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique*, établi par P. Collin et N. Colin, ministère de l'économie et des finances et ministère du redressement productif, janvier 2013.





Échanges avec les participants

Question dans la salle - On entend régulièrement les représentants du secteur financier se plaindre d'être particulièrement taxés ; face à la logique de concurrence et de fuite à l'étranger d'un certain nombre d'activités bancaires et financières, avez-vous évalué l'impact économique attaché à ces mesures ? D'autre part, on assiste actuellement au retour dans leurs États d'origine de certaines entreprises américaines ou anglaises qui se rendent compte qu'il vaut mieux y redéployer leurs activités et y payer des impôts, parce que commercialement elles sont gagnantes en terme d'image avec des conséquences très pratiques. Qu'en pensez-vous ?

Philippe Heim

Vous évoquez le cas de la société Amazon qui voulait effectivement payer des impôts. Cet exemple est très intéressant car l'analyse stratégique d'Amazon est de mettre en difficultés les autres grands groupes américains, puisqu'en vérité Amazon paie peu d'impôts car il n'est pas bénéficiaire ! Il s'agit simplement d'une communication bien organisée. Quant aux marchés bancaires, il en existe différents types. Un groupe, une banque universelle, comme par exemple la Société générale (SG), intervient dans différents métiers. La SG est une banque de détail en France, et il est clair que c'est un de ses marchés principaux et prioritaires. S'agissant des banques d'investissement, la SG est positionnée sur des marchés globaux, les ordres reçus proviennent de toutes les places financières du monde. On est là sur une globalisation de l'activité, et peu importe l'endroit où vous exécutez ou opérez vos ordres. Le paradoxe de la taxe sur les transactions financières (TTF), évoqué par M. Dubertret n'est pas seulement une problématique bancaire, c'est également une problématique pour les assurances, les gestionnaires de fonds et les États. Mais c'est aussi le cas des entreprises dans leurs activités de couverture. Les entreprises dans le négoce de pétrole ou concernées par les variations du prix du pétrole, comme par exemple Air France, doivent se couvrir et, par conséquent, ont besoin de manier des produits financiers potentiellement concernés par le TTF. Et donc, instituer une TTF introduirait des effets distorsifs et globaux qui ne concernent pas spécifiquement le secteur bancaire.

Question dans la salle - Il me semble qu'il y a trois sujets en matière de fiscalité financière. Le premier sujet est l'application au secteur financier des règles de fiscalité générale. À ce titre, le secteur financier contribue de manière conséquente avec éventuellement des spécificités du type « non déductibilité » de certaines charges. Mais l'on reste théoriquement en fiscalité générale, modulo quelques règles particulières.

Le deuxième sujet concerne les régimes de la TVA et de la taxe sur les salaires (TS). Certes, cette dernière a une justification historique, même si l'on a du mal à actualiser cette justification... D'autant qu'il s'agit d'un tel poids financier imposé aux entreprises que l'État devrait trouver une compensation s'il renonçait à



cette ressource fiscale ; ce qu'il serait sans doute bien en peine de faire. Mais lorsque l'on parle de niveau d'imposition du secteur bancaire, je pense que les débats sur les régimes de la TVA et de la TS sont loin d'être négligeables. Même si cela ne rentre pas dans le cœur du débat sur la fiscalité sectorielle.

Le troisième sujet touche à la fiscalité sectorielle technique, c'est-à-dire aux taxes à caractère technique que le législateur a cru bon d'instaurer afin d'influencer le comportement du secteur financier (par exemple, le dissuader de tenter des opérations trop risquée, etc.). C'est précisément sur ce point que l'on pourrait débattre de l'efficacité de ce genre de taxes techniques destinées à modifier les comportements professionnels.

Michèle André

Il est évident que si l'on remettait en cause la taxe sur les salaires sur les banques, cela leur ôterait un poids fiscal important ; et c'est vrai aussi pour les établissements de santé ; mais, au final, il faut aussi avoir à l'esprit que cela coûterait très cher au budget de l'État.

Question dans la salle – *Nombre de pays occidentaux ont adopté le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. En France, nous avons un vieux débat à ce sujet qui, tel un serpent de mer, revient régulièrement dans l'actualité dès que l'on évoque le sujet de la simplification administrative. Qu'envisage-t-on de faire ? Comment cela peut-il se traduire concrètement pour les contribuables ?*

Véronique Bied-Charreton

Déjà, si l'on pouvait stabiliser les normes en vigueur et réduire le nombre de niches fiscales et de taxes, cela serait une belle victoire ! À cet égard, je souhaiterais préciser que ce ne sont pas des idées permanentes gouvernementales que de créer des taxes et des niches fiscales, mais que cela provient plutôt de l'environnement socio-économique qui a des idées tout aussi foisonnantes.

Quant à la retenue à la source, le sujet est en effet remis à l'ordre du jour en permanence...

Michèle André

Le Conseil des prélèvements obligatoire a publié en février dernier¹⁵¹, à la demande de la commission des finances du Sénat, un rapport portant sur un autre « serpent de mer » qui est celui du projet de fusion de la CSG avec l'IR. Mais est-ce possible, voire souhaitable ?

À la fin de ce travail extrêmement documenté sur le plan technique est ressortie l'idée qu'il y a d'abord un certain nombre de conditions à remplir avant de pouvoir mettre en place de telles mesures. Quant au prélèvement à la source, il semble que de nouveau la question est posée, et qu'un certain nombre de personnes abondent clairement dans ce sens. La pierre d'achoppement est le traitement de nos quotients familiaux, car comment intégrer une telle donnée ?

151. Rapport du CPO, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?*, La documentation Française, 2015.





Mais là nous sortons du débat sur la fiscalité sectorielle, dont les règles dérogatoires aux règles fiscales générales de l'État devraient toujours avoir comme objectifs, tout en tenant compte des spécificités de chaque secteur, de favoriser la croissance économique et l'emploi, d'encourager le développement durable, de renforcer la solidarité et de promouvoir un aménagement pertinent des territoires.





Séance de Clôture

Michel Pébereau

Inspecteur général des finances (h.), membre de l'Institut

Polytechnicien, ancien élève de l'ENA, Michel Pébereau, inspecteur général honoraire des finances, a exercé diverses responsabilités de 1967 à 1982 au ministère de l'économie et des finances. Il a ensuite exercé son activité professionnelle dans le secteur bancaire. Il a assuré, en 1987, la privatisation du CCF, dont il est resté président jusqu'en 1993, puis celle de la BNP dont il est devenu PDG en 1993. Il a également assuré la fusion de BNP et de Paribas en 2000. Après avoir fait séparer les fonctions de président et de directeur général en 2003, il est resté président de BNP Paribas jusqu'en 2011. Il en est président d'honneur. Il a été et il est membre du conseil d'administration de différentes sociétés en France. Au cours de cette carrière, il a présidé différentes organisations internationales de l'industrie bancaire. Il a par ailleurs été une dizaine d'années membre du comité consultatif international de la *Federal Reserve Bank* à New York, de l'*International Advisory Panel of Monetary Authority of Singapore* et de l'*International Business Leaders' Advisory Council for the Mayor of Shanghai* (IBLAC). Parallèlement, Michel Pébereau a présidé l'Institut de l'entreprise (de 2005 à 2010) et l'Institut Aspen France (de 2004 à 2010) et enseigné à Sciences Po Paris (1968 à 1999), dont il a présidé le conseil de direction de 1988 à 2013. Il est aujourd'hui président du Centre des professions financières et du Conseil d'administration de la fondation ARC. Il est membre de l'Académie des sciences morales et politiques.

Michel Pébereau

Inspecteur général des finances (h.), membre de l'Institut

Les débats des quatre tables rondes ont permis une analyse objective de la fiscalité sectorielle, sous tous ses aspects, par d'inégalables experts. Compte tenu de la richesse et de la qualité de ces échanges, il serait bien présomptueux de ma part d'improviser une synthèse, *a fortiori* de tirer des conclusions. Au demeurant, la dernière table ronde et sa présidente Michèle André viennent de le faire ; je vais donc limiter mon propos à quelques réflexions.

Lorsque j'évoquais les questions fiscales dans mon cours sur la politique économique de la France, il y a une vingtaine d'années, je soulignais que l'impôt a un effet considérable sur l'économie. Les agents économiques aménagent les structures de leurs activités, organisent leur production, leur consommation, leurs investissements ou leur épargne de façon à réduire au minimum les prélèvements fiscaux sur leurs revenus. Ces comportements font de l'impôt un instrument très efficace d'action économique. Il peut être utilisé, dans une perspective keynésienne, pour réguler les fluctuations conjoncturelles ; ce qui est un rôle économique essentiel. Il peut aussi être utilisé à des fins structurelles pour dissuader ou pour inciter.





La fiscalité sectorielle existait à l'époque. Les bases de calcul de la taxe professionnelle et la répartition des activités entre les différents taux de TVA étaient déjà des sujets de revendication de certains secteurs. Il y avait déjà une fiscalité spécifique pour l'énergie. Mais un débat sur la fiscalité sectorielle n'était pas vraiment d'actualité. Philippe Martin a montré que cette fiscalité peut prendre bien des formes, à vrai dire trop de formes.

Au terme des débats, on voit bien que son existence peut être justifiée, compte tenu de l'efficacité de l'impôt pour orienter les comportements dans un sens correspondant à l'intérêt général, ou de son utilité pour corriger des externalités. Mais il me semble qu'il est aussi apparu qu'elle relève largement de la conception de l'impôt qui était celle de Gaston Jèze, l'un des fondateurs de la science financière : « *une prestation pécuniaire requise des particuliers par voie d'autorité, à titre définitif, sans contrepartie, en vue de la couverture des dépenses publiques* »¹⁵².

C'est de cette conception que vont partir mes trois commentaires. Il me semble qu'en raison des déséquilibres profonds, durables et structurels de nos finances publiques, la fiscalité sectorielle est aujourd'hui d'abord un moyen incontournable de couverture de nos dépenses publiques. Elle a, sur les secteurs concernés, une influence qui est normalement en ligne avec les objectifs qui ont motivé sa création. Mais, elle peut aussi présenter de sérieux inconvénients du point de vue de notre compétitivité, et elle est de plus en plus mal acceptée par les redevables.

1. – Compte tenu de l'ampleur de nos dépenses publiques, de la persistance de nos déficits, et des problèmes que poserait un accroissement des prélèvements obligatoires dits « génériques », la fiscalité sectorielle est un instrument incontournable de financement de nos administrations publiques.

1.1. – La France se distingue par un niveau exceptionnellement élevé de dépenses publiques : 57,5 % du PIB en 2014, un record que seule la Finlande dépasse au sein de l'OCDE. Le taux est supérieur de douze points à ceux de l'Allemagne, et de l'Union européenne en moyenne, de sept points à celui de la moyenne de la zone euro. Le Gouvernement et l'opposition s'accordent sur son caractère très excessif. Et pourtant la dépense ne cesse de s'accroître en pourcentage du PIB. Les lois de programmation des finances publiques pour les années à venir laissent, certes, espérer une réduction de ce ratio ; mais elles n'envisagent pas de diminution de la dépense elle-même.

Dans ces conditions, un niveau élevé de prélèvements obligatoires est inévitable. Dans ce domaine, la France était jadis un pays comme les autres. En 1975, ces prélèvements ne représentaient que 34,9 % du PIB, un niveau analogue à ceux de l'Allemagne (34,3 %) et du Royaume-Uni (33,6 %) ; de six points seulement supérieur à la moyenne de l'OCDE.

La situation a bien changé. En 2013, ce taux atteint 45 %. Il est supérieur de plus de huit points à celui de l'Allemagne (36,7 %), de douze à celui du Royaume-Uni (32,4 %) et de onze à la moyenne de l'OCDE. Cette pression fiscale est, avec le foisonnement de nos réglementations de toute nature, l'une des explications essentielle des problèmes de compétitivité de notre territoire par rapport à

152. Gaston Jèze, cité par Maurice Duverger, *Finances Publiques*, 11^{ème} édition, PUF, Paris, 1988, p. 125.





ceux de nos concurrents pour l'implantation et le développement d'activités économiques. Pourtant, compte tenu du niveau des dépenses, elle n'est pas suffisante pour assurer l'équilibre de nos finances publiques.

Notre pays s'est en effet installé depuis 1981 dans un déficit permanent, structurel. La crise économique mondiale qui a suivi la crise financière de 2008 et les politiques budgétaires conduites pour éviter une récession trop profonde ont augmenté significativement ce déficit, mais moins que ceux de nos partenaires qui ont dû assurer le sauvetage de leur industrie bancaire. Notre déficit est ainsi passé de 3,3 % du PIB en 2008 à 7,5 % en 2009. Il a été ramené depuis lors à 7,1 % en 2010, 5,1 % en 2011, 4,9 % en 2012, 4,1 % en 2013 et 4 % en 2014. D'après les prévisions gouvernementales, ce n'est qu'en 2017 qu'il devrait s'établir en deçà de 3 % du PIB, le plafond prévu par le Pacte de stabilité et de croissance.

1.2. – Pour assurer un tel niveau de prélèvements obligatoires, notre pays ne peut pas seulement s'en tenir aux grands impôts « *génériques* », qui constituent l'armature de la fiscalité dans les pays avancés (la fiscalité du revenu, l'impôt sur les sociétés et la TVA), même abondés de l'imposition très complète du capital qui nous est spécifique.

Nous avons multiplié les formes d'imposition du revenu. À l'impôt progressif et aux cotisations sociales traditionnelles, nous avons ajouté la CSG et la CRDS. Au total, en 2012, la fiscalité des revenus atteignait 25,5 % du PIB contre 23,8 % pour la moyenne de la zone euro et 22,1 % pour la moyenne européenne. L'augmentation de chacune de ses parties paraît difficilement concevable. Les cotisations sociales majoraient déjà considérablement le coût du travail, qui est un obstacle à la compétitivité des entreprises et à l'emploi. Les pouvoirs publics ont d'ailleurs créé le crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) pour diminuer leur charge. Pour l'impôt sur le revenu, ils viennent de décider de réduire le nombre des ménages qui en sont redevables à moins d'un sur deux, et nos taux marginaux, majorés de la CSG et de la CRDS, sont parmi les plus élevés d'Europe ; en outre nous avons l'originalité de les appliquer complètement aux revenus de l'épargne financière.

Une imposition supplémentaire du revenu serait d'autant plus problématique que nous appliquons une imposition du patrimoine très complète. Nous taxons en effet le capital à la fois au niveau de la détention, avec un impôt sur la fortune et des taxes foncières des collectivités territoriales, et au niveau de la transmission avec des droits d'enregistrement et des droits de succession. En 2012, à 7,8 % du PIB, les prélèvements sur le capital (hors impôt sur les sociétés) dépassaient de plus de deux points les moyennes de la zone euro et de l'Union européenne. On voit difficilement comment les augmenter.

Quant à l'impôt sur les sociétés, son taux est le plus élevé des pays avancés. On s'accorde sur l'idée qu'il faudrait le réduire pour inciter les entreprises à développer leurs investissements.

Il n'y a guère que pour la TVA que notre pays se situait en 2012 dans la moyenne européenne, à 7 % du PIB. Mais on sait les réserves qu'a suscitées, dans une partie du monde politique, l'augmentation décidée en 2014, après l'annulation de celle votée en 2011.





1.3. – Les autres prélèvements constituent donc des éléments assez incontournables du financement de nos dépenses publiques. Tel est le cas des prélèvements indirects autres que la TVA qui représentaient, en 2012, 8,7 % du PIB en France, c'est-à-dire deux fois plus qu'en Allemagne (4,1 %), 30 % de plus que les moyennes de la zone euro et de l'Union européenne (6,4 %). La fiscalité affectée sectorielle (2,3 % du PIB), la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE), ou la contribution économique territoriale (CET)¹⁵³, sont des parties assez significatives de la fiscalité sectorielle, sans parler des différents autres impôts évoqués au cours de cette journée.

La fiscalité sectorielle est donc aujourd'hui, d'abord, un élément de financement de la dépense publique. C'est ce qu'a souligné Henri Toutée dans la table ronde n° 3. C'est, pour les taxes affectées, une des conclusions d'une étude effectuée pour le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) en 2013 : 85 % de leur rendement agrégé aurait pour principal objet de financer une politique publique ou les organismes de sécurité sociale, 10 % seulement de corriger une externalité, et 5 % d'assurer une péréquation. Mais cela n'empêche pas cette fiscalité d'avoir un effet correspondant aux autres objectifs, divers, qui lui ont été assignés.

2. – Compte tenu de son importance, la fiscalité sectorielle a une influence microéconomique sur les secteurs concernés, en particulier sur ceux dans lesquels l'État occupe de longue date une position spécifique, ou qui sont producteurs de biens dont il veut orienter ou limiter la consommation.

2.1. – L'impôt est un instrument puissant d'incitation des comportements économiques et sociaux. Les débats des tables rondes ont permis de comprendre pourquoi il a été utilisé, dans certains secteurs pour atteindre certains objectifs d'intérêt général.

La fiscalité sectorielle a un effet significatif sur les niveaux de fiscalisation relatifs. L'étude effectuée pour le CPO sur la fiscalité affectée montre que cinq secteurs concentrent près de 80 % de son produit en 2011 : les activités pharmaceutiques, les activités financières, les production et distribution d'électricité et de gaz, la fabrication de boissons et la fabrication de produits à base de tabac. Elle peut affecter de façon significative, positivement ou négativement, le ratio de fiscalisation du secteur concerné : c'est-à-dire le rapport du total des prélèvements obligatoires (généralistes et sectoriellement affectés) à la valeur ajoutée. Ce ratio était de 32 % en moyenne en 2011 d'après l'INSEE. Or, du fait de la fiscalité affectée, il était de 61 % pour l'industrie pharmaceutique, de 49 % pour l'organisation des jeux de hasard et d'argent, de 46 % pour la production d'eau, le traitement des déchets et la dépollution. Mais il était de moins de 10 % pour les activités de création artistique et de spectacle, et de moins de 5 % pour les activités immobilières et pour l'agriculture, la sylviculture et la pêche. De tels écarts ne peuvent pas manquer d'avoir un effet incitatif puissant sur les conditions d'exercice des différents secteurs d'activité, et sur le prix de leurs produits ou services, donc sur le volume de la demande des consommateurs et leur pouvoir d'achat.

¹⁵³. La Contribution économique territoriale (CET) est composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).





La fiscalité sectorielle peut être justifiée comme un moyen efficace de correction des défaillances de marché. Tel est le cas lorsqu'elle vise à faire internaliser des externalités qui ne transitent pas par les prix de marché (comme la fiscalité écologique et les taxes qui visent à modifier les comportements en matière de tabac ou d'alcool) ; lorsqu'elle permet de financer des biens publics dans des secteurs d'activité qui ne pourraient pas s'organiser pour le faire ou pour lesquels le contribuable national ne consentirait pas à l'impôt car il n'en bénéficierait pas directement ; lorsque son produit finance un organisme en charge d'assurer la régulation d'un secteur d'activité monopolistique ou générateur d'externalités négatives ; lorsqu'elle est un moyen de redistribution plus efficace des ressources par un système de péréquation (électricité, chemin de fer) ; etc.

2.2. – Parmi les secteurs qui font l'objet d'une fiscalité sectorielle figurent ceux dans lesquels l'État a joué un rôle central et où il exerce encore des responsabilités spécifiques.

Ce sont d'abord les secteurs de ce que l'on appelait « *les grandes entreprises nationales* » : celles des transports et de l'énergie qui ont fait l'objet d'une analyse très complète par la table ronde n° 2, les entreprises de télécommunications et l'Aéroport de Paris, qui en ont fait longtemps partie. Comme la SNCF, Réseaux Ferrés France (RFF) et la RATP aujourd'hui, ces grandes entreprises nationales ont été longtemps contrôlées à 100 % par l'État. Celui-ci nommait leurs dirigeants, intervenait dans la définition de leurs stratégies et de leurs programmes d'investissement, mais aussi dans divers actes essentiels de gestion (tarification, politique salariale). Pour ces entreprises, la fiscalité sectorielle a pu être installée ou développée au lieu et place ou en complément de réglementations, de tarifications, ou de régulations par le volume, qui étaient plus simplement utilisables du temps des grandes entreprises nationales.

La solution de la taxation, que ce soit au niveau de la production ou de la consommation, fait en définitive reposer la plus grande partie des prélèvements sur le consommateur final. Elle correspond à un choix entre celui-ci et le contribuable des impôts génériques pour la couverture de dépenses publiques. C'est un choix démocratique qui, en tant que tel, ne peut être que respecté. D'une certaine façon, il en va de même pour la fiscalité spécifique sur les transports routiers et les infrastructures nouvelles que sont les autoroutes. On a récemment pu constater que le débat provoqué par des questions sur la rentabilité des concessionnaires débouchait inévitablement sur une discussion sur le niveau des péages.

Assez curieusement, on trouve des origines comparables pour deux autres grands secteurs d'activité concernés par une fiscalité spécifique : le secteur financier et la pharmacie. Le secteur financier a été constitué pour l'essentiel jusqu'en 1986 d'entreprises nationalisées et d'établissements spécialisés ou mutualistes étroitement contrôlés par la puissance publique. L'État intervenait dans le choix de leurs dirigeants ; il encadrait le volume des crédits accordés ; il influençait le niveau des taux d'intérêt et des tarifs, et les négociations salariales. Il octroyait à certains établissements, mutualistes ou spécialisés, le monopole de la distribution de prêts bonifiés à certains secteurs d'activité ou de la collecte d'une épargne défiscalisée dont l'utilisation était réglementée.





Après les privatisations de la fin des années 1980, la concurrence a conduit à la constitution d'un petit nombre de grands ensembles mutualistes ou capitalistes. Mais l'État a conservé un rôle essentiel : la régulation prudentielle et la régulation de marché, qu'il fait financer par des taxes spécifiques. Il a maintenu une fiscalité sectorielle avec la très importante taxe sur les salaires, mise en place en 1968, au moment de l'instauration de la TVA. Il a installé dans le secteur des assurances une douzaine de taxes spécifiques. À la suite de la crise financière, on a multiplié les taxes sur le secteur bancaire. L'État a tendance à considérer, dans ce domaine, que le niveau de rentabilité des entreprises leur permet de faire face à ces impositions d'un caractère un peu punitif.

Pour ce qui est de la pharmacie, la fiscalité affectée représente une partie exorbitante de sa valeur ajoutée (plus de 60 %). Elle est constituée pour l'essentiel de l'affectation de la TVA brute qui est naturellement payée par le consommateur. Mais les seize autres taxes affectées, dont le produit augmente rapidement, pénalisent directement la rentabilité du secteur. L'État considère sans doute que le rôle éminent de client de notre système d'assurance-maladie justifie ce traitement fiscal spécifique. Jean-Luc Matt a parfaitement analysé ce problème dans la table ronde n° 3.

2.3. – La fiscalité sectorielle est utilisée au service de politiques, tendant à réduire ou à orienter la consommation de certains produits.

Tel est le cas, de longue date, pour les secteurs de la fabrication de boissons et de produits à base de tabac. La fiscalité a ici pour objet de conduire à des prix de consommation plus ou moins dissuasifs pour des raisons de santé. Pour prendre l'exemple du tabac, dont la production était en 2011 de 1,4 Md €, le montant de la fiscalité spécifique s'élevait alors à 14,8 Mds €, ce qui correspond à un *ratio* de fiscalisation de 1 100 % ! Elle s'est depuis lors encore accrue. Ces politiques et les réglementations qui les accompagnent sont efficaces. La consommation moyenne d'alcool et de tabac des français a diminué. Pour l'organisation des jeux de hasard et d'argent qui subissaient quelques centaines de millions d'euros de taxes, on peut supposer qu'il s'agit aussi d'une fiscalité de dissuasion.

L'imposition des produits pétroliers a, quant à elle, une logique économique. Après le premier choc pétrolier de 1973, les pouvoirs publics ont engagé une politique tendant à réduire la consommation de ces produits dont le quasi quadruplement des prix avait lourdement déséquilibré nos échanges extérieurs et déstabilisé notre économie. Cette politique a dû être renforcée en 1980, à la suite du deuxième choc pétrolier. La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) a dès lors contribué à augmenter les prix pour limiter, voire réduire, la consommation nationale. Son produit atteint des montants considérables.

Cette politique n'a pas été sans succès. L'efficacité énergétique de notre pays, c'est-à-dire le rapport de la consommation d'énergie au PIB a significativement diminué. La différenciation fiscale du fioul et de l'essence par la TIPP a, en outre, été un soutien efficace au développement d'une filière diesel nationale, et aux progrès récents dans la réduction des émissions nocives liées à ce carburant.





Cette politique a été renforcée par la vignette automobile, qui présente des tarifs différents selon la puissance des moteurs et frappe à des taux élevés les véhicules gros consommateurs de carburants. Elle devrait logiquement être poursuivie avec la volonté de protection de l'environnement et les objectifs que nous nous sommes assignés en matière de réduction des émissions d'oxyde de carbone. Il ne fait pas de doute qu'en matière énergétique, la fiscalité sectorielle peut-être un instrument efficace de politique publique. La table ronde n° 2 l'a bien montré.

Le savoir-faire assez exceptionnel dont nous disposons en matière de fiscalité sectorielle pourrait être utilement mis au service de la conception de politiques fiscales adaptées à la révolution numérique, comme l'a suggéré Philippe Martin, et en prenant en compte les réflexions de Pierre Collin.

Tous les secteurs d'activité du commerce, des services et de l'industrie sont concernés par cette révolution, qui mondialise instruments et marchés, et qu'animent quelques grandes entreprises américaines. Or, l'expérience a montré que celles-ci étaient particulièrement aptes à optimiser leur situation fiscale par la répartition internationale de leurs activités en Europe et dans le monde. Une réflexion sur ce sujet serait d'autant plus utile que le numérique engendre de nouvelles conditions d'exercice de la plupart des activités, donc des opportunités de création d'entreprises nouvelles.

La fiscalité sectorielle pourrait être l'instrument d'une fiscalisation équilibrée des activités exercées par les grands groupes du numérique sur le territoire national ; et aussi un moyen d'assurer des conditions équitables de concurrence entre anciens et nouveaux acteurs des secteurs traditionnels. Elle peut avoir des effets économiques (pour le secteur) et sociaux (pour le consommateur) puissants.

3. – Mais elle n'est pas sans inconvénients sur le plan économique. Elle n'a pas les qualités de la TVA et soulève, de ce fait, de sérieux problèmes de compétitivité pour les secteurs concernés, et plus globalement pour notre territoire national. Elle est en outre de plus en plus souvent mal acceptée par les redevables.

3.1. – Pour taxer la production, c'est notre pays qui a inventé, grâce à Maurice Lauré, l'impôt qui fait référence dans le monde : la TVA. Celle-ci assure la neutralité fiscale par rapport aux lieux et aux circuits de production : elle élimine les problèmes posés par les impôts en cascade et incite à l'investissement (l'impôt payé en cas d'investissement ou d'acquisition de biens immobiliers pouvant être récupéré). Elle ne frappe pas les exportations, ce qui permet d'éviter tout risque de double imposition sur la dépense pour les produits vendus à l'étranger. Elle est appliquée aux produits importés dans les mêmes conditions qu'aux produits nationaux. Elle a été adoptée par l'Union européenne et constitue, de ce fait, un élément d'uniformisation du marché européen comme marché domestique pour les entreprises.

La TVA a, elle-même, de réels effets sectoriels, grâce à la coexistence de ses trois niveaux de taux. Le taux normal de 20 % concerne tous les biens et services à l'exception de ceux auxquels la loi en affecte un autre. Le taux intermédiaire de 10 % s'applique à la restauration, aux transports et aux travaux de rénovation des logements anciens. Le taux réduit de 5,5 % est réservé aux produits dits « de





première nécessité » et à la majorité des biens et services culturels et à l'amélioration énergétique des logements. L'existence des taux réduits explique la faible pression fiscale dont bénéficient : agriculture, sylviculture et pêche et aussi les activités créatives, artistiques et de spectacles d'après l'étude effectuée pour le CPO.

Nos taux de TVA ne sont pas élevés par rapport à ceux de nos concurrents. Notre taux normal est même sensiblement inférieur aux taux allemand. Or, nous préférons à l'augmentation de ces taux le maintien et l'augmentation de taxes et d'impôts sur la production qui n'assurent pas, comme la TVA, la neutralité fiscale, et peuvent donc pénaliser les biens et services nationaux par rapport aux produits étrangers sur le territoire national comme à l'exportation.

3.2. – C'est une situation d'autant plus dommageable que, dans les principaux secteurs concernés, les entreprises françaises subissent désormais complètement la concurrence internationale du fait de la réalisation du grand marché européen intégré et de la libéralisation des échanges internationaux. Elles doivent avoir une base de rentabilité nationale aussi solide que leurs concurrents. Tel est le cas pour EDF et GDF Suez dans le secteur de l'énergie, et pour Aéroport de Paris, qui ont déjà largement engagé l'internationalisation de leurs activités. Mais tel va être le cas aussi pour la SNCF, du fait de l'évolution de la réglementation européenne du transport par rail et de ses intentions de développement hors des frontières.

Le problème est très préoccupant pour les secteurs d'activité dans lesquels notre pays a quelques champions nationaux engagés de longue date dans une compétition sans merci sur des marchés mondialisés comme la pharmacie, les télécommunications, la banque ou l'assurance. Chaque fois que la concurrence empêche ces sociétés de répercuter leur fiscalité sectorielle sur les consommateurs, celle-ci est un handicap pour leur rentabilité, donc pour l'investissement et l'emploi sur le territoire national.

Le problème de l'industrie bancaire française est très sérieux, comme l'a montré Marguerite Bérard-Andrieu. Cette industrie a constitué des groupes qui sont classés parmi la trentaine d'entreprises systémiques mondiales par le Conseil de stabilité financière ; c'est le signe qu'elle a à affronter la compétition au niveau le plus élevé. Elle a traversé la crise mieux que la plupart de ses concurrents étrangers. Or, sa fiscalité sectorielle, déjà lourde avant la crise, n'a cessé depuis lors d'être aggravée par dix-sept mesures nouvelles, comme l'a expliqué Philippe Heim.

Cette *surfiscalité* ne va pas pouvoir être répercutée sur les consommateurs dans une période où la faiblesse de la croissance rend nécessaire une grande modération en matière de tarifs et de marges d'intérêt. Elle va donc pénaliser les résultats, c'est-à-dire les capacités de financement de l'économie française, au moment où les nouvelles régulations rendent indispensable au moins un doublement des fonds propres pour le même niveau d'activité. Elle rend illusoire le projet de développement à Paris d'une place financière internationale, à un moment où Francfort et Londres sont affaiblies par les difficultés de leurs industries bancaires nationales. La fiscalité sectorielle a là un impact négatif, à la fois sur le secteur concerné et sur l'économie nationale.

On peut faire un constat analogue pour la fiscalité applicable au capital financier. Comme l'a démontré Christian Schricke, le cumul des impositions sur les placements





en actions et en obligations des entreprises *n'a pas d'équivalent dans le monde*. La France est le seul pays à taxer annuellement à la fois la détention et les revenus de ce capital à des taux élevés, sans commune mesure avec le rendement de celui-ci. Cette fiscalité handicape gravement les entreprises françaises dans leur recherche de fonds propres sur le territoire national. Elle réduit la part du capital détenue par les résidents français, ce qui peut avoir tôt ou tard des conséquences sur les lieux de cotation des entreprises, donc sur le devenir du marché financier français et des emplois qu'il entretient dans différents domaines d'activité, mais aussi sur la localisation des centres de décision des entreprises françaises, grandes et moyennes.

Cette situation est d'autant plus paradoxale que, dans le même temps, l'État continue à orienter assez massivement l'épargne des français vers le livret A. Celui-ci bénéficie du privilège de la défiscalisation des intérêts ; son plafond a été augmenté et son taux est maintenu à un niveau relativement élevé. Or, il s'agit d'une épargne à vue et sans risque. Pendant longtemps, la justification de ce régime privilégié était qu'il assure sécurité, rémunération et liquidité à l'épargne des plus démunis. Mais depuis les années 1980 un livret d'épargne populaire a été créé à cette fin, avec un taux d'intérêt plus élevé. En outre, ses avantages confèrent à cette épargne une stabilité permettant à la Caisse des dépôts et consignations, qui rassemble les fonds collectés, de prendre le risque de sa transformation pour le financement à très long terme de la construction de logements sociaux. Mais la baisse des taux de marché rendent aujourd'hui possible un financement à long terme à un moindre coût et sans risque de transformation. Le privilège fiscal du livret A est aujourd'hui bien difficile à justifier. Or, il rend incompréhensible aux yeux des épargnants la fiscalité confiscatoire appliquée aux placements à risque que sont les actions des entreprises, indispensables à notre développement.

Plus globalement, la fiscalité sectorielle est un *handicap* pour la compétitivité de notre territoire par rapport à ceux de nos voisins. Elle constitue en effet une charge supplémentaire d'exploitation, sans équivalent dans les autres pays avancés, car elle affecte des secteurs de production dont les prix sont des charges pour toute notre économie, qu'il s'agisse de l'énergie, des transports, ou du système financier mais aussi du secteur de la production et de la distribution d'eau, de la gestion de déchets et de la dépollution.

Enfin, toute fiscalité sectorielle pose un problème d'équité des conditions de concurrence au niveau national. Dès lors que l'impôt constitue une part effective des coûts de production, son existence suscite des initiatives dont l'objectif est de rendre des services de même nature en l'évitant. C'est ce que notre pays découvre brutalement avec les nouveaux services rendus grâce à la *révolution numérique*, qui s'efforcent d'échapper non seulement aux réglementations nationales, mais aussi aux fiscalités sectorielles. L'économie du partage, qui est le fruit d'une des évolutions les plus prometteuses de notre société, suscite elle-aussi des opportunités d'évasion fiscale. Mais c'est surtout dans le secteur financier, avec le relèvement simultané du niveau des exigences prudentielles et de la fiscalité, que de tels comportements vont se manifester : c'est ce que l'on constate avec le développement du secteur bancaire parallèle (en anglais, « *shadow banking* »), et de l'offre de systèmes de paiement par de grands acteurs du numérique.





3.3. – La fiscalité sectorielle n'est pas bien acceptée par ceux qui la subissent.

Elle est en effet souvent peu lisible et instable, ce qui handicape la gestion des entreprises concernées. Sa lisibilité est affectée par la multiplicité des taxes dont sont redevables les entreprises d'un même secteur, leur complexité et de la dispersion de leurs bases juridiques. Quant à son instabilité, elle découle de l'utilisation trop fréquente de certaines taxes comme recettes de poche un peu à l'insu de l'opinion. Elle est une source de coûts d'adaptation préjudiciables aux projets d'investissement à long terme. La fréquence des modifications et parfois leur rétroactivité renforcent l'ampleur de ces problèmes. Il arrive trop souvent que des mesures présentées comme exceptionnelles ou temporaires soient plus ou moins longtemps prolongées. Enfin, et c'est sans doute le plus grave, les redevables ont le sentiment qu'il n'a jamais été procédé à une évaluation des effets de cette fiscalité, ni lorsqu'elle a été créée ou modifiée, ni depuis qu'elle est appliquée.

Elle peut déclencher des réactions de l'opinion publique. On l'a expérimenté depuis assez longtemps pour la fiscalité pétrolière. Chaque hausse brutale du prix déclenche des suggestions de baisse temporaire de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (ex-TIPP), alors que c'est précisément dans de telles périodes qu'elle joue pleinement le rôle économique de réduction de la demande qui lui est assigné. La violence des réactions provoquées en Bretagne par le projet d'écotaxe poids lourd est à méditer. Ce projet avait fait l'objet d'un consensus au niveau politique en raison de sa portée pour la protection de l'environnement, à laquelle les français sont attachés. Et pourtant, il a dû être abandonné à un coût exorbitant pour les finances publiques : il a fallu non seulement renoncer aux recettes espérées, mais assumer le coût des équipements prévus pour la collecte qui ont dû être abandonnés.

L'essor de la fiscalité sectorielle a pour principale explication le besoin de financement de nos dépenses publiques, dont le niveau est beaucoup trop élevé. Elle est un moyen de couvrir l'écart qui sépare notre pression fiscale, elle aussi excessive, de celle de nos concurrents dans des conditions plus acceptables par les contribuables que la fiscalité organique. Ce colloque a permis de constater qu'elle peut être un instrument efficace pour atteindre certains objectifs d'intérêt général, mais aussi qu'elle peut présenter de sérieux inconvénients pour la compétitivité de notre territoire et celle des entreprises concernées. Elle est de plus en plus fréquemment contestée. Il serait nécessaire que sa *gouvernance* et sa *transparence* soient améliorées à tous les stades de sa conception et de sa gestion. Il serait en effet utile que son intérêt économique et social soit vraiment démontré et reconnu par les contribuables concernés. Le consensus fiscal nécessaire à toute société démocratique s'en trouverait renforcé.

Au terme de l'exploration passionnante, mais dans certains cas désolante, de cette fiscalité sectorielle, on pourrait être tenté par une proposition radicale : s'en tenir dans ce domaine à la TVA et ses trois taux et à quelques grandes taxes incitatives au service de l'intérêt général : notamment sur le carbone, les produits pétroliers, l'alcool, le tabac et les jeux. Mais il faudrait pour cela qu'existent des marges de manœuvre budgétaires qui permettent de réformer notre fiscalité. La réduction de la dépense publique devrait vraiment devenir une ardente obligation pour notre pays, et l'obsession de tous les Français.





Bibliographie indicative

Ouvrages

Bono (C.-M.), *Réforme de la fiscalité : impacts macro-sectoriels sous contrainte de réduction des émissions de gaz à effet de serre*, Thèse Économie et finances, École polytechnique, 2013.

Caudal (S.), *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, 2014.

Collet (M.), *Droit fiscal*, PUF, coll. Thémis, 4^e éd., 2013.

Criqui (P.), Faraco (B.), Grandjean (A.), *Les États et le carbone*, PUF, 2009.

Rapports

Agency for the cooperation of Energy regulators / Council of European Energy Regulators, *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2013*, octobre 2014.

Assemblée nationale, *La mise en place de la taxe poids lourds*, Rapport d'information n° 3782 présenté par M. Mariton (H.) au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, octobre 2011.

Collin (P.) et Colin (N.), *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique*, rapport au ministre de l'économie et des finances, au ministre du redressement productif, au ministre délégué chargé du budget et à la ministre déléguée chargée des petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique, janvier 2013.

Comité pour la fiscalité écologique, rapport d'étape, juillet 2013.

Commission européenne, *Livre vert sur les instruments fondés sur le marché en faveur de l'environnement et des objectifs politiques connexes*, COM (2007) 140 final, mars 2007.

Commission de régulation de l'énergie, *La contribution au service public de l'électricité (CSPE) : mécanisme, historique et prospective*, 2014.

Conseil d'analyse économique (Didier (M.), Prud'homme (R.), *Infrastructures de transport, mobilité et croissance*, août 2007.

Conseil national du numérique, *Concertation sur la fiscalité du numérique*, septembre 2013.

Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier*, janvier 2013.

Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, juillet 2013, et les rapports particuliers n° 1 (M. Boutron) et n° 3 (C. Witchitz).





Cour des comptes, *Les taxes sur le médicament humain : communication à la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale*, mai 2007.

Cour des comptes, *La contribution au service public de l'électricité (CSPE) : communication à la commission d'enquête du Sénat sur le coût réel de l'électricité afin d'en déterminer l'imputation aux différents agents économiques*, juin 2012.

Cour des comptes, *Les relations entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes : communication à la commission des finances de l'Assemblée nationale*, juillet 2013.

Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, *La fiscalité du transport routier de marchandises en 2015*, mars 2015.

Haut conseil du financement de la protection sociale, *Rapport d'étape sur la clarification et la diversification du financement des régimes de protection sociale*, juin 2013.

Inspection générale des finances - Inspection générale des affaires sociales (Hespe V. et Berthod-Wurmser M.), *La pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle*, juillet 2008.

Inspection générale des finances - Inspection générale des affaires sociales (Baulinet C., Duraffourg M., Vanackere S.), *La fiscalité spécifique applicable aux produits de santé et à l'industrie qui les fabrique*, octobre 2012.

Institut national de l'environnement industriel et des risques (Schucht S.), *Analyse des coûts et effets d'instruments politiques visant le secteur du transport*, avril 2008.

OCDE, *Les impôts sur les compagnies d'assurance*, Études de politique fiscale de l'OCDE, 2001.

OCDE, *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, Stratégie de l'OCDE pour une croissance verte, 2010.

Sénat, *Industrie du médicament : mettre la fiscalité en perspective*, Rapport d'information n° 427 présenté par M. Jegou (J.-J.) au nom de la commission des finances, juin 2008.

Sénat, *En attendant la taxe carbone... Enjeux et outils de la réduction des émissions de CO₂*, Rapport d'information n° 543 présenté par Mme Keller (F.) au nom de la commission des finances, juillet 2009.

Sénat, *Taxe carbone : un état des lieux*, Rapport d'information n° 300 présenté par Mme Keller (F.) au nom de la commission des finances, février 2010.

Sénat, *La taxe sur les transactions financières : facile à concevoir, difficile à mettre en œuvre*, Rapport d'information n° 259 présenté par Mme Keller (F.) au nom de la commission des affaires européennes, décembre 2012.

Sénat, *Fiscalité et santé publique : état des lieux des taxes comportementales*, Rapport d'information n° 399 présenté par M. Daudigny (Y.) et Mme Deroche (C.)





au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales, février 2014.

Articles

Antonin (C.), Salies (E.), « Taxer les stocks de pétrole : mauvaise nouvelle pour le consommateur ? », Revue de l'OFCE 8, 2012, p. 79-83.

Artus (P.), Bozio (A.), Garcia-Penalosa (C.), « Fiscalité des revenus du capital », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 9/2013.

Barilari (A.), « Au confluent boueux de la fiscalité incitative et de la fiscalité de rendement », Constitutions, 2012, p. 468.

Bénassy-Quéré (A.), Trannoy (A.), Wolff (G.), « Renforcer l'harmonisation fiscale en Europe », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 14/2014.

Billet (P.), « Principales dispositions financières et fiscales en matière d'environnement, d'énergie et de transport dans la loi de finances rectificative pour 2014 et la loi de finances pour 2015 », Énergie - Environnement - Infrastructures n° 3, mars 2015, étude 4 Berthet (K.), « Le Forum Fiscal de Bruxelles des 28 et 29 mars 2011. - La fiscalité du secteur financier : réel progrès ou fuite en avant du capitalisme financier ? », Revue de Droit bancaire et financier, n° 3, mai 2011, prat. 4.

Bloch (F.), Lefebvre (E.), « *Corporate tax competition, tariffs and multinational firms* », Economic letters, 65, 1999, 221-225.

Bloch (F.), Quérou (N.), « *Pricing in networks* », Games and Economic Behavior, 80, 2013, 243-261.

Bureau (D.), Fontagné (L.), Martin (P.), « Énergie et compétitivité », Notes du Conseil d'analyse économique, n° 6/2013.

Callonec (G.), Reynes (F.), Yeddir Tamsamani (Y.), « Une évaluation macroéconomique et sectorielle de la fiscalité carbone en France », Revue de l'OFCE - Débats et politiques n° 120, p. 123-154, 2011.

Caudal (S.), « L'impact des systèmes juridiques sur l'écofiscalité. Le cas de la France », Revue Française de Finances Publiques, n° 114, avril 2011, p. 39-54.

Collin (P.), « Quelle est la juridiction administrative compétente pour se prononcer sur une demande de remboursement de la contribution au service public de l'électricité et sur une demande d'intérêts moratoires ? », BDCF 2012, n° 34, conclusions sous CE, 5 mars 2012, n° 346410, *Sté Ciments Calcia*, RJF 5/12 n° 538.

Collin (P.), « Fiscalité environnementale et Constitution », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 43, 2014, p. 73-82.

Cottin (S.), Ribes (D.), « Fiscalité incitative et égalité devant l'impôt: l'écotaxe devant le Conseil constitutionnel : observations sur la décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, loi de finances rectificative pour 2000 », Revue de la recherche juridique. Droit prospectif, 2/1, 2001, p. 659-689.





Crépin (N.), Chrétien (D.), « Les problématiques juridiques rencontrées par les institutions financières françaises dans la mise en œuvre de la réglementation “FATCA” », *Revue de Droit bancaire et financier* n° 6, novembre 2014, étude 26.

Debat (O.), « Les transformations de la fiscalité financière sous l'effet de la crise », *Revue de Droit bancaire et financier* n° 2, mars 2012, alerte 9.

Debat (O.), « De quelques perspectives d'évolution du système monétaire et financier international. Le fabuleux destin de l'impôt », *Revue de Droit bancaire et financier* n° 2, mars 2014, dossier 11.

Dürr (D.), « Transports et énergie : le cas des biocarburants », *Revue de droit des transports* n° 7, juillet 2009, dossier 2.

de Ladoucette (Ph.), « Régulation de l'énergie en Europe », *Géoéconomie*, n° 66, 2013, p. 65-81.

Magnant (A.), « La taxe carbone en France : la troisième tentative est la bonne », *Revue française de Finances Publiques*, 2015 n° 130, p. 215.

Magnon (X.), « De la possibilité d'une contribution carbone. Entre censure constitutionnelle, contraintes issues de l'Union européenne et concurrence internationale », *Droit de l'environnement* n° 180, p. 219-224, 2010.

Mastor (W.), « La contribution carbone à la lumière de la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2009 : chronique d'une mort – et d'une renaissance ? – annoncée », *AJDA*, 2010 (5), p. 277-282.

Mouton (S.), « Chronique de droit public des transports », *Revue de droit des transports et de la mobilité*, oct.-déc. 2013, p. 6-9.

Ollivier-Trigalo (M.), « L'instauration d'une écotaxe sur les poids lourds en France : endurance technico-économique et impulsions politiques », *Développement durable et territoires*, Vol. 4, n° 3, octobre 2013.

Rème Harnay (P.), « La fiscalité carbone en France : un échec face à la Suède ? Le cas des transports routiers de marchandises », *Cahiers Scientifiques du Transport (Les)* n° 61, 2012, p. 35-62.

Rème Harnay (P.), « Le retrait de la taxe carbone : recul écologique ou nécessité économique ? Le cas des transports routiers de marchandises. », *Transports*, n° 463, 2010, p. 291-302.

de Sadeleer (N.), « La fiscalité environnementale à l'épreuve du droit du marché intérieur. De l'imposition différenciée de l'énergie renouvelable à celle des terres contaminées », *Les dialogues de la fiscalité*, 2013, p. 79-127.

Sainteny (G.), « L'écofiscalité comme outil de politique publique », *Revue française d'administration publique* 2/2010 (n° 134), p. 351-372.

Sainteny (G.), « La dimension fiscale des politiques environnementales en France », *Revue française de Finances Publiques*, avril 2011 n° 114, p. 83.





Comité de rédaction

Responsable de la publication :

Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études (SRE)

Conception et réalisation :

Corinne Mathey, secrétaire de la SRE,
Marie Delord, secrétaire adjointe de la SRE,
avec l'appui de Mylène Bernabeu, premier conseiller de tribunal administratif et de cour administrative, chargée de mission auprès de la présidente de la SRE.

Secrétaire de rédaction :

Frédéric Navas Alonso de Castaneda, chargé de mission éditoriale à la SRE,
avec le concours de Marie-Christine Gallicher, assistante administrative à la SRE et de Paul Chevalier, stagiaire à la SRE.

Coordination scientifique du colloque

Maryvonne de Saint Pulgent, présidente de la section du rapport et des études,
Henri Toutée, président de la section des finances du Conseil d'État,
Philippe Martin, président de la section des travaux publics du Conseil d'État.

Maïlys Lange, maître des requêtes au Conseil d'État, a réalisé la documentation scientifique du colloque, avec le concours de Marie Delord, secrétaire adjointe de la SRE et de Céline Bévillon, stagiaire à la SRE.

Crédits photos, conseil graphique : direction de la communication.



