

Impôt et transition écologique: le double gâchis

PAR LAURENT MAUDUIT
ARTICLE PUBLIÉ LE VENDREDI 16 NOVEMBRE 2018



© Reuters

Emmanuel Macron habille en vert des hausses de taxes qui ne constituent qu'un tour de vis fiscal supplémentaire pour les ménages. Le résultat est calamiteux : tout à la fois il ruine le consentement à l'impôt et prend le risque de rendre impopulaire l'indispensable transition écologique.

Le moins que l'on puisse dire, c'est que c'est un véritable gâchis. Avec la hausse de la fiscalité sur les carburants, organisée dans le seul but de renflouer les finances publiques et non de poser les bases d'une nécessaire transition écologique, Emmanuel Macron a réalisé une prouesse : il est parvenu à ruiner le consentement à l'impôt, qui est pourtant au fondement de la République, avec à la clef la vague de mobilisations en préparation pour le 17 novembre.

Il risque aussi de rendre très impopulaire la transition écologique, au moment très précis où toutes les énergies devraient être mobilisées pour convaincre l'opinion de l'urgence climatique dans laquelle se trouve la planète.

La mécanique enclenchée par Emmanuel Macron est si grave qu'il est utile d'en dresser un état des lieux, d'une part pour bien apprécier les dangers que sa politique économique fait peser sur l'acceptation de l'impôt ; d'autre part pour identifier ce que pourraient être des politiques économiques alternatives incitant à la transition écologique, mais sans qu'elles soient aussitôt assaisonnées de mesures punitives.

Pourquoi cette fronde contre les prix des carburants ?

Le gouvernement fait valoir que cette colère n'est pas justifiée : il ne ferait que poursuivre la mise en œuvre de la loi de transition énergétique de Ségolène Royal, votée en 2015. Cette loi, que l'actuelle majorité a légèrement durcie, a pour effet de majorer la fiscalité sur les énergies fossiles, pour inciter au développement des énergies renouvelables.

Au terme de hausses annuelles répétées, les 1^{er} janvier des années 2018, 2019, 2020, 2021 et 2022, l'État prévoit une hausse de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) de 23 centimes par litre pour le gazole d'ici 2022, et de 11,5 centimes pour le sans-plomb.

Compte tenu de l'ampleur du choc fiscal qui attend les contribuables, le simple bon sens aurait sans doute imposé que le gouvernement réfléchisse à une stratégie d'ensemble pour que cette ambition de transition écologique ne soit pas comprise par l'opinion comme un nouveau coup de bambou fiscal. Cette précaution était d'autant plus élémentaire que ces hausses de la TICPE (et de la TVA qui s'y surajoute) interviennent dans un contexte d'envolée des cours du brut. Même si une légère décrue est en cours, les prix du pétrole risquent à moyen terme de rester orientés à la hausse.

À preuve, sur les 12 derniers mois, le litre de gazole a grimpé de 29 centimes, dont 7,6 centimes au titre de la TICPE, et le litre de sans-plomb de 21,3 centimes, dont 3,9 centimes au titre de la TICPE.

Compte tenu de l'importance de la ponction effectuée, par ce biais, sur le pouvoir d'achat des ménages, le gouvernement avait deux instruments à sa disposition pour amortir le choc. Première option : tout en maintenant la hausse de la TICPE, il pouvait prendre un dispositif d'ajustement, à l'image de ce que fut dans le passé la « *TIPP flottante* », un impôt sur les produits à la pompe qui baissait mécaniquement quand les cours mondiaux augmentait, et qui montait quand les cours étaient bas. Le dispositif était largement symbolique, mais il avait indéniablement une vertu pédagogique.

Seconde option : le gouvernement pouvait maintenir les hausses de la TICPE, mais en les accompagnant de mesures énergiques en défense du pouvoir d'achat,

de sorte que les plus modestes – ceux en particulier qui ont été chassés des centres-ville à cause de la spéculation immobilière et qui, vivant souvent loin de leur travail, ont plus besoin que d’autres de leur voiture – disposent de véritables compensations.

Le gouvernement a fait tout l’inverse. Au lieu de préparer le pays à la transition écologique et aux efforts qu’elle induit, au lieu, en somme, de faire la pédagogie de cette réforme pour la faire accepter au pays, il s’y est pris comme s’il voulait au contraire que le pays l’ait en détestation. Car ces hausses de la fiscalité pétrolière interviennent au moment précis où une cascade d’autres mesures fiscales et d’austérité sont imposées aux Français : relèvement massif de la CSG pour les retraités ; désindexation, elle-aussi massive, des pensions ; absence de tout coup de pouce en faveur du Smic depuis plus de 10 ans ; blocage des rémunérations publiques ; spoliation historique du livret A ; précarisation massive de l’emploi avec les dernières réformes législatives, dont la loi Travail, etc.

La hausse des prix sur les carburants intervient comme la goutte d’eau qui fait déborder le vase. Et ce ne sont pas les mesures annoncées en catastrophe par Édouard Philippe qui changent quoi que ce soit à ce constat. Ces dernières font juste comprendre au pays que le gouvernement n’a aucune stratégie de long terme sur la transition écologique et qu’il ne fait que répondre, dans l’affolement, à la montée de la colère sociale.

Le gouvernement œuvre-t-il sincèrement en faveur de la transition énergétique ?

Si tel était le cas, au moins l’argument fonctionnerait-il comme une circonstance atténuante. Mais on sait depuis le début de ce quinquennat ce qu’il faut penser des engagements écologiques d’Emmanuel Macron : ils sont inconsistants. Nicolas Hulot en a tiré les conséquences en démissionnant du gouvernement. Il a lui-même expliqué le 28 août, sur France Inter, que rien de sérieux n’avait été fait en matière d’écologie par ce gouvernement.

« Est-ce que les petits pas suffisent à endiguer, inverser et même à s’adapter, parce que nous avons basculé dans la tragédie climatique ? Eh bien la réponse est non [...]. Est-ce que nous avons

commencé à réduire les émissions de gaz à effet de serre ? La réponse est non », avait-il reconnu, avant d’énumérer l’interminable liste des échecs et des démissions du gouvernement : la réduction de l’utilisation des pesticides, l’enrayement de l’érosion de la biodiversité, l’artificialisation des sols...

Et, brusquement, le gouvernement voudrait faire croire qu’il a changé de cap ? À l’évidence, beaucoup ne sont pas dupes. Il faut d’ailleurs observer que la transition écologique a bon dos pour expliquer l’envolée de la fiscalité pétrolière. La brochure budgétaire des *Voies et moyens*) (Tome 1) (), présentée en annexe du projet de loi de finances pour 2019, permet de découvrir (à la page 38) ce tableau riche d’enseignements :

en Md€	Exécution 2017	Prévision 2018	Prévision 2019
TICPE brute totale	30,5	33,8	37,7
Transfert aux collectivités territoriales	-12,1	-12,3	-12,3
Transfert au CAS « Transition énergétique »	-6,1	-7,2	-7,2
Transfert à l’AFITF	-1,1	-1,0	-1,2
TICPE brute État	11,1	13,3	17,0

Selon ce tableau, la TICPE va permettre d’augmenter des recettes fiscales qui doivent passer de 33,8 milliards d’euros à 37,7 milliards d’euros en 2019. Mais, sur ce montant considérable, seulement 7,2 milliards (chiffres étales d’une année sur l’autre) sont explicitement dévolus à la transition énergétique. Il faut donc dire les choses telles qu’elles sont : l’argument de la transition écologique n’est qu’un prétexte. Sous couvert d’écologie, le gouvernement cherche simplement à renflouer à bon compte les caisses de l’État.

Ce document permet une autre découverte. Après transferts, la part de la TICPE qui revient à l’État passe de 13,3 milliards d’euros en 2018 à 17 milliards d’euros en 2019, soit une hausse d’une année sur l’autre de 2,9 milliards. Mais c’est la répartition qui est surprenante : 1,9 milliard d’euros seront supportés par les ménages et seulement un milliard par les entreprises. Ces chiffres apportent la confirmation que les ménages, et surtout les plus modestes, paient un très lourd tribut à ces hausses de la fiscalité pétrolière, et que les entreprises y sont, en proportion, très peu assujetties.

Pourquoi une telle différence de traitement ? S'il faut aussi financer un immense plan de transition écologique, pourquoi les entreprises, notamment les plus grosses, ne sont-elles pas bien plus massivement mises à contribution ? Pourquoi – vieux débat ! – un groupe comme Total, qui fait bon an mal an près de 10 milliards d'euros de profits, n'est-il pas frappé d'une taxation exceptionnelle, qui allègerait d'autant le fardeau fiscal des plus modestes ? Où sont les investissements massifs que devrait requérir un plan sérieux de transition énergétique ? Avance-t-on vers des transports publics gratuits, non polluants, permettant de limiter de manière drastique le recours à l'automobile ?

Poser toutes questions, c'est évidemment y répondre : sans doute ne faut-il pas attendre cela d'un chef de l'État si proche des milieux d'affaires et de ceux du CAC 40.

La dégressivité de la fiscalité indirecte

D'autres solutions fiscales étaient-elles envisageables ?

L'indice le plus flagrant que le gouvernement n'a aucune sincérité dans ses engagements écologiques, et qu'il ne cherche qu'à faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'État, c'est qu'il ne s'est pas posé cette question.

La mise en œuvre de hausses répétées de la TICPE et la TVA qui lui est liée frappent naturellement les revenus les plus modestes. C'est le propre des impôts forfaitaires ou proportionnels : comme ils ne tiennent pas compte des revenus des contribuables, ils frappent relativement plus les ménages modestes que les ménages riches. Au fil des dernières années,

Mediapart a fréquemment documenté le caractère très inégalitaire de cette fiscalité indirecte (*lire par exemple ici*).

Les recettes fiscales nettes budget 2018

	en milliards d'euros
Taxe sur la valeur ajoutée	154,6
Impôt sur le revenu	72,5
Impôt sur les sociétés	25,9
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	13,6
Autres contributions fiscales	20,0
Total	286,6

Or, cette fiscalité indirecte prend une part croissante, au fil des ans, dans les recettes de l'État ; et la fiscalité directe progressive, c'est-à-dire celle qui tient compte des revenus des contribuables, occupe une place de plus en plus dérisoire, comme l'atteste le tableau ci-contre. L'impôt sur le revenu ne pèse ainsi plus que 72,5 milliards d'euros pour un total de 286 milliards de recettes fiscales au profit de l'État.

Les évolutions récentes laissent craindre une accentuation de ces tendances, avec une montée en puissance au fil des ans de la fiscalité indirecte, et une mise à mal de la fiscalité directe et notamment de l'impôt sur le revenu, dont la progressivité est progressivement bridée, ces deux facteurs se cumulant pour nous conduire vers la « flat tax ».

Ce mouvement tend à ramener petit à petit la fiscalité à celle d'avant la guerre de 1914 : une fiscalité débarrassée de l'impôt sur le revenu, le prélèvement citoyen par excellence que les plus riches ont toujours eu en horreur. Ce serait le grand retour à la fiscalité bourgeoise qui a prévalu presque tout au long du XIX^e siècle, faisant la part belle aux droits d'enregistrement, aux droits de douane, aux taxes diverses et aux rentes...

Le caractère très inégalitaire de la fiscalité indirecte – de la TICPE comme de la TVA – ne fait aucun doute. Même si les études récentes sur le sujet manquent, des travaux réalisés par deux économistes, Alain Trannoy, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (*sa biographie ici*) et Nicolas Ruiz, chercheur à l'Institut d'économie publique, mettent en lumière ces facteurs. Les deux économistes avaient publié notamment en 2008 dans la revue de l'Insee *Économie et statistique* (n° 413) une étude majeure,

établissant le caractère dégressif de la TVA – cela vaut aussi pour la TICPE, établie selon les mêmes paramètres.

Cette étude est consultable ci-dessous :

Dans cette étude, les deux chercheurs se sont appliqués à exploiter certaines des données de l'une des enquêtes les plus lourdes de l'Insee, celle qui a trait au « budget des familles », réalisée une fois tous les cinq ans. Ils se sont appuyés sur l'enquête de 2001. Les chiffres sont donc anciens, mais ce qu'ils révèlent est toujours d'actualité, sinon dans la précision statistique, du moins dans les tendances et les ordres de grandeur.

Le caractère dégressif de la TVA est tout entier contenu dans les tableaux ci-dessous (extraits de la page 27 du rapport, cliquer pour l'agrandir).

Tableau 3
Montants moyens de taxes indirectes par décile de niveau de vie

Décile de niveau de vie	TVA	Produits pétroliers	Assurance	Alcool	Taxi	Fiscalité indirecte totale
1	1 308	389	60	54	100	1 809
2	1 523	369	113	64	86	2 057
3	1 744	469	150	75	66	2 407
4	2 010	514	160	77	91	2 754
5	2 389	609	166	79	105	3 250
6	2 530	672	166	87	93	3 453
7	2 771	671	166	87	93	3 789
8	2 898	679	194	95	85	3 959
9	3 088	699	236	95	85	4 309
Ensemble	2 239	616	167	80	80	3 088

Lecture : en 2001, les 10 % des ménages les moins aisés consacrent en 2001 € de TVA.
Champ : ensemble des ménages.
Source : calculs des auteurs sur la base de l'enquête Budget des Familles 2001.

Tableau 4
Taux d'effort pour les différentes taxes indirectes par décile de niveau de vie

Décile	TVA			Produits pétroliers	Alcool	Taxi	Autres taxes	Fiscalité indirecte totale
	TVA nette	TVA hors TVA	TVA					
1	0,24	0,29	11,62	2,89	0,47	0,31	0,24	18,03
2	7,88	1,87	9,75	2,65	0,41	0,65	0,72	14,08
3	7,98	1,79	9,28	2,62	0,37	0,53	0,73	13,46
4	7,98	1,79	9,28	2,62	0,37	0,53	0,73	13,46
5	7,57	1,65	9,22	2,54	0,40	0,42	0,67	13,06
6	7,30	1,52	8,82	2,18	0,31	0,42	0,61	12,32
7	6,85	1,41	8,29	2,03	0,31	0,33	0,59	11,84
8	6,85	1,41	8,29	2,03	0,31	0,33	0,59	11,84
9	6,75	1,35	7,90	1,88	0,24	0,27	0,56	11,21
10	6,32	1,20	6,82	1,80	0,18	0,13	0,30	9,60
Ensemble	7,21	1,89	8,79	2,13	0,39	0,49	0,69	12,32

Lecture : en 2001, l'ensemble des taxes indirectes représentent 16,87 % du revenu disponible brut des 10 % des ménages les moins aisés.
Champ : ensemble des ménages.
Source : calculs des auteurs sur la base de l'enquête Budget des Familles 2001.

D'après ces deux tableaux, on voit que les Français ont payé en 2001 en moyenne 3 088 euros de fiscalité indirecte, dont 2 239 euros de TVA. Mais dans l'un et l'autre cas, les revenus modestes ont payé relativement plus que les revenus élevés. Car ce montant de 2 239 euros de TVA payés en moyenne par les consommateurs recouvre de très fortes disparités : les 10 % des Français les plus pauvres (le premier décile) ont payé en moyenne 1 308 euros de TVA, tandis que les 10 % les plus riches ont versé 3 588 euros. Les chiffres sont anciens mais ils mettent au jour un principe inégalitaire qui, lui, n'a pas changé.

« Un pilier central de la démocratie représentative »

Ce que les statisticiens appellent le « *taux d'effort* », c'est-à-dire la somme payée au regard du revenu disponible brut du contribuable concerné, est

beaucoup plus important pour les revenus modestes que pour les revenus élevés. Pour la TVA, tous taux d'imposition confondus, le taux d'effort est donc de 11,52 % pour les 10 % des ménages les plus modestes, et il baisse continûment quand on monte dans l'échelle des revenus, pour tomber à seulement 5,92 % pour les 10 % des Français les plus riches.

Toute l'injustice de la TVA est dans ces chiffres : en proportion de leurs revenus, les Français les plus modestes paient une TVA deux fois plus importante que les 10 % des Français les plus riches.

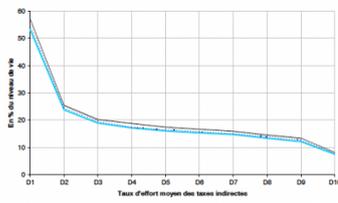
Dans le prolongement de cette première étude, publiée en 2008, une seconde a vu le jour en 2011, sous l'égide du Conseil des prélèvements obligatoires : **elle peut être consultée ici**. Il y a une continuité d'une enquête à l'autre : coauteur de la première étude publiée par *Économie et statistique*, Alain Trannoy est par ailleurs membre de ce Conseil des prélèvements obligatoires et a été très impliqué dans la confection de cette seconde étude.

Ces seconds chiffrages (que l'on peut retrouver à partir de la page 121 du rapport) ne sont pas strictement comparables aux premiers, pour deux raisons. D'abord, ils ont été établis à partir de l'enquête « budget des familles » suivante de l'Insee, celle de 2006. Ces statistiques sont donc plus récentes.

Surtout, le rapport étudie l'impact de la fiscalité indirecte, et notamment de la TVA, non pas en proportion du revenu disponible brut des ménages mais en proportion du niveau de vie, c'est-à-dire après redistribution. Le mode de calcul a beau être légèrement différent, il aboutit envers et contre tout à un résultat quasi identique : plus les ménages sont riches, moins leur taux d'effort est élevé.

Le rapport fournit ainsi un premier graphique qui est très éloquent et que l'on peut consulter ci-dessous :

Graphique n°22: Taux d'effort liés à la fiscalité indirecte selon les déciles de niveau de vie net (legislations de 1990, 1998 et 2009).



Source : INSEE, calcul à partir de l'enquête budget des familles de 2006.

Ce graphique montre le taux d'effort des ménages lié à la fiscalité indirecte en général, en fonction de leur niveau de vie net. Il établit qu'en 2009, le taux d'effort pour les 10 % des Français les plus modestes dépasse 50 %, alors que pour les 10 % les plus riches il est inférieur à 10 %. Toute l'injustice du système fiscal français est consignée dans cet écart ahurissant.

«Le taux d'effort particulièrement élevé des ménages appartenant au 1^{er} décile ne résulte pas seulement du caractère régressif de la fiscalité indirecte mais du fait que le niveau de consommation de ces ménages (qui dépend de leur revenu disponible) est, en moyenne, très supérieur à leur niveau de vie net, puisque ce dernier est augmenté par les transferts dont ils bénéficient. C'est également le cas, à un moindre degré, s'agissant des ménages appartenant au 2^e décile », note le rapport

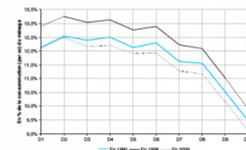
Poursuivant sa démonstration, ce dernier ajoute : « La fiscalité indirecte est également dégressive par rapport à la consommation, mais moins nettement que par rapport au revenu. Cette dégressivité reflète la structure de consommation qui n'est pas uniformément taxée. Par exemple, la consommation de tabac, d'alcool et de carburant, fortement taxée, a un poids plus lourd dans le budget des ménages modestes que dans celui des ménages aisés. À l'inverse, la consommation de biens culturels, à la taxation réduite, par exemple 2,1 % pour la presse, est plus importante (relativement à la consommation) chez les ménages aisés, que parmi ceux appartenant au 1^{er} décile. »

Ce qui vaut pour la TVA, vaut encore plus pour la TICPE. Comme le relève le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires : « la consommation de

tabac, d'alcool et de carburant, fortement taxée, a un poids plus lourd dans le budget des ménages modestes que dans celui des ménages aisés »...

Et à l'appui de cette démonstration, un autre graphique est publié, qui est tout aussi parlant :

Graphique n°23 : Rapport entre les impôts indirects et la consommation, par déciles de niveau de référence



Lecture : les personnes les plus modestes, i.e. le premier décile de niveau de vie (D1), acquittent des impôts indirects à hauteur de 12,1 % du montant de leur consommation en 1990 ; Source : INSEE, calcul à partir de l'Enquête Budget des Familles 2006.

Un gouvernement soucieux de justice fiscale se serait interdit d'adopter ces hausses de la TICPE et de la TVA attenante, à moins de les insérer dans une réforme fiscale plus générale qui viserait à corriger les inégalités générées par la fiscalité pétrolière. Il fallait impérativement, pour faire accepter ces mesures fiscales inégalitaires, qu'elles s'inscrivent dans un plan fiscal et social beaucoup plus large, qui contribue à ce que l'effort demandé pour la transition écologique reste équitablement réparti.

Pour envoyer des signes d'équité fiscale à l'opinion, aurait-il fallu jouer sur l'impôt sur le revenu, qui met à contribution les 50 % de Français parmi les plus riches ? Le gouvernement a décidé d'aller dans un sens radicalement opposé : à peine installé à l'Élysée, Emmanuel Macron a supprimé l'impôt de solidarité sur la fortune et gravement démantelé l'imposition des revenus de l'épargne, avec le taux forfaitaire unique de 30 %.

Quels risques prend Emmanuel Macron ?

Ces risques paraissent être de deux ordres : d'abord la ruine du consentement à l'impôt, ensuite le discrédit jeté sur la transition écologique.

La première menace est en train de prendre forme : les manifestations qui se préparent ont parfois une résonance clairement antifiscale, pour ne pas dire populiste. Par ses choix, Emmanuel Macron en est le premier responsable. Faute grave ! **Un site du gouvernement** le rappelle : « Ayant parfois le sentiment de supporter une part excessive du financement de l'action publique, tout citoyen

doit pouvoir constater la légitimité de l'impôt. Le consentement à l'impôt par le citoyen est en effet un pilier central de la démocratie représentative. »

On ne saurait mieux dire : c'est un pilier central de la démocratie représentative qui est aujourd'hui fissuré par la politique inégalitaire d'Emmanuel Macron. Hier, c'étaient les plus modestes qui avaient à supporter le poids de la crise financière ; aujourd'hui, l'on veut leur faire payer de surcroît et en priorité la charge de la transition écologique.

Le risque de rendre impopulaire la transition énergétique, au moment où elle est d'une urgence vitale pour la planète, est tout aussi patent. En présentant sous des atours écologiques ce qui n'est qu'un dispositif complémentaire qui vient muscler sa politique d'austérité, frappant en priorité les citoyens les plus modestes, le gouvernement risque de nuire à toutes les nécessaires prises de conscience sur l'état de la planète et les mesures d'urgence pour changer de modèle de développement.

Directeur de la publication : Edwy Plenel

Directeur éditorial : François Bonnet

Le journal MEDIAPART est édité par la Société Editrice de Mediapart (SAS).

Durée de la société : quatre-vingt-dix-neuf ans à compter du 24 octobre 2007.

Capital social : 24 864,88€.

Immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS. Numéro de Commission paritaire des publications et agences de presse : 1214Y90071 et 1219Y90071.

Conseil d'administration : François Bonnet, Michel Broué, Laurent Mauduit, Edwy Plenel (Président), Sébastien Sassolas, Marie-Hélène Smiéjan, Thierry Wilhelm. Actionnaires directs et indirects : Godefroy Beauvallet, François Bonnet, Laurent Mauduit, Edwy Plenel, Marie-Hélène Smiéjan ; Laurent Chemla, F. Vitrani ; Société Ecofinance, Société Doxa, Société des Amis de Mediapart.

Rédaction et administration : 8 passage Brulon 75012 Paris

Courriel : contact@mediapart.fr

Téléphone : + 33 (0) 1 44 68 99 08

Télécopie : + 33 (0) 1 44 68 01 90

Propriétaire, éditeur, imprimeur : la Société Editrice de Mediapart, Société par actions simplifiée au capital de 24 864,88€, immatriculée sous le numéro 500 631 932 RCS PARIS, dont le siège social est situé au 8 passage Brulon, 75012 Paris.

Abonnement : pour toute information, question ou conseil, le service abonné de Mediapart peut être contacté par courriel à l'adresse : serviceabonnement@mediapart.fr. ou par courrier à l'adresse : Service abonnés Mediapart, 4, rue Saint Hilaire 86000 Poitiers. Vous pouvez également adresser vos courriers à Société Editrice de Mediapart, 8 passage Brulon, 75012 Paris.