



Michel LE CLAINCHE  
Chargé de cours à Sciences Po Toulouse

## L'écotaxe poids lourds en France (2007-2017), l'échec d'une innovation fiscale<sup>1</sup>

**Mots-clés :** fiscalité - innovation fiscale - fiscalité environnementale - écotaxe poids lourds - révolte fiscale

L'écotaxe poids lourds est issue des travaux du Grenelle de l'environnement en 2007. Techniquement bien conçue, elle a fait l'objet d'un consensus apparent. Elle a pourtant déclenché en 2013 une véritable révolte fiscale qui a conduit à son abandon pour un coût très élevé pour l'État. Quelles leçons tirer de cet échec ? Dans un contexte de crise des finances publiques, l'innovation fiscale, qui est indispensable, doit être explicite, déterminée et bien conduite pour être appropriée par les acteurs. L'innovation fiscale sera-t-elle un jour coproduite avec les citoyens ?

Il n'est pas courant d'associer le terme « innovation » au domaine des finances publiques et peut-être encore moins au sous-domaine de la fiscalité. Pourtant, des dispositifs nouveaux sont régulièrement introduits dans notre législation financière : on pense par exemple à la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2011 (LOLF) qui a bouleversé la procédure budgétaire pour la rendre un peu plus managériale ou aux lois de finances qui, chaque année, adaptent le code général des impôts. Ainsi la loi de finances pour 2018 a transformé l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur la fortune immobilière, modifié l'imposition des revenus de capitaux désormais soumis à une taxe proportionnelle

de 30% au lieu du barème progressif, programmé une baisse de l'impôt sur les sociétés de 33 à 25% d'ici à 2022, créé un dégrèvement total de taxe d'habitation étalé sur trois ans pour 80% des redevables...

S'agit-il véritablement d'innovations ? Dans un sens commun, innover, c'est introduire quelque chose de nouveau. L'étymologie enseigne que *innovare* signifiait « revenir à..., renouveler ». Le concept d'innovation connaît une fortune certaine dans le monde de l'entreprise (« l'innovation schumpeterienne » (Schumpeter, 1935, 1942), « l'innovation managériale » (Drucker, 1985)) et commence à avoir des applications plus larges telles que « l'innovation sociale », ou « l'innova-

<sup>1</sup> Ce texte est une communication présentée au colloque de l'Association internationale pour la recherche en management public (Airmap) « Un management public innovant ? » qui s'est tenu à Biarritz les 31 mai et 1<sup>er</sup> juin 2018 dans un atelier relatif à « Finances publiques et innovation de crise » animé par le professeur Marc Leroy. Il a donc été écrit bien avant la contestation des « gilets jaunes ». Cependant, des correspondances entre les deux échecs successifs de la fiscalité écologique sont évidentes. Sur ce thème, on trouvera en annexe deux articles publiés sur le blog [www.gestionfinancespubliques.info](http://www.gestionfinancespubliques.info).

tion dans les politiques publiques<sup>2</sup> ». La définition la plus actuelle et la plus opérationnelle est donnée par le « manuel d'Oslo de l'OCDE (2003) : « Une innovation est la mise en œuvre d'un produit (bien ou service) ou d'un procédé (de production) nouveau ou sensiblement amélioré, d'une nouvelle méthode de commercialisation ou d'une nouvelle méthode organisationnelle dans les pratiques d'une entreprise, l'organisation d'un lieu de travail ou les relations extérieures ». Le même ouvrage distingue l'innovation de produit, l'innovation de procédé, l'innovation de commercialisation et l'innovation d'organisation. Le document introductif du colloque de l'Airmap en 2018 évoque le concept d'innovation publique, sa dynamique et sa gouvernance.

Le concept et les multiples distinctions et problématiques qu'ils suscitent peuvent-ils être introduits dans la sphère des finances publiques ? Sans aucun doute, si on définit l'innovation comme l'introduction d'institutions ou de pratiques complètement nouvelles dans le système financier public. Une thèse vient d'être consacrée à « l'innovation fiscale » (Sioncke, 2017); une table ronde a été organisée sur ce thème aux rendez-vous de l'histoire à Blois en octobre 2017 (Touzery, Scordia, Schubert, Tristram, 2017); mieux encore, un sondage récent révèle que les personnes interrogées considèrent que le domaine dans lequel l'action gouvernementale est la plus innovante est celui des finances publiques<sup>3</sup>. Le sens de l'expression « innovation fiscale » mérite d'être creusé. Elle se distingue de « l'utopie fiscale » qui, comme elle, marque une rupture mais n'est pas réaliste (L'utopie fiscale d'aujourd'hui pourra cependant devenir demain une innovation fiscale, par exemple la taxe Tobin, ou, dans un autre domaine financier, le revenu universel). L'innovation se distingue aussi de la réforme fiscale qui, comme elle, résulte d'une volonté des pouvoirs publics mais n'est pas nécessairement novatrice, et du « bricolage fiscal » qui n'est qu'une simple adaptation du système. On n'évoquera pas la « révolution fiscale » maintes fois annoncée et rarement réalisée.

Les grandes évolutions du système financier public ne sont pas fréquentes et sont historiquement datées et repérées. Par exemple, au cours du XX<sup>e</sup> siècle, la création de l'impôt sur le revenu (1914-1917), la création de la TVA (1954-1968), la création de l'impôt sur les grandes fortunes (1981) et dans les 30 dernières années : la CSG (1991), la LOLF du 1<sup>er</sup> août 2001, le Pacte de responsabilité et de solidarité avec le CICE (2014-2017), le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, les réformes fiscales du Président Macron... On distinguera, comme pour les entreprises, les innova-

tions génériques qui transforment radicalement les usages (la création de l'impôt sur le revenu, de la TVA ou de la CSG) des innovations spécifiques (la création puis la suppression de la taxe professionnelle, l'application du prélèvement à la source à l'impôt sur le revenu). Selon les procédés, on peut aussi distinguer les innovations de rupture des innovations incrémentales : la fiscalité, du fait de la complexité du système et des risques de transferts de charge, recourt le plus souvent à des innovations incrémentales (Tristram, 2017). Les résultats obtenus permettent de distinguer encore les innovations réussies et les innovations ratées. En effet, certaines innovations ont du mal à s'imposer ou vont à l'échec, par exemple, au cours du XX<sup>e</sup> siècle : l'impôt unique sur l'énergie d'Eugène Schueller, la Serisette, l'impôt négatif, la taxe départementale sur le revenu... et dans la période récente : la taxe carbone (2000, 2009, 2014), l'écotaxe poids lourds (2009) ou la fusion entre l'impôt sur le revenu et la CSG (2012). On peut même parler de « conservatisme fiscal (De La Martinière 2012)<sup>4</sup>... Pourtant, les réformes ratées sont aussi riches d'enseignement que les réformes ayant atteint leur objectif et il est tentant de rechercher les facteurs de réussite ou d'échec de ces projets (Claisse 1998, Chevallier 1998).

La « taxe nationale sur les véhicules de marchandises », dite écotaxe poids lourds, créée par la loi de finances pour 2009<sup>5</sup> est bien une innovation : elle introduit un nouveau type d'impôt environnemental fondé sur le principe « pollueur-payeur ». Elle est présentée ainsi par le Directeur général des Douanes en novembre 2012 : « **Défi aussi bien environnemental que technique, juridique et économique, l'élaboration de la taxe poids lourds démontre la capacité des administrations françaises à travailler de manière collective, en mode projet, en innovant et en recourant aux moyens et à l'expertise d'un prestataire privé** » (Fournel, 2012). On ne dira pas que l'échec démontre une quelconque incapacité des administrations françaises mais qu'il guette toute innovation fiscale. Cette réforme avait été bien préparée et faisait l'objet d'un large consensus. Sa mise en œuvre s'est cependant heurtée tardivement à une forte opposition, minoritaire mais déterminée, qui a entraîné un report, puis une adaptation puis un abandon du projet en 2014, abandon que certains regrettent encore aujourd'hui.

Il n'est sans doute pas facile de généraliser les leçons d'un cas historique : il est probable que certains des facteurs ne sont pas spécifiques à la matière financière et qu'à l'inverse que chaque cas soit très particulier en fonction de son contexte. Cependant, l'analyse de la brève histoire de l'écotaxe poids lourds, à travers les

<sup>2</sup> Ainsi, le Gouvernement met en œuvre une politique de soutien à l'innovation dans les entreprises. Il a, par exemple, présenté le 4 novembre 2013 un plan « Pour une nouvelle donne de l'innovation »; une Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation a été installée le 27 juin 2014; un fonds pour l'innovation de rupture est en cours de création. En matière d'innovation publique, le Secrétariat général à la modernisation publique (SGMAP) a publié en mars 2017 un « manifeste pour l'innovation publique », la direction interministérielle de la transformation publique a organisé la « Semaine de l'innovation publique » du 20 au 26 novembre 2017, l'École nationale d'administration et l'École nationale supérieure de création industrielle ont lancé en commun à l'été 2017 une chaire « innovation publique »; le Centre national de la fonction publique territoriale lance le 14 mai 2018 un MOOC sur l'innovation publique locale.

<sup>3</sup> Sondage IFOP pour l'Institut des politiques publiques et Acteurs publics réalisé en ligne les 26 et 27 avril 2018 auprès d'un échantillon de 1000 personnes publié par Acteurs Publics le 2 mai 2018 : 34 % citent les finances publiques comme premier ou deuxième secteur le plus innovant.

<sup>4</sup> L'analyse des causes des révoltes fiscales sous l'Ancien régime et au début du 19<sup>e</sup> siècle est éclairante; la plupart de ces mouvements ont pour origine la dénonciation de « l'invention » de nouveaux impôts : extension de la gabelle (révoltes de Croquants dans le Sud-Ouest et des Nu-Pieds en Normandie, établissement de bureaux d'élection pour administrer l'impôt à la place des États, taxe sur les cabaretiers, papier timbré (révolte des Bonnets rouges en Bretagne en 1674); rétablissement des taxes sur les boissons (droits réunis); contribution extraordinaire de 45 centimes le franc en 1848... (Y.M. Bercé, 1974).

<sup>5</sup> Article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008, JORF du 28 décembre 2008, p. 20224, texte n° 1 codifié à l'article 285 septies du code des douanes, abrogé par la loi 2013-431 du 28 mai 2013 et par la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016, art. 84.

textes et déclarations officielles, la presse et la littérature sur la fiscalité environnementale met en évidence, avec le recul, les différents mécanismes qui ont conduit à cet échec et qui peuvent être rapprochés d'autres situations historiques<sup>6</sup> afin d'es-

quisser les éléments d'une réflexion sur les conditions de réussite des innovations fiscales en période de crise. Présentée comme une innovation fiscale opportune et consensuelle (1), l'écotaxe a, en effet, été finalement rejetée et abandonnée (2)

## 1 Une innovation fiscale opportune et consensuelle

L'écotaxe est une innovation qui s'inscrit dans un contexte de crise des finances publiques, est relativement bien préparée et fait même l'objet d'un large consensus apparent.

### A. Un projet lié à la crise des finances publiques

Le projet s'inscrit dans un contexte de crise des finances publiques dont on peut évoquer plusieurs conceptions ou différents horizons géographiques ou temporels. Une crise globale des finances publiques est liée aux évolutions économiques et sociales qui traversent la société (Bouvier, 2006, 2017) : mondialisation, urbanisation, numérisation. L'inadaptation d'une fiscalité assise sur des bases industrielles, fixes et nationales est de plus en plus évidente. La part croissante de l'activité économique transnationale et qui passe par des plateformes numériques est quasiment insaisissable. On persiste à taxer la production des biens et services et la consommation alors que des activités nuisibles à la collectivité ne sont pas taxées ou sont même subventionnées. Le droit fiscal national s'inscrit désormais dans un cadre européen, avec une harmonisation limitée par la règle de l'unanimité et une concurrence fiscale inscrite dans la mondialisation de l'économie (Leroy, 2012, 2014). À plus court terme, au début des années 2010, les finances publiques se situent dans une période conjoncturelle délicate où, après la crise financière de 2008-2009, les politiques de soutien à l'économie doivent céder la place à des efforts d'assainissement budgétaire. En France, le Président de la République et le Gouvernement issus des élections de 2012 s'efforcent de revenir aux normes européennes de déficit en programmant une augmentation très forte de la pression fiscale sur les revenus élevés et moyens et sur les entreprises qui conduira en 2013 à la dénonciation du « ras-le-bol fiscal » par le ministre de l'Économie et des finances lui-même.

La nouvelle taxe s'inscrit pleinement dans ces contextes. Elle met en œuvre un nouveau principe encore peu utilisé en France celui du « pollueur-

payeur » et participe de l'ébauche d'une nouvelle fiscalité environnementale. Elle trouve son inspiration dans des modèles européens puisque, d'une part, elle s'appuie sur deux directives prévoyant que la charge de l'entretien et de la maintenance du réseau routier peut être imputée aux transporteurs par la voie d'une taxation (Directive n° 2004/52/CE du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004, dite « interopérabilité » et Directive n° 2006/38/CE du Parlement et du Conseil du 17 mai 2006 dite « eurovignette »). D'autre part, cette taxation est instituée en Allemagne depuis 2002 et crée d'ailleurs des détournements de trafic au détriment des routes alsaciennes exemptes de taxation. L'exemple allemand est expressément cité par les promoteurs de l'écotaxe dans une logique d'imitation, voire de mode. La volonté de préserver la compétitivité de l'économie en évitant la réduction de la marge des transporteurs s'est traduite, sous la pression des organisations professionnelles, par un système de répercussion de la taxe sur les chargeurs. Enfin, la nouvelle taxe va permettre d'abonder le budget de l'Agence pour le financement des infrastructures de transports de France (AFITF) au moment où les dépenses d'investissement du budget de l'État se restreignent comme variable d'ajustement de l'effort d'assainissement budgétaire.

La sensibilité dont feront preuve certaines catégories de contribuables face à l'écotaxe (éleveurs bretons, petits entrepreneurs de transports...) est significative du désarroi des contribuables face aux mutations économiques et sociales.

### B. Un projet innovant et bien préparé

Les sources de cette innovation sont multiples mais pour l'essentiel extérieures à la sphère des décideurs fiscaux habituels, ce qui est un indice d'une véritable innovation. Le principe « pollueur-payeur » ou taxation pigouvienne (Pigou, 1920; Sadeller 1999; Chiroleu-Assouline 2011; Caruana, 2015, 2016; Viessant, 2015) est ancien et bien connu des économistes. Il consiste à imputer le coût des « désutilités externes » aux agents éco-

<sup>6</sup> On se référera, en particulier, aux révoltes fiscales, aux grandes réformes fiscales du XX<sup>e</sup> siècle et, encore plus près de nous, à la politique fiscale des Présidents de la République François Hollande et Emmanuel Macron.

nomiques qui les produisent alors que les mécanismes du marché ne tiennent pas compte de ces coûts sociaux. Il n'a reçu que peu d'application en France (redevance de prélèvement et de pollution au profit des agences de bassin...) où la fiscalité environnementale, dont l'assiette repose sur un élément en rapport avec l'environnement, et plus encore la fiscalité écologique, qui vise expressément à lutter contre le changement climatique, l'accumulation des déchets et à favoriser la transition énergétique, est relativement faible par rapport à d'autres pays européens<sup>7</sup>.

L'idée est émise dans le cadre du Grenelle de l'environnement organisé entre septembre et décembre 2007. Aucun atelier n'est consacré spécifiquement au thème de la fiscalité écologique mais de multiples propositions émergeront des travaux : péages urbains, taxe carbone, adaptation de la taxe intérieure de consommation des produits pétroliers, bonus-malus sur les automobiles... Le rapport général du 25 octobre 2007 (Tuot, 2007) comporte un chapitre pour une « *fiscalité environnementale dé-carbonée, incitative, efficace et juste* » et mentionne expressément une « *taxe kilométrique sur l'usage par les poids lourds du réseau routier national* ».

La troisième source d'inspiration des promoteurs de l'écotaxe est européenne. Le dispositif de « vignette transport » prévu par les directives européennes et diverses expériences de pays voisins servent de référence (Mariton, 2008) : vignettes pour les poids lourds de plus de 12 tonnes au Danemark, aux Pays-Bas et en Suède, taxe kilométrique (*Lastkraft wagen Maut*) en Allemagne, instaurée en 2002 pour les poids lourds de plus de 12 tonnes circulant sur les autoroutes fédérales, projets autrichien et anglais (avec une éventualité de péage par satellite). La plupart de ces taxes visent des véhicules plus lourds, donc moins nombreux, que dans le projet français et concernent la circulation sur les autoroutes alors qu'en France, l'usage de celles-ci est exclu du champ d'application de la taxe pour cause de péages préexistants. En outre, la taxe allemande connaîtra des débuts difficiles et ne sera mise en place qu'avec retard en 2005.

Fait largement oublié, la nouvelle taxe avait un précédent en France même. Une loi du 5 janvier 2006, codifiée à l'article 285 septième du code des douanes avait prévu d'instaurer en Alsace une taxe sur les poids lourds de plus de 12 tonnes dont le recouvrement devait être assuré par les Douanes et qui n'avait pu entrer en vigueur.

La nouvelle taxe ne trouvera pas sa place en 2008-2009 dans les lois dites Grenelle 1 et Grenelle 2

mettant en œuvre les engagements du Grenelle de l'environnement.

### C. Un assez large consensus

Après avoir renoncé à préparer une loi Grenelle 3, le Gouvernement introduit dans le projet de loi de finances pour 2009 diverses mesures financières issues du Grenelle de l'environnement parmi lesquelles un double projet : l'institution d'une écotaxe poids lourds à titre expérimental en Alsace à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2010 et la généralisation de l'écotaxe dans le cadre d'un dispositif défini assez précisément à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Sans passer inaperçue, cette nouvelle redevance ne suscite que peu de remarques. L'article 60 du projet de loi de finances (qui deviendra l'article 153 de la LFI pour 2009) est peu mis en valeur. L'exposé des motifs de l'article figurant dans les documents budgétaires est parfaitement neutre et ne met guère l'accent sur l'aspect innovant du dispositif : « *Conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement, cet article instaure au niveau national une taxe kilométrique consistant à faire payer aux poids lourds, au moyen de techniques modernes de télépéage, l'usage du réseau routier national non concédé, actuellement gratuit, et des routes départementales ou communales susceptibles de subir de ce fait un report significatif de trafic... Inspiré des dispositifs existant dans d'autres pays européens, dont l'Allemagne...* ». De même, le communiqué du conseil des ministres et le dossier de presse du projet de loi de finances ne consacrent que quelques lignes à « l'extension » de la taxe poids lourds dans un contexte budgétaire très contraint par la crise financière et à côté de nombreuses mesures fiscales environnementales : éco-prêt à taux zéro, mesures en faveur de la construction BBC et de l'agriculture biologique, extension de la taxe générale sur les activités polluantes... Il a été écrit que ce projet avait été voté à l'unanimité par le Parlement, ce qui n'est pas tout à fait exact. Il est vrai qu'il n'a pas rencontré d'opposition. L'article en question n'a fait l'objet que de brefs commentaires en commission des finances et en séance publique. Il a été voté par la majorité parlementaire contrainte par le Gouvernement à un vote bloqué sur l'ensemble du projet de loi de finances.

Toutefois, le rapporteur pour avis de la mission « écologie, développement et aménagement durable » dans un rapport annexé au rapport général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale a émis de nombreuses réserves (études d'impact insuffisantes, craintes

<sup>7</sup> V. les statistiques de l'OCDE et, par exemple, le rapport de Valérie Rabault n°3110 sur le projet de loi de finances pour 2016.

des élus des régions situées hors de « la banane bleue », risques de report d'itinéraires, montant élevé des frais de gestion, éventualité du paiement d'un dédit au cocontractant si le projet n'est pas mis en place dans les délais, ceux-ci apparaissant avec certitude comme beaucoup trop courts). Hervé Mariton conclut son avis sans enthousiasme : « *...dans ces conditions, votre commission aura beaucoup de mérite à ne pas vous demander de vous opposer au présent article* » (Mariton, 2008). Un amendement au projet, qui a ensuite été retenu par le Sénat, demande au Gouvernement de déposer un rapport dans les douze mois devant les commissions des finances sur l'expérimentation alsacienne, sur l'avancement du projet et sur les études de l'impact de l'écotaxe dans chaque région.

La taxe qui vise une population limitée de transporteurs, à qui on accorde en contrepartie la répercussion obligatoire sur les clients (en pied de

facture) et une diminution simultanée de taxe à l'essieu, ne suscite pas d'opposition frontale des professionnels. Ainsi, le guide « la taxe poids lourds » publié par la Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR, 2013), dont la version 6 publiée le 30 juillet 2013 à la veille de la contestation, met en exergue la répercussion de la taxe dans le prix des prestations acquises grâce à l'action de la Fédération et conseille encore aux chefs d'entreprise d'anticiper la réforme et de s'y préparer.

En outre, la taxe doit rapporter 1,2 Md€ de recettes dont 17 % au profit des collectivités territoriales, ce qui est appréciable dans une conjoncture budgétaire difficile.

Le 4 février 2009, une manifestation, qui réunit un millier de personnes au péage autoroutier de la Gravelle en Bretagne, passe inaperçue.

## 2 Une innovation fiscale rejetée et abandonnée

La complexité de la mise en œuvre de l'innovation conduira à une véritable révolte et à son rejet qui montre qu'une « bonne réforme » ne fait pas nécessairement une innovation réussie.

### A. Un principe simple mais des modalités complexes

La taxe se présente comme une redevance puisqu'elle a pour objet de couvrir une partie des frais de maintenance des infrastructures routières particulièrement éprouvées par la circulation des poids lourds mais, dès lors que sa répercussion est obligatoire, elle est aussi une taxe sur les facteurs de production et *in fine* sur la consommation.

La taxe concerne les camions de plus de 3,5 tonnes (800 000 véhicules dont 200 000 étrangers) circulant sur certaines routes (le réseau routier national, à l'exception des autoroutes et ouvrages à péage et des routes nationales à faible trafic, et certaines routes départementales et locales qui subissent des reports de trafic, soit 15 000 km). Son montant est variable selon la taille, le poids et le niveau de pollution du camion selon un barème qui va de 8,8 à 15,4 centimes par kilomètre parcouru.

Dans ces conditions, le mode de perception ne pouvait être simple et promettait d'être coûteux dans un premier temps. C'est la raison pour

laquelle un appel d'offres a été lancé en mai 1999 pour un contrat de partenariat public-privé confiant la collecte et une partie du contrôle à un prestataire privé. Le contrat a été attribué le 8 février 2011 à la société Autostrade per l'Italia. Il a une durée de 13 ans, porte sur plus de 2 Md€ et confie au délégataire « *le financement, la conception, la réalisation, l'entretien, l'exploitation et la maintenance du dispositif nécessaire à la collecte, à la liquidation et au recouvrement de l'écotaxe poids lourds* ». 4.100 points de tarification et 420 point de distribution des équipements embarqués sont prévus. Le contrat, d'abord annulé par le Tribunal administratif, sera validé par le Conseil d'État par une décision du 24 juin 2011 et signé définitivement le 20 octobre 2011 avec la Société Ecomouv dont 30 % du capital ont été acquis par Thales, Steria, SFR et la SNCF.

Au cours de l'année 2012, paraît un décret d'application n° 2012-670 du 6 mai 2012 et 173 portiques sont installés. Parallèlement, un service de la taxe poids lourds comprenant 150 agents est créé au sein de la Douane à Metz.

Au cours de l'année 2013, des reports successifs sont annoncés au 1<sup>er</sup> janvier 2013 (LFR pour 2012), au 1<sup>er</sup> octobre 2013 (communiqué du 28 février 2013), au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (communiqué du 3 septembre 2013) et la phase d'expérimentation en Alsace est abandonnée (Barjonet, 2013).

Pendant ce temps, les transporteurs se forment et s'équipent très lentement de boîtiers électroniques

## B. La révolte « fiscale » et l'abandon du projet

La pression fiscale augmente très fortement en 2012 après l'élection présidentielle ; le Gouvernement souhaitant faire revenir le plus tôt possible le déficit des administrations publiques sous la barre des 3% sans réduire les dépenses publiques. Une série de signes mettent en évidence les réactions et frappent l'opinion publique : révolte des pigeons en septembre 2012 contre l'imposition des plus-values mobilières au barème de l'impôt sur le revenu ; refus du Conseil constitutionnel d'avaliser la taxe à 75% sur les hauts revenus en décembre 2012 ; exil fiscal de Gérard Depardieu en janvier 2013 ; affaire Cahuzac à partir de décembre 2012 ; reconnaissance du sentiment de ras-le-bol des Français par le ministre des Finances Pierre Moscovici en août 2013.

La protestation contre l'écotaxe ne prendra son essor qu'à partir de l'été 2013 et sera principalement localisée en Bretagne (Barjonet, 2013). Les premières manifestations sont organisées à l'appel de chefs d'entreprises du secteur agroalimentaire, de personnalités, dont le maire de Carhaix, des agriculteurs (la FDSEA du Finistère) et les syndicats Force ouvrière des abattoirs Doux et Gad alors menacés de fermeture. Une conférence commune est organisée le 16 juin ; l'appel de Pontivy est lancé le 18 juin. Le mouvement est rapidement coordonné par le collectif « Vivre, décider, travailler en Bretagne ». Le premier portique d'Ecomouv, assimilé à la Ferme générale de l'Ancien régime, est détruit le 2 août à Guiclan près de Morlaix, une manifestation importante est organisée le 28 octobre contre le portique de Pont-de-Buis au cours de laquelle un manifestant a la main arrachée et où le terme de « bonnets rouges » fait son apparition en souvenir de la révolte du papier timbré en 1675 (Garland et Nières, 1975). Des manifestations de plusieurs dizaines de milliers de personnes sont organisées à Quimper le 2 novembre et à Carhaix le 30 novembre. La révolte d'origine fiscale agrège toutes sortes de mécontentement (Delalande, 2014). Elle a servi de « catalyseur du déclassement » d'une partie de la Bretagne (Fourquet, 2013).

Malgré des rabais consentis au profit des régions périphériques puis la suspension de la mise en place de l'écotaxe, annoncée par le Premier ministre le 29 octobre, les manifestations et les destructions de portiques se poursuivent en 2014 dont quelques-unes en dehors de la Bretagne. Le

8 mars 2014, les États généraux de Bretagne qui rassemblent le collectif « Vivre, décider et travailler en Bretagne » et les 60 comités locaux des Bonnets rouges adoptent 11 revendications dépassant largement le sujet de l'écotaxe. Le mouvement a été soutenu par la FNSEA, par une seule des quatre fédérations de transporteurs (l'OTRE), par les représentants des PME, par des personnalités indépendantes proches des régionalistes. Les partis politiques, à l'exception des écologistes pro-écotaxe et hostiles aux Bonnets rouges, ont eu des réactions plutôt embarrassées.

La ministre de l'Écologie, Ségolène Royal, qui s'est déjà prononcée contre « l'écologie punitive », propose un dispositif alternatif de vignette imposée aux seuls camions étrangers en transit « le péage transit poids lourds » sur un réseau resserré (4000 km au lieu de 15000 km) dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2014 (juin). Ce nouveau projet reçoit peu d'appuis et suscite la colère des organisations de transporteurs qui menacent d'ériger des barrages sur les routes. L'écotaxe sera à nouveau « suspendue », c'est-à-dire « enterrée », le 9 octobre 2014 et le contrat avec Ecomouv rompu le 30 octobre 2014 pour un montant de 793 M€ d'indemnités.

## C. Les enseignements du point de vue de l'innovation fiscale

L'histoire de l'écotaxe est intéressante du point de vue de la dynamique de l'innovation publique. L'écotaxe est un bel exemple d'innovation introduisant une nouvelle imposition, fondée sur un principe encore peu appliqué, dans un domaine nouveau. Elle peut être présentée comme une réponse à la crise plus ou moins latente du système fiscal traditionnel, comme une innovation de rupture qui cependant procède par ajustements successifs. Les origines en sont multiples : résurgences de théories anciennes, effets d'imitation, pression de l'environnement européen, réflexion technocratique, courant écologiste.

Son échec est particulièrement riche d'enseignements. Sur le plan de la technique fiscale, il illustre, une fois de plus, les difficultés de mise en place d'une fiscalité environnementale en France qui se heurte au principe d'égalité et à la fragilité de certains secteurs économiques (Hertzog 2011 ; Baudu 2015). Le cas « écotaxe » fait ressortir trois points de fragilité<sup>8</sup> spécifiques : la difficile appropriation sociale des modalités concrètes et de l'incidence effective des innovations ; les difficultés d'organiser une concertation efficace ; la nécessaire habileté politique pour « faire passer » une réforme au bon moment. Ils illustrent l'idée selon laquelle la qualité technique d'un nouveau

<sup>8</sup> D'autres facteurs de réussite ou d'échec peuvent intervenir, par exemple, il est plus facile de supprimer un impôt que d'en créer ou d'en réformer : cf. la suppression de la taxe professionnelle ou la suppression programmée de la taxe d'habitation...

dispositif est insuffisante pour garantir le succès d'une innovation.

Même si les bases techniques d'un nouveau dispositif fiscal sont bien étudiées (et elles le sont de mieux en mieux)<sup>9</sup>, les modalités d'application sont nécessairement complexes et renvoient inévitablement à des questions de principe ou à des choix politiques (égalité devant l'impôt; attentes vis-à-vis de l'État...) (Delalande, 2014; Tristram 2017). Une économiste fait observer que le dérapage de l'écotaxe a pour origine le fait que la taxe a été « mal *designée* » (Schubert, 2017). Une réforme mal comprise et mal accompagnée devient moins lisible ouvrant la porte à des critiques, fondées ou démagogiques. L'incidence concrète de l'innovation est difficile à appréhender, ce qui accroît l'angoisse d'une partie de la population même si elle n'est pas expressément concernée. Des « intentions cachées » peuvent alors être mises en avant<sup>10</sup>.

Des concertations approfondies sont conduites le plus souvent assez en amont par les administrations réformatrices, ce qui a été le cas pour l'écotaxe. Mais la concertation doit être complète pour toucher toutes les parties prenantes, et continuer jusqu'à l'aboutissement du projet, donc bien au-delà de la décision de principe. Elle doit être conduite avec suffisamment d'habileté tactique pour éviter un « front du refus ». Inversement, lorsqu'un consensus est acquis, il faut empêcher les fractions et les surenchères au sein des représentants<sup>11</sup>.

Par ailleurs, il est clair que l'écotaxe a servi, sinon de prétexte, au moins de point de départ à l'expression de revendications économiques et politiques régionalistes (Tristram, 2017). Il est de bonne guerre que des opposants se saisissent de sujets fiscaux, par nature sensibles et populaires, pour faire avancer leurs causes. L'histoire ne manque pas d'exemples depuis les causes de la Révolution française jusqu'au Mouvement Pujade (Delalande, 2010, 2014). La réponse relève de la tactique politique. Or, si le projet avait fait l'objet d'un consensus apparent lors de son lancement, le gouvernement qui a suivi les élections présidentielles de 2012 était d'autant plus enclin à prendre ses distances qu'il n'était pas à l'origine de la réforme et que le contexte fiscal était devenu très tendu. Les commentateurs, historiens et sociologues, évoquent des « jacqueries » (Offenstadt, 2013), une résurgence de la contestation anti-système des années trente (Lindenberg, 2013), un néo-pujadisme (Guarrigues, 2013), une dépression collective (Perribeau, 2013). La synthèse de rapports des préfets publiée dans la presse note à la date du 25 octo-

bre 2013 : « *la fiscalité demeure le principal moteur de la contestation de l'action gouvernementale* ». Dès lors qu'il avait commencé à reculer, le Gouvernement ne pouvait plus porter le projet. L'innovation était condamnée. L'État a dû trouver d'autres modes de financement des infrastructures par une augmentation des taxes sur l'essence et le gazole. La Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2017 fait remarquer que les perdants de la substitution sont les automobilistes (qui vont payer plus cher le carburant alors qu'ils n'étaient pas redevables de l'écotaxe) et les collectivités territoriales (qui vont perdre le bénéfice d'une fraction de l'écotaxe) ! Par ailleurs, l'État a dû indemniser son cocontractant à hauteur de 957,58 millions d'euros. (Dernier acte de cette histoire en décembre 2017 : le solde de 339 millions a été inscrit par un amendement du Gouvernement dans la deuxième loi de finances rectificative de 2017.)

\* \* \*

Toutefois, comme l'idée était techniquement de bonne qualité, l'écotaxe transport s'étend dans les pays voisins et, en France, elle ressurgit régulièrement, soit sous la forme de projets d'écotaxes régionales (Le 13 juillet 2015, un rapport des parlementaires MM. Destot et Bouvard préconise une écotaxe régionale sur les poids lourds traversant les Alpes pour financer la ligne à grande vitesse Lyon-Turin. Une telle taxe est également suggérée pour l'Île de France et pour le Nord-Pas de Calais, *Les Échos*, 10 août 2015, *Le Monde*, 12 août 2015), soit sous la forme d'une vignette acquittée par les camions en transit. Le Conseil d'orientation des infrastructures a estimé, dans un rapport d'étape en décembre 2017, que : « *l'instauration d'une vignette temporelle (vignette acquittée soit annuellement par les résidents, soit pour des durées plus limitées pour des étrangers) peut s'avérer une transition utile avant un retour à l'écotaxe* » (*Les Échos* du 17 janvier 2018). La ministre des Transports a déclaré le 4 mars 2018 que les transporteurs routiers seraient mis à contribution pour financer les infrastructures de transport en France mais « *il ne s'agit pas d'ouvrir une nouvelle page du feuilleton de l'écotaxe* » (*Les Échos* du 5 mars 2018). Il était envisagé que la loi sur les mobilités rende possible l'institution de nouvelles taxes sur les poids lourds au niveau régional (L'innovation fiscale est en effet parfois la résurgence d'une idée ancienne) mais cette idée a été abandonnée.

Quelles seront les innovations fiscales de demain ? Il est impossible de les prévoir. Toutefois, certains

<sup>9</sup> Par l'intervention des « réservoirs d'idées » privés ou publics. Ainsi la fusion IR/CSG, le CICE ou le prélèvement à la source ont donné lieu avant leur adoption à de nombreuses études et rapports.

<sup>10</sup> Ainsi, la fusion IR/CSG est accusée de préparer la progressivité de la CSG, le CICE de n'avoir aucune incidence sur la vie des entreprises et d'être un pur cadeau, le prélèvement à la source de masquer des augmentations discrètes et continues de l'impôt sur le revenu

<sup>11</sup> Le rapport de l'Inspection générale des finances sur la taxe de 3% sur les dividendes distribués a souligné les limites de la concertation en matière de décision fiscale, trop souvent limitée à « l'entre-soi ».

secteurs devraient être propices : la fiscalité écologique, encore ; la fiscalité du numérique ; les ressources des collectivités territoriales ; les ressources propres de l'Union européenne ; la recherche de nouvelles assiettes plus compétitives ; l'automatisation du recouvrement et des contrôles...

Une certitude, cette innovation fiscale devra être elle-même innovante. À l'heure de l'internet, des *fablabs* et des *hackathons*, l'innovation ne peut plus être clandestine comme on le préconise

parfois (Touzery, 2017), ou discrète comme on le fait depuis plusieurs années par exemple, pour le transfert de charges des entreprises vers les ménages ou pour la numérisation des relations avec les contribuables. Elle devra être assumée et publique (Boudet et Cabannes, 2017). Elle aura d'autant plus de chances de réussir qu'elle sera explicite et si possible participative, ce qui n'est pas aisé en matière financière. L'innovation est désormais inséparable de la « coproduction » (Chevalier, 2011 ; Le Clainche, 2011 ; SGMAP, 2017 ; Prestoff, 2017).

## ■ En complément, deux articles publiés en novembre 2018 sur le blog [www.gestionfinancespubliques.info](http://www.gestionfinancespubliques.info)

### Bonnets rouges et gilets jaunes

La mobilisation contre les taxes sur l'essence, prévue le 17 novembre, sera probablement importante. C'est la deuxième fois en quelques années qu'une réforme fiscale à finalité écologique est contestée dans la rue. Le rapprochement avec la révolte des « bonnets rouges » contre l'écotaxe poids lourds entre 2012 et 2014 s'impose. Encore une fois « populo contre écolos » ? Ce n'est sans doute pas si simple. Quelles leçons tirer de ce précédent ?

### La qualité technique d'une réforme ne suffit pas

La première est que la qualité « technique » d'une réforme ne suffit pas à assurer son succès. L'écotaxe transport avait été préconisée par le Grenelle de l'environnement. Elle mettait en œuvre le principe « pollueur/payeur » en faisant porter une partie du coût des infrastructures routières sur les camions qui les dégradent le plus. De même l'augmentation de la contribution climat-énergie incluse dans la TICPE et l'alignement du prix du diesel sur celui de l'essence sont souhaités par tous les experts pour donner un signal prix très clair aux consommateurs afin de diminuer les pollutions atmosphériques qui font chaque année plus de morts que les accidents de la route. De « bonnes » réformes qui aurait dû faire consensus.

La deuxième rappelle que les réformes doivent rester lisibles pour les citoyens, surtout dans leurs modalités d'application. Celles-ci doivent être l'exact reflet des finalités de la taxation. Le tarif de

l'écotaxe était complexe, son mode de perception (les fameux portiques dont la gestion était déléguée à une société privée) innovant et pas au point, la relation entre la taxe et sa finalité un peu lointaine. Pour la TICPE, l'expérience vécue par les citoyens est celle d'une augmentation du prix du plein hebdomadaire dont la composition entre prix de revient, marges et taxes n'est pas claire. Ce n'est pas un problème de communication mais de conception des réformes qui doit inclure le point de vue du citoyen « lambda ».

### La gestion politique des réformes

La troisième porte sur la communication et la concertation. L'argument classique « c'est une bonne réforme mais elle a été mal expliquée » est tentant. Dans les deux cas, la concertation a bien eu lieu, mais surtout avec les parties prenantes directes, c'est-à-dire les professionnels. Dans le cas de l'écotaxe, les syndicats de transporteurs ont préparé la réforme pendant plusieurs mois avant d'être débordés par les protestataires et de les rejoindre. Dans le cas du prix des carburants, nul ne doute que les relations sont constantes entre les pouvoirs publics et les distributeurs. Mais les réformateurs doivent prendre en considération le plus en amont possible les effets induits, voire pervers des réformes : l'aspect territorial pour l'écotaxe vivement souhaitée en Alsace et très pénalisante en Bretagne ; l'aspect social de l'impact de l'augmentation du prix de l'essence pour les ménages, notamment les plus modestes et les ruraux.

La quatrième est que la fiscalité est un bon déclencheur de révolte mais ne se suffit pas à elle-



même. Cela est vérifié dans la longue histoire des révoltes fiscales (les va-nu-pieds, les croquants, les bonnets rouges de 1674, la Révolution française, le tea party, ...). Les bonnets rouges ont eu un grand succès parce que leur mouvement a été soutenu et amplifié par la FNSEA du Finistère, par les patrons et les syndicats des abattoirs de Bretagne et par des élus proches des autonomistes bretons. Au niveau national, le « ras le bol fiscal » formulé par le ministre du Budget lui-même en août 2013 a suscité les protestations des pigeons et d'autres catégories professionnelles. Malgré cela, les revendications n'ont pas « coagulé » et le pouvoir politique a pu désamorcer la grogne... en abandonnant le projet pour un coût supérieur à 1 milliard d'euros supporté par l'ensemble des contribuables !

La cinquième porte sur la gestion politique de la réforme. L'écotaxe avait été votée par le Parlement sans opposition, mais à vrai dire sans réelle adhésion non plus : le projet tenait en un seul article du projet de loi de finances pour 2009 qui a été adopté selon la procédure du vote bloqué. Il n'a pas fait l'objet de débats et a bénéficié de très peu de publicité. Lorsque les temps difficiles sont venus pour l'écotaxe, la majorité parlementaire ayant changé, la nouvelle ministre de l'Écologie, hostile à « l'écologie punitive », n'a soutenu que mollement le projet, a recherché sans conviction une alternative et a finalement opté pour l'abandon du projet. Plus près de nous, la hausse des taxes environnementales a été amorcée par les gouvernements de François Hollande mais a été rendue discrète par la baisse des prix du pétrole. Les ministres ou rapporteurs des budgets de l'époque réclament aujourd'hui une « nouvelle » politique.

### L'utilisation du produit de la fiscalité environnementale

À la lumière du précédent de l'écotaxe, le Gouvernement fait preuve de courage en défendant la réforme et de lucidité en mettant l'accent sur les aides à accorder aux ménages modestes. Au-delà des aspects techniques, politiques, économiques et sociaux, il lui revient de donner du sens à la fiscalité environnementale. Celle-ci serait certainement plus facile à promouvoir si le produit de la fiscalité environnementale était utilisé de manière évidente pour baisser la fiscalité sur la production et sur le travail et pour financer les coûts de la transformation énergétique. À défaut, toute utilisation de la fiscalité pour infléchir les comportements nuisibles à l'écologie sera désormais « plombée » par ces deux fâcheux précédents.

### Gilets jaunes, fiscalité et démocratie

La révolte des gilets jaunes commence à plomber la fiscalité écologique : le Gouvernement renonce à offrir aux collectivités territoriales la possibilité d'instituer des péages urbains ou une écotaxe poids lourds. Mais elle aura des conséquences bien plus graves sur les rapports des citoyens à l'impôt et à la démocratie.

### Des réformes fiscales apparemment déséquilibrées

La contestation est née du déséquilibre apparent des réformes fiscales du Président Macron. D'un côté, la quasi-suppression de l'impôt sur la fortune, le prélèvement forfaitaire de 30% sur les revenus financiers et la baisse de l'impôt sur les sociétés; de l'autre, l'augmentation de la CSG et des taxes sur l'essence et les carburants, la sous-indexation des retraites et de la plupart des prestations sociales. Toutes ces décisions ont de bonnes justifications techniques mais les efforts semblent inégalement répartis et s'inscrivent dans un système fiscal qui n'est que modérément progressif. Des mesures sociales importantes ont pourtant été prévues : allègement de cotisations sociales sur les salaires, dégrèvement de taxe d'habitation, revalorisation de la prime d'activité, du RSA, du minimum vieillesse et de l'allocation adulte handicapé, reste à charge zéro sur les lunettes et prothèses auditives et dentaires, amélioration de la couverture sociale universelle. Au total, en 2017 et 2018, le taux de prélèvement obligatoire a baissé et le pouvoir d'achat des ménages a augmenté. Malgré les efforts de communication, ces données techniques sont invisibles et inaudibles pour une partie de la population. Il en est de même pour les mesures de compensation de la hausse des carburants (extension du crédit d'impôt pour la transition énergétique et du chèque-énergie, élargissement de la prime à la conversion des voitures les plus polluantes, augmentation des indemnités kilométriques pour les gros rouleurs ou la TIPP flottante réinventée) qui sont diverses, techniques et ciblées.

Fortement aidée par les réseaux sociaux, la contestation se transforme en « ras-le-bol fiscal » et en « Macron démission ».

### Le ras-le-bol fiscal atteint le consentement à l'impôt

Le consentement à l'impôt ne sortira pas indemne de ce mouvement. Le sondage Ipsos dans *Le Monde* publié le 22 novembre fait apparaître que seulement 54% des sondés ont le sentiment de faire un acte citoyen quand ils paient leurs impôts (en baisse de 3% depuis 2013). La conception de

l'impôt-citoyen s'affaiblit au profit d'une conception de l'impôt-contrepartie des services attendus de la collectivité : les automobilistes font le compte de l'ensemble des taxes qu'ils supportent et demandent leur affectation à l'entretien des routes; quelqu'un a même proposé que les contribuables puissent flécher une partie de leurs impôts sur les dépenses de leur choix. Il est vrai que la fraude fiscale et l'optimisation fiscale agressive des multinationales sapent davantage le consentement à l'impôt que la grogne de la masse des « petits » contribuables. Mais la perte du sens collectif de l'impôt traduit un affaiblissement du lien social qui peut avoir de graves conséquences.

### La crise de la démocratie représentative

La révolte des gilets jaunes est à la fois le symptôme et un accélérateur de la crise de la démocratie représentative qui ne date pas d'hier mais que le macronisme n'a fait qu'amplifier. Le pouvoir paie au prix fort son mépris apparent des parlementaires de « l'ancien monde », des syndicalistes, des élus locaux, des journalistes et des simples pékins qui s'adressent au Président de la République. Sa réponse risque d'aggraver cette distance entre les élites et les Français sagement cultivée depuis des années par les extrêmes, droite et gauche. Au moment où deux lois de finances (le projet de loi de finances pour 2019 et la loi de finances rectificative de 2018) sont en

discussion au Parlement, c'est le Président de la République lui-même qui s'adresse directement aux citoyens depuis l'Élysée. On ne peut faire plus « top down » ! Il n'est pas certain que l'annonce d'un « Haut comité » supplémentaire et d'une concertation territoriale soit à la hauteur de la crise.

### Contre le « système » ?

Car la perte de confiance pourrait atteindre notre système démocratique comme l'expose brillamment un article du *Monde* : « **Notre démocratie meurt parce que le peuple en est exilé : une fois choisis ses représentants, ceux-ci s'adonnent à des jeux ésotériques, d'où les citoyens sont exclus. Le (mouvement) n'aurait pas eu son ampleur actuelle s'il n'avait traduit d'une certaine façon cette frustration de citoyens privés d'action réelle sur le choix de leurs dirigeants...** ». Ce passage est extrait d'un article de Maurice Duverger du 13 avril 1956 à propos du poujadisme, mouvement « apolitique » dont on devrait se souvenir qu'il a envoyé, le 2 janvier 1956, 57 députés à l'Assemblée dont Jean-Marie Le Pen, qu'il a été soutenu au départ par des militants communistes et ensuite par des mouvements d'extrême droite et que son seul programme était de « sortir les sortants ». Aujourd'hui la critique de la technocratie a remplacé celle du parlementarisme et le populisme s'est substitué à la nostalgie d'un sursaut national, mais le discours « anti-système » fait toujours recette.

## Bibliographie

- Ardant G., *Histoire de l'impôt*, Fayard, 1972.
- Auberger P., *L'allergie fiscale*, Calmann-Lévy, 1984.
- Barjonet Claude, Ecotaxe : l'histoire d'un impôt maudit, *Les Échos*, 30 octobre 2013.
- Barjonet Claude, Pourquoi le gouvernement n'en a pas fini avec l'écotaxe ?, *Les Échos*, 13 novembre 2013.
- Baudu A., La fiscalité environnementale française : une fiscalité de rendement ou d'incitation ? *RFAP* n° 144/2012, p. 981.
- Baudu A. Le verdissement de la fiscalité française : une voix sans issue ? *REIDF* n° 4/2015.
- Bercé Y.-M. *Croquants et nu-pieds, les soulèvements payans du XVI<sup>e</sup> au XIX<sup>e</sup> siècle*, Gallimard/Juliard, 1974.
- Bonrepaux A. et Mariton H., *Le contribuable se rebiffe*, Assemblée nationale, 2005.
- Boudet F. et Cabannes X., *Finances publiques citoyennes*, LGDJ, 2017.
- Bouvier M., *Réforme des finances, démocratie et bonne gouvernance*, LGDJ, 2004.
- Bouvier M., *Innovations, créations et transformations publiques*, LGDJ, 2006.
- Bouvier M., Le citoyen et les finances publiques dans un monde en transition in Boudet et Cabannes *Finances publiques citoyennes*, LGDJ, 2017.
- Caruana N., *La fiscalité environnementale*, L'Harmattan, 2015.
- Caruana N. Le principe pollueur-payeur, un fondement pertinent de la fiscalité environnementale ? *Gestion et finances publiques* n° 2/2016, p. 78.
- Caudal S., *La fiscalité de l'environnement*, LGDJ, 2014.
- Chevallier J., Prévenir l'échec *RFAP* n° 87, juillet-septembre 1998, p. 375.
- Chevallier J., De l'administration démocratique à la démocratie administrative, *RFAP* n° 137-138, 2011, p. 217.
- Chiroleu-Assouline M., La fiscalité environnementale, instrument économique par excellence, *RFFP* n° 114, 2011, p. 17-25.
- Claisse A., les réformes qui échouent, *RFAP* n° 87, juillet-septembre 1998.

## Bibliographie (suite)

- Colliat R. et Echinard Y., *Quelle fiscalité pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, PUG, 2014.
- Commissariat général au développement durable, *La fiscalité environnementale en France : un état des lieux*, 2013.
- Conseil des impôts, *Fiscalité et environnement*, 2005.
- Conseil d'État, *La fiscalité environnementale*, 2009.
- Cour des comptes, rapport annuel, 2017.
- Cour des comptes, rapport annuel 2018, T.2, Les missions fiscales de la Douane, p. 307 et s.
- Crosemarie P., *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales*, CESE, 2009.
- Delalande N. et Spire A., *Histoire sociale de l'impôt*, La Découverte, 2010.
- Delalande N., Le retour des révoltes fiscales ? *Pouvoirs* 2014, vol.151 n°4, p. 15-25.
- De La Mardière C., Le conservatisme fiscal illustré par la genèse de l'impôt sur le revenu en France, *Droit fiscal* N°9, mars 2012, 155.
- Delon Desmoulin C. et Desmoulin G., *La décision financière publique*, LGDJ, 2013.
- Dumolyn J. et Papin K., Y avait-il des révoltes fiscales dans les villes médiévales des Pays-Bas méridionaux ? *Revue du Nord* octobre-décembre 2012.
- Fédération nationale des transporteurs routiers (FNTR), La taxe poids lourds, *le guide version 6*, 30 juillet 2013.
- Fournel J., La taxe poids lourds, *Gestion et Finances publiques* n° 11-12 novembre-décembre 2008, p. 45-47.
- Fourquet J., L'écotaxe, catalyseur du déclassement, *Le Monde* du 15 novembre 2013.
- Garrigues J., Les ingrédients du poujadisme sont là mais le contexte me semble plus grave, *Le Monde* 29 novembre 2013.
- Garland Y. et Nières C., *Les révoltes bretonnes de 1675, papier timbré et bonnets rouges*, Éditions sociales, 1975.
- Hertzog R., Le droit fiscal de l'environnement : en croissance sur des fondements incertains, *RFPP* n° 114, 2011, p. 149-171.
- Inspection générale des finances, rapport sur la taxe de 3% sur les dividendes distribués, 2017.
- Lanneau R., La fiscalité écologique, quelques éclairages sur l'écotaxe, *Gestion et Finances publiques*, n°7-8 juillet-août 2014, p. 125.
- Le Clainche M., L'administration consultative, élément constitutif ou substitut de la démocratie administrative ?, *RFAP*, n° 137-138, 2011, p. 39.
- Leroy Marc, *L'impôt, l'État et la société*, Economica, 2010.
- Leroy Marc, *Sociologie des finances publiques*, La Découverte, 2007.
- Leroy Marc, La soutenabilité du consentement à l'État fiscal face à la crise systémique européenne, in Colliat R. et Echinard Y. *Quelle fiscalité pour le XXI<sup>e</sup> siècle ?*, PUG, 2014.
- Leroy M., Crise des financements, crise des systèmes fiscaux : une analyse de sociologie financière, *RFAP* n° 144, 2012, p. 1025.
- Lindenberg D., Une insurrection civique s'impose pour contrer ces dérives factieuses, *Le Monde*, 23 novembre 2013.
- Mariton H., Rapport spécial relatif au projet de loi de finances pour 2009, n° 1198, annexe 16 « écologie, aménagement, développement durables : transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes. »
- Neveux H., *Les révoltes paysannes en Europe XIV<sup>e</sup>-XVII<sup>e</sup> siècle*, Albin Michel, 1997.
- Offenstadt N. Il y a bonnets rouges et bonnets rouges, *Le Monde*, 29 novembre 2013.
- Orsoni G., Quelle fiscalité de l'environnement ? in *Innovations, créations et transformations publiques* (dir. Bouvier M.), LGDJ, 2006.
- OCDE, *La fiscalité, l'innovation et l'environnement*, 2010.
- OCDE, Oslo Manual. Guidelines for collecting and interpreting innovation data, 3rd edition, OECDE, Eurostat, 10/11/2003, p. 45-56.
- Perrineau P., Les français s'enfoncent dans la dépression collective, *Le Monde*, 14 janvier 2014.
- Perthuis C. de, Travaux du Comité pour la fiscalité écologique (2013-2014).
- Prestoff V., La co-production des services publics comme innovation sociale in *Économie sociale et solidaire et État, À la recherche d'un partenariat pour l'action*, IGPDE, 2017.
- Pigou A., *The economic of welfare*, Macmillan, 1920.
- Rosa A. Les différents projets Caillaux, *RFPP*, n° 140, novembre 2017, p. 197.
- Sadeleer N. de, *Les principes du pollueur-payeur, de prévention et de précaution*, Bruylant, 1999.
- Sainteny G., *Plaidoyer pour l'écofiscalité*, Buchet Chastel, 2012.
- Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, *L'innovation publique, concevoir autrement les politiques publiques*, mars 2017, [www.modernisation.gouv.fr](http://www.modernisation.gouv.fr)
- Sioncke Y., *Fiscalité et innovation*, Thèse Paris 1, novembre 2017.
- Touzery M., Scordia L., Schubert K., Tristram F. *Si difficiles innovations fiscales ! du Moyen-Âge à nos jours*, table ronde le 7 octobre 2017 lors des Rencontres de l'Histoire à Blois, vidéo, [www.rdv-histoire.com](http://www.rdv-histoire.com).
- Tristram F., *Innovation et fiscalité*, rencontres de Blois, 7 octobre 2017, vidéo, [www.rdv-histoire.com](http://www.rdv-histoire.com).
- Viessant C., La création d'une imposition environnementale : quel intérêt ? *REIDF*, n°4/2015.