

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS  
OBLIGATOIRES**

**LA FISCALITÉ**

**AFFECTÉE**

**CONSTATS, ENJEUX  
ET RÉFORMES**

juillet 2013



Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé 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 aux prélèvements obligatoires (loi n°2005-358 du 20 avril 2005).

## **Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires**

<b>Janvier 2013</b>	<i>Les prélèvements obligatoires et les entreprises du secteur financier</i>
<b>Février 2012</b>	<i>Prélèvements à la source et impôt sur le revenu</i>
<b>Novembre 2011</b>	<i>L'activité du Conseil des prélèvements obligatoires pour les années 2006 à 2011</i>
<b>Mai 2011</b>	<i>Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs</i>
<b>Octobre 2010</b>	<i>Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux</i>
<b>Mai 2010</b>	<i>La fiscalité locale</i>
<b>Octobre 2009</b>	<i>Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée</i>
<b>Mars 2009</b>	<i>Le patrimoine des ménages</i>
<b>Novembre 2008</b>	<i>La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle</i>
<b>Mars 2008</b>	<i>Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés</i>
<b>Mars 2008</b>	<i>Les prélèvements obligatoires des indépendants</i>
<b>Mars 2007</b>	<i>La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle</i>

*Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes.*

*Il comprend :*

*M. Alain PICHON, président de chambre à la Cour des comptes, Suppléant le Premier président de la Cour des comptes,*

*En sont membres :*

*M. François AUVIGNE, inspecteur général des finances,*

*M. Jean-Pierre BALLIGAND, co-président de l'Institut de la décentralisation*

*M. Frédéric BONNEVAY, associé, conseil en stratégie économique et financière chez Anthera Partners,*

*M. Michel BOUVARD, vice-président du conseil général de la Savoie,*

*M. Michel BRAUNSTEIN, conseiller maître à la Cour des comptes, Mme Anne-Marie BROCAS, inspectrice générale des affaires sociales,*

*M. Éric CHANEY, chef économiste d'AXA,*

*M. Alain CHAPPERT, inspecteur général de l'INSEE,*

*M. Matthieu CONAN, professeur agrégé à l'université Paris-Ouest Nanterre La Défense,*

*M. Dominique DULIN, conseiller à la Cour de cassation,*

*Mme Nathalie GUILHEMBET, directrice de l'audit et de la stratégie à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale,*

*M. Philippe MARTIN, président de section au Conseil d'État,*

*M. Pierre MÉHAIGNERIE, ancien ministre, maire de Vitré,*

*M. Henri STERDYNIAK, directeur du département « économie de la mondialisation » à l'Observatoire français des conjonctures économiques,*

*M. Alain TRANNOY, directeur de l'école d'économie d'Aix Marseille, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales,*

*M. Éric TROMEUR, directeur régional de l'URSSAF de Bretagne,*

*Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :*

*Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,*

*Mme Jacqueline GUILLON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.*

*Le rapport, présenté par M. Jean-François JUÉRY, inspecteur des finances, rapporteur général, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 27 juin 2013.*

*Les études préliminaires au rapport ont été effectuées par :*

*M. Maxime BOUTRON, auditeur au Conseil d'État,*

*Mlle Justine COUTARD, inspectrice des finances,*

*M. Mohammed Adnène TROJETTE, auditeur à la Cour des comptes*

*M. Christophe WITCHITZ, inspecteur des finances,*

*Avec la collaboration de Mlle Mariella MORANDI.*

<p>Ces études sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires, sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes, rubrique CPO.</p>
---

## SOMMAIRE

### INTRODUCTION 9

#### *Chapitre I*

#### **La fiscalité affectée, aux contours mal définis, est une pratique ancienne conçue pour être dérogatoire 11**

- I. L'affectation de prélèvements obligatoires est un phénomène ancien et diffus qui contourne le principe d'universalité budgétaire..... 11
- II. Bien qu'ancienne, la fiscalité affectée est néanmoins difficile à appréhender faute d'une définition rigoureuse..... 21
- III. Pour ses travaux, le Conseil des prélèvements obligatoires a arrêté une définition de la fiscalité affectée..... 37

#### *Chapitre II*

#### **La fiscalité affectée a connu un développement intense ces dernières années et se concentre sur un nombre restreint de secteurs d'activités 41**

- I. Les taxes affectées, dont le nombre est évalué à 309 et le rendement à 112 Md€ en 2011, ont récemment connu une croissance soutenue..... 42
- II. La fiscalité affectée se concentre sur un nombre réduit de secteurs d'activités..... 50

#### *Chapitre III*

#### **Le développement de la fiscalité affectée pose d'importants problèmes budgétaires et économiques 61**

- I. Les travaux du Conseil ont principalement porté sur la fiscalité affectée « aux tiers autres que la sécurité sociale et les collectivités locales » soit, pour 2013, 214 taxes d'un rendement de 28 Md€..... 61
- II. La multiplication des taxes affectées se révèle très coûteuse pour les finances publiques 63
- III. La fiscalité affectée soulève également des problèmes économiques..... 85

#### *Chapitre IV*

#### **Le foisonnement de taxes affectées traduit surtout des phénomènes de débudgétisation 99**

- I. Les arguments avancés en cas d'affectation ne justifient pas, dans la plupart des cas, une dérogation au principe d'universalité budgétaire..... 100
- II. Dans les faits, le recours à la fiscalité affectée s'explique généralement par le souhait de contourner les contraintes budgétaires..... 118
- III. En dépit de progrès récents, l'encadrement budgétaire actuel s'avère insuffisant pour corriger les inconvénients de la fiscalité affectée..... 126

<i>Chapitre V</i>	
<b>Une rationalisation de la fiscalité affectée s'impose</b>	135
I. À titre préalable, la fiscalité affectée doit être mieux connue pour être mieux maîtrisée...	136
II. Le respect des principes budgétaires et fiscaux fondamentaux conduit à réaffirmer le statut d'exception de la fiscalité affectée .....	139
III. La rationalisation de la fiscalité affectée doit se traduire par une ambitieuse stratégie de rebudgétisation, séquencée dans le temps.....	145
IV. La mise en œuvre opérationnelle de la stratégie proposée par le Conseil des prélèvements obligatoires conduit à distinguer deux mouvements de rebudgétisation .....	157
<b>Conclusion</b> .....	167
<b>Synthèse des propositions</b> .....	169
Annexe I : Lettre du Premier ministre.....	171
Annexe II : Détail des évolutions proposées pour les taxes affectées relevant du périmètre de la demande du Premier ministre .....	175
Annexe III : Liste des principaux audits d'entités financées par taxes affectées utilisées par le Conseil des prélèvements obligatoires.....	203

# Introduction

Le principe d'universalité budgétaire, dont découle le principe de non-affectation des recettes, est inscrit en droit français depuis le XIX<sup>ème</sup> siècle. Malgré sa réaffirmation dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, ce principe n'a pas fait obstacle à de multiples affectations de ressources fiscales à des entités autres que l'État. Loin d'être circonscrit, ce phénomène dérogatoire revêt aujourd'hui une importance particulière.

Dans leurs rapports rendus publics en septembre 2012, l'inspection générale des finances (IGF)<sup>1</sup> et le Conseil d'État<sup>2</sup> ont formulé plusieurs propositions concernant les « agences » de l'État. Ces travaux pointaient en particulier les importantes difficultés de gouvernance et d'ordre budgétaire soulevées par les taxes affectées.

Dans le prolongement de ces travaux, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2012 à 2017 a prévu, en son article 21, que le Parlement serait destinataire d'un rapport du Gouvernement sur les impositions de toutes natures (ITN) affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Le Premier ministre a décidé de confier cette étude au Conseil des prélèvements obligatoires par lettre de saisine du 23 janvier 2013.

Ses travaux, qui se sont échelonnés sur six mois, ont permis de mettre en évidence l'ampleur du phénomène et ses effets. **Sur un champ large, excluant néanmoins les « impôts sociaux<sup>3</sup> » et les impôts affectés aux collectivités locales, le Conseil a recensé, en 2011, 309 taxes, pour un montant cumulé d'environ 112 Md€.**

Compte tenu de l'étendue du périmètre, il a concentré ses analyses et propositions sur un champ progressivement restreint. Comme l'y invitait le Premier ministre (*cf. annexe I*), le rapport général – même s'il s'attache à définir et cartographier le phénomène d'affectation de manière exhaustive – formule des constats et propositions précis sur un champ plus réduit, constitué des « taxes affectées à des tiers autres que la sécurité sociale et les collectivités locales ». Constitué, en 2013, de 214 taxes bénéficiant à 453 entités, ce champ représente près de 28 Md€. Il s'agit pour l'essentiel des taxes bénéficiant aux agences de l'État

---

<sup>1</sup> *L'État et ses agences*, rapport de l'IGF n° 2011-M-044-01, mars 2012.

<sup>2</sup> *Les agences : une nouvelle gestion publique ?*, rapport public annuel du Conseil d'État, septembre 2012.

<sup>3</sup> Cotisation sociale généralisée (CSG), contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), forfait social.

(14,6 Md€, 138 taxes), aux chambres consulaires (1,9 Md€, 6 taxes), aux organismes techniques ou professionnels (1,4 Md€, 66 taxes) et aux dispositifs de solidarité nationale (10 Md€, 6 taxes dont la contribution au service public de l'électricité - CSPE -, le Fonds national d'aide au logement - FNAL - ou le Fonds national des solidarités actives - FNSA -).

Conformément à son objet, le Conseil des prélèvements obligatoires a apprécié « *l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire*<sup>4</sup> » des taxes affectées, à partir d'analyses chiffrées et des travaux d'évaluation disponibles. Sans chercher à stigmatiser la fiscalité affectée ou à remettre en cause les politiques publiques ainsi financées<sup>5</sup>, le Conseil a « *formulé des recommandations* » précises et opérationnelles, qui paraissent s'imposer dans le contexte budgétaire actuel.

Dans un premier chapitre, le rapport revient sur les aspects juridiques et historiques du recours à la fiscalité affectée, afin d'en définir précisément les contours. Le deuxième chapitre décrit le phénomène d'affectation de ressources fiscales et sa dynamique depuis 2007. Dans un troisième chapitre, les effets induits par la fiscalité affectée, tant en termes budgétaires, économiques que de gestion publique, sont étudiés. Le quatrième chapitre analyse les principaux motifs de recours à ce mode de financement et les tentatives d'encadrement dont il a fait l'objet jusqu'à présent. Enfin, un cinquième et dernier chapitre expose des pistes de réformes visant à rationaliser la pratique de la fiscalité affectée.

---

<sup>4</sup> Cf. la loi n° 2005-358 du 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires.

<sup>5</sup> Compte tenu du nombre important de taxes affectées et des entités bénéficiaires, il n'a pas été possible de procéder à un audit de chacune d'entre elles. Afin d'établir des constats objectivés et de s'appuyer sur des exemples précis, le Conseil a utilisé l'ensemble des travaux d'audit et d'évaluation récemment conduits par le Parlement, la Cour des comptes, l'inspection générale des finances etc. La liste de ces rapports est mentionnée à l'annexe III.

# Chapitre I

## **La fiscalité affectée, aux contours juridiques mal définis, est une pratique ancienne conçue pour être dérogatoire**

### **I - L'affectation de prélèvements obligatoires est un phénomène ancien et diffus qui contourne le principe d'universalité budgétaire**

#### **A - Le principe d'universalité budgétaire, qui est l'un des fondements du droit budgétaire, fait l'objet d'une contestation ancienne**

##### **1 - Afin de permettre au Parlement de contrôler l'allocation et le bon usage des deniers publics, le principe d'universalité budgétaire prévoit l'affectation des ressources fiscales au budget général de l'État**

Comme l'enseignent l'histoire de la fiscalité et la science administrative<sup>6</sup>, l'institutionnalisation de l'impôt a joué, en France, un rôle central dans la construction de l'État, en lui donnant les moyens de financer ses interventions. L'organisation de l'impôt a toutefois évolué : lorsqu'ils apparaissent, au XIII<sup>ème</sup> siècle, les premiers impôts nationaux étaient en effet affectés au financement d'une dépense précise, particulièrement la guerre<sup>7</sup>. Ce n'est que progressivement qu'a émergé

---

<sup>6</sup> *Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt*, Michel Bouvier, 2012.

<sup>7</sup> Il en va ainsi du premier impôt permanent dont le régime est connu avec précision : la taille royale, créée par ordonnance royale du 3 novembre 1439, avec le

l'idée d'impôts visant à financer l'ensemble des dépenses de l'État, sans affectation précise. Ce changement de conception de l'impôt traduisait, d'une part, la volonté de doter l'État central de ressources pérennes et stables permettant de financer des interventions croissantes et, d'autre part, de légitimer le prélèvement, désormais soumis à l'accord des représentants de la Nation. En France, le principe du consentement à l'impôt est établi dès le 17 juin 1789 par l'Assemblée nationale qui décrète que « *toute levée d'impôts et contributions de toute nature qui n'auraient pas été nommément, formellement et librement accordés par l'Assemblée cessera entièrement dans toutes les provinces du Royaume* ».

Les grands principes du droit budgétaire, en particulier les principes d'universalité et d'unité budgétaires, traduisent juridiquement ces conceptions ; ils ont été validés par le Conseil constitutionnel à plusieurs reprises.

**Le principe d'universalité budgétaire** prévoit que l'ensemble des recettes de l'État couvre l'ensemble de ses dépenses. Il a été reconnu implicitement par les deux premiers règlements généraux sur la comptabilité publique<sup>8</sup>, puis reconnu explicitement par le décret du 10 juin 1856 déterminant le mode de présentation du budget de l'État<sup>9</sup>. Le principe d'universalité budgétaire se décompose en deux principes complémentaires : d'une part, les dépenses et les recettes de l'État ne doivent pas être contractées, afin que l'autorisation du Parlement ne se fasse pas sur un solde, plus difficile à interpréter ; d'autre part, les recettes ne doivent pas être affectées à certaines dépenses, afin que l'autorisation ne porte pas sur une autorisation de dépense indéterminée.

S'il peut paraître en première analyse comme peu transparent pour le contribuable, le principe d'universalité budgétaire repose sur une double logique juridique et économique :

- ◆ du point de vue juridique, le principe d'universalité apparaît comme le fondement de la démocratie budgétaire. Il permet en effet au Parlement, chargé de l'allocation et du contrôle des deniers publics, de décider et de contrôler leur utilisation. En ancrant l'idée que le citoyen contribue à l'ensemble des dépenses de la Nation, il participe par ailleurs au renforcement de son consentement à l'impôt;

---

consentement des États généraux réunis à Orléans, qui est affecté à la mise en place de la première armée régulière française.

<sup>8</sup> Ordonnance royale du 31 mai 1838 et décret impérial du 31 mai 1862.

<sup>9</sup> « *Le budget englobe la totalité des charges et des ressources de l'État* ».

- ◆ du point de vue économique, il permet au Parlement de répartir de manière optimale la ressource fiscale. En période de crise budgétaire, le principe d'universalité est particulièrement important : il garantit en effet que chaque politique publique contribue, quel que soit son mode de financement, à la réduction de la dépense publique de la manière la plus conforme aux choix collectifs et à l'intérêt général.

**Le principe d'unité budgétaire**, pour sa part, établit qu'un même document, annuellement présenté au Parlement, doit regrouper l'ensemble des recettes et des dépenses de tous les services de l'État.

**Les grands principes du droit budgétaire<sup>10</sup> ont eu pour conséquence de faire du Parlement le détenteur de l'autorité budgétaire et fiscale.** L'article 34 de la Constitution confie ainsi au législateur le soin de fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ».

## 2 - Le principe d'universalité budgétaire a été rapidement interprété de manière souple

Dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, le principe d'universalité budgétaire a très rapidement dû être assoupli du fait des choix d'organisation effectués par l'administration. En effet, si la règle de non-affectation interdit, au sein du budget général de l'État, l'affectation d'une recette à une dépense, elle ne s'oppose pas à l'affectation d'une recette à un tiers. Le principe d'universalité n'avait ainsi pas pour vocation d'empêcher l'apparition de personnalités morales distinctes de l'État dotées de ressources propres. Le droit budgétaire a donc dû composer, dès le XIX<sup>ème</sup> siècle, avec les deux phénomènes de décentralisation et de « démembrement<sup>11</sup> » de l'État, qui organisent le transfert de certains pouvoirs de l'État vers des personnes morales de droit public distinctes.

---

<sup>10</sup> Ces principes budgétaires ne sont pas propres à la France (*cf. infra*). Aux États-Unis, ils peuvent être rapprochés du slogan né dans les années 1750 chez les indépendantistes des Treize colonies : « Aucune taxation sans représentation ».

<sup>11</sup> Ce terme juridique n'a aucune connotation négative.

La décentralisation territoriale a débuté au cours de la monarchie de Juillet, lorsqu'a été décidée l'élection des conseils municipaux et généraux<sup>12</sup> puis l'élargissement de leurs compétences<sup>13</sup>. S'administrant elles-mêmes et gérant leurs propres affaires, les collectivités locales se sont progressivement vues attribuer la personnalité morale<sup>14</sup>.

Pour sa part, le phénomène de démembrement de l'État, qualifié d'« agencisation » par les deux rapports récents précités de l'IGF et du Conseil d'État<sup>15</sup>, a débuté au lendemain de la Révolution française, lorsque la Constitution du 5 fructidor an III a assoupli la loi Le Chapelier. C'est alors que naissent les premiers établissements publics ; constituées autour d'une mission spécialisée et dotées d'une autonomie de gestion, ces entités sont créées pour mettre en œuvre des politiques publiques nouvelles ou pour spécialiser des services publics. Ainsi sont apparues les « agences » de l'État, que l'IGF a définies, dans son rapport précité, comme les entités, dotées ou non de la personnalité morale, qui respectent les deux critères suivants :

- ◆ elles exercent des missions de service public non marchand ;
- ◆ un faisceau d'indices indique qu'elles sont contrôlées par l'État<sup>16</sup>.

Une fois accordée une autonomie juridique aux agences et aux collectivités locales, la question de leur autonomie financière s'est rapidement posée<sup>17</sup>. Dans un pays comme la France, où le Parlement dispose, en vertu de la Constitution, d'un monopole en matière de création d'impôts, seule l'affectation de ressources fiscales permet de conférer une autonomie financière. L'affectation est donc inévitable dans un pays où le pouvoir fiscal est centralisé ; on trouve ainsi, depuis longtemps, des affectations externes au budget de l'État.

---

<sup>12</sup> Lois du 21 mars 1831 et 22 juin 1833.

<sup>13</sup> Loi du 18 juillet 1837 pour les attributions des communes et loi du 18 mai 1838 pour celles des conseils des départements et d'arrondissements.

<sup>14</sup> Loi du 18 juillet 1837 pour les communes, puis loi du 10 août 1871 pour les départements.

<sup>15</sup> Cette terminologie, récente, n'était pas employée au XIX<sup>ème</sup> siècle.

<sup>16</sup> Par exemple, l'État est majoritaire à leur conseil d'administration, ou nomme leur dirigeant, ou dispose d'un droit de veto, etc.

<sup>17</sup> Celle-ci ne va toutefois pas de soi : les collectivités territoriales n'ont ainsi pas bénéficié de l'autonomie budgétaire entre 1862 et 1892. Leurs dépenses et leurs recettes étaient intégrées dans les budgets annuels soumis au Parlement. De même, les « quatre vieilles » (aujourd'hui la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe foncière sur les propriétés bâties et l'ex-taxe professionnelle) ont, au départ, constitué des impôts d'État.

**Encadré 1 : Quelques exemples anciens d'affectations**

- l'article 21 de la loi du 9 avril 1898 relative aux chambres de commerce et d'industrie dispose qu'« *il est pourvu aux dépenses ordinaires des chambres de commerce et des bourses de commerce au moyen d'une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes, conformément à la loi du 23 juillet 1820, à l'article 4 de la loi du 14 juillet 1838 et à l'article 38 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes* » ;
- la loi du 23 octobre 1913 affecte à l'office de la propriété industrielle le produit de différentes taxes sur les registres de commerce, sur les brevets d'invention et sur les marques de fabrique ;
- la loi du 31 juillet 1917 transfère les « quatre vieilles » aux collectivités locales. L'ordonnance du 7 janvier 1959 les autorisera à majorer éventuellement, dans la limite de 20% un taux fixé ;
- l'article 119 de la loi du 31 décembre 1921 affecte à la réunion des musées nationaux le produit de la taxe d'entrée dans les musées.

Ces pratiques d'affectation, presque aussi anciennes que le principe d'universalité budgétaire, ont cependant toujours fait l'objet de critiques de la part de la doctrine juridique. Dans un célèbre ouvrage de finances publiques publié en 1952<sup>18</sup>, Julien Laferrière et Marcel Waline consacraient ainsi un chapitre à la « *crise du droit budgétaire* », dont l'une des caractéristiques était le recours trop fréquent à des affectations : « *la règle de l'universalité budgétaire est battue en brèche par la multiplication des budgets industriels ; celle de la non-affectation des recettes est méconnue de plus en plus fréquemment* ».

La contestation de l'affectation repose généralement sur trois critiques :

- ◆ d'une part, l'affectation n'étant pas annuellement réexaminée par le Parlement, elle porte atteinte au contrôle de ce dernier sur les ressources et les dépenses publiques. En déconsolidant certaines recettes et dépenses du budget général, elle nuit par ailleurs à la clarté des comptes publics. Ce risque apparaît manifeste dans les cas où les affectations ne semblent justifiées par aucun motif autre que la volonté de financer certaines politiques publiques. Ainsi, la loi du 28 février 1923 attribue au « compte des alcools » le produit de la surtaxe temporaire perçue sur les huiles et les essences de pétrole importées en France. L'article 3 de la loi du 16 avril 1929 affecte pour sa part la surtaxe sur les charbons au relèvement des retraites servies par la caisse de retraite des ouvriers mineurs ;

---

<sup>18</sup> *Traité de science et de législation financières*, Julien Laferrière et Marcel Waline, LGDJ, 1952.

- ◆ d'autre part, elle limite les marges de manœuvre du législateur, en rigidifiant l'emploi des ressources publiques ;
- ◆ enfin, et surtout, elle entraîne un risque de gaspillage des ressources publiques, déjà souligné par Laferrière et Waline : *« C'est ce caractère indéterminé du rendement de la recette affectée qui la rend critiquable du point de vue financier ; la recette risque en effet, si elle s'élève rapidement ou si elle dépasse les prévisions de l'autorité budgétaire, de procurer à l'affectataire des ressources hors de proportion avec ses besoins ou avec l'aide que l'autorité budgétaire pensait devoir raisonnablement lui accorder compte tenu de la situation financière générale de l'État ».*

Les taxes parafiscales, qui se sont fortement développées au milieu du XX<sup>ème</sup> siècle, illustrent parfaitement cette ambivalence des pouvoirs publics envers la fiscalité affectée.

Créées par voie réglementaire, les taxes parafiscales permettaient à l'État de contourner en grande partie les prérogatives du Parlement, détenteur du pouvoir fiscal. Leur développement, en dehors de tout cadre juridique, a été particulièrement dynamique après la seconde guerre mondiale<sup>19</sup>.

## **B - Les tentatives de rationalisation de la fiscalité affectée ont jusqu'à présent échoué**

### **1 - L'ordonnance de 1959 a cherché à rationaliser la parafiscalité en lui donnant une assise juridique**

Plus de vingt ans après l'apparition des premières taxes parafiscales, leur régime juridique est organisé par l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances. Son article 4 autorise ainsi le Gouvernement à établir, par décret en Conseil d'État, des « taxes parafiscales, perçues dans un intérêt économique ou

---

<sup>19</sup> Selon Francis Quérol, qui a consacré un ouvrage à la parafiscalité (*La Parafiscalité*, Francis Quérol, CNRS Droit, 1997), l'émergence des premières taxes parafiscales remonte à 1935 et se développe rapidement après la seconde guerre mondiale. Il s'agissait alors de remédier aux dérèglements économiques liés à la reconstruction en permettant à des organismes, moyennant perception de prélèvements, de gérer au mieux la pénurie. Avant que le régime soit organisé dans sa forme connue par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, les taxes parafiscales étaient réparties en trois groupes distincts et hétérogènes : les taxes parafiscales d'ordre économique ; les taxes parafiscales de nature sociale ; les taxes destinées à assurer le financement d'organismes divers.

*social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs* ». L'ordonnance prévoit également que « *la perception de ces taxes au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement doit être autorisée chaque année par une loi de finances* ». Dans un tel cadre, il est donc possible au pouvoir réglementaire de créer des taxes en s'exonérant d'une autorisation préalable par le pouvoir législatif.

De manière paradoxale, en définissant le régime de la parafiscalité, l'ordonnance organique de 1959 était en soi une première tentative de rationalisation de celui-ci. L'ordonnance organique tentait également de donner un cadre juridique contraignant aux affectations de recettes fiscales. Son article 18 prévoyait ainsi que « *dans tous les autres cas, l'affectation est exceptionnelle et ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances, d'initiative gouvernementale. Aucune affectation n'est possible si les dépenses résultent d'un droit permanent reconnu par la loi* ».

Ce cadre initial s'étant rapidement révélé insuffisamment contraignant pour limiter le foisonnement de taxes parafiscales, le législateur a cherché à le renforcer :

- ◆ les taxes parafiscales ont fait l'objet, à partir de 1978<sup>20</sup>, d'un recensement annuel annexé au projet de loi de finances (PLF), comprenant les principales données et informations relatives aux taxes parafiscales et à leur utilisation ;
- ◆ le décret n° 80-854 du 30 octobre 1980 relatif aux taxes parafiscales prévoyait leur caducité au-delà de 5 ans. Il rendait nécessaire l'adoption d'un nouveau décret pour que les taxes continuent à être perçues, afin que ne soient pas perpétués des prélèvements ayant perdu leur raison d'être.

**En dépit de ces tentatives, le régime de la parafiscalité est resté insatisfaisant :**

- ◆ l'encadrement juridique était insuffisant. L'intervention du Parlement se limitait ainsi à autoriser chaque année, par un article unique, la simple poursuite de la perception des taxes existantes ;

---

<sup>20</sup> Article 81 de la loi de finances pour 1977.

- ◆ les taxes parafiscales étaient par ailleurs juridiquement fragiles. Établies par voie réglementaire, elles étaient en effet plus facilement contestables devant les juridictions administratives qu'une imposition de toutes natures (ITN) établie par voie législative. Si la jurisprudence avait mis en place des critères de distinction entre taxes parafiscales et ITN, leur maniement n'était pas toujours évident<sup>21</sup>. Par ailleurs, les taxes parafiscales généraient un important contentieux communautaire en matière d'aides d'État ;
- ◆ elles étaient enfin faiblement contrôlées, ce qui pouvait contribuer à une mauvaise efficacité de la dépense publique. Chaque année, la Cour des comptes constatait ainsi des dysfonctionnements au sein des établissements affectataires. Par exemple, en 1998, la Cour avait pu constater, à propos de l'Institut technique des céréales et des fourrages et de la société Unigrains, que l'abondance des ressources d'origine parafiscale avait conduit, d'une part, à la constitution d'une trésorerie pléthorique et, d'autre part, à accorder des aides étrangères à leur objet, dans une grande opacité.

La tentative de rationalisation poursuivie par l'ordonnance organique de 1959 a donc eu des résultats contrastés.

## **2 - La LOLF de 2001 a supprimé le régime de la parafiscalité**

Les difficultés soulevées par les taxes parafiscales ont progressivement fait émerger un consensus en faveur de leur suppression. Alors que l'on comptait 77 taxes parafiscales en 1980, elles n'étaient plus que 41 en 2002, pour un montant total de 2,8 Md€.

La disparition du régime de la parafiscalité est actée par la LOLF. L'article 63 de la loi organique prévoit ainsi qu'à défaut de dispositions législatives particulières, les taxes parafiscales peuvent être perçues jusqu'au 31 décembre 2003. L'article 67 prévoit quant à lui leur disparition définitive au 1<sup>er</sup> janvier 2005. La disparition des taxes parafiscales s'est traduite, au cas par cas, par une « fiscalisation » des taxes parafiscales, par leur rebudgétisation ou leur suppression, généralement compensée par une dotation budgétaire, ou, dans le secteur agricole, par leur transformation en cotisations dites « volontaires obligatoires » (CVO).

---

<sup>21</sup> Ainsi, un prélèvement destiné à contribuer par le financement d'actions excédant l'intérêt économique ou social propre d'un secteur d'activité particulier, à la réalisation des objectifs généraux d'intérêt national de la politique économique du Gouvernement, constitue une imposition de toutes natures (CE, Ass, 26 octobre 1990, Union fédérale des consommateurs).

Plus généralement, la LOLF a également cherché à rationaliser la fiscalité affectée en reconnaissant son caractère dérogatoire et en cherchant à encadrer les affectations, notamment dans l'article 2 (*cf. chapitre IV*).

### **C - À l'étranger, l'affectation de ressources fiscales à des tiers dotés de la personnalité morale est une pratique globalement peu développée et très encadrée**

L'examen, dans les principaux pays de l'OCDE, de l'ampleur des affectations de ressources fiscales et de ses modalités montre que le principe d'universalité budgétaire est assez strictement respecté.

Quelques traits saillants de cet examen peuvent être mis en avant (*cf. encadré 2 ci-après*) :

- ◆ le principe d'universalité budgétaire est généralement prévu par une norme juridique d'un niveau élevé (notamment en Allemagne et en Italie, où le principe est d'ordre constitutionnel) ;
- ◆ les dérogations au principe d'universalité sont possibles, mais encadrées : ainsi, soit les affectations de recettes doivent être justifiées (par exemple, par un lien entre la dépense et la recette, comme en Allemagne), soit le recouvrement reste une prérogative d'une administration d'État (comme en Italie) ;
- ◆ les affectations internes au budget général de l'État sont souvent privilégiées aux affectations à des tiers dotés de la personnalité morale ; en d'autres termes, les affectations bénéficient moins à des entités dotées de la personnalité morale qu'à des politiques publiques. De telles pratiques sont particulièrement courantes dans les pays anglo-saxons, où les agences ne sont pas dotées de la personnalité morale mais constituent une modalité d'organisation de l'administration, sous le pouvoir hiérarchique du ministre<sup>22</sup> ;
- ◆ en cas d'affectation, des modalités de contrôle de la ressource existent. Celle-ci peut soit faire l'objet d'une retenue forfaitaire et de mesures de régulation budgétaire (États-Unis), soit être réexaminée annuellement (Royaume-Uni) ou régulièrement (Allemagne). Dans certaines agences suédoises percevant des quasi-redevances, le contrôle est maximal : ainsi, l'entité affectataire ne reçoit pas directement le produit de la taxe, mais une subvention budgétaire calculée à partir des coûts de revient des services produits.

---

<sup>22</sup> Cf. *Étude des stratégies de réforme de l'État à l'étranger*, rapport n° 2010-M-098-02 de l'inspection générale des finances, avril 2011.

**Encadré 2 : Le principe d'universalité budgétaire  
dans quelques pays de l'OCDE**

**1/ En Allemagne**, le principe d'universalité budgétaire a une valeur constitutionnelle (article 110 de la Loi fondamentale). La Cour constitutionnelle a précisé en 2004 que le principe de non-affectation, bien que découlant du principe d'universalité, n'avait cependant pas la même valeur constitutionnelle et qu'il pouvait y être dérogé par la loi. En application de cette jurisprudence, la loi budgétaire annuelle peut prévoir des « taxes spéciales » (*Sonderabgaben*) sous cinq conditions :

- les contribuables doivent former un groupe homogène et doivent être distingués du reste de la collectivité par des intérêts communs et d'autres circonstances de fait ;
- un lien doit exister entre les personnes redevables de la taxe et l'objet pour lequel la taxe est levée ;
- une responsabilité collective pour la réalisation de la politique financée doit pouvoir être reconnue ;
- le produit de la taxe doit être utilisé à des fins d'intérêt collectif ;
- l'intérêt de la taxe doit être régulièrement réexaminé, afin de s'assurer que sa justification soit toujours d'actualité.

**2/ En Italie**, le principe d'universalité a également une valeur constitutionnelle (article 81 de la Constitution). La loi peut néanmoins affecter des recettes fiscales à des personnes morales autres que l'État, sans qu'un lien entre le secteur assujéti et la politique menée par l'affectataire soit exigé. Ainsi, une contribution sur les primes d'assurances incendie, responsabilité civile, vol et autres risques a été affectée au fonds de solidarité pour les victimes d'extorsion et des pratiques usuraires, géré par le ministère de l'intérieur. Des affectations au sein du budget général sont en effet possibles (la « redevance RAI », due par chaque détenteur d'un poste de télévision, est ainsi affectée au financement de la télévision publique).

Si des affectations à des tiers dotés de la personnalité morale existent, elles n'ont cependant pas nui au caractère centralisé du recouvrement. Ce dernier est en effet assuré l'*Agenzia delle entrate*, sur le fondement de conventions triennales signées avec l'affectataire. Ces conventions sont le résultat d'un effort de simplification de l'administration fiscale italienne, consacré par la fusion en 2001 de tous les services de recouvrement (douaniers, territoriaux, etc.) au sein de cette entité.

**3/ Au Royaume-Uni et aux États-Unis**, l'universalité apparaît plus souple, comme en témoignent les modèles de *Consolidated Funds*. Au Royaume-Uni, des comptes spéciaux (*Trading Funds*) peuvent être créés par des administrations dispensant des services ; les *Appropriation-in-aid* permettent, pour leur part, l'affectation de recettes, fiscales ou non-fiscales à un ministère ou autre personne publique en vue de la réalisation d'une politique particulière. Aux États-Unis, les fonds spéciaux (*Earmarked Funds*) sont votés par le Parlement en vue de réaliser des projets, programmes ou prêts et qui peuvent alimenter n'importe quelle administration ou personne morale, y compris de droit privé comme des entreprises ou des organisations à but non-lucratif. L'affectation n'a pas été définie juridiquement et aucun critère ne semble préalable à l'examen d'un *Appropriation Act*, sinon le passage devant l'*Appropriation Committee* qui décide seulement de l'opportunité de le transmettre au Congrès.

Les États-Unis et le Royaume-Uni relèvent d'un modèle qui peut être qualifié de « semi-affectation » :

- d'une part, les revenus fiscaux transitent systématiquement par le *Consolidated Fund* avant leur affectation aux fonds spéciaux ;
- d'autre part, certains liens subsistent avec le budget général, prenant notamment la forme de mesures de régulations budgétaires. Les États-Unis prévoient ainsi une retenue systématique de 5% des montants affectés en tant que participation au financement de l'État fédéral, et les sommes non utilisées pour l'année fiscale en cours peuvent être réaffectées. Au Royaume-Uni, les affectations sont soumises au même principe d'annualité que les dotations budgétaires, sauf disposition législative contraire ;
- enfin, les affectations sont essentiellement internes, les agences n'ayant généralement pas de personnalité morale. Elles peuvent représenter une part importante du budget général : en 2012 aux États-Unis, les affectations à plus de 300 fonds s'élevaient à 1 700 Md\$, dont près de 900 Md\$ de recettes fiscales, représentant ainsi près de la moitié du budget fédéral ; au Royaume-Uni, 50 Md£ (60 Md€), composés à 80% de ressources et à 20% de subventions, étaient affectés à des comptes spéciaux en 2011.

4/ **En Suède**, pays très « agencisé » (99% des agents publics travaillent pour des agences), les affectations de ressources fiscales ont été simplifiées. En 2011, le gouvernement et le parlement ont par exemple décidé d'uniformiser les modes de financements de l'agence en charge des transports. Certaines missions de l'agence étaient en effet financées par des contributions (transports aériens et maritimes) et d'autres par des taxes (transports ferroviaires et routiers). Les activités de l'agence sont désormais toutes rémunérées sous forme contributive : il revient à l'agence de déterminer les coûts de ses prestations, qui doivent être équivalents au coût de ces activités. Les contributions recouvrées par l'agence sont ensuite versées à l'État et l'agence reçoit chaque année une dotation équivalente à ses services.

## II - Bien qu'ancienne, la fiscalité affectée est néanmoins difficile à appréhender faute d'une définition rigoureuse

Bien que l'affectation de ressource fiscale soit une pratique ancienne, **il n'existe aucune définition juridique de la notion de taxe affectée** dans la Constitution, dans la LOLF, dans le code général des impôts ou dans une loi de finances.

Juridiquement, deux critères semblent pourtant pouvoir définir une taxe affectée à partir des deux éléments qui, *a priori*, la caractérisent :

- ◆ son caractère ITN, au sens de l'article 34 de la Constitution ;
- ◆ son affectation, en dehors du budget général de l'État, à une entité dotée de la personne morale.

Ces deux critères sont toutefois insuffisants pour appréhender, de manière satisfaisante, l'ensemble du champ de la fiscalité affectée.

## **A - Les taxes affectées n'ont pas nécessairement le caractère d'imposition de toutes natures**

### **1 - Une taxe affectée devrait théoriquement être, en premier lieu, un prélèvement entrant dans la catégorie des ITN**

*A priori*, une taxe affectée devrait entrer, tout d'abord, dans la catégorie des ITN, au sens de l'article 34 de la Constitution.

Juridiquement, une ITN ne fait pas l'objet d'une définition « positive » précise ; elle constitue une catégorie résiduelle au sein des prélèvements obligatoires. Elle n'est, en effet, définie que par opposition aux diverses autres formes de prélèvements. Ainsi, une ITN n'est (*cf. encadré infra*) :

- ◆ **ni une redevance**, c'est-à-dire une contribution trouvant une contrepartie directe dans une prestation fournie par l'entité affectataire ;
- ◆ **ni une cotisation sociale**, laquelle ouvre droit à des prestations ;
- ◆ **ni un prélèvement sur recettes**, lequel ne peut bénéficier qu'aux collectivités locales et à l'Union européenne ;
- ◆ **ni une contribution obligatoire**, généralement versée par un secteur d'activité économique pour des actions communes.

#### **Encadré 3 : La distinction entre les ITN et les autres formes de prélèvements**

**1/ Une taxe affectée se distingue d'une redevance pour service rendu**, qui se caractérise pourtant également par son affectation au producteur de services :

- **une redevance est demandée à des usagers**, ce qui implique d'identifier le bénéficiaire du service. Si un service, même dirigé vers une personne déterminée, est assuré dans l'intérêt général, alors il ne peut donner lieu à la perception d'une redevance<sup>23</sup>. Il ne s'agit pas non plus d'une redevance lorsque ce n'est pas l'usage du service qui rend exigible le paiement<sup>24</sup> ;
- une redevance doit trouver sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage. Selon les termes de la jurisprudence traditionnelle, « *constitue une redevance pour service rendu, toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais*

<sup>23</sup> Il en va ainsi pour les droits acquittés en cas de contrôle médical des demandeurs de titres de séjour (CE, 2/1 s.s.r, 30 mars 2000, 205266, GISTI, Rec. p.122).

<sup>24</sup> Par exemple, s'agissant de la « redevance » pour enlèvement des ordures ménagères, si l'assiette est le nombre de mètres-cubes d'eau potable consommés et facturés par la régie des eaux à ses usagers, il ne s'agit pas, juridiquement, d'une redevance (CE 6 mai 1985, Commune de Pointe-à-Pitre, T. p.557).

*d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage »<sup>25</sup>.*

**C'est un point fondamental de distinction avec la taxe qui, elle, n'a pas de contrepartie équivalente.**

Concernant le montant de la redevance, celui-ci ne devait pas excéder manifestement le coût du service rendu par l'établissement (le Conseil d'État a toutefois aujourd'hui une vision plus souple, le montant d'une redevance pouvant excéder le coût de revient de la prestation sans qu'elle ne devienne une imposition<sup>26</sup>).

**2/ Une taxe affectée se distingue d'une cotisation sociale**, qui présente une contrepartie directe par le financement des prestations auxquelles elle ouvre droit<sup>27</sup>. À l'inverse, si le versement est sans effet sur la prestation, il a le caractère d'une ITN<sup>28</sup>. La CSG a ainsi été qualifiée, dès sa création, d'ITN par le Conseil constitutionnel<sup>29</sup>.

**3/ Une taxe affectée se distingue d'un prélèvement sur recettes.** Celui-ci, qui consiste à dériver une partie des recettes de l'État vers d'autres bénéficiaires en opérant une soustraction du montant correspondant sur ses recettes brutes, ensuite retracée dans une comptabilité extrabudgétaire, est envisagé de manière restrictive à l'article 6 de la LOLF ; il ne peut exister que pour deux bénéficiaires : l'Union européenne et les collectivités territoriales. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel a jugé qu'il n'était pas une recette affectée<sup>30</sup>.

**4/ Une taxe affectée se distingue plus difficilement de certaines contributions obligatoires.** Cette catégorie, qui ne fait pas l'objet d'une définition juridique rigoureuse, regroupe les contributions qui doivent être versées, le plus souvent par des entreprises appartenant à un même secteur d'activité, pour l'organisation de leur profession ou au bénéfice de leurs salariés. Si ces prélèvements étaient versés sur une base volontaire et sans intervention de la puissance publique, ils ne constitueraient pas des ITN mais des versements volontaires d'une nature privée et relevant de rapports de droit privé, comme le sont par exemple les cotisations versées à une association sportive. Cependant, lorsque l'État appose son *imperium* pour rendre ces contributions obligatoires, cette intervention rapproche ces prélèvements des ITN.

## 2 - Toutefois, le critère d'ITN doit être relativisé

L'idée selon laquelle une taxe affectée est nécessairement une imposition de toutes natures doit néanmoins être relativisée. D'une part,

<sup>25</sup> CE, Ass, 21 novembre 1958, Syndicat national des transporteurs aériens, Rec. p.572.

<sup>26</sup> La fixation du montant peut tenir compte de l'avantage économique procuré à l'utilisateur du service ou de l'ouvrage et dans tous les cas, les montants doivent être fixés selon des critères objectifs et rationnels respectant le principe d'égalité et les règles de la concurrence (CE, Ass, 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, 293229, Rec. p.349).

<sup>27</sup> Décision du 13 août 1993, n°93-325 DC, loi relative à la maîtrise de l'immigration et aux conditions d'entrée, d'accueil et de séjour des étrangers en France.

<sup>28</sup> CE 6 octobre 1999, Caisse nationale d'assurance-maladie des professions indépendantes, 200241, Rec. p.300.

<sup>29</sup> Décision n°90-285 DC du 28 décembre 1990, Loi de finances pour 1991.

<sup>30</sup> Décision du 29 décembre 1982, n° 82-154 DC, loi de finances pour 1983.

comme indiqué *supra*, les ITN n'ont pas de définition propre « positive » ; elles ne se définissent que par la négative (« elles ne sont ni des redevances, ni des cotisations sociales, etc. »), ce qui n'est pas satisfaisant conceptuellement. D'autre part, en pratique, la frontière entre ITN et certaines catégories de prélèvements peut être délicate à tracer, en particulier pour les redevances et les contributions obligatoires.

Concernant les redevances, la distinction avec les impositions de toutes natures n'est pas toujours évidente, **d'autant plus que certaines taxes s'intitulent improprement « redevances »** ; il est ainsi parfois nécessaire d'attendre une prise de position du juge constitutionnel ou administratif. La jurisprudence administrative ou constitutionnelle peut cependant être évolutive, comme le montre l'exemple des contributions perçues par les agences de l'eau (intitulées « redevances » par la loi du 16 décembre 1964), ou des « redevances » d'assainissement (*cf. encadré 4 ci-dessous*).

**Encadré 4 : Des qualifications juridiques fluctuantes : le cas des agences de l'eau et des redevances d'assainissement**

**1/ Les contributions perçues par les agences de l'eau ont vu leur qualification juridique évoluer au fil du temps :**

- le Conseil d'État, dans un avis rendu le 27 juillet 1967, a tout d'abord considéré que les redevances créées par la loi du 16 décembre 1964 n'étaient assimilables ni à des impôts, ni à des taxes parafiscales, ni à des redevances pour service rendu, ni à des taxes syndicales. Il s'agissait d'un nouveau type de redevances créé par le législateur, *sui generis* ;
- par la suite, le Conseil constitutionnel et le Conseil d'État ont considéré que les redevances perçues par les agences de l'eau devaient être rangées parmi les ITN<sup>31</sup> ;
- ces redevances ont ainsi été transformées et sont présentées parmi les ressources fiscales affectées, depuis l'adoption de la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques.

**2/ Les redevances d'assainissement illustrent également la difficulté à distinguer entre taxe et redevance selon l'existence d'une contrepartie :**

- le Conseil d'État les a dans un premier temps regardées comme des taxes<sup>32</sup> au motif que les personnes négligeant de se raccorder devaient acquitter une somme au moins équivalente au montant de la redevance ;
- une décision ultérieure du Conseil constitutionnel sur la loi relative au prix de l'eau en 1984<sup>33</sup> a conduit le Conseil d'État à distinguer entre les propriétaires bénéficiant du raccordement, assujettis à une redevance et les autres, assujettis à une taxe.

<sup>31</sup> Décision n°82-124 L du 23 juin 1982, cons 2 et .CE, Ass, 20 décembre 1985, SA Établissements Outters, 31927, Concl Psd Martin, Rec. p382, RJF 2/86 n° 194.

<sup>32</sup> CE, Sect, 21 novembre 1975, Sté la grande brasserie moderne, Rec. p.584.

<sup>33</sup> Décision n° 83-166 DC du 29 décembre 1983.

Concernant les contributions obligatoires, particulièrement hétérogènes, **toutes ne se distinguent pas aisément des ITN :**

- ◆ comme pour les redevances, la jurisprudence peut être évolutive. Ainsi, dans une décision de 2011<sup>34</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé que la contribution versée par les associations de gestion et de comptabilité à l'ordre des experts-comptables n'était pas une ITN. Dans un cas similaire, le Conseil d'État avait, à l'inverse, jugé qu'une contribution annuelle destinée à assurer le fonctionnement du conseil national de la formation médicale continue était une imposition<sup>35</sup>. La motivation du juge administratif ou constitutionnel étant en outre parfois succincte, l'utilisation de la jurisprudence ne permet pas d'opérer des distinctions certaines ;
- ◆ l'exemple des **cotisations volontaires obligatoires (CVO)**, en vigueur dans le secteur agricole, soulève par ailleurs d'importantes difficultés d'analyse.

Les CVO sont des cotisations que les organisations professionnelles les plus représentatives de la production agricole peuvent être habilitées à prélever sur tous les membres de leur profession<sup>36</sup>. Bien que de droit privé, ces cotisations possèdent un caractère obligatoire car elles font l'objet d'un arrêté de reconnaissance conjoint du ministre de l'agriculture et du ministre de l'économie et des finances.

Dans une décision récente<sup>37</sup>, le Conseil constitutionnel a jugé que **les CVO ne constituaient pas des impositions de toutes natures**, en considérant que leur objet - le financement de l'organisation d'une activité privée - rendait difficile une telle qualification.

Pendant, l'exclusion du champ de la fiscalité affectée des CVO n'est pas satisfaisante. En effet, une partie des anciennes taxes parafiscales, qui avaient un objet proche de celui des CVO (à savoir, assurer la promotion d'un secteur de production), ont été compensées, lors de la suppression des taxes parafiscales, par des ITN. C'est par exemple le cas des contributions affectées aux centres techniques industriels (CTI) ou aux comités professionnels de développement économique (CPDE).

---

<sup>34</sup> Décision du 28 décembre 2011, n° 2011-645 DC, loi de finances rectificative pour 2011.

<sup>35</sup> CE, Ass, 3 juillet 1998, Syndicat des médecins d'Aix et région et autres.

<sup>36</sup> Articles L. 632-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

<sup>37</sup> Décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012.

Dans ce contexte, il apparaît légitime de s'interroger sur la pertinence de la frontière qui sépare, juridiquement, les CVO et les taxes bénéficiant aux CTI et aux CPDE.

Au-delà des contributions obligatoires, d'autres formes de prélèvements, dont le statut juridique n'est pas toujours stabilisé, semblent ne pas pouvoir être exclus du champ des impositions de toutes natures (*cf. encadré 5 ci-après*) :

- ◆ les dispositifs *sui generis* qui combinent un prélèvement fiscal et un investissement ou une dépense obligatoire pour un employeur : la participation des employeurs à l'effort de construction, couramment appelée le « 1 % logement » ; la participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue ; la taxe d'apprentissage ;
- ◆ le fonds de garantie des dépôts.

#### **Encadré 5 : Quelques contributions obligatoires s'apparentant à des ITN**

**1/ La participation des employeurs à l'effort de construction, couramment appelée le « 1% logement<sup>38</sup> », est un versement assis sur la masse salariale que les employeurs versent aux organismes constituant l'union d'économie sociale pour le logement (UESL). Il a été qualifié par le Conseil d'État d' « *investissement obligatoire, à la charge des employeurs occupant au minimum dix salariés*<sup>39</sup> ». L'objet principal de cette participation n'étant pas de procurer des ressources à une personne publique, mais d'obliger les employeurs à engager des actions en faveur du logement de leurs salariés, il ne s'agit pas, au départ, d'une imposition. Pour la cotisation (non affectée), prévue par l'article 235 bis du code général des impôts lorsque les employeurs n'ont pas procédé à ces investissements, le Conseil constitutionnel<sup>40</sup> a en revanche confirmé sa nature fiscale.**

<sup>38</sup> Il est né dans les années 1940 de l'initiative volontaire de groupements d'entreprises désirant faciliter le logement de leurs salariés. Le taux est fixé, depuis 1992, à 0,45 % de la masse salariale.

<sup>39</sup> CE, 2/6 s.s.r., 21 janvier 1983, Confédération générale des cadres et autres, 23439, T. p. 605.

<sup>40</sup> Décision n° 2010-84 QPC du 13 janvier 2011.

Une question demeure cependant quant à la partie « investissement » du dispositif. D'une part, si les collecteurs agréés sont regroupés au sein de l'UESL<sup>41</sup>, l'affectation relève de dispositions législatives et réglementaires (codifiées au code de la construction et de l'habitation). Un décret est ainsi prévu tous les trois ans pour décider de la répartition des sommes ; les marges de manœuvre des employeurs-investisseurs sont donc réduites. D'autre part, l'État opère un prélèvement sur la collecte des sommes reversées ensuite à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)<sup>42</sup> et à l'agence nationale de l'habitat (ANAH)<sup>43</sup>. **Il y a donc lieu de se demander si le 1% logement ne peut pas, dans sa globalité, être qualifié de taxe affectée.**

**2/ La participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue<sup>44</sup>**, soulève la même difficulté d'analyse : ainsi, lorsqu'un employeur n'a pas opéré les versements à l'organisme collecteur ou a opéré un versement insuffisant, le montant de sa participation au financement de la formation professionnelle continue est majoré de l'insuffisance constatée.

**3/ La taxe d'apprentissage**, assise sur les salaires, possède également un caractère dual, bien que différent. En application des articles L. 6241-2 et suivants du code du travail, une part de son montant, déterminée par décret, est versée au Trésor public. Le solde peut être versé de différentes manières : lorsqu'il emploie un apprenti, l'employeur apporte un concours financier au centre de formation ou à la section d'apprentissage où est inscrit cet apprenti ; les concours financiers apportés aux écoles d'enseignement technologique et professionnel sont exonérés de la taxe d'apprentissage ; il en va de même pour les employeurs relevant du secteur des banques et des assurances où existaient, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1977, des centres de formation qui leurs étaient propres. Il s'agit donc d'un prélèvement fiscal avec des investissements exonératoires.

**4/ Le fonds de garantie des dépôts (FGD)**, qui est une personne morale de droit privé, gère trois mécanismes de garanties, ayant pour objet d'indemniser des déposants en cas d'indisponibilité de leurs dépôts ou de faillite de leur banque. En application de l'article L. 312-7 du code monétaire et financier, le FDG est alimenté par les ressources financières que procurent les établissements de crédit adhérents (certificats d'association émis par le fonds ; emprunt ; cotisations dues par les établissements de crédit affiliés à un des organes centraux mentionnés à l'article L. 511-30<sup>45</sup>).

Ces cotisations, qui n'ont jamais été qualifiées par un juge, présentent néanmoins des similitudes avec des contributions obligatoires. En effet, ces cotisations n'ont pas seulement pour objet de financer l'organisation d'une profession mais visent également à assurer la stabilité financière en réduisant le risque de *bank run*.

<sup>41</sup> Article L. 313-17 du code de la construction et de l'habitation : l'UESL est une SA coopérative à capital variable.

<sup>42</sup> Article R. 313-19-4.

<sup>43</sup> Article R. 313-19-5.

<sup>44</sup> Articles L. 6331-1 et suivants du code du travail.

<sup>45</sup> Il s'agit de Crédit agricole SA, de l'organe central des caisses d'épargne et des banques populaires, et de la Confédération nationale du crédit mutuel.

## **B - Ces taxes ne sont pas toutes affectées à des entités dotées de la personnalité morale**

### **1 - Une taxe affectée devrait théoriquement abonder une entité dotée de la personnalité morale**

Lorsqu'une imposition est instituée, sans précision quant à son affectation, elle relève du budget général de l'État. À l'inverse, l'alinéa 2 de l'article 2 de la LOLF prévoit qu'une affectation de taxes bénéficie « à un tiers » ; il implique donc, en théorie, que l'affectataire soit une entité dotée de la personnalité morale.

En pratique, l'exigence posée par la LOLF est majoritairement respectée, la plupart des affectataires étant dotés de la personnalité morale. Ceux-ci peuvent avoir des statuts juridiques très différents. La grande majorité est constituée par des établissements publics administratifs comme par exemple l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), affectataire de la taxe due par les concessionnaires d'autoroutes ou de la taxe poids lourds, ou des chambres consulaires, qui bénéficient de taxes additionnelles à la contribution économique territoriale (CET). On trouve quelques établissements publics industriels et commerciaux, comme l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), affectataire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), des groupements d'intérêt public (GIP), comme le centre national de gestion (CNG), ainsi que des autorités publiques indépendantes (API) telles que l'autorité des marchés financiers (AMF). Les CTI ou les CPDE, affectataires de taxes fiscalisées à la suite de la disparition des taxes parafiscales, sont pour leur part des personnes morales de droit privé<sup>46</sup>.

### **2 - L'exigence de la personnalité morale est cependant aujourd'hui affaiblie**

Dans les faits, cependant, une affectation peut désormais bénéficier à une entité sans personnalité morale.

D'une part, certaines entités non dotées de la personnalité morale bénéficient de taxes affectées. Dans la pratique, ces entités sont adossées à un établissement public afin de pouvoir affecter directement une recette à une dépense :

---

<sup>46</sup> Ils sont des établissements d'utilité publique, dotés de la personnalité civile en application des articles 1 de la loi n° 78-654 du 22 juin 1978 et L. 342-1 du code de la recherche.

- ◆ l'autorité de contrôle prudentiel (ACP), autorité administrative indépendante (AAI) non dotée de la personnalité morale, voit ainsi ses frais de contrôle collectés par la Banque de France<sup>47</sup> ;
- ◆ la Caisse des dépôts et consignations (CDC), qui a le statut d'établissement public, permet également des adossements. Le fonds national de solidarité active (FNSA), qui finance le revenu de solidarité active (RSA), est ainsi géré par la CDC, celle-ci percevant les recettes affectées au fonds<sup>48</sup> ;
- ◆ plus récemment, l'article 40 de la loi de finances pour 2013 a prévu qu'une fraction de la taxe sur les transactions financières (TTF) serait affectée au fonds de solidarité pour le développement (FSD), fonds sans personnalité morale mais adossé à l'Agence française de développement (AFD), qui a un statut d'établissement public.

D'autre part, l'abondement, par des ressources fiscales, de certains comptes spéciaux ou de budgets annexes de l'État présente des caractéristiques proches de ce qu'il est convenu aujourd'hui d'appeler des « taxes affectées ». À titre d'exemple, la contribution à l'audiovisuel public est ainsi affectée aux différentes entités composant le service public audiovisuel *via* un compte de concours financier.

### **C - En raison de leur nature particulière, les taxes perçues pour les collectivités locales et les impôts « sociaux » relèvent d'un autre champ d'analyse**

À l'inverse, deux types d'impositions, présentant la double caractéristique d'être des ITN et d'être « affectés » à des entités dotées de la personnalité morale, nécessitent un traitement spécifique en raison de leur nature particulière : il s'agit, d'une part, des impôts perçus pour les collectivités locales et, d'autre part, de trois impôts « sociaux » (la CSG, la CRDS et le forfait social).

Les taxes perçues pour les collectivités territoriales répondent, pour leur part, à l'exigence constitutionnelle d'autonomie financière des collectivités territoriales fixée par l'article 72-2 de la Constitution ; leurs ressources propres doivent constituer ainsi une part déterminante de l'ensemble de celles-ci. Dès lors qu'une imposition de toutes natures entre dans le ratio de ressources propres des collectivités territoriales, il est donc difficile de parler d'exception aux principes budgétaires et

---

<sup>47</sup> Article L. 612-20 du code monétaire et financier.

<sup>48</sup> Article L. 226-24 du code de l'action sociale et des familles.

d'affectation, car il ne serait pas possible de les remplacer par des dotations budgétaires.

Concernant certaines taxes perçues par la sphère sociale, celles-ci peuvent être analysées comme des « impôts sociaux », soulevant d'autres problématiques que celles de la fiscalité affectée. En première analyse, il n'existe pas, à l'inverse des collectivités territoriales, de principe constitutionnel d'autonomie des caisses de sécurité sociale ou de contrainte sur l'origine de leur financement<sup>49</sup>. Ainsi, rien n'interdit à l'État de financer largement la protection sociale par l'intermédiaire de dotations budgétaires. En 1990, avant la création de la CSG, les financements publics sous forme de dotations budgétaires représentaient environ 17% des ressources de la sécurité sociale. En outre, il a été décidé, à plusieurs reprises, d'alléger le poids des cotisations sociales et de les remplacer par des ITN, moins distorsives.

Dans les faits, l'affectation d'ITN aux organismes de sécurité sociale a pris deux modalités différentes :

- ◆ certaines ressources ont été affectées dès leur création aux organismes de sécurité sociale. Il s'agit, par exemple, de la CSG<sup>50</sup>, de la CRDS<sup>51</sup>, mais également d'une vingtaine de taxes dont les montants sont relativement faibles<sup>52</sup> en comparaison des deux premières taxes<sup>53</sup> ;
- ◆ à l'inverse, d'autres ressources ont été affectées, ultérieurement à leur création, à ces organismes pour des raisons essentiellement budgétaires. Il s'agit, par exemple, des fractions de taxe sur la TVA brute collectée par les fabricants de lunettes.

Bien que le Conseil constitutionnel ne se soit pas encore prononcé sur ce point, les possibilités d'une remise en cause trop radicale du mode de financement des organismes de sécurité sociale semblent limitées. En

---

<sup>49</sup> Les deux grands principes de la protection sociale française, lesquels ont plus une dimension historique que juridique, révèlent surtout le choix d'un modèle davantage bismarckien que béveridgien ; ils établissent une gestion paritaire des différentes caisses par les partenaires sociaux et un financement par des cotisations sociales, ouvrant droit au bénéfice de la protection.

<sup>50</sup> Créée par la loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 de finances pour 1991.

<sup>51</sup> Créée par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

<sup>52</sup> Entre 2 M€ pour la contribution salariale sur les *carried-interests* prévue à l'article L. 137-18 du code la sécurité sociale et 2,6 Md€ pour le prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et contribution exceptionnelle prévue à l'article 1600-0 F bis du code général des impôts.

<sup>53</sup> En 2013, 91,9 Md€ pour la CSG et 6,8 Md€ pour la CRDS.

effet, les différents types de ressources fiscales affectées à la sécurité sociale n'ont pas la même portée historique, financière et symbolique :

- ◆ **la CSG et la CRDS traduisent le choix politique, historique et financier** explicite de modifier le mode de financement originel de la protection sociale tout en préservant son autonomie. Elles peuvent être qualifiées « d'impôts sociaux » ou, par analogie avec les collectivités territoriales, de « quasi ressources propres » de la sécurité sociale pour lesquels il paraîtrait historiquement, politiquement et même constitutionnellement difficile de les remplacer par des dotations budgétaires. Ces deux impôts, caractérisés par une assiette très large et des produits significatifs, se distinguent donc des autres taxes affectées aux organismes de sécurité sociale qui pourraient sans difficulté être remplacées par des subventions du budget général de l'État ;
- ◆ le forfait social<sup>54</sup> apparaît, pour sa part, comme un prélèvement complémentaire aux cotisations sociales ;
- ◆ les autres taxes perçues par les caisses de sécurité sociale sont soit des fractions d'impôts nationaux (par exemple, la TVA), soit des impôts spécifiques, frappant les contribuables bénéficiant de la capacité contributive la plus élevée (par exemple, la fiscalité sur les *stock-options*). Elles pourraient donc être perçues directement par l'État, tout comme la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S)<sup>55</sup> ; leur caractère de taxe affectée ne fait donc aucun doute.

---

<sup>54</sup> Créé en 2008 par l'article 13 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale, le forfait social est une contribution patronale basée sur des rémunérations directes ou indirectes non soumises aux cotisations sociales mais qui sont imposées à la CSG. Il s'applique lorsque les bénéficiaires de ces rémunérations sont des résidents français assujettis à un régime obligatoire d'assurance-maladie.

<sup>55</sup> Instituée par la loi n° 70-13 du 3 janvier 1970, la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) est, depuis son origine, un prélèvement exclusivement affecté aux organismes de sécurité sociale. Elle avait, dès son origine, pour but de compenser l'amenuisement des ressources des régimes des travailleurs indépendants résultant du développement de l'emploi salarié. Contrairement à ce qui s'est produit pour la CSG, aucun débat de fond n'avait vraiment été conduit, à l'époque, sur une éventuelle évolution du modèle de la protection sociale engendrée par cette taxe ; par ailleurs, dans le cas où une clarification des relations financières entre l'État et les organismes de sécurité sociale interviendrait, cette imposition pourrait être remplacée par d'autres taxes affectées ou par des dotations budgétaires. Dans ce contexte, le Conseil des prélèvements obligatoires a conclu au rattachement de la C3S au périmètre des taxes affectées.

Par convention, le Conseil des prélèvements obligatoires a choisi d'exclure du champ de ce rapport les taxes perçues pour les collectivités territoriales, ainsi que les trois impôts sociaux (CSG, CRDS et forfait social).

## D - La connaissance des taxes affectées demeure par ailleurs limitée

### 1 - Récemment renforcée, l'information du Parlement et du citoyen en matière de taxes affectées pourrait encore être améliorée

L'absence de définition juridique ou administrative précise des taxes affectées a pour conséquence de rendre leur recensement et leur suivi complexe.

L'existence de nombreux documents de suivi des taxes affectées traduit cet éclatement de l'information. Le Conseil des prélèvements obligatoires a ainsi relevé au moins six sources d'information différentes (cf. encadré 6 ci-après).

#### Encadré 6 : Les différentes sources d'information en matière de taxes affectées

- **l'article 51 de la LOLF** dispose que le Gouvernement communique chaque année, avec le projet de loi de finances, « *une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État* ». Dans la pratique, ce recensement des taxes affectées est effectué dans la partie VII du premier tome de l'évaluation, dites des « voies et moyens » ;
- **l'annexe budgétaire relative aux opérateurs de l'État**, dite « jaune » opérateurs<sup>56</sup>, comporte, depuis 2011, un tableau de synthèse retraçant, à partir des informations du « voies et moyens », les montants prévisionnels et exécutés des principales taxes affectées aux opérateurs de l'État ;
- les taxes affectées à « certaines dépenses » de l'État *via* des budgets annexes ou des « comptes spéciaux »<sup>57</sup> sont mentionnées en loi de finances parmi l'ensemble des recettes versées aux comptes spéciaux (notamment au **tableau de l'état A concernant les comptes d'affectation spéciale**). Elles ne font, en revanche, pas l'objet d'un recensement synthétique ; ainsi, leurs prévisions et leurs exécutions de recettes sont respectivement récapitulées dans les projets annuels de performances (PAP) et dans les rapports annuels de performances (RAP) des comptes spéciaux concernés ;

<sup>56</sup> Depuis le projet de loi de finances pour 2007, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005, le PLF de l'année est accompagné d'un « *rapport récapitulatif, par mission et programme, l'ensemble des opérateurs de l'État ou catégories d'opérateurs et les crédits ou les impositions affectées qui leur sont destinés* ».

<sup>57</sup> Par exemple, la contribution à l'audiovisuel public, à travers le compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».

- le « **rapport sur les prélèvements obligatoires et leurs évolutions** », prévu par l'article 52 de la LOLF et joint chaque année au PLF, présente la répartition des prélèvements obligatoires par catégorie d'administrations publiques. Il retrace également la liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires, au sens de la comptabilité nationale ;
- **la comptabilité des affectataires** doit traduire le versement d'une taxe à une entité ;
- **enfin, les documents retraçant les comptes de la sécurité sociale**, en particulier le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale et l'annexe 6 au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) prévue par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS)<sup>58</sup>.

Les « **voies et moyens** » constituent la principale source d'information en matière de taxes affectées. Cette annexe budgétaire a, ces dernières années, connu des progrès constants, tant dans son contenu que dans sa présentation. Par exemple, le mécanisme de plafonnement fait l'objet, depuis 2013, d'une présentation commentée. Le document budgétaire communiqué au Parlement répond ainsi aux exigences de la loi organique, limitées à la production d'une liste annuelle de taxes affectées, tout en apportant des éléments qualitatifs pour une meilleure compréhension du phénomène d'affectation.

Cependant, l'information que ces différentes sources contiennent en matière de fiscalité affectée apparaît encore fragile :

- ◆ **il n'existe aucun recensement exhaustif de l'ensemble des taxes affectées.** À titre d'exemple, le « jaune » opérateurs recensait seulement 32 affectations à des opérateurs en 2013, contre 92 bénéficiant à des organismes divers d'administration centrale dans le « voies et moyens ». Même au sein du « voies et moyens », qui est la source d'information la plus complète, certaines taxes ne sont pas recensées : c'est ainsi le cas de la taxe bénéficiant au Centre national de gestion (CNG – 10 M€) ou de la CSPE (3,7 Md€ en 2013), pour laquelle seule figure la fraction affectée au médiateur national de l'énergie (7 M€, soit moins de 2 ‰ du produit total de cette taxe). Par ailleurs, faute d'avoir pu être déterminés, les montants exécutés ou prévisionnels de certaines taxes ne sont pas précisés (quinze taxes en 2013) ;

---

<sup>58</sup> Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

- ◆ **les données ne sont pas homogènes entre elles.** En effet, selon la source des données comptables, celles-ci peuvent relever d'une comptabilisation des encaissements – c'est notamment le cas des taxes recouvrées par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou les douanes – ou d'une comptabilisation des droits constatés – par exemple lorsque les URSSAF détiennent le pouvoir de recouvrement ;
- ◆ **les données présentées dans les différents documents ne sont pas toujours cohérentes et fiables entre elles.** Ces incohérences, qui portent aussi bien sur les montants exécutés que sur les montants prévisionnels, sont parfois significatives<sup>59</sup> ;
- ◆ **au sein d'un même document, les données ne sont pas cohérentes entre elles.** C'est en particulier le cas du « jaune » opérateurs, qui comporte à la fois un tableau de synthèse retraçant les montants prévisionnels et exécutés des principales taxes affectées et, pour certains opérateurs, des informations comptables. La comparaison de ces deux informations fait parfois apparaître des écarts significatifs (*cf. tableau 1 ci-dessous*).

**Tableau 1 : Quelques écarts de montants de taxes affectées en exécution pour l'année 2010 au sein du « jaune » opérateurs 2012**

	Montant de taxe affectée apparaissant en exécuté dans la partie de synthèse (M€)	Montant de taxe affectée apparaissant dans les éléments comptables (comptes financiers, M€)	Écart (M€)	Écart (%)
AFITF	549	852	- 303	-36 %
France Agri Mer	116	33	83	252 %
OFII	129	92	37	40 %
ANTS	164	181	- 17	-9 %
ONCFS	70	77	- 7	-9 %
Fonds de solidarité	1 478	0,1	1 477,9	NS
ONEMA	123	0	123	-
INPI	170	195	- 25	-13 %

Source : « Jaune » opérateurs 2012.

<sup>59</sup> Par exemple, pour l'année 2011, tandis que le « jaune » opérateur (page 259) mentionne, pour FranceAgriMer, un montant de 32 M€ de recettes affectées au compte financier voté, les voies et moyens (page 141) indiquent 118 M€ de taxes. Les prévisions pour 2012 divergent aussi (108 M€ dans le « jaune », 120 M€ dans les voies et moyens). De même, en 2013, la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France est évaluée à 138 M€ par le « jaune » opérateurs (page 302) et les voies et moyens (page 145), mais à 175 M€ par le rapport sur les prélèvements obligatoires (page 61).

- ♦ enfin, **certaines sources de données manquent de fiabilité**, en particulier la comptabilité de certains affectataires et la comptabilité nationale (*cf. encadré 7 ci-dessous*).

#### **Encadré 7 : Les difficultés posées par la comptabilité des affectataires et par la comptabilité nationale**

**1/ La comptabilité de l'ensemble des affectataires est, dans la pratique, difficilement exploitable.** D'une part, l'information n'est pas toujours disponible pour les administrations de tutelle (c'est notamment les cas des entités privées, sans tutelle de l'État, ou encore des chambres consulaires), et n'est pas toujours directement exploitable. D'autre part, les montants de taxes affectées ne sont pas directement traçables dans les comptabilités de certaines des entités bénéficiaires, en particulier les agences de l'État :

- les données ne sont disponibles qu'à condition qu'un comptable public tienne la comptabilité de l'agence ; ce n'est pas toujours le cas (par exemple, Pôle emploi n'a plus de comptable public, alors que l'agence nationale pour l'emploi – ANPE – en avait un) ;
- dans le cas où un comptable public est présent, le système d'information de la DGFIP permet des extractions sous réserve que le comptable public saisisse, en fin d'exercice, des données du bilan et du compte de résultat de l'établissement ; cependant, chaque année, plus de 20 % des comptables publics ne renseignent pas ces informations ;
- enfin, faute de compte dédié pour l'enregistrement des taxes affectées, les écritures comptables ne sont pas enregistrées de manière harmonisée entre agences.

**2/ La comptabilité nationale, qui suit les prélèvements obligatoires (PO), présente des insuffisances importantes.** Au-delà des critères d'appartenance au groupe des PO, qui sont toujours sujets à interprétation, l'institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) ne suit pas de manière fine et régulière les taxes affectées. Ainsi, sur une liste de 223 taxes affectées, l'INSEE n'a pas été en mesure d'indiquer si 117 de ces taxes, pourtant recensées dans le « voies et moyens », étaient des PO. Par ailleurs, il n'existe pas de base de données permettant de suivre, année après année, l'évolution, détaillée par PO, des montants financiers. Au total, aucune série longue n'est disponible, ni en périmètre constant ni en périmètre courant, qui permettrait de connaître les montants des recettes prévues et exécutées par taxe. Aussi, bien que l'information à destination du Parlement et du citoyen en matière de fiscalité affectée soit conforme à la législation en vigueur, et qu'elle ait progressé récemment, la qualité de cette information ne permet pas une connaissance fine du phénomène d'affectation de taxes. L'objectif de court terme, fixé par la loi organique, d'élaboration des documents budgétaires a pris le pas sur celui, essentiel, de maîtrise et de mise en perspective de l'information.

## **2 - Le manque de maîtrise de l'information résulte en grande partie d'une gouvernance éclatée**

Au-delà de l'absence de définition des taxes affectées, trois autres facteurs expliquent les difficultés à disposer de données exhaustives et fiabilisées concernant les taxes affectées :

- ◆ d'une part, l'éclatement de la gouvernance de ces taxes empêche une maîtrise centralisée de l'information fiscale. Plus généralement, plusieurs services administratifs élaborent des documents de synthèse spécifiques à un ou plusieurs secteurs, selon des périmètres et des méthodes de comptabilisation propre ;
- ◆ d'autre part, la consolidation menée par le ministère du budget pour l'élaboration des documents budgétaires repose quasi exclusivement sur une démarche déclarative des ministères de tutelle ou, dans certains cas, des affectataires ;

#### **Encadré 8 : La procédure de recensement des taxes affectées**

Depuis l'exercice 2012, dans la perspective du débat budgétaire de l'automne, le ministre chargé du budget lance annuellement une campagne de recensement et de prévision des taxes affectées par voie de circulaire. Cette circulaire, adressée aux ministres, fournit des instruments communs de recensement ; les ministères doivent par ailleurs vérifier et amender, si nécessaire, les listes des impositions et des affectataires, de manière à en garantir l'exhaustivité, préciser les fondements juridiques et mentionner les dernières données d'exécution et les données de prévision pour l'année à venir. Pour le recensement établi pour le PLF 2013, la circulaire du 4 juillet 2012<sup>60</sup> précise, en outre, que les données quantitatives s'entendent hors plafonnement et qu'elles doivent être accompagnées d'éléments d'explication qualitatifs. Enfin, la circulaire demande aux ministères de transmettre ces informations, par courrier électronique, en juillet.

Dans la pratique, la collecte d'informations peut s'avérer complexe, notamment en raison du nombre important de taxes et d'affectataires (*cf. infra*). Selon les ministères, les informations recueillies sont soit centralisées par la direction des affaires financières, soit directement envoyées par les services au ministère du budget ; en outre, certaines données ne sont parfois pas connues par les ministères, mais par les affectataires eux-mêmes. Enfin, le calendrier d'élaboration des « voies et moyens » ne coïncide pas nécessairement avec celui de la production des informations quantitatives. C'est singulièrement le cas pour les comptes sociaux et pour ceux des collectivités territoriales, dont les données ne parviennent au ministère du budget qu'au début de l'automne.

Une fois ces informations collectées, la direction du budget procède à plusieurs vérifications avant de finaliser le document budgétaire. Ces vérifications sont indispensables, les données collectées étant souvent incomplètes, non exhaustives ou imprécises (ainsi, certaines réponses ne précisent pas si le montant communiqué correspond au produit net des frais de recouvrement éventuellement perçus par les services de l'État).

Au total, l'élaboration des « voies et moyens » s'appuie sur un ensemble de tableaux transmis au ministère du budget dans des formats très hétérogènes, le modèle adressé par voie de circulaire n'étant pas toujours repris dans la réponse.

<sup>60</sup> Circulaire NOR BUDB1227882C.

- ◆ enfin, le recouvrement des taxes n'est pas centralisé, la DGFIP ou la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) ne disposant pas d'un monopole du pouvoir de recouvrement des taxes affectées. Par exemple, les redevables de la taxe sur les services de télévision (TST) remplissent une déclaration conforme au modèle agréé par le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), la lui transmettent par voie électronique et, selon les dispositions de l'article L. 115-10 du code du cinéma et de l'image animée, « acquittent la taxe auprès de l'agent comptable » de l'établissement. Le fait que le recouvrement soit opéré par l'affectataire, et non par un service de l'État, augmente les asymétries d'informations entre l'État et les bénéficiaires de taxes affectées et, in fine, nuit à la maîtrise de l'information.

### **III - Pour ses travaux, le Conseil des prélèvements obligatoires a arrêté une définition de la fiscalité affectée**

En l'absence d'une définition et de critères juridiques précis permettant de définir de manière satisfaisante le champ couvert par les taxes affectées, **le Conseil a arrêté, pour le présent rapport, sa propre définition de la fiscalité affectée.**

À partir de l'analyse juridique développée précédemment, il a ainsi constaté qu'il existait **trois groupes distincts de prélèvements**, qui n'étaient d'ailleurs pas nécessairement des ITN :

- un premier ensemble est constitué de prélèvements perçus par une entité sur un fondement constitutionnel ou historique, sur lequel il est impossible ou difficile de revenir par une loi de finances. Il s'agit des collectivités territoriales, affectataires sur fondement constitutionnel, et du secteur social, affectataire pour des raisons historiques et politiques d'impôts « sociaux », en l'espèce la CSG, la CRDS et le forfait social ;
- un deuxième ensemble est constitué de prélèvements perçus par des tiers autres, dotés de la personnalité morale, c'est-à-dire, en pratique, les agences de l'État, les agences locales ou les chambres consulaires ou des organismes professionnels au sens large (CTI, CPDE, offices agricoles). Leurs modalités de financement par taxes affectées ne résultent d'aucune exigence juridique ;
- un troisième ensemble est constitué par de prélèvements perçus par des entités qui ne sont pas dotés de la personnalité morale, ou

par des affectations « internes » à l'État via des comptes spéciaux (budgets annexes, comptes d'affectation spéciale, comptes de concours financier).

**Au sens du présent rapport, on qualifiera de « taxe affectée » une affectation relevant des deuxième et troisième catégories.**

### **A - Afin de clarifier le concept de taxes affectées, le Conseil propose une définition « positive » fondée sur quatre critères simples**

Dans ce cadre, le Conseil propose **une définition « positive » des taxes affectées**. Selon cette définition, une taxe affectée respecterait **les quatre critères suivants** :

- ◆ elle est soit une imposition de toutes natures, c'est-à-dire un prélèvement obligatoire qui n'ouvre droit ni à une contrepartie équivalente, ni à des prestations sociales ; soit, de manière plus marginale, une contribution rendue obligatoire par un acte législatif ou réglementaire ;
- ◆ elle est affectée à une entité, dotée ou non de la personnalité morale, et non au budget général de l'État ;
- ◆ elle finance une mission d'intérêt général ;
- ◆ sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire sont possibles constitutionnellement.

Cette définition, qui vise à rassembler sous un vocable unique les divers dispositifs existants, n'est toutefois qu'une définition administrative, qui ne doit pas nécessairement donner lieu à la création d'une nouvelle catégorie juridique.

### **B - Dans les faits, le champ couvert par la fiscalité affectée apparaît très large et hétérogène**

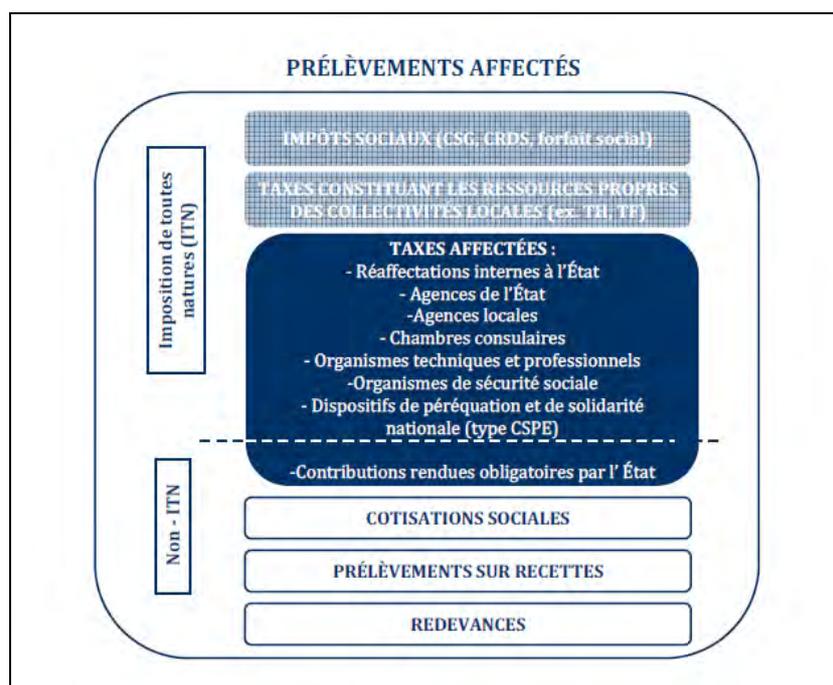
Dans les faits, cette définition conduit à distinguer **sept blocs de taxes affectées** :

- ◆ les ITN affectées au sein du budget de l'État, mais hors du budget général (budget annexe, compte d'affectation spéciale, compte de concours financier) ;
- ◆ les ITN affectées à des agences de l'État, non nécessairement dotées de la personnalité morale ;
- ◆ les ITN affectées à des chambres consulaires ;

- ◆ les prélèvements affectés aux organismes techniques et professionnels (notamment les CTI, les CPDE, les ordres professionnels, les interprofessions agricoles), qu'ils soient ou non des ITN (comme les contributions volontaires obligatoires) ;
- ◆ les ITN affectées aux organismes de sécurité sociale, pouvant être remplacées par des subventions budgétaires (ce qui exclut donc la CSG, la CRDS et le forfait social) ;
- ◆ les dispositifs péréquateurs et de solidarité nationale, tels que la CSPE, le FNAL ou le FNSA ;
- ◆ les contributions rendues obligatoires par l'État et les prélèvements *sui generis*, comme le « 1 % logement », la taxe d'apprentissage, les prélèvements de formation professionnelle.

L'ensemble formé par les taxes affectées constitue donc un ensemble relativement hétérogène.

**Graphique 1 : Le champ retenu pour les taxes affectées**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires.



## Chapitre II

### **La fiscalité affectée a connu un développement intense ces dernières années et se concentre sur un nombre restreint de secteurs d'activités**

Afin de présenter une cartographie complète de la fiscalité affectée, telle que définie dans la première partie de ce rapport, les informations disponibles ont été collectées, fiabilisées et analysées.

**Les taxes affectées ont d'abord été analysées du point de vue de leurs bénéficiaires** : elles ont ainsi été ventilées par affectataires ; leurs principales caractéristiques et leur dynamique ont également été étudiées.

**Elles ont ensuite été analysées du point de vue des assujettis, en particulier des principaux secteurs d'activité économique concernés.** Les taxes affectées ont ainsi été ventilées par secteurs d'activité, puis le poids de cette fiscalité a été, pour chaque secteur d'activité, précisé par rapport à l'ensemble des prélèvements obligatoires.

**I - Les taxes affectées, dont le nombre est évalué à 309 et le rendement à 112 Md€ en 2011, ont récemment connu une croissance soutenue**

**A - L'examen des taxes affectées révèle un paysage composé pour l'essentiel de taxes de petite taille, représentant plus de 5 % de PIB**

**1 - Avec 309 taxes et un rendement de 112 Md€ en 2011, la fiscalité affectée constitue désormais une importante catégorie de prélèvement**

En 2011, sur un champ excluant les taxes perçues par les collectivités locales et les trois impôts « sociaux », le nombre de taxes affectées, telles que définies précédemment, peut être évalué à 309 – dont 56 CVO. Ces taxes sont principalement concentrées dans le champ des agences de l'État (138 taxes), dans la sphère professionnelle (66 taxes) et dans la sphère sociale (49 taxes) – (cf. tableau 2 ci-dessous).

Toutefois, le décompte arrêté par le Conseil est probablement **en deçà du nombre réel de taxes affectées** : ainsi, l'annexe budgétaire des « voies et moyens », qui constitue la principale source d'information utilisée pour ce recensement, regroupe parfois différentes taxes sous une même appellation. Par exemple, alors que les agences de l'eau perçoivent dix contributions, le document budgétaire les regroupe en trois catégories.

**Tableau 2 : Nombre de taxes affectées et d'affectations (2011)**

Catégories d'affectataires	Taxes affectées	Affectations
Réaffectations internes à l'État	11	11
Agences de l'État	138	142
Agences locales	9	10
Chambres consulaires	6	6
Organismes techniques et professionnels	66	73
Organismes de sécurité sociale	49	NC
Dispositifs de péréquation et de solidarité	6	7
Contributions rendues obligatoires par l'État	24	NC
<b>Total</b>	<b>309</b>	<b>NC</b>

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

NB : Le nombre total de taxes affectées est inférieur au nombre d'affectations, lorsqu'il est connu. En effet, une taxe peut être affectée à plusieurs affectataires (par exemple la taxe sur les locaux à usage de bureaux, affectée à la région Île-de-France, à la Société du grand Paris, à l'union d'économie sociale du logement et à l'État).

**Tableau 3 : Exemples de taxes affectées**

Catégories d'affectataires	Nom des taxes affectées
Réaffectations internes à l'État	Contribution à l'audiovisuel public
	Contribution annuelle des distributeurs d'énergie électrique en basse tension
	Contribution supplémentaire à l'apprentissage
	Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules
Agences de l'État	Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi
	Contribution des organismes de protection sociale complémentaire à la couverture universelle complémentaire du risque maladie
	Contribution solidarité autonomie
	Redevances pour pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur la ressource en eau, stockage d'eau en période d'étiage, obstacle sur les cours d'eau et protection du milieu aquatique
	Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France
	Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes
	Taxe générale sur les activités polluantes
	Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision
	Taxes spéciales d'équipement
Agences locales	Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base
	Taxes sur les nuisances sonores aéroportuaires
	Versement de transport dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées (IDF)
	Versement de transport dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées en province
Chambres consulaires	Taxes additionnelles sur la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et sur la cotisation foncière des entreprises (CFE)
Organismes techniques et professionnels	CVO agricoles
	Taxe pour le comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers
	Taxes affectées aux CTI et aux CPDE
Organismes de sécurité sociale	Contribution additionnelle à la contribution sociale de solidarité des sociétés
	Contribution sociale de solidarité des sociétés
	Contribution sur les contrats d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur
	Contribution tarifaire d'acheminement
	Droits de consommation sur les alcools
	Droits de consommation sur les tabacs
	Fractions de TVA affectées aux organismes de sécurité sociale
	Prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement et contribution additionnelle
	Taxe sur les salaires
Taxe sur les véhicules de société	

Catégories d'affectataires	Nom des taxes affectées
	Taxes sur les primes d'assurance automobile
Dispositifs de péréquation et de solidarité	Contribution additionnelle aux prélèvements sociaux mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale (affectée au fonds national des solidarités actives)
	Contribution au service public de l'électricité
	Contributions additionnelles de 1,1 % au prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements
	Cotisation des employeurs au fonds national d'aide au logement
Contributions rendues obligatoires par l'État	Participation des employeurs à l'effort de construction (1% logement)
	Participation des employeurs au développement de la formation professionnelle continue
	Taxe d'apprentissage

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

NB : Pour permettre le suivi d'un périmètre constant de taxes, la fraction de TVA affectée au compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale », ultimement affectée aux organismes de sécurité sociale, n'a pas été regroupée avec les réaffectations internes à l'État.

**En 2011, le montant recouvré des taxes affectées est estimé à plus de 112 Md€.**

**Tableau 4 : Produits des taxes affectées**

(En M€)

Catégories d'affectataires	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p)	2013 (p)
Réaffectations internes à l'État	3 691	4 215	4 132	4 175	4 918	4 974	5 302
Agences de l'État	10 506	10 548	11 465	12 386	13 833	13 996	14 628
Agences locales	5 524	6 609	6 602	6 890	7 671	7 635	7 885
Chambres consulaires	1 624	1 688	1 758	1 799	1 848	1 947	1 913
Organismes techniques et professionnels	868	937	822	811	834	1 048	1 355
Organismes de sécurité sociale	41 739	46 620	47 234	48 932	54 059	57 691	58 660
Dispositifs de péréquation et de solidarité	3 563	4 259	5 960	6 872	8 364	9 038	9 982
Contributions rendues obligatoires par l'État	16 727	16 915	18 498	19 295	20 518	20 688	21 014
Total	84 243	91 791	96 472	101 160	112 045	117 016	120 739

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

Note : L'année 2007 est choisie comme année de référence pour les travaux du Conseil des prélèvements obligatoires car elle voit se stabiliser, après l'entrée en vigueur de la LOLF, la documentation budgétaire; les chiffres produits avant 2007 n'étant ni exhaustifs, ni totalement fiables, ils ne sont pas utilisés pour les analyses quantitatives du Conseil.

Elles apparaissent principalement concentrées dans la sphère sociale : les taxes affectées aux organismes de sécurité sociale représentaient, en 2011, près de la moitié des montants totaux (48 %). Les contributions rendues obligatoires par l'État représentaient, pour leur part,

18 % (20,5 Md€). Plus de 12 % (13,8 Md€) des taxes sont affectées aux agences de l'État.

Les taxes affectées sont donc une catégorie de prélèvement dont le poids macroéconomique, loin d'être négligeable, est comparable à celui des taxes sociales ou des taxes constitutives des ressources propres des collectivités locales. **Elles représentent, en 2011, 5,2 % du PIB.**

**Tableau 5 : Poids des taxes affectées par rapport à d'autres catégories de prélèvement (2010)**

	Md€	Part de PIB
Impôts « sociaux » (CSG, CRDS, forfait social)	88,3	4,6 %
Taxes constitutives des ressources propres des collectivités locales	106,2	5,5 %
Taxes affectées (champ retenu par le CPO)	101,2	5,2 %
Cotisations sociales	231,3	11,9 %
Prélèvements sur recettes	74,0	3,8 %
Ensemble des prélèvements obligatoires	822,1	42,5 %

Source : *Voies et moyens ; Rapports sur les PO et leurs évolutions ; INSEE ; Conseil des prélèvements obligatoires.*

## **2 - Prises individuellement, ces taxes apparaissent généralement de taille modeste et présentent des coûts de gestion importants**

Si les taxes affectées constituent une catégorie significative de prélèvements, elles sont, prises individuellement, de petite taille. La ventilation des taxes en fonction de leur rendement financier laisse en effet apparaître un nombre important de « micro taxes ». Ainsi, en 2011, 29 taxes (soit près de 10% des taxes affectées) possèdent individuellement un rendement financier annuel inférieur à 0,5 M€, soit un rendement cumulé inférieur à 14,5 M€ ; 81 taxes ont pour leur part un rendement individuel inférieur à 5,5 M€.

**Tableau 6 : Ventilations des taxes par rendement (2011)**

Rendement r (M€)	Nombre de taxes	Produit maximum (M€)
$r \leq 0,5 \text{ M€}$	29	14,5
$0,5 \text{ M€} \leq r \leq 1,5 \text{ M€}$	11	16,5
$1,5 \text{ M€} \leq r \leq 2,5 \text{ M€}$	16	40,0
$2,5 \text{ M€} \leq r \leq 5,5 \text{ M€}$	25	137,5
Total ( $r \leq 5,5 \text{ M€}$ )	81	208,5

Source : *Voies et moyens 2013.*

**Tableau 7 : Exemples de « micro-taxes »**

<b>Taxe</b>	<b>Affectataire</b>	<b>Montant (2013, M€)</b>
Redevances biocides	Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	2
Droit progressif sur l'enregistrement des produits homéopathiques	Caisse nationale d'assurance maladie	2
Droit sur l'enregistrement des médicaments traditionnels à base de plantes	Caisse nationale d'assurance maladie	2
Taxe spécifique pour la chambre nationale de la batellerie artisanale	Chambre nationale de la batellerie artisanale	2
Taxe sur les prémix	Caisse nationale d'assurance maladie	< 0,5
Taxe et prélèvements spéciaux au titre des films pornographiques ou d'incitation à la violence	Centre national du cinéma et de l'image animée	0,05
Taxe due par les concessionnaires de mines d'or en Guyane	Conservatoire de la biodiversité en Guyane	< 0,5
Contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail	Office français de l'immigration et de l'intégration	2
Contribution perçue au profit de l'institut national de prévention et d'éducation pour la santé	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé	< 0,5

Source : *Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.*

**Les coûts de collecte et de recouvrement des taxes affectées sont d'autant plus importants que leur rendement est modeste.** Les taux d'intervention des administrations fiscales, c'est-à-dire le rapport entre les coûts de la collecte et du recouvrement et les masses financières collectées, varient en effet dans des proportions importantes en fonction de la ressource fiscale recouvrée. Cette variabilité des coûts de collecte tient à la fois aux caractéristiques de l'assiette, au degré de complexité du recouvrement et à la « taille de l'impôt ».

Ce dernier élément joue un rôle particulièrement important dans les coûts de recouvrement et de gestion. Ainsi, la direction des grandes entreprises de la DGFIP a montré que les deux tiers des taxes affectées qu'elle recouvrait avaient des coûts de gestion très élevés par rapport à leur produit (*cf. tableau 8 ci-dessous*).

**Tableau 8 : Mise en relation des opérations d'encaissement et des recettes associées aux 60 taxes affectées recouvrées par la direction des grandes entreprises de la DGFIP (en M€)**

Tranches de recettes	Nombre de taxes	Recettes 2012		Opérations d'encaissement		Ratio opérations d'encaissement sur recettes
		Montant	en %	Nombre	en %	
De 0 à 1	20	5,02	0,06 %	1 122	2,15 %	42,8
De 1 à 10	14	55,03	0,70 %	6 043	11,59 %	21
De 10 à 100	15	515,09	6,57 %	7 024	13,47 %	2,6
Plus de 100	11	7 266,48	92,67 %	37 962	72,79 %	1
Total	60	7 841,62	100,00 %	52 151	100,00 %	-

Source : Direction des grandes entreprises – DGFIP.

À partir de cette analyse, la DGFIP a mis en évidence que les vingt taxes dont le produit est inférieur à 1 M€ ont procuré moins d'un millième du total des soixante taxes affectées, alors qu'elles ont nécessité 2,15 % des opérations. En retenant comme unité le nombre d'opérations nécessaires pour encaisser les taxes de plus de 100 M€ de produit, la DGFIP conclut donc à ce que la charge de collecte est près de 43 fois plus lourde pour les taxes au rendement le plus faible.

Au-delà du produit très modeste de certaines taxes affectées, deux autres constats peuvent être dressés :

- ◆ les volumes financiers apparaissent très concentrés : en 2013, 78 % des taxes représentaient 10 % du rendement total ; à l'inverse, un peu moins de 10 % des taxes représentaient plus des trois quarts des volumes financiers ;

**Tableau 9 : Ventilation des taxes affectées en fonction de leur rendement prévu en 2013**

(En M€)

	1 <sup>er</sup> décile	2 <sup>ème</sup> décile	3 <sup>ème</sup> décile	4 <sup>ème</sup> décile	5 <sup>ème</sup> décile	6 <sup>ème</sup> décile	7 <sup>ème</sup> décile	8 <sup>ème</sup> décile	9 <sup>ème</sup> décile
Seuil du décile	ε	ε	2	10	20	48	108	200	499
Volume financier cumulé du décile	ε	22	128	298	669	1 524	3 297	7 165	18 430

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

Note : Pour les deux premiers déciles, le rendement individuel de chaque taxe n'est pas toujours chiffré par les voies et moyens car inférieur à 500 000 €.

- ◆ pour certains affectataires, le nombre de taxes perçues est particulièrement important.

**Tableau 10 : Exemple d'entités affectataires de plus de quatre taxes (2013)**

Affectataires	Nombre de taxes affectées
Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés	22
Office français de l'immigration et de l'intégration	12
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole	12
Agences de l'eau	10
Fonds de solidarité vieillesse	8
Centre national du cinéma et de l'image animée	5
Agence nationale des titres sécurisés	5
FranceAgriMer	5
Centre national pour le développement du sport	4
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	4

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

## B - Les taxes affectées sont des prélèvements particulièrement dynamiques

### 1 - Leur dynamique apparaît relativement importante au sein des prélèvements obligatoires

Sur un périmètre constant, constitué de l'ensemble des taxes affectées systématiquement présentes entre 2007 et 2013, leur croissance apparaît relativement dynamique, la plupart des catégories d'affectataires voyant leurs ressources augmenter de manière significative. C'est en particulier le cas des taxes affectées aux agences de l'État (+ 33,0 %), aux organismes techniques ou professionnels (+ 44,5 %) et aux dispositifs de solidarité nationale (+ 85,7 %).

**Tableau 11 : Croissance des taxes affectées entre 2007 et 2013 (périmètre constant<sup>61</sup>)**

Catégorie d'affectataires	Croissance totale	Croissance annuelle moyenne
Réaffectations internes à l'État	+ 17,5%	+ 2,7%
Agences de l'État	+ 33,0%	+ 4,9%
Agences locales	+ 42,7%	+ 6,1%
Chambres consulaires	+ 17,8%	+ 2,8%
Organismes techniques et professionnels	+ 44,5%	+ 6,3%
Organismes de sécurité sociale	NS	NS
Dispositifs de péréquation et de solidarité	+ 85,7%	+ 10,9%
Contributions rendues obligatoires par l'État	+ 28,4%	+ 4,3%
Total	+ 35,3%	+ 5,2%

Source : Voies et moyens ; Conseil des prélèvements obligatoires.

Note : Compte tenu des nombreuses modifications d'affectations sur le champ de la sécurité sociale, il n'est pas possible de calculer une évolution à périmètre constant pour cette catégorie d'affectation.

<sup>61</sup> Périmètre constitué des taxes présentes toutes les années entre 2007 et 2013.

Par ailleurs, par rapport à l'ensemble des prélèvements obligatoires, les taxes affectées croissent de manière très dynamique. Ainsi, sur un périmètre constant excluant la sécurité sociale, la fiscalité affectée connaît, entre 2007 et 2011, une croissance près de quatre fois plus importante que l'ensemble des prélèvements obligatoires (+ 27,6 % pour la première, contre + 7 % pour les seconds).

**Tableau 12 : Croissance des taxes affectées (périmètre constant<sup>62</sup>) et des prélèvements obligatoires (2007-2011)**

Catégorie d'affectataires	Croissance totale 2007-2011	Croissance annuelle moyenne 2007-2011
Taxes affectées (hors sécurité sociale)	+ 27,6%	+ 6,3%
Ensemble des prélèvements obligatoires	+ 7,0%	+ 1,7%

Source : *Voies et moyens ; Rapports sur les prélèvements obligatoires et leurs évolutions ; Conseil des prélèvements obligatoires.*

Note : L'année 2011 est la dernière année connue pour les prélèvements obligatoires.

**Certaines taxes apparaissent, à ce titre, particulièrement dynamiques :**

- ◆ les dix taxes les plus dynamiques, en valeur relative, connaissent ainsi une croissance comprise entre 10 M€ et 4,55 Md€ sur la période 2010 à 2013 ; cinq de ces taxes concernent des agences de l'État ;
- ◆ les dix taxes les plus dynamiques, en valeur absolue, connaissent une augmentation cumulée de 12,2 Md€ sur la période 2010 à 2013.

**2 - La dynamique des taxes affectées apparaît souvent mal appréhendée par les administrations**

La dynamique des taxes affectées reste mal appréhendée par les administrations, comme le montrent les difficultés pour celles-ci à établir des projections d'évolution des rendements. Ainsi, en 2011, plus du tiers des taxes ont ainsi connu un rendement sensiblement différent de celui qui était anticipé ; 48 taxes ont été surévaluées (ou sous-évaluées) de + 10 % (respectivement de -10 %).

<sup>62</sup> Périmètre constitué des taxes présentes toutes les années entre 2007 et 2013.

**Tableau 13 : Écart entre le prévisionnel et l'exécution (nombre de taxes)**

	Écart entre le prévisionnel et l'exécuté inférieur à -10 %	Écart entre le prévisionnel et l'exécuté compris entre -10 % et +10 %	Écart entre le prévisionnel et l'exécuté supérieur à +10 %
2007	9	78	12
2008	7	98	10
2009	7	100	15
2010	11	89	16
2011	21	89	27

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette difficulté à évaluer les rendements prévisionnels :

- ◆ pour les micro-taxes, les assiettes restent mal connues et les évolutions erratiques ;
- ◆ la collecte de taxes par les bénéficiaires eux-mêmes introduit une asymétrie d'informations avec les administrations de tutelle, qui se traduit notamment par des difficultés à anticiper les montants collectés ;
- ◆ enfin, les modifications fréquentes, au cours de l'année, des assiettes et des taux introduit une volatilité non négligeable.

## **II - La fiscalité affectée se concentre sur un nombre réduit de secteurs d'activité**

### **A - La majorité des taxes affectées ne pèse pas sur un seul secteur d'activité**

L'examen des taxes affectées permet de distinguer, selon les caractéristiques des assujettis, **deux ensembles distincts de taxes** :

- ◆ un premier ensemble rassemble des taxes affectées ayant pour spécificité de ne reposer que sur un seul secteur d'activité économique, au sens de ceux qui sont recensés par sections dans la nomenclature statistique nationale d'activités élaborée par l'INSEE<sup>63</sup>. Cet ensemble de taxes peut être qualifié de « **fiscalité affectée sectorielle** » ;

<sup>63</sup> Il s'agit de la nomenclature d'activités française révision 2 (NAF rév.2, 2008), qui s'est substituée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008 à la NAF rév.1 datant de 2003.

- ♦ un second ensemble résiduel comprend, pour sa part, les taxes affectées reposant sur l'ensemble des secteurs d'activité. Il peut être qualifié de « **fiscalité affectée non spécifique** ».

Si la majorité du nombre de taxes affectées relève de la fiscalité affectée sectorielle (70 % du nombre de taxes affectées), les volumes financiers de la fiscalité affectée non spécifique s'avèrent majoritaires, avec un rendement de 66,5 Md€ sur 112 Md€ pour la même année 2011 (soit 59 % du rendement total des taxes affectées).

**Tableau 14 : Répartition du nombre de taxes et des rendements respectifs de la fiscalité affectée sectorielle et de la fiscalité affectée non spécifique (2011)**

Ensemble	Part du nombre de taxes sur le nombre total de taxes affectées (%)	Part du rendement sur le rendement total de la fiscalité affectée (en %)
Fiscalité affectée sectorielle	69 %	41 %
Fiscalité affectée non spécifique	31 %	59 %

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

La fiscalité affectée non spécifique apparaît prépondérante pour la majorité des affectataires, à l'exception toutefois des organismes de sécurité sociale, qui bénéficient assez largement d'une fiscalité affectée sectorielle.

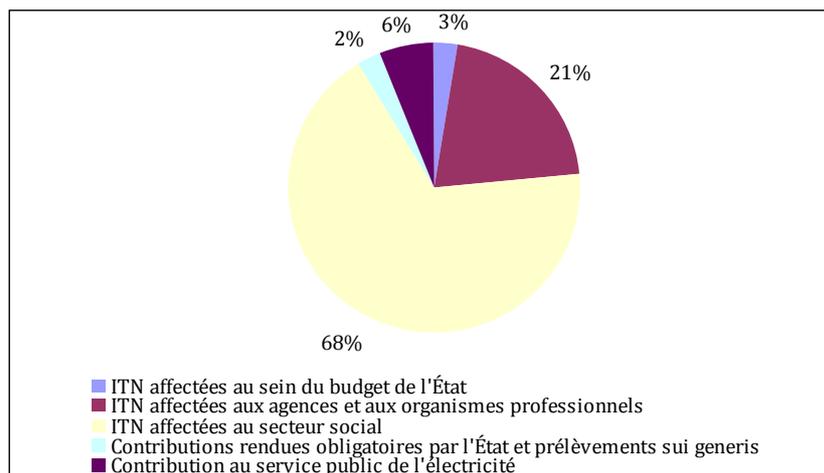
**Tableau 15 : Ventilation du rendement des taxes affectées sectorielles et des taxes affectées non spécifiques par affectataires (2011)**

Catégories d'affectataires	Part du rendement de la fiscalité affectée non spécifique	Part du rendement total de la fiscalité affectée sectorielle
Taxes affectées au sein du budget de l'État	72 %	28 %
Taxes affectées à des agences de l'État, des agences locales ou des organismes professionnels et du monde consulaire	65 %	35 %
Taxes affectées au secteur social	43 %	57 %
Contributions rendues obligatoires par l'État et prélèvements <i>sui generis</i>	95 %	5 %
<b>Total fiscalité affectée</b>	<b>59 %</b>	<b>41 %</b>

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Le secteur social représente d'ailleurs 68 % du rendement de la fiscalité affectée sectorielle.

**Graphique 2 : Ventilation du rendement recouvert par la fiscalité affectée sectorielle par catégories d'affectataires (2011)**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

## **B - Certains secteurs apparaissent plus spécifiquement assujettis**

### **1 - Le secteur financier, l'industrie pharmaceutique, l'agriculture et les transports supportent près de la moitié du nombre de taxes affectées sectorielles**

La ventilation<sup>64</sup> des taxes affectées par secteurs d'activité économique indique que **quatre secteurs concentrent 45 % du nombre total de taxes affectées** : le secteur financier, l'industrie pharmaceutique, les transports et l'agriculture, avec pour chacun des trois premiers secteurs concernés entre 15 et 20 taxes spécifiques. Ces secteurs représentent ainsi exactement les deux tiers du nombre des taxes affectées en 2011 :

- ♦ l'agriculture constitue un cas à part du fait de la multiplicité des CVO (au nombre de 56 pour l'année 2011) qui, ajoutées aux autres taxes affectées sectorielles, élèvent le montant total de ces dernières auxquelles le secteur est assujetti à 72 ;

<sup>64</sup> Cette ventilation a été réalisée en fonction de la nomenclature d'activités française révision 2 de l'INSEE et des indications sur les assujettis figurant au sein de la base légale de chacune de ces taxes.

- ◆ vingt taxes affectées sont spécifiques à l'industrie pharmaceutique : il s'agit essentiellement de droits d'enregistrement sur les médicaments et les dispositifs médicaux mis sur le marché français, ainsi que de contributions diverses dont doivent s'acquitter les laboratoires, les grossistes et les entreprises exploitant des médicaments bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché ;
- ◆ sur les quinze taxes affectées spécifiques au secteur des activités financières, douze concernent exclusivement le sous-secteur des assurances ;
- ◆ enfin le secteur des transports<sup>65</sup> concentre pour sa part seize taxes affectées sectorielles, reposant pour un tiers d'entre elles sur le nombre de passagers (droits de francisation et de navigation, taxe sur les billets d'avion) et prenant la forme, pour les deux autres tiers, de prélèvements hétérogènes (fiscalité écologique à l'instar de la taxe sur les nuisances sonores aéroportuaires, taxes de régulation, etc.).

En termes de rendement financier, cinq secteurs concentrent 33 % du total de la fiscalité affectée, pour un montant agrégé de près de 40 Md€ en 2011 : l'assurance, l'industrie pharmaceutique, la production et la distribution d'électricité et de gaz, la fabrication de boissons et la fabrication de produits à base de tabac.

**Tableau 16 : Ventilation du rendement des taxes affectées (principaux secteurs d'activités, 2011)**

Secteur d'activité (définition INSEE)	Rendement de la fiscalité affectée en 2011 (en M€)	Part du rendement de la fiscalité affectée dans l'ensemble de la fiscalité affectée (en %)
Activités financières et d'assurance	6 849	6%
Fabrication de boissons	5 752	5%
Fabrication de produits à base de tabac	14 791	13%
Industrie pharmaceutique	4 439	4%
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	4 800	4%
Toutes entreprises (fiscalité spécifique)	66 476	59%

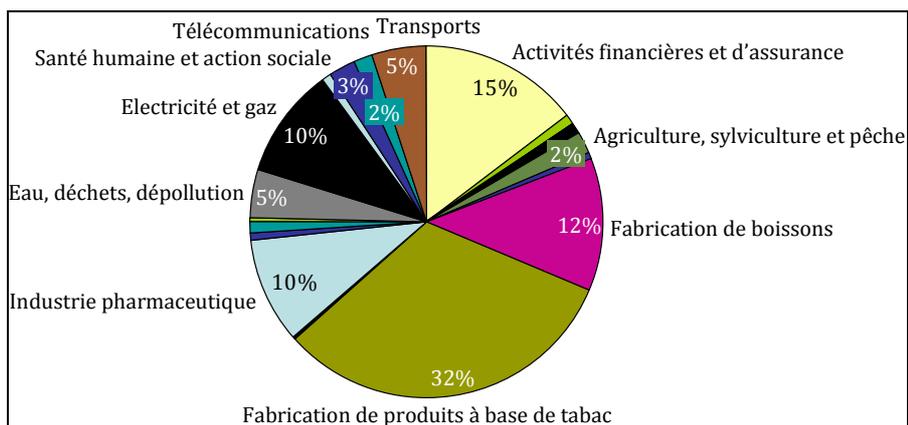
Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Au sein de la seule fiscalité affectée sectorielle, ces cinq secteurs (assurance ; industrie pharmaceutique ; production et distribution d'électricité et de gaz ; fabrication de boissons et fabrication de produits à

<sup>65</sup> Catégorie *ad hoc* créée à des fins de lisibilité, qui agrège trois divisions au sein de la section « transports et entreposage » de la nomenclature INSEE : transports aériens, transports par eau, transports terrestres et par conduites, mais qui exclut de son périmètre les activités de poste, de courrier et d'entreposage.

base de tabac), dont certains sont plutôt délocalisables, sont à l'origine de près de 80 % du rendement total.

**Graphique 3 : Ventilation du rendement des taxes affectées sectorielles par secteurs d'activité économique (2011)**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Note de lecture : Par souci de lisibilité, il n'est pas fait mention des secteurs pour lesquels le rendement de la fiscalité affectée est de 0 ou 1 % dans le rendement total de la fiscalité affectée sectorielle.

## 2 - Pour six secteurs d'activité, les taxes affectées représentent un poids significatif par rapport aux prélèvements obligatoires qu'ils acquittent

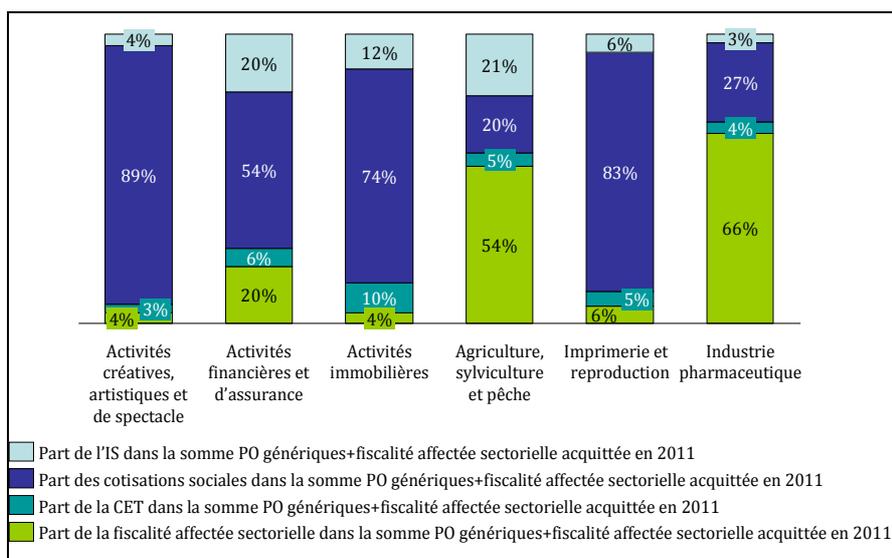
Le poids de la fiscalité affectée sectorielle a été rapproché, à partir des données collectées auprès de la DGFIP et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), des prélèvements obligatoires génériques de ces secteurs (cf. graphiques suivants).

En première analyse<sup>66</sup>, plusieurs constats peuvent être établis :

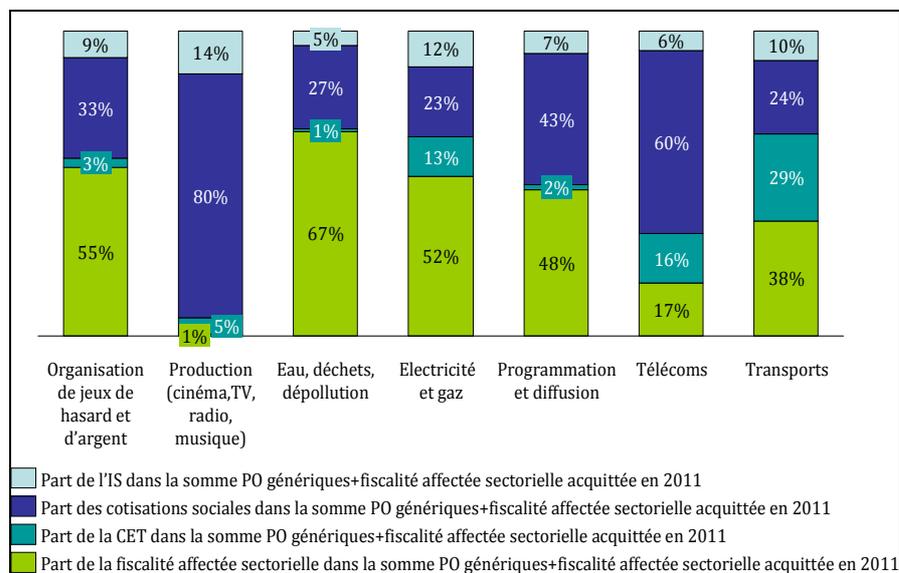
<sup>66</sup> La fiscalité affectée comporte à la fois des taxes acquittées directement par les entreprises et des taxes acquittées par le consommateur. D'un strict point de vue économique, la problématique de « l'incidence fiscale » (cf. chapitre III) rend cette distinction artificielle ; néanmoins, elle peut ponctuellement soulever des problèmes d'interprétation des ratios calculés dans cette partie dans des cas où l'essentiel de la fiscalité est supporté par le consommateur. De ce fait, les ratios ne suffisent pas à démontrer d'éventuelles situations de « surfiscalisation », qui doivent être étayées par un examen sectoriel plus détaillé excédant les prérogatives du Conseil.

- ◆ la fiscalité affectée sectorielle ne représente qu'une part très marginale (entre 1 et 6 %) de la somme des prélèvements obligatoires et de la fiscalité affectée sectorielle pour les secteurs suivants : activités créatives, artistiques et de spectacle ; activités immobilières ; imprimerie et reproduction d'enregistrements ; production de contenus ;
- ◆ elle représente une part substantielle mais minoritaire (entre 10 et 40 %) de la somme des prélèvements obligatoires et de la fiscalité affectée sectorielle pour les télécommunications, le secteur financier et les transports ;
- ◆ le poids de cette fiscalité affectée sectorielle varie en revanche entre 50 et 70 % pour les secteurs suivants : agriculture, sylviculture et pêche ; industrie pharmaceutique ; organisation de jeux de hasard et d'argent ; programmation et diffusion ; production et distribution d'électricité et de gaz ; production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution.

**Graphiques 4 et 4 bis : Parts respectives de l'IS, de la CET, des cotisations sociales et de la fiscalité affectée sectorielle concernant treize secteurs d'activité sur l'ensemble des prélèvements obligatoires génériques + fiscalité affectée sectorielle acquittés en 2011<sup>67</sup>**



<sup>67</sup> Il convient toutefois de noter que la fiscalité affectée sectorielle reposant sur les secteurs de fabrication de boissons et de tabacs ne saurait être comparée aux prélèvements obligatoires acquittés par ces secteurs puisque cette fiscalité affectée, de par sa nature, est directement acquittée, pour la quasi-totalité, par le consommateur (fraction de TVA, droits de circulation et de consommation) et non par les entreprises du secteur.



Source : DGFIP, ACOSS, calculs du Conseil des prélèvements obligatoires.

Note : Par souci de simplification, ces prélèvements obligatoires génériques ont été calculés comme la somme de l'impôt sur les sociétés (IS)<sup>68</sup>, de la contribution économique territoriale (CET)<sup>69</sup> et des cotisations sociales<sup>70</sup> à la charge de l'employeur.

### 3 - Pour certains secteurs économiques, les taxes affectées peuvent représenter une charge fiscale supplémentaire significative par rapport à la production et à la valeur ajoutée

Afin de déterminer des situations où le poids de la fiscalité affectée augmente de manière significative la charge fiscale pesant sur un secteur

<sup>68</sup> L'impôt sur les sociétés mentionné dans les graphiques ci-dessous est calculé net des imputations et a fait l'objet de requêtes et restitutions par la DGFIP : la cotisation ainsi présentée comprend l'impôt net sur les sociétés, la contribution sur les bénéfices et la contribution sur les revenus locatifs.

<sup>69</sup> La contribution économique territoriale a été calculée pour chaque secteur à partir des données de cotisation foncière des entreprises (CFE), frais compris et d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), frais également compris, transmises par la DGFIP et issues des rôles généraux de CFE-IFER 2011, ainsi qu'à partir des montants de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), frais compris, acquittés et de dégrèvements pour plafonnement à la valeur ajoutée (PVA) obtenus par simulation.

<sup>70</sup> Les cotisations sociales à la charge de l'employeur recouvrées par l'ACOSS figurant dans ces mêmes graphiques recouvrent l'ensemble des cotisations sociales du régime général et de l'assurance chômage à la charge de l'employeur.

d'activité, **deux ratios de fiscalisation ont été calculés pour chaque secteur d'activités.**

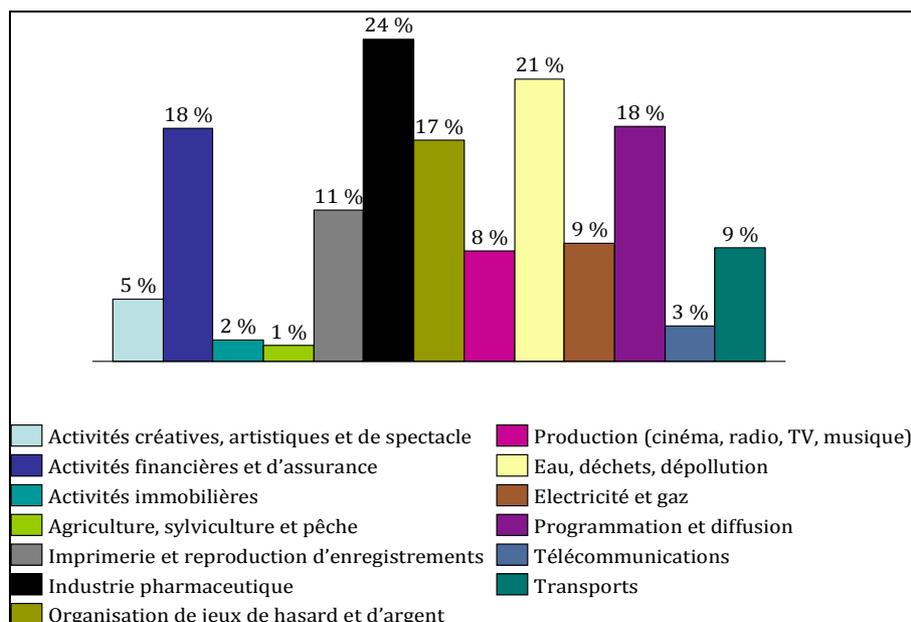
Un premier ratio de fiscalisation a été calculé rapportant, d'une part, la somme des prélèvements obligatoires tels que définis précédemment<sup>71</sup> et de la fiscalité affectée sectorielle et, d'autre part, sa production (c'est-à-dire son chiffre d'affaires) pour l'année 2011 :

- ◆ le ratio moyen de fiscalisation, pour l'ensemble des secteurs d'activité économique, est de 11 % ;
- ◆ l'industrie pharmaceutique, le secteur financier, la production et distribution d'eau associée à la gestion des déchets et à la dépollution ainsi que la programmation et la diffusion se caractérisent par une pression fiscale relativement supérieure à la moyenne : leur ratio de fiscalisation avoisine en effet 20 % ;
- ◆ les activités immobilières, artistiques, créatives et de spectacle, de production, l'agriculture et les télécommunications se caractérisent par une pression fiscale relativement inférieure à la moyenne (ratio de fiscalisation inférieur à 10 %) ;
- ◆ les autres secteurs sont dans une situation intermédiaire : tel est le cas pour l'imprimerie et la reproduction d'enregistrements, l'organisation de jeux de hasard et d'argent, la programmation et la diffusion et les transports (ratio de fiscalisation entre 10 et 20 %).

---

<sup>71</sup> Impôt sur les sociétés, contribution économique territoriale et cotisations sociales.

**Graphique 5 : Ratio de fiscalisation par rapport à la production (par secteurs d'activité économique, en % pour l'année 2011)**



Source : INSEE, DGFIP, ACOSS, calculs du Conseil des prélèvements obligatoires.

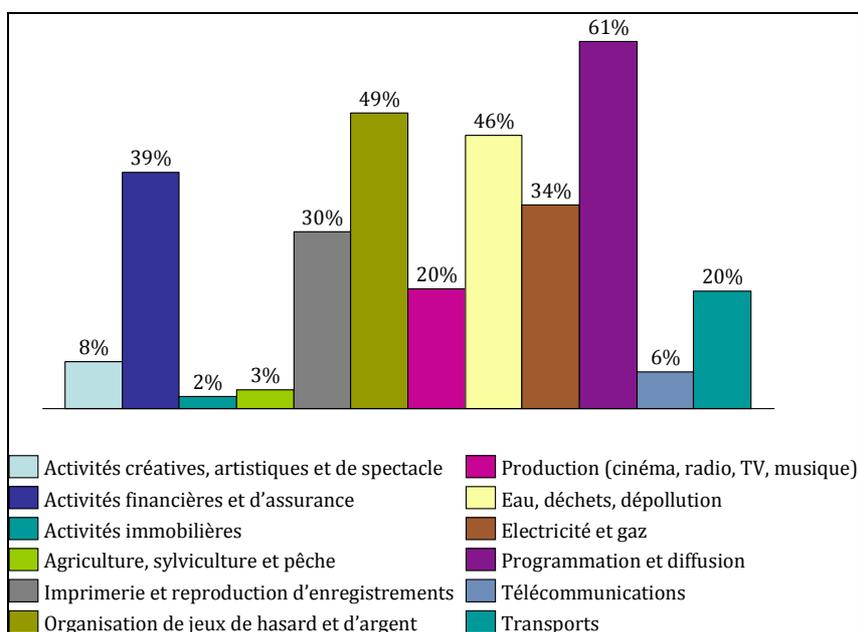
Note : Le ratio de fiscalisation rapporte le poids des principaux prélèvements obligatoires (IS+CET+cotisations sociales+fiscalité affectée sectorielle) à la production.

Un second ratio de fiscalisation rapportant, cette fois-ci, la charge fiscale (somme des prélèvements obligatoires et fiscalité affectée sectorielle) à la valeur ajoutée du secteur d'activité concerné confirme les constats précédents en les amplifiant :

- ◆ la moyenne de ce ratio de fiscalisation s'élève à 32 % ;
- ◆ la programmation et diffusion constitue le secteur où la charge fiscale résultant de ces deux agrégats est la plus significative par rapport à la valeur ajoutée, avec un ratio de fiscalisation de la valeur ajoutée de 61 % ;
- ◆ les secteurs suivants se caractérisent également par un ratio de fiscalisation élevé rapporté à la valeur ajoutée : l'organisation de jeux de hasard et d'argent, le secteur financier, l'imprimerie et reproduction d'enregistrements, la production et distribution d'électricité et de gaz et les transports (entre 25 et 50 % de ratio de fiscalisation) ;

- ◆ les activités immobilières, artistiques, créatives et de spectacle, l'agriculture et les télécommunications se caractérisent à l'inverse par une pression fiscale relativement inférieure à la moyenne (ratio de fiscalisation inférieur à 10 %).

**Graphique 6 : Comparaison du ratio ((IS +CET+cotisations sociales+fiscalité affectée sectorielle) / (valeur ajoutée par secteurs d'activité économique), en % pour l'année 2011)**



Source : INSEE, DGFIP, ACOSS, calculs du Conseil des prélèvements obligatoires.

## Chapitre III

### **Le développement de la fiscalité affectée pose d'importants problèmes budgétaires et économiques**

Ce troisième chapitre du rapport porte sur les effets des taxes affectées sur les finances publiques, tant au regard du pilotage – notamment budgétaire – des politiques publiques qu'au regard de l'objectif de maîtrise des dépenses publiques. **Conformément à la lettre du Premier ministre, le champ d'investigation retenu ne porte pas sur l'ensemble de la fiscalité affectée.**

#### **I - Les travaux du Conseil ont principalement porté sur la fiscalité affectée « *aux tiers autres que la sécurité sociale et les collectivités locales* » soit, pour 2013, 214 taxes d'un rendement de 28 Md€**

Dans sa lettre, le Premier ministre invitait le Conseil des prélèvements obligatoires à circonscrire ses travaux aux « *tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale* », ce qui correspond pour l'essentiel aux agences de l'État, aux organismes professionnels et consulaires et aux dispositifs de solidarité nationale (*cf. encadré 9 ci-dessous*).

Conformément à cette demande, le Conseil des prélèvements obligatoires a donc choisi, en méthode, de privilégier ce champ pour établir ses constats et ses propositions.

### Encadré 9 : Périmètre relevant de la demande du Premier ministre

Le périmètre, défini par la commande du Premier ministre, des « tiers autres que les collectivités locales et la sécurité sociale » pourrait se composer des catégories suivantes :

- **les agences de l'État** : comme l'a montré le rapport de l'IGF consacré aux agences de l'État, l'établissement d'un tel périmètre n'est pas simple, en raison du foisonnement des entités et des périmètres administratifs. Les définitions, critères et modes de suivi des trois principaux périmètres administratifs – opérateurs de l'État, organismes divers d'administration centrale (ODAC) et entités dotées d'un comptable public (EDCP) – présentent d'importantes insuffisances. Dans ce contexte, l'IGF a choisi, par convention, d'utiliser le terme générique d'« agence » pour qualifier les différentes entités, qu'elles soient ou non dotées de la personnalité morale, qui sont contrôlées par l'État et qui exercent une activité de service public non-marchand. Ces entités, dont les activités, les statuts, la taille et les relations entretenues avec l'État composent un ensemble très hétérogène, étaient en 2010 au nombre de 1244 -, 1101 étant dotées de la personnalité morale ;
- **les organismes techniques ou professionnels** (CTI, CPDE, ordres professionnels, offices agricoles percevant des CVO) ;
- **les organismes consulaires** (chambres de commerce et d'industrie ; chambre des métiers et de l'artisanat ; chambres d'agriculture) ;
- **les dispositifs de péréquation et de solidarité nationale** (FSA, FNAL, CSPE etc.) ;
- **les bénéficiaires de contributions *sui generis*** telles que la taxe d'apprentissage, la formation professionnelle ou le « 1% logement » ;
- **les agences locales.**

**Le Conseil des prélèvements obligatoires a concentré ses analyses sur les quatre premières catégories de bénéficiaires de taxes affectées.** En effet, les contributions *sui generis* mériteraient des développements propres en raison de leur spécificités (collecte, objet, fonctionnement). Ils ont par ailleurs fait l'objet d'un nombre important de rapports d'évaluation, constatant généralement leur inefficience et la grande complexité de leur gouvernance<sup>72</sup>. Par ailleurs, la dernière catégorie (celle des agences locales) s'inscrit dans la problématique des collectivités locales, non traitée par le Conseil.

Il serait utile que des travaux ultérieurs puissent être conduits dans les sphères locales et sociales, ainsi que parmi les contributions *sui generis*, dans la mesure où ces ensembles constituent l'essentiel du périmètre de la fiscalité affectée.

Le champ privilégié par le Conseil des prélèvements obligatoires pour ses analyses et propositions représente, en 2013, 453 entités et près de 28 Md€ de rendements fiscaux prévisionnels :

- ◆ 89 agences ;

<sup>72</sup> Cf. par exemple *Pour une réforme de la taxe d'apprentissage*, Rapport d'information fait au nom de la commission des finances du Sénat, M. François Patriat, mars 2013.

- ◆ 386 établissements consulaires (163 chambres de commerce et d'industrie ; 111 chambres des métiers et de l'artisanat ; 112 chambres d'agriculture) ;
- ◆ 74 organisations techniques ou professionnelles ;
- ◆ 4 dispositifs de péréquation ou de solidarité nationale.

**Tableau 17 : Champ d'investigations privilégié par le Conseil des prélèvements obligatoires (2013)**

	Nombre d'entités	Nombre de taxes	Montant (Md€)
Agences	89	135	14,6
Chambres consulaires	286	6	1,9
Organismes professionnels	74	67	1,4
Dispositifs de solidarité	4	6	9,9
Total	453	214	27,9

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

## II - La multiplication des taxes affectées se révèle très coûteuse pour les finances publiques

Connaissant un développement très important ces dernières années, ces entités sont, pour une part significative d'entre elles, désormais financées par taxes affectées. En effet, cette modalité de financement a été appréhendée comme un instrument de renforcement de leur autonomie de gestion.

Du point de vue des finances publiques, l'affectation de ressources fiscales à de telles entités ne va toutefois pas de soi ; en effet, il n'y a *a priori* aucune raison pour que l'évolution du rendement d'une taxe et l'évolution des besoins d'un organisme soient corrélées dans le temps. Dans ces conditions, l'affectation de ressources fiscales constitue un mécanisme asymétrique pour l'État :

- ◆ **en cas de rendements insuffisants** pour assurer la couverture des dépenses, l'État joue le rôle « d'assureur en dernier ressort » : il intervient en effet en complément des taxes affectées, par le biais de versement de subventions d'équilibre ;
- ◆ **en cas de taxe dynamique, avec des rendements élevés**, les opérateurs bénéficient de surplus de ressources par rapport à leurs besoins, au risque d'introduire une forme de pilotage par les recettes, les incitant à augmenter leur périmètre d'intervention ou à constituer des réserves financières inemployées ;

Dans les faits, un faisceau d'indices montre que les dynamiques d'évolution des taxes ne sont pas toujours maîtrisées : en moyenne, la fiscalité affectée se traduit par un surcroît de dépenses, même si

ponctuellement des dotations d'équilibre doivent être versées par l'État. Au total, la mécanique de l'affectation des ressources fiscales apparaît défavorable aux finances publiques ; elle tend à exonérer certaines agences de l'objectif de maîtrise des finances publiques.

## **A - L'absence de maîtrise de la dynamique des taxes affectées rend ce mécanisme de financement défavorable aux finances publiques**

### **1 - L'évolution des dépenses des bénéficiaires de taxes affectées apparaît très dynamique, notamment par rapport aux autres dépenses publiques**

Sur le champ restreint d'affectataires tel que défini précédemment, les informations disponibles montrent que la fiscalité affectée a crû de manière très significative depuis 2007, surtout si la dynamique est appréciée sur un périmètre courant, c'est-à-dire prenant en compte les créations de taxes (par exemple, + 39 % pour les agences de l'État, soit près de + 6 % par an).

**Tableau 18 : Croissance des taxes affectées sur le périmètre correspondant à la demande du Premier ministre (périmètre courant)**

	Montant des taxes affectées en 2013 (M€)	Taux de croissance 2007-2013 (%)	Taux de croissance annuel moyen 2007-2013 (%)
Agences de l'État	14 619	+ 39,1%	+ 5,7%
Chambres consulaires	1 913	+ 17,8%	+ 2,8%
Organismes techniques et professionnels	1 355	+ 56,1%	+ 7,7%
Dispositifs de péréquation et de solidarité	9 982	+ 180,1%	+ 18,7%
Total	27 869	+ 68,3%	+ 9,1%

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Sur le champ des opérateurs de l'État, soit une sous-catégorie des agences de l'État qui fait l'objet d'une grande attention de la part des tutelles et du Parlement<sup>73</sup>, les taxes affectées ont augmenté, entre 2007 et

<sup>73</sup> Les **opérateurs de l'État**, au nombre de 560 en 2012, n'ont pas de définition juridique. Ils font l'objet depuis 2007 d'un recensement annuel par la direction du budget dans un « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances. Une entité dotée de la personnalité morale, quel que soit son statut juridique (GIP, association,...), est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères : une activité de service public ; un financement assuré majoritairement par l'État ; un contrôle direct par l'État. Ils se distinguent de la **catégorie des organismes divers d'administration centrale**

2012, de manière particulièrement dynamique (+ 25 %, soit + 4,5 % par an). Cette croissance est d'autant plus frappante lorsqu'elle est comparée à l'évolution des crédits budgétaires alloués à l'ensemble des opérateurs (+ 13 % sur la même période, soit + 2,4 % par an) (cf. tableau 19 ci-après).

**Tableau 19 : Évolution des moyens financiers alloués aux opérateurs (périmètre constant, prévisionnel, Md€)**

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Croissance totale (2007-2012)	Croissance annuelle (2007-2012)
Crédits de paiement	35,29	37,69	37,26	40,06	40,44	39,82	+ 12,84 %	+ 2,44 %
Taxes affectées	7,92	7,73	8,94	8,87	9,77	9,86	+ 24,49 %	+ 4,48 %
Total	43,20	45,42	46,20	48,93	50,21	49,69	+ 15,02 %	+ 2,84 %

Source : IGF.

Note : Les données prévisionnelles, plus fiables que les données d'exécution, ont été retenues ; les données relatives aux opérateurs ont été fiabilisées et complétées afin de pouvoir être analysées : un champ d'opérateurs a été défini de manière à neutraliser la volatilité du périmètre (il s'agit du groupe d'opérateurs présents en 2012, soit 560 entités) ; les transferts de personnels et de crédits entre l'État et les opérateurs ont été neutralisés, les données manquantes ont été complétées, principalement par régression linéaire.

---

(ODAC). Ces derniers, qui étaient 825 en 2010, sont suivis par l'INSEE, à partir de données transmises par la DGFIP, en vue de l'établissement des comptes nationaux. Ils sont « des organismes auxquels l'État a donné une compétence fonctionnelle spécialisée au niveau national. Contrôlés et financés majoritairement par l'État, [ils] ont une activité principalement non marchande ».

En considérant les 18<sup>74</sup> opérateurs ou catégories d'opérateurs recensés dans le « jaune » opérateurs comme recevant des taxes affectées chaque année de 2007 à 2012<sup>75</sup>, le montant prévisionnel des taxes affectées à des opérateurs s'élève ainsi en 2012 à 8,6 Md€. **Onze opérateurs<sup>76</sup> ont vu leurs recettes fiscales augmenter de 1,5 Md€, soit 88 % de la hausse totale des taxes affectées à champ constant.** Seuls deux opérateurs sur dix-huit voient leurs taxes affectées diminuer de 2007 à 2012<sup>77</sup>.

Deux autres constats peuvent être par ailleurs formulés :

- ♦ d'une part, le dynamisme des taxes affectées est allé croissant sur la période, au fur et à mesure du renforcement de la contrainte budgétaire<sup>78</sup> : celles-ci augmentent ainsi de + 5,4 % par an entre 2010 et 2012, contre + 3,9 % par an entre 2007 et 2010. une telle évolution suggère que des ressources fiscales ont pu être affectées de manière à limiter les effets de la consolidation budgétaire en cours ;

---

<sup>74</sup> Les opérateurs peuvent ne recevoir des taxes affectées que certaines années et pas d'autres. Ainsi, chaque année, la liste des opérateurs recevant des taxes affectées peut évoluer. Les 18 opérateurs (ou catégorie d'opérateurs) recevant une recette fiscale chaque année de 2007 à 2012 sont : l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFFSAPS) devenue agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), les agences de l'eau, l'agence nationale de l'habitat (ANAH), l'agence nationale pour la gestion de déchets radioactifs (ANDRA), l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), le centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC), le centre national pour le développement du sport (CNDS), l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), le fonds CMU, le fonds de solidarité, le fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA), l'institut national de l'origine et de la qualité (INAO), l'institut national de la propriété industrielle (INPI), l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) et voies navigables de France (VNF).

<sup>75</sup> Les « jaunes » ne recensent pas toutes les taxes affectées, notamment lorsqu'elles ont un faible rendement.

<sup>76</sup> Il s'agit de l'ADEME, les six agences de l'eau, l'ANTS, le CNC, le fond CMU et le fond de solidarité.

<sup>77</sup> Il s'agit de l'ANAH et de l'ONCFS.

<sup>78</sup> La seconde loi de programmation des finances publiques, en date du 28 décembre 2010, associe les opérateurs à l'effort de l'État en matière de budget et d'emplois : à compter de 2011, les opérateurs doivent réduire leurs effectifs de 1,5% par an, et leurs dépenses de fonctionnement de 10% sur le prochain triennal.

**Tableau 20 : Taux de croissance annuelle des moyens financiers alloués aux opérateurs (crédits de paiement et taxes affectées, périmètre constant, %)**

	2007-2012	2007-2010	2010-2012
Taux de croissance annuelle (CP et TA)	+ 2,84 %	+ 4,24 %	+ 0,77 %
<i>Dont taux de croissance des CP</i>	+ 2,44 %	+ 4,32 %	-0,30 %
<i>Dont taux de croissance des TA</i>	+ 4,48 %	+ 3,85 %	+ 5,43 %

Source : IGF.

Note : Les données prévisionnelles, plus fiables que les données d'exécution, ont été retenues ; les données relatives aux opérateurs ont été fiabilisées et complétées afin de pouvoir être analysées : un champ d'opérateurs a été défini de manière à neutraliser la volatilité du périmètre (il s'agit du groupe d'opérateurs présents en 2012, soit 560 entités) ; les transferts de personnels et de crédits entre l'État et les opérateurs ont été neutralisés, les données manquantes ont été complétées, principalement par régression linéaire.

- ♦ d'autre part, si on la compare à l'évolution du budget général de l'État, la croissance des taxes affectées aux opérateurs apparaît encore plus dynamique ; elles augmentent ainsi **beaucoup plus vite que les dépenses budgétaires de l'État** (+ 4,5 % pour les taxes affectées, contre + 1,2 % pour les dépenses de l'État).

**Tableau 21 : Évolutions des moyens alloués aux opérateurs et du budget général de l'État (périmètre constant)**

En Md€	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Croissance annuelle (2007-2012)
Budget général de l'État	227,05	227,66	229,93	234,08	242,76	241,01	+ 1,20 %
Moyens alloués aux opérateurs (CP et TA)	43,20	45,42	46,20	48,93	50,21	49,69	+ 2,84 %
<i>Dont taxes Affectées</i>	7,92	7,73	8,94	8,87	9,77	9,86	+ 4,48 %

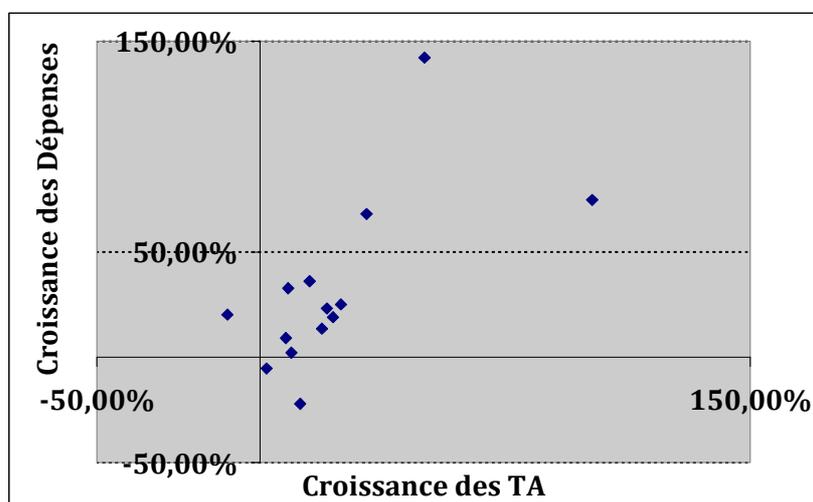
Source : IGF.

Note : Les données prévisionnelles, plus fiables que les données d'exécution, ont été retenues ; les données relatives aux opérateurs ont été fiabilisées et complétées afin de pouvoir être analysées : un champ d'opérateurs a été défini de manière à neutraliser la volatilité du périmètre (il s'agit du groupe d'opérateurs présents en 2012, soit 560 entités) ; les transferts de personnels et de crédits entre l'État et les opérateurs ont été neutralisés, les données manquantes ont été complétées, principalement par régression linéaire. Le budget général de l'État a également été retraité de manière à obtenir un périmètre constant sur toute la période.

Au total, l'affectation semble déconnecter, en moyenne, le besoin des affectataires et l'évolution de la ressource, **induisant une forme de pilotage par la recette**. L'évaluation des effets des affectations de taxe sur la gestion des affectataires nécessiterait un examen approfondi de

leurs activités, ce qui excède la mission assignée au Conseil des prélèvements obligatoires. Toutefois, certaines corrélations simples – qui mériteraient donc des investigations statistiques et économétriques complémentaires – tendent à montrer, en première analyse, que l'évolution des taxes affectées peut sensiblement modifier la gestion des entités affectataires. Ainsi, une agence dont les taxes affectées augmentent semble voir ses dépenses croître tendanciellement, comme l'illustre en première approximation le graphique 7 ci-dessous :

**Graphique 7 : Corrélation entre la croissance des dépenses des opérateurs<sup>79</sup> et la croissance des taxes affectées (2007-2012)**



Source : IGF.

## 2 - L'évolution des effectifs et des masses salariales des affectataires apparaît également très dynamique

Concernant les emplois, les opérateurs bénéficiant de taxes affectées voient **leurs effectifs augmenter deux fois plus vite** que ceux qui n'en bénéficient pas (cf. tableau 22 ci-dessous). L'évolution des effectifs de l'État est, pour sa part, négative sur la période (-5,8 %).

<sup>79</sup> Il s'agit des 18 mêmes opérateurs (ou catégorie d'opérateurs) que précédemment.

**Tableau 22 : Évolution des effectifs des opérateurs selon leur modalité de financement et de ceux de l'État (titre 2 et titre 3, 2007-2012)**

	Évolution des effectifs (%)
Opérateurs bénéficiant de taxes affectées	+ 10,4 %
Opérateurs ne bénéficiant pas de taxes affectées	+ 4,1 %
État	- 5,8 %

Source : IGF.

Note : Les données prévisionnelles, plus fiables que les données d'exécution, ont été retenues ; les données relatives aux opérateurs ont été fiabilisées et complétées afin de pouvoir être analysées : un champ d'opérateurs a été défini de manière à neutraliser la volatilité du périmètre (il s'agit du groupe d'opérateurs présents en 2012, soit 560 entités) ; les transferts de personnels et de crédits entre l'État et les opérateurs ont été neutralisés, les données manquantes ont été complétées, principalement par régression linéaire.

**La même dynamique est observable en matière de masse salariale et de rémunération.** Sur un échantillon d'agences pour lesquelles les données comptables et physiques étaient disponibles, la croissance moyenne des dépenses de personnel entre 2008 et 2011 s'élève à 17 % pour les agences financées par taxe affectée, contre +10 % pour les agences non financées par taxe affectée et -2 % pour le budget général de l'État.

Ces évolutions résultent pour une large part des variations du nombre d'effectifs, mais également de l'évolution de la masse salariale par tête, à hauteur de +14 % pour les agences, soit 2 points de plus que pour les agences non affectataires et 5 points de plus que pour le budget général de l'État (cf. tableau 23 ci-dessous).

**Tableau 23 : Croissance de la masse salariale des agences (2008-2011)**

	Agences financées par taxe affectée	Agences non financées par taxe affectée	Budget général de l'État
Nombre d'agences	14	26	-
Croissance moyenne de la masse salariale <u>globale</u> 2008-2011	+17 %	+10 %	-2 %
Croissance moyenne de la masse salariale <u>par tête</u> 2008-2011	+14 %	+12 %	+9 %

Source : IGF, à partir de données de la DB et de la DGFIP.

Note : Calculs portant sur un échantillon de 40 établissements pour lesquels les données relatives au nombre d'ETP et à la masse salariale étaient disponibles sur la période considérée. Les données retenues pour l'État sont celles du budget général.

### 3 - La forte croissance des fonds de roulement des affectataires peut indiquer un excès de financement

L'affectation de ressources fiscales est également un facteur favorisant l'augmentation des fonds de roulement (cf. encadré 10 ci-dessous).

#### Encadré 10 : L'analyse du fonds de roulement

##### 1/ Trésorerie et fonds de roulement

Deux données financières font l'objet depuis peu d'une plus grande d'attention, à la fois de la part des administrations de tutelle et des parlementaires<sup>80</sup> : la trésorerie et le fonds de roulement (FdR). Ils peuvent être des indices d'un surfinancement des établissements :

- **la trésorerie**, qui se compose des disponibilités immédiates de l'établissement, peut être problématique à double titre: d'une part, si son niveau est trop élevé, elle traduit l'existence de fait d'une avance de trésorerie de l'État ; d'autre part, si celle-ci n'est pas centralisée auprès du Trésor, elle pèse sur la propre trésorerie de l'État ;
- **le FdR<sup>81</sup>**, qui doit être suffisamment élevé pour financer l'activité de l'établissement, ne doit néanmoins pas être constitué au détriment de la trésorerie de l'État.

##### 2 / Le calcul et le recours au FdR

Le FdR se calcule à partir de la balance générale des comptes comme la somme des ressources stables de laquelle on retranche les emplois stables et les actifs immobilisés bruts.

Puisqu'il finance l'actif circulant, le FdR doit être comparé aux charges décaissables, non exceptionnelles, de l'établissement. Il peut ainsi être exprimé en jours par le ratio « FdR / charges décaissables x 360 », ou en mois par le ratio « FdR / charges décaissables x 12 ». Au-delà de sa valeur, régulièrement située entre un et trois mois, il importe également de surveiller son évolution et sa cohérence par rapport aux autres opérateurs du même secteur.

Il est possible d'avoir recours au FdR dans deux situations :

- pour financer le compte de résultat, ce qui constitue **une alerte sur la capacité du cycle d'exploitation courant à s'autofinancer** ;
- à l'inverse, un apport structurel au fonds de roulement peut parfois être un **indice de surfinancement de l'opérateur**.

<sup>80</sup> Ainsi, le « Jaune » opérateur présente, depuis 2011, un recensement de l'endettement et des engagements hors bilan des opérateurs (article 107 de la loi n°2009-1673 du 30 décembre 2009 portant loi de finances pour 2010).

<sup>81</sup> Le FdR correspond à la différence entre les ressources stables de l'établissement et ses immobilisations. La relation entre trésorerie et FdR est plus immédiatement donnée par la relation : Trésorerie = FdR – Besoin en Fonds de Roulement.

**3 / Analyse du fonds de roulement**

**Il est d'usage de considérer qu'un FdR doit permettre de financer entre 60 et 90 jours d'activité d'un établissement.** Dès lors, un établissement peut être sur- (respectivement sous) financé dès lors que son FdR est supérieur (respectivement inférieur) à ce seuil.

Certaines agences possèdent un fonds de roulement négatif, ce qui signifie que l'établissement finance une partie de ses immobilisations par des ressources d'exploitation (supposées financer les emplois du cycle d'exploitation) ou des dettes à court terme. Sauf rares exceptions liées à l'activité de l'établissement, un fonds de roulement négatif n'est pas le signe d'une très bonne santé financière.

Source : IGF.

Ainsi, sur un échantillon constant de 17 agences bénéficiant de taxes affectées, et de 321 agences n'en bénéficiant pas, le taux de croissance des fonds de roulement des premières est deux fois supérieur à celui des secondes (+ 49 % contre + 24 % sur la période 2006-2010).

**Tableau 24 : Impact des taxes affectées sur l'évolution des fonds de roulement (périmètre constant)**

(En M€)

	2006	2007	2008	2009	2010	Évolution 2006-2010 (%)
FdR des agences financées par des taxes affectées	928	1 043	1 082	1 273	1 382	+ 49 %
FdR des établissements non financés par des taxes affectées	8 270	8 940	9 223	10 973	10 468	+ 24 %

Source : IGF, à partir des données DGFIP.

Note : L'analyse porte sur un échantillon de 17 agences bénéficiant de taxes affectées entre 2006 et 2010, et sur 321 agences n'en bénéficiant pas sur la même période.

Par ailleurs, les agences financées par taxes affectées semblent plus fréquemment disposer d'un FdR élevé. Alors que seulement 89 agences sur les 1244 dénombrées par l'IGF dans son rapport sont financées par taxes affectées, et que celles-ci ne représentent que 20 % du poids total des agences, l'analyse des vingt-cinq plus importants FdR supérieurs à trois mois d'activité montre que :

- ◆ treize d'entre eux (soit plus de la moitié) relèvent d'agences financées par taxes affectées ;
- ◆ sur les dix fonds de roulement les plus importants, sept sont financés par taxe affectée (cf. tableau 25 ci-dessous).

**Tableau 25 : Les 25 fonds de roulement supérieurs à trois mois d'activité les plus importants (31 décembre 2010)**

Organismes	FdR 2010 (en mois d'activité)	Poids du FdR (€)	Financement par taxe affectée
Centre national du cinéma et de l'image animée	13,06	465 384 005	Oui
Établissement public du musée du Louvre	13,84	159 126 336	Non
Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie	23,30	126 801 171	Oui
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	5,43	117 991 289	Oui
Institut national de la propriété industrielle	9,56	80 435 458	Oui
Centre des monuments nationaux	15,72	75 170 389	Oui
Agence nationale de l'habitat	4,99	72 775 093	Oui
Établissement public du château, du musée et du domaine national de Versailles	17,20	49 631 713	Non
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	7,91	48 384 571	Oui
Agence nationale des fréquences	16,94	39 153 362	Non
Université de Toulouse III	4,39	34 706 162	Non
Office national des anciens combattants et victimes de guerre	5,31	34 553 953	Non
Fonds de solidarité	7,36	34 264 904	Oui
Musée Rodin	38,20	28 720 636	Non
Université d'Artois	15,89	27 547 964	Non
Agence de l'eau Artois-Picardie	5,84	27 304 221	Oui
Établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie	14,56	26 367 483	Non
Centre national du livre	12,61	24 018 505	Oui
Collège de France	34,93	23 414 370	Non
Chancellerie des universités de Paris	29,22	20 546 876	Non
Office national de la chasse et de la faune sauvage	5,22	20 524 420	Oui
Institution nationale des invalides	10,33	17 908 485	Non
Assemblée permanente des chambres d'agriculture	8,43	17 344 108	Oui
Centre national d'enseignement à distance	4,66	17 322 798	Non
Centre national de gestion des praticiens hospitaliers et des personnels de direction de la fonction publique hospitalière	9,01	16 962 186	Oui

Source : IGF, à partir des données de la DGFIP.

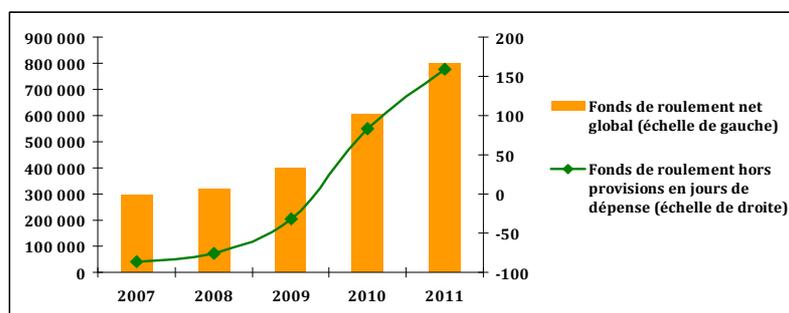
Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) fournit un exemple caractéristique de cet effet d'entraînement sur les dépenses : entre 2007 et 2011, ses ressources ont crû de 46 %, conduisant à une accumulation de réserves budgétaires et à une augmentation exponentielle de son fonds de roulement (*cf. encadré 11 ci-après*).

### Encadré 11 : La dynamique des recettes et du FdR du CNC entre 2007 et 2011

**Entre 2007 et 2011, les ressources du CNC ont augmenté de 46 %, ce qui est lié à la forte progression des taxes affectées**, et plus particulièrement de la taxe sur les services de télévision (TST). Les taxes affectées et autres produits de gestion sont passées de 528 M€ en 2007 à 841 M€ en 2011, ce qui correspond à une hausse de 59 % sur la période considérée. Au sein des taxes affectées, la TST a connu une évolution particulièrement dynamique, puisqu'elle est passée de 328 M€ de rendement en 2001 à 631 M€ en 2011, sous la double influence d'un élargissement de l'assiette et de l'augmentation du rendement de cette assiette<sup>82</sup>.

**L'évolution de la trésorerie et du fonds de roulement de l'établissement depuis 2007 montre que la progression des ressources tirées des taxes affectées s'est directement traduite par une accumulation de réserves budgétaires.** Le CNC dispose d'une trésorerie de plus de 820 M€ au 31 décembre 2011, dont une part substantielle est immobilisée pour garantir le financement de dépenses d'intervention et d'investissement. Parallèlement, le fonds de roulement net global (FRNG) du CNC a considérablement augmenté, passant de 297 M€ en 2007 à 800 M€ en 2011. Calculé en jours de dépenses, après neutralisation de l'effet des provisions, il est en augmentation régulière depuis 2008 et représente, en 2011, plus de 5 mois de fonctionnement de l'établissement (*cf. graphique ci-dessous*).

**Graphique 8 : Évolution du fonds de roulement du CNC, en milliers d'euros et en jours de dépense**



Source : Cour des comptes, *La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée*, octobre 2012.

Les chambres de commerce et d'industrie (CCI) bénéficient également de taxes affectées dynamiques, qui leur permettent de dégager en 2011 un bénéfice net de 115 M€ sur la seule section du service général – alimentée à hauteur de 62 % en moyenne par les taxes affectées – (*cf. tableau 26 ci-après*).

<sup>82</sup> Entre 2008 et 2011 notamment, les recettes issues de la TST « distributeurs » ont mécaniquement bénéficié des effets cumulés de la croissance du marché des communications électroniques et du développement massif des formules d'abonnement intégrant les services de télévision.

Cette situation d'aisance financière se matérialise notamment au travers de l'abondance des fonds de roulement de la plupart des CCI en 2011 :

- ◆ les CCI territoriales ont un fonds de roulement moyen de 221 jours d'activité, soit 7 mois d'activité ;
- ◆ les CCI régionales ont un fonds de roulement moyen de 194 jours d'activité, soit plus de 6 mois d'activité ;
- ◆ toutes catégories confondues, 98 chambres, soit 64 % des 153 structures, ont un fonds de roulement supérieur à 150 jours d'activité, dont 39 chambres avec un fonds de roulement excédant 300 jours d'activité, ce qui correspond à près de 10 mois d'activité.

#### **Encadré 12 : Ressources affectées et situation financière des CCI**

Les chambres de commerce et d'industrie bénéficient également de taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie dont le rendement est très dynamique.

La disparition de la taxe professionnelle (TP) sur laquelle la taxe additionnelle pour frais de CCI (taxe additionnelle à la taxe professionnelle - TATP) était calculée a conduit à asseoir les ressources fiscales des CCI sur deux nouvelles contributions :

- la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE), pour une fraction égale à 40 % de la somme des produits de l'ancienne TATP ;
- la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), pour une fraction égale à 60 % de la somme des produits de l'ancienne TATP.

**Tableau 26 : Situation financière des CCI en 2011 (en €)**

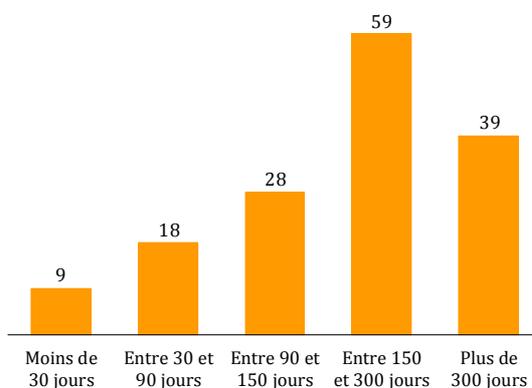
	<b>Total des CCI</b>	<b>Service général</b>	<b>Formation</b>	<b>Ports</b>	<b>Aéroport</b>	<b>PEEC</b>	<b>Aménagements</b>	<b>Divers</b>
<b>Total des produits</b>	<b>3 875 251 704</b>	<b>2 051 924 640</b>	<b>1 320 492 685</b>	<b>451 506 070</b>	<b>438 645 554</b>	<b>2 565 719</b>	<b>49 118 483</b>	<b>191 238 203</b>
<i>Dont taxe affectée</i>	<i>1 265 394 650</i>	<i>1 272 393 132</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Part TA/Total Produits	33 %	62 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
<b>Total des charges</b>	<b>3 715 222 348</b>	<b>1 937 448 738</b>	<b>1 300 205 508</b>	<b>457 285 282</b>	<b>431 824 650</b>	<b>2 034 663</b>	<b>43 242 581</b>	<b>173 433 410</b>
Charges d'exploitation	3 422 585 886	1 827 962 550	1 274 727 080	406 985 972	370 417 127	1 913 969	37 291 327	128 432 897
<i>Dont Charges de personnel</i>	<i>1 666 944 304</i>	<i>742 589 946</i>	<i>615 714 305</i>	<i>153 018 758</i>	<i>123 936 664</i>	<i>444 812</i>	<i>4 328 509</i>	<i>32 597 198</i>
Charges financières	131 665 334	31 508 913	4 772 290	25 061 699	28 044 747	87 446	2 403 446	40 887 586
Charges exceptionnelles	146 923 244	73 185 046	20 573 948	23 664 832	27 616 679	33 248	2 791 465	3 062 482
<b>Résultat net</b>	<b>160 029 356</b>	<b>114 845 821</b>	<b>19 917 257</b>	<b>-5 779 213</b>	<b>6 820 904</b>	<b>531 056</b>	<b>5 875 902</b>	<b>17 804 792</b>
Contribution au résultat	-	72 %	12 %	-4 %	4 %	0 %	4 %	11 %
<b>CAF</b>	<b>410 811 202</b>	<b>144 024 337</b>	<b>59 374 524</b>	<b>87 784 089</b>	<b>65 637 007</b>	<b>-247 599</b>	<b>11 674 889</b>	<b>42 757 552</b>
Contribution à la CAF	-	35 %	14 %	21 %	16 %	0 %	3 %	10 %

Source : Direction du budget à partir des bases de données comptables de la DGCIS.

**Tableau 27 : Fonds de roulements par type de CCI en 2011**

Type de CCI	Fonds de roulement net disponible (en €)	Fonds de roulement en jours d'activité
<b>ACFCI</b>	<b>8 888 644</b>	<b>118</b>
<b>CCIT – Moyenne</b>	<b>12 913 914</b>	<b>221</b>
Maximum	206 876 583	710
Minimum	-6 524 567	-286
<b>CCIR – Moyenne</b>	<b>2 825 691</b>	<b>194</b>
Maximum	6 644 272	495
Minimum	0	0
<b>GROUPE – Moyenne</b>	<b>1 071 256</b>	<b>168</b>
Maximum	3 624 669	466
Minimum	48 197	2

Source : Direction du budget, DGCIS, calcul du Conseil des prélèvements obligatoires.  
 Note : La valeur minimale et la valeur maximale sont calculées indépendamment pour le fonds de roulement net disponible et pour le fonds de roulement en jours d'activité. Il ne s'agit donc pas nécessairement de la même entité pour les deux valeurs présentées, par ligne.

**Graphique 9 : Répartition des CCI en fonction de leurs fonds de roulement en 2011 (en nombre de jours d'activité)**

Source : DB, DGCIS, calculs Conseil des prélèvements obligatoires.

#### **4 - À l'inverse, dans les situations où le rendement des taxes est insuffisant, l'État est contraint de verser ponctuellement des subventions d'équilibre**

Si, en moyenne, les ressources affectées apparaissent particulièrement dynamiques, il existe des situations où le rendement de la taxe est insuffisant pour couvrir les dépenses de l'affectataire. En cas de rendements insuffisants pour assurer la couverture des dépenses, l'État intervient en complément par le biais de versement de subventions d'équilibre.

Ainsi, outre la contribution exceptionnelle de solidarité, le fonds de solidarité est financé par une fraction des droits de consommation sur les tabacs – remplacée en 2013 par un prélèvement de solidarité sur le patrimoine et les revenus de placement – et une subvention d'équilibre de l'État, qui joue un rôle croissant de variable d'ajustement. Cette dernière, votée chaque année en loi de finances en fonction des dépenses du fonds, représente plus de 45 % de ses dépenses. Cet exemple témoigne de ce que, loin de constituer un outil d'autonomisation de l'opérateur, la ressource fiscale affectée – tout particulièrement la fraction des droits à tabac et le prélèvement de solidarité sur le patrimoine et les revenus de placement – répond surtout à un objectif de rendement budgétaire.

Loin d'être un cas isolé, le financement par crédits budgétaires, en complément de ressources fiscales insuffisamment dynamiques, concerne la plupart des agences de financement – l'agence de financement des infrastructures de transport de France, le fonds CMU<sup>83</sup>, le fonds de solidarité – mais également des établissements tels que l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA), l'institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), voies navigables de France (VNF) ou encore l'office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) (*cf. encadré 13 ci-dessous*).

**Encadré 13 : Les ressources perçues par l'office national de la chasse et de la faune sauvage**

Si les ressources de l'établissement ont augmenté de plus de 30 % entre 2004 (91 M€) et 2012 (119 M€), les redevances cynégétiques, qui représentaient 86,7 % des recettes en 2004, n'ont cessé de diminuer, et leur proportion, en 2011, est tombée à moins de 60 %.

Connaissant une trajectoire inverse, la subvention pour charges de service public, inexistante jusqu'en 2003, s'est considérablement accrue, passant de 0,33 M€ en 2004 à 39,2 M€ au budget primitif de 2012, soit une croissance exceptionnelle parmi tous les opérateurs de l'État.

Or, cette augmentation n'est pas justifiée par une évolution des activités de l'Office dans des proportions similaires. En effet, leur analyse entre 2006 et 2011 montre une relative stabilité du coût des missions d'intérêt général par rapport aux missions proprement cynégétiques.

Les motifs de l'augmentation de la subvention pour charge de service public sont en réalité de trois ordres :

- le règlement des contentieux avec les fédérations de chasse ;
- l'augmentation très sensible des dépenses de personnel ;
- la baisse du produit des redevances cynégétiques consécutive à la diminution régulière du nombre de chasseurs.

*Source : Référé de la Cour des comptes du 27 juillet 2012 sur la gestion de l'ONCFS.*

<sup>83</sup> Avant la LFSS 2013.

## **B - Les taxes affectées offrent une importante autonomie de gestion aux agences bénéficiaires qui peut nuire à l'exercice de la tutelle**

### **1 - L'affectation affaiblit les pouvoirs de contrôle du Parlement et des administrations de tutelle**

Outre ces difficultés de pilotage budgétaire, l'affectation de recettes engendre un affaiblissement concomitant du pouvoir du Parlement et de celui de la tutelle.

En premier lieu, **l'entorse au principe d'universalité budgétaire** prive le Parlement d'une partie de son pouvoir de décision et de contrôle en matière budgétaire, comme l'a relevé, en 2011, le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées<sup>84</sup>. L'article 47 de la LOLF permet aux parlementaires de déposer des amendements de crédits susceptibles de moduler à la hausse ou à la baisse la dotation budgétaire de chaque programme, dès lors que le plafond de la mission qui englobe le programme concerné n'est pas dépassé. Or, il est beaucoup moins aisé d'adapter les financements des entités affectataires de ressources fiscales.

Le rapport rappelle ainsi que les entités financées par ressources affectées rentrent dans le champ de l'article 40<sup>85</sup> de la Constitution. Par conséquent, **il est impossible au Parlement de minorer directement les recettes du bénéficiaire, sans les compenser ou les « gager », sous peine d'irrecevabilité des amendements**. Le rapport conclut donc, à ce propos, que : *« sauf appui ou initiative de l'exécutif<sup>86</sup>, l'affectation de ressources fiscales à des organismes tiers peut constituer une sorte de cliquet anti-retour quant au niveau de financement de la politique publique concernée, et partant, quant au niveau de la dépense publique »*.

---

<sup>84</sup> Rapport d'information déposé en conclusion des travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle sur le financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées, présenté par MM. Richard Dell'Agnola, Nicolas Perruchot, et Marcel Rogemont, octobre 2011.

<sup>85</sup> Article 40 de la Constitution : *« Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »*.

<sup>86</sup> Le Gouvernement n'est pas soumis à l'article 40 et peut donc déposer et défendre des amendements induisant des pertes de recettes pour une personne publique, sans être soumis à l'obligation de compenser celles-ci.

En deuxième lieu, certaines taxes laissent une marge de manœuvre importante à leurs affectataires, **en cantonnant le Parlement à un rôle d'encadrement** :

- ◆ les établissements publics fonciers (EPF), qui perçoivent la taxe spéciale d'équipement (TSE), ne sont pas habilités à en voter le taux, mais leurs conseils d'administration arrêtent le produit attendu global annuellement, qui est réparti entre les quatre taxes auxquelles elle se rattache<sup>87</sup>. L'administration détermine ensuite le taux d'imposition qui en résulte. Même si le produit de la TSE est plafonné dans la limite de 20 € par habitant, la plupart des EPF disposent donc de marges de manœuvre importantes ;
- ◆ un mécanisme proche prévaut pour les ressources affectées aux agences de l'eau. Transformées en impôts en 2006 (*cf. supra*), les contributions perçues par les agences voient leurs assiettes et plafonds fixés par le législateur ; il revient cependant aux comités de bassin<sup>88</sup> de définir la politique de zonage et d'adopter des taux.

En troisième et dernier lieu, l'affectation directe de ressources fiscales **ôte à la tutelle une partie de ses leviers d'action** à l'égard des bénéficiaires de taxes affectées.

De nombreux rapports ont souligné<sup>89</sup>, de manière concordante, que si l'exercice de la tutelle par les administrations avait progressé, il restait encore insuffisant. **L'État peine à définir une stratégie claire pour ses agences et à piloter les politiques publiques conduites**. Le rapport de l'IGF sur les agences de l'État de 2012 a ainsi relevé les difficultés de gouvernance et de pilotage des tutelles à l'égard des agences de l'État (*cf. encadré 14 ci-dessous*).

<sup>87</sup> Le produit de la TSE est réparti entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la CFE proportionnellement aux recettes que chacun de ces taxes a procurées l'année précédente à l'ensemble des communes et de leurs EPCI situés dans le ressort de ces établissements.

<sup>88</sup> Le comité de bassin est une assemblée qui regroupe les différents acteurs des bassins hydrographiques français (Adour Garonne, Artois Picardie, Loire Bretagne, Rhin Meuse, Rhône Méditerranée, Seine Normandie, Corse) pour élaborer une politique de gestion de l'eau au travers des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE). L'agence de l'eau est l'organisme exécutif chargé de mettre en œuvre cette politique ainsi définie.

<sup>89</sup> Cf. par exemple, pour le ministère de la culture, l'audit de modernisation *Rapport sur la tutelle et le pilotage des opérateurs au ministère de la culture*, inspection générale des finances et inspection générale de l'administration des affaires culturelles, n° 2006-M-80-01, avril 2007 ; pour les ministères sociaux, cf. l'audit de modernisation *L'adéquation missions-moyens de l'administration sanitaire et sociale*, inspection générale des finances et inspection générale des affaires sociales, n° 2006-M-065-01, avril 2007.

#### Encadré 14 : Les difficultés de la tutelle de l'État sur les agences

L'État s'est progressivement doté d'outils destinés à renforcer son pilotage stratégique sur les agences. Une circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 relative au pilotage stratégique des opérateurs de l'État a demandé aux autorités de tutelle de « *déterminer avec précision les objectifs de politique publique assignés aux opérateurs de l'État et d'évaluer régulièrement les résultats obtenus à l'aide d'indicateurs d'efficacité* ». Plusieurs outils ont alors été mis à disposition des tutelles: « rendez-vous stratégiques », « contrats de performances », lettres de mission, rapports annuels normés, guides d'auto-évaluation, rémunérations variables des dirigeants.

Pourtant, le rapport de l'IGF sur les agences de l'État a relevé que ces outils n'avaient été que partiellement mis en œuvre et sous-employés lorsqu'ils étaient effectivement utilisés :

- seulement 40% des opérateurs disposaient d'un contrat de performance en 2012, avec de grandes différences d'application en fonction du ministère de tutelle ;
- dans les faits, la contractualisation se révèle souvent décevante : les indicateurs suivis dans les contrats sont encore très nombreux, à l'image des contrats du conservatoire du littoral, de l'office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et de l'agence de l'eau Loire Bretagne, qui comprennent respectivement 49, 58 et 24 indicateurs ;
- ces contrats font l'objet d'un suivi très faible, voire nul le plus souvent ;
- 65% des dirigeants avait reçu une lettre de mission pour l'année 2011 et seuls 57% d'entre eux avaient disposé d'une part variable de rémunération au titre des performances réalisées durant l'année 2011.

De plus, la plupart des contrats de performance ne comportent pas d'objectifs quant aux moyens financiers. Ainsi, ces dispositifs de gouvernance se révèlent souvent chronophages pour la tutelle et peu incitatifs pour l'agence. Par ailleurs, l'absence de perspectives pluriannuelles ne les intègre pas assez aux objectifs budgétaires qu'ils sont censés poursuivre.

Source : Rapport de l'IGF sur les agences de l'État, mars 2012.

Dans le cas où l'agence est bénéficiaire d'une taxe affectée, ces difficultés dans l'exercice de la tutelle sont considérablement renforcées :

- ◆ pour modifier une affectation de recettes, une disposition législative est nécessaire, ce qui constitue une procédure beaucoup plus contraignante qu'un ajustement de dotation budgétaire en cours d'année. Les ressources fiscales affectées bénéficient *de facto* d'une « **sanctuarisation** » ;
- ◆ par ailleurs, les ressources fiscales affectées tendent à apparaître comme des « **ressources propres** » pour les organismes affectataires, **bien plus que comme des ressources publiques** à part entière. En témoigne l'exemple de l'ACP dont le recensement des ressources dans l'annexe budgétaire sur les API pour 2013<sup>90</sup> ne fait apparaître aucune ressource publique, mais 164 M€ de

<sup>90</sup> Rapport sur les autorités publiques indépendantes, annexé au projet de loi de finances pour 2013.

- « ressources propres » en 2011, correspondant aux droits et contributions pour frais de contrôle ;
- ◆ enfin, les taxes affectées peuvent apparaître comme **les ressources mutualisées d'un secteur d'activité, sur l'utilisation desquelles la tutelle a peu d'emprise** (*cf. infra*).

## **2 - La prise en charge du recouvrement par les agences peut amplifier les difficultés de pilotage sans nécessairement rendre la collecte plus efficiente**

Sur un échantillon de 138 taxes ou fractions de taxes affectées, il ressort d'une analyse produite par la direction du budget à la demande du Conseil des prélèvements obligatoires que la majorité des taxes sont collectées par les administrations fiscales et douanières :

- ◆ 76 taxes, soit 55% de l'échantillon, sont collectées exclusivement par des administrations de l'État (67 par le réseau de la DGFIP ; 9 par le réseau de la DGDDI) ;
- ◆ 62 taxes font l'objet d'un recouvrement spécifique : ainsi, 36 taxes sont collectées par les affectataires eux-mêmes, 10 sont collectées par des organismes tiers<sup>91</sup> et 16 taxes font l'objet d'un recouvrement éclaté<sup>92</sup>.

Les modalités de recouvrement ne sont pas une problématique anodine. En effet, au-delà de la question du coût de la collecte, l'attribution du recouvrement des taxes à leurs affectataires a des effets contrastés en termes de gestion publique :

- ◆ en rapprochant l'organisme affectataire de ses contribuables – qui sont également ses usagers dans certains cas – ce mécanisme de collecte directe peut améliorer l'information de l'agence ;
- ◆ à l'inverse, en augmentant les asymétries d'informations entre les tutelles et les affectataires, la prise en charge de la collecte par l'affectataire amplifie les difficultés de pilotage. En effet, la collecte par l'affectataire tend à priver la tutelle d'informations budgétaires et financières essentielles.

<sup>91</sup> Par exemple, l'autorité de sûreté nucléaire pour le compte de l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs, ou l'ACOSS pour le compte de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

<sup>92</sup> Par exemple, la taxe sur les produits de la mer au profit de FranceAgriMer est collectée par la DGDDI pour les produits importés et par l'affectataire pour les produits de la pêche débarqués en France.

Faute de contre-expertise des administrations de tutelle, la collecte peut encourager, de la part des affectataires, **des comportements de sous-estimation volontaire en cas de fort dynamisme de leurs recettes**. La Cour des comptes a ainsi relevé, dans son rapport d'août 2012 précité, que la fiabilité des prévisions de recettes du CNC s'était dégradée à mesure de l'augmentation des ressources de l'établissement, avec une sous-évaluation systématique du produit des ressources fiscales depuis 2009 dans les documents budgétaires initiaux (*cf. encadré 15 ci-dessous*).

#### **Encadré 15 : Les écarts entre prévisions et réalisations de recettes fiscales du CNC**

Entre 2008, première année de mise en œuvre de la TST « distributeurs » et 2011, l'écart entre les recettes effectivement perçues par le CNC et les recettes initialement envisagées a atteint 310 M€ dont 260 M€ imputables à la seule TST.

L'ampleur des écarts entre prévisions et réalisations de recettes apparaît d'autant plus préjudiciable qu'entre 2008 et 2012 les documents mis à disposition du Parlement et du public par le CNC ne comportaient aucune indication sur les sous-estimations de recettes fiscales, y compris de manière rétroactive.

Les données budgétaires communiquées au public dans les bilans annuels du CNC, tenant lieu de rapports d'activité de l'établissement, reprenaient entre 2008 et 2010, les chiffres prévisionnels de la loi de finances initiale (LFI) ou du budget primitif, et non les chiffres réalisés. Ces écarts étaient d'autant plus critiquables que le CNC disposait des chiffres définitifs de perception au moment de l'élaboration du bilan (mai n+1).

Toutefois, le CNC a tenu compte des observations formulées par la Cour pour l'élaboration du bilan 2011, en mai 2012. Le produit des taxes et les dépenses de soutien y sont désormais présentés en exécution et non plus sur la base des prévisions budgétaires initiales.

Depuis 2008, les incertitudes pesant sur les recettes fiscales affectées au CNC ont réduit la fiabilité des prévisions budgétaires de l'établissement, créant un véritable effet d'aubaine.

*Source : Cour des comptes, La gestion et le financement du centre national du cinéma et de l'image animée, octobre 2012.*

La collecte d'une taxe par son affectataire soulève ainsi d'importantes difficultés de pilotage pour ses tutelles, sans être nécessairement plus efficiente qu'en cas de collecte par une administration de l'État.

Certains organismes, qui recouvrent directement les taxes qui leur sont affectées, mettent en évidence des coûts de collecte faibles, bien inférieurs aux frais génériques de 4 % prélevés par la DGFIP. Il convient cependant de nuancer une analyse fondée sur la seule comparaison des coûts de collecte des affectataires et des frais de gestion prélevés par les administrations fiscales :

- ◆ les frais de gestion perçus par les administrations fiscales sur les rendements des taxes affectées ne répondent pas à une évaluation précise des coûts réellement supportés par l'administration ; il s'agit d'un prélèvement forfaitaire, dont le montant peut varier en fonction de paramètre extra-fiscaux ;
- ◆ plus largement, les frais d'assiette et de recouvrement sont difficilement comparables aux coûts de collecte des agences, qui n'effectuent souvent qu'une partie des missions de recouvrement. En effet, le recouvrement forcé incombe fréquemment aux comptables de la DGFIP, même lorsque les taxes sont recouvrées par leurs affectataires<sup>93</sup>. À ce titre, l'instruction des contentieux auxquels donnent lieu les taxes affectées peuvent représenter un surcoût conséquent. En 2012, la DGFIP a ainsi reçu plus de 3 600 réclamations au titre de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), affectée aux CCI ;
- ◆ enfin, les coûts de collecte et de recouvrement des agences restent mal connus ; les coûts qui semblent maîtrisés sont ceux de taxes d'un rendement important, reposant sur un nombre limité de contribuables. Dès lors que la taxe est d'un rendement plus modeste, ou présente une forte complexité, les coûts de collecte sont plus importants, comme pour les taxes affectées collectées par les administrations fiscales (*cf. supra*).

---

<sup>93</sup> L'exemple des taxes affectées aux centres techniques industriels (CTI) en témoigne : si la plupart d'entre elles sont recouvrées par les centres techniques ; à défaut de paiement 30 jours après la réception d'une lettre de rappel motivée, un titre de perception est établi par le directeur du CTI, visé par le contrôleur d'État et rendu exécutoire par le préfet du département. Le recouvrement de ce titre de perception est effectué par les comptables des finances publiques, selon les règles applicables en matière d'impôts directs. Les comptables chargés du recouvrement des taxes affectées aux CTI peuvent disposer de plusieurs instruments, parmi lesquels une hypothèque légale sur les biens immeubles du contribuable ou la procédure de l'avis à tiers détenteur.

### **Encadré 16 : Quelques exemples de coûts de recouvrement de taxes par des agences**

#### **1/ La caisse de garantie du logement locatif social**

La CGLLS, qui a perçu en 2012 plus de 370 M€ de taxes, a un coût de collecte compris entre 0,07 % et 0,23 % du rendement des cotisations et prélèvements collectés. Ce coût d'apparence faible s'explique par la conjonction de plusieurs éléments :

- il s'agit du coût de collecte et d'une partie du coût de recouvrement forcé, les frais d'assiette étant exclus, de même que les coûts de contrôle puisque le contrôle est assuré par la mission interministérielle d'inspection du logement sociale (MILOS) ;
- les procédures sont entièrement dématérialisées avec un mécanisme de télé-déclaration et de télépaiement ;
- le nombre d'assujettis est relativement restreint, puisque les organismes redevables sont environ 800, et bien connus des services de la caisse.

#### **2/ Les agences de l'eau**

Les agences de l'eau perçoivent onze redevances (plus de 2,1 Md€ en 2012), pour lesquelles le coût de collecte annuel s'établit en moyenne pour l'ensemble des six agences de l'eau à 1,48 %. Il convient cependant de relever une forte dispersion des coûts de collecte d'une agence à l'autre : les taux d'intervention s'échelonnent ainsi, en 2012, de 0,97 % pour l'agence de l'eau Seine-Normandie à 2,23 % pour l'agence de l'eau Loire-Bretagne.

Ce coût inclut les coûts salariaux chargés correspondant à la gestion des redevances, aux contrôles de déclaration, de recherche de nouveaux redevables, de mesure de redevances et d'indemnisation forfaitaire des distributeurs d'eau. Par ailleurs, les agences de l'eau ont mis en place une mutualisation de la perception de trois redevances dont elles sont affectataires, concernées par un taux unique sur l'ensemble du territoire métropolitain.

#### **3/ Le Centre national de gestion**

La contribution des établissements de santé et médico-sociaux au budget du CNG, d'un montant de 10 M€ en 2012, a pour assiette leur masse salariale. Son taux est fixé chaque année par arrêté des ministres en charge de la santé et des affaires sociales<sup>94</sup>. Ce dispositif présente plusieurs inconvénients :

- son recouvrement est coûteux : deux agents du CNG y travaillent et ont dû, du fait de la spécificité de l'assiette de la contribution, constituer un fichier spécifique des établissements ;
- le dispositif est également complexe pour les établissements : ceux-ci doivent produire chaque année auprès du CNG une déclaration de leur masse salariale, validée par l'agent comptable ;
- les taux sont déterminés très tardivement dans l'année, et changent sensiblement tous les ans : le taux au titre de l'année 2008 (0,009%) a été fixé le 27 juin 2009 ; le taux pour 2009 a été fixé à 0,03% par arrêté du 15 octobre 2009 ; le taux pour 2010 a été fixé à 0,02% par arrêté du 29 décembre 2010.

*Source : Conseil des prélèvements obligatoires ; IGF, rapport sur les agences de l'État (2012).*

<sup>94</sup> Article 116 de la loi n°86-33 du 9 janvier 1986 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique hospitalière.

Ainsi, aucun élément probant ne permet d'établir un éventuel surcroît d'efficacité en cas de collecte d'une taxe par son affectataire lui-même.

### **III - La fiscalité affectée soulève également des problèmes économiques**

Compte tenu de son poids dans les prélèvements obligatoires, la fiscalité affectée constitue un élément important du système fiscal français, pouvant avoir des effets significatifs sur sa compétitivité.

De nombreux facteurs contribuent à la compétitivité d'un système fiscal : la lisibilité et la simplicité des règles fiscales conjuguées à leur visibilité, c'est-à-dire à la sécurité juridique que leur confère la stabilité des textes ; la facilité du recouvrement de l'impôt ; le très faible poids des coûts de conformité pour l'usager, notamment ; le caractère distorsif<sup>95</sup> des impôts, tant au niveau microéconomique qu'au niveau macroéconomique. L'analyse économique de la fiscalité affectée doit par conséquent également porter sur ces facteurs.

Il ressort de cette analyse qu'à certains égards, la fiscalité affectée semble incarner certaines des limites du système fiscal français.

#### **A - En contribuant à la faible lisibilité du système fiscal ou en perturbant certains équilibres concurrentiels, les effets microéconomiques de la fiscalité affectée peuvent être importants**

##### **1 - La fiscalité affectée contribue à la faible lisibilité et à l'instabilité du système fiscal**

En première analyse, la fiscalité affectée se caractérise par une faible lisibilité d'ensemble et par une forte complexité, qui peut aller à l'encontre de l'objectif de clarté et d'intelligibilité de la norme fiscale pour les assujettis.

**Plusieurs éléments concourent à la complexité de la fiscalité affectée :**

- ◆ la multiplication des entités de recouvrement des taxes affectées induit, pour les entreprises assujetties, une complexité de gestion ;

---

<sup>95</sup> Les effets distorsifs de la fiscalité sont explicités au B – 1 *infra* du présent chapitre.

- ◆ les bases juridiques des dispositifs de taxation affectée sont dispersées dans de nombreux codes<sup>96</sup> ;
- ◆ enfin, et surtout, la norme en matière de fiscalité affectée apparaît volatile et changeante (*cf. encadré 17 ci-dessous*).

#### **Encadré 17 : Quelques exemples de modification de normes fiscales**

##### **1/ Les dépenses de promotion de l'industrie pharmaceutique**

Créée par la loi du 19 janvier 1983, la taxe sur les dépenses de promotion, dont doivent s'acquitter les entreprises qui exploitent en France une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques donnant lieu à remboursement ou inscrites sur la liste des médicaments agréés à l'usage des collectivités, a été refondée dans sa forme actuelle par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003. Depuis lors, cette taxe a déjà connu quatre types de modifications substantielles :

- sur les taux applicables aux différentes tranches (la tranche étant constituée par le rapport entre l'assiette définie pour la taxe et le chiffre d'affaires hors taxes de l'entreprise considérée) ;
- sur le niveau de l'abattement forfaitaire : fixé à 2,5 M€ depuis la loi du 13 août 2004, il avait été modifié par la LFSS pour 2003 (0,5 M€), puis à nouveau par la LFSS pour 2004 (1,5 M€) ;
- des éléments de définition de l'assiette : la LFSS pour 2012 a étendu l'assiette à l'ensemble des publications dans la presse médicale, la LFSS pour 2013 l'a quant à elle étendu aux dépenses d'organisation et de participation aux congrès pharmaceutiques ;
- des éléments de nature plus technique, tels que l'appréciation de l'assujettissement pour des exercices comptables dont la durée est supérieure à 12 mois.

##### **2/ La contribution au fonds CMU**

Dans le secteur des assurances, la taxe affectée au fonds CMU illustre l'instabilité des taux. Ainsi, avant d'être remplacée par une taxe sur les cotisations d'assurance afférentes aux garanties de protection complémentaire en matière de frais de soins de santé, la contribution au fonds CMU, créée en 2000, a changé trois fois de taux : 1,75 % entre 2000 et 2005, 2,5 % entre 2006 et 2008, 5,9 % entre 2009 et 2011, 6,27 % depuis le 1er janvier 2011.

<sup>96</sup> Ainsi, les contributions à la charge de l'employeur ne sont pas toutes codifiées au sein du code général des impôts mais dispersées entre divers articles du code de la sécurité sociale (contribution sur les avantages de pré-retraite d'entreprise, contribution sur les indemnités de mise à la retraite, contribution sur les stock-options, cotisation des employeurs au fonds national d'aide au logement), du code du travail (contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, contribution de 0,1 % assise sur les rémunérations retenues pour l'assiette de la taxe d'apprentissage, financement des congés individuels de formation des salariés sous contrats à durée déterminée), du code de la construction et de l'habitation (participation des employeurs à l'effort de construction), du code général des collectivités territoriales relativement au versement transport, voire dans certains cas du code de la propriété intellectuelle (redevances perçues à l'occasion des procédures et formalités en matière de propriété industrielle) ou du code du patrimoine si elles sont soumises à la redevance d'archéologie préventive.

La complexité fiscale est préjudiciable pour les entreprises car elle induit, d'une part, des coûts fixes parfois importants (coûts de gestion résultant de la pluralité de taxes et de collecteurs ; coûts d'adaptation aux normes nouvelles<sup>97</sup>) et, d'autre part, elle perturbe la visibilité requise par les entrepreneurs pour investir. L'instabilité de la norme fiscale est d'ailleurs d'autant plus préjudiciable que le cycle d'investissement est long.

La fiscalité affectée, par ses modifications de forme autant que de fond, d'assiette autant que de taux, s'avère par conséquent de nature à perturber le processus de décision des entreprises.

## **2 - La fiscalité affectée peut également perturber certains équilibres concurrentiels**

Les effets microéconomiques de la fiscalité ne sont pas simples à appréhender. Ils varient fortement en fonction de plusieurs paramètres, au nombre desquels l'on retrouve essentiellement :

- ◆ l'intensité concurrentielle du secteur ;
- ◆ l'existence d'une concurrence internationale ;
- ◆ le degré de flexibilité des prix, qui peut être faible en cas de régulation sectorielle ;
- ◆ le niveau des marges des entreprises dudit secteur ;
- ◆ les élasticités-prix de la demande et de l'offre et l'existence d'éventuelles substitutions.

En fonction de la configuration de chaque secteur, les effets de la fiscalité diffèrent. En particulier, l'incidence fiscale<sup>98</sup>, c'est-à-dire l'identification de qui, *in fine*, supporte la taxe affectée, peut être différente. La taxe peut ainsi être principalement supportée par le consommateur, *via* une hausse de prix, soit par les entreprises du secteur assujetti (celles-ci pouvant être contraintes de réduire leurs marges, de

---

<sup>97</sup> Par exemple, pour les entreprises du secteur financier, des coûts d'adaptation informatique résultant de l'incorporation de la norme fiscale. Au-delà des coûts informatiques, une taxe complexe peut également induire du contentieux. Tel est le cas, à titre d'exemple, dans le secteur des assurances, de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

<sup>98</sup> L'un des premiers enseignements de la théorie de la fiscalité est que celui qui assume réellement le coût de l'impôt n'est pas nécessairement celui qui verse physiquement la contribution (lorsqu'un tel cas est avéré, il s'agit d'une situation d'incidence fiscale) ; la contribution est, en effet, généralement supportée par l'assiette la moins mobile. Par exemple, il est établi que les cotisations sociales à la charge des entreprises sont, *in fine*, supportées par le salarié *via* une rémunération moindre que ce que lui permettrait d'espérer sa productivité.

moins investir ou de délocaliser), soit partagée entre le consommateur et l'entreprise.

**Comme pour la fiscalité de droit commun, les effets de la fiscalité affectée ne sont donc pas univoques ; ils varient en fonction des caractéristiques sectorielles. Le tableau 28 ci-après présente, de manière stylisée, ces principaux effets micro-économiques :**

**Tableau 28 : Impacts théoriques de la fiscalité affectée en fonction des caractéristiques des secteurs assujettis  
Cas types correspondant à des situations existantes**

Caractéristiques sectorielles					Effets	
Intensité concurrentielle	Concurrence internationale	Régulation des prix	Niveau des marges	Élasticité-prix de la demande	Incidence fiscale sur le consommateur	Impact global de la fiscalité affectée sur le secteur
Très faible	Faible	Forte	Élevé	Très faible	La fiscalité se répercute automatiquement sur le consommateur	Les effets sectoriels sont limités ; les consommateurs ne réduisant pas leur consommation, les marges sont maintenues
Moyenne	Faible	Faible	Faible	Moyenne	La fiscalité se répercute partiellement sur le consommateur	Pour maintenir ses marges, le secteur réduit son niveau d'investissement
Forte	Faible	Moyenne	Élevé	Faible	Le consommateur ne subit pas de hausse de prix, la fiscalité étant absorbée par une baisse des marges	Les effets sectoriels sont importants : baisse des marges, moindre investissement
Forte	Forte	Faible	Faible	Faible	La fiscalité se répercute en grande partie sur le consommateur	Les effets sectoriels sont limités jusqu'à un certain point (encouragement à la délocalisation ; moindre investissement)
Forte	Forte	Forte	Moyen	Forte (positive)	Les effets sont limités sur le consommateur	Les effets sectoriels sont importants : baisse des marges, moindre investissement, délocalisation

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Note : Le tableau a été construit à partir d'une analyse des effets microéconomiques de la fiscalité affectée observés sur des cas réels. L'analyse a porté sur les secteurs suivants : électricité et gaz ; assurances ; transports ; industries pharmaceutiques ; télécommunications.

Dans les faits, la fiscalité affectée a les effets microéconomiques suivants :

- ◆ ponctuellement, la fiscalité affectée permet de corriger des situations de surprofit d'entreprises bénéficiant de rendements importants résultant d'une trop faible concurrence sectorielle. C'était probablement le cas du secteur des télécommunications avant l'attribution d'une licence à un nouvel opérateur ;
- ◆ compte tenu des assiettes taxées (*cf. infra*), dans la plupart des cas, la fiscalité affectée pèse directement sur le consommateur. C'est par exemple le cas de la CSPE (près de 4 Md€) ou de la plupart des contributions perçues par les agences de l'eau (2,3 Md€), qui sont directement facturées au consommateur ;
- ◆ pour les secteurs où la concurrence est forte, elle peut, à partir d'un certain niveau, avoir des effets sectoriels significatifs : baisse des marges, incitation à la délocalisation, baisse des investissements ;
- ◆ enfin, le choix de certaines assiettes est parfois susceptible de générer des distorsions de concurrence. Le cas le plus significatif en la matière est celui de la TST « distributeurs » dont sont redevables depuis la loi du 5 mars 2007 les opérateurs de communications électroniques.

#### **Encadré 18 : Problématiques fiscales liées à la TST « distributeurs »**

La TST « distributeurs » a été assise sur la seule part des offres intégrées correspondant aux services de télévision, sur le modèle de la TVA réduite à 5,5 % applicable à la part des abonnements *triple play* supposée représentative du service d'accès à la télévision.

Or, dans le cas de la TVA réduite comme de la TST « distributeurs », les opérateurs commercialisant des offres de télévision non composites dans une offre forfaitaire ont mis en place des stratégies d'optimisation fiscale visant à valoriser, au titre de l'accès aux services de télévision, la part la plus importante possible de leurs produits d'abonnement.

Une telle stratégie permet de minimiser l'assujettissement. Les fournisseurs d'accès internet ont ainsi bénéficié d'un avantage concurrentiel, jusqu'à la loi de finances pour 2011 qui a étendu l'assiette à la totalité du prix de l'offre, diminué d'un abattement de 55 %, afin de conserver le niveau d'assiette précédemment enregistré et de sécuriser les recettes du CNC. La modification de la TST « distributeurs » est cependant affectée d'une incertitude puisqu'elle a fait l'objet d'une notification à la Commission européenne le 26 octobre 2011, pour une décision toujours en attente.

Dans la version actuellement en vigueur, la TST « distributeurs » emporte deux effets principaux sur l'équilibre concurrentiel :

- des phénomènes d'optimisation fiscale de la part de certains acteurs, puisqu'il est toujours possible à des opérateurs de minorer l'assiette imposable en décomposant leur offre de manière à facturer l'accès à la télévision pour un prix quasi symbolique ;
- des effets de seuil : l'imposition étant progressive par tranches de chiffre d'affaires (dernière tranche à 530 M€ dans la version en vigueur), la contribution est mécaniquement non proportionnelle et s'exerce au détriment des contributeurs les plus importants.

## **B - Du point de vue macroéconomique, la fiscalité affectée présente les mêmes limites que la fiscalité de droit commun**

### **1 - La théorie économique enseigne que certains impôts sont plus distorsifs que d'autres**

L'analyse économique suggère que la fiscalité, à moins d'être forfaitaire<sup>99</sup>, est par nature distorsive, c'est-à-dire qu'elle modifie les comportements microéconomiques des agents ainsi que les prix relatifs entre les biens et les services. Dans le cadre théorique d'une économie de marché « parfaite », où l'ajustement des prix relatifs conduit à une allocation optimale des facteurs de production, les impositions non forfaitaires biaisent alors les décisions de consommation, d'investissement et d'épargne des agents économiques, et engendrent une perte de leur bien-être. Par ailleurs, dans une situation de libre circulation des capitaux et, de manière croissante, de la main d'œuvre qualifiée, ainsi que de concurrence fiscale entre les pays, régions ou localités, les distorsions résultant de la fiscalité sont accrues<sup>100</sup>.

#### **Cette approche de la fiscalité doit cependant être nuancée.**

D'une part, toutes les taxes ne sont pas distorsives de la même manière ou avec la même intensité, comme le montrent des travaux récents de l'OCDE<sup>101</sup>. Ainsi, les taxes sur les facteurs de production « travail » et « capital » sont plus distorsives que les taxes assises sur la consommation, elles-mêmes moins distorsives que les taxes assises sur l'énergie ou le foncier (*cf. tableau suivant*).

---

<sup>99</sup> C'est-à-dire non proportionnelle à une assiette d'imposition donnée.

<sup>100</sup> Des limites demeurent toutefois à cette concurrence fiscale : toutes les assiettes ne sont pas mobiles ; la comparaison entre les niveaux de taxation pratiqués par des pays distincts pour une imposition donnée sur une même assiette est parfois peu aisée pour les agents économiques du fait de la difficulté à déterminer les taux effectifs d'imposition.

<sup>101</sup> A titre d'exemples dans la littérature récente sur les liens entre fiscalité et croissance économique : OCDE, *Tax and economic growth*, 2008 ; OCDE, *Objectif croissance*, 2009 ; OCDE, *Tax policy reform and economic growth*, 2010.

**Tableau 29 : Classement des assiettes sur lesquelles repose la fiscalité affectée par degré et nature de la distorsion engendrée**

Catégorie d'imposition	Assiette classée par ordre décroissant de distorsion	Niveau de distorsion	Nature économique de la distorsion
Imposition sur les entreprises	Capital	Très élevé	Très défavorable sur l'activité à moyen terme (alourdissement direct du coût du capital, d'où un effet à la baisse sur l'intensité capitalistique, diminuant ainsi la productivité du travail et au final les salaires et l'offre de main d'œuvre)
	Travail	Très élevé	Très défavorable sur l'emploi à moyen terme en réduisant le volume d'heures travaillées (sur la demande de travail : alourdissement direct du coût du travail et substitution de capital au travail ; sur l'offre : risque de trappe à inactivité et réduction de la participation au marché du travail, surtout dans le cadre d'une économie ouverte)
	Chiffre d'affaires	Élevé	Préjudiciable à l'activité et à l'emploi à moyen terme (alourdissement du coût du capital et du travail au prorata de leur poids dans la production)
	Bénéfice	Élevé	Préjudiciable à l'activité à court terme (réduction de la rentabilité du capital et des capacités d'auto-financement) et à long terme <i>via</i> une baisse de la productivité (décisions non optimales d'allocation des facteurs de production ; augmentation des coûts de conformité ; réductions des incitations à investir dans les projets risqués, du fait d'une espérance de rendement plus faible)
Imposition sur les revenus (patrimoine, produits de placement)	Épargne financière	Élevé	Préjudiciable à l'activité à moyen-long terme (réduit l'investissement et l'entrepreneuriat <i>via</i> une baisse du taux d'épargne et du financement de certaines entreprises (notamment les très petites et moyennes entreprises), ce qui est de nature à réduire la croissance potentielle)
Imposition sur la consommation	Consommation des ménages	Moyen	Ne biaise pas les comportements à court terme mais est défavorable pour le pouvoir d'achat des ménages en pénalisant la consommation ; a des effets indéterminés sur l'épargne (baisse de l'épargne pour maintenir son niveau de consommation ; encouragement à l'épargne en cas de choix de baisser son niveau de consommation) ; à moyen terme, défavorable pour la compétitivité et l'emploi <i>via</i> l'augmentation du coût du travail (transmission <i>via</i> le jeu des négociations salariales, - le taux de chômage influe la vitesse de transmission)
Impositions spécifiques	Consommation ou production générant des externalités négatives	Faible	Pèse sur le coût des consommations intermédiaires ou sur le pouvoir d'achat des ménages ; à l'inverse, améliore le bien-être collectif en réduisant les externalités négatives
	Foncier	Faible	Pèse pour une faible part sur le coût du capital (cas de la fiscalité foncière sur les entreprises)
	Prélèvement forfaitaire	Faible	Ne pèse quasiment pas sur les facteurs de production
	Autres	Dépend de l'assiette	Dépend de l'assiette

Source : OCDE, Conseil des prélèvements obligatoires.

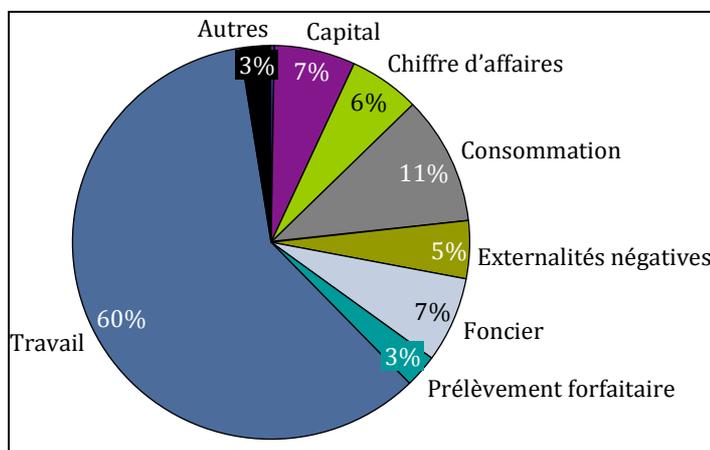
Note de lecture : Ce tableau ne porte pas sur l'ensemble des assiettes taxables. En effet, toutes les bases taxables existantes n'étant pas l'objet de taxes affectées, ce tableau ne renseigne que les assiettes concernées, dans les faits, par une taxe affectée. Ainsi, les taxes sur les successions et sur les transactions notamment ne sont pas référencées dans ce tableau..

D'autre part, il convient de rappeler que l'analyse d'un système fiscal ne saurait se réduire à la description et la mesure de ses incidences perturbatrices sur les comportements des agents économiques. En effet, la fiscalité peut être utilisée pour corriger des défaillances de marché. En corrigeant des externalités ou en finançant des biens publics qui ne seraient pas naturellement produits par le marché, la fiscalité permet de se rapprocher de l'optimum social. Par ailleurs, la structure de la fiscalité, notamment la composition des bases d'imposition retenues, ne constitue pas l'unique facteur de décision des agents économiques : ainsi, la géographie conditionne les choix de localisation des activités<sup>102</sup>, ainsi que la lisibilité, la stabilité et la simplicité de la norme fiscale.

## 2 - Si la fiscalité affectée hors sécurité sociale n'apparaît pas plus distorsive que la fiscalité de droit commun, elle en renforce les défauts

L'analyse des assiettes sur lesquelles repose la fiscalité affectée hors de la sécurité sociale<sup>103</sup> montre qu'elle est assez comparable à l'ensemble de la fiscalité française. La fiscalité affectée n'est donc pas particulièrement plus distorsive que la fiscalité de droit commun.

**Graphique 10 : Ventilation des taxes affectées sur l'ensemble du périmètre étudié hors sécurité sociale par types d'assiette (en %, en 2011)**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

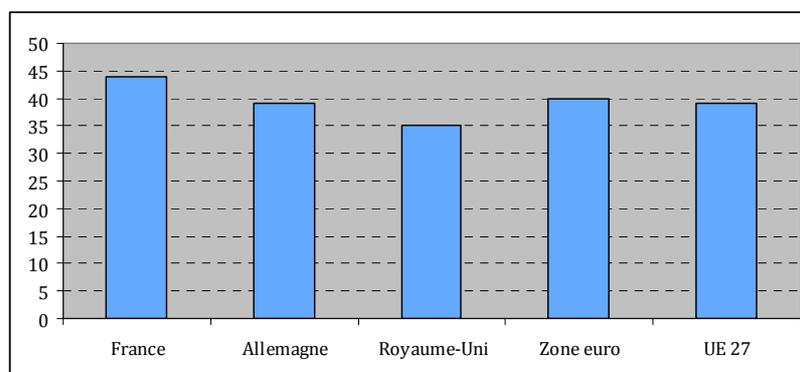
<sup>102</sup> Cf. le modèle « cœur-périphérie » de Paul Krugman en 1991.

<sup>103</sup> C'est-à-dire principalement de la fiscalité affectée à des agences ou à organismes professionnels, au sein du budget de l'État ou sous forme de prélèvements *sui generis*.

Cependant, la fiscalité affectée contribue aux deux principaux défauts du système fiscal français tels que récemment établis par un rapport de la Cour des comptes<sup>104</sup> :

- d'une part, en raison de son poids, la fiscalité affectée alourdit un taux de prélèvements obligatoires qui est d'ores-et-déjà le plus élevé de l'Union européenne, après le Danemark. Le taux de la France est ainsi plus de quatre points supérieur à la moyenne de l'Union ;

**Graphique 11 : Poids des prélèvements obligatoires en 2010 (% de PIB)**

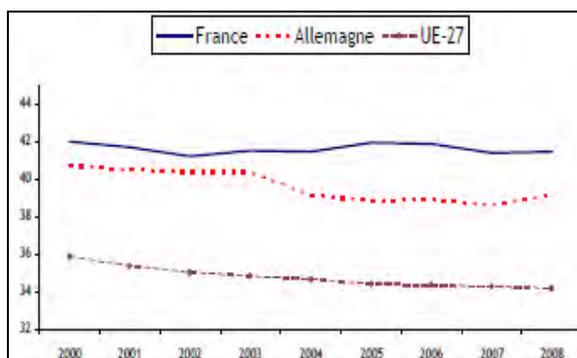


Source : Eurostat.

- d'autre part, la structure du système fiscal français s'avère précisément déjà plus distorsive que celle de la moyenne de l'Union européenne (UE). En effet, les taux implicites d'imposition du capital et du travail, qui sont les assiettes les plus distorsives, sont sensiblement supérieurs en France, alors que la consommation apparaît moins taxée que dans le reste de l'Union (*cf. graphiques suivants*). Parce qu'elle est à l'image de la fiscalité de droit commun, la fiscalité affectée contribue donc à la faible compétitivité du système fiscal français.

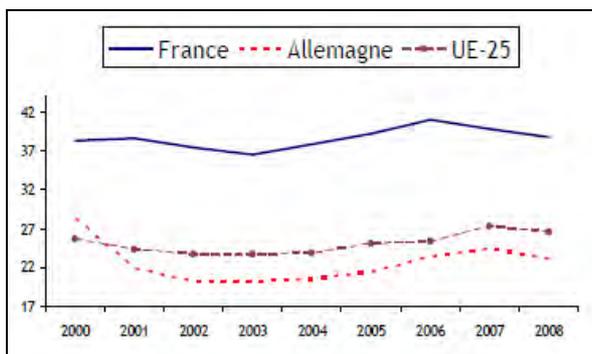
<sup>104</sup> *Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne*, Rapport public thématique, Cour des comptes, mars 2011.

**Graphique 12 : Comparaison des taux implicites d'imposition du travail salarié<sup>105</sup> entre la France, l'Allemagne et l'UE**



Source : Cour des comptes, Rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, 2012.

**Graphique 13 : Comparaison des taux implicites d'imposition du capital<sup>106</sup> entre la France, l'Allemagne et l'UE**

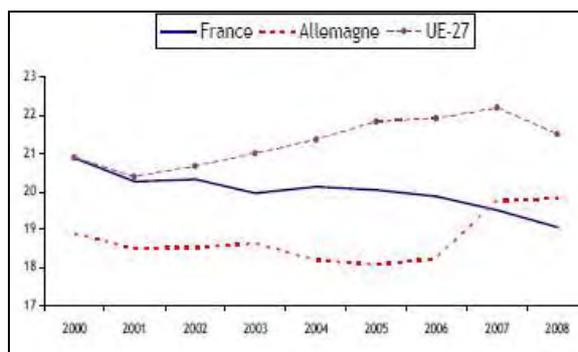


Source : Cour des comptes, Rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, 2012.

<sup>105</sup> Le taux implicite d'imposition du travail salarié est égal au ratio des recettes fiscales des prélèvements assis sur le travail salarié rapporté au revenu total des salariés, toutes cotisations incluses.

<sup>106</sup> Le taux implicite d'imposition du capital est égal au ratio des recettes fiscales des prélèvements assis sur le capital (en stock et en revenus) rapporté à l'ensemble des revenus tirés du capital (entreprises et ménages).

**Graphique 14 : Comparaison des taux implicites d'imposition de la consommation<sup>107</sup> entre la France, l'Allemagne et l'UE**



Source : Cour des comptes, Rapport sur les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne, 2012.

### 3 - Une restructuration de la fiscalité affectée pourrait avoir des effets macroéconomiques non négligeables

Compte tenu des enjeux économiques qui viennent d'être exposés, le Conseil des prélèvements obligatoires a demandé à la direction générale du Trésor de simuler les effets macroéconomiques (notamment sur la croissance et sur l'emploi) de **deux scénarios de réforme** :

- ◆ l'existence d'une part significative de dépenses inefficaces<sup>108</sup> financées par taxes affectées (*cf. infra, chapitre 4*) suggérait, comme première simulation, de réduire symétriquement le poids de la fiscalité affectée et le niveau de dépenses financées, par exemple de 5 ou de 10% ;
- ◆ l'existence de taxes affectées pesant sur des assiettes distorsives suggérait, comme seconde simulation, de mesurer les effets résultant du basculement de ces impôts vers des assiettes moins distorsives.

<sup>107</sup> Le taux implicite d'imposition de la consommation est égal au ratio des recettes fiscales des prélèvements assis sur la consommation rapporté à la consommation des ménages.

<sup>108</sup> C'est-à-dire de dépenses dont la contrepartie en termes de production de biens publics est faible.

La première simulation, portant sur les effets macroéconomiques d'une diminution de 5 % ou de 10 % de la fiscalité affectée, s'est avérée techniquement impossible à réaliser. En effet, les modèles macroéconomiques standards comme « Mésange », modèle utilisé par la direction générale du Trésor, ne permettent pas de simuler finement la baisse d'une dépense publique inefficace, toute baisse de la dépense publique ayant, par hypothèse de construction du modèle et quelle que soit l'efficacité de celle-ci, un effet récessif. Or, les effets de la réduction d'une dépense inefficace sont plus complexes à appréhender : outre une baisse de la consommation publique, ayant à court terme un effet récessif, celle-ci entraîne une baisse de la pression fiscale qui, d'une part, augmente le pouvoir d'achat des ménages et stimule la consommation privée, et, d'autre part, stimule à moyen terme la croissance potentielle par effet de substitution<sup>109</sup>. D'autres effets macroéconomiques peuvent ponctuellement intervenir, mais nécessiteraient une analyse taxe par taxe<sup>110</sup>.

La seconde simulation, portant sur une substitution d'assiettes, a en revanche pu être réalisée par la direction générale du Trésor. Elle démontre le caractère bénéfique des effets sur l'activité et l'emploi d'une modification de la composition de l'assiette des taxes affectées, en privilégiant les taxes les moins distorsives au détriment des taxes les plus distorsives.

---

<sup>109</sup> Une dépense inefficace étant remplacée par une autre l'étant moins.

<sup>110</sup> Par exemple, une réduction de la CSPE pourrait avoir des effets positifs sur le solde commercial en réduisant les incitations à l'importation de technologies fabriquées dans des pays tiers (éoliennes au Danemark et en Allemagne ; panneaux solaires en Chine).

**Encadré 19 : Méthode utilisée pour la simulation**

La direction générale du Trésor a réalisé ses simulations sur un périmètre excluant les taxes affectées aux organismes de sécurité sociale (en particulier, les taxes ayant une finalité comportementale, telles que les taxes portant sur les alcools et les tabacs, ont un caractère distorsif recherché ; modifier leur assiette reviendrait à changer substantiellement leur finalité, voire à les rendre inopérantes). Le périmètre utilisé pour la simulation représentait ainsi, en 2011, un volume de taxes affectées de près de 60 Md€, dont 39 Md€ portaient sur des assiettes particulièrement distorsives (taxes sur le capital, le travail et la production).

Sur ce périmètre, les taxes les plus distorsives ont été réduites de 6 Md€ (soit 10 % du périmètre). Cette baisse a été répartie uniformément sur chacune des assiettes distorsives, c'est-à-dire au prorata de leur poids réciproque.

**Tableau 30 : Simulations effectuées sur les assiettes les plus distorsives au sein du bloc de fiscalité affectée examinée**

Assiette les plus distorsives	Montant recettes avant transfert (Md€)	Poids des recettes avant transfert (%)	Baisse des recettes (Md€)
Taxe sur le capital	3,4	9 %	1
Taxe sur le travail	33,9	87 %	5
Taxe sur la production	1,8	5 %	0
Total	39,1	100 %	6

Source : Direction générale du Trésor.

Pour compenser cette baisse de la fiscalité, les taxes les moins distorsives (prélèvements forfaitaires sur les ménages et les entreprises, fiscalité portant sur des externalités négatives etc.) ont été augmentées du même montant. Cette augmentation a été proportionnelle au poids de chacune de ces assiettes avant le transfert.

**Tableau 31 : Compensations effectuées sur les assiettes les moins distorsives au sein du bloc de fiscalité affectée examinée**

Assiette les moins distorsives	Montant recettes avant transfert (Md€)	Poids des recettes avant transfert (%)	Augmentation des recettes (Md€)
Taxe forfaitaire sur les ménages	3,6	47 %	3
Taxe forfaitaires sur les entreprises	0,8	10 %	1
Taxe sur certains revenus du patrimoine des ménages	0,5	6 %	0
Fiscalité écologique	2,9	37 %	2
Total	7,7	100 %	6

Source : Direction générale du Trésor.

Un basculement, pour un montant de 6 Md€, des taxes affectées les plus distorsives vers les taxes affectées les moins distorsives, aurait des effets significatifs par rapport à une situation sans changement d'assiette :

- ◆ la modification de la composition de l'assiette des taxes affectées aurait un impact positif sur l'emploi dès le court terme. Dès la première année, près de 14 000 emplois seraient ainsi créés, 25 000 à horizon 3 ans et environ 50 000 à horizon 5 ans ;
- ◆ l'effet sur l'activité apparaîtrait à moyen terme. En effet, les réductions de taxe sur le travail mettent du temps à manifester leurs pleins effets sur l'activité, car la baisse du coût du travail ne se transmet que progressivement aux coûts de production des entreprises. Parallèlement, l'effet de la baisse des taxes sur le capital et sur les prix de production apparaît avec un certain délai. Si l'impact sur le PIB est légèrement récessif la première année (-0,04 pt de PIB), il devient positif dès la 3<sup>ème</sup> année (+ 0,01 pt de PIB) ; il atteint près de 0,2 point de PIB à horizon 10 ans.

**Tableau 32 : Effets du basculement de 6 Md€ des recettes des taxes affectées les plus distorsives vers des assiettes moins distorsives**

<b>Effets Macroéconomiques</b>	<b>1 an</b>	<b>3 ans</b>	<b>5 ans</b>	<b>10 ans</b>
PIB en volume (en %)	-0,04	+ 0,01	+ 0,08	+ 0,18
Emploi salarié créé (en nombre)	+ 14 000	+ 25 000	+ 34 000	+ 48 000

Source : Direction générale du Trésor.

## Chapitre IV

### **Le foisonnement de taxes affectées semble traduit surtout des phénomènes de débudgétisation**

Les deux premiers chapitres de ce rapport ont montré, d'une part, la difficulté à circonscrire de manière précise le champ de la fiscalité affectée et permis d'établir, d'autre part, un phénomène de foisonnement du nombre de taxes affectées, sans logique apparente. Avec un poids équivalent, en 2011, à 5,2 % de PIB et à 10 % des prélèvements obligatoires<sup>111</sup>, les taxes affectées ne peuvent plus être considérées comme un phénomène limité.

Par ailleurs, il apparaît aujourd'hui que la fiscalité affectée s'avère particulièrement coûteuse pour les finances publiques. Compte tenu des enjeux qu'elle soulève et d'un contexte contraint pour les finances publiques, il apparaît indispensable :

- ◆ d'établir des critères objectifs permettant de justifier ces affectations de ressources fiscales ;
- ◆ de s'interroger sur les objectifs poursuivis lors de la création d'une taxe affectée.

---

<sup>111</sup> Ces chiffres correspondent au périmètre large tel que défini dans le chapitre I de ce rapport ; pour le périmètre correspondant à la demande du Premier ministre (agences de l'État ; organismes consulaires ; organismes techniques et professionnels et dispositifs de solidarité nationale), les taxes affectées représentent environ 3,0 % de PIB et 1,2 % des prélèvements obligatoires.

## **I - Les arguments avancés en cas d'affectation ne justifient pas, dans la plupart des cas, une dérogation au principe d'universalité budgétaire**

Comme indiqué précédemment, le principe d'universalité budgétaire est l'un des principaux fondements de la démocratie budgétaire. En effet, son contournement se traduit, *de facto*, par l'affaiblissement du contrôle du Parlement sur les ressources et les dépenses publiques. Parce qu'il est une atteinte au fonctionnement même de la démocratie, son contournement ne doit pouvoir être justifié que par des arguments suffisamment forts et pertinents.

Dans les faits, les arguments avancés pour justifier la fiscalité affectée reposent soit sur des principes issus de la théorie économique, soit sur des considérations de bonne gestion publique.

L'examen et l'analyse de ces différents arguments révèle que les justifications au contournement du principe d'universalité sont limitées. Le recours à la fiscalité affectée peut répondre à la poursuite de certains objectifs, sans que la nécessité de l'affectation ne soit démontrée.

### **A - D'un point de vue économique, le principe d'une affectation peut se justifier s'il permet d'accroître le consentement à l'impôt**

Selon la typologie, devenue célèbre, de l'économiste britannique Richard Musgrave<sup>112</sup>, une politique économique peut poursuivre trois objectifs distincts :

- ◆ la stabilisation du cycle économique (conduite de politiques contracycliques lissant les effets du cycle économique, dans une logique keynésienne) ;
- ◆ la redistribution (réduction des inégalités et meilleure répartition des richesses).
- ◆ la correction de défaillances de marché (en particulier, la réduction des externalités négatives) ;

En tant qu'instrument de politique économique, tout impôt peut ainsi viser, en plus de sa fonction première de financement des politiques publiques, un objectif de correction d'une défaillance de marché ou un objectif de redistribution (l'objectif de régulation du cycle économique

---

<sup>112</sup> Richard Musgrave, *The Theory of Public Finance. A Study in Public Economy*, 1959.

par la fiscalité étant moins évident, la politique budgétaire étant probablement plus efficace pour l'atteindre).

Dans ce cadre théorique simple mais robuste, l'affectation d'une ressource fiscale en dehors du budget de l'État ne peut se justifier, d'un point de vue économique, que si cette affectation rend l'impôt plus efficace, c'est-à-dire si elle facilite l'atteinte de ses objectifs.

### **1 - Le consentement à l'impôt n'est amélioré que si la ressource prélevée finance directement et exclusivement des actions profitant aux contributeurs**

Parmi les facteurs qui concourent à l'efficacité de la fiscalité, l'amélioration du consentement à l'impôt<sup>113</sup> joue théoriquement un rôle important. En première analyse, le constat fait par l'assujetti de la nécessité de payer une contribution devrait être plus important lorsque l'impôt est fléché sur une dépense bien identifiée :

- ◆ l'affectation faciliterait le contrôle de l'emploi et de l'efficacité de la dépense ;
- ◆ lorsqu'il existe par ailleurs un lien entre les assujettis et la nature de la dépense, le consentement serait particulièrement fort, la dépense contribuant au financement d'une politique bénéficiant indirectement aux assujettis et non à une communauté plus large de bénéficiaires.

Dans les faits, les effets de la fiscalité affectée sur le consentement à l'impôt ne sont pas simples à établir ; ils ne sont ni univoques, ni exempts de difficultés.

En premier lieu, le renforcement du consentement à l'impôt suppose *a minima* qu'un « lien » existe entre les assujettis et les missions accomplies par l'organisme affectataire. Or, ce lien peut fréquemment s'avérer très ténu, voire inexistant (*cf. infra*), si bien que le seul objectif valable, bien que parfois lointain, demeure celui de financement d'une politique publique. Même quand ce lien existe, il n'apparaît pas toujours très convaincant, comme en témoigne le cas des prélèvements sur les paris sportifs ou les jeux en ligne affectés au Centre national de développement du sport :

---

<sup>113</sup> L'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que : « *tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée* ».

- ◆ le lien entre le sport de haut niveau, qui est *de fait* l'objet du prélèvement, et le sport amateur, qui en bénéficie, n'apparaît pas évident ;
- ◆ les assujettis ne sont pas nécessairement informés de la destination de leur contribution ;
- ◆ enfin, les jeux font l'objet de nombreux prélèvements bénéficiant au budget général qui ne semblent pas moins bien acceptés que ces prélèvements spécifiques.

En second lieu, même lorsqu'il existe un lien entre les assujettis et la nature des dépenses financées, l'affectation peut soulever d'importantes difficultés d'acceptabilité. Si les cas de contestation d'une taxe affectée sont limités, il n'en demeure pas moins que certaines taxes peuvent faire l'objet d'une véritable « guérilla contentieuse » (*cf. encadré 20 ci-dessous*).

#### **Encadré 20 : Quelques cas de contentieux en matière de fiscalité affectée**

##### **1/ Dans le secteur pharmaceutique :**

L'un des exemples les plus emblématiques est celui de la taxe sur les dépenses de promotion reposant sur l'industrie pharmaceutique affectée à la Haute autorité de santé (HAS). Les entreprises du secteur considèrent non seulement qu'elle n'a pas d'effet régulateur, mais que les faiblesses rédactionnelles de la base juridique sur laquelle elle est instituée aboutissent à rendre l'assiette illisible. Ainsi, selon le secteur, la qualité des visiteurs médicaux visés, la définition des salaires à prendre en compte comme celle des dépenses externalisées ne font pas l'objet d'une interprétation définitive en l'absence de toute circulaire d'application des textes en vigueur, ce qui conduit à une contestation systématique de tout nouveau motif de redressement dans le cadre des contrôles et à de nombreux contentieux. Ces arguments n'ont toutefois pas été retenus par la Cour de cassation. Toujours selon le secteur, certaines règles actuellement appliquées sont économiquement contestables, car il engendrerait des situations qualifiées de doubles taxations sur les salaires.

##### **2/ Dans le secteur des télécommunications :**

Un autre cas symptomatique d'une très faible acceptabilité d'une taxe affectée demeure celui de la taxe sur les services de télévision (TST) « distributeurs », ce qu'illustre notamment la plainte exprimée par un opérateur de communications électroniques à la Commission européenne en août 2011 relativement au financement des régimes d'aide aux industries cinématographiques et audiovisuelles. Les modifications apportées à l'assiette de la taxe (*cf. infra*) attestent ainsi de ce que le lien économique entre la diffusion des contenus et la taxation correspondante est bien moins clair que pour les autres taxes affectées au CNC.

La logique d'extension de la TST « éditeurs » à des secteurs économiques qui présentent une proximité économique moins immédiate avec les aides déployées par le CNC est donc fragile, ce que relève la Cour des comptes dans un rapport récent<sup>114</sup> : « outre le défaut de stabilité du cadre fiscal qui en résulte, force est de constater, s'agissant de la part de la taxe appliquée aux opérateurs de communications électroniques, que le lien entre le fait générateur de la taxation (l'activité de distribution de contenus numériques relevant de catégories extrêmement diverses), l'assiette de la taxe (le chiffre d'affaires résultant des abonnements aux services de communications électroniques), et son objet (le financement de la création cinématographique et audiovisuelle) apparaît à bien des égards moins évident que pour les taxes affectées d'origine plus ancienne » ; « l'affectation au CNC de l'intégralité du produit de la taxation des opérateurs de communications électroniques revient à conférer au Centre une prérogative discutable, dès lors qu'en l'espèce il ne saurait se prévaloir d'être à lui seul concerné par la diffusion sur internet de contenus faisant l'objet d'un soutien public. ».

Cette taxation apparaît d'autant plus fragile que seuls 20 % des 1,2 Md€ de fiscalité spécifique au secteur des télécommunications financent directement le secteur (au titre de sa régulation par l'autorité de régulation des communications électroniques et postales -ARCEP-); 80 % financent les budgets des collectivités territoriales (communes et départements pour l'IFER sur les antennes, régions pour l'IFER cuivre, même s'il ne s'agit pas là de fiscalité affectée), le financement du cinéma et des ayants droit (taxe sur les vidéogrammes et la vidéo à la demande), le financement du cinéma et de la télévision à travers la TST « distributeurs », et le financement de la fin de la publicité sur France Télévisions via la taxe « télécoms ».

La généralisation de cette logique de taxation affectée dont la charge repose sur des assujettis n'ayant pas (ou peu) de lien avec les actions financées paraît par conséquent à la fois économiquement peu justifiable et de nature à générer des contentieux ; elle présente une faible acceptabilité par les redevables et se manifeste par un moindre consentement à l'impôt en général.

En troisième et dernier lieu, le consentement à l'impôt est à l'inverse particulièrement fort dans les cas où le prélèvement sert à financer exclusivement des actions bénéficiant aux assujettis, par exemple pour des secteurs d'activité qui n'arriveraient pas à s'organiser naturellement ou pour lesquels le contribuable national ne consentirait pas volontiers à l'impôt car n'en bénéficiant pas directement<sup>115</sup>.

<sup>114</sup> Cour des comptes, *La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée*, octobre 2012.

<sup>115</sup> Fourniture de biens publics sectoriels ayant pour objectif de favoriser le développement du secteur assujetti et dont les retombées économiques sont positives pour le secteur et génèrent une croissance de ce dernier; actions de recherche,

L'industrie manufacturière, d'une part, et l'agriculture, la sylviculture et la pêche, d'autre part, se caractérisent par l'existence de nombreuses taxes affectées au rendement variable, qui financent directement des activités de promotion, de recherche et d'innovation dont les retombées sont visibles pour le secteur. Tel est également le cas pour les CVO.

Le consentement à l'impôt peut y être fort<sup>116</sup>, et la logique d'affectation détient dans ce cas précis une certaine légitimité. Généralement bien acceptés, ces prélèvements soulèvent néanmoins trois problématiques différentes :

- ◆ d'une part, ils peuvent contribuer à l'existence d'une forte pression fiscale sur certains secteurs d'activités ; rien ne permet par ailleurs d'indiquer qu'ils financent des dépenses efficaces ;
- ◆ les assujettis et les bénéficiaires étant les mêmes, la ressource prélevée peut perdre, aux yeux des assujettis, son caractère de denier public. Dans ce contexte, l'agence affectataire peut, sans que l'État ne puisse réellement peser sur ses décisions, financer des politiques inefficaces voire contraires aux objectifs poursuivis par l'État, comme l'a montré l'inspection générale des finances au sujet de la caisse de garantie du logement locatif social<sup>117</sup> (CGLLS – cf. encadré 21 ci-après) ;

---

d'innovation, de développement, de formation ou de promotion au profit de certains secteurs d'activité, autrefois financées par les taxes parafiscales.

<sup>116</sup> Le cas des CVO, qui génèrent un abondant contentieux, montre cependant que l'amélioration du consentement à l'impôt n'est pas automatique.

<sup>117</sup> *L'État et ses agences : le cas des agences de financement*, rapport IGF n° 2011-M-044-04, février 2012.

**Encadré 21 : La caisse de garantie du logement locatif social**

La CGLLS est un établissement public administratif (EPA) et une institution financière (IFS) créée par la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain. Fondées sur un principe de solidarité entre bailleurs sociaux, les activités de la caisse sont principalement financées par des cotisations prélevées sur les organismes de logement social. Le produit de ces taxes affectées a connu une évolution particulièrement dynamique au cours des dernières années, sous l'effet de modifications paramétriques (plus de 35% entre 2007 et 2012).

D'un budget annuel de 287 M€ en 2012, et disposant d'un plafond d'emplois de 30 agents, la CGLLS est investie depuis sa création d'une double mission :

- garantir à titre subsidiaire les prêts consentis par la caisse des dépôts et consignations aux organismes constructeurs de logements sociaux, lorsque les collectivités territoriales refusent d'octroyer leur garantie ou sont dans l'incapacité de le faire ;
- contribuer, via la distribution de subventions, à la prévention des difficultés financières et au redressement des organismes HLM et des sociétés d'économie mixte (SEM) en difficulté.

La CGLLS est par ailleurs chargée pour compte de tiers de gérer le fonds de péréquation alimenté par le prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'HLM.

Tant pour ses missions de garantie que d'aide aux organismes en difficulté, le rôle de la CGLLS ne favorise pas l'émergence d'un secteur du logement social plus efficient.

**1/ Concernant l'activité de garantie**, le positionnement et le rôle de l'établissement soulèvent d'importantes questions :

- avec moins de 4 % des flux annuels de garantie, le rôle de la caisse n'est en rien systémique pour le financement du logement social ;
- à aucun moment, la caisse ne procède à une évaluation de l'opportunité de l'octroi de sa garantie. Aucun élément objectif ne permet donc d'indiquer que la caisse garantit des opérations justifiées au regard des objectifs de l'État en matière de logement social, et que son action présente une efficacité suffisante. La CGLLS joue donc, pour cette partie de son activité, le rôle d'une agence « transparente », sans valeur ajoutée ;
- en outre, du fait de l'application des règles prudentielles et de la très faible sinistralité de son activité de garantie, la caisse dispose d'un niveau de fonds propres disproportionné au regard des risques, historiquement proches de zéro (479 M€ de fonds propres fin 2010, et un portefeuille de 720 M€, pour un encours de garanties de 3 Md€) ;

**2/ Concernant l'attribution d'aides aux organismes en difficulté**, les pratiques de la CGLLS ne permettent pas une bonne régulation du secteur :

- il n'existait pas, jusqu'à présent, d'outils de pilotage formalisés entre la tutelle et la CGLLS autres que la lettre de mission : aucun contrat d'objectifs et de performance n'avait été signé. De manière globale, les objectifs du projet annuel de performance (PAP) irriguent peu l'activité de la CGLLS, dont les missions et la stratégie apparaissent sans lien avec les priorités dégagées par le document budgétaire. Ainsi, les aides ne sont pas perçues comme un levier d'incitation au regroupement et à la mise en réseau des organismes de logement social, alors qu'il s'agit d'un des objectifs généraux de l'État, en matière d'économie du logement

social. Cette discordance est problématique et pose la question du pilotage de l'établissement par les tutelles et de l'autonomie de la caisse par rapport à l'État ;

- la CGLLS est administrée par un conseil d'administration composé de représentants de l'État et de représentants des fédérations d'organismes HLM, assisté de plusieurs comités. Les aides sont gérées de manière paritaire, les dossiers de demandes d'aides sont instruits et proposés à la CGLLS par les fédérations. Les représentants des fédérations sont en outre majoritaires au sein du comité des aides.

La caisse assure ainsi un soutien inconditionnel des organismes du secteur, dans une logique de secours mutuel, et n'a pas vocation à sanctionner des dysfonctionnements<sup>118</sup>. En facilitant le maintien de petites structures, faibles et éclatées, cette activité de garantie s'avère ainsi contraire aux objectifs généraux poursuivis par l'État en matière de consolidation du secteur du logement social.

Compte tenu de sa gouvernance et de son mode de fonctionnement, la CGLLS ne constitue donc pas un levier efficace permettant le regroupement et la concentration du secteur du logement social, alors qu'il s'agit de l'un des objectifs prioritaires de l'État. À l'inverse, l'attribution d'aides à des organismes HLM en difficulté peut, lorsque celles-ci sont distribuées de manière automatique, être un frein à la restructuration du secteur en facilitant le maintien en activité de structures n'ayant pas la taille critique.

Source : Rapport de l'IGF sur les agences de financement, 2012<sup>119</sup>.

- ◆ enfin, ces prélèvements posent, plus généralement, la question de la place de l'État dans le fonctionnement des marchés et l'organisation des secteurs d'activités économiques : dès lors que les entités affectataires ne remplissent pas des missions de service public, la justification à l'existence d'une taxe affectée et à l'intervention, certes indirecte, des pouvoirs publics peut en effet être débattue (cf. l'exemple du fonds national de promotion et de communication en faveur de l'artisanat -FNPCA- dans l'encadré 22 ci-après). D'un strict point de vue économique, il serait plus satisfaisant de laisser les secteurs d'activité s'organiser librement pour financer, sous forme de cotisations volontaires, des actions dont ils pourraient par ailleurs évaluer plus facilement l'efficacité.

<sup>118</sup> Cf. *Les dispositifs de contrôle des acteurs du logement social*, rapport de la mission commune de l'IGF et du CGEDD, n° 2010-M-045-01, octobre 2010.

<sup>119</sup> *L'État et ses agences : le cas des agences de financement*, rapport de l'IGF n° 2011-M-044-04, février 2012.

**Encadré 22 : Le fonds national de promotion et de communication en faveur de l'artisanat (FNPCA)**

Créé en 1997, le fonds national de promotion et de communication en faveur de l'artisanat (FNPCA) mène des campagnes de communication nationales destinées à améliorer l'image de marque de l'artisanat (« L'artisanat. Première entreprise de France »), ainsi que des activités de *sponsoring* (en particulier, de l'équipe de France de handball).

À la fois opérateur de l'État et organisme divers d'administration centrale (ODAC), le FNPCA est un établissement public administratif dirigé par les acteurs et les représentants du monde de l'artisanat. Financé par une taxe additionnelle à la taxe pour frais de chambres des métiers (TFCM) prélevée sur les entreprises du secteur, le FNPCA a vu ses ressources augmenter de manière régulière depuis sa création ; il dispose d'environ 10 M€ de budget en 2012 et bénéficie d'une situation financière confortable.

La stratégie du FNPCA est exclusivement tournée vers un objectif de notoriété de la « marque » artisanat auprès des artisans et du grand public. L'établissement ne se donne pas d'objectifs en matière d'amélioration du recrutement, d'information sur l'orientation professionnelle, de formation ou de création d'entreprise, enjeux pourtant essentiels pour le développement des entreprises de l'artisanat.

Le pilotage de l'établissement par l'État est particulièrement faible, aussi bien dans le fonctionnement courant de l'établissement que dans la définition de ses orientations stratégiques. La nature des activités du fonds (achats d'espaces publicitaires, *sponsoring*, etc.), qui le situe aux confins des missions de service public, conduit à s'interroger sur la pertinence de la présence de l'État dans une telle entité.

*Source : Rapport de l'IGF sur les agences de financement, 2012*

**2 - Dans une logique redistributive, l'affectation peut être justifiée si elle est circonscrite à une même communauté d'assujettis et de bénéficiaires**

Certaines taxes affectées ont été justifiées par des considérations redistributives. Elles permettraient ainsi de financer plus efficacement un système de péréquation au sein d'un groupe d'assujettis appartenant à une communauté plus ou moins importante. Il peut s'agir de l'ensemble de la communauté nationale, comme dans le cas de la CSPE, ou de groupes plus restreints représentant, par exemple, un secteur d'activité ; tel est le cas, également, de la taxe sur les spectacles bénéficiant à l'association de soutien pour le théâtre privé.

La péréquation constitue un objectif économique plus légitime pour justifier une taxe affectée, sous réserve qu'elle soit opérée au sein d'un groupe restreint et bien identifié d'assujettis et de bénéficiaires. En effet, il n'existe pas de réelle justification économique à ce que la solidarité nationale soit supérieure dès lors qu'elle serait financée en dehors du budget général de l'État. Par ailleurs, dans un État centralisé comme la France, il existe un consensus fort pour considérer que la mise

en œuvre de la solidarité nationale est une prérogative de l'État républicain.

Au total, les affectations de ressources relevant d'une logique péréquatrice ne semblent justifiées que lorsqu'elles portent sur une communauté circonscrite avec précision.

### **3 - La correction d'externalités négatives ne justifie pas nécessairement une affectation**

L'affectation ne semble pas non plus renforcer l'efficacité d'un impôt ayant pour objectif de corriger des défaillances de marché. Ainsi, en matière de fiscalité « pigouvienne<sup>120</sup> », la correction de l'externalité peut être atteinte sans affectation des ressources fiscales :

- ◆ d'une part, il apparaît assez illogique d'affecter une taxe à une entité dont l'objectif est, en général, de financer des politiques publiques qui en feront diminuer le rendement ; une telle modalité de financement ne permet pas, en effet, de financer de manière durable des politiques publiques (sous réserve que celles-ci soient efficaces) du fait de la volatilité des ressources ainsi affectées ;
- ◆ d'autre part, elle peut placer l'entité affectataire en situation de conflit d'intérêt : dans le cas où celle-ci mène des politiques efficaces, elle devra alors faire face à une diminution de ses ressources et a donc un intérêt à ce que l'efficacité de ses actions reste limitée ;
- ◆ enfin, il n'y a aucune raison pour que le montant nécessaire à la politique conduite par l'entité affectataire corresponde au rendement de la taxe.

De ce fait, il existe peu de justification économique à l'idée selon laquelle une taxe écologique modifie les comportements de manière plus efficace lorsqu'elle est affectée plutôt que lorsqu'elle abonde directement le budget général.

Par ailleurs, il doit également être relevé que, dans les faits, les taxes affectées environnementales visent le plus souvent à générer du rendement sur des pollueurs plutôt qu'à influencer directement leurs comportements. À cet égard, les taxes énergétiques, qui s'appliquent aux secteurs de production et distribution d'électricité et de transports, visent

---

<sup>120</sup> La fiscalité « pigouvienne », du nom de l'économiste britannique Arthur Pigou, vise à remédier à une imperfection de marché en faisant payer les responsables d'externalités négatives, comme par exemple des pollueurs ; l'externalité ne transitant pas par un prix de marché, il s'agit alors, *via* la taxation, d'amener les pollueurs à prendre en compte l'ensemble des coûts résultant de leur activité (« internaliser les externalités de leurs activités ») et/ou de les inciter à modifier leur comportement.

à faire payer les pollueurs sans chercher à véritablement influencer la quantité de pollution en raison de la faible élasticité de leurs comportements. De même, la logique « pigouvienne » de la taxe générale sur les activités polluantes, ou des contributions perçues par les agences de l'eau, peut être contestée : pour la première, ses taux ne sont pas suffisamment élevés pour modifier les comportements en profondeur ; pour la seconde, de nombreuses exonérations bénéficient à certains des principaux pollueurs.

### **B - Du point de vue de la gestion publique, le principe de l'affectation peut se justifier dans des situations de quasi-redevance ou pour des fonds de garantie**

Le développement de la fiscalité affectée a accompagné le mouvement d'« agencisation » de l'État. En effet, depuis une trentaine d'années, le recours à des modes de gestion publics alternatifs s'est développé, sous l'influence du *New Public Management* et des modèles étrangers, notamment anglo-saxons et suédois. La multiplication des « agences », dont le périmètre recouvre des statuts juridiques divers, a été relevée par plusieurs rapports récents, de l'IGF et du Conseil d'État notamment.

L'émergence de ces entités, réputées plus souples, plus réactives, mais aussi plus transparentes que l'administration, s'est accompagnée de la volonté de les doter d'une plus grande autonomie. À l'instar de la personnalité morale, le financement par ressources fiscales affectées a été appréhendé, en France, comme un instrument de renforcement de l'autonomie des agences.

Cependant, ces modalités de gestion et de financement des politiques publiques ne sont justifiées, du point de vue de la gestion publique, que si elles font la preuve de leur efficacité. À ce titre, quatre justifications principales sont généralement avancées :

- ◆ l'autonomie de gestion conférée par l'existence de ressources fiscales serait susceptible d'améliorer l'efficacité de la politique publique ainsi financée. En particulier, l'affectation offrirait aux affectataires une forme de prévisibilité de leurs ressources et « sanctuariserait » certaines recettes, face aux velléités de redéploiements de l'exécutif au sein du budget général ;
- ◆ l'affectation de ressources fiscales serait une condition nécessaire permettant de garantir l'indépendance des autorités de régulation ou de contrôle ;

- ◆ elle permettrait de mettre à contribution les usagers dans les cas de prestations ou de services rendus par l'affectataire ;
- ◆ enfin, l'affectation permettrait de préserver les ressources de certaines politiques publiques.

Dans les faits, et sous certaines réserves, seules les deux dernières justifications sont réellement convaincantes.

### **1 - La dérogation au principe d'universalité budgétaire ne semble pas améliorer l'efficacité de la gestion publique**

Les agences financées par taxes affectées n'ont, jusqu'à présent, pas totalement fait la preuve de leur efficacité. Une revue des rapports d'audits et d'évaluations des agences financées par taxes affectées semble en effet témoigner de la perfectibilité de leur gestion.

#### **Encadré 23 : Présentation de la méthode retenue pour synthétiser les audits et évaluations réalisés sur les agences dotées de taxes affectées**

Il apparaît difficile d'analyser chaque agence financée par taxe affectée, puis de se prononcer sur l'efficacité des dépenses ainsi financées ; une telle démarche supposerait en effet d'auditer l'ensemble des agences de l'État et des organismes professionnels ou consulaires bénéficiant de recettes fiscales affectées.

Pour autant, l'évaluation de l'impact économique, social et budgétaire des taxes affectées suppose d'apprécier l'efficacité des dépenses induites par ce mode de financement. Le Conseil des prélèvements obligatoires s'est donc employé à recenser les rapports d'évaluation et d'audit réalisés par les différents corps d'inspection et de contrôle (contrôles parlementaires, Cour des comptes, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'administration, Contrôle général économique et financier, Conseil général de l'environnement et du développement durable etc.) sur les agences et organismes bénéficiant de taxes affectées.

Cette revue a ensuite donné lieu à une cotation synthétique de l'efficacité et de l'efficacité des différents organismes, selon une méthode inspirée du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011. Une telle évaluation, réalisée à partir de travaux produits par des auditeurs différents est en effet possible, la plupart des audits étant désormais fondés sur une méthodologie commune, formalisée depuis plusieurs années<sup>121</sup>.

<sup>121</sup> Cf. par exemple *Guide méthodologiques pour les audits opérateurs*, inspection générale des finances, Contrôle général économique et financier, inspection générale des affaires sociales, mars 2009 ; *Guide méthodologique : Analyse de l'insertion d'une agence dans sa politique de rattachement*, guide IGF n° 2011-M-044-02, février 2012.

Une grille d'évaluation a ainsi été définie afin de pouvoir attribuer un score à chaque agence, en fonction de différents critères (1 indiquant un résultat non satisfaisant, 2 un résultat moyen et 3 un résultat satisfaisant) :

- **le pilotage par la tutelle :**
  - existe-t-il un contrat d'objectifs et de performance ou tout autre document formalisant la stratégie et les objectifs de l'agence ? – score 1 ou 3.
  - les objectifs de l'agence sont-ils jugés pertinents ? – score de 1 à 3 ;
  - l'exercice de la tutelle est-il satisfaisant ? –score de 1 à 3
- **l'efficacité de l'intervention :**
  - l'agence remplit-elle ses objectifs ? – score de 1 à 3 ;
  - existe-t-il des doublons avec d'autres structures – score de 1 à 3 ;
- **l'efficience de la gestion :**
  - les dépenses sont-elles en adéquation avec les besoins de la politique ? – score de 1 à 3 ;
  - ses coûts de gestion ont-ils augmenté ? – score de 1 à 3.

**L'analyse des rapports a porté sur 36 agences ou groupe d'agences, représentant 9,8 Md€ de taxes affectées** soit plus de 70 % de la fiscalité affectée aux agences. Elle fait apparaître des problèmes concordants d'efficience de la gestion publique au sein des entités dotées de taxes affectées, (*cf. encadré 24 ci-dessous*).

#### **Encadré 24 : Principales critiques recensées dans les audits d'entités bénéficiant de taxes affectées**

En raison d'une absence de stratégie globale, du foisonnement d'agences et des difficultés à exercer une tutelle stratégique, d'importants problèmes d'efficience de la gestion publique se posent désormais. Parmi les inefficiences recensées lors de cet examen des audits des entités bénéficiant de taxes affectées, les points suivants peuvent être relevés :

- dans certains champs de politiques publiques, les acteurs apparaissent nombreux et la répartition des compétences n'est pas toujours suffisamment précise pour éviter des frottements ou des doublons. Dans certains ministères fortement démembrés, les fonctions de conception de politique publique et d'exécution ne sont parfois pas clairement dissociées, ce qui peut conduire à des conflits institutionnels, à des doublons ou à des inefficiences de gestion ;
- certaines agences poursuivent des objectifs différents de ceux de leur ministère de rattachement ;
- certaines agences chargées de politiques d'intervention agissent selon une logique « de guichet » contraire à la logique de performance qui a justifié leur création. Certaines agences ne présentent ainsi aucune valeur ajoutée par rapport à une administration traditionnelle ;
- la gestion n'apparaît pas toujours efficiente et les coûts de gestion ne sont pas toujours maîtrisés (politique salariale ; politique immobilière ; coûts de fonctionnement). Par ailleurs, les agences de petite taille n'ont pas la taille critique suffisante leur permettant d'exercer leur mission de manière efficiente ;

- certaines agences n'exercent manifestement pas de mission de service public, ou de missions relevant de l'État. Leur existence, ou tout du moins l'implication de l'État dans leur gestion, ne semble pas être de bonne gestion publique ;
- les agences « transparentes »<sup>122</sup> dotées de la personnalité morale posent d'importants problèmes de gestion publique. En dérogeant aux principes d'unité et d'universalité budgétaires, elles peuvent être à l'origine de phénomènes de débudgétisation massifs.

La synthèse des « scores » permet de mettre en évidence certaines difficultés récurrentes (*cf. tableau 33 ci-dessous*). D'une manière générale, si la proportion de contrats d'objectifs et de performance (COP) apparaît satisfaisante, les scores des autres critères d'efficacité sont jugés peu satisfaisants ou moyens. À titre d'exemple :

- ◆ pour 28 entités, bénéficiant de 8,6 Md€ de taxes affectées, l'exercice de la tutelle est jugé insatisfaisant ;
- ◆ l'existence d'importants doublons et de redondances est constatée, de manière affirmée, pour 15 entités, bénéficiant de 3,5 Md€ de taxes affectées ;
- ◆ pour 20 entités, bénéficiant de 8,5 Md€ de taxes affectées, l'adéquation entre les dépenses et les besoins de la politique est jugée insatisfaisant ;
- ◆ pour 18 entités, bénéficiant de 4,7 Md€ de taxes affectées, la gestion est évaluée comme insuffisamment efficace.

---

<sup>122</sup> Dans le cadre de leur activité contentieuse, les juridictions administratives, notamment les chambres régionales des comptes et la Cour des comptes, peuvent être conduites à qualifier de « transparents » des organismes de droit privé, le plus souvent des associations, dénués d'autonomie de décision et constitués pour échapper aux règles du droit public.

L'IGF a, pour sa part, défini les agences transparentes de la manière suivante :

- l'établissement a pour mission principale le financement d'interventions ou d'investissements pour le compte de l'État ;
- il est contrôlé par l'État ;
- il est financé en grande majorité par dotations budgétaires ou taxes affectées ;
- il ne dispose d'aucune autonomie dans la prise de décision : soit l'État prend un engagement directement auprès du bénéficiaire final de l'intervention, et il délègue le rôle de payeur à l'établissement ; soit ce dernier s'engage auprès du bénéficiaire final, mais au nom de l'État et dans les conditions préalablement définies par l'État, sans qu'il ne puisse en rien les modifier (l'établissement agit ainsi en tant que mandataire d'une mission qui lui a été confiée par l'État). Dans les faits, un établissement agit de manière mécanique.

**Tableau 33 : Synthèse des audits et évaluations réalisés sur les agences dotées de taxes affectées**

Critères		Score 1		Score 2		Score 3	
		Nombre d'entités	Rendement des taxes affectées (2011 – M€)	Nombre d'entités	Rendement des taxes affectées (2011 – M€)	Nombre d'entités	Rendement des taxes affectées (2011 – M€)
<b>Pilotage par la tutelle</b>	Existence d'un COP	18	5,8	-	-	16	3,9
	Pertinence des objectifs assignés à l'agence	17	3,7	15	5,8	3	0,3
	Exercice de la tutelle	28	8,6	7	0,6	1	0,7
<b>Efficacité de l'intervention</b>	Atteinte des objectifs	13	2,9	17	2,7	5	3,7
	Existence de doublons et de redondances	15	3,5	14	5	6	0,7
<b>Efficiences de la gestion</b>	Adéquation entre les dépenses et les besoins de la politique	20	8,5	15	1,4	0	0
	Maîtrise des coûts de gestion	18	4,7	13	1,6	2	3,4

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Lecture du tableau : (2<sup>ème</sup> ligne) 17 entités, dont le rendement des taxes affectées atteint 3,7 Md€ en 2011, sont dotés d'objectifs jugés peu pertinents par les rapports d'audits et d'évaluation qui leur sont consacrés (score de 1) ; 15 entités, dont le rendement des taxes affectées atteint 5,8 Md€ en 2011, sont dotés d'objectifs jugés moyennement pertinents (score de 2) ; 3 entités, dont le rendement des taxes affectées atteint 291 M€ en 2011, sont dotés d'objectifs jugés pertinents (score de 3).

Note : Le nombre total d'agences n'est pas identique d'un critère à l'autre, certains audits ne renseignant pas tous les items.

## 2 - L'indépendance d'une entité n'implique pas nécessairement de la doter de ressources fiscales affectées

L'idée selon laquelle il conviendrait de doter une autorité indépendante ou un régulateur de ressources fiscales propres est généralement justifiée de deux manières différentes :

- ◆ ce financement pourrait accroître l'indépendance du régulateur en le dotant de ressources non directement contrôlées par le pouvoir politique ;
- ◆ en cas de financement par dotation budgétaire, le consentement à l'impôt serait faible, le contribuable national pouvant refuser de financer la correction d'une défaillance de marché dont il n'est pas responsable.

Toutefois, ces deux arguments n'apparaissent pas totalement justifiés :

- ◆ **d'une part, le lien entre la taxe affectée et l'indépendance de l'entité bénéficiaire n'est pas établi.** Sur un échantillon de 43 AAI et API, seules 6 sont financées par taxe affectée<sup>123</sup>. Toutes les autres sont financées pour l'essentiel par subventions ou dotations de l'État, sans que ce mode de financement ne mette en péril leur indépendance. L'exemple des autorités juridictionnelles, telles que le Conseil constitutionnel, le Conseil d'État ou la Cour des comptes, tend également à accréditer l'idée selon laquelle l'indépendance de l'entité n'est pas corrélée à sa source de financement. Le statut juridique et la gouvernance de l'entité paraissent ainsi davantage en mesure de garantir son indépendance que ses modalités de financement ;
- ◆ **d'autre part, le contribuable national bénéficie de l'action du régulateur, ce qui en théorie peut justifier sa contribution.** Par exemple, dans le cas d'un monopole, le contrôle du régulateur permet, s'il est efficace, des prix moindres qu'en l'absence de régulation et une meilleure qualité de services ; l'action du régulateur bénéficie donc également au contribuable-consommateur. De même, dans le cas où la régulation vise à préserver un bien public, comme la stabilité financière, le contribuable bénéficie également de l'action du régulateur.

---

<sup>123</sup> Les six AAI ou API financées par taxes affectées sont : l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP), l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), l'Autorité des marchés financiers (AMF), le Haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), la haute autorité de santé (HAS) et le Médiateur de l'énergie.

Enfin, l'affectation de ressources fiscales à une entité n'est pas exempte d'ambiguïtés sur son indépendance : elle pourrait ainsi renforcer les phénomènes de « **capture du régulateur** ». Comme l'a montré l'économiste George-Joseph Stigler dans sa théorie de la régulation<sup>124</sup>, un secteur économique, qui a toujours intérêt à maintenir une faible intensité concurrentielle (résultant d'un fonctionnement oligopolistique) pour faire monter les prix et écarter les nouveaux entrants, tire en effet un avantage de la création d'un régulateur spécialisé : si les entreprises arrivent à « capturer » le régulateur - en lui faisant admettre leurs impératifs, leurs contraintes sous la forme de règles d'organisation du marché, etc. -, le marché fonctionnera comme un cartel, dont le coût est *in fine* supporté par le contribuable, et sans risque qu'un membre du cartel ne joue les passagers clandestins. Ces phénomènes de capture peuvent être rendus possibles de plusieurs manières différentes<sup>125</sup> : conflits d'intérêt individuels résultant de la porosité entre les fonctions de régulateurs et de régulés, connivence intellectuelle ou idéologique, biais cognitifs du régulateur, etc.

L'affectation d'une ressource fiscale peut constituer un facteur renforçant le risque de capture du régulateur, en le faisant dépendre des ressources mises à sa disposition par les régulés. En lieu et place de l'indépendance recherchée, c'est bien à une dépendance accrue que le régulateur s'expose par rapport aux régulés, surtout si le rendement de la taxe affectée est directement corrélé à la santé économique du secteur (en étant assise, par exemple, sur le chiffre d'affaires).

Un exemple récent illustre la pertinence de cet argument : les mutations d'importance apportées à la fiscalité affectée pesant sur l'industrie du médicament suite à l'affaire « Mediator ». En effet, afin de pallier les dysfonctionnements de gouvernance de la chaîne du médicament mis en exergue par ce scandale sanitaire, le législateur a décidé de **mettre fin à l'existence de taxes affectées à l'agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)** dans le cadre de la LFSS pour 2012, **au nom du principe de séparation de l'organe de contrôle et des entreprises du secteur**. Dans l'étude d'impact, il était en effet indiqué que le précédent mode de financement de l'AFSSAPS était de nature à « *induire un doute quant à l'indépendance de l'agence vis-à-vis de l'industrie pharmaceutique et des dispositifs médicaux* ».

<sup>124</sup> G.-J. Stigler, « *The Theory of Economic Regulation* », Bell Journal of Economics, volume 2, 1971.

<sup>125</sup> Bertrand du Marais, *Crise de la régulation ou « capture du régulateur » ?*, Revue d'économie financière, 2009.

### **3 - Si la mobilisation des ressources provenant de l'utilisateur peut justifier l'affectation, elle fait basculer la contribution dans un système de quasi-redevance**

Le principe d'une affectation a également été avancé pour justifier un financement à moindre coût, pour le contribuable national, de certaines activités pour lesquelles il existe **un lien direct entre le service rendu par l'opérateur et sa rémunération**. Les droits et taxes perçus par l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) pour la fabrication et la délivrance de papiers officiels entreraient, par exemple, dans cette catégorie<sup>126</sup>.

L'affectation de la ressource versée par l'utilisateur peut se justifier, car il introduit l'opérateur dans une logique de performance et limite la charge fiscale du contribuable national. Si le principe de l'affectation est justifiable, il soulève en revanche une problématique juridique : en effet, il interroge sur la distinction entre redevance et imposition de toutes natures.

Comme indiqué *supra*, **la frontière entre redevance et ITN affectée peut être difficile à établir**, dans la mesure où la redevance pour service rendu se caractérise précisément par « *son affectation au producteur de service* ». Par ailleurs, les contradictions entre la sémantique et le droit conduisent à créer une certaine confusion sur la nature des contributions : ainsi, certains prélèvements, pourtant qualifiés de « redevance » dans leur nom, sont en fait juridiquement des ITN ; à l'inverse, certains prélèvements, qui sont juridiquement des impôts, sont néanmoins perçus en échange d'un service rendu. La distinction fondamentale s'opère en termes de compétences : la redevance relève du pouvoir réglementaire, en application de l'article 4 de la LOLF<sup>127</sup>, tandis que la taxe relève de l'article 34 de la Constitution.

---

<sup>126</sup> Droit de timbre sur les cartes nationales d'identité ; droits de timbre sur les passeports sécurisés ; taxe perçue à l'occasion de la délivrance, du renouvellement, du duplicata ou du changement d'une carte de séjour ou équivalent prévu par les traités ou accords internationaux, taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules ; taxe sur les titres de voyage biométriques délivrés aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident.

<sup>127</sup> L'article 4 de la LOLF dispose que « *la rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée* ».

Il semble ainsi nécessaire de s'interroger sur la nature de certaines ressources affectées, qui s'apparentent dans les faits à des quasi-redevances.

#### **4 - L'objectif de sanctuarisation d'une ressource ne justifie pas l'affectation, sauf dans les cas de mécanismes assurantiels**

Enfin, certaines affectations ont pu être justifiées par le souhait de sanctuariser des moyens alloués à des politiques publiques. Dans ce cadre, l'affectation permet, d'une part, de préserver les moyens d'éventuels ajustements budgétaires et, d'autre part, de donner aux assujettis la garantie que les prélèvements auxquels ils sont soumis leur seront restitués.

**Ce motif n'apparaît, dans son principe, ni justifié, ni justifiable.** En effet, il est problématique de vouloir sanctuariser des ressources et rigidifier la dépense publique, à une époque où les enjeux en matière de consolidation appellent une plus grande flexibilité budgétaire. Par ailleurs, de tels motifs, qui constituent un outil de contournement des principes des finances publiques, nuisent à la bonne gestion des deniers publics ainsi qu'à la lisibilité et à la sincérité des finances publiques (*cf. supra*).

En revanche, l'objectif de préservation d'une ressource peut être justifié dans les cas où les pouvoirs publics souhaitent mettre en place **des mécanismes assurantiels** permettant de mutualiser les risques, en particulier pour un groupe bien identifié de bénéficiaires :

- ◆ pour être efficaces, de tels mécanismes supposent en effet le versement régulier de provisions ; par ailleurs, les provisions pouvant parfois constituer des montants importants, ils doivent pouvoir être isolés afin de ne pas financer une action contraire à leur objet ;
- ◆ par ailleurs, l'affectation permet également de circonscrire le rôle et la responsabilité de l'État, celui-ci n'ayant pas nécessairement vocation à être un assureur en dernier ressort universel.

Comme mécanisme de ce type, on trouve, par exemple, le fonds de garantie des victimes d'actes terroristes et autres infractions, financé par des contributions assises sur les contrats d'assurance, ou le fonds national de garantie des risques agricoles, financé par des contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance.

Si le principe d'une affectation peut se justifier pour ces mécanismes assurantiels, il doit cependant être strictement encadré :

- ◆ d'une part, l'affectation n'est réellement justifiée que si la contribution traduit réellement **une mutualisation du risque** en reposant sur les éventuels bénéficiaires du fonds. Sans remettre en question l'existence du fonds national de garantie des risques agricoles, on peut toutefois s'interroger sur le fait que son financement repose sur des taxes assises sur des contrats de droit commun ;
- ◆ d'autre part, l'affectation ne doit pas empêcher les pouvoirs publics de s'interroger, régulièrement, **sur l'efficacité du dispositif, sur son calibrage et sur sa pertinence**, comme le montre l'exemple de la CGLLS (*cf. encadré 21*).

## **II - Dans les faits, le recours à la fiscalité affectée s'explique généralement par le souhait de contourner les contraintes budgétaires**

### **A - L'affectation a souvent répondu à des motifs d'ordre budgétaire**

#### **1 - Dans les faits, le recours aux taxes affectées poursuit surtout un objectif de financement de politique publique**

Un faisceau d'indices indique que les créations de taxes affectées ont principalement poursuivi, pour une large partie d'entre elles, un objectif de rendement budgétaire :

- ◆ l'examen des travaux préparatoires, des exposés des motifs et des débats en commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat des lois de finances initiales (LFI) et des lois de finances rectificatives (LFR) votées entre 2004 et 2013 révèle, la plupart du temps, l'invocation **d'un motif unique permettant de justifier la taxe : la nécessité de financer une montée en puissance des dépenses ou de compenser un transfert de charges**. Aucun débat ne semble s'établir quant à la nécessité de recourir à une taxe affectée plutôt qu'à un financement par dotation. Il n'y a pas de discussion comparative entre les différentes modalités de financement d'une politique publique. Ainsi, la plupart du temps, l'exposé des motifs du projet d'affectation repose sur une exigence de financement et de rendement ;

- ◆ entre 2004 et le vote de l'article 46 de la LFI pour 2012<sup>128</sup>, instituant le plafonnement des taxes affectées (*cf. infra*), quatre prises de position de parlementaires hostiles aux affectations de taxe ont été recensées, sur les 38 cas identifiés d'affectations. La mise en place du plafonnement des taxes affectées a, en revanche, conduit à des débats très précis relatifs à l'opportunité de placer telle ou telle affectation dans son champ et avec quel plafond. Le Parlement se trouve ainsi saisi, de manière croissante, de la question des affectations de recettes à des tiers ;
- ◆ une ventilation des taxes par objectif économique poursuivi montre que **la logique subventionnelle est largement majoritaire** (*cf. encadré 25 ci-après pour l'explication de la méthodologie d'analyse retenue*). Ainsi, 86 % des recettes affectées aux agences, aux organismes techniques ou consulaires ou à des dispositifs de péréquation semblent principalement viser un objectif de rendement (contre 17% un objectif de correction d'externalité et 8% un objectif redistributif) ;

**Encadré 25 : Méthode d'analyse des objectifs économiques poursuivis par chaque taxe affectée et du lien entre les assujettis et les bénéficiaires de la taxe**

**1/ Méthode générale d'analyse**

Il a été procédé à une double ventilation des 309 taxes affectées, au sens retenu par le Conseil des prélèvements obligatoires, afin de déterminer :

- le principal objectif économique assigné à la taxe (financement d'une politique ; redistribution, ou péréquation ; correction des défaillances de marché) ;
- l'intensité du lien entre les assujettis et la politique financée par l'affectataire, suivant une typologie simple (lien « élevé », « moyen » et « faible »).

Pour conduire cette analyse, une méthode dite de faisceau d'indices a été utilisée :

- l'examen de la base légale sous-jacente à l'instauration de la taxe, qui en explicite l'assiette, le taux, la ou les finalités ainsi que les différentes catégories d'assujettis ;
- l'examen de l'exposé des motifs des projets de lois de finances, voire des débats en commission des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat ;
- enfin, en cas d'affectation à un organisme affectataire clairement identifiable (agence, chambres consulaires, organismes professionnels), l'examen des missions incombant à ce dernier, par l'analyse des statuts, de la loi l'instituant ou de toute autre source d'information (rapport annuel, audits d'évaluation, etc.).

Comme toute classification reposant en partie sur une appréciation qualitative, cette double classification présente des limites, qu'il convient d'exposer (*cf. ci-dessous*) ; néanmoins, elle fournit des résultats qui apparaissent suffisamment robustes pour être restitués compte tenu de la netteté de ses conclusions.

<sup>128</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

**2/ Limites méthodologique**

Concernant la ventilation par objectif économique, deux difficultés d'analyse se posent : d'une part, l'identification d'un objectif économique précis peut être rendue complexe en raison de l'ambiguïté initiale, dans bien des cas, de l'intention qui a motivé le législateur dans leur création ; d'autre part, certaines taxes se caractérisent par la poursuite de plusieurs objectifs économiques :

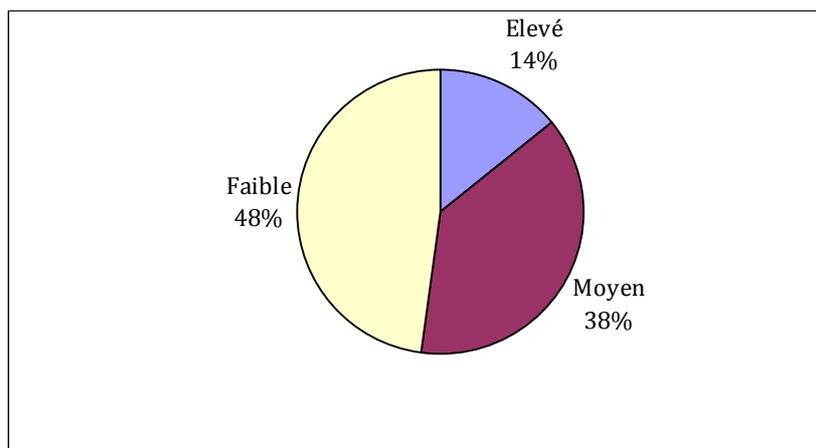
- c'est le cas de la CSPE, qui participe du développement du marché de l'électricité en finançant les énergies renouvelables, mais qui poursuit parallèlement un objectif de péréquation ;
- de même, les contributions versées par les établissements de crédit au fonds de garantie des dépôts peuvent à la fois répondre à un objectif de correction d'une défaillance de marché (en l'espèce, la protection du bien public « stabilité financière ») ainsi qu'à un objectif de redistribution (solidarité sectorielle en cas de crise bancaire) ;
- les droits de consommation, d'accises et les fractions de TVA brutes collectés sur les alcools et les tabacs, relèvent à la fois d'un objectif de rendement mais en même temps de la fiscalité comportementale.

Néanmoins, l'examen des bases juridiques sur lesquelles sont assises chacune de ces taxes, ainsi que l'analyse des missions confiées aux organismes affectataires, permet de distinguer, de manière suffisamment claire, l'objectif économique principal qu'elles poursuivent.

Concernant l'estimation du lien entre les assujettis et la nature des missions de l'affectataire, la principale limite réside dans le caractère qualitatif de cette ventilation. Néanmoins, le fait que les cas parfaitement évidents (c'est-à-dire les cas binaires où soit le lien est indiscutable soit, inversement, totalement inexistant), soient majoritaires (75% des volumes financiers en jeu) permet de conclure à la pertinence de la méthodologie de classification.

- ◆ **l'examen du lien entre les assujettis et la nature de la mission financée par l'affectataire est en général faible**, ce qui est également un indice du caractère « subventionnel » des taxes affectées. Ainsi, les taxes affectées pour lesquelles il existe un lien fort entre les assujettis et les missions financées ne représentent que 14 % du rendement total de la fiscalité affectée ; à l'inverse, les taxes pour lesquelles le lien est particulièrement ténu ou nul représentent 48 % du rendement total.

**Graphique 15 : Répartition du volume financier des taxes affectées par degré d'intensité du lien entre secteur assujéti et missions de l'affectataire (en %, 2011)**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Note : L'analyse porte sur l'ensemble de la fiscalité affectée, soit 309 taxes en 2011.

Certains cas illustrent à ce titre **l'absence de tout lien économique** entre le secteur assujéti et les missions de l'organisme affectataire :

- ◆ c'est par exemple le cas des prélèvements sur les paris sportifs ou les jeux en ligne affectés à l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) ;
- ◆ c'est également le cas de l'affectation des prélèvements sur les mises engagées dans les jeux de cercle en ligne au Centre des monuments nationaux, en charge de la politique monumentale nationale.

Dans ces deux exemples, le lien entre la dépense et la ressource s'avère inexistant et ne semble avoir de motivation autre que l'allocation d'un financement donné à une politique publique.

## **2 - Les affectations se sont parfois accompagnées d'opérations de débudgétisation importantes**

Par ailleurs, le fait que des affectations de ressources fiscales à des opérateurs aient souvent donné lieu à des phénomènes de « débudgétisation » semble confirmer les analyses précédentes.

En entraînant des transferts de charges et de recettes aux opérateurs ou aux agences de l'État, les affectations induisent en effet une certaine

opacité dans les circuits de financement **qui facilite le contournement du contrôle du Parlement sur les dépenses publiques**. Par exemple :

- ◆ **la CGLLS** s'est ainsi vu transférer depuis 2009, par trois lois successives, une partie du financement de divers dispositifs autrefois financés par l'État, dont certaines aides à la pierre et l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)<sup>129</sup> ;
- ◆ **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** constitue également une forme de débudgétisation particulièrement massive, pointée dans le rapport de l'IGF sur les agences de l'État de 2012. L'agence vote en effet des autorisations d'engagement sans qu'aucun plafond n'ait été défini en loi de finances, alors que ses ressources, pour partie constituées de taxes affectées<sup>130</sup>, sont limitées. Il en résulte une trajectoire financière insoutenable, puisque 21 Md€ d'engagements ont été contractés par l'AFITF et ne sont pas couverts par des recettes prévisionnelles d'ici 2014 (*cf. encadré 26 ci-après*) ;

#### Encadré 26 : L'AFITF

En charge de financer la participation de l'État aux projets d'infrastructures de transport, **l'AFITF constitue une forme de débudgétisation particulièrement massive. L'agence vote ainsi des autorisations d'engagement sans qu'aucun plafond n'ait été fixé par la loi de finances. L'AFITF procède en effet à des augmentations en cours d'année du montant des autorisations d'engagement qu'elle accorde** ; cette politique est notamment à l'origine de l'absence de maîtrise des engagements qu'elle contracte au nom de l'État. Les nouvelles autorisations d'engagement sont votées sans que celles-ci n'aient été ni autorisées, ni limitées, par le Parlement qui n'en est pas même informé. À titre d'exemple, l'AFITF a adopté au cours du conseil d'administration du 7 septembre 2011 une décision budgétaire modificative de 3 Md€ d'autorisation d'engagement destinés à financer le dispositif de collecte de la future écotaxe poids lourds, organisé sous la forme

<sup>129</sup> La loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 a transféré la mission de distribution des primes à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) ; la loi de finances pour 2011 prévoit la création d'un « fonds de péréquation », indépendant de la CGLLS mais géré par elle, qui finance les aides à la pierre et l'ANRU. Parallèlement, les crédits budgétaires versés à l'ANRU ont été supprimés ; la loi de finances rectificative pour 2011 a mis en place le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FAVDL), dont la gestion est également confiée à la CGLLS, qui finance par le produit des astreintes que l'État est condamné à verser en cas d'inexécution dans les délais des règles issues de la loi sur le droit au logement opposable (DALO).

<sup>130</sup> La taxe due par les concessionnaires d'autoroutes et une partie des amendes forfaitaires des radars automatiques, qui seront prochainement complétées par la taxe poids lourds.

d'un partenariat public-privé. Ces 3 Md€ correspondent aux loyers budgétaires cumulés, versés sur la durée du partenariat (11 ans).

Cette débudgétisation concourt à la formation d'une trajectoire financière insoutenable. En effet, tandis que l'AFITF vote régulièrement de nouvelles autorisations d'engagement qui ne sont pas limitées, ses crédits de paiement sont en revanche annuellement liés au niveau des recettes. **L'écart entre les engagements et les dépenses ne cesse ainsi de croître : 21 Md€ d'engagements ont été contractés par l'AFITF et ne sont pas couverts en crédits de paiement d'ici 2014.**

*Source : Rapport de l'IGF sur les agences de l'État, 2012.*

- ◆ les affectations sont enfin ponctuellement **utilisées pour assurer le financement de dépenses de l'État**, comme par exemple la prime de Noël dont la charge financière est régulièrement transférée au fonds de solidarité (*cf. encadré 27 ci-dessous*).

#### **Encadré 27 : Les débudgétisations permises par le Fonds de solidarité**

Le fonds de solidarité a été fréquemment utilisé par l'État, en marge de sa mission de collecte de la contribution exceptionnelle de solidarité et de financement du régime des chômeurs en fin de droit, comme un moyen de recourir à des mécanismes de débudgétisation :

- il offre la possibilité de créer de nouvelles allocations en cours d'année, dont les crédits n'ont pas été prévus en loi de finances, en mettant à la charge du fonds leur financement :
- l'allocation pour les bénéficiaires du contrat nouvelle embauche (CNE) qui seraient privés d'emploi a été mise à la charge du fonds en 2005, sans avoir été budgétée ;
- l'indemnisation des intermittents du spectacle par l'allocation de professionnalisation et de solidarité (APS) et l'allocation de fin de droit (AFD) a été mise à la charge du Fonds de solidarité par un amendement au projet PLF pour 2007 pour un montant de 46 M€ sans prévoir de recettes supplémentaires ;
- de manière récurrente, l'État demande au Fonds de solidarité d'assumer la charge du paiement de la « prime de Noël »<sup>131</sup>. Celle-ci n'est jamais incluse dans les crédits du programme 102 « accès et retour à l'emploi », mais le Fonds de solidarité la prend habituellement en charge sur ses reliquats de crédits et par un prélèvement sur son fonds de roulement en procédant à une décision budgétaire modificative ;
- il permet également de financer le régime de solidarité par un mécanisme de cessions de créance assez peu respectueux des principes budgétaires. Ainsi, en 2007, le Fonds de solidarité s'est vu attribuer par l'État en loi de finances une créance d'un montant de 770 M€ que celui-ci détenait sur l'Unédic à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2011. L'État a demandé au Fonds de procéder au recouvrement de cette créance au cours de l'année 2008, ce qui a permis d'éviter un déficit du Fonds sans procéder à une subvention de l'État et sans dégrader le solde d'exécution budgétaire.

*Source : Rapport de l'IGF sur les agences de l'État, 2012.*

<sup>131</sup> Il s'agit d'une aide exceptionnelle forfaitaire versée en fin d'année civile aux bénéficiaires de minima sociaux. Depuis 2012, celle-ci est à la charge du FNSA.

## **B - Un trop faible encadrement budgétaire a favorisé le foisonnement de taxes affectées**

Fréquemment motivée par des raisons d'ordre budgétaire, l'affectation de ressources fiscales a, en outre, été facilitée par un encadrement juridique et budgétaire jusqu'à présent peu contraignant.

### **1 - La LOLF encadre paradoxalement davantage les affectations internes à l'État que les affectations à des tiers dotés de la personnalité morale**

Tout en supprimant la parafiscalité, la LOLF prévoit un mécanisme d'affectation relativement souple. La loi organique instaure ainsi deux encadrements distincts en différenciant, d'une part, la réaffectation de taxes établies antérieurement au profit de l'État et, d'autre part, la création *ex nihilo* de taxes affectées. Ainsi :

- ◆ en application de l'article 36, l'affectation de taxes initialement établies au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances ;
- ◆ l'article 2, alinéa 2, prévoit qu'une taxe nouvellement créée ne peut être affectée « à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui ». La création de l'imposition, qui peut être prévue par une loi ordinaire, doit ensuite être autorisée par la loi de finances de l'année.

Les conditions prévues pour l'affectation d'une ressource fiscale sont donc relativement souples ; en particulier, la condition de « mission de service public » fait l'objet d'une interprétation large du juge constitutionnel.

Le faible encadrement de la loi organique en matière d'affectation a d'ailleurs conduit l'État à se contraindre lui-même. Ainsi, la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010 relative à l'édiction de mesures fiscales et de mesures affectant les recettes de la sécurité sociale a demandé aux ministres de ne plus insérer des dispositions fiscales dans les lois ordinaires et d'opposer un avis négatif du Gouvernement à tout amendement qui tendrait à en introduire. De même, la récente circulaire du Premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques exige qu'aucune nouvelle dépense ne soit financée par une augmentation de recettes « *quel que soit leur affectataire, qu'il s'agisse de l'augmentation de taxes existantes ou de la création de nouvelles taxes.* ». La circulaire précise d'ailleurs que « *s'agissant des agences de l'État, cette règle est cohérente avec la*

*programmation des finances publiques qui repose sur une réduction en valeur absolue des taxes affectées en 2014 et 2015 ».*

À l'inverse, les affectations internes à l'État, prévues à l'article 16 de la LOLF<sup>132</sup>, ont en revanche été paradoxalement durcies :

- ◆ **l'article 18 a restreint la possibilité de recourir à des budgets annexes**, en comparaison de ce que prévoyait l'article 20 de l'ordonnance de 1959. S'il est ainsi exigé, comme auparavant, que l'entité bénéficiant d'un budget annexe soit dépourvue de la personnalité morale, ceux-ci sont réservés aux seules opérations résultant de leur activité de production de biens ou de prestations de services, et donnant lieu au paiement de redevances. Sont donc écartées, *a priori*, les activités industrielles et commerciales du secteur public qui donnent lieu au paiement d'un prix. Sont surtout écartées des budgets annexes les activités financées principalement par des taxes ;
- ◆ **le même durcissement des conditions de création a été opéré pour les comptes spéciaux**. L'article 21 prévoit en particulier que pour les comptes d'affectation spéciale, les recettes particulières soient « *par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* », alors que l'article 25 de l'ordonnance organique n'exigeait pas un tel lien. Le fonds national pour le développement du sport (FNDS), alimenté par un compte d'affectation spécial sous le régime de l'ordonnance de 1959, a ainsi été recréé comme établissement public pour cette raison (il est affectataire du prélèvement sur les paris sportifs et d'une fraction du prélèvement sur les jeux de la Française des jeux).

## **2 - La norme de dépenses, en imposant une contrainte forte sur les crédits du budget général, a favorisé le développement des taxes affectées et la débudgétisation corrélative de certaines dépenses**

La norme de dépenses, en imposant une contrainte forte sur les crédits du budget général, a favorisé le développement des taxes affectées et des phénomènes de débudgétisation. En effet, parce qu'elles ne transitent pas par le budget général, les dépenses financées par taxes affectées n'étaient pas, assez logiquement, prises en compte dans la norme de dépense. Dans ce cadre budgétaire, il existait donc un biais

---

<sup>132</sup> L'article 16 de la LOLF dispose que les affectations à certaines dépenses doivent prendre la forme de budgets annexes ou de comptes spéciaux.

important puisque l'État était incité à financer par taxes affectées des dépenses nouvelles, sans effet visible sur la norme de dépenses.

#### Encadré 28 : Les normes de dépenses

La France s'est dotée, depuis 2004, de deux normes de dépenses, applicables à l'État :

- **la norme « zéro volume »**, créée en 2004, fixe un objectif de croissance annuelle en euros courants du budget général de l'État égal à l'inflation hors remboursements et dégrèvements d'impôts ;
- **la norme « zéro valeur »**, créée en 2011, impose une contrainte supérieure, à savoir la stabilisation en euros courants des dépenses. Elle s'applique au même périmètre que celui de la norme « zéro volume », dont sont exclues les charges d'intérêt et la contribution de l'État au compte d'affectation spéciale « Pensions ». Cette norme suppose donc que soient réalisées annuellement en volume des économies au moins égales à l'inflation.

La norme avait été initialement conçue pour s'appliquer sur des dépenses ; **elle n'avait donc pas vocation à porter sur des ressources**. S'appliquant sur le budget général de l'État, la norme induisait ainsi une contrainte différenciée sur les agences, selon qu'elles sont financées par subventions pour charges de service public, c'est-à-dire par crédits budgétaires (sous norme), ou par taxes affectées (hors norme).

### III - En dépit de progrès récents, l'encadrement budgétaire actuel s'avère insuffisant pour corriger les inconvénients de la fiscalité affectée

L'encadrement des taxes affectées s'articule aujourd'hui autour de trois axes complémentaires, inscrits dans la charte de budgétisation annexée à la LPFP pour 2012-2017 :

- ◆ le **plafonnement des taxes affectées** à des opérateurs, permettant d'écarter les taxes dont les rendements sont supérieurs aux besoins prévisionnels ;
- ◆ **l'inclusion dans la norme « zéro valeur »** des taxes qui sont plafonnées en lois de finances ;
- ◆ la fixation d'un **objectif global de baisse des taxes plafonnées** (- 265 M€ en 2014 et - 465 M€ en 2015).

Par ailleurs, il importe de souligner que ces mécanismes d'encadrement s'articulent avec des mécanismes plus traditionnels de régulation budgétaire en cas de fonds de roulement manifestement excessifs :

- ◆ **des prélèvements sur fonds de roulement** – exceptionnels ou récurrents – et, symétriquement, de versement de soultes aux opérateurs ;
- ◆ **des réductions, lorsqu’elles existent, des dotations budgétaires versées à l’agence** ; si l’agence maintient ses dépenses, cette moindre ressource l’oblige à réduire son fonds de roulement.

### **A - L’encadrement budgétaire des taxes affectées s’articule autour de la mise sous norme et du plafonnement, avec une ambition croissante depuis 2008**

L’encadrement budgétaire actuel des taxes affectées se décompose en deux principaux dispositifs complémentaires, l’intégration dans la norme « zéro valeur » et le plafonnement des rendements.

#### **1 - Certaines taxes affectées sont désormais prises en compte dans la norme de dépense**

Les affectations de taxes sont, depuis la LFI pour 2008<sup>133</sup>, prises en compte dans la norme d’évolution des dépenses de l’État, qui prévoit que les dépenses de l’État en valeur se stabilisent (« zéro valeur »).

L’inclusion de ressources dans une norme d’encadrement des dépenses n’allait pas de soi, intellectuellement ; elle était en revanche indispensable pour éviter que l’affectation de ressources fiscales n’ait pour objet de contourner la norme de dépense. Cette mise sous norme des ressources fiscales avait également pour objectif d’harmoniser l’encadrement budgétaire pesant sur les agences, quel que soit leur mode de financement, en faisant supporter la même contrainte aux ressources fiscales affectées qu’aux subventions pour charges de service public.

Le périmètre de la norme « zéro valeur » a fait l’objet, en 2009, d’un élargissement consacré par l’article 5 de la LPFP pour les années 2009 à 2012<sup>134</sup>. Alors que le périmètre de la norme était initialement cantonné au flux de taxes affectées, il inclut désormais l’ensemble du « stock » des contributions et taxes affectées à des tiers et faisant l’objet d’un plafonnement limitatif à l’article 46 de la LFI pour 2012<sup>135</sup> (*cf. infra*). Le dispositif d’encadrement actuel lie donc étroitement l’inclusion dans la norme et le plafonnement des taxes affectées.

<sup>133</sup> Loi n° 2007-1822 du 27 décembre 2007 de finances pour 2008.

<sup>134</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

<sup>135</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

Par ailleurs, cet élargissement du périmètre de la norme s'est accompagné d'un basculement progressif d'une logique d'encadrement de la dépense des entités bénéficiaires de taxes affectées à une logique d'encadrement de leur ressource. La priorité est désormais d'assurer un pilotage par la maîtrise des ressources allouées aux agences et aux autres organismes bénéficiaires de taxes affectées.

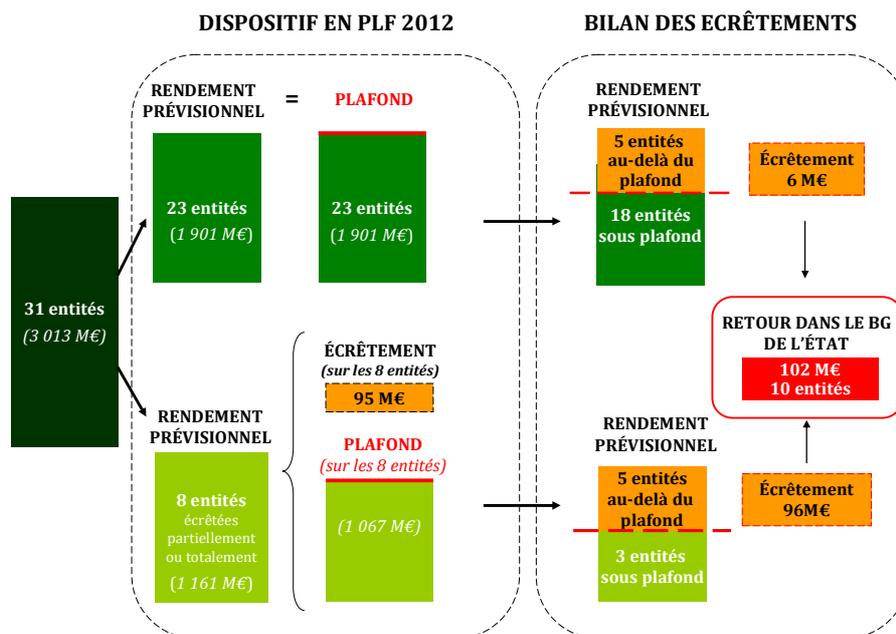
## **2 - Le plafonnement constitue désormais le dispositif pivot de l'encadrement budgétaire des taxes affectées**

Le plafonnement des taxes affectées, prévu par l'article 46 de LFI pour 2012, n'est pas identique pour toutes les entités auquel il s'applique. Il peut prendre deux formes :

- ♦ **un premier groupe d'entités ne subit qu'un simple encadrement du rendement des taxes qui lui sont affectées.** Il consiste à fixer un plafond égal au rendement prévisionnel de la taxe ; dès lors que le rendement s'avère supérieur au plafond prévisionnel, le montant excédentaire fait l'objet d'un reversement, par l'entité bénéficiaire, au budget général de l'État. *A priori, le plafonnement* ne donne donc lieu à aucune économie ;
- ♦ **un second groupe d'entités connaît, au contraire, un écrêtement du rendement des taxes qui lui sont affectées :** le législateur fixe alors un plafond délibérément inférieur au rendement prévisionnel de la taxe plafonnée. Le montant écrêté est automatiquement versé au budget général de l'État.

La fixation des plafonds, et des écrêtements qui en résultent le cas échéant, a été la résultante de négociations budgétaires, sur le même modèle que celles qui ont cours pour l'attribution des subventions. En 2012, 31 entités ont été plafonnées ; la plupart d'entre elles (23 entités) ne devaient subir aucune perte de recettes par rapport au rendement prévisionnel de leurs taxes affectées, le montant plafonné étant calé sur le rendement prévisionnel des taxes.

**Graphique 16 : Présentation schématique du mécanisme de plafonnement en LFI 2012 et de son rendement prévisionnel au mois de janvier 2013**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

Note : Il s'agit d'entités bénéficiaires de taxes affectées ou de catégories d'entités, comme dans le cas des centres techniques industriels (CTI). Ainsi les centres techniques industriels de la mécanique, qui regroupent 5 entités distinctes, sont comptabilisés pour une catégorie. En outre, les rendements indiqués portent sur la totalité des ressources fiscales affectées par entité, même lorsque l'une de ces ressources n'est pas écrêtée.

Dans les faits, le dispositif de plafonnement mis en place a finalement permis, en 2012, l'écrêtement effectif de dix entités bénéficiaires de taxes affectées, pour un rendement estimé à 102 M€ à la fin du mois de janvier 2013, contre les 95 M€ prévus initialement. Près de la moitié de ce rendement est lié à l'écrêtement de la fraction distributeurs de la taxe sur les services de télévision (TST) du CNC, qui atteint 50 M€.

L'écrêtement réalisé sur les huit entités représente en moyenne 12 % du rendement prévisionnel des taxes plafonnées qui leur sont affectées. Il représente une diminution des ressources globales des entités concernées comprise entre 1,4 % et 5,1 %. La plupart des écrêtements sont, en valeur absolue, inférieurs à 10 M€, à l'exception de l'écrêtement

des ressources du CNC (celui-ci, portant sur la TST distributeurs, atteint 70 M€) et de la Société du grand Paris (36 M€).

Le dispositif de plafonnement a été élargi en 2013 à treize nouvelles taxes pour un rendement prévisionnel de 151 M€. L'écrêtement réalisé devrait représenter 3 % des rendements des taxes concernées. Sur ces onze nouvelles entités plafonnées, seules trois catégories d'entités voient leur rendement prévisionnel écrêté – les chambres de commerce et d'industrie de région (à hauteur de 19 M€), les chambres régionales de métiers et l'artisanat (à hauteur de 6 M€) et la CGLLS (à hauteur de 33 M€).

## **B - Cet encadrement reste cependant trop étroit pour contrôler les évolutions de la fiscalité affectée et limiter les pratiques de débudgétisation**

Le plafonnement est une évolution positive, qui traduit le souhait de mieux contrôler des ressources et des dépenses publiques jusqu'à présent peu concernées par la consolidation budgétaire. Toutefois, le dispositif est utilisé de manière peu offensive ; il reste largement en deçà des enjeux soulevés par la fiscalité affectée.

### **1 - Les exceptions au plafonnement étant libellées en des termes peu restrictifs, le dispositif ne porte que sur un périmètre restreint de taxes affectées**

L'objectif poursuivi, inscrit dans la charte de budgétisation, annexée à la LPFP, est de plafonner à terme toutes les taxes affectées à des tiers autres que les administrations de sécurité sociale et les collectivités territoriales, à l'exception :

- ◆ des taxes répondant à une logique de redevance pour service rendu ;
- ◆ des taxes répondant à une logique de pollueur-payeur ;
- ◆ lorsque le montant recouvré par l'organisme est en rapport avec le coût encouru à cause du fait générateur de la taxe.

Ces trois critères représentent de fait un périmètre très large de taxes affectées. Ils se révèlent donc peu discriminants et laissent, au contraire, une large part aux négociations politiques lors des débats budgétaires.

**Par ailleurs, les taxes affectées les plus dynamiques ou les plus importantes en volume ne sont pas nécessairement plafonnées.**

En outre, ces critères semblent interprétés de manière assez aléatoire, puisque :

- ◆ en ce qui concerne la logique de redevance pour service rendu, la redevance d'archéologie préventive affectée à l'INRAP a pourtant été plafonnée en 2013 par exemple ;
- ◆ en ce qui concerne la logique de pollueur-payeur, la TGAP affectée à l'ADEME est plafonnée depuis 2012.

Si le nombre de taxes affectées plafonnées s'est accru en 2013, il demeure encore largement minoritaire. Le dispositif du plafonnement pour l'année 2013 porte sur un total de 57 taxes affectées à 41 entités ou groupes d'entités :

- ◆ le plafond global porte sur 5,4 Md€ de rendements prévisionnels, sur un total d'environ 19 Md€ de rendements prévisionnels en 2013 pour l'ensemble des taxes affectées aux agences, aux organismes professionnels et consulaires, soit moins d'un tiers ;
- ◆ le rendement du dispositif est assez faible, puisqu'il représente 102 M€ en 2012 et 151 M€ prévisionnels en 2013 ; soit 3 % du rendement prévisionnel des taxes plafonnées et 0,8% du rendement prévisionnel de l'ensemble des taxes affectées bénéficiant aux agences, aux organismes professionnels et consulaires.

Par ailleurs, les taxes qui étaient d'ores et déjà plafonnées en LFI 2012 ont vu leurs plafonds évoluer de manière plus ou moins discrétionnaire.

Enfin, le plafonnement des taxes affectées se heurte à deux limites, qui reflètent les rapports de force et les asymétries d'information existant entre certaines agences et leurs tutelles :

- ◆ **la sincérité des informations** délivrées par les opérateurs sur les rendements prévisionnels et effectifs des taxes, lorsqu'ils en assurent la collecte et n'ont pas de comptable public. La définition du plafond s'effectuant en fonction des prévisions de rendement fournies par les affectataires, ces derniers ont tout intérêt à surévaluer les prévisions pour éviter un écrêtement ; pour l'heure, il n'existe pas de contrôle *a posteriori* sur les ressources fiscales perçues par les agences ;

- ♦ **le poids de l'opérateur et sa capacité d'influence** dans les négociations budgétaires et les débats parlementaires. Certaines agences jouissent en effet d'une capacité d'influence qui leur permet d'échapper au plafonnement ou de limiter son impact. Dans le cas du CNC, celui-ci a été jusqu'à présent associé de manière marginale aux efforts de maîtrise des finances publiques, en dépit du dynamisme marqué de ses ressources (*cf. encadré 29 ci-dessous*). Il a, en outre, bénéficié pour l'année 2013, d'un traitement particulier, consistant à le déplaçonner, en contrepartie d'un prélèvement exceptionnel sur fonds de roulement de 150 M€. Il est ainsi substitué au dispositif pérenne du plafonnement un prélèvement exceptionnel – et donc ponctuel.

**Encadré 29 : La contribution du CNC à l'objectif de maîtrise des finances publiques**

Face au dynamisme des ressources du CNC, le législateur a opéré, depuis 2011, plusieurs prélèvements sur le produit des taxes affectées au profit du budget général de l'État. La loi de finances pour 2011<sup>136</sup> a institué un prélèvement exceptionnel de 20 M€, versé en deux virements de 10 M€ le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 2011.

Le président de la commission des finances du Sénat, avait même présenté un amendement à la loi de finances rectificative pour 2011, visant à créer un prélèvement pluriannuel sur le budget du CNC, égal à 10 % du montant des ressources affectées au centre, afin que l'établissement contribue à la trajectoire de résorption du déficit sur la durée couverte par la dernière LPFP (2011-2014).

À l'issue de la discussion parlementaire sur le plafonnement du produit des taxes affectées aux opérateurs de l'État dans le cadre de la LFI pour 2012, pour le CNC, seul le produit de la TST distributeurs a été finalement plafonné, à hauteur de 229 M€, aux termes de la LFI pour 2012.

L'article 28 de la loi de finances initiale pour 2013 prévoit un prélèvement exceptionnel de 150 M€ sur le fonds de roulement du CNC. Dans l'exposé des motifs, il est indiqué qu'il s'agit de la contribution du CNC à l'effort de maîtrise des ressources extrabudgétaires des opérateurs.

**2 - Le dispositif ne permet pas d'améliorer l'efficience de la dépense publique**

La mise sous norme et le plafonnement n'apportent qu'une réponse partielle aux questions d'efficience de la dépense publique soulevées par les taxes affectées.

<sup>136</sup> Article 35 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

D'une part, le dispositif d'encadrement des taxes affectées ne place pas les entités bénéficiaires dans la logique de performance prévue par la LOLF (la « justification au premier euro<sup>137</sup> »). En effet, le dispositif ne renforce pas les leviers des tutelles ou du Parlement pour contrôler les dépenses de l'affectataire et ne permet pas à ces derniers de s'assurer de leur efficacité.

D'autre part, loin de limiter l'affectation de ressources fiscales, **le plafonnement risque au contraire de sanctuariser les taxes affectées**, y compris lorsque les taxes sont distorsives ou qu'elles financent des entités inefficaces. En effet, lorsqu'il est assorti d'un écrêtement des rendements fiscaux, le plafonnement représente un vecteur de financement du budget général pour l'État, sans que ce dernier n'assume la responsabilité de la pression fiscale. Loin d'apporter une solution aux dérives de l'affectation, le plafonnement peut donc inciter à maintenir une taxe ou une agence, même si celle-ci est inefficace.

Aucun mécanisme ne prévoyant de limiter dans le temps les affectations de taxes ou d'en revoir, à échéances régulières, la pertinence, le plafonnement semble ainsi renforcer « l'effet de cliquet » de l'affectation, rendant difficile la transformation de ressources fiscales affectées en crédits budgétaires.

### **3 - Le dispositif de contrôle est insuffisamment contraignant pour éviter de nouvelles opérations de débudgétisation**

Enfin, comme le relève le rapport de la Cour des comptes dans son dernier rapport public annuel<sup>138</sup>, deux cas récents d'affectation, prévus en loi de finances initiale pour 2013, montrent que le dispositif reste insuffisamment contraignant :

- ◆ l'AFITF se verra ainsi affecter, à partir d'octobre 2013, la nouvelle taxe sur la circulation des poids lourds, pour 400 M€ de ressources nouvelles en 2013 ;

---

<sup>137</sup> Introduit par la LOLF, le concept de « justification au premier euro » (JPE) traduit l'abandon de la distinction de l'ordonnance de 1959 entre les « services votés », reconduits chaque année sans être examinés, et les « mesures nouvelles ». Désormais, les crédits du budget de l'État sont examinés et votés au premier euro chaque année, et doivent donc ainsi être justifiés.

<sup>138</sup> *Rapport public annuel 2013 de la Cour des comptes*, La situation d'ensemble des finances publiques (à fin janvier 2013).

- ◆ la vente de quotas carbone, considérée comme un prélèvement obligatoire en comptabilité nationale, sera affectée à l'ANAH, à hauteur de 600 M€, à partir de 2013. Parallèlement, le prélèvement de 400 M€ sur les ressources d'Action logement dont bénéficiait l'ANAH sera versé au FNAL.

Ces deux exemples montrent à la fois que le plafonnement n'a pas empêché les affectations nouvelles et que ces dernières n'ont pas été incluses dans la norme. Ainsi la Cour signale que *« l'affectation d'impôts nouveaux à des organismes publics a permis à l'État de réduire ou de stabiliser ses propres dépenses tout en augmentant les dépenses publiques dans les domaines concernés »*.

## Chapitre V

### Une rationalisation de la fiscalité affectée s'impose

Le principe d'universalité budgétaire a été fortement contourné ces dernières années, avec la multiplication du nombre des taxes affectées et de la croissance des volumes financiers en jeu. Loin d'être une simple question juridique, le développement de la fiscalité affectée soulève des difficultés, nombreuses et concrètes :

- ◆ l'évolution de la taxe et des besoins de l'affectataire n'ayant aucune raison d'évoluer symétriquement, l'affectation nuit aux finances publiques. Les constats établis dans le troisième chapitre de ce rapport chiffrent de manière précise l'ampleur de ces problèmes budgétaires ;
- ◆ la tutelle et le contrôle des affectataires par l'État sont affaiblis, faute de levier financier ; le contrôle du Parlement est également limité, en l'absence de réexamen annuel de l'affectation ;
- ◆ des entités financées par taxe affectées ont tendance à perdurer, même lorsqu'elles sont inefficaces ;
- ◆ les affectations ont pu encourager des opérations de débudgétisation massives, dont la régularisation dans les prochaines années contraindra significativement les marges de manœuvre budgétaires ;
- ◆ compte tenu de leur ampleur, les affectations réduisent les possibilités d'arbitrage entre les différentes politiques publiques.

Dans un contexte où les finances publiques sont durablement contraintes, la ressource fiscale ne peut plus être utilisée de manière inefficace. Si le plafonnement mis en place par la loi de finances initiale pour 2012 est une évolution satisfaisante, il ne répond que de manière

limitée aux enjeux soulevés par la fiscalité affectée. Dans ce contexte, une stratégie de rationalisation de la fiscalité affectée s'impose<sup>139</sup>.

Cette stratégie doit poursuivre quatre principaux objectifs :

- ◆ objectiver, par des critères simples, les cas dans lesquels des affectations de taxes sont justifiées ;
- ◆ traiter le « stock » d'affectations, afin de rationaliser le paysage actuel et de s'assurer de l'évolution maîtrisée des ressources ;
- ◆ encadrer les éventuelles affectations qui perdureraient ;
- ◆ contraindre les créations de nouvelles affectations, de manière à limiter le risque d'un éventuel nouveau foisonnement.

## **I - À titre préalable, la fiscalité affectée doit être mieux connue pour être mieux maîtrisée**

### **A - L'information à destination du Parlement et des administrations doit être fiabilisée et enrichie**

Bien que l'information à destination du Parlement et du citoyen en matière de fiscalité affectée soit conforme à la législation en vigueur et qu'elle ait récemment progressé (*cf. chapitre 1*), ce phénomène reste mal connu. Faute de définition et de réflexion précise sur son objet, la fiscalité affectée reste en effet mal appréhendée. Par ailleurs, la qualité de l'information ne permet pas une connaissance fine du phénomène d'affectation de taxes. Les données collectées ne sont pas toujours fiabilisées ; elles manquent parfois de cohérence et d'homogénéité ; elles ne sont pas exhaustives. Surtout, elles ne sont pas mises en perspective : ni le Gouvernement, ni le Parlement, ne disposent d'un instrument permettant son pilotage.

Le recueil et le retraitement manuel des données transmises par les ministères et les affectataires confortent l'idée que la conception du rapport « voies et moyens » se fait de manière artisanale, avec des moyens extrêmement limités. Par ailleurs, le seul objectif de recensement, fixé par la loi organique, à ce document budgétaire apparaît en deçà des enjeux soulevés par la fiscalité affectée. En effet, ce document ne constitue pas, à proprement parler, un instrument de pilotage de la fiscalité affectée.

---

<sup>139</sup> Les propositions suivantes portent sur le périmètre de la demande du Premier ministre (*cf. supra*).

La maîtrise de la fiscalité affectée passe, de manière préliminaire, par un renforcement de la connaissance de ce phénomène.

**Proposition n° 1 : Disposer d'un véritable instrument de pilotage de la fiscalité affectée, en professionnalisant la collecte des données et en enrichissant les annexes budgétaires**

D'une part, il conviendra de clarifier le concept de fiscalité affectée, de manière à faciliter le travail de suivi des administrations. À ce titre, les critères d'identification proposés par le Conseil des prélèvements obligatoires, dans la première partie de ce rapport, présentent des pistes qui gagneraient à être approfondies par les administrations.

D'autre part, afin de disposer d'une vision globale et précise sur les taxes affectées, l'État devra professionnaliser la collecte et la consolidation de données, aujourd'hui encore produites de manière très artisanale. Une telle démarche suppose :

- ◆ la mise en place d'un système d'informations dédié à la centralisation des données<sup>140</sup>, ce qui permet de limiter le nombre d'erreurs résultant des saisies manuelles, de limiter les doubles saisies et de réduire la charge des agents responsables de la collecte d'informations ;
- ◆ la création d'une vraie base de données, permettant d'analyser l'évolution, sur plusieurs années, des taxes affectées sur un périmètre constant ;

Enfin, il conviendra d'enrichir le rapport des « voies et moyens », de manière à rendre ce document moins descriptif et à en faire un réel instrument de pilotage des taxes affectées à destination du Parlement. De même, les informations en matière de fiscalité affectée présentes dans les rapports annuels de performance pourraient également être complétées.

---

<sup>140</sup> Farandole, l'application de saisie budgétaire commune au ministère du budget et aux ministères dépeniers permet, entre autres, la production des documents budgétaires tels que les projets et rapports annuels de performances, mais elle ne dispose pas de module dédié à l'élaboration de la partie VII du tome I des voies et moyens.

**Encadré 30 : Pistes d'évolutions des « voies et moyens »**

Pour devenir un instrument de pilotage de la fiscalité affectée, les voies et moyens pourraient comprendre :

- la notion de taxe affectée et les critères de recensement ;
- les règles en matière de fiscalité affectée ;
- les principales évolutions du périmètre de recensement des taxes affectées (créations, suppressions, modification de l'affectation) et, par conséquent, une présentation pluriannuelle à périmètre constant ;
- les caractéristiques des taxes (type d'assiette, secteur assujéti, etc.) ;
- les montants affectés par bénéficiaire (le document actuel est centré sur le produit par taxe et non par affectataire) ;
- les éventuels phénomènes de « *sous-affectation* », c'est-à-dire les mécanismes budgétaires qui consistent à affecter une recette à un organisme qui en reverse tout (cas des entités non dotées d'une personne morale, par exemple) ou partie (par exemple le versement au centre national de la propriété forestière d'une fraction de taxes affectées aux organismes consulaires) ;
- des analyses synthétiques réalisées avec une profondeur historique suffisante et un périmètre stabilisé, permettant d'apprécier l'ampleur des affectations de taxes.

**B - Chaque année, le Parlement doit pouvoir voter les affectations de ressources fiscales**

Au-delà de la connaissance quantitative du phénomène d'affectation, il importe, dans l'attente de la mise en œuvre de la rationalisation proposée ci-dessous, que le Parlement reprenne le contrôle de la fiscalité affectée *via* une soumission de ces ressources au principe d'annualité budgétaire.

**Proposition n° 2 : Prévoir chaque année, en loi de finances initiale, une autorisation d'affectation pour l'ensemble des taxes affectées**

Ainsi, le Parlement pourrait voter, chaque année en loi de finances initiale, la liste des ressources fiscales affectées en dehors du budget général de l'État. En ancrant dans le débat parlementaire le vote périodique de l'ensemble des ressources affectées, une telle mesure faciliterait le réexamen périodique du bien-fondé des affectations ; il

donnerait au Parlement un réel levier pour maîtriser une ressource qui, aujourd'hui, échappe largement à son contrôle.

## **II - Le respect des principes budgétaires et fiscaux fondamentaux conduit à réaffirmer le statut d'exception de la fiscalité affectée**

Le chapitre IV de ce rapport a montré que les créations de taxes affectées avaient souvent répondu à un objectif de financement de politique publique. En l'absence de logique apparente permettant de conclure à un développement maîtrisé de la fiscalité affectée, il convient de s'interroger sur les motifs qui pourraient justifier que certaines ressources soient de fait sanctuarisées en dehors du budget général de l'État et soumises à un contrôle parlementaire limité.

Une telle interrogation conduit, en fait, à s'interroger sur la nature et le rôle de l'impôt, c'est-à-dire sur la logique fiscale par rapport à la logique budgétaire.

Cette réflexion doit permettre de clarifier le statut des ressources aujourd'hui considérées comme des taxes affectées et de prévoir leur évolution.

### **A - L'impôt doit répondre à une logique fiscale et à une logique budgétaire**

#### **1 - La logique fiscale, fondée sur l'absence de contrepartie au prélèvement, permet de définir le champ de l'impôt**

Comme l'a rappelé le chapitre I de ce rapport, un impôt est complexe à définir ; il n'est finalement qu'une catégorie juridique résiduelle, qui comporte des prélèvements n'étant ni des redevances, ni des cotisations sociales, ni des prélèvements sur recettes.

Au-delà de cette difficulté à approcher le concept d'impôt, celui-ci possède une logique qui le distingue des autres formes de prélèvements : la logique fiscale est, en effet, fondée sur l'absence de contrepartie directe au versement de la contribution.

En voulant donner aux assujettis la garantie que les prélèvements auxquels ils sont soumis leur seront restitués, certaines affectations conduisent donc à un dévoiement de la logique fiscale.

À ce titre, deux catégories d'affectation méritent d'être examinées :

- ◆ d'une part, certains prélèvements affectés, qui mettent à contribution les usagers, relèvent davantage de la catégorie des redevances que de celle des impôts ;
- ◆ d'autre part, les ressources fiscales affectées à certaines entités, en permettant une mutualisation volontaire des ressources au sein d'un secteur, s'apparentent de fait à des contributions volontaires.

Au total, il apparaît que l'existence d'un lien direct entre la levée de la ressource et sa contrepartie est difficilement compatible avec la logique fiscale et qu'elle relève plutôt d'autres catégories de prélèvements, telles que les redevances et les contributions volontaires.

## **2 - La logique budgétaire, fondée sur le principe d'universalité budgétaire, implique que les affectations soient des dérogations devant être justifiées**

La logique budgétaire, pour sa part, repose sur le principe d'universalité budgétaire, qui prévoit par principe une affectation de toutes les ressources fiscales au budget de l'État.

Le principe d'universalité budgétaire ne signifie pas, cependant, qu'aucune affectation ne soit possible ; celle-ci peut se justifier dès lors qu'elle rend le prélèvement plus efficient, soit économiquement, soit du point de vue de la gestion publique.

Le chapitre IV de ce rapport a examiné les différents motifs généralement avancés pour justifier une affectation de ressources ; il conclut que celle-ci se justifie, sous les réserves précédemment indiquées, dans les cas limités suivants :

- ◆ lorsqu'elle renforce manifestement le consentement à l'impôt ; dans les faits, ces situations correspondent à des prélèvements qui sont opérés sur un groupe restreint d'assujettis et qui leur bénéficient exclusivement ;
- ◆ lorsqu'elle est économe des deniers publics, notamment en mettant à contribution l'utilisateur ;
- ◆ lorsqu'elle permet de préserver des ressources destinées à un mécanisme assurantiel.

## **B - Le croisement des logiques fiscale et budgétaire permet de clarifier le statut des taxes affectées**

### **1 - Les cas où une affectation apparaît justifiée sont limités**

Le croisement de ces deux logiques permet de circonscrire les cas où les affectations apparaissent justifiées :

- ◆ contrepartie de la production d'un service directement rendu par l'affectataire, sous la forme de droits ou de quasi-redevances ; dans ce cas, le montant de la contribution perçue par l'affectataire doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;
- ◆ financement, au sein d'un secteur d'activité, d'actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles ; pour ces affectataires, dont les missions sont éloignées du service public, la contribution n'a pas de logique fiscale et le rôle de l'État n'est pas justifié. Dès lors, une évolution de ces taxes vers une forme de contribution volontaire apparaîtrait souhaitable ;
- ◆ financement de fonds d'assurance ou d'indemnisation, pour lesquels la constitution de réserves financières par des cotisants sur une base régulière apparaît nécessaire.

### **2 - À terme, une clarification du statut de ces prélèvements affectés sera nécessaire**

Cette typologie devrait conduire, à terme, à clarifier le statut de ces différents prélèvements. En particulier, le statut d'impôt attribué à des prélèvements s'apparentant en réalité à des quasi-redevances ou à des contributions volontaires n'apparaît pas satisfaisant. En effet, les logiques de redevance, de mutualisation sectorielle et de contributions assurantielles n'ont pas vocation à passer par un véhicule fiscal.

**Proposition n° 3 : Clarifier, à terme, le statut des quasi-redevances, des prélèvements sectoriels et des contributions assurantielles**

Concernant les prélèvements finançant **des actions de mutualisation au sein d'un secteur d'activité**, la taxe affectée constitue une alternative commode à une contribution volontaire, surtout dans des secteurs économiques où les contributeurs sont nombreux et peu réceptifs à la coopération, en ce qu'elle permet de bénéficier d'une caution

législative, et bien souvent des moyens de l'administration fiscale ou douanière pour procéder à un recouvrement efficace.

Le statut d'impôt de ces contributions n'apparaît pas satisfaisant. L'intervention de l'État dans l'organisation des secteurs d'activité soulève en effet d'importantes questions sur sa place dans l'économie. Elle peut également contribuer à la marge à des situations où la pression fiscale pesant sur certains secteurs d'activité est importante ou, le cas échéant, au financement d'actions sectorielles communes inefficaces.

Une première option pourrait consister à transformer les actuelles taxes affectées bénéficiant à des secteurs d'activité en contributions volontaires obligatoires, sur le modèle du secteur agricole. Comme l'a établi le premier chapitre, la frontière séparant les CVO des taxes affectées aux CTI et aux comités professionnels de développement économique CPDE semble peu pertinente, ces différents organismes relevant d'une logique d'organisation sectorielle. Le recours aux CVO reviendrait à rétablir un des moyens de financement initial des centres techniques, en vigueur entre 1948 et 1959, avant que lui soit substitué une taxe parafiscale.

Une telle évolution nécessitera cependant que soit clarifié le statut juridique des CVO en droit communautaire (*cf. encadré 31 ci-après*).

#### Encadré 31 : Le statut des CVO

Les CVO constituent la principale source de financement des interprofessions agricoles. L'intitulé paradoxal de ces prélèvements reflète l'ambiguïté de leur statut juridique. La loi du 10 juillet 1975<sup>141</sup> relative à l'organisation interprofessionnelle agricole permet la reconnaissance par arrêté interministériel du groupement des organisations professionnelles les plus représentatives d'une filière. Les accords que les interprofessions sont susceptibles de conclure, et le prélèvement des cotisations destinées à les financer, peuvent ensuite être rendus obligatoires par arrêté interministériel pour tous les acteurs de la filière<sup>142</sup>, dès lors qu'ils sont conformes aux objectifs définis dans la loi.

Le terme « volontaire » fait référence à l'accord interprofessionnel dans lequel les organisations professionnelles s'engagent, de leur propre initiative, à mettre en place une contribution. Le terme « obligatoire » rappelle que les dispositions de cet accord sont étendues, généralement, à tous les membres concernés de la filière, qui ont alors l'obligation de s'en acquitter. L'arrêté de reconnaissance du ministre rend obligatoire la cotisation prélevée ; pour autant, les ressources qui en résultent ne sont jamais à la disposition des pouvoirs publics.

Dans une décision récente<sup>143</sup>, le Conseil constitutionnel a cependant jugé qu'elles ne constituaient pas des impositions de toutes natures, en raison de leur objet, financer l'organisation d'une activité privée.

<sup>141</sup> Articles L. 632-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime.

<sup>142</sup> Y compris les non adhérents d'une organisation membre de l'interprofession.

<sup>143</sup> Décision n° 2011-221 QPC du 17 février 2012.

La Cour soulignait toutefois, dans son rapport public annuel de 2007 que « *les CVO constituent un prélèvement obligatoire et l'État, qui leur confère ce caractère, doit en garantir un emploi régulier, même si les interprofessions ne sont pas des établissements publics sous tutelle* ». Les CVO ont d'ailleurs fait l'objet de rapports successifs de la Cour des comptes<sup>144</sup>, qui en a souligné l'ambiguïté et l'instabilité juridique. Elle avait notamment relevé :

- le risque lié à l'absence de notification à la Commission européenne ;
- le flou de la rédaction de certains accords ;
- l'absence d'utilisation d'une partie des CVO collectées, venant abonder sans nécessité les réserves financières déjà élevées des interprofessions agricoles.

L'instruction interministérielle du 15 mai 2007 a toutefois répondu à plusieurs des observations de la Cour, en améliorant les procédures de prélèvement des CVO, notamment :

- en imposant que les accords interprofessionnels détaillent de manière exhaustive les actions financées par les CVO et se rattachent directement aux actions notifiées à la Commission européenne ;
- en prévoyant la vérification des actions effectivement financées par CVO et l'appréciation par l'administration de la cohérence du taux de cotisation avec la nature des actions envisagées.

La notification des CVO à la Commission européenne est intervenue le 7 novembre 2008. La décision de la Commission européenne<sup>145</sup> confirme le caractère de ressources publiques des CVO, au motif essentiel que ce type de cotisations nécessite un acte d'autorité publique pour produire tous ses effets. La Commission a également constaté que le financement de ce régime ne soulève pas d'objections du point de vue de sa conformité avec le principe de non-discrimination et les règles de l'organisation commune de marché (OCM). Elle a autorisé un régime-cadre d'aides financé par des CVO jusqu'au 31 décembre 2013.

Cependant, par une décision du 29 juin 2011, la Commission a considéré que les CVO prélevées au cours de la période 2004-2008 constituaient des taxes parafiscales et que les actions financées par les CVO, étant sous le contrôle de l'État, constituaient des aides d'État. La France a introduit un recours le 20 février 2009 contre la première décision de la Commission, en faisant valoir qu'il s'agissait de cotisations de nature privée, et un second recours en annulation le 9 septembre 2011, contre la dernière décision de la Commission. Le Conseil d'État a posé une question préjudicielle à la Cour de justice des communautés européennes le 28 novembre 2011, afin de déterminer si la décision d'extension d'un accord interprofessionnel et l'institution d'une CVO était ou non relative à une aide d'État<sup>146</sup>.

<sup>144</sup> Rapport public annuel de 2007 sur le contrôle des interprofessions agricoles ; rapport public de février 2008 sur les suites données aux observations et rapport public annuel de 2010 sur les cotisations volontaires obligatoires prélevées par les interprofessions agricoles.

<sup>145</sup> Commission européenne, C(2008) 7846, Décision relative aux actions conduites par les interprofessions, 10 décembre 2008.

<sup>146</sup> La question est la suivante : « *l'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, lu à la lumière de l'arrêt du 15 juillet 2004 Pearle BV e.a. (C-345/02), doit-il être interprété en ce sens que la décision d'une autorité nationale étendant à l'ensemble des professionnels d'une filière un accord qui, comme l'accord*

Au-delà des incertitudes existantes sur les conséquences en droit communautaire de ces contributions, il importe de souligner que l'objet de ces organismes relève d'une logique d'organisation sectorielle.

Une alternative à la transformation en CVO pourrait ainsi être, à terme, **le remplacement des taxes affectées par des contributions volontaires**. Cette évolution aurait le mérite de clarifier le statut de ces taxes « sectorielles », conçues par les centres eux-mêmes comme des droits de tirage individuels sur des prestations collectives, et de responsabiliser ces organismes à l'égard de leurs ressources. L'État n'ayant pas vocation à opérer une mutualisation forcée des moyens des entreprises, un financement assuré par une cotisation volontaire, de nature privée, impliquera, pour les cotisants rassemblés en professions, de décider de leur emploi, sans que l'État en définisse l'utilisation. Une telle évolution aurait également pour conséquence de transformer le statut des affectataires, un contrôle de l'État n'étant plus pertinent.

Concernant les « quasi-redevances », leur transformation en redevances aurait l'avantage de :

- ◆ clarifier le champ de la fiscalité affectée ;
- ◆ responsabiliser les agences prestataires de services à l'égard de leurs usagers sans mobiliser le vecteur fiscal ;
- ◆ renouer avec la logique économique qui prévaut dans un système de redevance, en lien avec le service rendu.

Une telle transformation supposerait d'analyser précisément chacune de ces ressources sous le prisme des critères dégagés par la jurisprudence, afin d'assurer la sécurité juridique d'un financement par redevance.

---

*conclu au sein du comité interprofessionnel de la dinde française (CIDEF), institué une cotisation dans le cadre d'une organisation interprofessionnelle reconnue par l'autorité nationale et la rend ainsi obligatoire, en vue de permettre la mise en œuvre d'actions de communication, de promotion, de relations extérieures, d'assurance qualité, de recherche, de défense des intérêts du secteur, ainsi que l'acquisition d'études et de panels de consommateurs, est, eu égard à la nature des actions en cause, aux modalités de leur financement et aux conditions de leur mise en œuvre, relative à une aide d'État ? ».*

### **III - La rationalisation de la fiscalité affectée doit se traduire par une ambitieuse stratégie de rebudgétisation, séquencée dans le temps**

Dans le contexte budgétaire actuel, une rationalisation du champ de la fiscalité affectée ne peut être qu'ambitieuse. Afin que le législateur puisse opérer des choix et répartir cette ressource au mieux de l'intérêt général, la fiscalité affectée doit ainsi faire l'objet d'une refonte fondée sur la réaffirmation du principe d'universalité budgétaire. Le budget général ayant vocation à recevoir l'ensemble des taxes et à financer toutes les politiques publiques, **la fiscalité affectée ne peut donc être, par principe, qu'une exception.**

<b>Proposition n° 4 : Rebudgétiser les taxes dont l'affectation n'est pas justifiée</b>
---

Le principe d'universalité budgétaire doit désormais être respecté de manière rigoureuse. Il doit ainsi conduire, à terme, à rebudgétiser les taxes qui ne correspondraient pas aux cas où une affectation peut se justifier (quasi-redevances ; mutualisation sectorielle ; cotisation assurantielle). Une fois le rendement de la taxe réaffecté au budget général, il n'y a plus de lien entre la taxe et l'entité, ce qui doit faciliter la « justification au premier euro » de chaque dotation budgétaire et, le cas échéant, permettre des économies budgétaires.

Plusieurs critères, non cumulatifs, permettent d'identifier les cas où la dérogation au principe d'universalité budgétaire et l'affectation sont manifestement injustifiées :

- ◆ la taxe possède une logique subventionnelle et pourrait être remplacée par une dotation budgétaire sans effet sur les actions conduites par l'affectataire ;
- ◆ elle est d'ores-et-déjà plafonnée ;
- ◆ des dotations budgétaires sont perçues par l'affectataire, en plus des ressources fiscales affectées, le plus souvent pour équilibrer son budget ;
- ◆ l'affectation a poursuivi un objectif de contournement des contraintes budgétaires ;
- ◆ la taxe affectée est un impôt « de droit commun », national ou local, sans lien avec l'activité de l'affectataire.

Déclinée de manière opérationnelle, la stratégie de rebudgétisation pourrait s'organiser autour des préceptes suivants.

### **A - Si le principe d'une rebudgétisation doit être rapidement décidé, celle-ci peut intervenir selon un calendrier séquencé**

Afin que la rebudgétisation soit effective, elle doit être à la fois transversale et séquencée dans le temps.

**Proposition n° 5 : Échelonner les opérations de rebudgétisation en fonction des contraintes juridiques ou techniques qu'elles peuvent soulever**

D'une part, afin de ne pas cristalliser les oppositions individuelles ou sectorielles, le principe d'une rebudgétisation doit être rapidement acté pour l'ensemble des bénéficiaires de taxes affectées qui ne respecteraient pas les critères précédemment mis en avant. D'autre part, le calendrier de la rebudgétisation doit être échelonné en fonction des contraintes techniques que peuvent poser certaines affectations :

- ◆ dans les cas où les taxes sont collectées par l'affectataire (ou par un tiers autre qu'une administration centrale de l'État), il convient de s'interroger sur l'opportunité de confier la collecte à l'État (*cf. infra*) ;
- ◆ certaines taxes soulèvent une complexité juridique ou technique particulière : par exemple, certaines d'entre elles déclenchent des aides automatiques ; d'autres peuvent financer des structures faisant l'objet d'un contentieux en cours, notamment du fait de doutes sur leur compatibilité avec le droit communautaire ;

- ◆ plus généralement, pour certains bénéficiaires de taxes, le principal enjeu, au-delà des modalités de leur financement, porte sur l'efficacité de la politique suivie, parfois sur l'existence même de cette politique ou sur la pertinence de la structure ou de son statut juridique. Une rebudgétisation différée peut donc également se justifier en cas de nécessité d'une réforme structurelle dépassant la seule problématique du financement de l'affectataire. En particulier, une réflexion sur le statut de certaines agences doit être conduite. Comme le recommande le rapport de l'IGF sur les agences de l'État de 2012, le recours au statut de service à compétence nationale (SCN) permet de créer des structures, sans personnalité morale, dédiées à une activité, dans des conditions engendrant moins de frais de gestion et un contrôle accru de l'administration sur les politiques menées. Ce statut est particulièrement bien adapté pour les agences de financement ou les agences menant des interventions de guichet.

**Encadré 32 : Avantages du statut de SCN par rapport à celui d'établissement public**

Il existe plusieurs avantages potentiels du recours à un SCN plutôt qu'à un établissement public dans un certain nombre de cas :

- l'absence de personnalité morale et le rattachement du SCN aux services de l'État peut constituer un atout pour la structure, qui peut disposer de ce fait d'une légitimité accrue vis-à-vis de ses partenaires par rapport à celle d'un établissement public distinct agissant pour son compte et engageant sa personnalité juridique propre ;
- par ailleurs, le SCN présente des avantages en matière de mutualisation des fonctions support (gestion des ressources humaines, services informatiques, comptables et logistiques, achats...), puisque celles-ci sont assurées en premier ressort par le ministère de rattachement. La transformation d'une structure d'administration centrale en SCN n'entraîne pas, contrairement à celle en établissement public, la création d'un fonds de roulement et n'induit pas de coût de démutualisation ;
- enfin, d'un point de vue budgétaire, le statut de SCN facilite l'association de ces structures aux efforts de rigueur (diminution des dépenses de fonctionnement, respect des plafonds d'emploi). Leurs crédits et effectifs leur sont délégués par leurs structures de rattachement ; ils n'ont ainsi pas la possibilité de contourner les plafonds.

La prise en compte de différentes contraintes peut conduire à séquencer les opérations de rebudgétisation :

- ◆ un premier groupe de taxes pourrait rapidement faire l'objet d'une rebudgétisation dans une prochaine loi de finances. Ce groupe serait constitué de taxes pour lesquelles une rebudgétisation dans le budget général de l'État ne soulèverait pas de difficulté majeure ;
- ◆ les autres taxes pourraient être rebudgétisées ultérieurement, une fois procédé aux réformes nécessaires.

### **B - Plusieurs modalités de rebudgétisation peuvent être envisagées**

**Proposition n° 6 : Envisager des rebudgétisations sous forme de compte d'affectation spéciale ou de comptes de concours financier**

Cette rebudgétisation peut néanmoins intervenir selon plusieurs modalités différentes. La forme la plus simple de rebudgétisation consiste en une affectation au budget général du produit de la taxe et au versement d'une subvention pour charge de service public à l'ex-affectataire. Toutefois, d'autres modalités de rebudgétisation peuvent être envisagées (*cf. encadré 33 ci-après*) :

- ◆ la création d'un compte d'affectation spéciale, lorsqu'un lien entre la dépense et la recette existe ;
- ◆ la création d'un compte de concours financiers, sur le modèle de ce qui a été fait en 2012 pour les organismes de sécurité sociale.

En effet, pour certaines dépenses pour lesquelles on souhaiterait politiquement ou techniquement aménager les modalités de rebudgétisation, **une voie intermédiaire** entre la rebudgétisation et le *statu quo* peut être envisagée sous la forme d'une affectation interne au budget de l'État. Cette solution, qui présente l'avantage de maintenir le lien entre la recette et sa destination, permettrait également d'améliorer le contrôle du Parlement sur ces dépenses et d'assurer un encadrement budgétaire renforcé :

- ◆ les budgets annexes et comptes spéciaux sont répartis en missions et programmes dans la loi de finances et assortis d'obligations en termes d'information proches de celles du budget général (projets et rapports annuels de performance) ;

- ♦ ils sont soumis à des règles budgétaires et comptables particulières, qui se révèlent contraignantes : par exemple, si les comptes d'affectation spéciale ne sont pas soumis à la norme de dépenses, ils sont toutefois équilibrés en recettes et en dépenses par le mécanisme de plafonnement des dépenses par les recettes, en vertu de l'article 21 de la LOLF.

### **Encadré 33 : Caractéristiques des budgets annexes et des comptes spéciaux**

Les budgets annexes et les comptes spéciaux constituent des exceptions au principe de non affectation du budget, puisqu'ils permettent d'affecter une recette à une dépense particulière. Ils sont toutefois rassemblés avec le budget général dans la loi de finances et constituent à ce titre un « aménagement » du principe d'unité.

Si leur nombre a considérablement diminué depuis la Seconde Guerre mondiale, la LOLF en a maintenu la possibilité pour limiter les débudgétisations et le recours à la création d'établissements publics, qui offrent moins de transparence et d'informations au Parlement.

#### **1/ Les budgets annexes**

L'article 18 de la LOLF les a réservés aux services de l'État non dotés de la personnalité morale et réalisant une production de biens ou de services donnant lieu au paiement de prestations.

Demeurent seulement deux budgets annexes : celui des contrôle et exploitation aériens et celui des publications officielles et information administrative. Seule la loi de finances peut créer un budget annexe et lui affecter des recettes.

Les budgets annexes sont régis par des règles de présentation et de fonctionnement particulières, reflétant leur activité économique et commerciale :

- ils comprennent une section des opérations courantes et une section des opérations en capital ;
- ils fonctionnent avec des crédits limitatifs – qui ne peuvent être dépassés au-delà du montant autorisé en loi de finances – auxquels s'applique la fongibilité asymétrique ;
- ils sont présentés en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et sont répartis en programmes. Chaque budget annexe est assimilé à une mission et fait l'objet d'un vote.

Leur comptabilité doit se rapprocher du plan comptable général. Ils doivent être en équilibre comptable et affecter à leur désendettement les surplus de recettes constatés au cours de l'exercice.

#### **2/ Les comptes spéciaux**

La LOLF a rationalisé les comptes spéciaux en en restreignant le nombre de catégories à quatre, dans son article 19 :

- les **comptes d'affectation spéciale (CAS)** concernent des opérations à caractère définitif. Ils peuvent être d'une certaine importance financière (pensions, participations financières de l'État) ou bien plus mineurs, mais concerner un secteur particulier (services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique). L'article 21 de la LOLF oblige à ce que les recettes soient « *par nature, en relation directe, avec les dépenses concernées* » ;
- les **comptes de commerce** « *retracent les opérations de caractère industriel ou commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État* ». La loi de finances fixe un plafond de découvert et les prévisions de dépenses sont évaluatives. Ils concernent, par exemple, des opérations de gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, les armées (approvisionnement en produits pétroliers) ou les établissements pénitentiaires (cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire, régie industrielle des établissements pénitentiaires) ;
- les **comptes d'opérations monétaires**, et notamment le compte d'émission des monnaies métalliques et celui des opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) ;
- les **comptes de concours financiers (CCF)**, qui regroupent les comptes de prêts retraçant les opérations de prêts réalisées par l'État (il s'agit surtout de prêts à des États étrangers réalisés dans le cadre de la politique commerciale ou d'aide au développement) et les comptes d'avance retraçant les avances faites par l'État à des collectivités, organismes ou personnes privées.

Les comptes spéciaux sont créés par la loi de finances. Ils ne peuvent comprendre de dépenses de personnel. Les comptes dotés de crédits sont présentés par programmes, gérés comme ceux du budget général. Pour les autres comptes, la loi de finances fixe un plafond de découvert. Chaque compte est voté séparément et est donc assimilé à une mission.

Compte tenu des spécificités des différents budgets annexes et comptes spéciaux, seules deux formes de dispositifs présentés ci-dessus pourraient être envisagées :

- ◆ les CAS, qui permettent d'associer une recette particulière à une dépense déterminée. Les CAS ayant vocation à se voir affecter des recettes qui seraient « *par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* », ce dispositif ne pourrait bénéficier, sauf à modifier la LOLF, qu'à un nombre restreint de cas particuliers ;
- ◆ les CCF, et plus particulièrement les comptes d'avance, qui permettent de retracer les avances faites par l'État à des tiers.

### **C - Dans l'attente de leur rebudgétisation, les taxes devraient faire l'objet d'un contrôle budgétaire systématique**

Pour les taxes n'étant pas rebudgétisées rapidement, en raison des contraintes techniques précédemment explicitées, il existe un risque non négligeable de *statu quo*.

Afin de limiter ce risque, il conviendrait, dès le prochain PLF, de prévoir, d'une part, un contrôle du Parlement sur ces ressources fiscales affectées et, d'autre part, d'acter très clairement le principe d'une rebudgétisation.

**Proposition n° 7 : Plafonner systématiquement les taxes dont la rebudgétisation a été différée**

Dans l'attente de leur rebudgétisation, le groupe de taxes n'étant pas immédiatement plafonné pourrait être soumis au contrôle du Parlement *via* un plafonnement systématique. **Ainsi, le plafonnement pourrait devenir la règle** et concerner l'ensemble des taxes non immédiatement rebudgétisées, y compris celles soulevant des difficultés techniques.

**Afin d'arrêter le principe d'une rebudgétisation, deux options peuvent être envisagées.**

Une première option pourrait consister à affecter ces taxes à un CCF, ayant vocation à avancer aux affectataires le montant des taxes qui leur était alloué. Une telle démarche aurait l'avantage d'acter, juridiquement, le principe d'une rebudgétisation, tout en maintenant temporairement un lien formel entre la taxe et son affectataire. Un compte d'avance global, avec différents programmes, pourrait être créé à cet effet :

- ◆ la LFI pour 2013 a prévu la mise en place d'un compte de concours financier spécialement dédié aux affectations de taxes aux régimes de sécurité sociale, de manière à ce que les transferts de TVA aux régimes soient désormais des transferts de TVA nette, sans aucune référence spécifique à des recouvrements sur des secteurs particuliers<sup>147</sup> ;
- ◆ dès lors que l'État avancerait aux agences concernées leurs ressources, un tel compte serait juridiquement conforme à la LOLF.

Cette solution intermédiaire constituerait une voie de transition, avant une rebudgétisation des taxes affectées, permettant de les isoler provisoirement au sein du budget de l'État. Toutefois, le risque existe qu'une fois mise en œuvre, une telle solution perdure dans le temps. Par ailleurs, elle est complexe à mettre en œuvre.

**Proposition n° 8 : Prévoir, dans le prochain projet de loi de finances, une rebudgétisation à effet différé pour les taxes non immédiatement réaffectées au budget général**

Une seconde option, plus satisfaisante, consisterait à prévoir, dans le prochain PLF, que les taxes non immédiatement rebudgétisées le soient avant une échéance fixée à l'avance (par exemple, le 1<sup>er</sup> janvier 2016)<sup>148</sup>. L'inscription dans la loi d'une rebudgétisation à effet différé aurait l'avantage d'être simple tout en lui conférant une contrainte juridique. Cela implique néanmoins de la part du Gouvernement et du Parlement une vigilance et une fermeté face au risque que certains secteurs aient le temps de s'organiser pour contester cette rebudgétisation.

---

<sup>147</sup> L'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale modifié prévoit l'affectation à la caisse nationale de l'assurance maladie des montants de TVA nette encaissés par l'État à compter du 1er janvier 2013. Cette fraction s'applique aux encaissements de taxe sur la valeur ajoutée, nets des remboursements et restitutions y afférents. L'objectif du compte de concours financiers est de retracer les avances à l'ACOSS de cette fraction des encaissements nets de TVA budgétaire.

<sup>148</sup> Légistiquement, cette proposition pourrait prendre la forme d'un article dans le PLF : « les taxes affectées mentionnées en annexe de la présente loi de finances seront réaffectées au budget général avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 ».

## **D - La collecte doit être organisée par l'État, sauf si l'affectataire est plus efficient**

Le recouvrement de ressources fiscales par son affectataire met les tutelles en situation d'asymétrie d'information et peut donner à l'affectataire le sentiment que la ressource fiscale constitue une ressource propre.

**Proposition n° 9 : Confier la collecte des taxes aux administrations de l'État, sauf si la collecte par l'affectataire s'avère plus efficiente**

Le recouvrement ne doit donc pas, par principe, être effectué par les organismes eux-mêmes mais par une administration de l'État, sauf s'il est démontré que le recouvrement est effectué de manière plus efficiente par l'entité. Un tel examen nécessitant des travaux complémentaires, il pourrait contraindre à retarder certaines rebudgétisations.

**Proposition n° 10 : Rendre obligatoire le transfert annuel des bases fiscales aux tutelles techniques et financières en cas de maintien d'une taxe affectée ou du maintien de sa collecte par une agence**

À défaut de recouvrement par une administration de l'État, la transmission annuelle des bases de données de recouvrement aux tutelles techniques et financières doit être rendue obligatoire. Une telle transmission permettra à l'administration centrale de disposer d'un pouvoir de contre-expertise des prévisions de produits établies par les organismes bénéficiant de taxes affectées, et partant d'améliorer l'information du Parlement et la sincérité des prévisions budgétaires.

## **E - Dans les cas où une taxe affectée est maintenue, des modalités de contrôle strictes doivent être mises en place**

Pour les ressources qui resteraient affectées, un contrôle de leur évolution apparaît nécessaire, afin de limiter le risque de dépense inefficace ou une pression fiscale excessive.

**Proposition n° 11 : Mettre en place des instruments de contrôle budgétaire pour maîtriser l'évolution des ressources qui resteraient affectées**

Parmi les instruments de régulation, le plafonnement des affectations et la mise en place d'un contrôle financier approfondi peuvent être envisagés. **Le plafonnement deviendrait ainsi la règle, et non l'exception.**

### **F - La suppression de certaines taxes de petite taille à la collecte coûteuse, ou de certaines taxes particulièrement distorsives, peut être envisagée**

**Proposition n° 12 : Envisager la suppression de certaines « micro taxes » ou de certaines taxes particulièrement distorsives**

Le faible rendement d'une taxe, son coût de collecte élevé ou son caractère distorsif ne sont pas les seuls éléments d'analyse permettant de justifier la suppression d'une taxe. En effet, certaines taxes, d'un faible rendement, peuvent se justifier en raison de leur caractère symbolique particulier ; de même, certaines taxes sont délibérément distorsives (par exemple, les taxes comportementales).

Dans un souci de simplification, la suppression de certaines taxes pourrait cependant pouvoir être envisagée ; par exemple, une suppression pourrait intervenir lorsque :

- ◆ d'une part, les taxes ont un caractère purement subventionnel ;
- ◆ d'autre part, que leur rendement apparaît insuffisant, ou que leur coût de collecte est disproportionné, ou qu'elles sont distorsives<sup>149</sup>.

Une telle évolution devrait néanmoins se faire à coût constant pour les finances publiques : les taxes ainsi supprimées, qui seraient remplacées par des dotations budgétaires, seraient en effet soit gagées par des économies réalisées sur la mission budgétaire de rattachement, soit

<sup>149</sup> Par exemple, l'IGF recommandait en 2012 la suppression de la contribution des établissements de santé et médico-sociaux bénéficiant au centre national de gestion (10 M€) et son remplacement par une dotation de la CNAM en raison du coût de gestion de cette taxe (source : *L'État et ses agences : le cas des agences de la santé et du secteur médico-social*, rapport IGF n° 2011-M-044-03, février 2012).

financées par des augmentations de taxes bénéficiant au budget général de l'État.

## **G - Une rebudgétisation ambitieuse invite à repenser la norme de dépense**

**La stratégie de rebudgétisation décrite ci-dessus aura des effets contraires sur la norme budgétaire :**

- ◆ la partie non efficiente des dépenses discrétionnaires des entités aujourd'hui financées par taxes affectées serait plus facilement réduite en cas de rebudgétisation. Pour cette catégorie de dépenses, une rebudgétisation permettrait donc de réduire la contrainte pesant sur la norme ;
- ◆ inversement, une rebudgétisation des dépenses de guichet automatiques, souvent dynamiques, augmenterait la dépense prise en compte par la norme. Pour que l'objectif fixé par la norme soit maintenu, la dynamique des dépenses rebudgétisées devrait être compensée par des économies sur d'autres postes budgétaires.

En cas de mise en œuvre de la stratégie de rationalisation proposée par le Conseil des prélèvements obligatoires, des effets se feront nécessairement sentir sur la norme.

**Proposition n° 13 : Mettre en cohérence la norme de dépense avec la stratégie de rebudgétisation proposée**

Pour être un plein instrument de maîtrise de la dépense publique, la norme gagnerait à s'appliquer sur une assiette aussi large que possible, comprenant des dépenses pilotables par l'État. Pour autant qu'elle soit souhaitable, une rebudgétisation importante nécessite donc de repenser la norme budgétaire en fonction de la nouvelle assiette de dépenses sur laquelle elle s'appliquera.

## **H - À moyen terme, une modification de la LOLF permettrait de mieux encadrer les affectations externes au budget général**

La multiplication du nombre d'agences ou d'entités financées par taxe affectée ne s'explique pas seulement par le mouvement « d'agencisation » de l'action publique, par la recherche d'une plus

grande efficacité des politiques publiques ou par des justifications de nature économique. Il apparaît en effet que le développement de la fiscalité affectée s'explique, en grande partie, par un environnement juridique, budgétaire et comptable favorable.

Fréquemment motivée par des raisons d'ordre budgétaire, l'affectation de ressources fiscales a, en effet, été facilitée par un encadrement juridique et budgétaire peu contraignant. En particulier, la LOLF prévoit un encadrement assez souple du recours à la fiscalité affectée, qui contraste avec les contraintes dont elle entoure les affectations internes au budget de l'État.

**Proposition n° 14 : Modifier l'article 2 de la loi organique de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général**

Une modification de l'article 2 de la LOLF pourrait être envisagée, afin de circonscrire plus précisément les dérogations au principe d'universalité budgétaire, aujourd'hui limitée de manière peu restrictive « à raison des missions de service public » des tiers affectataires.

Celle-ci pourrait permettre de faire du principe d'universalité budgétaire la règle, en encadrant très strictement le « flux » de taxes affectées<sup>150</sup>. Une telle modification supposerait toutefois de s'interroger plus largement sur les autres types d'affectations de ressources fiscales, à la sécurité sociale et aux collectivités locales.

Par ailleurs, la LOLF pourrait également être complétée afin de :

- ◆ prévoir un vote annuel des taxes affectées en dehors du budget général (*cf. supra*) ;
- ◆ rendre obligatoire la création d'éventuelles nouvelles affectations exclusivement en loi de finances.

---

<sup>150</sup> Légistiquement, ce principe pourrait se traduire par une modification de l'article 2 alinéa 2 de la LOLF aujourd'hui rédigé ainsi : « *Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui et sous les réserves prévues par les articles 34, 36 et 51.* ». Un élément de phrase pourrait ainsi être ajouté pour préciser après « *missions de service public confiées à lui* » « *et sous la condition que...* ».

## **IV - La mise en œuvre opérationnelle de la stratégie proposée par le Conseil des prélèvements obligatoires conduit à distinguer deux mouvements de rebudgétisation**

### **A - Les taxes affectées entrant dans le périmètre de la demande du Premier ministre ont fait l'objet d'une analyse détaillée**

À partir de la liste des taxes affectées aux agences de l'État, aux chambres consulaires, aux organismes techniques et professionnels et aux dispositifs de péréquation, le Conseil des prélèvements obligatoires a cherché à traduire, de manière opérationnelle, les effets de sa stratégie de rationalisation de la fiscalité affectée. Chaque taxe et chaque affectataire ont ainsi fait l'objet d'un examen précis :

- ◆ les objectifs poursuivis par la taxe ont été analysés, à partir des critères précédemment établis (logique « subventionnelle » de la taxe ; quasi-redevance ; mutualisation sectorielle ; mécanisme assurantiel). La logique subventionnelle de la taxe a, en particulier, été objectivée par un faisceau d'indices<sup>151</sup> ;
- ◆ les taxes finançant des politiques en marge des compétences de l'État ont été identifiées (celles-ci peuvent relever des prérogatives des collectivités locales ou des organismes de sécurité sociale ; conformément à la lettre du Premier ministre, le Conseil n'a pas formulé de recommandation à leur sujet) ;

---

<sup>151</sup> Des dotations budgétaires sont perçues par l'affectataire, en plus de ressources fiscales affectées, le plus souvent pour équilibrer son budget ; la taxe est d'ores-et-déjà plafonnée ; l'affectation a poursuivi un objectif de contournement des contraintes budgétaires ; la taxe affectée est un impôt « de droit commun », sans lien avec son activité.

- ◆ les difficultés juridiques ou techniques qui pourraient contraindre une rebudgétisation rapide ont été recensées. Au-delà des situations dans lesquelles l'impôt présente intrinsèquement une complexité importante, il s'agit, pour l'essentiel, de situations où la collecte est réalisée par l'affectataire ou par un tiers<sup>152</sup> et, surtout, de situations dans lesquelles la problématique principale est davantage celle d'une refonte de politique publique (voire de l'existence de l'agence) que celle de ses modalités de financement. Pour formuler un tel diagnostic, les audits mentionnés pour l'examen de l'efficacité des dépenses financées par taxes affectées ont été utilisés (cf. *annexe III*).

Cette analyse a permis de répartir les taxes affectées en cinq groupes<sup>153</sup> (cf. *annexe II*):

- ◆ **le premier groupe** est constitué des taxes pouvant être rapidement rebudgétisées ;
- ◆ **le second groupe** est constitué des taxes ayant vocation, après réforme structurelle ou clarification des modalités de leur collecte, à être rebudgétisées au budget général. Dans l'attente de leur rebudgétisation, elles peuvent faire l'objet d'un plafonnement ;
- ◆ **le troisième groupe** est constitué des taxes pouvant faire l'objet d'une rebudgétisation plus souple *via* un compte spécial ;
- ◆ **le quatrième groupe** est constitué des taxes restant affectées mais étant plafonnées (taxes affectées aux agences relevant d'une logique de quasi-redevances ou assurantielle, taxes affectées aux organismes techniques ou professionnels) ;
- ◆ **le cinquième groupe** est constitué de taxes pour lesquelles des propositions d'évolution ne sont possibles qu'après clarification du rôle de la structure ou de son positionnement par rapport à l'État.

Parmi les taxes analysées par le Conseil, certaines d'entre elles doivent être mentionnées, en raison des problèmes particuliers qu'elles soulèvent :

- ◆ **certaines affectations présentent une sensibilité particulière** ; leurs enjeux impliquent néanmoins qu'elles doivent faire l'objet, à moyen terme, d'un traitement adapté, le *statu quo* actuel n'étant pas satisfaisant ;

---

<sup>152</sup> Pour ces affectataires, un examen de l'opportunité d'un transfert de la collecte à une administration fiscale doit donc être entrepris.

<sup>153</sup> Afin de ne pas rigidifier la liste des taxes dont la suppression serait envisageable et de laisser au Gouvernement et au Parlement toute latitude en la matière, le Conseil n'a pas souhaité faire de propositions de suppression de taxes affectées.

**Encadré 34 : Le CNC, les agences de l'eau et les chambres consulaires**

**1/ Le CNC**, qui bénéficie de six affectations selon l'annexe budgétaire des « voies et moyens », est probablement l'affectataire qui soulève le plus de difficultés politiques : d'une part, le CNC est emblématique des dérives engendrées par la fiscalité affectée, cet établissement ayant connu une augmentation de ses ressources de près de 250 M€ en 3 ans ; d'autre part, la politique qu'il finance bénéficie de relais institutionnels et médiatiques puissants. Les difficultés posées par le CNC sont également techniques :

- les taxes qu'il perçoit ne relèvent pas toutes de la même logique ; si la TST « distributeurs » possède une logique « subventionnelle », il n'en est pas de même des cotisations versées par les entreprises cinématographiques, qui relèvent d'une logique sectorielle ;
- le CNC collecte certaines des taxes qui lui sont affectées ;
- certaines taxes déclenchent automatiquement des aides, et ne peuvent donc pas être rebudgétisées mécaniquement, sans une évolution des modalités d'intervention de l'établissement ;
- enfin, comme le soulignait le rapport précité de la Cour des comptes, le secteur du cinéma bénéficie d'un financement abondant via une multitude de guichets (SOFICA, collectivités territoriales etc.) et d'obligations juridiques d'investissement (diffuseurs).

Dans ce contexte, il apparaît important, avant de modifier les modalités de financement du CNC, de remettre à plat ses modalités d'intervention et de les articuler, plus généralement, avec les autres dispositifs publics en faveur du cinéma. Dans le schéma esquissé par le Conseil des prélèvements obligatoires, ne resteraient à terme affectées au CNC que ses taxes « historiques » (cotisations des professionnels et taxe sur le prix des entrées aux séances organisées dans les établissements de spectacles cinématographiques). Dans l'attente de la mise en œuvre de ce schéma, toutes les taxes affectées du CNC seraient plafonnées.

**2/ Les agences de l'eau**, dont l'origine remonte aux années 1960, bénéficient de plus de dix contributions pour un rendement total particulièrement important et dynamique (plus de 2 Md€ par an, + 17% depuis 2007). Alors que les enjeux judiciaires de la politique de l'eau sont particulièrement importants en droit communautaire, celle-ci a été jugée inefficace et inefficace par de nombreux rapports d'évaluation<sup>154</sup>. En dépit des montants considérables alloués aux agences, la qualité des eaux reste insuffisante ; les agences allouent leurs aides de manière automatique, selon une logique de guichet ne visant pas à l'efficacité ; l'État ne pèse que marginalement sur leurs décisions ; d'importantes inégalités de pratiques apparaissent d'un bassin à l'autre ; la forte croissance des taxes affectées pèse sur le pouvoir

<sup>154</sup> Cf. par exemple *Rapport public annuel : Les instruments de la gestion durable de l'eau*, Cour des comptes, 2010.

d'achat du contribuable local ; enfin, les contributions perçues par les agences ne s'inscrivent pas dans une logique pollueur-payeur.

Au-delà de ces critiques traditionnelles contre la politique des agences, des difficultés techniques justifient que leurs ressources ne soient pas rebudgétisées immédiatement : d'une part, la fiscalité affectée aux agences est complexe (plus d'une dizaine de taxes avec un pouvoir de taux local) ; d'autre part, la gouvernance des agences repose sur un équilibre subtil au sein des comités de bassin, où l'État est minoritaire. Par conséquent, l'enjeu est davantage celui d'une restructuration de la politique de l'eau et de l'existence des agences dans leur forme actuelle, que des modalités de financement. Dans l'attente d'une telle réforme, les contributions pourraient être plafonnées afin de réduire la pression fiscale locale ; à moyen terme, une fois restructurée la politique de l'eau, une rebudgétisation au sein du budget général peut être envisagée, la politique de l'eau étant une prérogative de l'État<sup>155</sup>.

**3/ Les chambres consulaires** soulèvent d'importantes difficultés pour les finances publiques (leurs ressources, particulièrement dynamiques, ont augmenté de 18% depuis 2007) ; faute d'une comptabilité analytique et d'une présence de l'État au conseil d'administration des chambres, l'utilisation de ces ressources affectées, qui ont vocation à financer leurs seules missions d'intérêt général, est mal connue.

À moyen terme, les taxes perçues par les chambres étant des impôts locaux (TA-CVAE et TA-CFE), il pourrait être envisagé de les transférer aux collectivités territoriales ; symétriquement, l'État réduirait ses concours financiers aux collectivités territoriales d'un même montant, et verserait aux chambres consulaires une subvention budgétaire pour leur permettre d'assurer leurs missions d'intérêt général. Une telle évolution impliquerait néanmoins de rénover la gouvernance des chambres, de leur donner une visibilité pluriannuelle sur ces ressources budgétaires et de mettre en place une comptabilisation analytique de leurs activités.

- ◆ **certaines entités pourraient voir leur statut évoluer** pour gagner en cohérence, en particulier les « agences de financement » ou agences « transparentes » ;

---

<sup>155</sup> Cette rebudgétisation serait conforme aux orientations communautaires dès lors qu'elle continuerait, au sein du budget général, de financer l'ensemble de la politique de l'eau.

**Encadré 35 : L'évolution des agences qualifiées de transparentes**

Si le Conseil n'a pas procédé à un recensement de toutes les agences transparentes (*cf. supra pour la définition de ce concept*), il propose néanmoins quelques évolutions pour des cas recensés par l'IGF dans son rapport précité sur les agences.

**1/ L'AFITF**, qui finance la part « État » des infrastructures de transport, est une agence transparente dont l'existence sous forme d'établissement public et le financement par taxes affectées ont contribué à une impasse budgétaire massive (*cf. supra*). Par ailleurs, l'AFITF bénéficie pour une large part de recettes affectées transitant par un CAS et de dotations budgétaires – ses ressources affectées ont donc un caractère subventionnel important. Enfin, la problématique de l'AFITF s'inscrit plus largement dans celle des investissements en matière d'infrastructures de transport<sup>156</sup> qui se caractérise par une faible prise en compte de l'évaluation socio-économique et l'absence d'une hiérarchisation entre les différents projets d'investissement.

Dans ce contexte, une évolution de l'AFITF pourrait être envisagée à moyen terme : d'une part, l'agence pourrait être transformée en un SCN doté, le cas échéant, d'un comité de gestion qui rassemblerait, en plus des tutelles administratives, des élus et des personnalités qualifiées ; d'autre part, une rebudgétisation des taxes affectées à l'AFITF permettrait au Parlement de reprendre le contrôle des engagements de cette entité. Cette rebudgétisation pourrait, si la LOLF était modifiée, prendre éventuellement la forme d'un CAS *ad hoc* moins contraignant quant à l'équilibre prévu par l'article 21 de la LOLF entre les recettes constatées et les dépenses ordonnancées.

**2/ Concernant le fonds CMU et le fonds de solidarité**, qui ont pu être ponctuellement bénéficiaires de dotations d'équilibre versées par l'État, un rattachement sous forme de SCN est également envisageable, conformément aux recommandations de l'IGF (le fonds CMU pourrait ainsi être rattaché à la DSS ; pour sa part, le fonds de solidarité pourrait, par exemple, être rattaché à la DGEFP). Un CAS pourrait éventuellement être constitué pour chacune de ces deux structures.

- ◆ **la question du maintien de certaines entités**, dont l'existence même a pu être contestée, doit être posée ;

**Encadré 36 : La CGLLS et le FNPCA**

**1/** La question de l'opportunité du maintien de **la CGLLS** a été soulevée dans des audits récents, en raison de doutes sur l'utilité de sa mission de garantie et de la difficulté, pour l'État, à mettre en adéquation la politique d'aide aux offices en difficulté de la CGLLS avec ses propres objectifs en matière de

<sup>156</sup> Cf. par exemple *Mission d'évaluation des partenariats public-privé (PPP)*, rapport n° 2012-M-027-02 de l'inspection générale des finances, décembre 2012.

logement social (*cf. supra*). Au-delà de l'évolution de ses modalités de financement, l'État devrait donc s'interroger sur les objectifs qu'il souhaite assigner à cette structure, dont le budget s'élève à près de 350 M€. Plus généralement, l'État devrait s'interroger sur les modalités de financement de la politique du logement, particulièrement complexes.

Plusieurs scénarios d'évolution peuvent être envisagés pour la CGLLS ; par exemple :

- une suppression de l'entité, dont le stock résiduel de garanties pourrait être géré (en extinction) par la caisse des dépôts. Symétriquement, les cotisations prélevées sur le monde HLM pourraient être affectées à l'ANRU et la taxe sur les plus-values de cession d'immeubles (TVI) rebudgétisée ;
- une suppression de l'activité de garantie et une évolution, hors de la tutelle de l'État, de l'activité d'aide (logique de contribution volontaire, avec néanmoins un contrôle sous forme de plafonnement) ; parallèlement, la TVI serait rebudgétisée.

Quelle que soit l'évolution retenue pour la CGLLS, la TVI, qui est une taxe de « droit commun » pourrait être, pour sa part, rebudgétisée rapidement.

2/ La nature des activités du **FNPCA** (achats d'espaces publicitaires, *sponsoring*, etc.), qui le situe aux confins des missions de service public, conduit à s'interroger sur la pertinence de la présence de l'État dans une telle entité – voire sur son existence même. Dans ce contexte, l'État pourrait :

- soit chercher à rapprocher le fonds d'une entité appartenant à la sphère de l'artisanat (en particulier, l'agence pour la création d'entreprises (APCE), qui exerce déjà une mission d'information, notamment auprès des jeunes, sur les possibilités de formation et de création d'entreprises, ou l'Assemblée permanente des chambres de métiers et de l'artisanat (APCMA), qui exerce également une mission de communication) ;
- soit désengager l'État de cette activité, en supprimant le fonds et la taxe dont il bénéficie.

Dans un premier temps, la taxe bénéficiant au FNPCA pourrait être rapidement rebudgétisée compte tenu de ses faibles enjeux budgétaires et de son plafonnement.

- ◆ **enfin, certaines entités conduisent des politiques publiques aux frontières des missions de l'État**, ce qui interroge davantage sur le rôle de l'État en leur sein que sur les modalités de financement de ces structures. Ainsi, pour la CNSA, la question de son évolution en organisme de sécurité sociale peut être posée. Dans le cas où celle-ci deviendrait la 5<sup>ème</sup> branche de la sécurité sociale, un maintien de la structure se justifierait ; dans le cas contraire, un compte spécial pourrait être créé pour rassembler les différentes sources de financement allouées par l'État à la dépendance. Pour les établissements publics fonciers (EPF), la question du rôle de l'État par rapport aux collectivités locales se pose également, ainsi que celle du contrôle de la dépense de ces entités, dont la dynamique est très importante depuis 2007 (+ 100% depuis cette date, avec plus de 440 M€ de taxes affectées en 2013)<sup>157</sup>. Pour ces deux types d'affectataires, une rebudgétisation ne peut pas être envisagée à court terme, une réflexion préalable sur le rôle de l'État devant être conduite ; tout au plus, pour les EPF, un plafonnement décliné par établissement peut être envisagé à court terme.

## **B - Une réforme en deux étapes doit permettre de rationaliser de manière ambitieuse mais réaliste la fiscalité affectée**

La première étape de la réforme consisterait à rebudgétiser rapidement plusieurs taxes et à généraliser, sans difficulté majeure, le plafonnement :

- ◆ **33 taxes, d'un rendement agrégé total de plus de 2,2 Md€, pourraient ainsi être rapidement rebudgétisées.** Ces taxes affectées à des agences de l'État ne soulèvent pas de difficultés particulières quant à leur rebudgétisation rapide, la plupart d'entre elles étant par ailleurs déjà plafonnées ;
- ◆ la généralisation du plafonnement, pour les taxes non immédiatement rebudgétisées, se traduirait pour sa part par le plafonnement de 127 nouvelles taxes (dont les 32 TSE perçues par des EPF et les 56 CVO), pour un rendement total de 5,9 Md€.

---

<sup>157</sup> Le plafonnement actuel, prévu par le CGI dans la limite de 20 € par habitant, semble insuffisamment contraignant pour limiter la pression fiscale locale.

Une **deuxième étape**, qui interviendrait après des analyses complémentaires approfondies et des réformes juridiques, techniques et organisationnelles, consisterait à achever la rationalisation de la fiscalité affectée (cf. *tableau 34 ci-après*) :

**Tableau 34 : Synthèse des évolutions proposées**

	Mesures	Nombre de taxes concernées et montants
Court terme	Remplacement de la taxe par une dotation budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 33 taxes</li> <li>▪ 2,2 Md€</li> </ul>
	Plafonnement	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 127 nouveaux plafonnements</li> <li>▪ 5,9 Md€</li> </ul>
Moyen terme	Remplacement de la taxe par une dotation budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 42 taxes</li> <li>▪ 13,9 Md€</li> </ul>
	Rebudgétisation <i>via</i> un compte spécial	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 5 taxes</li> <li>▪ 6,2 Md€</li> </ul>
Ressources restant affectées mais étant plafonnées		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 135 taxes</li> <li>▪ 3,3 Md€</li> </ul>
Taxes pour lesquelles la question de l'affectation, de la rebudgétisation ou de la suppression ne peut être déterminée qu'après réforme		<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 3 taxes et les TSE</li> <li>▪ 3,1 Md€</li> </ul>

Source : *Conseil des prélèvements obligatoires*

- ◆ **les taxes pour lesquelles la dérogation au principe d'universalité budgétaire n'est pas justifiée<sup>158</sup>** ont vocation, après réforme structurelle ou clarification des modalités de leur collecte, à être remplacées par des dotations budgétaires. Il s'agit de 32 taxes affectées à des agences de l'État (5,6 Md€), de 6 taxes affectées à des chambres consulaires (1,9 Md€) et de 4 taxes affectées à des dispositifs de solidarité (6,3 Md€) ;
- ◆ **5 taxes sont affectables à un compte spécial (6,2 Md€)<sup>159</sup>** ;

<sup>158</sup> Conformément aux critères précédemment définis, il s'agit des taxes n'entrant ni dans une logique de quasi-redevance, ni de ressource sectorielle, ni de cotisation de type assurantielle.

<sup>159</sup> Pour la CSPE, un rattachement à un CAS est envisageable dès 2014.

- ◆ **les autres taxes restent affectées mais sont plafonnées** : il s'agit pour l'essentiel des taxes affectées aux agences relevant d'une logique de quasi-redevances ou assurantielle (67 taxes, pour un rendement de 2 Md€) et des taxes affectées aux organismes techniques ou professionnels (68 taxes, 1,3 Md€). Conformément à l'évolution décrite précédemment, ces ressources perdraient à terme leur caractère fiscal et deviendraient, selon les cas, des quasi-redevances, des contributions obligatoires ou des cotisations assurantielles ;
- ◆ enfin, la question de l'affectation, de la rebudgétisation ou de la suppression de certaines taxes ne peut être tranchée qu'après une clarification du rôle de l'affectataire ou de son positionnement par rapport à l'État. Pour certaines de ces taxes, un plafonnement peut néanmoins être temporairement envisagé.



## Conclusion

L'affectation de ressources fiscales est une dérogation au principe d'universalité budgétaire qui peut, dans certains cas, être justifiée par des motifs économiques ou des impératifs de bonne gestion publique. Tel est le cas des quasi-redevances, des ressources répondant à une logique de mutualisation sectorielle ou s'apparentant à des cotisations assurantielles.

Le récent foisonnement des taxes affectées montre cependant que l'affectation n'a répondu, dans la plupart des cas, à aucun de ces motifs. Il s'explique principalement par le souhait de contourner les contraintes budgétaires, traduisant ainsi des phénomènes de débudgétisation.

Compte tenu de son ampleur, la fiscalité affectée se révèle coûteuse pour les finances publiques. Son évolution dynamique rend ce mécanisme de financement particulièrement inflationniste ; par ailleurs, son absence de contrôle par le Parlement porte non seulement atteinte au fondement de la démocratie parlementaire mais s'oppose également à la nécessité d'une gestion rigoureuse des deniers publics, particulièrement en période de crise budgétaire.

Dans ce contexte, une réforme de la fiscalité affectée est indispensable, sans qu'elle implique nécessairement la remise en cause des diverses politiques publiques qu'elle finance. Le Conseil des prélèvements obligatoires recommande ainsi la mise en œuvre rapide d'une rationalisation de la fiscalité affectée, fondée sur une réaffirmation du principe d'universalité budgétaire. Si l'affectation peut être justifiée dans certains cas, une stratégie de rebudgétisation, déclinée de manière opérationnelle en deux étapes, est indispensable. Sa mise en œuvre permettra de mieux cadrer avec le financement des politiques publiques, de renforcer le rôle du Parlement et de donner à l'État un levier efficace pour réaliser des économies.



## Synthèse des propositions

**Proposition n° 1** : Disposer d'un véritable instrument de pilotage de la fiscalité affectée, en professionnalisant la collecte des données et en enrichissant les annexes budgétaires

**Proposition n° 2** : Prévoir chaque année, en loi de finances initiale, une autorisation d'affectation pour l'ensemble des taxes affectées

**Proposition n° 3** : Clarifier, à terme, le statut des quasi-redevances, des prélèvements sectoriels et des contributions assurantielles

**Proposition n° 4** : Rebudgétiser les taxes dont l'affectation n'est pas justifiée

**Proposition n° 5** : Échelonner les opérations de rebudgétisation en fonction des contraintes juridiques ou techniques qu'elles peuvent soulever

**Proposition n° 6** : Envisager des rebudgétisations sous forme de compte d'affectation spéciale ou de comptes de concours financier

**Proposition n° 7** : Plafonner systématiquement les taxes dont la rebudgétisation a été différée

**Proposition n° 8** : Prévoir, dans le prochain projet de loi de finances, une rebudgétisation à effet différé pour les taxes non immédiatement réaffectées au budget général

**Proposition n° 9** : Confier la collecte des taxes aux administrations de l'État, sauf si la collecte par une agence s'avère plus efficiente

**Proposition n° 10** : Rendre obligatoire le transfert annuel des bases fiscales aux tutelles techniques et financières en cas de maintien d'une taxe affectée ou du maintien de sa collecte par une agence

**Proposition n° 11** : Mettre en place des instruments de contrôle budgétaire pour maîtriser l'évolution des ressources qui resteraient affectées

**Proposition n° 12** : Envisager la suppression de certaines « micro taxes » ou de certaines taxes distorsives

**Proposition n° 13** : Mettre en cohérence la norme de dépense avec la stratégie de rebudgétisation proposée

**Proposition n° 14** : Modifier l'article 2 de la loi organique de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général



## **Annexe I**

### **Lettre du Premier ministre**



*Le Premier Ministre*

- - 9 3 7 1 3 / 99

Paris, le 23 JAN. 2013

Monsieur le Premier président,

La loi n° 2012 – 1558 du 31 décembre 2012 relative à la programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a prévu, à son article 21, de rendre le Parlement destinataire d'une évaluation sur les impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

En application des dispositions de l'article L.351-3 du code des juridictions financières, j'ai décidé de confier au Conseil des prélèvements obligatoires une étude qui servira de référence pour le rapport que le Gouvernement remettra au Parlement.

Dans le cadre de ses travaux, le Conseil pourra procéder au recensement et au chiffrage des principales taxes affectées. La cartographie générale qu'il établira comportera notamment une mise en perspective du rendement des taxes, une description de leur assiette et des modalités de leur recouvrement, ainsi qu'un recensement des secteurs dans lesquels leur utilisation est la plus fréquente.

Le Conseil pourra également analyser les motifs qui fondent l'affectation d'une ressource fiscale, notamment depuis la mise en œuvre de la loi organique n° 2012 – 1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Monsieur Didier MIGAUD  
Premier président de la Cour des comptes  
Président du Conseil des prélèvements obligatoires  
13 rue Cambon  
75100 PARIS Cedex 01

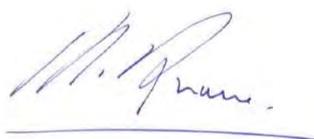
Hôtel de Malignon - 57, rue de Varenne - 75007 Paris - Tél. : 01 42 75 80 00

Par ailleurs, il serait également utile de porter une appréciation sur l'efficacité économique des taxes affectées et sur les effets qu'elles induisent sur leurs redevables.

Enfin, l'impact de la fiscalité affectée sur les finances publiques pourra être examiné, tant au regard du pilotage des politiques publiques que de l'objectif de redressement des comptes publics. Le Conseil s'assurera que ces prélèvements répondent aux objectifs économiques et budgétaires qui leur sont assignés. Dans ce cadre, il me serait particulièrement utile qu'une doctrine générale de recours à l'affectation de recettes à des tiers et des critères opérationnels puissent être dégagés, permettant de clarifier les situations dans lesquelles l'existence d'une taxe affectée est justifiée et d'établir, le cas échéant, une stratégie de réintégration au sein du budget général de l'Etat de la ressource correspondant aux taxes qui ne rempliraient pas ces critères.

Je souhaiterais pouvoir disposer du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires d'ici le 30 juin 2013.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée



Jean-Marc AYRAULT



## **Annexe II**

### **Détail des évolutions proposées pour les taxes affectées relevant du périmètre de la demande du Premier ministre**

**Tableau 35 : Évolutions envisageables pour les agences de l'État**

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle	
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafonnement	Création d'un CAS		
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Solde des produits des amendes forfaitaires des radars automatiques non affectés au CAS "Contrôle de la circulation et du stationnement routiers"	article 24 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011	204	x			x						
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	article 302 bis ZB du code général des impôts	564		x		x						
Agence de financement des infrastructures de transport de France	Taxe forfaitaire sur le produit de la valorisation des terrains nus et immeubles bâtis résultant de la réalisation d'infrastructures de transport collectif en site propre ou d'infrastructures ferroviaires hors Ile-de-France	article 1531 du code général des impôts	NS		x		x						
Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués	Part du produit de la vente des biens confisqués lorsque l'agence est intervenue pour leur gestion ou leur vente	article 706-163 de la loi 2010-768 du 9 juillet 2010; art. 75 de la LFI pour 2011	NS		x								
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	Taxe générale sur les activités polluantes	article 266 sexies du code des douanes	499		x								

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Agence de services et de paiement	Taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement	article 1605 nonies du code général des impôts	20		x							
Agence nationale de l'habitat	Taxe annuelle sur les logements vacants	article 232-I et suiv. du code général des impôts	21		x							
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	Redevances biocides (Rémunération due au titre de l'autorisation de mise sur le marché des substances et produits biocides )	article L. 522.8 du code de l'environnement	1			x				x		
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	Fraction de la taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des Stations Radio	article 235 ter Z du code général des impôts	2		x							
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	Taxe perçue lors de la mise sur le marché de médicaments vétérinaires, ainsi qu'une taxe annuelle pour certaines autorisations ou enregistrements	article L. 5141-8, D 5141-55 à D 5141-61 du code de la santé publique	6			x				x		

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	Évolution à déterminer après réforme structurelle
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	Taxe pour l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants mentionnés à l'article L. 253-1 du Code rural et de la pêche maritime et aux matières fertilisantes et supports de culture mentionnés à l	article 130 de la LFI 2007	11			x				x		
Agence nationale des fréquences	Fraction résiduelle non affectée à l'ANSÉS de la Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des Stations Radio	b du III de l'article 158 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011	2		x							
Agence nationale des titres sécurisés	Prélèvement sur les Droits de timbre au titre des délivrances payantes de cartes nationales d'identité	article 134 LFI 2009	13			x				x		
Agence nationale des titres sécurisés	Prélèvement sur les Droits de timbre au titre des délivrances de passeports sécurisés	article 46 LFI 2007 et article 64 LFI 2009	108			x				x		

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafonnement	Création d'un CAS	
Agence nationale des titres sécurisés	Taxe perçue à l'occasion de la délivrance, du renouvellement, du duplicata ou du changement d'une carte de séjour ou équivalent prévu par les traités ou accords internationaux	article 77 LFI 2011	15			x				x		
Agence nationale des titres sécurisés	Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules	article 135 LFI 2009	43			x				x		
Agence nationale des titres sécurisés	Taxe sur les titres de voyage biométriques délivrés aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident	article 77 LFI 2011	1			x				x		
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base - Recherche	article 43 V de la LFI 2000 et article 21 de la loi n°2006-739 du 28 juin 2006	119			x				x		
Agence nationale pour la rénovation urbaine <sup>160</sup>	Prélèvement temporaire (2011-2013) sur la fraction "SGP" de la Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Ile-de-France	article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, article 210 alinéa VII de la LFI 2011	95		x							

<sup>160</sup> En cours de rebudgétisation.

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafonnement	Création d'un CAS	
Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des "50 pas géométriques" en Guadeloupe	Taxe spéciale d'équipement	article 1609 C du code général des impôts	2			x				x		
Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des "50 pas géométriques" en Martinique	Taxe spéciale d'équipement	article 1609 D du code général des impôts	2			x				x		
Agences de l'eau	Redevances pour pollution de l'eau, modernisation des réseaux de collecte, pollutions diffuses, prélèvement sur la ressource en eau, stockage d'eau en période d'étiage, obstacle sur les cours d'eau et protection du milieu aquatique	articles L213-10, L213-10-8 et L213-10-10 à L213-10-12 du Code de l'environnement ; Articles L213-10, L213-10-1 à L213-10-4 du Code de l'environnement; articles L213-10-5 à L213-10-7 du Code de l'environnement	1800			x	x			x		
Agences de l'eau	Taxe pour prélèvement sur la ressource en eau	articles L213-10 et L213-10-9 du Code de l'environnement	342			x	x			x		

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafonnement	Création d'un CAS	Évolution à déterminer après réforme structurelle
Association pour le soutien du théâtre privé	Taxe sur les spectacles	article 77 de la LFR n°2003-1312 du 30 décembre 2003	6			x				x		
Autorité de contrôle prudentiel	Contributions pour frais de contrôle	article L. 612-20 du code monétaire et financier	163			x			x			
Autorité de régulation des activités ferroviaires	Droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'Autorité de régulation des activités ferroviaires	article 21 (§ II) de la loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires	11			x			x			
Autorité des marchés financiers	Droits et contributions pour frais de contrôle	article L. 621-5-3 et D. 621-27 et suiv. du code monétaire et financier	81			x			x			
Caisse de garantie du logement locatif social	Cotisation additionnelle versée par les organismes HLM et les SEM	article L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation	140			x	x			x		x
Caisse de garantie du logement locatif social	Cotisation versée par les organismes HLM et les SEM	article L. 452-4 du code de la construction et de l'habitation	70			x	x			x		x

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Caisse de garantie du logement locatif social	Taxe sur les plus-values de cession d'immeubles autres que les terrains à bâtir	article 1609 nonies G du code général des impôts	120		x		x					
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie	Contribution solidarité autonomie	article L.14-10-4 du code de l'action sociale et des familles	2446	x			x					x
Centre des monuments nationaux	Prélèvement sur les jeux en ligne instituée par la loi n° 2010-476 du 12 mai relative à l'ouverture de la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne	article 47 de la loi n°2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne (article 302 bis ZI du code général des impôts)	8		x							
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	Taxe sur les spectacles de variétés	article 76 de la LFR n°2003-1312 du 30 décembre 2003	24			x				x		
Centre national du cinéma et de l'image animée	Cotisations (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques	article L. 115-14 et L. 115-15 du code du cinéma et de l'image animée	8			x	x			x		

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Centre national du cinéma et de l'image animée	Taxe et prélèvements spéciaux au titre des films pornographiques ou d'incitation à la violence	article L. 116-2 à L. 116-4 du code du cinéma et de l'image animée	0,05		x		x					
Centre national du cinéma et de l'image animée	Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées dans les établissements de spectacles cinématographiques	article L. 115-1 à L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée	133			x	x			x		
Centre national du cinéma et de l'image animée	Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision (TST) - Fraction Distributeurs	article L. 115-6 à L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée	247			x	x		x			
Centre national du cinéma et de l'image animée	Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision (TST) - Fraction Editeurs	article L. 115-6 à L. 115-13 du code du cinéma et de l'image animée	300			x	x		x			
Centre national du cinéma et de l'image animée	Taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (taxe vidéo et VOD)	article L. 116-1 du code du cinéma et de l'image animée	30			x	x		x			

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle	
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS		
Centre national du livre	Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	article 1609 undecies à quindicies du code général des impôts	5		x								
Centre national du livre	Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	article 1609 undecies à quindicies du code général des impôts	29		x								
Centre national de gestion	Contribution des établissements de santé et médico-sociaux	article 116 de la loi du 9 janvier 1986	10			x			x				
Centre national pour le développement du sport	Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	article 302 bis ZE du code général des impôts	41		x								
Centre national pour le développement du sport	Contribution sur les mises jouées sur les paris sportifs en ligne de la Française des jeux et des nouveaux opérateurs agréés	article 1609 tricies du code général des impôts	31		x								

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Statu quo	Court terme			Moyen terme				
					Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	Évolution à déterminer après réforme structurelle
Centre national pour le développement du sport	Prélèvement complémentaire 2011-2015 au prélèvement sur les jeux de loterie exploités par la Française des jeux, à l'exception des paris sportifs, en vue du financement des enceintes sportives destinées à accueillir "l' UEFA Euro 2016"	article 1609 novovicies du code général des impôts	24		x							
Centre national pour le développement du sport	Produits des jeux exploités par la Française des Jeux	article 1609 novovicies du code général des impôts	174		x							
Chambre nationale de la batellerie artisanale	Taxe spécifique pour la Chambre nationale de la batellerie artisanale	article 93 de la LFI 1985	1			x				x		
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	Droit de francisation et de navigation	articles 223 à 226 du code des douanes	37		x							
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	Taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés	article 285 quater du code des douanes	2			x				x		

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Établissement public administratif chargé de la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Contribution des employeurs publics au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)	article 36 de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	149	x			x				x	
Établissement public de sécurité ferroviaire	Droit de sécurité	article 3.1 de la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports	17			x			x			
33 Établissements publics fonciers	Taxes spéciales d'équipement	article 1607 bis, 1607 ter, 1608, 1609, 1609 B, 1609C, 1609D, 1609 F du code général des impôts ; article L321-1 et L324-1 du code de l'urbanisme	442			x				x		x

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Statu quo	Court terme			Moyen terme				
					Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	Évolution à déterminer après réforme structurelle
Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie	Contribution des organismes de protection sociale complémentaire à la couverture universelle complémentaire du risque maladie	article L.862-4 du Code de la sécurité sociale	2004	x			x				x	
Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie	Prélèvements sur les droits de consommation sur les tabacs	article 575 du code général des impôts	361	x			x				x	
Fonds de solidarité	Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi	article L. 5423-26 et suivants du code du travail	1385	x			x		X			
Fonds de solidarité	Prélèvement de solidarité sur le patrimoine et les revenus de placement	article 575 du code général des impôts	143	x			x		X			
Fonds de solidarité pour le développement	Majoration de la taxe de l'aviation civile (au titre de la contribution de solidarité sur les billets d'avion)	§ VI de l'article 302 bis K du code général des impôts	178		x							
Fonds de solidarité pour le développement	Fraction de la taxe sur les transactions financières	I de l'article 22 de la LFR 2005	60									

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle	
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS		
Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat	Majoration de 10% du montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers	article 1601 A du code général des impôts	10		x		x						
Fonds national pour l'archéologie préventive	Redevance d'archéologie préventive	article L524-1 et suiv. du code du patrimoine	25			x				x			
Fonds national de garantie des risques agricoles	Contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance	article 1635 bis A et 1635 bis AA du Code général des impôts; Art L361-5 et L362-1 du Code rural et de la pêche maritime	102			x				x			
FranceAgriMer <sup>161</sup>	Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur le lait et les produits laitiers (anciennement perçue par ONIEP - non codifiée)	article 25 de la loi n°2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005	15		x								

<sup>161</sup> Rebudgétisation en cours (2013).

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
FranceAgriMer	Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur les produits de la mer (anciennement affectée à l'OFIMER)	article 75 de la LFR pour 2003 n°2003-1312 du 30 décembre 2003	5		x							
FranceAgriMer	Taxe d'abattage	article 1609 sepvicies du code général des impôts	84		x							
FranceAgriMer	Taxe au profit de l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) sur les céréales (anciennement perçue par ONIGC)	article 1619 du code général des impôts	23		x							
Haute autorité de santé	Fraction de 10% de la taxe sur les dépenses de promotion des médicaments	article L. 245-5-1 à L. 245-5-6 du code de la sécurité sociale	16		x							

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Haute autorité de santé	Fraction de 44% de la taxe sur les dispositifs médicaux	article L. 245-6 du Code de la sécurité sociale	10		x							
Haute autorité de santé	Taxe sur les demandes d'inscription, de renouvellement d'inscription ou de modification d'inscription d'un médicament mentionné à l'article L. 5121-8 sur la liste des spécialités pharmaceutiques remboursables	articles L. 5123-5 et L. 5211-5-1 du code de la santé public	4,62		x							
Comité de la protection des obtentions végétales	Taxes de protection des obtentions végétales	article L. 623-16 du code de la propriété intellectuelle	0,33			x				x		
Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Contribution annuelle au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	article 96 de la loi N°2010-1658 de finances rectificative du 29 décembre 2010	48			x				x		

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafonnement	Création d'un CAS	
Institut national de la propriété industrielle	Redevances perçues à l'occasion des procédures et formalités en matière de propriété industrielle ainsi que de registre du commerce et des sociétés, établies par divers textes	articles L. 611-1 à L. 615-22 et L. 4111-1 à L. 4111-5 du code de la propriété intellectuelle	179			x				x		
Institut national de l'origine et de la qualité	Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée	article L642-13 du code rural et de la pêche maritime	4			x				x		
Institut national de prévention et d'éducation pour la santé	Contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	article 1609 octovicies du code général des impôts et Art. L. 2133-1 du code de la santé publique	0,39			x				x		
Institut national de prévention et d'éducation pour la santé	Prélèvements sur les jeux d'argent inscrits aux art. L 137-19 à L. 137-22 du Code de la sécurité sociale	article L. 137-24 du code de la sécurité sociale	5		x							

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	Évolution à déterminer après réforme structurelle
Institut national de recherches archéologiques préventives	Redevance d'archéologie préventive	article L524-1 et suiv. du code du patrimoine	49			x				x		
Office français de l'immigration et de l'intégration	Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement	article L. 626-1 du CESADA	1		x							
Office français de l'immigration et de l'intégration	Contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail	articles L.8253-1, R.8253-1, R.8253-8, R.8253-11, R.8253-13, R.8253-14 et D.8254-11 du Code du travail	2		x							
Office français de l'immigration et de l'intégration	Prélèvement sur les droits de timbre au titre des demandes de naturalisation, les demandes de réintégration dans la nationalité française et les déclarations d'acquisition de la nationalité en raison du mariage	article 958 du code général des impôts	4			x				x		
Office français de l'immigration et de l'intégration	Droit de visa de régularisation (par prélèvement sur les droits de timbres)	article L. 311-13 (§ D de l'article) du CESADA	13			x				x		

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Office français de l'immigration et de l'intégration	Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France	article R 421-29 du CESEDA	1			x			x			
Office français de l'immigration et de l'intégration	Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil (par prélèvement sur les droits de timbres)	article 1635 bis-0 A du code général des impôts	7			x				x		
Office français de l'immigration et de l'intégration	Taxe applicable aux documents de circulation pour étrangers mineurs (par prélèvement sur les droits de timbres)	article 1635-0 bis du code général des impôts	5			x				x		
Office français de l'immigration et de l'intégration	Taxe de renouvellement (et fourniture de duplicatas) du titre de séjour (par prélèvement sur les droits de timbres)	article 1635-0 bis du code général des impôts	61			x				x		
Office français de l'immigration et de l'intégration	Taxe due par les employeurs de main-d'oeuvre étrangère permanente	article 1635-0 bis du code général des impôts	26			x			x			

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Office français de l'immigration et de l'intégration	Taxe due par les employeurs de main-d'oeuvre étrangère saisonnière	article 1635-0 bis du code général des impôts	2			x			x			
Office français de l'immigration et de l'intégration	Taxe due par les employeurs de main-d'oeuvre étrangère temporaire	article 1635-0 bis du code général des impôts	1			x			x			
Office français de l'immigration et de l'intégration	Taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour (par prélèvement sur les droits de timbres)	article 1635-0 bis du code général des impôts	43			x				x		
Office national de la chasse et de la faune sauvage	Redevances cynégétiques	article L423-27 du Code de l'environnement	69			x				x		
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	Contributions financières des agences de l'eau à l'ONEMA	articles L. 213-9-2 §V, L 213-5 du code de l'environnement	150			x	x		x			
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	Redevance pour pollutions diffuses	article L. 213-10-8 (§ V) du code de l'environnement	41			x	x		x			

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	Évolution à déterminer après réforme structurelle
Offices de l'eau (DOM)	Redevances pour pollution de l'eau, redevance pour modernisation des réseaux de collecte, redevance pour pollutions diffuses, taxe pour prélèvement sur la ressource en eau, taxe pour stockage d'eau en période d'étiage, taxe pour obstacle sur les cours d'e	article L. 213-13 et L. 213-14 (§ II)	2			x	x		x			
Société du Grand Paris	Imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP	article 1599 quater A bis du code général des impôts	60		x							
Société du Grand Paris	Fraction résiduelle non affectée à la Région IdF, l'UESL, et la part fixe Etat, de la Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Ile-de-France	article 31 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010	168		x							

Agences	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Société du Grand Paris	Taxe spéciale d'équipement pour la région Ile-de-France	article 1609 G du code général des impôts	117			x				x		
Voies navigables de France	Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau	article 124 de la LFI 1991	149			x			x			
Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages	Contributions assises sur les primes ou cotisations nettes d'assurance des risques de responsabilité civile résultant d'accidents causés par les véhicules terrestres à moteur et des remorques ou semi-remorques des véhicules	article L 421-1 à 421-7 du code des assurances	85			x				x		
Fonds de garantie des victimes d'actes terroristes et autres infractions	Contributions assises sur les contrats d'assurance	article R 422-4 du code des assurances	282			x				x		

**Tableau 36 : Évolutions envisageables pour les organismes consulaires**

	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				
				Statu quo	Rebud- gétisation	Affectation mais plafon- nement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Versement d'une dotation budgétaire	Plafon- nement	Création d'un CAS	Évolution à déterminer après réforme structurelle
Chambres régionales de métiers et de l'artisanat	Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambre régionale de métiers et d'artisanat	article 1601 du code général des impôts	264			x	x	x	x			
Chambre de métiers et de l'artisanat d'Alsace	Taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat - chambre de métiers d'Alsace	loi n°48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du haut-Rhin et de la Moselle	9			x	x	x	x			
Chambre de métiers et de l'artisanat de la Moselle	Taxe pour frais de chambre de métiers et de l'artisanat - chambre de métiers de la Moselle	loi n°48-977 du 16 juin 1948 relative à la taxe pour frais de chambre de métiers applicable dans les départements du Bas-Rhin, du haut-Rhin et de la Moselle	7			x	x	x	x			
Chambres départementales d'agriculture	Taxe, additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour frais de chambres d'agriculture	article 1604 du code général des impôts	297			x	x	x	x			
Chambres régionales de commerce et d'industrie	Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région	article 1600 (I et II) du code général des impôts	517			x	x	x	x			
Chambres régionales de commerce et d'industrie	Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région	article 1600 (III) du code général des impôts	819			x	x	x	x			

**Tableau 37 : Évolutions envisageables pour les organismes techniques et professionnels**

	Nom de la taxe	Référence juridique	2013 (p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafon-nement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affecta-tion à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB) ; institut technologique FCBA ; centre technique de la mécanique (CETIM)	Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	Article 71 A de la LFR du 30/12/2003 pour 2003, modifié par l'article 44 de la LFI pour 2005 et par l'article 109 de la LFI pour 2007	17			x				x		
Comité professionnel de développement cuir, chaussure, maroquinerie (CTC)	Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	Article 71 B de la LFR du 30/12/2003 pour 2003, modifié par l'article 44 de la LFI pour 2005	13			x				x		
Francéclat	Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table	Article 71 C de la LFR du 30/12/2003 pour 2003, modifié par l'article 44 de la LFI pour 2005 et par l'article 110 de la LFI pour 2007	14			x				x		
Comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI)	Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Article 71 D de la LFR du 30/12/2003 pour 2003, modifié par l'article 44 de la LFI pour 2005	10			x				x		

	Nom de la taxe	Référence	Montant 2013 (M€ p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle	
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafonnement	Création d'un CAS		
	Centres techniques industriels de la mécanique (CETIM, CTDEC, CTICM, CETIAT, Institut de soudure)	Taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits de décolletage, de construction métallique et des matériels aérauliques et thermiques	Article 71 E de la LFR du 30/12/2003 pour 2003	70			x				x		
	Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB) ; centres techniques de matériaux naturels de construction (CTMNC)	Taxe pour le développement des industries de matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction	Article 71 F de la LFR du 30/12/2003 pour 2003	16			x				x		
	Centre technique de la conservation des produits agricoles	Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles	Article 72 de la LFR du 30/12/2003 pour 2003	3			x				x		

	Nom de la taxe	Référence	Montant 2013 (M€ p)	Court terme				Moyen terme				Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafonnement	Création d'un CAS	
Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers	Taxe pour le comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers	Loi 92-1443 du 31 décembre 1992	731			x				x		
Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL)	Taxe affectée au centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL)	Article 73 de la LFR du 30/12/2003 pour 2003	17			x				x		
Interprofessions agricoles (56 organismes en 2013)	Contributions volontaires obligatoires	Arrêtés interministériels, en application des articles L. 632-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime	363			x				x		
Conseil national des barreaux	Contribution pour l'aide juridique	Article 1635 bis Q du code général des impôts	60			x				x		

				Court terme				Moyen terme				
	Nom de la taxe	Référence	Montant 2013 (M€ p)	Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafonnement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafonnement	Création d'un CAS	Évolution à déterminer après réforme structurelle
	Haut conseil du commissariat aux comptes	Article L 821-5 du code de commerce	-			x				x		
	Fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel	Article 1635 bis P du code général des impôts	41			x				x		

**Tableau 38 : Évolutions envisageables pour les dispositifs de solidarité nationale**

	Nom de la taxe	Référence juridique	Montant 2013 (M€ p)	Court terme				Moyen terme					Évolution à déterminer après réforme structurelle
				Statu quo	Rebud-gétisation	Affectation mais plafon-nement	Réforme structurelle (structure / politique publique)	Statu quo	Affectation à un tiers	Rebud-gétisation	Plafon-nement	Création d'un CAS	
CSPE	Contribution au service public de l'électricité	article 5 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité	3691	x								x	
CSPE - Médiateur national de l'énergie	Contribution au service public de l'électricité	article 5 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité	7	x								x	
<b>Total CSPE</b>			<b>3698</b>										
<b>Fonds de garantie des dépôts</b>	<b>Contribution au fonds de garantie des dépôts</b>		0,8	x				x					
Fonds national d'aide au logement	Cotisation des employeurs (FNAL)	article L834-1 du code de la sécurité sociale	2749	x			x			x			
Fonds national d'aide au logement	Droits de consommation sur les tabacs	article 54-1 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 portant loi de finances pour 2008	170	x			x			x			
<b>Total FNAL</b>			<b>2919</b>										
Fonds national des solidarités actives	Contribution additionnelle aux prélèvements sociaux mentionnés aux articles L. 245-14 et L.245-15 du Code de la sécurité sociale	article L262-24 du Code de l'action sociale et des familles, art.3 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion	1482	x			x			x			
Fonds national des solidarités actives	Contributions additionnelles de 1,1 % au prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements	article 3 de la loi n° 2008-1249 du 1er décembre 2008 généralisant le RSA et réformant les politiques d'insertion	1882	x			x			x			
<b>Total FNSA</b>			<b>3364</b>										

## **Annexe III**

### **Liste des principaux audits d'entités financées par taxes affectées utilisés par le Conseil des prélèvements obligatoires**

**Tableau 39 : Liste des principaux audits d'entités financées par taxes affectées utilisés par le CPO**

Organisme	Auteur	Date	Titre du rapport	Montant de la taxe affectée (€, 2011)
Agence de financement des infrastructures de transport de France	IGF	2012	L'État et ses agences: le cas des agences de financement	696 000 000
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	IGF	2011	RGPP ADEME	479 000 000
Agence de services et de paiement	IGF	2010	RGPP agence de services de paiement	6 000 000
Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé	Sénat	2003	Contrôle portant sur l'AFSSAPS - rapport d'information de M. Gouteyron	75 000 000
Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	Sénat	2007	Rapport d'information sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire	16 000 000
Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	IGF	2008	Le financement de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	120 000 000
Agence nationale pour la rénovation urbaine	Cour des comptes	2012	La politique de la ville: une décennie de réformes	95 000 000
Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat	Cour des comptes	2011	Les aides à la pierre	19 000 000
Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des "50 pas géométriques" en Guadeloupe	IGF	2008	La zone dite des 50 pas aux Antilles	2 000 000
Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des "50 pas géométriques" en Martinique	IGF	2009	La zone dite des 50 pas aux Antilles	2 000 000
Agences de l'eau	Cour des comptes	2010	Rapport public annuel : Les instruments de la gestion durable de l'eau	1 961 000 000
Association pour le soutien du théâtre privé	Inspection générale de la ville de Paris	2005	Audit de l'ASTP	6 000 000
Autorité de contrôle prudentiel	Cour des comptes	2011	La mise en place de l'autorité de contrôle prudentiel	163 000 000
Autorité des marchés financiers	Cour des comptes	2009	Rapport public annuel: autorités de contrôle et de régulation du secteur financier	81 000 000

Organisme	Auteur	Date	Titre du rapport	Montant de la taxe affectée (€, 2011)
Caisse de garantie du logement locatif social	IGF	2012	L'État et ses agences: le cas des agences de financement	373 000 000
Centre des monuments nationaux	Cour des comptes	2010	Le centre des monuments nationaux depuis 2003	10 000 000
Centre national de gestion	IGF	2012	L'État et ses agences: le cas des agences de santé	10 000 000
Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	Assemblée nationale	2011	Financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées	24 000 000
Centre national du cinéma et de l'image animée	Cour des comptes	2011	Financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées	815 000 001
Centre national du livre	Cour des comptes	2012	Contrôle des comptes et de la gestion 2002-2009 du centre national du livre	39 000 000
Centre national pour le développement du sport	Cour des comptes	2011	Contrôle du CNDS: exercices 2006-2010	265 000 000
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	Cour des comptes	2013	Gestion du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	42 000 000
Établissement public administratif chargé de la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	Cour des comptes	2006	La mise en place du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	188 000 000
Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie	IGF	2012	L'État et ses agences: le cas des agences de financement	1 930 000 000
Fonds de solidarité	IGF	2012	L'État et ses agences: le cas des agences de financement	1 504 000 000
Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat	IGF	2012	L'État et ses agences: le cas des agences de financement	10 000 000
Fonds national pour l'archéologie préventive	Assemblée nationale	2011	Financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées	27 000 000
FranceAgriMer	IGF	2011	Audit RGPP : FranceAgrimer	118 000 000
Haute autorité de santé	IGF	2012	L'État et ses Agences: le cas des agences de santé	33 300 000
Institut national de la propriété industrielle	IGF	2009	RGPP Opérateur : INPI	175 000 000
Institut national de prévention et d'éducation pour la santé	Cour des comptes	2011	La prévention sanitaire	5 000 000

Organisme	Auteur	Date	Titre du rapport	Montant de la taxe affectée (€, 2011)
Institut national de recherches archéologiques préventives	Assemblée nationale	2011	Financement des politiques culturelles de l'État par des ressources affectées	57 000 000
Office français de l'immigration et de l'intégration	Sénat	2012	Rapport d'information sur l'OFII	155 000 000
Office national de la chasse et de la faune sauvage	Cour des comptes	2012	Gestion de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage	70 000 000
Office national de l'eau et des milieux aquatiques	Cour des comptes	2013	Rapport annuel 2013 : l'ONEMA	172 000 000
Voies navigables de France	IGF	2009	RGPP Opérateurs: Voies navigables de France	138 000 000