

**CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS  
OBLIGATOIRES**

**LES TAXES AFFECTÉES :  
DES INSTRUMENTS  
À MIEUX ENCADRER**

Juillet 2018



***Le Conseil des prélèvements obligatoires,  
une institution associée à la Cour des comptes***

*Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) 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 du 20 avril 2005 créant le CPO, codifiée aux articles L.351-1 et suivants du code des juridictions financières).*

*Placé auprès de la Cour des comptes et présidé par le Premier Président de la Cour des comptes, le collège du CPO comporte seize membres, huit magistrats et hauts fonctionnaires et huit personnalités qualifiées choisies, à raison de leur expérience professionnelle, par les Présidents de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, ainsi que par les ministres chargés de l'économie et des finances, des affaires sociales et de l'intérieur.*

*Situé, comme la Cour des comptes, à équidistance du Gouvernement et du Parlement, le CPO est un organisme pluridisciplinaire et prospectif qui contribue à l'élaboration de la doctrine et de l'expertise fiscale, grâce à l'indépendance de ses membres et à la qualité de ses travaux.*

*Le CPO peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence.*

***L'organisation des travaux  
du Conseil des prélèvements obligatoires***

*Le CPO est **indépendant**. A cette fin, les membres du Conseil jouissent d'un mandat de deux ans, renouvelable une fois. Ils « ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée » (article L.351-11 du CJF). Le secret professionnel s'impose à eux (article L.351-11 du CJF).*

*Le CPO est **pluridisciplinaire** dans sa composition et **collégial** dans son mode de délibération. Il entend en audition des représentants de la société civile et du monde économique.*

*Afin d'assurer l'information du CPO, le directeur général du Trésor et de la politique économique, le directeur de la législation fiscale, le directeur du budget, le directeur général des collectivités locales et le directeur de la sécurité sociale assistent, à la demande de son président, à ses réunions et s'y expriment, sans voix délibérative, ou s'y font représenter.*

#### ***L'élaboration des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires***

*Le CPO fait appel à des rapporteurs habilités, comme ses membres, à se faire communiquer tous documents, de quelque nature que ce soit. Pour l'exercice de leurs missions, les membres du CPO comme les rapporteurs ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.*

*Les agents de ces services, établissements, institutions et organismes sont déliés du secret professionnel à l'égard du CPO, à l'occasion des études qu'il réalise.*

*Chaque étude ou enquête est réalisée par un ou deux rapporteurs généraux, qui s'appuient sur les travaux de rapporteurs particuliers choisis en fonction de leur expertise.*

*Le rapport général comme les rapports particuliers, sont rendus publics et sont consultables sur le site internet [www.ccomptes.fr/CPO](http://www.ccomptes.fr/CPO). Seul le rapport général engage le CPO.*



## Les rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

<b>Janvier 2018</b>	<i>Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages</i>
<b>Janvier 2017</b>	<i>Adapter l'impôt sur les sociétés à une économie ouverte</i>
<b>Décembre 2015</b>	<i>La taxe sur la valeur ajoutée</i>
<b>Février 2015</b>	<i>Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes ?</i>
<b>Mai 2014</b>	<i>Fiscalité locale et entreprises</i>
<b>Juillet 2013</b>	<i>La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes</i>
<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>

- Mars 2008*                      *Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés*
- Mars 2008*                      *Les prélèvements obligatoires des indépendants*
- Mars 2007*                      *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*

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

*Il comprend :*

*M. Patrick LEFAS, président de chambre maintenu à la Cour des comptes, suppléant le Premier président de la Cour des comptes.*

*En sont membres :*

*M. Martin MALVY, ancien ministre, ancien député, président du Grand Figeac,*

*M. ÉRIC DOLIGÉ, ancien sénateur,*

*M. Guillaume GOULARD, conseiller d'État,*

*M. Jean-Pierre LABOUREIX, conseiller maître à la Cour des comptes,*

*Mme Elisabeth PICHON, conseiller référendaire à la Cour de cassation,*

*M. Olivier LE GALL, inspecteur général des finances,*

*Mme Mireille ELBAUM, inspectrice générale des affaires sociales, présidente du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale,*

*M. Pierre JOLY, inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques,*

*M. Étienne LEHMANN, professeur à l'université Panthéon Assas (Paris II),*

*M. Martin COLLET, professeur à l'université Panthéon Assas (Paris II),*

*M. Stéphane AUSTRY, avocat associé en droit fiscal, professeur associé à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris-1),*

*M. Daniel GUTMANN, avocat associé en droit fiscal, professeur à l'École de droit de la Sorbonne (Université Paris-1),*

*Mme Hélène PÉRIVIER, économiste au département des études de l'Observatoire des conjonctures économiques,*

*M. Yves DUBIEF, président-directeur général de Tenthorey, président de l'Union des industries textile,*

*M. Benjamin FERRAS, inspecteur des affaires sociales.*

*Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par Mme Catherine PÉRIN, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires.*

*Le rapport, présenté par M. Christophe STRASSEL, conseiller maître à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 9 juillet 2018.*

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

*M. Alain LEVIONNOIS, conseiller maître à la Cour des comptes,*

*M. Florian BOSSER, auditeur à la Cour des comptes,*

*M. Thomas CARGILL, inspecteur des finances,*

*M. Matias DE SAINTE LORETTE, magistrat, maître des requêtes en service extraordinaire au Conseil d'État.*

*Par ailleurs, ont été auditionnés par le Conseil pour les travaux relatifs à la fiscalité affectée :*

*M. Jean-François JUÉRY, sous-directeur à la direction du Budget,*

*M. Philippe JOSSE, conseiller d'État,*

*M. Olivier THIBAUT, directeur général de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage,*

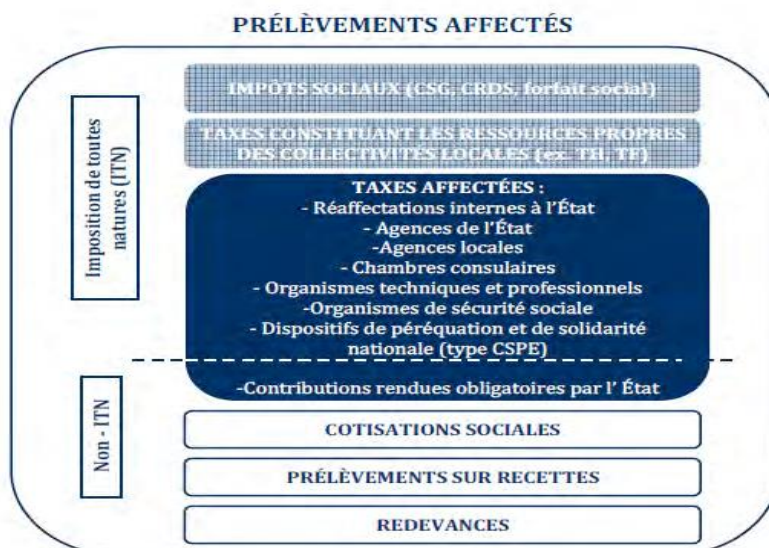
*M. Christophe TARDIEU, directeur général délégué du Centre national du cinéma et de l'image animée.*

**Les études préliminaires, notamment les rapports particuliers, sont des documents de travail n'engageant pas en tant que tels le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces études sont consultables sur le site internet [www.ccomptes.fr/CPO](http://www.ccomptes.fr/CPO).**

## SYNTHÈSE

Cinq ans après son rapport sur *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a été saisi par la commission des finances du Sénat d'un travail relatif « *aux impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale* ».

### Le champ retenu pour les taxes affectées



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Ce champ d'analyse<sup>1</sup> représente un total de 150 taxes pour un montant de près de 30 Md€ :

Dans sa lettre de saisine, le président de la commission des finances du Sénat a précisé que « *cette étude serait l'occasion d'analyser l'évolution de la fiscalité affectée depuis la publication du précédent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de juillet 2013 (...) et de faire un bilan de la mise en œuvre de ses recommandations* ».

<sup>1</sup> Agences de l'Etat, dotées ou non de la personnalité morale et exerçant une activité de service public non marchand, organismes techniques ou professionnels (CTI, CPDE, ordres professionnels), organismes consulaires, organismes gestionnaires des fonds de la formation professionnelle, dispositifs de péréquation et de solidarité nationale (FSA, FNAL, etc).

## **I - Les taxes affectées : des instruments durablement installés dans le système fiscal français**

Les taxes affectées sont une spécificité du système fiscal français. Leur développement a correspondu au souhait des pouvoirs publics d'individualiser des ressources au profit de politiques publiques particulières, le plus souvent afin d'assurer une meilleure acceptation des prélèvements correspondants. Elles sont désormais un instrument installé dans la pratique dont l'expansion parfois mal maîtrisée avait inspiré en 2013 au CPO des orientations visant à en restreindre le périmètre et à en rationaliser l'usage.

Cinq ans après ce premier rapport, les taxes affectées apparaissent globalement en voie de stabilisation. En effet, leurs recettes qui avaient fortement augmenté entre 2007 et 2011 (+27,6 %) se sont stabilisées depuis (+4,1 % entre 2011 et 2017). Le nombre de taxes reste toutefois élevé (150 dans le périmètre de l'étude) pour un montant de 28,6 Md€ en 2016. Or, **la plupart de ces taxes ont un rendement limité : seules six d'entre elles ont un rendement supérieur à 1 Md€ tandis que 87 taxes ont un rendement inférieur à 150 M€**. Comme en 2013, les taxes sont concentrées sur un petit nombre de secteurs bénéficiaires : la transition économique, la culture et l'agriculture.

Malgré leur ancienneté (on peut faire remonter en France les premières taxes affectées à 1439, avec la création d'une « taille royale » affectée à la création de la première armée régulière française), **les taxes affectées ne font l'objet d'aucune définition juridique précise**. En revanche, **l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF) encadre leur création et prévoit cinq conditions :**

- l'affectataire doit être un tiers, c'est-à-dire une personne morale autre que l'Etat ;
- il doit être chargé de missions de service public ;
- la création de l'imposition qui peut être prévue par une loi ordinaire, doit être autorisée par la loi de finances de l'année ;
- si l'imposition concernée a été établie au départ au profit de l'Etat, alors c'est une loi de finances qui doit procéder à sa réaffectation ;
- le projet de loi de finances doit être accompagné chaque année d'une annexe explicative comprenant la liste et l'évaluation de ces impositions (annexe VII aux *Voies et moyens*).

Des décisions juridictionnelles récentes ont toutefois précisé le régime juridique des taxes affectées. D'une part, par une décision du 29 décembre 2014, **le Conseil constitutionnel a reconnu la constitutionnalité du plafonnement des taxes affectées**. Ce mécanisme, créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012, prévoit la possibilité de fixer une limite au-delà de laquelle les sommes collectées par un organisme affectataire doivent être reversées au budget général de l'Etat. Par ailleurs, des décisions de la Cour de justice de l'Union européenne sont venues préciser les conditions dans lesquelles les ressources issues des taxes affectées sont compatibles avec le régime européen des aides d'Etat ou avec d'autres règles de droit européen, notamment les directives relatives aux accises.

Au total, **les taxes affectées sont l'objet d'un régime juridique souple mais fragile.**

## **II - Les correctifs appliqués depuis 2013 ont permis d'atténuer certains défauts des taxes affectées**

Le rapport du CPO de 2013 avait décrit une situation dégradée. L'augmentation du nombre et du montant des taxes affectées à des agences publiques, les difficultés de gouvernance et de gestion rencontrées par ces dernières, les défauts de transparence et de pilotage politique du système avaient alors justifié une série de 14 propositions fermes visant à :

- mieux connaître et quantifier la fiscalité affectée, en améliorant l'information à destination du Parlement et des administrations ;
- restreindre le recours aux taxes affectées en limitant strictement les cas où ces dispositifs apparaissent justifiés ;
- rebudgétiser les taxes dont l'affectation ne se justifie pas et supprimer les « micro-taxes » ou les taxes les plus inefficaces d'un point de vue économique.

La situation a évolué. **Le rapport du CPO de 2013 a marqué une étape dans la réflexion sur les taxes affectées qui a débouché sur des mesures visant à mieux en maîtriser l'usage**. La loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2012 à 2017 pose le principe d'une participation des affectataires de taxes à la maîtrise des finances publiques. La LFPF pour 2014-2019 s'appuie sur le rapport du CPO pour afficher un objectif de rebudgétisation des taxes affectées. Enfin, **la LFPF pour 2018-2022 se concentre sur la définition de critères de création des taxes affectées, abandonnant l'objectif de rebudgétisation affirmé par la LFPF pour 2014-2019.**

**Le plafonnement des taxes** a également évolué. Créé en 2012, ce dispositif a progressivement pris de l'ampleur : il ne concernait en 2013 qu'un périmètre de 5,2 Md€ de taxes affectées pour des reversements au budget général de l'Etat de 218 M€. En 2018, il **porte sur plus de 9 Md€ de taxes pour des reversements au budget général de l'Etat de 1 Md€**. Ces reversements – encore appelés écrêtements – sont aujourd'hui contestés, des amendements parlementaires de plus en plus nombreux ayant pour objet d'accroître un plafond ou de le supprimer.

Pour autant, les dérives constatées dans le rapport de 2013 ont été atténuées. Ainsi, les indicateurs de gestion des affectataires de taxes faisant l'objet d'un plafonnement se sont-ils améliorés. Leurs dépenses, qui avaient augmenté plus vite que celles des opérateurs non affectataires de taxes pendant la période 2007-2011, ont progressé moins vite que celles de ces derniers pendant la période 2012-2017. Ces résultats valent tant pour les affectataires qui sont opérateurs de l'Etat que pour ceux qui, comme les chambres de commerce et d'industrie, ne le sont pas. Par ailleurs, **la situation financière des opérateurs affectataires de taxes a été rationalisée**, leur fonds de roulement, surabondant pendant la période 2007-2011, ayant été significativement réduit entre 2012 et 2017.

### III - Les taxes affectées : un bilan à nuancer

Les efforts réalisés lors des dernières années pour mieux maîtriser la fiscalité affectée ont conduit le CPO à réévaluer l'intérêt de ces instruments.

Certes, des difficultés demeurent. Ainsi, **la liste des taxes affectées présentée dans l'annexe VII des Voies et moyens n'est ni exhaustive ni exempte d'erreurs** : leurs modalités de recensement sont entièrement déclaratives. Dans ces conditions, l'information communiquée au Parlement sur les taxes affectées ne crée pas les conditions d'une discussion globale sur les moyens alloués aux politiques publiques au moment de l'examen des lois de finances.

Par ailleurs, **les taxes affectées accentuent certaines caractéristiques du système fiscal français**. Elles participent ainsi à son émiettement en un grand nombre de taxes, dont certaines ont un rendement modeste, voire très faible, ainsi qu'à son instabilité, les créations et suppressions de taxes étant nombreuses (respectivement 10 et 11 depuis 2014), de même que les modifications relatives à leur régime. L'assiette des taxes affectées est constituée essentiellement des revenus du travail lorsque l'on considère le nombre de ces taxes ; toutefois, en rendement, c'est le capital qui est la principale assiette sollicitée. Enfin, de nombreuses



taxes affectées sont destinées à limiter certains comportements mais génèrent des effets externes négatifs : pollution, risques pour la santé...

#### **L'exemple des agences de l'eau**

Le CPO a analysé les redevances affectées aux agences de l'eau pour en conclure que :

- la répartition des redevances entre les usagers n'est pas proportionnelle aux dommages causés à l'environnement ;
- les redevances pour pollution d'eau d'origine domestique assises sur les volumes d'eau facturés à l'abonné s'inscrivent dans une logique de rendement fiscal plutôt que de modification des comportements, alors qu'elles représentent près de la moitié du montant des taxes affectées aux agences ;
- les redevances qui présentent un caractère plus marqué de fiscalité environnementale (notamment les redevances pour prélèvements sur les ressources en eau ou les redevances pour obstacles sur cours d'eau) restent insuffisamment utilisées dans cet objectif.

Enfin, **certaines taxes affectées sont motivées par la volonté de s'abstraire des contraintes de la procédure budgétaire** de droit commun et de sécuriser des financements pluriannuels. Or, cette pratique entraîne des difficultés de gestion persistantes. Parmi celles-ci, la moindre capacité des parlementaires à ajuster à la baisse les ressources et dépenses des organismes affectataires du fait des contraintes constitutionnelles, le cadrage stratégique parfois déficient de ces derniers (l'exemple de l'agence de financement des infrastructures de transport en Ile-de-France – AFITF – étant parlant) et les coûts de collecte parfois élevés de certains affectataires de taxes (jusqu'à 400 % du montant collecté pour la « taxe radioamateurs » collectée par l'Agence nationale des fréquences).

**Pour autant, l'utilité des taxes affectées pour certains secteurs ne doit pas être sous-estimée.** De nombreux affectataires de taxes justifient ainsi ce mode de financement par une meilleure acceptation de l'impôt par les redevables qui auraient l'assurance que le produit de l'impôt finance des dépenses sectorielles dont ils peuvent bénéficier de manière directe ou indirecte. Cet objectif suppose un lien entre dépenses et recettes qui n'est pas toujours établi mais existe dans certains cas, comme pour les centres techniques et industriels (CTI), les comités professionnels de développement économique (CPDE) ou encore des agences spécialisées tel l'Office national de la chasse et de la faune sauvage. De ce fait, ces

dispositifs font l'objet d'un soutien marqué de la part des secteurs économiques qui en bénéficient.

**Les comparaisons internationales montrent par ailleurs que la France n'est pas la seule à recourir aux taxes affectées.** Ainsi, le système français de soutien au cinéma, fondé sur l'imbrication de taxes affectées avec un financement public, a été reproduit, avec des modalités variables, dans une dizaine d'autres pays européens. On trouve ainsi **au Royaume-Uni ou en Allemagne, des organismes dont les missions et le financement sont proches de ceux du centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), même si les moyens mis en œuvre dans ces pays n'ont pas pris la même ampleur qu'en France.** De même, des taxes affectées sont utilisées à l'étranger comme en France dans les secteurs de l'environnement et de l'énergie. Dans ces secteurs, la spécificité française ne semble pas tant tenir à l'existence de taxes affectées qu'à la part importante qu'elles représentent dans le budget des agences affectataires, alors qu'à l'étranger ces ressources conservent le plus souvent un caractère minoritaire. Ce rôle particulier joué par les taxes affectées dans notre pays justifie l'attention dont elles doivent faire l'objet, afin de les rendre à la fois plus transparentes et mieux encadrées.

#### **IV - Renforcer la transparence des taxes affectées et mieux les encadrer**

La dérogation au principe d'universalité que constitue l'affectation d'une taxe à un opérateur ne se justifie que si elle est fondée sur un motif d'utilité et d'efficacité qui doit pouvoir être démontré et encadré. Elle implique en contrepartie des obligations de transparence vis-à-vis du Parlement, d'encadrement de la dépense et d'ajustement de la recette. Ces contreparties ne sont aujourd'hui qu'imparfaitement réunies.

Les propositions formulées visent à rendre plus légitimes et plus efficaces les dispositifs d'affectations des taxes. Elles s'inscrivent dans la continuité de celles de 2013, avec des nuances dues aux évolutions intervenues depuis lors. En particulier, le présent rapport ne reprend pas en l'état les propositions de 2013 qui exposaient une stratégie globale de rebudgétisation des taxes affectées. Le CPO ne peut que constater l'installation durable des dispositifs de taxes affectées dans le système fiscal français et les difficultés pratiques et budgétaires qu'entraînerait une rebudgétisation de grande ampleur de ceux-ci.

L'approche retenue regroupe les propositions autour de trois axes :

**I – Améliorer l’information du Parlement****Proposition n° 1 : Organiser la centralisation effective des données pour améliorer la fiabilité des informations disponibles.**

L’information communiquée au Parlement ne devrait pas être limitée à un inventaire des cas d’affectations d’impositions de toutes natures comme cela est le cas aujourd’hui, mais comporter des données précises sur le montant de taxes affectées à chaque bénéficiaire et la répartition entre tous les bénéficiaires du produit d’une même taxe.

**Proposition n° 2 : Soumettre les organismes affectataires à l’obligation de publier un rapport annuel sur l’emploi des taxes qui leur sont affectées.**

La publication de ce « compte d’emploi » serait rendue obligatoire et retracerait l’ensemble des actions financées grâce aux ressources fiscales qui leur sont affectées, en mettant en évidence le lien entre les recettes et les dépenses.

**II – Mieux encadrer les taxes affectées****Proposition n° 3 : Prévoir chaque année un vote du Parlement sur les taxes affectées aux agences dans le cadre du débat budgétaire.**

Ce vote, qui porterait sur une autorisation de l’ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale, serait éclairé par les travaux d’un rapporteur spécial qui permettraient chaque année de faire une analyse approfondie des différentes taxes affectées et de leur évolution. Ce vote pourrait à terme être rendu obligatoire par une disposition nouvelle de la LOLF.

**Proposition n° 4 : Rendre plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées (modification de l’article 36 de la LOLF).**

L’article 36 de la LOLF encadre l’affectation de taxes à des tiers en disposant que celle-ci ne peut résulter que d’une loi de finances. Cet article est généralement respecté mais sa portée est limitée par le fait que la décision de création de la taxe correspondante a été prise dans la loi ordinaire. Afin de mieux encadrer la création des taxes affectées, il est proposé d’ajouter un alinéa à l’article 36 de la LOLF prévoyant que « *la création d’une taxe affectée à un tiers autre que les collectivités locales ou les organismes de sécurité sociale ne peut résulter que d’une disposition de loi de finances* ».

**Proposition n° 5 : Supprimer certaines taxes affectées, notamment celles à faible rendement, à coûts de collecte élevés et celles qui pourraient être transformées en « contributions volontaires obligatoires » (CVO).**

Les lois de programmation des finances publiques pourraient fixer un objectif annuel de réduction du nombre des taxes affectées, en priorité celles dont le rendement est faible et/ou les coûts de collecte élevés. Par ailleurs, les taxes affectées bénéficiant à des secteurs d'activité pourraient être transformées en CVO, sur le modèle du secteur agricole. Les CVO présentent en effet l'avantage de ne constituer ni des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale, ni des aides d'Etat au sens du droit européen et d'être d'un usage souple. Cette transformation de taxes affectées en CVO pourrait par exemple concerner les CTI et CPDE.

### **III – Renouveler et enrichir les outils de pilotage des taxes affectées**

**Proposition n° 6 : Faciliter un ajustement par les taux comme alternative à l'écrêtement.**

La modulation à la baisse des taux des taxes affectées peut être envisagée comme un substitut au plafonnement lorsque les ressources fiscales affectées à un organisme sont supérieures à ses dépenses pendant deux ans au moins. Une telle possibilité présenterait le double avantage de rapprocher les ressources et les besoins des organismes affectataires tout en participant à la baisse du niveau des prélèvements obligatoires.

**Proposition n° 7 : Doter l'Etat de moyens de pilotage infra-annuels des taxes affectées lorsque celles-ci connaissent des augmentations importantes et imprévues.**

Une telle régulation peut être utile lorsque les ressources d'un organisme affectataire connaissent une évolution brusque et non anticipée (cas du CNC avec la taxe sur les services de télévision (TST-D)). La mise en œuvre de ce dispositif devrait être réservée aux cas exceptionnels.

**Proposition n° 8 : Confier la collecte à l'Etat ou aux Urssaf, sauf si l'affectataire recouvre des taxes dont les bénéficiaires ne sont pas des bénéficiaires des interventions financées par ces taxes.**

Au vu des coûts de recouvrement de chez certains affectataires, des risques de fraude fiscale, des potentiels conflits d'intérêts, et aussi parce que le recouvrement par l'affectataire peut lui donner le sentiment que la ressource fiscale constitue une ressource propre, le recouvrement d'une taxe affectée par l'affectataire doit être limité aux cas où les redevables ne sont pas bénéficiaires des actions financées par ces taxes.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE I - LES TAXES AFFECTÉES : DES INSTRUMENTS DURABLEMENT INSTALLÉS DANS LE SYSTÈME FISCAL FRANÇAIS ....</b>	<b>5</b>
<b>I - Des taxes globalement stabilisées dans leur ampleur financière.....</b>	<b>6</b>
A - Des recettes qui n'ont que faiblement augmenté entre 2011 et 2017...	6
B - Des effets de périmètre dont l'impact a été globalement neutre sur la période étudiée .....	6
<b>II - Un nombre de taxes qui demeure très élevé et se concentre sur quelques secteurs d'activité seulement.....</b>	<b>8</b>
A - Un grand nombre de petites taxes .....	9
B - Un nombre limité de secteurs bénéficiaires.....	11
<b>III - Un régime juridique souple mais fragile .....</b>	<b>12</b>
A - Les taxes affectées ne font l'objet d'aucune définition juridique précise .....	12
B - Des décisions juridictionnelles récentes ont précisé le régime juridique des taxes affectées .....	15
C - Des alternatives aux taxes affectées : les contributions volontaires obligatoires (CVO).....	20
<b>CHAPITRE II - LES CORRECTIFS APPLIQUÉS DEPUIS 2013 ONT PERMIS D'ATTÉNUER CERTAINS DÉFAUTS DES TAXES AFFECTÉES .....</b>	<b>23</b>
<b>I - Le rapport de 2013 du CPO a contribué à la réflexion sur l'évolution des taxes affectées.....</b>	<b>23</b>
A - Le Conseil avait émis d'importantes réserves sur le fonctionnement des dispositifs de fiscalité affectée .....	23
B - Le rapport du CPO de 2013 a été une référence dans le débat ultérieur sur les taxes affectées .....	27
<b>II - Les dispositifs de fiscalité affectée ont fait l'objet de mesures visant à mieux en maîtriser l'usage .....</b>	<b>32</b>
A - Des lois de programmation des finances publiques marquées par un souci de rationalisation des taxes affectées .....	32
B - Le plafonnement : un dispositif qui concerne désormais un périmètre de 9 Md€ de taxes affectées .....	36

<b>III - Des dérives en voie d'atténuation .....</b>	<b>41</b>
A - Des organismes affectataires dont les ressources et les dépenses sont mieux maîtrisées.....	41
B - Un impact sur la gestion plus marqué dans les cas de plafonnement « mordant » .....	50
C - Des situations financières mieux suivies .....	52
 <b>CHAPITRE III – LES TAXES AFFECTÉES : UN BILAN À NUANCER.....</b>	<b>55</b>
 <b>I - Des difficultés sérieuses qui demeurent.....</b>	<b>55</b>
A - Une faible transparence qui rend difficile le contrôle des taxes affectées par le Parlement .....	55
B - Des taxes qui accentuent certaines caractéristiques du système fiscal français .....	61
C - Une logique de contournement des règles budgétaires qui entraîne des difficultés de gestion persistantes.....	68
 <b>II - Des taxes affectées dont l'utilité pour certains secteurs ne doit toutefois pas être sous-estimé .....</b>	<b>76</b>
A - Des dispositifs pouvant renforcer l'acceptabilité de certains prélèvements .....	76
B - Un soutien marqué de la part de certains secteurs économiques .....	79
 <b>III - Des comparaisons internationales qui montrent que la France n'est pas la seule à recourir aux taxes affectées.....</b>	<b>80</b>
A - Le système français de soutien au cinéma a inspiré plusieurs pays étrangers .....	81
B - Des taxes affectées utilisées de manière limitée à l'étranger dans les autres secteurs d'activité .....	88
 <b>CHAPITRE IV - RENFORCER LA TRANSPARENCE DES TAXES AFFECTÉES ET MIEUX LES ENCADRER .....</b>	<b>91</b>
 <b>I - Améliorer l'information du Parlement .....</b>	<b>92</b>
A - Organiser la centralisation effective des données pour améliorer la fiabilité des informations disponibles.....	92
B - Soumettre les organismes affectataires à l'obligation de publier un rapport annuel sur l'emploi de leurs taxes affectées.....	93
 <b>II - Mieux encadrer les taxes affectées .....</b>	<b>94</b>
A - Prévoir chaque année un vote du Parlement sur les taxes affectées aux agences dans le cadre du débat budgétaire .....	94
B - Rendre plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées (modification de l'art. 36 de la LOLF).....	95

C - Supprimer certaines taxes affectées, notamment celles à faible rendement, à coûts de collecte élevés et celles qui pourraient être transformées en contributions volontaires obligatoires (CVO) .....	96
<b>III - Renouveler et enrichir les outils de pilotage des taxes affectées.....</b>	<b>97</b>
A - Faciliter un ajustement par les taux comme alternative à l'écrêtement .....	97
B - Doter l'État de moyens de pilotage infra-annuels des taxes affectées lorsque celles-ci connaissent des augmentations importantes et imprévues .....	98
C - Confier la collecte à l'État ou aux Urssaf lorsque l'affectataire recouvre des taxes dues par les bénéficiaires des interventions financées par ces taxes .....	98
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>101</b>





## INTRODUCTION

Le président de la commission des finances du Sénat a saisi, par une lettre du 11 décembre 2017, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) d'un rapport relatif « *aux impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale* ». Cette saisine a été faite sur la base de l'article L331-3 du code des juridictions financières qui prévoit que « *le Conseil des prélèvements obligatoires peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Les résultats de ces études sont transmis au Premier ministre et aux commissions* ».

Un précédent rapport du CPO portant sur le même sujet avait été rendu public en juillet 2013. Intitulé « *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes* », il formulait quatorze propositions visant à rationaliser l'usage de cette pratique, jugée à l'époque comme insuffisamment maîtrisée. Le Conseil revient donc, cinq ans après son précédent rapport, sur un sujet qui a connu des évolutions significatives au cours de la période récente.

Dans sa lettre de saisine, le président de la commission des finances du Sénat précise ainsi que « *cette étude serait l'occasion d'analyser l'évolution de la fiscalité affectée depuis la publication du précédent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de juillet 2013 intitulé « la fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes » et de faire un bilan de la mise en œuvre de ses recommandations* ». Il est également indiqué que le nouveau rapport « *aurait pour objet d'apprécier les modalités d'application du principe de plafonnement des taxes affectées et leurs conséquences pour les organismes bénéficiaires de ces taxes affectées et pour le budget de l'État* ».

Le présent rapport s'inscrit donc dans la suite de celui de 2013, dont il reprend le cadre d'analyse et le périmètre, qui est défini comme « *l'ensemble des impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale* ». Deux ensembles sont donc écartés, qui relèvent par leur caractère général et les procédures qui les encadrent, d'une analyse différente :

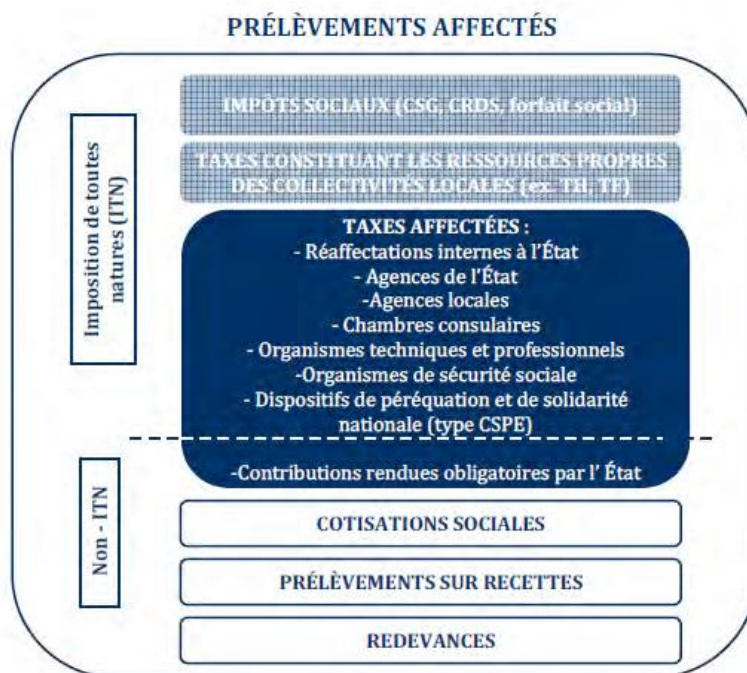
- les taxes affectées aux organismes de sécurité sociale qui représentaient 175 Md€ en 2017 ;
- les taxes affectées aux collectivités territoriales et à leurs groupements, qui s'élevaient à 49 Md€ en 2017.

En conséquence, le champ du rapport est donc constitué des seules taxes affectées aux entités suivantes :

- les agences de l'État, soit les diverses entités, qu'elles soient dotées ou non de la personnalité morale, qui sont contrôlées par l'État et exercent une activité de service public non marchand ;
- les organismes techniques ou professionnels (CTI, CPDE, ordres professionnels...) ;
- les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres des métiers et de l'artisanat) ;
- les organismes gestionnaires des fonds de la formation professionnelle ;
- les agences de l'eau ;
- les dispositifs de péréquation et de solidarité nationale (FSA, FNAL, etc.).

Ce périmètre regroupait en 2017 un total 150 taxes pour un montant de recettes de 29,8 Md€. Il est à noter que l'analyse porte ici, non pas principalement sur l'existence même de ces taxes, mais sur les implications de leur affectation à des organismes particuliers.

Graphique n° 1 : Le champ retenu pour les taxes affectées



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Le présent rapport est constitué de quatre chapitres :

- le premier chapitre décrit un dispositif durablement installé dans notre système fiscal ;
- le deuxième souligne les évolutions intervenues depuis 2013, qui ont permis d'en rationaliser l'usage ;
- le troisième procède à un bilan du dispositif, en s'appuyant sur des analyses de cas et des comparaisons internationales qui mettent en évidence les difficultés qui demeurent mais aussi l'intérêt d'un usage raisonné de la fiscalité affectée au service de certaines politiques publiques ;
- et le quatrième trace des orientations destinées à améliorer l'encadrement et la transparence d'un dispositif dont un renforcement de la maîtrise est la condition de la légitimité et de l'utilité.



# **Chapitre I - Les taxes affectées : des instruments durablement installés dans le système fiscal français**

Les taxes affectées sont une spécificité du système fiscal français. Leur développement a correspondu au souhait des pouvoirs publics d'individualiser des ressources en faveur de certaines politiques, le plus souvent afin d'assurer une meilleure acceptation des prélèvements correspondants. Elles sont désormais un instrument ancré dans les pratiques, dont l'expansion parfois mal maîtrisée avait inspiré en 2013 au Conseil des prélèvements obligatoires des orientations visant à en restreindre le périmètre et à en rationaliser l'usage.

Cinq ans après, le dispositif apparaît désormais en voie de stabilisation, tant pour ce qui est de son ampleur financière (I), que de ses caractéristiques principales (II) et de son régime juridique (III).

## I - Des taxes globalement stabilisées dans leur ampleur financière

### A - Des recettes qui n'ont que faiblement augmenté entre 2011 et 2017

Dans le cadre du périmètre retenu par le CPO, le montant des taxes affectées en 2017 est très légèrement supérieur à celui de 2011 et s'établit à 29,8 Md€ contre 28,6 Md€.

Cette quasi-stabilisation en euros courants tranche avec l'évolution qui avait été observée sur la période précédente : entre 2007 et 2011, les recettes liées à la fiscalité affectée avaient en effet progressé de 27,6 %, passant de 22,4 Md€ à 28,6 Md€ ; entre 2011 et 2017, elles sont passées de 1,35 % du PIB à 1,32 % du PIB, soit une baisse de 0,03 point. De manière générale, la progression des recettes de fiscalité affectée, qui était plus vive que celle des prélèvements obligatoires sur la période 2007-2011 est désormais devenue plus modérée comme le montre le tableau n° 1 ci-dessous.

**Tableau n° 1 : Croissance comparée des taxes affectées et des prélèvements obligatoires**

Catégorie d'affectataires	Croissance 2007-2011	Croissance 2011-2017
Taxes affectées	+ 27,6 %	+4,1 %
Ensemble des prélèvements obligatoires	+ 7 %	+13,8 %

Source : CPO

### B - Des effets de périmètre dont l'impact a été globalement neutre sur la période étudiée

Le profil des recettes de taxes affectées fait apparaître une évolution en deux temps au cours de la période 2011-2017, avec une forte augmentation jusqu'en 2014 et une baisse depuis. Le montant des recettes qui était de 28,6 Md€ en 2011 a ainsi atteint un maximum de 42 Md€ en 2015, avant de baisser à partir de 2016.

Cette évolution est due avant tout à des effets de périmètre.

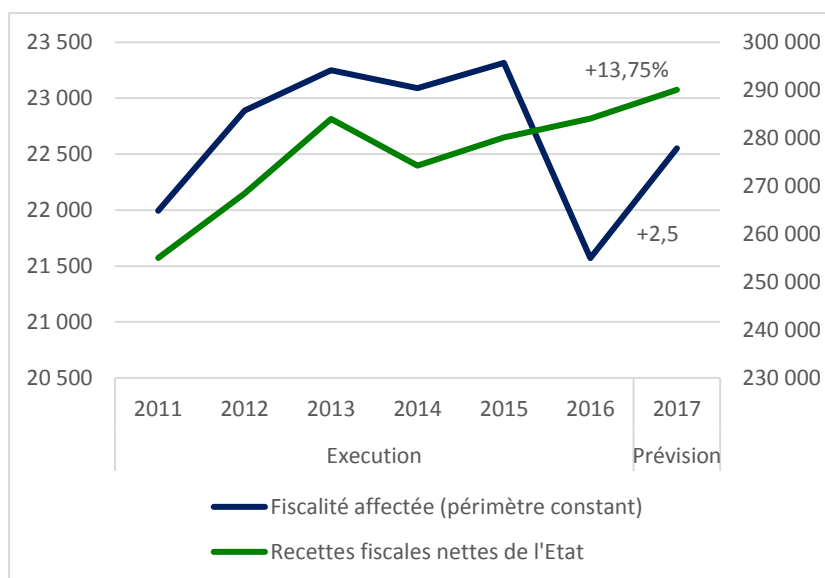
Ainsi, deux nouvelles taxes affectées avaient été créées en 2014 :

- la première était une fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués, pour un montant de 1,8 Md€ au profit de l'agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) ;
- la seconde était une contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), d'un montant de 1,2 Md€ au profit de l'agence nationale de santé publique, Santé publique France.

À partir de 2016, la contribution au service public de l'électricité (CSPE) qui était la taxe affectée au rendement le plus élevé (6,6 Md€ en 2016) a été sortie du périmètre du fait de son intégration au sein de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) directement versée au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique » créé en 2016. Au total, ces variations de sens contraire se sont partiellement compensées.

Ces changements de périmètre ne remettent toutefois pas en cause l'appréciation que l'on peut porter sur la stabilité globale du dispositif au cours de la période étudiée. Afin de mesurer la dynamique propre des taxes affectées sur la période sous revue, une analyse comparative a été menée, ne portant que sur les taxes ayant existé de façon continue de 2011 à 2017. Cette analyse confirme et amplifie le résultat précédent : entre 2011 et 2017, le rendement de l'ensemble des taxes affectées a légèrement augmenté (+2,53 %) alors que les recettes fiscales nettes de l'État connaissaient une croissance de 13,75 % (cf. graphique n°2 ci-après).

**Graphique n° 2 : Rendement de la fiscalité affectée et des recettes fiscales nettes de l'État, à périmètre constant (en M€)**



Source : CPO

Lecture du graphique : échelle de gauche, recettes de taxes affectées (périmètre constant 2011-2017) ; échelle de droite, recettes fiscales nettes de l'État

Même lorsque l'on exclut les mesures de périmètre, le rendement des taxes affectées apparaît stabilisé. Dans son précédent rapport, le CPO avait ainsi noté que la croissance du produit de la fiscalité affectée avait été près de quatre fois plus importante que l'ensemble des autres recettes fiscales (+ 27,6 % pour la première, contre 7 % pour les secondes). Sur ce point, les années récentes marquent donc un net infléchissement par rapport à la période 2007-2011 durant laquelle le produit des taxes affectées avait connu une croissance dynamique.

## II - Un nombre de taxes qui demeure très élevé et se concentre sur quelques secteurs d'activité seulement

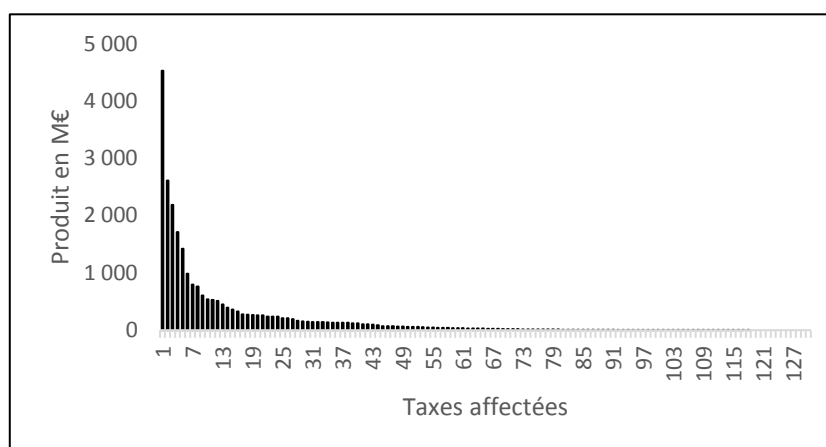
Si le volume financier représenté par les taxes affectées a été globalement maîtrisé depuis 2013, il n'en va pas autant du nombre des taxes, qui demeure très élevé alors qu'il se concentre sur quelques secteurs d'activité seulement.



## A - Un grand nombre de petites taxes

Le périmètre de l'étude du CPO englobe 150 taxes pour un montant de 28,6 Md€ en 2016. Il comprend un très grand nombre de taxes à faible, et même à très faible rendement puisque 60 % (87 sur 150) des taxes affectées ont un rendement inférieur à 150 M€.

**Graphique n° 3 : Recettes comparées en 2016 des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale**



Source : *Projet de loi de finances pour 2018, Voies et moyens (tome 1) ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires*

Ainsi, sur l'ensemble de ces taxes, seules six ont un rendement supérieur à 1 Md€. La plupart de ces taxes à fort rendement relèvent du domaine social : participation des entreprises de plus de 10 salariés et plus au développement de la formation professionnelle continue, contribution des employeurs au FNAL, fraction de la TSA versée par les assurés disposant d'une complémentaire santé, contribution de solidarité des employeurs du secteur public ou parapublic... Ces contributions sont d'une nature proche de celle des contributions ou cotisations sociales, même si elles ne sont pas versées à des organismes de sécurité sociale mais à des organismes particuliers comme les OPCA ou le FNAL. Ces taxes sont collectées par les URSSAF ou en voie de l'être (formation professionnelle). Une analyse détaillée de ces taxes n'est pas faite dans le présent rapport, notamment au regard de la réforme en cours de la formation professionnelle.

**Tableau n° 2 : Liste des taxes affectées dont le rendement est supérieur à 1 Md€**

Taxe	Contribuable	Organisme bénéficiaire	Rendement 2016 (M€)
PEFPC : Participation des entreprises de 10 salariés et plus au développement de la formation professionnelle continue	Entreprises de 10 salariés et plus	OPCA - Organismes paritaires collecteurs agréés	4 525
Cotisation des employeurs	Employeurs	FNAL - Fonds national d'aide au logement	2 610
Fraction de Taxe de solidarité additionnelle (TSA)	Assurés disposant d'une complémentaire santé	Fonds CMU	2 185
Taxe pour obstacle sur les cours d'eau, taxe pour stockage d'eau en période d'étiage, taxe pour la protection du milieu aquatique, redevance pour pollutions diffuses (sauf fraction ONEMA) , Redevances pour pollution de l'eau et redevance pour modernisation des réseaux de collecte	Propriétaire d'ouvrage qui constitue un obstacle continu entre les deux rives d'un cours d'eau ; toute personne qui dispose d'une installation de stockage de plus d'un million de mètres cube et qui procède au stockage de tout ou partie du volume écoulé dans un cours d'eau en période d'étiage ; pêcheurs ; acheteurs de produits phytosanitaires ; tout abonné desservi en eau potable ; tout abonné raccordé ou raccordable à un réseau d'assainissement collectif	Agences de l'eau	2 179
Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	Employeurs	Action Logement Services	1 713
Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi versée par les employeurs du secteur public et parapublic	Employeurs du secteur public et parapublic	FS - Fonds de solidarité et FNSA depuis 2015	1 419

Source : CPO.

Au-delà de la question de leur affectation, le très grand nombre de petites taxes à faible rendement pose de nombreux problèmes, identifiés dans un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) en 2014<sup>2</sup> ainsi que dans un rapport de la Cour des comptes qui sera rendu public à l'automne 2018. Ces difficultés, qui seront développées dans le chapitre III du présent rapport, tiennent à la fois au coût de gestion élevé de certaines

<sup>2</sup> IGF, *Les taxes à faible rendement*, rapport N° 2013-M-095-02, février 2014.

taxes à faible rendement ainsi qu'à leur effet défavorable sur la lisibilité du système fiscal français.

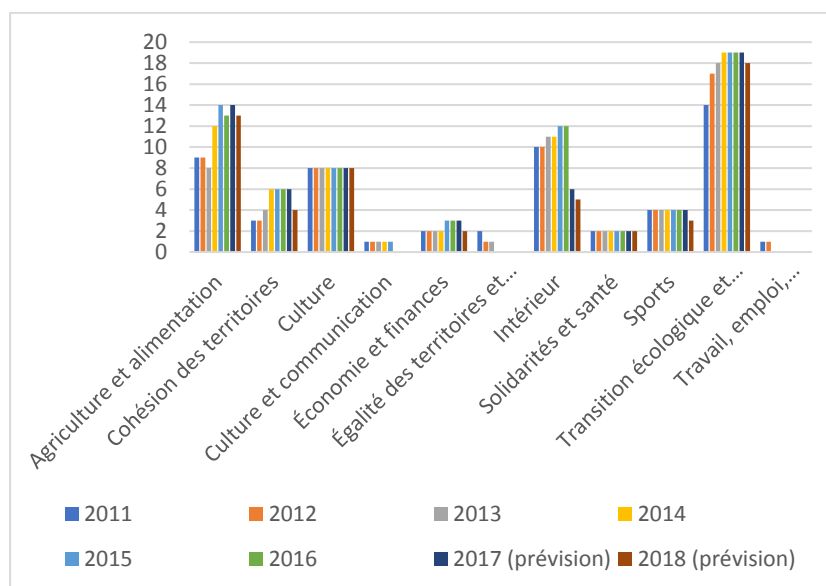
## B - Un nombre limité de secteurs bénéficiaires

Les taxes affectées ne sont pas réparties de façon homogène sur l'ensemble des champs de l'action publique. Elles sont concentrées sur certains secteurs spécifiques, au premier rang desquels l'écologie, l'agriculture, l'intérieur et la culture.

**En nombre de taxes**, quatre périmètres ministériels se distinguent :

- la transition écologique et solidaire avec 19 taxes ;
- l'agriculture avec 13 taxes ;
- l'intérieur avec 12 taxes ;
- la culture avec 8 taxes.

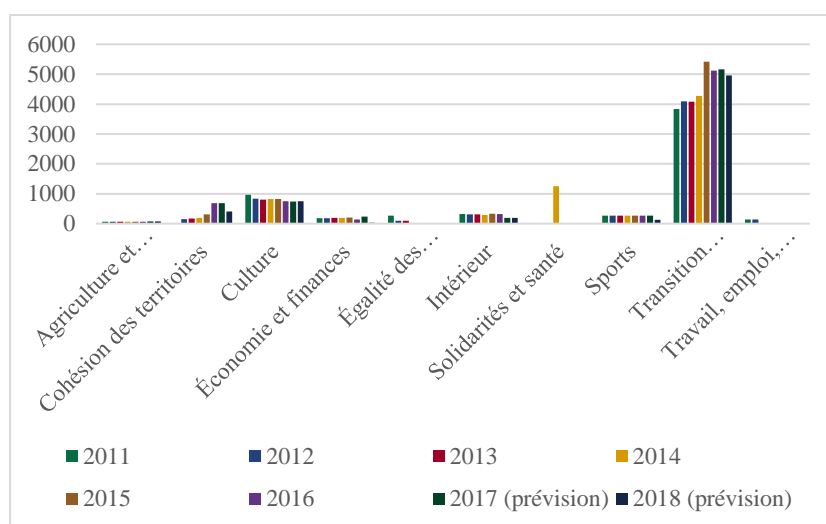
**Graphique n° 4 : Répartition des taxes affectées par périmètre ministériel (en nombre)**



Source : CPO

**En termes de montants**, c'est le secteur de la transition écologique qui apparaît de loin comme le plus bénéficiaire de ressources fiscales affectées avec des taxes atteignant un rendement total de 5,1 Md€ en 2016.

**Graphique n° 5 : Répartition des taxes affectées par périmètre ministériel (en M€)**



Source : CPO

### III - Un régime juridique souple mais fragile

#### A - Les taxes affectées ne font l'objet d'aucune définition juridique précise

Bien que l'affectation d'une ressource à une dépense particulière soit une caractéristique ancienne des finances publiques françaises (cf. encadré ci-dessous), la fiscalité affectée n'est pas rigoureusement définie sur le plan juridique.

**Les taxes affectées :  
de la taille royale de 1439 aux « quatre vieilles »**

L'utilisation de taxes affectées pour alimenter les budgets publics est attestée dès le Moyen Age en France.

Ainsi, au XIIIème siècle, des impôts affectés sont créés afin de pourvoir au financement des guerres. C'est le cas notamment du premier impôt permanent dont le régime est connu avec précision : la taille royale, créée par ordonnance royale du 2 novembre 1439, avec le consentement des États généraux réunis à Orléans. A la fin de la guerre de Cent Ans, Charles VII souhaite réorganiser l'armée et disposer pour cela d'un

impôt royal. Il interdit donc les levées d'impôts seigneuriaux et crée une « taille royale » qui est affectée à la première armée régulière française.

A partir de la Révolution, l'élaboration des grands principes budgétaires d'unité et d'universalité budgétaires aurait dû s'opposer à la reconduction de la fiscalité affectée. Le principe d'universalité implique en effet que l'on ne puisse affecter une recette particulière à une dépense. Il est aujourd'hui défini à l'article 6 de la LOLF qui prévoit que: « *Le budget décrit l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires. Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique* ». Un siècle auparavant, Gaston Jèze écrivait déjà : « *Il faut que le budget présente la liste de toutes les dépenses et de toutes les recettes. Il n'y a aucune raison pour soustraire une dépense quelconque au contrôle du Parlement* ».

A partir de la monarchie de Juillet s'engage toutefois un mouvement de décentralisation territoriale qui donne progressivement aux collectivités territoriales la personnalité morale (loi du 18 juillet 1837 pour les communes) et la possibilité de s'administrer elles-mêmes. Cette autonomie politique nouvelle pose la question d'accorder dans un même mouvement l'autonomie financière. Or si l'on décide de donner une certaine autonomie à une autre personne publique que l'État, celle-ci ne peut détenir par elle-même de pouvoir fiscal, les différents textes et principes constitutionnels réservant à la compétence du législateur les impositions de toutes natures. L'affectation de ressources fiscales a donc semblé nécessaire dans un pays où le pouvoir fiscal restait centralisé. C'est ce raisonnement qui a conduit à affecter aux collectivités locales quatre anciens impôts d'État qu'il est convenu d'appeler les « quatre vieilles » : contributions foncières, contribution mobilière et contribution des patentes.

Ce mouvement touche de nouveaux domaines au XX<sup>ème</sup> siècle où, avec le développement des agences s'est mis en place un financement par taxes affectées.

Si les taxes affectées ne sont définies ni dans la Constitution, ni dans la LOLF, ni dans le code général des impôts ni dans aucune loi de finances, la création des taxes affectées, en revanche, est encadrée par l'article 2 alinéa 2 de la LOLF. Celui-ci dispose que « *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* ». Dans sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, le

Conseil constitutionnel a précisé la portée de ces renvois en indiquant que des impositions de toutes natures pouvaient être affectées à des tiers « *sous la triple condition que la perception de ces impositions soit autorisée par la loi de finances de l'année [c'est le renvoi à l'article 34], que, lorsque l'imposition concernée a été établie au profit de l'État, ce soit une loi de finances qui procède à son affectation [c'est le renvoi à l'article 36] et qu'enfin le projet de loi de finances de l'année soit accompagné d'une annexe explicative concernant la liste et l'évaluation de ces impositions [c'est le renvoi à l'article 51]* ».

Il y a donc cinq conditions pour affecter une imposition de toutes natures à un tiers :

- l'affectataire envisagé doit être un tiers, c'est-à-dire une personne morale autre que l'État ;
- il doit être chargé de missions de service public ;
- 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 ;
- si l'imposition concernée a été établie au départ au profit de l'État, alors c'est une loi de finances qui doit procéder à la réaffectation ;
- le projet de loi de finances de chaque année doit être accompagné d'une annexe explicative comprenant la liste et l'évaluation de ces impositions. Tel est l'objet de ce qu'il est convenu d'appeler l'annexe VII aux *Voies et moyens*.

Les conditions d'affectation sont donc assez peu restrictives même si la jurisprudence a apporté une limite à cette souplesse. En effet, le Conseil constitutionnel a jugé en 1994 que « *le respect des règles d'unité et d'universalité (...) s'impose au législateur ; que ces règles fondamentales font obstacle à ce que des dépenses qui, s'agissant des agents de l'État, présentent pour lui par nature un caractère permanent ne soient pas prises en charge par le budget ou soient financées par des ressources que celui-ci ne détermine pas* ». Il y a donc en principe une limite à des débudgétisations de dépenses et à un financement par taxe affectée. Toutefois, si des décisions postérieures ont vérifié que des taxes affectées n'alimentaient pas des dépenses « *incombant par nature à l'État* », aucune censure ou réserve d'interprétation n'a été prononcée à ce jour pour ce motif.

## **B - Des décisions juridictionnelles récentes ont précisé le régime juridique des taxes affectées**

S'il n'existe aucune définition juridique d'ensemble du régime des taxes affectées, la jurisprudence est venue préciser certains aspects de ce dernier, tant pour ce qui est de la régularité du mécanisme de plafonnement des taxes affectées institué en 2012 (1) que de la conformité des taxes affectées aux grands principes constitutionnels (2) et de la régularité de ces prélèvements au regard du droit de l'Union européenne (3).

### **1 - Une première confirmation de la constitutionnalité du plafonnement des taxes affectées**

L'article 46 de la loi de finances pour 2012 a institué un dispositif de plafonnement des taxes affectées fixant une limite au-delà de laquelle les sommes collectées par un organisme affectataire doivent être reversées au budget général de l'État. Cet article n'avait pas été déféré au Conseil constitutionnel lors de son adoption. Il a pu être examiné avec la loi de finances pour 2015 qui prévoyait une modification de cet article 46 (baisse du plafond des taxes affectées aux chambres de commerce et de l'industrie).

Dans sa décision 2014-707 DC du 29 décembre 2014, le Conseil constitutionnel a écarté le grief d'atteinte au principe d'universalité budgétaire. Les saisissants soutenaient qu'en vertu de ce principe, il devait exister un lien direct entre les recettes affectées à une dépense et l'objet de cette dépense, et qu'en conséquence le plafonnement de taxes affectées rompait en partie ce lien. Le Conseil a estimé que les règles instaurant une relation entre recettes affectées et objet de la dépense ne valaient que pour les dépenses de l'État et non pour celles d'établissements publics distincts de l'État.

Le Conseil a également estimé que « *ni l'existence d'un plafonnement du produit de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affecté au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région ni l'abaissement de ce plafond ne méconnaissent* » les exigences posées par les articles 2, 34, 36 et 51 de la LOLF, alors que le même article 36 envisage la possibilité d'affectation « totale ou partielle » à une autre personne morale d'une recette précédemment affectée à l'État.

Dans la même décision, le Conseil a enfin écarté les griefs portés contre le prélèvement sur le fonds de roulement des chambres, lequel avait été décidé entre autres pour reprendre une partie du dynamisme des taxes affectées, en jugeant « *qu'aucune exigence constitutionnelle ne garantit*

*[aux CCI] le droit de conserver leur trésorerie ou de se voir affecter un niveau constant de recettes fiscales. »*

## **2 - Des taxes affectées fréquemment contrôlées par le juge constitutionnel**

L'importance de la dérogation aux principes budgétaires d'unité et d'universalité que représente la fiscalité affectée justifie le contrôle fréquent fait par le Conseil constitutionnel des différentes taxes concernées. Ce contrôle s'exerce tant à l'occasion de ses décisions *a priori* lorsqu'il est saisi de la loi avant sa promulgation que, depuis 2010, à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

S'agissant des cas de saisine *a priori*, le Conseil constitutionnel a validé à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2012 l'instauration de deux taxes portant respectivement sur les boissons sucrées et les boissons contenant des édulcorants, affectées pour partie à la CNAMTS. Dans sa décision, le Conseil a distingué les différents objectifs que le législateur avait pu successivement assigner au dispositif voté, constatant que les objectifs de santé publique voisinaient avec l'objectif de rendement budgétaire (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, cons. 7 à 14).

Il est également arrivé que le Conseil prononce plusieurs censures successives sur des taxes affectées poursuivant des finalités proches. Ainsi, une première version d'une contribution pour l'accès au droit a ainsi été censurée par le Conseil dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 pour non-conformité à l'article 34 de la Constitution. Le Conseil a également censuré la deuxième mouture de cette taxe dans sa décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, cette fois pour une atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

S'agissant des QPC, et depuis la parution du rapport de juillet 2013 du CPO, le Conseil constitutionnel s'est prononcé à 11 reprises sur des taxes affectées à des tiers (hors collectivités territoriales). A cette occasion, il a prononcé six décisions de non-conformité (totale ou partielle), deux décisions de conformité avec réserve et trois décisions de conformité totale.



**Tableau n° 3 : Décisions QPC rendues sur des taxes affectées à des tiers (hors collectivités territoriales)**

Décision	Taxe	Dispositif
2013-362 QPC du 6 février 2014	TST	Non-conformité (art. 13 DDHC)
2014-417 QPC du 19 septembre 2014	Taxe sur les boissons énergisantes	Non-conformité (art. 6 DDHC)
2014-419 QPC du 8 octobre 2014	CSPE	Conformité
2015-482 du 17 septembre 2015	TGAP sur les déchets dangereux	Conformité sous réserve
2015-498 QPC du 20 novembre 2015	Contribution patronale additionnelle sur les « retraites chapeaux »	Non-conformité (Art. 13 DDHC – effets de seuil)
2015-509 QPC du 11 décembre 2015	Cotisation de solidarité au régime de sécurité sociale des exploitants agricoles	Non-conformité (Art. 6 DDHC)
2016-537 QPC du 22 avril 2016	TGAP	Conformité
2017-627/628 QPC du 28 avril 2017	Contribution patronale sur les attributions d'actions gratuites	Conformité sous réserve
2017-657 QPC du 3 octobre 2017	Cotisation et contribution finançant l'allocation de logement de certaines personnes vulnérables	Non-conformité (Art 6 DDHC)
2017-669 QPC du 27 octobre 2017	TST	Non-conformité (Art 13 DDHC)
2017-681 QPC du 15 décembre 2017	Taxe sur les bureaux en Île de France	Conformité

Source : CPO

Les décisions de non-conformité prononcées par le Conseil constitutionnel l'ont été sur le fondement des articles 6 ou 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, lesquels garantissent le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Ces principes constitutionnels sont fréquemment invoqués dans le contentieux constitutionnel fiscal. Sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel a notamment censuré les taxes pesant

sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision, dont le produit est affecté au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC). Les censures pour méconnaissance du principe d'égalité devant la loi peuvent également concerner des exonérations qui bénéficient à certains secteurs, sans que ces exonérations sectorielles soient en rapport avec l'objectif poursuivi par l'imposition.

### 3 - Des fragilités qui demeurent au regard du droit de l'Union européenne

Les décisions récentes montrent que la contestation des taxes affectées au regard du droit de l'UE concerne principalement le droit des aides d'État.

#### *a) La compatibilité des taxes affectées avec le régime des aides d'État*

**Le droit de l'Union européenne encadre le recours aux aides accordées par les États** lorsque celles-ci sont susceptibles d'affecter les conditions de fonctionnement du marché intérieur. L'article 107 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) précise ainsi que « *sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». Le même article énumère ensuite les catégories d'aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

Lorsqu'une aide d'État au sens des traités européens est financée par une taxe affectée qui en fait partie intégrante en raison d'un « lien d'affectation contraignant », l'illégalité éventuelle de l'aide entraîne celle de l'imposition perçue pour la financer. En effet, la CJCE a très tôt jugé<sup>3</sup> que les règles de concurrence applicables aux entreprises ne permettaient pas à la Commission d'isoler l'aide proprement dite de son mode de financement ni d'ignorer ce dernier si, associé à l'aide proprement dite, il rendait l'ensemble incompatible avec le marché commun en raison du lien étroit qui ferait dépendre le volume de l'aide du rendement de la taxe affectée. Dans cet arrêt, la Cour a jugé qu'une aide proprement dite peut ne pas altérer substantiellement les échanges entre États membres et être ainsi reconnue admissible, mais voir son effet perturbateur aggravé par un mode

---

<sup>3</sup> Cf. arrêt du 25 juin 1970, France/Commission, 47/96, Rec. P. 487, point 4

de financement qui rendrait l'ensemble incompatible avec le marché unique et l'intérêt commun.

Dans une jurisprudence constante, la Cour précise<sup>4</sup> que « *l'examen d'une mesure d'aide par la Commission doit nécessairement aussi prendre en considération le mode de financement de l'aide dans le cas où ce dernier fait partie intégrante de la mesure* » sachant que « *dans un tel cas, la notification de la mesure d'aide (...) doit également porter sur le mode de financement de celle-ci, afin que la Commission puisse effectuer son examen sur la base d'une information complète* ». Dans le même arrêt, la CJUE rappelle les critères selon lesquels « *pour qu'une taxe puisse être considérée comme faisant partie intégrante d'une mesure d'aide, il doit exister un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide concernées en vertu de la réglementation nationale pertinente, en ce sens que le produit de la taxe est nécessairement affecté au financement de l'aide et influence directement l'importance de celle-ci et, par voie de conséquence, l'appréciation de la compatibilité de cette aide avec le marché commun* ».

Les taxes affectées présentent donc un risque particulier au regard du droit européen des aides d'État. Ce risque s'est manifesté récemment dans le cas de la contribution au service public de l'électricité (CSPE). Dans un avis contentieux rendu en section le 22 juillet 2015 (n° 388853, société Praxair, conclusions F. Aladjidi, au Recueil et à la RJF 11/15 n° 968), le Conseil d'État a été amené à se prononcer sur l'éventuel lien d'affectation entre la CSPE et le régime d'aide à la production d'énergie éolienne sous forme de tarif de rachat garanti.

Ce régime d'aide avait préalablement été déclaré illégal, car mis en œuvre par la France sans notification préalable à la Commission, ce qui avait conduit le Conseil d'État à annuler les arrêtés régissant ce régime (Conseil d'État, 28 mai 2014, n° 324852, Association Vent de colère ! Fédération nationale, au Recueil ; arrêt rendu à la suite du renvoi d'une question préjudicielle à la CJUE, qui s'était prononcée le 19 décembre 2013 aff. 262/12). Dès lors, de la détermination d'un éventuel « lien d'affectation contraignant » dépendait le sort d'un abondant contentieux de série contestant la légalité de la CSPE.

Dans son avis contentieux, le Conseil d'État a écarté l'existence d'un lien d'affectation contraignant entre la CSPE et le régime de tarif de rachat pour l'électricité d'origine renouvelable, en relevant que le montant de l'aide accordée n'est pas fixé en fonction du produit de la CSPE.

Au total, lorsqu'une imposition affectée est créée dans le but de financer un dispositif susceptible d'être qualifié d'aide d'État, la prudence

---

<sup>4</sup> CJCE 22 décembre 2008, Société Régie Networks, C-333/07

incite à désormais notifier également le mode de financement de l'aide auprès de la Commission européenne. C'est d'autant plus vrai que cette dernière peut toujours, à l'occasion de l'examen du régime d'aide d'État, interroger la France sur le mode de financement et, le cas échéant, se prononcer dans sa décision sur les modalités de financement retenues, ou fixer des montants à ne pas dépasser.

*b) La compatibilité des taxes affectées au regard des autres règles de droit européen*

C'est à nouveau le contentieux de la CSPE qui a conduit à s'interroger sur la compatibilité de taxes affectées avec les directives européennes en matière de fiscalité de l'énergie.

La voie de la contestation de la CSPE sur le terrain des aides d'État ayant été refermée par l'avis contentieux Praxair, la société Messer France (venant aux droits de la société Praxair) a contesté la conformité de la CSPE avec les directives européennes relatives aux accises.

Le Conseil d'État a estimé devoir renvoyer à la CJUE une série de questions préjudicielles portant sur la conformité de la CSPE avec ces directives. On dispose à la date de parution du présent rapport des conclusions de l'avocat général Manuel Campos Sanchez Bordona, rendues publiques le 7 mars 2018<sup>5</sup>. Celui-ci estime que la CSPE n'est que partiellement compatible avec les directives européennes. Si la CJUE devait suivre son avocat général, des remboursements partiels de CSPE pourront être obtenus<sup>6</sup>, étant rappelé que la CSPE a été intégrée à compter de 2016 dans l'accise harmonisée sur la consommation finale d'électricité.

### **C - Des alternatives aux taxes affectées : les contributions volontaires obligatoires (CVO)**

Les CVO constituent un type de prélèvement qui ressemble fortement à certaines taxes affectées, notamment celles qui financent des missions d'intérêt général au service de certains secteurs professionnels. Elles constituent aujourd'hui la principale source de financement des interprofessions agricoles.

---

<sup>5</sup> Affaire C-103/17.

<sup>6</sup> D'après des données de la CRE citées dans le rapport du Rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale lors de l'examen du PLFR pour 2015, sur les 6,037 Md€ de charges exposées en 2014 par les fournisseurs d'électricité, 1,8 Md€ correspondent aux charges de péréquation sociale et territoriale.

L'intitulé paradoxal de ces prélèvements reflète l'ambiguïté de leur statut juridique. Le terme « volontaire » fait référence à l'accord interprofessionnel par 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 de la filière concernée, 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.

L'intérêt des CVO est qu'elles ne sont ni des prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale ni des impositions de toutes natures<sup>7</sup> et qu'elles ne constituent pas davantage des aides d'État au sens du droit européen comme en a jugé la CJUE dans son arrêt du 30 mai 2013 « Doux SNC contre ministère de l'Agriculture »<sup>8</sup>. En revanche, elles ne permettent pas de taxer les biens importés, contrairement à une taxe affectée, et ne bénéficient pas des procédures de recouvrement propres aux impositions de toutes natures. Ces inconvénients expliquent que les acteurs des filières aujourd'hui concernées par des taxes affectées ne souhaitent généralement pas transformer ces dernières en CVO.

---

<sup>7</sup> Cf. Décision du Conseil constitutionnel n° 2011-221 QPC du 17 février 2012

<sup>8</sup> Cet arrêt de la CJUE faisait suite à une question préjudicielle posée par le Conseil d'État 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.



## **Chapitre II - Les correctifs appliqués**

### **depuis 2013 ont permis d'atténuer**

### **certains défauts des taxes affectées**

La situation décrite dans le rapport du CPO de 2013 était celle de dispositifs qui semblaient hors de contrôle. La forte augmentation du nombre des taxes affectées à des agences publiques, les difficultés de gouvernance et de gestion rencontrées par ces dernières, les défauts de transparence et de pilotage politique du système avaient alors justifié des propositions fermes de réduction du périmètre de la fiscalité affectée.

Cinq ans après ce rapport, la situation a évolué. En effet, le rapport du CPO a largement contribué à l'évolution de la réflexion sur les taxes affectées (I) et des mesures visant à mieux en maîtriser l'usage ont été mises en œuvre (II). Il en est résulté une amélioration significative de la gestion des organismes affectataires (III).

#### **I - Le rapport de 2013 du CPO a contribué à la réflexion sur l'évolution des taxes affectées**

##### **A - Le Conseil avait émis d'importantes réserves sur le fonctionnement des dispositifs de fiscalité affectée**

###### **1 - Des justifications souvent fragiles**

Dans son rapport de 2013, le Conseil des prélèvements obligatoires avait constaté que la création des taxes affectées était le plus souvent un expédient budgétaire, rarement justifié par des considérations de bonne gestion. Or, parce que le contournement du principe d'universalité budgétaire est une atteinte aux pouvoirs budgétaires du Parlement, il doit être étayé sur des motifs d'intérêt général rigoureusement définis.

Le principe d'une affectation s'appuie ainsi le plus souvent sur la capacité de tels prélèvements à être mieux acceptés par les contribuables, notamment lorsque les assujettis et les bénéficiaires d'une taxe affectée

sont les acteurs d'un même secteur économique. Toutefois, ce cas de figure n'est pas exempt d'ambiguïtés. En effet, pour chaque dépense publique se pose la question de comparer ses bénéfices par rapport aux coûts des prélèvements obligatoires supplémentaires qu'elle suscite. Or, cette analyse coût-bénéfice ne se pose pas de la même manière selon que la dépense est financée ou non par une taxe affectée. Lorsqu'elle n'est pas financée par une taxe affectée, la dépense nécessite soit des économies budgétaires par ailleurs, soit d'autres prélèvements obligatoires supplémentaires qui posent des problèmes d'acceptation sociale et politique. Au contraire, lorsque cette dépense est financée par affectation d'une taxe, les difficultés que soulève son financement deviennent moins visibles pour les contribuables et pour le décideur public, tout en restant bien réelles en termes de masses financières. Cette illusion peut alors conduire à un biais des dépenses publiques en faveur des dépenses financées par fiscalité affectée au détriment des autres. Par ailleurs, la réalité d'une amélioration de l'acceptation de l'impôt est elle-même difficilement mesurable. Enfin, dans les faits, la création de taxes affectées semblait le plus souvent résulter de la volonté de contourner les contraintes budgétaires. L'examen des travaux parlementaires fait à l'occasion du rapport du CPO de 2013 montrait ainsi que les taxes avaient généralement été créées sur le motif qu'il fallait financer une montée en puissance de certaines dépenses ou compenser un transfert de charges ; les débats sur la nécessité de recourir à une taxe affectée plutôt qu'à un financement par dotation sont restés marginaux.

Le Conseil notait que ce détournement de l'usage de la fiscalité affectée n'avait pu être rendu possible que par la faiblesse de l'encadrement dont elle faisait l'objet. D'une part, comme cela a été montré *supra* la LOLF encadre peu les affectations à des tiers dotés de la personnalité morale. D'autre part, 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 correspondante de certaines dépenses. Face à ce phénomène, le plafonnement des taxes affectées n'était au mieux en 2012 qu'un correctif partiel, ne concernant alors que 57 taxes pour un plafond global de 5,4 Md€, soit environ 15 % du total de la fiscalité affectée.

## 2 - Des dérives manifestes

Le rapport du CPO de 2013 pointait en outre le fait que les organismes affectataires de taxes présentaient des caractéristiques défavorables tant pour ce qui était de la maîtrise des finances publiques dans leur ensemble que pour ce qui concernait la qualité de leur gestion.



La multiplication des taxes affectées apparaissait ainsi coûteuse pour les finances publiques. Il n'y a en effet aucune raison pour que l'évolution du rendement d'une taxe affectée corresponde à l'évolution des besoins d'un organisme. En cas de taxe dynamique, les affectataires bénéficient d'un surplus de ressources par rapport à leurs besoins qui les conduit soit à une utilisation inefficace de ces dernières, soit à leur thésaurisation dans leur fonds de roulement. A l'inverse, en cas de rendement insuffisant, le budget de l'État est amené à jouer le rôle de « payeur en dernier ressort » par le biais de versement de subventions d'équilibre. Les indices d'un surfinancement de la plupart des organismes bénéficiaires de taxes affectées apparaissent ainsi patents : de 2007 à 2011, les taxes affectées à des agences de l'État avaient augmenté de 25 % (4,5 % par an) contre 13 % pour la moyenne des opérateurs de l'État (2,4 % par an) et 6,1 % pour l'ensemble des dépenses budgétaires de l'État (1,2 % par an). Un même biais inflationniste pouvait être constaté s'agissant des effectifs ou des fonds de roulement des agences affectataires d'une ressource fiscale.

Ce caractère coûteux pour les finances publiques de la fiscalité affectée se doublait d'inefficiences dans la gouvernance des organismes affectataires. L'affectation directe de ressources fiscales à un organisme retire en effet à la tutelle une partie de ses leviers d'action dans la mesure où celle-ci ne contrôle plus directement l'évolution des ressources de l'organisme affectataire. Par ailleurs, la prise en charge du recouvrement de certaines taxes par les affectataires peut amplifier les difficultés de pilotage dans la mesure où elle est parfois à l'origine de difficultés de trésorerie, le rythme des recettes de taxe affectée pouvant être différent de celui des dépenses.

### **3 - Des propositions visant à réduire le nombre des taxes affectées et à mieux en maîtriser l'utilisation**

S'appuyant sur les constats précédents, le CPO avait formulé 14 propositions visant à mettre en œuvre une stratégie de rationalisation de la fiscalité affectée.

### Les 14 propositions du rapport de juillet 2013

- **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** : Echelonner 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 efficace ;
- **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 LOLF de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général.

Source : rapport de juillet 2013 du CPO

Ces propositions pouvaient être regroupées en trois ensembles.

Un premier groupe de propositions visait à mieux connaître et quantifier ce phénomène en améliorant l'information à destination du Parlement et des administrations. Cette transparence accrue devait être renforcée par l'assujettissement de toutes les taxes affectées au principe d'annualité budgétaire, le Parlement étant amené à voter chaque année, en loi de finances, la liste des ressources fiscales affectées.

Un deuxième ensemble de propositions visait à restreindre le recours aux taxes affectées en limitant strictement les cas où ces dispositifs apparaissent justifiés : contrepartie de la production d'un service rendu par l'affectataire ; financement au sein d'un secteur d'activité d'actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles ; financement de fonds d'assurance ou d'indemnisation, pour lesquels la constitution de réserves financières par des cotisants sur une base régulière apparaît nécessaire.

Enfin, un troisième bloc de propositions exposait une stratégie de rebudgétisation séquencée dans le temps des taxes dont l'affectation ne se justifie pas, assortie de la suppression de certaines « micro-taxes » ou des taxes les plus inefficaces d'un point de vue économique.

## **B - Le rapport du CPO de 2013 a été une référence dans le débat ultérieur sur les taxes affectées**

### **1 - Le gouvernement s'est saisi des conclusions du rapport de 2013**

#### *a) Des orientations partagées par les administrations financières*

**Le suivi des taxes affectées  
dans les ministères économique et financier**

Au sein des ministères économique et financier, c'est la **direction du budget (DB)** qui est chargée à titre principal du suivi des taxes affectées. Il revient plus particulièrement à la première sous-direction de la DB de consolider le recensement des impositions de toutes natures affectées à d'autres personnes morales que l'État et de préparer l'annexe spécifique du tome 1 « recettes » de l'évaluation des *Voies et moyens* qui accompagne chaque projet de loi de finances initiale. Cette sous-direction élabore également la doctrine d'emploi des taxes affectées, et définit les modalités d'intégration des taxes affectées dans la norme de dépense de l'État. Les sous-directions sectorielles conduisent la négociation budgétaire avec les autres ministères et les opérateurs, dont les paramètres sont notamment le niveau d'affectation des taxes, et les éventuelles mesures de transfert ou de rebudgétisation.

**La direction de législation fiscale (DLF)** est moins directement concernée par la composante « affectation » de la fiscalité affectée. Toutefois, chargée de la conception et de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires en matière fiscale<sup>9</sup>, elle est pilote dès lors que sont en jeu des modifications du champ, de l'assiette ou du taux de taxes existantes, ou de la création ou suppression de telles impositions.

La direction du budget a confirmé le dispositif de plafonnement des taxes affectées créé en 2012. Dans la ligne des préconisations du rapport de 2013 du CPO, elle a proposé chaque année des élargissements du champ des taxes affectées soumises à ce dispositif. Dans le cadre des lois de programmation des finances publiques, elle a également formulé une « doctrine d'emploi » des taxes affectées, devant permettre d'en rationaliser l'usage (Cf. II. A *infra*).

De son côté, la direction de la législation fiscale a été attentive à la recommandation du CPO d'envisager la suppression de « micro-taxes » ou de taxes considérées comme distorsives. Cette direction a ainsi régulièrement proposé au Gouvernement d'inscrire en loi de finances la suppression de « petites taxes », et ce à compter du PLF pour 2015.

---

<sup>9</sup> Décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques, articles 2 et 3.

*b) L'utilisation du rapport de juillet 2013 dans la présentation gouvernementale des textes financiers*

L'examen des travaux préparatoires des différents textes financiers à partir de l'automne 2013 montre que le Gouvernement s'est appuyé sur les travaux issus du rapport de juillet 2013.

Dans le PLF pour 2014, l'exposé des motifs de l'article 31, portant fixation pour 2014 des plafonds de taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de mission de service public, relève que « *ce mode de financement public (la fiscalité affectée) s'est fortement développé au cours de la décennie passée, de sorte qu'il a perdu son caractère initialement dérogatoire : le Conseil des prélèvements obligatoires, qui a publié à l'attention du Gouvernement en juillet 2013 un rapport consacré à la fiscalité affectée (transmis au Parlement) rappelle que 309 taxes ou impositions sont actuellement affectées à des entités distinctes de l'État.* ». L'exposé des motifs du même article invitait également « *la représentation nationale à se saisir des propositions du conseil des prélèvements obligatoires et à enrichir la réflexion engagée* » et présentait l'élargissement du périmètre du plafonnement proposé par le projet d'article comme la mise en œuvre des préconisations du CPO.

En outre, le rapport du CPO est mentionné dans l'évaluation préalable de l'article 31, à la rubrique justifiant de la nécessité des mesures envisagées. Il en va de même pour les évaluations préalables de l'article 15 du PLF pour 2015, de l'article 14 du PLF pour 2016, de l'article 17 du PLF pour 2017. En revanche, l'évaluation préalable de l'article 19 du PLF pour 2018 ne fait plus mention du rapport.

Enfin, le rapport du CPO a fait chaque année l'objet d'une présentation systématique dans le tome 1 de l'évaluation des *Voies et moyens*, et ce depuis le PLF pour 2014. Cette présentation est également l'occasion pour le Gouvernement de préciser comment les mesures qu'il présente s'inscrivent dans le cadre des orientations que le CPO préconisait, soit dans le projet de loi de finances, soit dans le projet de LPPF.

## **2 - Un rapport mobilisé dans les discussions parlementaires sur les lois financières**

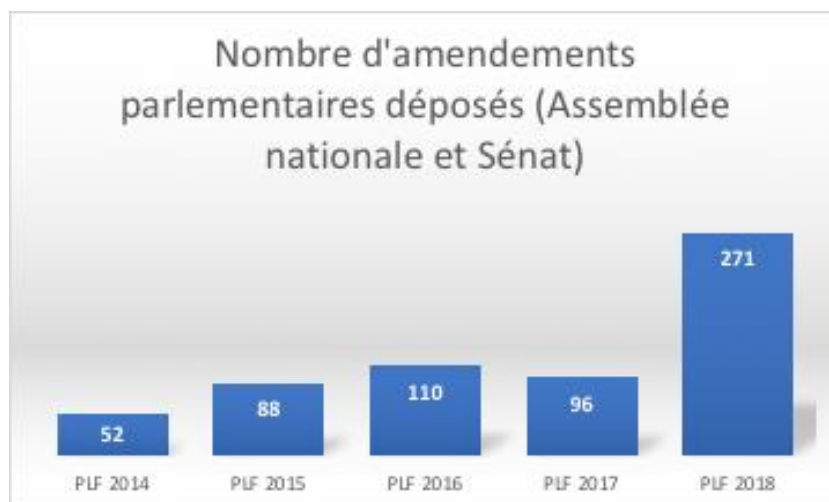
Les données contenues dans le rapport et ses principales conclusions ont surtout été mobilisées dans le cadre des débats portant sur les lois de finances. Toutefois, plusieurs questions parlementaires ont également été posées à ce sujet, témoignant d'un vif intérêt de la part de la représentation nationale.

a) *Un rapport souvent mentionné dans le cadre des débats en PLF*

L'analyse des débats en commission et en séance publique fait apparaître que ceux-ci sont essentiellement centrés sur le niveau individuel de plafonnement des différents opérateurs, tandis que les débats sur l'opportunité de recourir au plafonnement pour une imposition déterminée existent, mais sont moins réguliers.

De même, on remarque que le recours au plafonnement des taxes affectées fait rarement l'objet d'une remise en cause, même s'il arrive que des amendements de suppression de l'article de plafonnement soient proposés. Sur l'ensemble de la période depuis l'adoption du précédent rapport, l'évolution du nombre d'amendements déposés par les parlementaires sur l'article actualisant le plafonnement montre l'intérêt croissant de ceux-ci pour ce dispositif. Le nombre d'amendements à l'Assemblée nationale et au Sénat est passé ainsi de 52 pour le PLF 2014 à 272 pour le PLF 2018. Sur la période, la hausse est quasi continue, à l'exception du PLF 2017 mais cette baisse s'explique par l'absence de débat sur la première partie du PLF au Sénat, celui-ci ayant rejeté le PLF par adoption de la question préalable.

**Graphique n° 6 : Evolution du nombre d'amendements déposés par les parlementaires à l'occasion de la discussion du plafonnement des taxes affectées**



Source : CPO

*b) Les interrogations des parlementaires dans le cadre des questions orales ou écrites.*

Les parlementaires ont interpellé le Gouvernement sur la proposition de suppression de certaines « micro-taxes » ou taxes distorsives (QE n° 34412 de Mme Véronique Louwagie du 30 juillet 2013). Deux autres questions écrites<sup>10</sup> ont porté sur la proposition préconisant de confier aux administrations de l'État le recouvrement de taxes collectées par les opérateurs. Le ministre du Budget a répondu que la rationalisation du recouvrement des taxes confiées aux opérateurs était à l'étude.

Trois autres questions écrites, restées sans réponse, ont interrogé le Gouvernement sur la proposition n°2 (prévoir chaque année en loi de finances une autorisation d'affectation), la proposition n°7 (plafonnement systématique des taxes non rebudgétisées) et la proposition n°10 (rendre obligatoire la transmission par les opérateurs des bases fiscales à l'administration)<sup>11</sup>.

Enfin, d'autres questions posées témoignent de l'inquiétude de certains parlementaires concernant le plafonnement des impositions de certains opérateurs. Une question écrite interpellait ainsi le Gouvernement sur l'inclusion des chambres de commerce et de l'industrie dans le périmètre des préconisations du rapport du CPO, alors que les collectivités territoriales en étaient exclues<sup>12</sup>. Le sort des centres techniques industriels (CTI) a également suscité des interrogations sur les conséquences du plafonnement des taxes affectées sur les capacités d'action de ces centres<sup>13</sup>. Enfin, des interrogations des parlementaires ont porté sur le financement des agences de l'eau<sup>14</sup>.

### **3 - Le rapport de juillet 2013 a été une base de réflexion pour les travaux ultérieurs dans le champ des taxes affectées**

C'est peu de temps après la remise au Premier ministre du rapport du CPO, dont la proposition n° 12 invitait à envisager la suppression des « micro-taxes » que le ministre de l'économie et des finances ainsi que le ministre délégué au budget ont missionné l'Inspection générale des finances pour évaluer les taxes à faible rendement. Le lancement de cette mission s'inscrivait surtout dans la suite des assises de la simplification.

---

<sup>10</sup> QE n° 40577 de M. Philippe Meunier, Député ; QE n° 34410 de Mme Véronique Louwagie, Députée.

<sup>11</sup> QE n° 34403, 34398, 34395 de M. Georges Ginesta, Député.

<sup>12</sup> QE n° 37225 de M. Damien Abad, Député.

<sup>13</sup> QOSD n° 043S de M. Philippe Kaltembach, Sénateur.

<sup>14</sup> QOSD n° 0655S de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Sénatrice

Une mission de l'IGF a ainsi évalué 192 taxes dont le rendement est inférieur à 150 M€<sup>15</sup>. Elle relève que ce nombre important de taxes place la France dans une situation particulièrement défavorable en termes de comparaison internationales.

La mission soulignait que le sujet des taxes à faible rendement suscitait un intérêt croissant et relevait que le rapport du CPO faisait état du développement continu de la fiscalité affectée. Elle renvoyait d'ailleurs au rapport du CPO pour les développements sur la fiscalité affectée, indiquant en partager les constats et les conclusions.

## **II - Les dispositifs de fiscalité affectée ont fait l'objet de mesures visant à mieux en maîtriser l'usage**

Le rapport du CPO de 2013 a été publié dans un contexte marqué depuis 2012 par la mise en place d'un plafonnement de certaines taxes affectées. Si les lois de programmation des finances publiques (LPFP) n'ont que partiellement atteint leurs objectifs en matière d'évolution de la fiscalité affectée (A), le dispositif de plafonnement mis en place en 2012 a connu un important développement et concerne désormais un périmètre de 9 Md€ de taxes affectées (B).

### **A - Des lois de programmation des finances publiques marquées par un souci de rationalisation des taxes affectées**

#### **1 - La LPFP 2012-2017 : la volonté de faire participer les affectataires de taxes à la maîtrise des finances publiques**

La loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a fixé les premières mesures d'encadrement de la fiscalité affectée. Ce texte prévoyait ainsi une première intégration dans l'objectif d'évolution des dépenses à « zéro valeur » des taxes affectées plafonnées par l'article 46 de la LFI 2012.

La même loi (article 8) posait le principe d'une contribution des « organismes concourant à une mission de service public, autres que les collectivités territoriales et ceux relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale » à l'objectif de moyen terme des administrations

---

<sup>15</sup> Rapport n° 2013-M-095-02 sur les taxes à faible rendement, IGF, 2014



publiques, à savoir l'équilibre structurel des comptes publics issu de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne signé le 2 mars 2012. Cette contribution devait prendre la forme soit d'une diminution des crédits budgétaires, soit d'une baisse de la part des impositions de toute nature qui leur étaient affectées.

Enfin, l'article 12 de la même loi fixait un objectif de diminution annuelle du plafond des taxes affectées fixé par l'article 46 de la LF pour 2012. Cette diminution, qui devait s'apprécier à périmètre constant, devait atteindre 191 M€ en 2013, 265 M€ en 2014 et 465 M€ en 2015.

## **2 - La LPFP 2014-2019 : un objectif affiché de rebudgétisation**

### *a) Des objectifs volontaristes de réduction de l'ampleur des taxes affectées*

La loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a marqué une ambition de donner une traduction concrète à certaines des préconisations du rapport de juillet 2013.

Tout comme la LPFP précédente, la LPFP 2014-2019 a confirmé la prise en compte des taxes affectées plafonnées par l'article 46 de la LF pour 2012 dans la norme d'évolution des dépenses. Par ailleurs, un objectif de baisse du plafond des taxes affectées est de nouveau fixé pour les années 2015 à 2017. L'article 15 prévoit que la baisse doit être de 283 M€ en 2015, 135 M€ en 2016 et 86 M€ en 2017.

Mais l'innovation de la LPFP 2014-2019 se situe dans son article 16, qui définit une doctrine d'emploi de la fiscalité affectée, et fixe des objectifs de plafonnement et de rebudgétisation systématiques pour les taxes affectées. Comme le CPO l'avait proposé, l'article 16 de la loi fixe une doctrine de recours aux taxes affectées, supposée s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle concerne tous les « tiers » autre que les collectivités territoriales, leurs EPCI et les organismes de sécurité sociale. La loi fixe trois cas dans lesquels il est légitime de pouvoir créer une taxe affectée :

- la ressource est en relation avec le service rendu à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;
- la ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;
- la ressource alimente des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

Enfin, la doctrine de création s'accompagne d'une règle de gage faisant obligation d'accompagner la création d'une imposition nouvelle par la suppression d'une ou plusieurs impositions affectées d'un montant équivalent et relevant du même champ ministériel.

La LPFP prévoit par ailleurs un principe de plafonnement et de rebudgétisation systématiques de la fiscalité affectée. Le III de l'article 16 de la loi dispose ainsi qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 les taxes affectées à des organismes tiers hors collectivités locales et organismes de sécurité sociale « font l'objet d'un plafonnement » dans les conditions prévues par l'article 46 de la LF pour 2012. Quant au IV du même article 16, il prévoit que les taxes qui n'auraient pas fait l'objet d'un plafonnement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 sont alors réaffectées au budget de l'État. Les dérogations à cette rebudgétisation devant être justifiées dans la loi de finances pour 2017.

Enfin, la LPFP 2014-2019 prévoit dans son article 26 un mécanisme de transmission systématique des bases fiscales à l'administration par les opérateurs qui en assurent le recouvrement. Cette transmission doit se faire avant le 31 mars de l'année pour les bases et le produit de l'année n-1, et avant le 30 juin pour les données prévisionnelles de l'année en cours et l'année suivante. Les rapports ultérieurs pourraient être l'occasion de vérifier comment cette obligation est concrètement mise en œuvre par les opérateurs concernés<sup>16</sup>.

#### *b) Des réalisations en-deçà des intentions initiales*

Les objectifs fixés par la LPFP 2014-2019 n'ont été que partiellement suivis d'effets. Alors que la LFI pour 2016 aurait dû donner lieu à une mise sous plafonnement importante, seules 5 taxes ont été ajoutées à l'article 46 de la LFI 2016 au 1<sup>er</sup> janvier 2016. De même, alors que la LFI pour 2017 aurait dû acter la rebudgétisation des taxes non plafonnées, une telle opération n'a pas été menée et les annexes de la LFI 2017 ne contiennent pas de justification aux non-rebudgétisations.

Le tableau suivant compare les objectifs de baisse des plafonds fixés dans les LPFP avec la réduction effective annuelle votée. Il en ressort que les objectifs de baisse des plafonds n'ont été respectés que jusqu'en 2015 et ont été totalement oubliés en 2016 et 2017. L'écart sur ces deux années par rapport au vote du Parlement est très élevé (respectivement 205 M€ et 405 M€).

---

<sup>16</sup> Selon les informations fournies par la DGE, tutelle des CTI et CPDE, ceux-ci transmettent bien aux dates prévues les données pour n-1 et n ; en revanche, les données pour n+1 seraient transmises après le 30 juin de l'année n.

**Tableau n° 4 : Comparaison des objectifs de baisse des plafonds de fiscalité affectée avec la réduction effective**

Année	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif de réduction annuelle	- 191	- 265	- 283	- 135	- 86
Evolution effective annuelle	- 190	- 211	- 280	+ 70	+ 393

Source : Gouvernement, cité par rapport sur l'article 19 du PLF pour 2018 – Assemblée nationale

De même, les créations de taxes affectées n'ont pas été « gagées » par des suppressions de taxe dans le même champ ministériel. Alors que les taxées créées par la LFI pour 2016 représentent un rendement de 14 M€ en 2018 (au profit de l'ARAFER et de divers CTI), seule une taxe affectée a été supprimée dans la même LFI, d'un rendement de 7 M€ mais antérieurement affectée à la CNAMTS.

### 3 - LFPF 2018-2022 : des objectifs revus et précisés

La loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 affiche des objectifs moins larges que la précédente LFPF.

N'y figurent en effet ni les objectifs de baisse des plafonds des taxes affectées ni une règle de gage. La LFPF 2018-2022 conserve cependant la doctrine d'emploi de la fiscalité affectée dont le périmètre est inchangé par rapport à la précédente LFPF, avec les trois cas prévus dans lesquels le recours à l'affectation est considéré comme légitime. Est également maintenu un principe de plafonnement systématique des taxes affectées à des opérateurs hors sphère locale et sociale, et une obligation de justifier les dérogations au plafonnement. En revanche, l'objectif de rebudgétisation systématique est abandonné.

Le rapport annexé à la LFPF 2018-2022 présente la « doctrine d'affectation » des taxes en rappelant que « à l'inverse des dotations versées par le budget général de l'État, l'affectation directe d'impositions de toute nature fait échapper ce financement public au contrôle annuel du Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. L'affectation constitue par ailleurs une dérogation au principe d'universalité budgétaire. Enfin, la plupart des taxes affectées connaissent une évolution dynamique, ce qui, en l'absence de mécanisme de limitation, conduit à une progression de la dépense moins bien contrôlée - et donc moins en adéquation avec les besoins des politiques visées - pour les

*organismes concernés que pour les dépenses de l'État ou des organismes financés sur subvention budgétaire incluse dans la norme de dépenses pilotables de l'État. »*

Enfin, à l'initiative du Sénat, les règles d'encadrement de la fiscalité affectée se sont enrichies d'un principe de fixation des plafonds d'affectation qui ne soit pas supérieur de plus de 5 % au rendement prévisionnel de la taxe. Cet ajout traduit la volonté des parlementaires que les plafonds votés servent effectivement à délimiter les ressources dont peuvent bénéficier les organismes affectataires. En effet, lorsque le plafond est très supérieur au rendement attendu, l'organisme affectataire peut bénéficier d'une éventuelle dynamique de rendement de la taxe qui ne correspondrait pas forcément aux besoins de financement. Le suivi de l'application de cette règle supposera que le tome 1 des *Voies et moyens* fasse davantage ressortir le différentiel entre le plafond fixé et le produit attendu pour les taxes plafonnées.

## **B - Le plafonnement : un dispositif qui concerne désormais un périmètre de 9 Md€ de taxes affectées**

### **1 - Le plafonnement des taxes affectées prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012**

Le principal mécanisme de régulation des taxes affectées a été introduit par amendement du Gouvernement à la loi de finances initiale pour 2012. Conçu comme un dispositif permanent ayant vocation à être révisé chaque année en loi de finances, il fixe, à l'origine pour 47 taxes, un plafond d'affectation au-delà duquel l'excédent est écrêté et reversé au budget général de l'État.

Une première doctrine de plafonnement accompagnait l'introduction de ce nouveau dispositif. Celui-ci était présenté comme un dispositif général comportant certaines exceptions :

- les taxes affectées aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux organismes de sécurité sociale ;
- les taxes correspondant à des logiques de redevance ou de péréquation au sein d'un secteur économique ;
- les taxes pour lesquelles existe déjà un « mécanisme indirect » de plafonnement sous la forme d'une subvention budgétaire d'équilibre.

## 2 - Un élargissement progressif du périmètre du plafonnement qui représente désormais 9 Md€

Le tableau ci-dessous montre que le périmètre des taxes affectées concernées par le plafonnement a été élargi chaque année à compter du 1er janvier 2013 pour atteindre 9 Md€ en 2018, soit près d'un tiers des taxes affectées entrant dans le périmètre du présent rapport.

**Tableau n° 5 : Evolution du nombre et du montant des taxes plafonnées**

Article 46 de la LFI 2012 en vigueur	Nombre de taxes plafonnées*	Montant des plafonds** (en M€)	Montant de l'écrêtement (en M€)
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2012	47	3 013	136
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2013	57	5 206	218
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2014	59	5 573	296
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2015	80	5 914	391
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	85	9 228	452
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2017	89	9 606	825
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2018	91	9 080	1 012

Source : Direction du budget.

NB : \* Par convention, le nombre de taxes plafonnées correspond au nombre de ligne du tableau de l'article 46 de la LFI pour 2012. \*\* Par convention, le produit global des taxes plafonnées est égal à la somme des plafonds prévus à l'article 46 de la LFI pour 2012.

L'élargissement du périmètre des taxes affectées en LFI pour 2014 a été limité en nombre et en montant, et a concerné les ressources de deux autorités administratives indépendantes, l'autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel (ACPR). Ce plafonnement des ressources affectées aux autorités administratives indépendantes (AAI) n'était pas inédit, puisque l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) était déjà concernée par le plafonnement depuis la LFI pour 2012. Les taxes plafonnées en LFI pour 2014 représentent un plafond de 0,5 Md€<sup>17</sup>.

En LFI pour 2015 et en LFR pour 2014, les ressources affectées à 13 établissements publics fonciers de l'État ont intégré le plafonnement, tandis qu'une fraction de TICPE affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été plafonnée (1 Md€).

Les nouveaux plafonnements réalisés en LFI pour 2016 et LFR pour 2015 ont été substantiels, puisqu'ils représentent un plafond de 2,2 Md€.

<sup>17</sup> Les montants des plafonds fournis et des rendements attendus sont ceux résultant des évaluations pour 2018 résultant du PLF 2018.

La quasi-totalité de cet élargissement est représenté par l'intégration des ressources affectées aux agences de l'eau, qui représentent un plafond de 2,1 Md€. On peut aussi signaler la mise sous plafonnement immédiat de trois nouvelles taxes affectées au financement de l'institut des corps gras (ITERG), du centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et du centre technique industriel de la plasturgie et des composites.

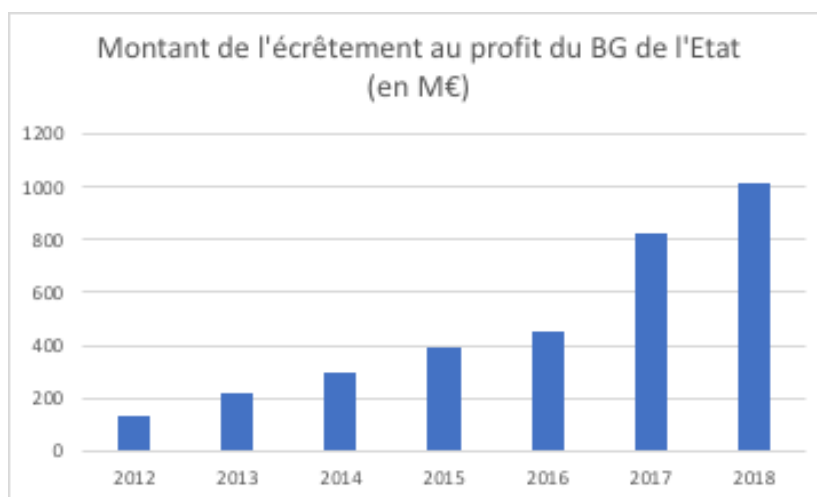
En revanche, les nouveaux plafonnements décidés au cours de l'année 2016 (LFI pour 2017 et LFR pour 2016) et 2017 (LFI pour 2018 et deuxième LFR pour 2017) représentent des montants plus modestes. Si les nouvelles taxes plafonnées en 2016 représentent un plafond de 0,2 Md€ (en PLF pour 2018), elles s'accompagnaient d'un fort écrêtement puisque le produit attendu de ces ressources est de 0,4 Md€. Quant au plafond total des sept affectations soumises au plafonnement dans la LFI pour 2018 et la deuxième LFR pour 2017, il représente 0,2 Md€.

### 3 - L'écrêtement : un dispositif efficace mais contesté

*a) Un dispositif qui apporte désormais 1 Md€ de recettes au budget de l'État*

L'évolution du plafonnement des taxes affectées fait apparaître une montée en puissance de l'écrêtement au profit du budget général de l'État, qui atteindra 1 Md€ en 2018 :

**Graphique n° 7 : Évolution du niveau de l'écrêtement des taxes affectées plafonnées au profit du budget général (BG) de l'État**



Source : Gouvernement, cité par le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'article 19 du PLF pour 2018

Alors qu'il était de moins de 150 M€ en 2012, l'écrêtement au profit du budget général a atteint 450 M€ en 2016. Les années 2017 et 2018 voient une accélération de l'écrêtement, qui passe à plus de 800 M€ en 2017 pour dépasser 1 Md€ en prévision pour 2018.

*b) Un instrument dont la légitimité est questionnée*

Cette montée en puissance de l'écrêtement s'accompagne d'un débat croissant sur la légitimité de l'affectation du surplus au budget général de l'État. Cette contestation vient surtout des organismes affectataires, notamment quand le prélèvement obéit à une logique de financement sectoriel. Elle se manifeste également dans les débats parlementaires, notamment au motif que la technique de l'écrêtement écarte la possibilité de procéder à des baisses de taux des taxes concernées.

Ainsi, à l'occasion de l'examen de l'article du PLF pour 2018 consacré aux plafonds de taxes affectées, 178 amendements ont été examinés à l'Assemblée nationale et 86 au Sénat. Une très grande majorité de ces amendements avait pour objet d'accroître le plafond d'une affectation (80 %) ou de supprimer ce dernier (5 %).

Les amendements les plus nombreux concernent des organismes rattachés au secteur local, qu'il s'agisse des chambres consulaires (CCI, CMA, fonds associés) avec 128 amendements déposés, ou des agences de l'eau (45 amendements déposés). Ces deux types d'affectataires représentent 67 % des amendements déposés. Viennent ensuite trois opérateurs de l'État (L'agence française de développement - AFD, centre national de développement du sport - CNDS, agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie - ADEME). Ces opérateurs, pour lesquels plus de 10 amendements ont été déposés, étaient concernés par d'importantes modifications de leur plafond, ou une rebudgétisation totale pour l'ADEME. Les ressources affectées à France télévisions ont également donné lieu à 8 amendements.

Plus marginalement, d'autres organismes ont été concernés comme l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, le fonds national des aides à la pierre (FNAP), le fonds de prévention des risques naturels majeurs, la société nationale des sauveteurs en mer (SNSM), le fonds d'aide à l'insonorisation des logements ou encore l'agence nationale des fréquences (ANFr) et l'autorité de contrôle prudentiel (ACPR).

**La recevabilité financière des amendements modifiant les plafonds de taxes affectée : des doctrines différentes à l'Assemblée nationale et au Sénat**

Cette faculté d'amendement doit se concilier avec les règles de recevabilité financière qui s'appliquent aux amendements d'initiative parlementaire. L'article 40 de la Constitution dispose en effet que « *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* ». Les deux assemblées ont précisé la manière dont la recevabilité financière devait s'apprécier s'agissant des amendements portant sur les taxes affectées.

L'examen des « doctrines » de recevabilité financière des amendements relatifs aux taxes affectées fait apparaître des nuances entre les deux chambres.

Pour l'Assemblée nationale, ces règles sont exposées dans le guide pratique annexé au rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires, déposé par le président Gilles Carrez le 22 février 2017. Le guide précise que : « *Les initiatives portant sur les taxes affectées aux opérateurs de l'État ou aux autres organismes sont recevables aux conditions suivantes :*

- l'affectation ne doit pas avoir pour objet d'augmenter la dépense d'un opérateur en fléchissant son utilisation vers une action spécifique ;
- l'affectation ne doit pas se faire au profit d'un fonds sans personnalité morale, pour lequel un lien direct peut être établi entre la ressource et la dépense ;
- s'il s'agit d'une recette existante, l'affectation doit être gagée pour la personne publique lésée.<sup>18</sup> ».

Pour le Sénat, le rapport d'information sur la recevabilité financière établi par le président Philippe Marini, déposé le 7 janvier 2014<sup>19</sup>, précise que les amendements augmentant l'affectation d'une taxe à un tiers ne sont généralement pas recevables. Toutefois, le même rapport précise qu'en cas de non saturation du plafond d'affectation, du fait d'un rendement de la taxe affectée moindre, les amendements tendant à

<sup>18</sup> Guide pratique consultable sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4546-a4546.asp>

<sup>19</sup> Rapport d'information n° 263 (2013-2014) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 janvier 2014, disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r13-263/r13-263.html>



augmenter le rendement de la taxe affectée demeurent recevables. Il en va de même dans le cas où l'organisme affectataire assure le paiement de dépenses obligatoires de type « dépense de guichet » à l'instar des organismes de sécurité sociale.

Il ressort de ces différents documents que l'assimilation faite entre taxe affectée et dépense publique est plus stricte au Sénat, alors que l'Assemblée nationale exige qu'un lien spécifique soit fait dans l'amendement entre la ressource supplémentaire et une dépense particulière de l'organisme affectataire. Toutefois, cette règle n'empêche pas les sénateurs de proposer des amendements dont l'objet est de revenir, partiellement ou totalement, sur une baisse de plafond d'une taxe affectée proposée dans le texte du Gouvernement. Dans ce cas, l'augmentation d'une charge publique s'apprécie par rapport au droit existant, c'est-à-dire par rapport au plafond en vigueur au moment de la discussion du texte.

### **III - Des dérives en voie d'atténuation**

#### **A - Des organismes affectataires dont les ressources et les dépenses sont mieux maîtrisées**

##### **1 - Les opérateurs de l'État affectataires d'une taxe : des indicateurs de gestion en amélioration**

###### *a) Des dépenses devenues moins dynamiques que celles des opérateurs non affectataires*

Les opérateurs de l'État constituent une sous-catégorie des agences de l'État. Les informations relatives à ces opérateurs, dont certains disposent de ressources fiscales affectées, sont rassemblées dans un « jaune budgétaire » depuis 2007, ce qui a permis aux rapporteurs de travailler sur des séries longues.

#### **Les opérateurs de l'État**

Les opérateurs de l'État, au nombre de 486 en 2018, 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 juridique, quel que soit son statut juridique (EPA, EPIC, GIP, association etc.), est présumée appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères :

une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et identifiée dans la nomenclature budgétaire par destination selon le découpage en mission-programme-action ;

un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, qui n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;

un contrôle direct par l'État qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

*Source : Annexe au PLF pour 2018 Opérateurs de l'État*

De 2012 à 2017, le montant des taxes affectées aux opérateurs de l'État a baissé de 5 %, passant de 8 784 M€ à 8 313 M€<sup>20</sup> (cf. tableau 6), alors que le nombre d'opérateurs a augmenté de 3 %. Les subventions de l'État aux opérateurs sont pour leur part passées de 32 534 M€ à 30 215 M€, soit une baisse de 7 % sur la même période.

**Tableau n° 6 : Évolution des taxes affectées aux opérateurs de l'État de 2012 à 2017 (Compte financier, M€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017
Ressources fiscales	8 784	10 509	6 712	7 874	7 619	8 313	- 5 %
Nombre d'opérateurs affectataires	37	35	29	31	39	38	+ 3 %
Subventions de l'État	32 534	33 505	35 023	34 736	30 135	30 215	- 7 %

*Source : CPO*

<sup>20</sup> En 2018, il est prévu que les taxes affectées passent à 6 558 M€. Cela s'explique par des rebudgétisations importantes des taxes affectées à l'OFII et l'ADEME.

Les résultats financiers des 23 opérateurs ou catégories d'opérateurs ayant bénéficié de ressources fiscales affectées entre 2012 et 2017 ont été comparés à 89 opérateurs ou catégories d'opérateurs n'ayant disposé d'aucune fiscalité affectée sur la même période.

De manière générale, les mesures d'encadrement des taxes affectées prises depuis 2012 se sont accompagnées d'une amélioration des indicateurs de gestion. Alors que le rapport du CPO de juillet 2013 soulignait une dérive des charges et des produits des opérateurs affectataires d'une taxe, la tendance s'est désormais inversée. Globalement, les charges des opérateurs non affectataires ont cru de 13,6 % sur la période, tandis que celles des affectataires diminuaient de 12,9 %. De même, les produits des opérateurs non affectataires ont augmenté de 2,9 % tandis ceux des affectataires diminuaient de 16,9 %.

*b) Des efforts qui portent sur la plupart des postes de dépenses*

L'analyse des charges des opérateurs affectataires et des opérateurs non affectataires entre 2012 et 2017 met en évidence un effort portant sur la plupart des postes de dépenses, même si certains résultats sont à traiter avec précaution comme les dépenses d'investissement dont les fluctuations au cours de la période sont manifestement à rattacher à des opérations exceptionnelles :

- les dépenses de personnel des affectataires ont augmenté de 1,6 %, contre 6,2 % pour les non affectataires ;
- les dépenses de fonctionnement des affectataires sont passées de 1 470 M€ à 1 816 M€, soit une augmentation de 23,5 %, tandis que celles des non affectataires n'a augmenté que de 19,1 % ;
- les dépenses d'intervention des affectataires sont passées de 6 131 M€ à 4 453 M€, soit une diminution de 27,4 %, tandis que celles des non affectataires n'a diminué que de 5,9 % ;
- les dépenses d'investissement<sup>21</sup> des affectataires ont diminué de 45,8 % entre 2014 et 2017, contre une augmentation de 185,8 % pour les non affectataires.

---

<sup>21</sup> Celles-ci ne sont disponibles que de 2014 à 2017.

**Tableau n° 7 : Évolution des charges des opérateurs de l'État (M€)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Dépenses de personnel	Non affectataires	17 560	18 223	18 509	18 656	18 583	18 651	6,2%
	Affectataires	1 401	1 409	1 403	1 423	1 422	1 423	1,6%
Dépenses de fonctionnement	Non affectataires	9 464	9 457	9 424	9 610	11 495	11 269	19,1 %
	Affectataires	1 470	1 479	2 185	2 082	1 753	1 816	23,5 %
Dépenses d'intervention	Non affectataires	4 242	4 574	4 546	4 440	4 073	3 991	- 5,9 %
	Affectataires	6 131	6 357	5 624	5 861	4 637	4 453	- 27,4 %
Dépenses d'investissement	Non affectataires	N.D.	N.D.	759	2 467	2 480	2 170	185,8 %
	Affectataires	N.D.	N.D.	651	1 714	375	353	- 45,8 %

Source : CPO

*c) Des risques de gestion qui persistent*

Ces chiffres masquent des situations diverses et ne prennent pas en compte les engagements contractés par les affectataires de taxes. Contrairement aux crédits budgétaires, les dépenses des opérateurs affectataires ne sont, en effet, pas encadrés par des *autorisations d'engagement* (AE). De ce fait, les engagements financiers pris par les affectataires ne font l'objet d'aucun plafonnement résultant de la loi de finances, ce qui peut occasionner des dérives masquées importantes. C'est le cas de la Société du Grand Paris, dont la Cour des comptes a montré dans un rapport de décembre 2017 (Cf. encadré ci-dessous) que le budget a dérapé de plus de 90 % depuis sa mise en œuvre.

**La dégradation de la situation financière de la Société du Grand Paris (SGP)**

La Société du Grand Paris (SGP) est un EPIC, créé par la loi du 3 juin 2010 relatif au grand Paris. Elle a vocation à s'occuper de la conception et la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris, infrastructure nouvelle de métro en rocade autour de Paris.

De 2010 à 2015, la SGP s'est concentrée sur la conception du projet Grand Paris Express, constitué de quatre nouvelles lignes de métro automatique (15, 16, 17, 18) et du prolongement au Nord et au Sud de l'actuelle ligne 14. Elle se trouve maintenant dans la phase de réalisation du projet. Elle est confrontée aux enjeux propres à tout maître d'ouvrage d'un grand projet d'infrastructure : capacité à piloter le projet, à en maîtriser les risques, à tenir les objectifs de délais et de coûts, et à respecter la trajectoire financière. L'acuité de ces enjeux est d'autant plus grande à la SGP que l'environnement dans lequel elle évolue n'est pas uniquement technique mais aussi politique, pouvant produire des injonctions contradictoires.

**Ce modèle a fait preuve d'importantes fragilités jusqu'aujourd'hui, qui ont conduit à une dérive massive de la trajectoire financière.**

#### **1/ Le modèle financier de la SGP repose sur la fiscalité affectée**

Le financement du projet s'appuie sur un panier de recettes fiscales affectées, sur des redevances et sur un recours massif à l'emprunt (cf. Tableau).

Le panier de recettes fiscales de la SGP est constitué comme suit :

- une fraction plafonnée de la taxe sur les surfaces commerciales à usage de bureaux, de locaux commerciaux, de locaux de stockage et de stationnement en Île-de-France (TSBCS) ;
- la totalité de la taxe spéciale d'équipement additionnelle pour le Grand Paris (TSE), plafonnée ;
- la totalité de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) concernant le matériel roulant exploité par la RATP, plafonnée.

Le produit des redevances est négligeable comparé aux taxes affectées. La SGP prévoit que le rendement de la fraction de TSBCS qui lui est affectée sera multiplié sera décuplé d'ici 2070 pour atteindre 4,0 Md€, elle représenterait ainsi 88,3 % des produits issue de sa fiscalité affectée :

**Tableau : Recettes prévisionnelles de la SGP**

	2016	2030	2070
Part de la TSGCS affectée à la SGP	321	811	3 854
IFER	65	106	206
TSE	117	117	117
<b>Total des taxes affectées</b>	<b>503</b>	<b>1 034</b>	<b>4 277</b>
Redevances	0	199	199
<b>Total des recettes</b>	<b>503</b>	<b>1 233</b>	<b>4 476</b>

Source : Cour des comptes.

**2/ Les coûts prévisionnels de la SGP ne cessent de dériver**

Le budget initial, prévu lors du lancement de la SGP, était chiffré à 19 Md€2008 (soit 22,8 Md€2012), Le dernier chiffrage effectué en juillet 2017, suite à l'audition de la société par le Cour des comptes, estime les coûts à 38,48 Md€2012<sup>22</sup>.

**Cette hausse de près de 90 % du budget s'explique par la fragilité des estimations initiales qui prenaient mal en compte les coûts de construction et des acquisitions foncières<sup>23</sup>, par les faibles provisions pour aléas et imprévus, et par l'extension du périmètre de la SGP.**

**L'affectation de recettes à la SGP, qui l'a *de facto* placée hors de la procédure budgétaire, a pu contribuer à l'affaiblissement de la tutelle.**

Ces incertitudes sont d'autant plus préoccupantes que le projet entre dans sa phase de réalisation, où vont se concentrer les dépenses et que la forte sensibilité du modèle financier aux différents paramètres conduit à s'interroger sur la capacité de la SGP à rembourser sa dette.

**Si les recettes fiscales affectées par l'État lors de la création de la SGP paraissent suffisantes pour amortir la dette au regard de l'estimation des coûts du projet réalisée en 2010 ou en 2013, ce n'est déjà plus le cas selon les estimations de 2017, qui entraîneront un alourdissement considérable les frais financiers.**

*Source : La Société du Grand Paris (SGP), rapport de la Cour des Comptes, décembre 2017*

**2 - Certains autres organismes affectataires ont vu leur gestion plus encadrée**

Au-delà des opérateurs de l'État, d'autres affectataires de taxes ont également subi des mesures d'encadrement de leurs ressources, que ce soit par plafonnement ou via d'autres outils (obligations légales, prélèvements sur fonds de roulement). Les organismes consulaires et les agences de l'eau, qui comptent parmi les principaux d'entre eux, ont ainsi dû resserrer leur gestion, ce qui a pu selon les cas conduire à une rationalisation ou au contraire, à une insuffisante prise en compte de leurs besoins.

<sup>22</sup> *La société du grand Paris*, Cour des comptes, décembre 2017

<sup>23</sup> Le surcoût afférent aux frais de construction et d'acquisition foncière est estimé à 2,4 Md€ dont 2,3 Md€ pour les seuls surcoûts de construction

a) *Une rationalisation de la gestion des chambres consulaires*

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) est composé de 119 établissements publics administratifs de l'État. Leurs missions sont définies par l'article L 710-1 du code de commerce : (1) appui aux entreprises, (2) formation, (3) appui aux territoires et gestion d'infrastructures et (4) représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics.

En 2016, leurs ressources étaient de 2,8 Md€ dont 52 % de ressources propres, 34 % de taxe affectée et 14 % d'autres contributions publiques. Les ressources fiscales des CCI sont issues de la taxe pour frais de chambre (TFC), composée comme suit :

- une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) plafonnée à 549 M€ avec des taux régionaux variant de 1,93 % en Grand Est à 6,89 % en Corse (2018) ;
- une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE) plafonnée à 226 M€ avec un taux national (2018).

La TFC a été plafonnée par la loi de finances pour l'année 2013. Depuis, les ressources affectées des CCI ont été réduites de 1 412 M€ en 2012, à 775 M€ en loi de finances 2018, soit une baisse de plus de 45 %. Cette baisse faisait notamment suite aux recommandations du rapport IGF-CGEIET-IGAS *Cadre d'action et de financement des CCI et CMA* de mai 2014 (mission MAP), qui constatait des ressources significativement supérieures aux besoins.

Les prélèvements de 2014 et 2015 ainsi que les baisses de plafond ont permis de ramener le fonds de roulement nécessaire pour couvrir les charges décaissables à 108 jours contre 225 jours en 2013, soit 3,6 mois contre 7,5 mois<sup>24</sup>. Ces ajustements ont par ailleurs conduit à une baisse de la masse salariale et à une baisse des investissements.

---

<sup>24</sup> Un fonds de roulement de 60 jours est généralement considéré comme suffisant pour ce type d'organismes.

**Tableau n° 8 : Évolution de la taxe pour frais de chambre (TFC) affectée aux CCI (en M€)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Taxe pour frais de chambres</b>	<b>1 240</b>	<b>1 294</b>	<b>1 412</b>	<b>1 368</b>	<b>1 268</b>	<b>1 055</b>	<b>925</b>	<b>925</b>	<b>775</b>
<i>Dont taxe additionnelle à la CFE</i>	510	517	550	549	549	549	549	549	549
<i>Dont taxe additionnelle à la CVAE</i>	730	777	862	819	719	506	376	376	226
Évolution de la TFC		4,4%	13,9%	10,3%	2,3%	-14,9%	-25,4%	-25,4%	-37,5%
Prélèvement France télécoms	29	29	29	29	29	29	29	29	29
Prélèvement sur le fonds de financement des CCIR	-	-	-	-	170	500	-	-	-
<b>TFC moins prélèvements</b>	<b>1 211</b>	<b>1 265</b>	<b>1 383</b>	<b>1 339</b>	<b>1 069</b>	<b>526</b>	<b>896</b>	<b>896</b>	<b>746</b>
Évolution de la TFC nette	-	4,5%	14,2%	10,6%	-11,7%	-56,6%	-26,0%	-26,0%	-38,4%

Source : CPO

*b) Une réduction significative des moyens des agences de l'eau*

Créées par la loi n° 64 1245 du 16 décembre 1964, les agences de l'eau sont le principal instrument « incitatif » de la mise en œuvre de la politique de l'eau. Leur activité est encadrée par un programme pluriannuel d'interventions d'une durée de six ans, adopté par leur conseil d'administration après avis conforme du comité de bassin, comprenant deux volets, correspondant aux deux modes « d'incitations » précités :

- un volet « redevances », organisant le prélèvement, par les agences, de taxes fiscales affectées, dont l'assiette est fixée par la loi et dont elles déterminent les taux, dans la limite de plafonds définis par la loi ;
- un volet « aides », dans le cadre duquel elles apportent, directement ou indirectement, des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques (collectivités territoriales, qui disposent de la compétence eau et assainissement) et privées (agriculteurs, industriels, dans le respect du régime des aides d'État), pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin, dans le respect des orientations nationales.



Si, dans l'esprit de la loi n° 2006 1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les orientations prioritaires du programme des agences ainsi que le plafond global de dépenses devaient être fixés par le Parlement dans une logique d'adéquation des moyens aux missions, c'est une autre logique qui s'est imposée, dans laquelle ce sont les redevances qui ont été plafonnées, sans que le Parlement ne se prononce sur leurs orientations.

La loi a ainsi institué douze redevances perçues par les agences de l'eau, dont elle détermine les assiettes ainsi que les taux ou les taux plafonds, en-deçà desquels il appartient alors au conseil d'administration, après avis du comité de bassin, de fixer les taux applicables sur le bassin<sup>25</sup>.

Alors que le produit des redevances prélevées par les agences de l'eau était en progression, la loi n° 2017 1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a introduit plusieurs évolutions :

- elle a abaissé de 2,3 Md€ (dans le cadre du Xe programme) à 2,1 Md€, à compter de 2019, le plafond annuel de redevances pouvant être prélevées par les agences de l'eau. Ce plafond est dit « mordant » car, en cas de dépassement, le différentiel doit être reversé au budget général, la répartition se faisant proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. L'abaissement du plafond « mordant » annuel doit être « compensé » par un arrêt des prélèvements sur les ressources accumulées des agences, qui se sont établis, en moyenne, à 187 M€ par an sur la période 2014-2018 ;
- elle a augmenté fortement la contribution des agences de l'eau au financement des autres opérateurs du programme 113, qui sera comprise entre 270 et 297 M€ sur la durée du XIe programme, alors que la contribution des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), puis à l'AFB, était plafonnée à 150 M€ jusqu'en 2017. La contribution à l'AFB et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) a été fixée à 280,27 M€ pour 2018 ;
- elle a placé sous plafond « mordant » annuel cette contribution des agences à l'AFB et à l'ONCFS, alors que la contribution à l'Onema, puis à l'AFB en 2017, en était exclue ;
- elle a modifié la clé de répartition, entre agences, de cette contribution : alors que celle-ci était calculée, jusqu'en 2017, en fonction du potentiel économique du bassin et de l'importance relative de la population rurale, la loi de finances pour 2018 a prévu qu'elle soit répartie au prorata de la part respective des agences dans le produit total prévisionnel des redevances pour l'année concernée.

---

<sup>25</sup> Articles L. 213-10-1 et suivants du code de l'environnement.

Cette évolution a été principalement motivée par un objectif de baisse des prélèvements obligatoires, sans partir d'une analyse des besoins correspondant aux objectifs des politiques publiques et sans réflexion sur le périmètre des missions confiées aux agences<sup>26</sup>.

## **B - Un impact sur la gestion plus marqué dans les cas de plafonnement « mordant »**

Le plafonnement est dit « mordant » lorsque, en cas de dépassement, le différentiel est reversé au budget général. Afin de juger de l'efficacité du dispositif, il a été jugé nécessaire de distinguer les cas où il est « mordant » des cas où il est « non-mordant » et de les comparer aux cas des opérateurs affectataires de taxes non plafonnées.

### **1 - Un plafonnement mordant qui a efficacement contribué à la modération des dépenses et des recettes**

De manière générale, les charges et les produits des opérateurs affectataires avec des taxes plafonnées ont diminué plus vite que ceux des opérateurs avec des taxes non plafonnées (respectivement -8,6 % et -18,6 % et -10,9 % et -21,3 %). Les charges et les produits des opérateurs affectataires de taxes avec un plafond mordant ont diminué le plus rapidement (-23,3 % et -26,3 %). Ceux des opérateurs avec un plafond non mordant ont pour leur part augmenté de respectivement 21,0 % et 1,5 %.

---

<sup>26</sup> À cet égard, l'exposé des motifs de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018, au sein duquel était prévu cet abaissement du plafond mordant, précise que « [c]et article a pour objet de faire contribuer à la réduction de la dépense publique dans la richesse nationale les organismes financés par de la fiscalité affectée [...] ». »

**Tableau n° 9 : Évolution des charges et des produits d'organismes affectataires de taxes selon qu'elles sont ou non plafonnées et que leur plafond est ou non mordant (en M€)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Charges totales	Taxe non plafonnée	3 673	3 824	3 912	4 470	3 342	3 358	-8,6 %
	Taxe plafonnée	3 737	3 808	4 301	4 958	3 165	3 040	-18,6 %
	Plafond non mordant	396	421	527	508	523	479	21,0 %
	Plafond mordant	3 341	3 388	3 774	4 450	2 642	2 561	-23,3 %
Produits totaux	Taxe non plafonnée	4 248	4 393	4 294	4 238	3 894	3 787	-10,9 %
	Taxe plafonnée	4 932	4 784	4 566	5 016	3 720	3 883	-21,3 %
	Plafond non mordant	886	907	933	925	947	900	1,5 %
	Plafond mordant	4 046	3 877	3 633	4 091	2 772	2 984	-26,3 %

Source : CPO

## 2 - Des restrictions qui ont porté essentiellement sur les dépenses d'intervention et les investissements en cas de plafonnement mordant

Les charges de ces différents opérateurs affectataires de taxe présentent des évolutions contrastées entre 2012 et 2017 :

- les dépenses de personnel des opérateurs de taxes non plafonnées ont diminué de 5,9 %, alors que celles des opérateurs affectataires de taxes plafonnées ont augmenté de 3,5 % ;
- les dépenses de fonctionnement des opérateurs de taxes non plafonnées ont augmenté de 84,1 %, contre 16,4 % pour les opérateurs affectataires de taxes plafonnées ;
- les dépenses d'intervention des opérateurs de taxes non plafonnées ont diminué de 18,2 %, contre 39,6 % pour les opérateurs affectataires de taxes plafonnées.

Cette analyse met en évidence à la fois l'utilité et les limites du plafonnement : son impact sur les dépenses est réel au global, mais il touche essentiellement les dépenses d'intervention, soit l'objet même de l'activité de l'organisme affectataire. En revanche, les dépenses de fonctionnement courant et de personnel sont moins touchées par le dispositif.

## C - Des situations financières mieux suivies

Dans son rapport de 2013, le CPO notait que les agences financées par taxes affectées disposaient plus fréquemment d'un fonds de roulement élevé.

### L'analyse du fonds de roulement

Il est d'usage de considérer qu'un fonds de roulement doit permettre de financer entre 60 et 90 jours d'activité d'un établissement. Hors de ces marges, un opérateur peut être sur-financé ou sous-financé.

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 ou des dettes à court terme. Sauf de rares exceptions liées à la nature de l'activité de l'établissement, un fonds de roulement négatif n'est pas signe d'une bonne santé financière.

*Source : CPO*

Bien que ces données doivent être prises avec précaution<sup>27</sup>, l'analyse du jaune budgétaire « opérateurs de l'État » montre que les opérateurs affectataires de taxes ont aujourd'hui un fonds de roulement inférieur aux opérateurs non affectataires de taxes. Ainsi, 131 opérateurs non affectataires de taxe ont un fonds de roulement moyen de 127 jours, contre 110 pour les 37 opérateurs affectataires d'une taxe.

**Tableau n° 10 : Fonds de roulement des opérateurs de l'État**

	<b>Opérateurs non affectataires d'une taxe</b>	<b>Opérateurs affectataires d'une taxe</b>
Nombre	131	37
Fonds de roulement moyen (jours)	127	110

*Source : direction du budget ; calculs CPO*

<sup>27</sup> Les données des *jaunes budgétaires* sur lesquelles la mission a travaillé doivent être considérées avec précaution. En effet, celles-ci sont renseignées directement par les opérateurs, sans contrôle de la direction du budget. Certaines données diffèrent donc largement d'autres documents financiers, notamment les comptes annuels des mêmes opérateurs. De plus, le fonds de roulement est un agrégat comptable qui fait souvent l'objet de retraitements, son calcul n'étant pas normé dans le recueil des normes comptables des organismes.

L'analyse des 25 plus importants fonds de roulement des opérateurs de l'État montre par ailleurs que seuls quatre de ces derniers sont financés par une taxe affectée.

En définitive, il apparaît que les opérateurs affectataires de taxes affectées ont connu une évolution de leurs dépenses et recettes moins dynamique que celle des non affectataires. Parmi les affectataires plafonnés, ceux qui faisaient l'objet d'un plafond mordant ont le mieux maîtrisé leurs dépenses. Enfin, tous opérateurs affectataires confondus, une diminution marquée de leur fonds de roulement est également à signaler.



## **Chapitre III – Les taxes affectées : un bilan à nuancer**

Les efforts réalisés au cours des dernières années pour mieux maîtriser la fiscalité affectée ont conduit le Conseil des prélèvements obligatoires à réévaluer l'intérêt de ce dispositif. Si des difficultés sérieuses demeurent (I), l'intérêt de l'affectation de taxes à certaines politiques ne doit pas être sous-estimé (II) et les comparaisons internationales suggèrent que le modèle français n'est pas totalement isolé dans la place qu'il donne à cet instrument (III).

### **I - Des difficultés sérieuses qui demeurent**

#### **A - Une faible transparence qui rend difficile le contrôle des taxes affectées par le Parlement**

Les documents censés rendre compte de l'évolution des taxes affectées sont à la fois incomplets et insuffisamment fiables. Ces défaillances limitent le contrôle que le Parlement peut exercer sur ces ressources.

##### **1 - Une présentation parfois simplificatrice**

Les taxes affectées sont principalement présentées dans l'état des *Voies et moyens* annexé à chaque projet de loi de finances. Compte tenu de la diversité des situations et de la complexité des dispositions applicables, ce document délivre une information parfois simplifiée par rapport aux dispositions de la loi.

Par exemple, l'annexe *Voies et moyens* au projet de loi de finances pour 2018 attribue à l'établissement public FranceAgriMer des taxes relatives à des certificats sanitaires et phytosanitaires qui se composent en fait de plusieurs taxes affectées à cet établissement public :

- la redevance pour contrôle vétérinaire à l'expédition (art. L. 236-2 CRPM),
- la redevance pour délivrance de certificats sanitaires (art. L. 236-2-2 CRPM),
- la redevance pour délivrance de certificats phytosanitaires, dite « taxe pour l'utilisation de la plateforme Expadon 2 » (art. L. 251-17-2 CRPM).

Plusieurs taxes affectées à une même personne morale sont ainsi regroupées en une ressource unique.

À l'inverse, il arrive qu'une même taxe affectée à plusieurs personnes morales distinctes soit mentionnée plusieurs fois, pour des montants correspondant au produit affecté à chaque bénéficiaire. Tel est le cas des redevances collectées par les agences de l'eau, qui sont partiellement reversées à un autre opérateur de l'État, l'Agence française pour la biodiversité. Tel est également le cas de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées, attribuée à trois personnes morales différentes : la Société du Grand Paris à hauteur de 326 M€ en 2016, la Région Ile-de-France pour 183 M€ et l'Union d'économie sociale du logement, remplacée en 2017 par le Fonds national d'aide au logement. La participation des employeurs à l'effort de construction est également répartie entre trois organismes d'administration centrale : Action Logement Service (1,7 Md€ en 2016), le Fonds national d'aide au logement (100 M€ en 2016) et l'ANCOLS (7 M€ en 2016).

## **2 - Des taxes omises dans les documents des projets de loi de finances**

Certaines taxes affectées ne sont pas reportées dans l'état des *Voies et moyens* pour 2018, parmi lesquelles trois trouvent pourtant leur base dans le code général des impôts (cf. tableau ci-dessous).



**Tableau n° 11 : Taxes manquantes dans l'état des taxes affectées annexé au projet de loi de finances pour 2018**

<b>Taxe</b>	<b>Bénéficiaire</b>	<b>Textes législatifs</b>
Redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer (plateau continental)	50 % État, 50 % Région	Art L 132-16-1 Code minier
Redevance d'exploitation de substances non énergétiques sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive (à/c 2017)	AFB (agence française pour la biodiversité)	Art L 132-15-1 Code minier & D 2017-32 du 12/01/2017
Redevance de mise sur le marché des substances actives biocides	ANSÉS	Art L 522-5 Code environnement
Taxe pour le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales	ASP	Art 235 ter ZE bis CGI
Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels	CNC	Art 1609 sexdecies B CGI
Taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou un incinérateur de déchets ménagers	Communes	Art L. 2333-92 CGCT
Contribution au fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé	Fonds de garantie	Art L. 426-1 Code des assurances
Participation au financement de la formation des professions non salariées dans le domaine agricole	Fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant (VIVEA)	Art L 718-2-1 code rural et pêche maritime <sup>28</sup>
Redevance sur les paris hippiques en ligne	Sociétés de courses	Art 1609 tertricies CGI
Contribution au titre de médicaments destinés au traitement de l'hépatite C	CNAMTS	Art L 138-19-1 CSS

Source : CPO

### 3 - Des données insuffisamment actualisées

La mise à jour de certaines informations intervient avec retard : l'inventaire annexé au projet de loi de finances pour 2018 fait mention de « l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements » (articles 1559 à

<sup>28</sup> À rapprocher de l'article L 6331-53 du code du travail, qui prévoit également un financement de VIVEA pour la formation des non-salariés agricoles

1566 CGI) dont le produit affecté aux communes aurait été en 2016 de 235 M€.

Cette présentation est manifestement erronée. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les communes pouvaient en effet être affectataires de la taxe sur les manifestations sportives, régie par les dispositions législatives indiquées, dont le produit annuel était de l'ordre de 22 M€. Cette taxe a été supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et remplacée par un assujettissement des manifestations en cause à la TVA au taux réduit. Ne subsiste plus désormais, sur le fondement des articles 1559 et suivants CGI que la taxe sur les maisons de jeux, dont le produit est versé au budget général de l'État (2 M€ en 2016).

Enfin, la direction du budget ne parvient pas toujours à recueillir des informations à jour sur les montants collectés : dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018, le produit de la contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FIPH) est mentionné parmi les affectations ayant porté sur moins de 0,5 M€ en 2016. Or, dans un référé du 13 octobre 2017<sup>29</sup>, le Premier président de la Cour des comptes a appelé l'attention des ministres concernés sur les modalités de l'intervention de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) et du Fonds pour l'insertion des personnes handicapées (FIPHFP) dans les actions d'aide à l'insertion professionnelle au bénéfice des personnes handicapées. Il est notamment relevé dans cette communication la dégradation de la situation financière de l'AGEFIPH, notamment due à la diminution continue des contributions des employeurs au FIPH, lesquelles se sont toutefois élevées à 406 M€ en 2015, soit un montant sans rapport avec celui mentionné dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018.

De même, le montant des cotisations des employeurs à l'Association de garantie des salaires (AGS) ne peut être inférieur à 0,5 M€ par an, comme il est mentionné dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018 consacrée aux taxes affectées. Le site Internet de cette association mentionne un montant de cotisations reçues en 2017 de 987,1 M€.

#### **4 - Des modalités de recensement entièrement déclaratives**

Une partie des difficultés mentionnées *supra* résulte du caractère déclaratif des informations recensées dans l'état des *Voies et moyens*.

Jusqu'en 2014, le ministre chargé du budget adressait, sous le timbre de la direction du budget, une lettre circulaire lançant la campagne annuelle

---

<sup>29</sup> Réf. : 82017-2639

de recensement des taxes affectées<sup>30</sup>. L'article 26 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2109 prévoit désormais que les entités autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale bénéficiant d'une imposition de toutes natures et recouvrant directement son produit, transmettent chaque année à leurs administrations de tutelle ou, à défaut, au ministre chargé des finances, l'assiette et le produit de ces impositions de toutes natures :

- 1° avant le 31 mars, pour les données relatives au dernier exercice clos ;
- 2° avant le 30 juin, pour les données prévisionnelles relatives à l'exercice en cours et à l'exercice suivant.

Doivent également être transmises les hypothèses et les modalités de calcul sous-jacentes à ces données.

Les modalités de mise en œuvre de ces dispositions sont précisées dans une circulaire budgétaire du 24 novembre 2015 (NORFCPB1518812C), par laquelle le Secrétaire d'État au budget a demandé aux ministres de collecter chaque année auprès des organismes dont ils assurent la tutelle des données détaillées sur le produit des taxes affectées de l'année écoulée, de l'année en cours et de l'année à venir. Il est notamment demandé aux ministres de recueillir des données sur :

- le nombre de redevables par taxe,
- l'assiette de chaque taxe et sa répartition par affectataire,
- le ou les taux appliqués le cas échéant par affectataire,
- le plafond appliqué le cas échéant à chaque taxe,
- le produit de chaque taxe par affectataire.

Sont concernés les opérateurs de l'État ainsi que certaines autorités indépendantes (AMF, ARAFER, ACPR), la CGLLS, les centres techniques des instituts de la fonderie et des corps gras, les agences de l'eau.

Cette demande est imparfaitement respectée. La direction du budget n'a pas été en mesure de communiquer ces éléments, dont elle indique ne pas être rendue destinataire, contrairement aux textes en vigueur.

---

<sup>30</sup> Pour 2014 : circulaire du directeur du budget en date du 4 juin 2014 (NOR : FCPB1412351C).

## 5 - Des écarts persistants entre les informations données à titre prévisionnel et l'exécution

Dans son rapport de 2013, le Conseil des prélèvements obligatoires avait relevé des écarts parfois significatifs entre les prévisions de recettes liées aux taxes affectées et les encaissements constatés. Ces écarts ont persisté, même s'ils ont eu tendance à diminuer depuis 2013.

Sur la base des fichiers transmis par la direction du budget et des informations présentées en annexe aux projets de loi de finances 2017 et 2018, le CPO a été amené à apprécier les écarts entre les prévisions et les réalisations sur un échantillon de taxes affectées à des opérateurs représentant environ 10,8 Md€.

**Tableau n° 12 : Affectations de taxes en 2016 – écarts entre les prévisions du PLF 2017 et l'exécution constatée au PLF 2018 (M€)**

Organisme bénéficiaire	Nombre de taxes affectées de l'échantillon	Nombre d'écarts	Exécution (1)	Prévision (2)	Écart (1)-(2)	Exécution/Prévision (%)
ODAC	79	21	10 708	10 855	-147	-1.4%
Taxes plafonnées	55	12	4 270	4 364	-94	-2.2%
Taxes non plafonnées	24	9	6 438	6 491	-53	-0.8%

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Pour l'échantillon retenu, l'écart entre la prévision et l'exécution est supérieur à 15 M€ en valeur absolue dans dix cas, dont six pour lesquels l'exécution est inférieure à la prévision indiquée dans l'annexe au projet de loi de finances précédent et quatre pour lesquels elle est supérieure.

## 6 - L'information communiquée au Parlement sur les taxes affectées n'est ni exhaustive ni fiable

En dépit des moyens mis en œuvre, l'information communiquée au Parlement lors de la préparation des lois de finances de l'année ne parvient à être ni exhaustive, ni totalement fiable.

Du fait du nombre d'affectations d'impositions de toutes natures à d'autres personnes morales que l'État, de la diversité des situations rencontrées et de leur instabilité, le recensement annuel de la fiscalité affectée est une tâche complexe et de grande ampleur. Sa mise en œuvre

sur une base déclarative auprès des multiples organismes affectataires ne permet pas d'assurer au Parlement une information complète et conforme aux prescriptions de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances.

Comme la Cour des comptes l'a observé dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2016, ce manque de transparence ne crée pas les conditions d'une discussion globale sur les moyens alloués aux politiques publiques au moment de l'examen des lois de finances.

## **B - Des taxes qui accentuent certaines caractéristiques du système fiscal français**

L'analyse de la structure des taxes affectées ne met pas en évidence de spécificité de ces dernières par rapport aux caractéristiques d'ensemble du système fiscal français. On peut relever qu'elles accentuent l'émission du système fiscal (1), que leur assiette est essentiellement constituée du facteur travail (en montants) et du facteur capital (en nombre de taxes) (2) et que leur rôle en matière comportementale n'est pas toujours correctement pris en compte (3).

### **1 - Un effet d'émission du système fiscal**

La fiscalité affectée contribue à la faible lisibilité et à l'instabilité du système fiscal

**La France compte un nombre de taxes largement supérieur à ses partenaires européens.** Le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les taxes à faible rendement de 2014 avait ainsi interrogé plusieurs entreprises internationales pour comparer le nombre de taxes dont elles devaient s'acquitter dans plusieurs pays. D'après cette étude, en France, les entreprises doivent payer en moyenne plus de quatre fois plus de taxes qu'ailleurs.

**Tableau n° 13 : Nombre de taxes auxquelles quatre grandes entreprises multinationales sont assujetties dans dix pays**

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Belgique	Pays-Bas	Pologne	Suède
Entreprise A	66	17*	5	-	46	-	-	14	-
Entreprise B	93	12	4	13	-	5**	6**	-	-
Entreprise C	26	-	-	-	-	18	11	-	4
Entreprise D	59	17	17	-	-	-	-	12	-
<b>Moyenne</b>	<b>61</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>4</b>

*Note de lecture : - : absence de donnée, l'entreprise concernée n'est pas implantée dans ce pays*

*\*Nombre de taxes déclarées payées par une entreprise similaire et non une filiale*

*\*\*L'entreprise concernées de dispose pas de site de production en Belgique et aux Pays-Bas, contrairement à la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, ce qui biaise les comparaisons*

*Source : « les taxes à faibles rendement », IGF, 2014*

La France compte ainsi une multiplicité de petites taxes qui brouillent la lisibilité du système fiscal pour des montants de ressources limités. En 2013, l'IGF estimait ainsi à 179 le nombre de taxes dont le rendement est inférieur à 100 M€. Ce nombre fait figure d'exception en Europe. A titre de comparaison, ni les Pays-Bas, ni le Royaume-Uni n'ont de taxes dont le rendement est inférieur à 100 M€. L'Allemagne en compte 3 et la Belgique 17<sup>31</sup>.

Les taxes affectées participent de cet état de fait. En ne prenant que le strict périmètre d'étude retenu et en excluant les taxes dont seulement une fraction est affectée, 46 taxes sur 59 (2018), soit 78,0 %, ont un rendement inférieur à 100 M€.

Enfin, la norme en matière de fiscalité affectée apparaît volatile et changeante (cf. Encadré ci-dessous) : depuis 2014, onze des taxes affectées à des tiers ont été supprimées tandis que 10 taxes nouvelles étaient créées.

<sup>31</sup> Rapport n° 2013-M-095-02 sur les taxes à faible rendement, IGF, 2014.

Par ailleurs, de nombreuses dispositions législatives ont modifié l'assiette et les taux des taxes affectées existantes.

<b>Volatilité des normes fiscales et taxes affectées</b>	
Depuis 2014, 11 taxes affectées à des tiers autres que l'État et les collectivités territoriales ont été supprimées et 10 taxes ont été créées :	
Taxes supprimées	Taxes créées
Contribution pour l'aide juridique	Taxe additionnelle sur les entreprises ferroviaires
Taxe d'abatage	Contribution sur les médicaments hépatite C
Taxe sur la valorisation des terrains	Taxe sur les entreprises de transport routier
Taxe sur les fruits et légumes	Taxe sur les concessionnaires autoroutiers
Contribution sur les véhicules à moteur	Taxe pour le secteur des corps gras
Taxe sur les produits cosmétiques	Taxe pour le secteur de la fonderie
CSPE	Taxe pour le secteur de la plasturgie
Taxe sur les boues	Contribution sur les fournisseurs de tabac
Taxe sur les laboratoires / Biologie médicale	Taxe pour le secteur du papier
Taxe sur les boissons énergisantes	Taxe sur les plus-values des HLM
Droit additionnel sur l'artisanat	
<i>Source : CPO</i>	

## 2 - L'assiette des taxes affectées

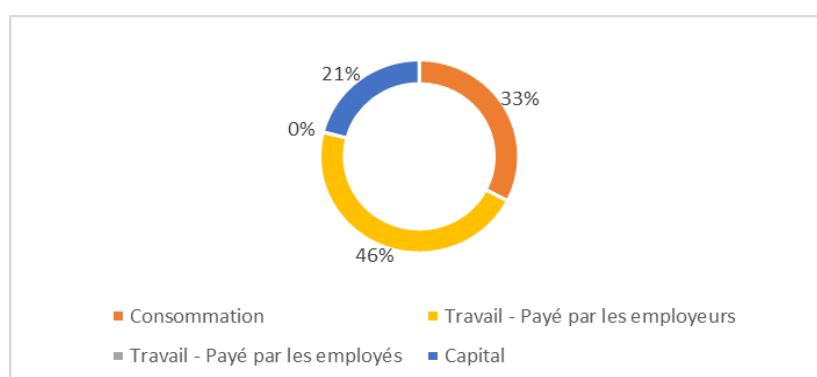
L'analyse de la structure des taxes affectées entrant dans le périmètre du présent rapport montre qu'en termes de montants, la principale assiette des taxes affectées du périmètre d'analyse est le facteur travail. En nombre de taxes, c'est le facteur capital qui apparaît le plus souvent mobilisé.

Pour mener cette analyse, les catégories utilisées par Eurostat dans ses travaux *Taxation trends in the European Union* ont été reprises. Elles distinguent les taxes selon qu'elles affectent :

- le facteur travail, la taxe étant acquittée par l'employeur ;
- le facteur travail, la taxe étant acquittée par les ménages ;
- le capital, la taxe étant acquittée par les ménages ou les entreprises ;
- la consommation, la taxe étant acquittée par les ménages.

Les principales conclusions de cette analyse sont présentées dans le graphique ci-dessous :

**Graphique n° 8 : Structure de la fiscalité affectée – périmètre CPO – 2016**

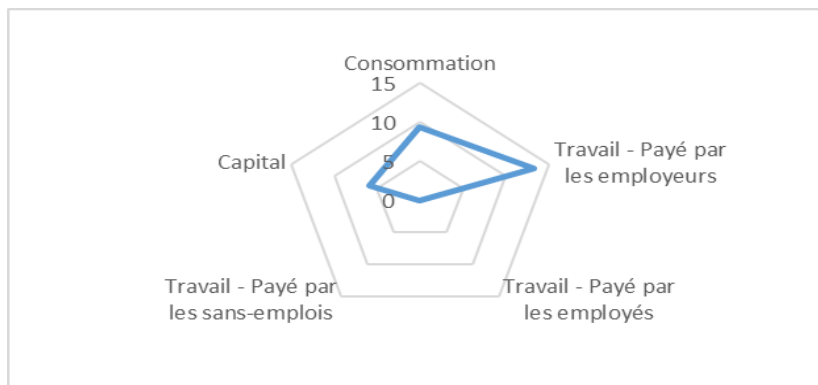
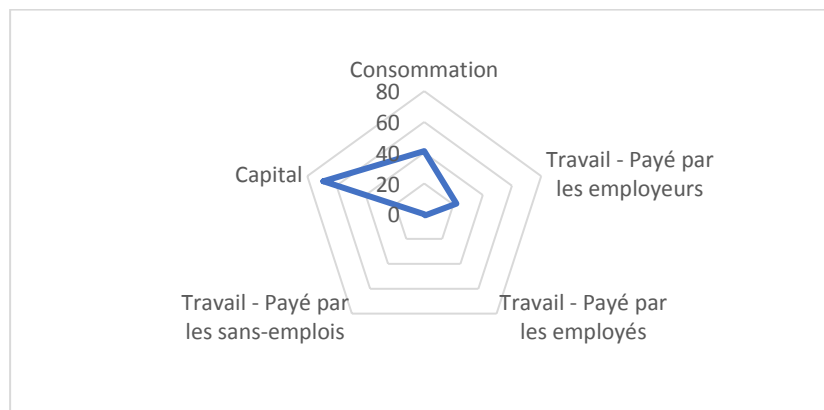


Source : CPO

Il apparaît que :

- les taxes affectées dont l’assiette est constituée du facteur travail sont acquittées en totalité par les employeurs et représentent 46 % des taxes affectées, soit un rendement de 13,3 Md€ au total ou 46 % des taxes affectées du périmètre CPO. Ces taxes sont essentiellement constituées de quelques taxes de protection sociale dont les rendements sont élevés : contribution des entreprises de plus de 10 salariés au développement de la formation professionnelle continue (4,525 Md€ en 2016), cotisation des employeurs au fonds national d’aide au logement (2,610 Md€ en 2016), fraction de la taxe de solidarité additionnelle versée par les personnes disposant d’une complémentaire santé au fonds CMU (2,185 Md€), etc.
- les impôts et taxes sur la consommation (9,3 Md€) concentrent un grand nombre de dispositifs fiscaux sectoriels (41) : redevances des agences de l’eau, redevances cynégétiques, taxe sur les billets d’avions... ;
- les impôts dont l’assiette est constituée du capital représentent un rendement modeste (6 Md€) mais sont en nombre élevé (69 taxes) (cf. graphiques n° 9 et 10 ci-dessous).



**Graphique n° 9: Structure fiscalité affectée CPO (montants 2016 en Md€)****Graphique n° 10 : Structure fiscalité affectée CPO (2016 en nombre de taxes)**

Source : CPO

### 3 - Des taxes affectées dont le rôle d'orientation des comportements est mal pris en compte

Certaines taxes affectées visent à modifier durablement les pratiques et les comportements des acteurs économiques en s'assurant que les prix qu'ils acquittent pour l'usage de la ressource internalisent les coûts externes qu'ils occasionnent dans le même temps.

C'est le cas notamment de plusieurs ressources perçues par les agences de l'eau (redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique et non domestique, pour pollution diffuse de l'agriculture...). Plusieurs rapports ont souligné que certaines des actuelles redevances perçues par

ces dernières ne prenaient pas suffisamment en compte le principe pollueur-payeur. En effet, celui-ci suppose que soient réunies les conditions suivantes :

- l’assiette de la taxe doit cibler l’origine de la pollution ou de la perturbation ;
- la taxe doit être proportionnelle à l’atteinte causée à l’environnement ;
- son taux doit être déterminé en tenant compte des préjudices causés (externalités environnementales) ;
- son taux doit être fixé à un niveau suffisamment élevé pour motiver des changements de pratiques et de comportements.

Le tableau ci-dessous analyse les douze redevances affectées aux agences de l’eau à l’aune de ces critères.

**Tableau n° 14 : Prise en compte du principe « pollueur-payeur » dans les redevances des agences**

Redevances	L’assiette de la redevance cible-t-elle l’origine de la pollution ou de la perturbation au milieu naturel ? (O/N/P)	La redevance est-elle proportionnelle à l’atteinte causée à l’environnement ? (O/N/P)	Le taux de la redevance est-il déterminé en tenant compte des préjudices causés ? (O/N/P)	Si oui, le taux de la redevance est-il fixé à un niveau suffisamment élevé pour motiver des changements de pratiques et de comportements ? (O/N/P)
pour pollution de l’eau d’origine domestique	N	P <sup>32</sup>	P <sup>33</sup>	N.A.
pour pollution de l’eau d’origine non domestique	O	O	O	O
pour pollutions diffuses de l’agriculture	O	O	O	N

<sup>32</sup> Partiellement, dans la mesure où l’atteinte causée à l’environnement dépend du produit du volume rejeté par la quantité de pollution résiduelle par unité de volume.

<sup>33</sup> Deux agences (agences de l’eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne) ont instauré des zonages pour les taux.

Redevances	L'assiette de la redevance cible-t-elle l'origine de la pollution ou de la perturbation au milieu naturel ? (O/N/P)	La redevance est-elle proportionnelle à l'atteinte causée à l'environnement ? (O/N/P)	Le taux de la redevance est-il déterminé en tenant compte des préjudices causés ? (O/N/P)	Si oui, le taux de la redevance est-il fixé à un niveau suffisamment élevé pour motiver des changements de pratiques et de comportements ? (O/N/P)
pour élevage de l'agriculture	O	O	O	N
pour modernisation des réseaux de collecte des collectivités	N	P	N	N.A.
pour modernisation des réseaux de collecte de l'industrie	N	P <sup>34</sup>	N	N.A.
pour prélèvements des collectivités (AEP)	O	O	P	N
pour prélèvement des industries	O	O	P	N
pour prélèvement de l'agriculture (irrigation)	O	O	P	N
pour stockage en période d'été	O	O	O	P
pour obstacles sur cours d'eau	O	O	O	N
pour la protection du milieu aquatique	O	P	N	N

Source : CPO

<sup>34</sup> Cf. note de bas de page n° 32.

Il ressort de cette analyse que :

- la répartition des redevances entre usagers n'est pas proportionnelle aux dommages causés à l'environnement. Ainsi, alors que les collectivités (usagers domestiques) acquittaient 85,84 % du produit total des redevances en 2016, la contribution du secteur agricole restait faible (5,69 % du produit des redevances en 2016) et, comme le relevait la Cour des comptes, « *nettement inférieure [à ce qu'elle devrait être] au regard des pollutions causées par les exploitations agricoles* ». À titre d'exemple, la redevance prélevée sur les élevages s'est élevée à 3,53 M€ en 2016, alors que le seul coût du nettoyage des algues vertes sur le littoral est estimé au minimum à 30 M€ par an, comme le rappelait la Cour des comptes, se référant à une étude du commissariat général au développement durable<sup>35</sup> ;
- les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique, assises sur les volumes d'eau facturés à l'abonné, s'inscrivent dans une logique fiscale de rendement plutôt que de taxation environnementale, alors qu'elles représentent près de la moitié du produit des redevances (47,3 % en 2016) ;
- les redevances qui présentent un caractère plus marqué de fiscalité environnementale (notamment, redevances pour prélèvements sur la ressource en eau, redevance pour obstacles sur cours d'eau, redevance pour pollutions diffuses) restent insuffisamment utilisées dans cet objectif (différenciation insuffisante des taux par zones selon les enjeux, mise au plafond fixé par la loi des taux de redevances dans les zones à enjeux, etc.).

### **C - Une logique de contournement des règles budgétaires qui entraîne des difficultés de gestion persistantes**

L'affectation de taxes est souvent motivée par la volonté des opérateurs de s'abstraire des contraintes de la procédure budgétaire, afin de sécuriser des financements pluriannuels. Les affectataires mettent alors en avant la nécessité d'avoir une visibilité sur leurs recettes pour construire une vision stratégique de leur activité.

Quatre critiques peuvent toutefois être émises à ce sujet :

---

<sup>35</sup> *Le financement de la gestion de la ressource en eau en France*. Études et documents n° 62, janvier 2012.

- le mécanisme de l'affectation n'autorise qu'une capacité d'intervention limitée des parlementaires sur les dépenses des organismes ;
- la définition d'un cadrage stratégique est rendue difficile pour certains opérateurs affectataires ;
- les affectations induisent des complexités de gestion parfois importantes ;
- lorsque la collecte des taxes affectées est confiée à l'organisme affectataire, les coûts de cette dernière sont parfois excessivement élevés au regard des sommes recouvrées.

### **1 - Une moindre capacité des parlementaires d'ajuster à la baisse les ressources et les dépenses des organismes affectataires**

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. Les ressources affectées rentrent dans le champ de l'article 40<sup>36</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.

### **2 - Un cadrage stratégique parfois déficient**

L'affectation directe de ressources fiscales ôte, par ailleurs, une partie de ses leviers d'action à l'égard des bénéficiaires de taxes affectées :

- 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 bénéficient ainsi *de facto* d'une *sanctuarisation* ;
- les ressources affectées tendent à apparaître comme des *ressources propres* pour les organismes affectataires, bien plus que comme des ressources publiques à part entière ;

---

<sup>36</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 ».

- les taxes affectées peuvent apparaître comme les ressources mutualisées d'un secteur d'activité, sur l'utilisation desquelles la tutelle a peu d'emprise.

Dans ces conditions, l'État peine à définir une stratégie claire pour certaines de ses agences. Ces défaillances sont d'autant plus dommageables que les recettes affectées à ces agences peuvent être dynamiques. C'est par exemple le cas de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau : Compte de résultat de l'AFITF (M€)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Charges</b>	<b>1 858 715</b>	<b>1 911 864</b>	<b>1 716 991</b>	<b>2 286 935</b>	<b>1 827 130</b>	<b>1 911 830</b>
<i>Personnel</i>	97	66	51	548	437	429
<i>Fonctionnement</i>	2 493	2 692	2 933	3 982	3 963	146
<i>Intervention</i>	1 856 125	1 909 106	1 714 004	2 282 402	1 785 969	1 911 255
<i>Investissement</i>	0	0	3	3	36 761	0
<b>Produits</b>	<b>1 907 076</b>	<b>1 568 242</b>	<b>1 742 803</b>	<b>2 355 462</b>	<b>2 040 254</b>	<b>2 397 083</b>
<i>Subventions de l'État</i>	900 000	559 805	655 989	0	0	0
<i>Ressources fiscales</i>	1 005 543	1 008 417	1 086 814	2 254 034	1 940 254	2 396 720
<i>Ressources propres</i>	1 533	20	0	101 428	100 000	363
<i>Autres subventions</i>	0	0	0	0	0	0

Source : direction du budget

La Cour des comptes notait d'ailleurs, en 2016 : « créée en 2004 pour garantir une allocation pluriannuelle des ressources nécessaires à ces investissements [...], la Cour constate l'absence de plus-value apportée par l'AFITF, opérateur de l'État sans feuille de route ni marge de manœuvre ».

#### **L'AFITF : une agence affectataire de taxes dont le cadrage stratégique est déficient**

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), EPA créé en 2004<sup>37</sup>, est chargé d'apporter la part de l'État dans le financement des infrastructures de transport.

D'après les données de la direction du budget, en 2017, les ressources de l'AFITF sont exclusivement composées de ressources fiscales, composées:

- de la taxe due par les concessions d'autoroute ;
- d'une fraction du produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole.

<sup>37</sup> Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

En 2016, la Cour des comptes critiquait l'organisation et la gestion de l'AFITF<sup>38</sup> à trois titres.

**1/ L'AFITF n'est pas pilotée**

L'AFITF emploie quatre personnes. Elle est complètement dépendante de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) dans l'instruction des dossiers et l'organisation de son travail. La Cour constate l'absence de marge de manœuvre réelle laissée à son conseil d'administration. Le rôle de l'AFITF est donc limité à celui de caisse de financement et d'organe d'exécution.

Elle ne fait l'objet d'aucun cadrage stratégique de la part de ses tutelles technique et budgétaire, en contradiction avec les principes de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 sur le pilotage stratégique des opérateurs.

**2/ Le financement de l'AFITF ne poursuit qu'un objectif de débudgétisation**

L'AFITF est un moyen de s'affranchir des principes du droit budgétaire. La Cour indique que l'AFITF s'inscrit dans lignée des différents supports que l'État a successivement créés depuis l'après-guerre pour tenter de garantir l'allocation pluriannuelle de ressources nécessaires aux investissements dans les infrastructures, en les protégeant des arbitrages budgétaires annuels.

Les engagements financiers pris par l'AFITF ne font l'objet d'aucun plafonnement résultant de la loi de finances et sont autorisés *ex nihilo* par le conseil d'administration de l'établissement. Ces créations d'autorisations d'engagement ne prennent pas en compte les conséquences en termes de besoins futurs de paiements au regard de la norme d'évolution des dépenses de l'État.

Au surplus, ces atteintes aux principes budgétaires n'ont pas pour autant permis de définir une stratégie interministérielle de financement soutenable et à long terme des infrastructures de transport. La Cour constate que, à rebours de ce qui devrait constituer la raison même d'existence de l'AFITF, le financement pluriannuel des infrastructures de transport ne fait jusqu'à présent l'objet d'aucune programmation fournissant, même de manière indicative, une vision prospective des engagements au regard des ressources.

**3/ Cette situation a entraîné une accumulation incontrôlée de dettes, dont le financement n'est pas assuré à moyen terme**

L'accumulation des reste-à-payer a fait peser de sérieux doutes sur la capacité de l'AFITF à faire face à ses engagements. Ainsi, au 31 décembre 2015, ce reste-à-payer était de 11,9 Md€

La Cour souligne donc le risque d'une dérive budgétaire, qui pourrait être aggravée en cas de mise en œuvre de grands projets nouveaux comme le tunnel ferroviaire Lyon-Turin ou le canal Seine-Nord. *Source : CPO*

<sup>38</sup> Référé S 2016-1842 sur l'AFITF du 10 juin 2016.

### 3 - Des complexités de gestion importantes

Ces complexités concernent avant tout la gestion de la trésorerie des organismes affectataires :

- celle-ci est dépendante du rythme de recouvrement des taxes affectées qui engendre parfois d'importants décalages de trésorerie. C'est ce phénomène qui a été déterminant dans le choix de l'ADEME de voir ses ressources rebudgétisées en 2018 ;
- les situations dans lesquelles des politiques publiques sont financées à la fois par des crédits budgétaires et des taxes affectées impliquent des complexités de gestion importantes sans valeur ajoutée clairement identifiable, comme on peut l'observer par exemple pour le financement de l'aide juridictionnelle (cf. Encadré ci-dessous).

#### **Le financement de l'aide juridictionnelle**

L'aide juridictionnelle permet à tout citoyen d'être représenté par un avocat en prenant tout ou partie des honoraires à la charge de l'État, sous réserve des ressources du prévenu ou de la victime.

L'aide juridictionnelle est financée par deux sources :

- des crédits budgétaires à hauteur de 83 % ;
- deux taxes affectées au Conseil national des barreaux.

**1/ Les crédits budgétaires affectés à l'aide juridictionnelle représentent 83 % des recettes prévisionnelles de 2018, et ont augmenté de 24 % depuis 2013**

Le PLF 2018 prévoit 395,9 M€ de crédits budgétaires pour l'aide juridictionnelle, cette affectation s'inscrit dans un contexte de dynamisme des dépenses, qui sont en hausse de 24 % depuis 2013 et de 68 % en euros courants depuis 2000, soit une croissance plus de deux fois supérieure au budget général de l'État sur la même période (28 %).



Crédits budgétaires de l'action « aide juridictionnelle » (en M€)							
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2013-2018 (en %)
<b>Loi de finance initiale</b>	318,2	345,4	332,4	330,7	364,2	395,9	+ 24%
<b>Exécuté</b>	317,2	328,5 <sup>39</sup>	313,7	305,2	342,4	-	N.A.

Source : Direction du budget

**2/ Deux taxes affectées au Conseil national des barreaux financent l'aide juridictionnelle à hauteur de 83 M€**

Les crédits budgétaires sont complétés par une fraction de taxes affectées au conseil national des barreaux (CNB). Ces ressources représentent ainsi 17 % du budget de l'AJ. Ces ressources extrabudgétaires sont composées d'un prélèvement sur le produit de certaines amendes pénales, pour 38 M€ et d'une taxe spéciale sur les contrats d'assurance appliquée aux contrats de protection juridique, à hauteur de 45 M€.

Taxes affectées au Conseil national des barreaux pour le financement de l'aide juridictionnelle (en M€)					
	2015	2016	2017	2018	Évolution (en %)
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance	25	35	45	45	+ 80
Prélèvement sur le produit de certaines amendes pénales	-	28	38	38	-
Droits fixes de procédure dus par chaque condamné à une instance pénale	7	-	-	-	-
Taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice	11	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>63</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>+ 93</b>

Source : Lois de finances

**3/ Les ressources affectées utilisent un circuit multi acteurs pour concourir au financement de l'aide juridictionnelle**

Le budget de l'aide juridictionnelle a vocation à payer les honoraires d'avocats. Les taxes affectées à l'aide juridictionnelle transitent vers les avocats via un circuit faisant intervenir :

- les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) ;
- l'union nationale des CARPA (UNCA) ;
- le conseil national des barreaux (CNB) ;

- le service de l'accès au droit et à la justice (SADJAV).

En effet la loi n° 71 1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dispose en effet que « *Le Conseil national des barreaux perçoit les recettes qui lui sont affectées [...] et les affecte au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridique. Afin de répartir le produit de ces recettes entre les différents barreaux, le Conseil national des barreaux conclut une convention avec l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats. Cette convention est agréée par le ministre de la justice* ».

Le produit des taxes affectées est donc transmis aux avocats via le CNB qui le transmet à l'UNCA qui en assure la répartition entre les CARPA. En parallèle, le SADJAV assure des contrôles de cohérence sur l'utilisation de ces produits. L'UNCA lui adresse une copie des virements sur les comptes des barreaux gérés par les CARPA et des acquittements correspondants. Le SADJAV vérifie la concordance de ces montants avec les sommes versées au titre des taxes affectées.

**Un circuit complexe a donc été monté pour financer 17 % de l'aide juridictionnelle par taxe affectée, alors qu'aucune raison objective ne justifie que les missions d'aide juridictionnelle des avocats soient réglées selon deux circuits parallèles, crédits budgétaires et des crédits affectés.**

Source : CPO

#### 4 - Des coûts de collecte parfois élevés

La fiscalité affectée augmente les coûts de recouvrement pour l'administration et pour les entreprises

Le recensement des autorités chargées de la collecte des taxes affectées montre que les grands collecteurs de prélèvements obligatoires (DGFIP, Douane et URSSAF) n'assurent la gestion que d'une minorité des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État.

Tableau n° 15 : Nombre de taxes et produit collecté par gestionnaire en 2016

Gestionnaire	Nombre de taxes collectées	Produit en 2016
DGFIP	58	5 836
Centres techniques industriels	10	137
OPCA	9	6 009
Douane	7	1 638

<sup>39</sup> L'exécution 2014 a été retraitée d'un versement exceptionnel de 32 M€ au fonds d'indemnisation des avoués.

Gestionnaire	Nombre de taxes collectées	Produit en 2016
Agences de l'eau	7	2 359
Centre national du cinéma et de l'image animée	5	689
FranceAgriMer	5	8
Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)	4	654
ANSÉS	4	21
ARAFER	4	20
Action logement services	3	1 820
DGAC	3	1 244
CFA	2	1 058
CNL	2	29
Autres affectataires ne recouvrant qu'une seule taxe	17	7 060
<b>TOTAL</b>	<b>136</b>	<b>28 582</b>

Source : DGFIP.

Plusieurs des taxes affectées recouvrées par les organismes affectataires présentent des coûts de collecte particulièrement élevés comme le montre le tableau ci-dessous.

**Tableau n° 16 : Exemples de taxes dont le coût de collecte (exprimé en % des montants recouverts) est supérieur à 40 %**

Taxe	Coût de collecte (en % des montants recouverts)	Affectataire
Taxe radioamateurs	409,6 %	Agence nationale des fréquences
Redevances perçues à l'occasion d'inscriptions au registre national	22,9 %	Instance nationales des obtentions végétales
Redevance pour modernisation des réseaux de collecte non domestique	90,8 %	Office de l'eau de la Réunion
Redevance certificats restreints de radiotéléphonies	61,7 %	Agence nationale des fréquences
Taxes forfaitaires	47,9 %	Agence nationale des fréquences

Source : CPO.

## **II - Des taxes affectées dont l'utilité pour certains secteurs ne doit toutefois pas être sous-estimé**

Si les faiblesses liées aux dispositifs de fiscalité affectée sont réelles, ces derniers présentent toutefois un certain nombre d'avantages en améliorant l'acceptabilité des prélèvements et en participant directement à l'équilibre de certains secteurs d'activité économiques ou de politiques publiques.

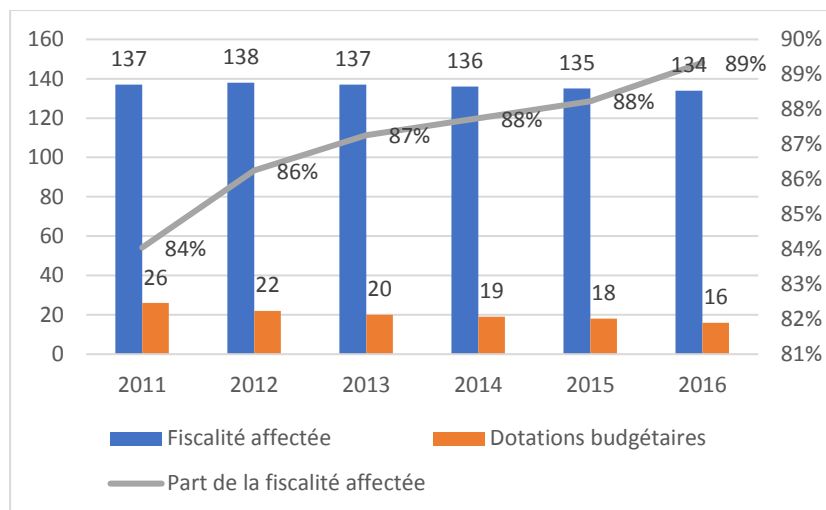
### **A - Des dispositifs pouvant renforcer l'acceptabilité de certains prélèvements**

De nombreux affectataires de taxes justifient ce mode de financement par l'amélioration de l'acceptabilité de l'impôt : les contribuables acceptent mieux d'être soumis à une charge fiscale supplémentaire lorsqu'ils ont l'assurance que le produit de l'impôt finance des dépenses sectorielles dont ils peuvent bénéficier de façon directe ou indirecte. Cet objectif suppose un lien entre dépenses et recettes qui n'est pas toujours établi mais qui existe dans certains cas. Deux exemples permettent d'illustrer le lien entre l'affectation d'une ressource et son acceptabilité (CTI et ONCFS).

#### **1 - Le cas des centres techniques industriels**

Les centres techniques industriels (CTI) et les Comités professionnels de développement économique (CPDE) constituent des dispositifs d'aide à l'industrie. Ces organismes exercent une mission d'intérêt général au service de secteurs professionnels dans les domaines de la veille technologique, de la recherche et de l'innovation, des essais, de la certification, de la métrologie, de la normalisation et, plus généralement, de l'accompagnement des entreprises.

Il existe aujourd'hui plus d'une vingtaine de CTI/CPDE. Ils comptent plus de 2 400 collaborateurs en 2016, pour des ressources totales de plus de 300 M€, dont la moitié provient de financements publics. En 2016, le financement public des CTI et CPDE reposait très largement (à hauteur de 89 %) sur l'affectation directes de taxes sectorielles.

**Graphique n° 11 : Financement public des CTI et CPDE (M €)**

Source : DGE

La part du financement des CTI et CPDE reposant sur la fiscalité affectée n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Ainsi, quatre nouvelles taxes affectées ont été créées entre 2016 et 2018 afin de se substituer à des dotations budgétaires, l'objectif étant que tous les CTI et CPDE soient prochainement financés par taxes affectées.

Ces taxes sont des prélèvements proportionnels assis sur le chiffre d'affaires qui s'imposent à chacune des entreprises du secteur concerné. Il s'agit donc de prélèvements sectoriels finançant directement et exclusivement des dépenses d'intérêt commun (recherche & développement ; expertise ; communication ; aide à l'exportation) pour les professionnels du secteur.

## 2 - Les taxes affectées à l'ONCFS

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est un établissement public à caractère administratif (EPA) en charge de la police de la chasse et de l'environnement, de l'étude de la faune sauvage, et de la gestion des permis de chasser.

Jusqu'en 2017, l'ONCFS était financé par quatre taxes affectées pour un total de 75 M€ (2017) et une subvention de l'État, à hauteur de 36,5 M€ (2017). Cette subvention a été remplacée en 2018 par une

contribution des agences de l'eau à la même hauteur<sup>40</sup>, alors que les taxes affectées ont été maintenues. Ces taxes, énumérées dans le tableau ci-dessous constituent des quasi-redevances dans la mesure où elles donnent lieu à une contrepartie clairement identifiable par les contribuables.

**Tableau n° 17 : Taxes affectées à l'ONCFS (en M€)**

Taxe	Référence	2011	2012	2013	2014	2014	2016	2017	2018
Redevances cynégétiques	Art. L423-12 du Code de l'environnement	70	69	69	68	68	68	68	68
Droit de validation du permis de chasse	Art. 1635 bis N du CGI	N.D.	6	6	6	5	5	5	5
Droit d'examen du permis de chasse	Art. L423-6 du Code de l'environnement	N.D.	1	1	1	1	1	1	1
Redevance pour délivrance initiale du permis de chasse	Art. R423-11 du Code de l'environnement	N.D.	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>		<b>70</b>	<b>77</b>	<b>77</b>	<b>76</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>75</b>

Source : CPO.

Alors que la gestion de l'ONCFS avait fait l'objet d'un référé de la Cour des comptes le 27 juillet 2012 pointant ses difficultés de gestion, la situation financière de l'établissement s'est stabilisée depuis (cf. tableau 18). Les charges ont baissé de 4% entre 2012 et 2017, alors que les produits ont baissé de 5%. Sur la même période, le périmètre d'activité de l'ONCFS s'est élargi, les missions de l'établissement ayant été étendues à la police de l'environnement<sup>41</sup>.

<sup>40</sup> Article 135 de la loi de finances pour 2018.

<sup>41</sup> Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

Tableau n° 18 : Compte de résultat de l'ONCFS (M€)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
<b>Charges</b>	<b>123,1</b>	<b>121,0</b>	<b>123,4</b>	<b>123,3</b>	<b>118,2</b>	<b>118,4</b>	<b>-4%</b>
<i>Personnel</i>	93,3	93,0	92,5	92,2	92,9	92,3	- 1%
<i>Fonctionnement</i>	25,8	24,4	26,7	26,4	22,0	21,3	- 17%
<i>Intervention</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	N.A.
<i>Investissement</i>	4,0	3,6	4,1	4,8	3,2	4,8	19%
<b>Produits</b>	<b>122,4</b>	<b>116,9</b>	<b>119,6</b>	<b>120,9</b>	<b>107,8</b>	<b>116,6</b>	<b>- 5%</b>
<i>Subventions de l'État</i>	38,6	33,8	36,7	37,1	27,8	37,0	- 4%
<i>Ressources fiscales</i>	76,6	76,0	75,2	74,5	74,8	72,7	- 5%
<i>Ressources propres</i>	3,0	2,1	2,1	8,5	1,2	3,9	31%
<i>Autres subventions</i>	4,3	5,0	5,6	0,7	4,1	3,1	- 27%

Source : direction du budget

**La justification principale de ces taxes affectées est l'acceptation de l'impôt par les chasseurs**, dont les réticences à s'acquitter de ces taxes se sont exprimées récemment, lorsque la fédération nationale de la chasse a annoncé, lors de son assemblée générale des 21 et 22 mars 2018, une réforme globale de la chasse et l'ouverture de négociations avec l'État, avec un objectif de revoir la fiscalité cynégétique, pour, notamment, faire baisser le prix du permis national. À ce titre, le fait que les taxes soient affectées à des dépenses relatives à la chasse et à la faune sauvage est un argument de poids.

## **B - Un soutien marqué de la part de certains secteurs économiques**

### **1 - Les organisations représentatives des entreprises se sont plusieurs fois exprimées pour une réduction de l'ampleur de la fiscalité affectée**

Les taxes affectées n'échappent pas au débat récurrent sur le poids des prélèvements obligatoires et leur impact sur la compétitivité des entreprises françaises.

Dans cette optique, le MEDEF s'est montré attentif à la multiplication des taxes affectées. L'institution en a ainsi appelé, en novembre 2013, à un réexamen des taxes affectées pesant sur la production,

cet objectif étant inclus dans celui, plus large, de baisse des charges et des prélèvements pesant sur les entreprises<sup>42</sup>.

Pour sa part, la CGPME s'est exprimée en faveur d'une suppression automatique des plus petites taxes affectées, dans ses « propositions fiscales » publiées en janvier 2014, en mettant là encore l'accent sur les coûts de collecte : « *Il apparaît que 81 taxes ont un rendement individuel inférieur à 5,5 millions d'euros. Or, les coûts de collecte et de recouvrement des taxes affectées sont d'autant plus importants que leur rendement est modeste. La CGPME propose d'établir une règle automatique consistant à supprimer toutes les taxes dont le rendement ne serait pas à minima supérieur de 25% au coût de leur collecte. Elle suggère également de supprimer les taxes dont le rendement aux entreprises est inférieur à 0,5 million d'euros*<sup>43</sup>. »

## **2 - Plusieurs filières économiques soutiennent toutefois son maintien**

Cette circonspection du monde économique sur le recours à la fiscalité affectée n'est pas partagée par les acteurs de plusieurs secteurs économiques industriels dont la filière est dotée d'organismes tels que les centres techniques industriels (CTI) ou les comités professionnels de développement économique (CPDE), comme cela a été noté *supra*.

Les acteurs culturels s'expriment également de manière régulière pour soutenir les dispositifs de fiscalité affectée au livre ou au cinéma, qui constituent une forme essentielle du soutien public à la création.

## **III - Des comparaisons internationales qui montrent que la France n'est pas la seule à recourir aux taxes affectées**

Le recours à des taxes affectées pour financer des agences publiques est souvent considéré comme une spécificité française. Pourtant, les comparaisons internationales montrent que la fiscalité affectée est utilisée dans nombre de pays étrangers. Ainsi, le système français de soutien au cinéma a inspiré de nombreux pays (A), tandis que les taxes affectées sont

---

<sup>42</sup> Medef : fin des taxes affectées et sur le chiffre d'affaires, Les Echos, 25/11/2013, [https://www.lesechos.fr/25/11/2013/LesEchos/21570-013-ECH\\_medef---fin-des-taxes-affectees-et-sur-le-chiffre-d-affaires.htm](https://www.lesechos.fr/25/11/2013/LesEchos/21570-013-ECH_medef---fin-des-taxes-affectees-et-sur-le-chiffre-d-affaires.htm)

<sup>43</sup> Propositions fiscales de la CGPME, janvier 2014 : <http://www.cgpme.fr/upload/ftp/propositions-fiscales-cgpme.pdf>



également mobilisées, quoique de manière plus limitée, au soutien d'autres politiques publiques, notamment dans le domaine de la transition énergétique et de l'environnement (B).

## **A - Le système français de soutien au cinéma a inspiré plusieurs pays étrangers**

### **1 - En France : un modèle fondé sur une imbrication étroite de la fiscalité affectée dans le financement public du cinéma**

#### *a) Description générale*

La politique française de soutien au cinéma repose sur un opérateur, le Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC), dont les ressources sont essentiellement constituées de taxes affectées. Celles-ci sont anciennes et se sont progressivement adaptées aux mutations technologiques :

- la première des taxes affectées au CNC – la taxe spéciale additionnelle ou TSA - a été créée en 1948. Elle représente 10,72 % du prix de chaque billet vendu. L'idée à l'origine de ce dispositif est que l'ensemble des films (y compris les films étrangers dont la part de marché est d'environ 60 % en France) finance la politique française de soutien au cinéma. Les recettes au titre de la TSA ont un rendement prévu de 141,5 M€ en 2018 ;

- une taxe sur les services de télévision (TST) a été créée en 1986. Egalement recouvrée par le CNC, elle est due par les éditeurs (TST-E), et les distributeurs (TST-D). La TST est la principale taxe affectée au CNC avec un rendement prévu de 512 M€ en 2018 ;

- enfin, une taxe sur la vidéo (TSV) a été créée en 1993. Son rendement prévu est de 19,97 M€ en 2018.

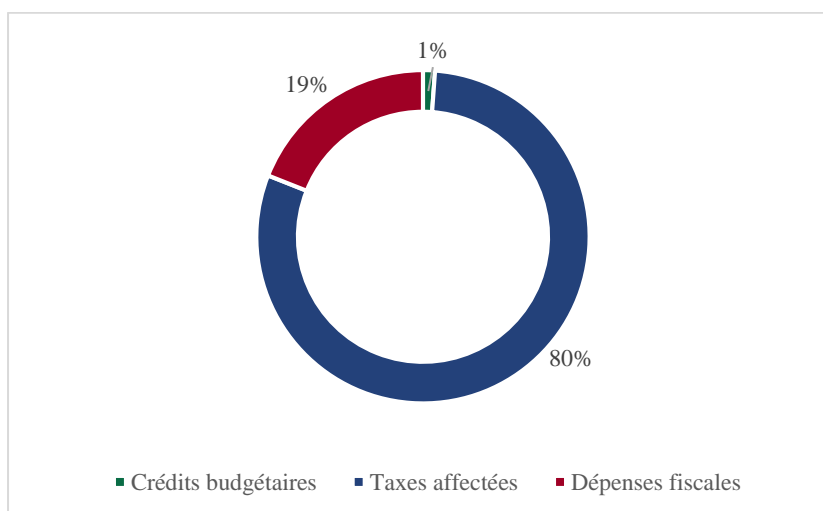
Au total, les taxes affectées au CNC devraient représenter 673,5 M€ de recettes en 2018, soit l'essentiel des recettes du CNC.

#### *b) Des taxes affectées qui représentent l'essentiel du dispositif de soutien public à la production cinématographique*

Les recettes de taxes affectées sont au cœur d'un dispositif de soutien public à la production cinématographique qui est un élément essentiel de l'équilibre économique de ce secteur (en moyenne, le financement public représente en France 25 % du total des coûts de production dans l'industrie cinématographique).

Les taxes affectées représentent 80 % des moyens publics nationaux consacrés à cette politique, contre 1 % pour les crédits inscrits au budget général de l'État et 19 % pour les dépenses fiscales.

**Graphique n° 12 : Financement de la politique de soutien à la création cinématographique - 2016**



Source : CPO

A ces moyens, il convient d'ajouter les aides des collectivités locales qui ont beaucoup progressé au cours de la dernière décennie pour atteindre en 2017 la somme de 41,6 M€ pour le soutien au cinéma et 33,6 M€ pour l'audiovisuel.

L'action de la puissance publique au service de la création cinématographique ne se limite toutefois pas aux seuls moyens publics. Des obligations de contribution à la production audiovisuelle et cinématographique ont également été mises à la charge des chaînes de télévision par la loi de 1986 sur l'audiovisuel. Selon le Conseil supérieur de l'audiovisuel qui veille au respect de cette obligation, elles ont représenté 1,244 Md€ en 2016, soit un peu moins du double du produit des taxes affectées au CNC.

Cette politique de soutien s'accompagne en France du maintien d'une part de marché des films nationaux sur le marché domestique supérieure à celle que l'on trouve dans les autres pays européens.

**Tableau n° 19 : Part de marché des cinémas nationaux en Europe (2014)**

<b>Pays</b>	<b>Part de marché des films nationaux</b>
France	44,4 %
Royaume-Uni	26,8 %
Allemagne	26,7 %
Suède	27,8 %
Italie	26,4 %
Espagne	25,5 %
Belgique	14 %

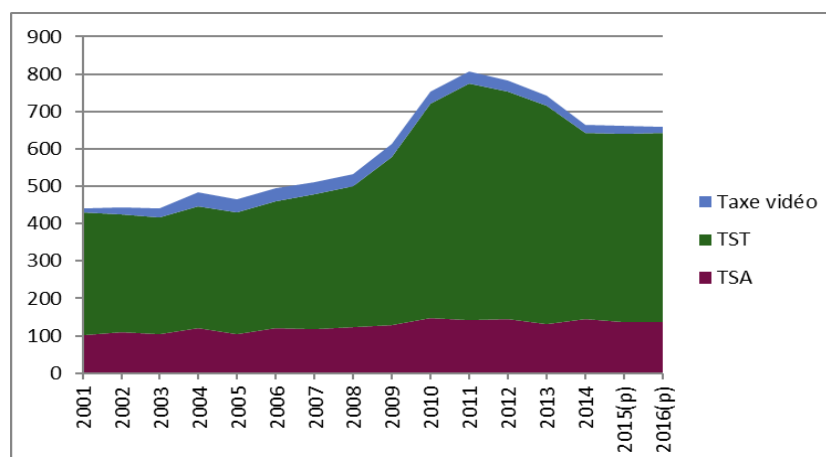
Source : Observatoire européen de l'audiovisuel, 2016

*c) Des critiques récurrentes*

Malgré ces résultats, le CNC a fait l'objet de critiques récurrentes de plusieurs corps de contrôle. Dans son rapport de 2013, le CPO notait que les ressources du CNC avaient augmenté de 46 % entre 2007 et 2011, conduisant à une accumulation de réserves budgétaires et à une augmentation inutilement forte de son fonds de roulement qui atteignait fin 2011 800 M€, soit l'équivalent de plus de cinq mois de financement pour l'agence.

Face à ce constat, le CPO avait suggéré qu'il soit fait recours au plafonnement afin d'endiguer la hausse importante des ressources du CNC. Alors que le mécanisme de plafonnement créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 avait notamment été conçu dans le but d'encadrer les ressources fiscales du CNC, ce dernier n'y a jamais été soumis. Une seule taxe a pu être plafonnée (TST – distributeurs). En revanche, le CNC a fait l'objet depuis 2013 de prélèvements sur fonds de roulement pour des montants significatifs (150 M€ en 2013, 90 M€ en 2014 et 30 M€ en 2017). Enfin, le rendement des taxes affectées au CNC a lentement diminué jusqu'à atteindre 689 M€ en 2016 (-18% par rapport à 2011).

**Graphique n° 13 : Évolution des principales ressources fiscales du CNC (M€)**



Source : CPO

Dans un rapport public thématique remis en avril 2014, la Cour des comptes a également examiné le fonctionnement du système français de soutien à la production cinématographique et audiovisuelle.

Après avoir rappelé que les recettes affectées étaient « *toujours plus abondantes* », la Cour recommandait de mieux « *maîtriser l'évolution des taxes affectées au CNC, par l'élaboration d'une trajectoire pluriannuelle de dépenses fondée sur une évaluation des besoins* ». La Cour recommandait également d'augmenter la sélectivité des soutiens aux films et de maîtriser l'inflation des coûts de ceux dont les budgets sont les plus élevés. Elle considérait enfin que les résultats du dispositif n'étaient pas à la hauteur des sommes investies et rappelait que ces derniers représentaient 63 % des aides à la production cinématographique et audiovisuelle en Europe.

## 2 - Des dispositifs étrangers proches du modèle français

Le succès apparent en termes de parts de marché du dispositif français de soutien au cinéma a inspiré plusieurs dispositifs étrangers.

### a) Des taxes affectées très largement répandues en Europe

De nombreux pays européens ont adopté un dispositif de soutien au cinéma fondé, comme le système français, sur des recettes affectées. Le tableau ci-dessous montre que les trois catégories de taxes affectées au CNC existent dans plusieurs pays de l'Union européenne.

**Tableau n° 20 : Taxes affectées au financement de la création cinématographique en Europe**

	Taxe sur les billets	Taxe sur les éditeurs	Taxe sur la vidéo
Allemagne	Oui	Oui	Oui
France	Oui	Oui	Oui
Croatie	N.d.	Oui	Oui
Grèce	Oui (jusqu'en 2015)	Oui	Non
Pologne	Oui	Oui	N.d
Roumanie	Oui	Oui	Non
République tchèque	Oui	Oui	Oui
Suède	Oui (jusqu'en 2016)	Non	Non
Slovaquie	N.d.	N.d	Non
Suisse	N.d	Non	Non
Belgique	Non	Oui	Oui

Source : *Observatoire européen de l'audiovisuel*

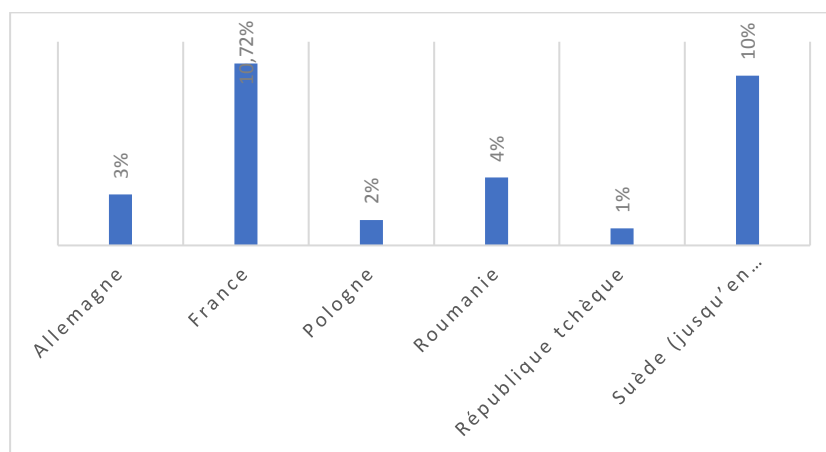
Il convient de noter que le système allemand est particulièrement proche de celui appliqué en France, les trois types de taxes (sur les billets, sur les éditeurs et sur la vidéo) ayant été mis en place dans ce pays.

### b) Des taxes plus élevées en France

Si les dispositifs existant dans les différents pays européens se rapprochent du système français pour ce qui est des assiettes des taxes, les taux en revanche, diffèrent sensiblement, la France appliquant des taux plus élevés. Cela est particulièrement vrai pour la taxe sur les billets de

cinéma, pour laquelle la France applique le taux le plus élevé comme le montre le graphique ci-dessous<sup>44</sup>.

**Graphique n° 14 : Taux de la taxe sur les billets de cinéma dans quelques pays de l'Union européenne**



Source : Office européen de l'audiovisuel

Concernant la taxe sur les éditeurs, le rendement du dispositif français apparaît, de la même façon, très nettement supérieur à celui observé chez nos partenaires européens. Ainsi, alors que le rendement de cette taxe est de l'ordre de 500 M€ en France, il n'est que de 80 M€ en Allemagne et de 10 M€ en Belgique.

Au total, si les dispositifs de soutien au cinéma peuvent procéder d'une même inspiration dans plusieurs pays européens, l'ambition de la politique du cinéma et, en conséquence, l'intensité de l'aide apportée à la création cinématographique par les taxes affectées apparaissent significativement plus élevées en France qu'à l'étranger.

*c) Des organismes affectataires dont les missions sont proches de celles du CNC*

La mise en place de taxes affectées destinées au soutien de la production cinématographique a été de pair, dans plusieurs pays européens, avec la création d'opérateurs spécialisés.

<sup>44</sup> Il convient toutefois de noter que ce taux élevé de la taxe sur les billets de cinéma en France est compensé par le fait que cette activité bénéficie d'un taux réduit de TVA. Par ailleurs, la Suède vient de supprimer cette taxe en la compensant par une taxation des tickets de cinéma non plus au taux réduit de TVA mais au taux normal.

**En Allemagne**, l'agence de soutien au cinéma (Filmförderungsanstalt – FFA) a été mise en place en 1968. Elle a reçu comme mission de soutenir la production des films allemands, ainsi que des films réalisés en coproduction avec d'autres pays. Elle finance aussi la numérisation du patrimoine cinématographique allemand. Enfin, elle a une mission de coordination entre les aides versées au niveau fédéral et celles versées par les Länder.

Comme le CNC en France, la FFA est financée par :

- une taxe sur les salles de cinéma au taux de 1,8% à 3% du chiffre d'affaires de ces dernières ;
- une taxe sur la vidéo
- une taxe sur les éditeurs et les diffuseurs.

**En Suède**, un Institut suédois du cinéma (Swedish Film Institute) a été mis en place en 1963. Il a pour missions de soutenir la production cinématographique suédoise, la distribution et la projection des films de qualité, de promouvoir le patrimoine cinématographique national et de représenter l'industrie cinématographique suédoise au niveau international.

Depuis 1963, l'Institut suédois du cinéma a été financé par une taxe affectée sur les ventes de billets de cinéma, très proche de celle existant en France, tant pour ce qui est de son assiette que de son taux (10% en Suède, contre 10,72% en France). Pour des raisons de politique fiscale, cette taxe a été supprimée au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et remplacée tandis que la TVA au taux réduit de 6% dont bénéficiaient les billets de cinéma a été remplacée par une TVA au taux normal de 25%. La taxation des billets de cinéma a donc été augmentée de 9 points, ce qui, selon l'Observatoire européen de l'audiovisuel, s'est traduit par une hausse des prix des billets de 7% et une diminution de la fréquentation de 4,9%.

Depuis 2017, l'Institut suédois du cinéma est financé par une subvention votée en loi de finances.

**Au Royaume-Uni**, les ressources publiques destinées au soutien de la production cinématographique proviennent non pas d'une taxe, mais de la loterie nationale. Une agence, l'institut britannique du cinéma (British Film Institute) fondé en 1933, est affectataire de ces moyens qu'il consacre à des missions classiques de soutien à l'industrie cinématographique :

- encourager le développement de la production audiovisuelle au Royaume-Uni ;
- soutenir l'éducation au cinéma et à l'audiovisuel ;

- promouvoir l'accès aux films britanniques et étrangers ;
- préserver la mémoire du cinéma britannique.

Les ressources tirées de la loterie s'additionnent avec des subventions du ministère chargé de la culture (Department for Culture, Media and Sports).

Au total, un modèle européen de soutien au cinéma semble avoir émergé, dans lequel la France a joué un rôle de précurseur et au service duquel elle a mis des moyens particulièrement importants. Ce modèle repose à la fois sur des agences publiques chargées de promouvoir la production cinématographique et des ressources fiscales qui, dans des proportions variables, sont directement affectées à ces agences.

## **B - Des taxes affectées utilisées de manière limitée à l'étranger dans les autres secteurs d'activité**

Dans son rapport de 2013, le CPO avait souligné le caractère moins fréquent de la fiscalité affectée dans les principaux pays de l'OCDE, à l'exception notable du secteur de l'audiovisuel et du cinéma. Ce constat reste valable aujourd'hui.

Cette situation résulte en premier lieu d'une application rigoureuse du principe d'universalité budgétaire, qui a été érigé par exemple en Allemagne et en Italie au rang de principe constitutionnel. Elle s'explique aussi par le fait que ces pays privilégient les affectations internes au budget général de l'État à celles qui bénéficient, comme en France, à des entités dotées de la personnalité morale.

Deux exemples, les politiques de l'énergie et les politiques environnementales, montrent toutefois que ce constat souffre des exceptions et que le recours à la fiscalité affectée, s'il est moins développé à l'étranger qu'en France, n'en est pas pour autant exclu.

### **1 - Les politiques de l'énergie**

Alors que la politique de l'énergie en France s'appuie notamment sur une agence (l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie – ADEME) alimentée par une taxe affectée, la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), la plupart des autres pays ont fait des choix d'organisation différents.

L'Allemagne a ainsi mis en place une agence pour l'énergie (Deutsche Energie Agentur, Dena) qui a pour objet de contribuer à la transition écologique. Cette agence a reçu la forme d'une société à but



lucratif dont la majorité du capital est détenue par l'État, tandis que des institutions financières (Deutsche Bank, Allianz...) en sont actionnaires minoritaires. Elle doit se financer pour plus de la moitié de son budget à l'aide de ressources privées, ce qu'elle n'a pas toujours réussi à faire comme l'ont montré plusieurs rapports de la Cour des comptes fédérale allemande.

**La Suède** a opté pour un modèle différent, l'Agence suédoise pour l'énergie (Swedish Energy Agency) étant chargée de collecter pour l'État des contributions établies par la loi (taxes sur le gaz naturel par exemple). Certaines de ces taxes sont ensuite reversées au budget de l'État, mais d'autres restent au niveau de l'agence pour financer ses coûts de fonctionnement ainsi que certaines dépenses d'intervention. Ces ressources de fiscalité affectée ne représentent toutefois que 4 % du total du budget de l'agence.

## 2 - Les politiques de l'environnement

Les agences pour l'environnement présentent des modes de financement variés selon les pays.

**En Allemagne**, l'agence fédérale pour l'environnement (Umweltbundesamt) est entièrement financée par des subventions budgétaires. **En Suède**, l'agence suédoise pour la protection de l'environnement (Swedish Environmental Protection Agency) est financée de manière marginale (quelques pourcents de son budget) par la collecte de droits qui lui sont affectés, l'essentiel de ses ressources provenant toutefois de l'État. Au Royaume-Uni, l'agence pour l'environnement (English Environment Agency) peut également se financer au moyen de droits prélevés sur les licences ou les permis, qui constituent des ressources fiscales affectées. Celles-ci représentent un tiers de son budget.

Au total, les comparaisons internationales confirment que l'affectation de ressources fiscales à des agences chargées d'une politique publique est plus largement répandue en France qu'à l'étranger. Toutefois, la spécificité française ne semble pas tant tenir à l'existence de taxes affectées qu'à la part importante qu'elles représentent dans le budget des agences affectataires, alors qu'à l'étranger ces ressources conservent le plus souvent un caractère minoritaire. Ce rôle particulier donné aux taxes affectées dans notre pays justifie l'attention dont elles doivent faire l'objet, afin de les rendre à la fois plus transparentes et mieux encadrées.



## **Chapitre IV - Renforcer la transparence des taxes affectées et mieux les encadrer**

La dérogation au principe d'universalité que constitue l'affectation d'une taxe à un opérateur ne se justifie que si elle est fondée sur un motif d'utilité et d'efficacité qui doit pouvoir être démontré et encadré. Cela implique des contreparties de transparence vis-à-vis du Parlement, d'encadrement de la dépense et d'ajustement de la recette, avec le souci du moindre prélèvement possible. Ces contreparties ne sont aujourd'hui qu'imparfaitement réunies.

L'objet des propositions qui concluent le présent rapport est de les renforcer significativement afin de rendre plus légitimes et plus efficaces les dispositifs d'affectation de taxes. A cet égard, les propositions ci-après s'inscrivent dans la continuité du rapport du CPO de 2013 qui avait souligné la nécessité de rationaliser l'usage de la fiscalité affectée et proposé une méthode pour en réduire le périmètre. Pour autant, il introduit aussi quelques nuances qui résultent des évolutions non négligeables intervenues depuis lors et qui justifient que les conclusions du rapport de 2013 soient actualisées.

Ainsi, certaines des propositions faites dans le rapport de 2013 ne semblent pas devoir être reprises en l'état. Il en va ainsi des propositions qui exposaient une stratégie globale de rebudgétisation des taxes affectées (propositions n° 4 à n° 8 du rapport de 2013). Le CPO ne peut que constater l'installation durable des dispositifs de taxes affectées dans le système fiscal français et les difficultés pratiques et budgétaires qu'entraînerait une rebudgétisation de grande ampleur de ceux-ci. L'approche retenue dans

les propositions issues du présent rapport privilégiera à cet égard une méthode plus ciblée.

Un deuxième ensemble de propositions formulées en 2013 visait à mieux encadrer l'utilisation des taxes affectées (propositions n° 9 à n° 14) et à améliorer le contrôle que le Parlement exerce sur ces ressources (propositions n° 1 à n° 3). Ces propositions sont pleinement compatibles avec les conclusions du présent rapport et demeurent donc valables. Certaines sont reprises et complétées. Il s'agit des propositions suivantes :

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° 12 : envisager la suppression de certaines « micro-taxes » ou de certaines taxes distorsives ;

Proposition n° 14 : modifier l'article 2 de la LOLF de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général.

Dans cet esprit de continuité avec le rapport de 2013, les propositions faites par le CPO pour faire évoluer les taxes affectées sont regroupées en trois ensembles :

- améliorer l'information du Parlement (I) ;
- mieux encadrer les taxes affectées (II) ;
- renouveler et enrichir les instruments de pilotage des taxes affectées (III).

## **I - Améliorer l'information du Parlement**

### **A - Organiser la centralisation effective des données pour améliorer la fiabilité des informations disponibles**

Même si elle respecte formellement les exigences de la loi organique relative aux lois de finances et les autres obligations imposées par la loi, la liste et l'évaluation des impositions de toutes natures affectées à d'autres personnes morales que l'État annexées aux projets de loi de finances annuels ne permettent de rendre compte ni des effets, ni de l'enjeu et des résultats de l'affectation des taxes à des personnes morales autres que l'État.

Le recueil d'informations aujourd'hui mis en œuvre en application de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances repose sur la communication par les multiples acteurs concernés (organisme affectataire, administration de tutelle) à une administration centralisatrice (en l'occurrence la Direction du budget), des données nécessaires à l'information du Parlement. Ce dispositif n'est ni incitatif, ni suffisamment prescriptif.

Le renforcement des moyens de contrôle du Parlement sur la fiscalité affectée et l'évaluation de ses effets sur les objectifs poursuivis passent nécessairement par une organisation différente du recueil des informations, mieux formalisée et plus incitative, rendue obligatoire par une disposition législative.

L'information communiquée au Parlement ne devrait pas être limitée à un inventaire des cas d'affectation d'impositions de toute nature, mais comporter des informations précises sur le montant détaillé des taxes affectées à chaque bénéficiaire et la répartition entre tous les bénéficiaires du produit d'une même taxe.

**Proposition n° 1 : Améliorer la qualité et la fiabilité des informations disponibles grâce :**

- à la mise en place d'un système d'information centralisé permettant de collecter les données relatives aux taxes affectées ;
- à l'obligation faite par la loi aux organismes affectataires d'une ou plusieurs taxes d'alimenter ce système d'information ;
- et à l'adjonction à la liste des taxes affectées qui figure dans les *Voies et moyens* d'une analyse synthétique de leur évolution (périmètre, taux, recettes) au cours de l'année écoulée.

**B - Soumettre les organismes affectataires à l'obligation de publier un rapport annuel sur l'emploi de leurs taxes affectées**

L'information donnée par les organismes affectataires sur l'emploi des ressources qui leur sont affectées est aujourd'hui très hétérogène. Le rapport annuel publié par chacun d'entre eux donne des indications, mais celles-ci ne sont pas systématiques et il est souvent difficile d'avoir une vision globale de la façon dont un organisme utilise les ressources issues des taxes qui lui sont affectées.

Or la qualité et la transparence de l'information dispensée au public est essentielle à l'acceptabilité du dispositif de la fiscalité affectée. A cet égard, il est intéressant de noter que certains pays étrangers ont mis en œuvre des pratiques de transparence sur l'utilisation des ressources affectées plus poussées que la France. C'est notamment le cas du British Film Institute dont le rapport financier annuel<sup>45</sup> rend compte de manière nettement plus complète que le rapport annuel du CNC de l'utilisation de ses ressources.

C'est pourquoi il est proposé de rendre obligatoire la publication par chaque organisme affectataire d'un « compte d'emploi » de la taxe ou des taxes dont ils sont bénéficiaires. Ce compte d'emploi, qui serait annexé au rapport annuel, retracerait l'ensemble des actions financées par l'intermédiaire des ressources fiscales qui leur sont affectées en mettant en évidence le lien existant entre les recettes et les dépenses.

**Proposition n° 2 : Rendre obligatoire la publication, par chaque organisme affectataire d'une taxe, d'un compte d'emploi des ressources fiscales qui leur sont affectées.**

## **II - Mieux encadrer les taxes affectées**

### **A - Prévoir chaque année un vote du Parlement sur les taxes affectées aux agences dans le cadre du débat budgétaire**

Cette proposition, déjà esquissée dans le rapport du CPO de 2013, constitue la clé de voûte d'une meilleure implication du Parlement dans le contrôle des taxes affectées. En effet, améliorer l'information disponible est une condition nécessaire mais non suffisante pour l'émergence d'un débat au Parlement sur les taxes affectées.

C'est pourquoi il est proposé de prévoir chaque année, à l'occasion du vote de la loi de finances initiale, un vote portant sur une autorisation d'affectation de l'ensemble des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale. Concrètement, cette autorisation concernerait une liste de taxes affectées en dehors du budget général de l'État. Le vote serait éclairé par les travaux d'un

---

<sup>45</sup> Cf. *BFI Annual Report and Financial Statement 2016-17*, <https://www.bfi.org.uk/sites/bfi.org.uk/files/downloads/bfi-annual-report-and-financial-statements-2016-2017.pdf>

rapporteur spécial qui permettraient de faire, chaque année, une analyse approfondie des différentes taxes affectées et de leur évolution.

Ce vote pourrait être rendu obligatoire par une disposition nouvelle de la LOLF.

**Proposition n° 3 : prévoir chaque année, à l'occasion de l'examen au Parlement de la loi de finances initiale, un vote portant sur une autorisation d'affectation pour l'ensemble des taxes affectées. Ce vote serait éclairé par les travaux d'un rapporteur spécial chargé d'une analyse de l'ensemble des taxes affectées ainsi renouvelées.**

**A terme, ce vote pourrait être rendu obligatoire par une disposition nouvelle de la LOLF.**

### **B - Rendre plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées (modification de l'art. 36 de la LOLF)**

La fiscalité affectée est marquée par une grande complexité, liée à la fois au nombre élevé de taxes affectées, mais aussi à leur instabilité dans le temps : les créations de taxes sont nombreuses (3 par an en moyenne depuis 2014) et les modifications d'assiettes et de taux fréquentes.

La simplification du dispositif passe donc par sa stabilisation et un encadrement plus rigoureux de la création de nouvelles taxes affectées. A cet égard, l'article 18 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a donné des orientations, prévoyant notamment que l'affectation d'impositions de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale sont autorisées lorsque la ressource résulte d'un service rendu par l'affectataire à un usager, qu'elle finance au sein d'un secteur d'activité ou une profession des actions d'intérêt commun, ou qu'elle finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

Afin d'acquérir une force plus contraignante que celle qui résulte de leur inscription dans les LPFP successives, l'encadrement de la création des taxes affectées pourrait être prévu dans un texte de niveau plus élevé. A cet égard, une évolution de l'actuel article 36 de la LOLF pourrait être envisagé. Cet article dispose : « *L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ». Il est généralement respecté, mais sa portée est limitée par le fait que la décision de création de la taxe correspondante a été prise dans une loi ordinaire.

Afin de mieux encadrer la création des taxes affectées, un nouvel alinéa pourrait être ajouté à l'article 36 de la LOLF, prévoyant que « *la création d'une taxe affectée à un tiers autre que les collectivités locales ou les organismes de sécurité sociale ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

**Proposition n° 4 : Ajouter à l'article 36 de la LOLF un nouvel alinéa prévoyant que « *la création d'une taxe affectée à un tiers autre que les collectivités locales ou les organismes de sécurité sociale ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».**

### **C - Supprimer certaines taxes affectées, notamment celles à faible rendement, à coûts de collecte élevés et celles qui pourraient être transformées en contributions volontaires obligatoires (CVO)**

Plus de 60 % des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ont un rendement annuel inférieur à 100 M€. Parmi celles-ci, environ la moitié procure un produit de moins de 10 M€ par an.

Ces taxes à faible rendement devraient être les premières concernées par les objectifs de réduction du nombre des taxes affectées. En effet, le nombre élevé des affectations de taxes recensées dans les annexes des projets de lois de finances annuels est préjudiciable à la transparence de l'information communiquée au Parlement et à la simplicité de notre système fiscal. Toutefois, le montant en valeur absolue d'une taxe affectée ne peut être le seul critère d'appréciation de sa pertinence : il doit être rapporté aux sommes en jeu dans les actions qu'il finance. D'autres critères doivent donc être pris en compte pour déterminer les taxes qui pourraient être supprimées, comme le coût de recouvrement associé ou les difficultés de gestion qu'elles induisent.

En rappelant ces critères d'appréciation, les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques pourraient fixer un objectif annuel de réduction du nombre des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités locales et les organismes de sécurité sociale.

Par ailleurs, les taxes affectées bénéficiant à des secteurs d'activité pourraient être transformées en contributions volontaires obligatoires, sur le modèle du secteur agricole. Cette transformation de taxes affectées en CVO pourrait concerner essentiellement les CTI et les CPDE à raison du caractère de mutualisation sectorielle des actions financées par ces



organismes. Elle reviendrait d'ailleurs à rétablir un des moyens de financement initiaux des centres techniques, en vigueur entre 1948 et 1959, avant que ne lui soit substituée une taxe parafiscale.

**Proposition n° 5 : Fixer dans les lois de programmation des finances publiques des objectifs de réduction du nombre des taxes affectées, notamment celles dont le rendement est faible et dont les coûts de collecte sont élevés.**

Lorsque cela est possible, et notamment pour les CTI et les CPDE, la transformation de ces taxes en « contributions volontaires obligatoires » devrait être envisagée.

### **III - Renouveler et enrichir les outils de pilotage des taxes affectées**

#### **A - Faciliter un ajustement par les taux comme alternative à l'écrêtement**

Même si le plafonnement a été l'un des instruments permettant une meilleure maîtrise des recettes et des dépenses des organismes affectataires, la montée en charge de l'écrêtement, qui devait être particulièrement dynamique en 2018, nourrit des interrogations croissantes. Celles-ci proviennent tant des organismes affectataires que de la représentation nationale, certains parlementaires voyant dans cette pratique un risque d'affaiblissement de l'acceptation des taxes affectées par les contribuables.

Par ailleurs, en maintenant le niveau des taxes écrêtées, cette pratique ne favorise pas la baisse des prélèvements obligatoires dont le gouvernement a pourtant fait un objectif du quinquennat.

Dès lors, la modulation à la baisse des taux des taxes affectées semble devoir être envisagée comme un substitut au plafonnement lorsque les ressources fiscales affectées à un organisme apparaissent durablement (soit pendant deux années consécutives au moins) plus abondantes que ses dépenses. Un tel outil présenterait le double avantage de rapprocher les ressources et les besoins des organismes affectataires tout en participant à la baisse du niveau des prélèvements obligatoires.

**Proposition n° 6 : Envisager l'ajustement à la baisse du taux des taxes affectées dès lors que l'exécution des recettes est supérieure pendant deux ans consécutifs aux prévisions.**

## **B - Doter l'État de moyens de pilotage infra-annuels des taxes affectées lorsque celles-ci connaissent des augmentations importantes et imprévues**

L'affectation d'une imposition de toute nature à un organisme tiers constitue une dérogation aux principes de l'universalité et de l'unité budgétaire. Sur le plan pratique, elle se distingue notamment des dotations budgétaires en ce qu'elle ne peut être soumise à une mise en réserve ou à une quelconque mesure de régulation budgétaire.

Une telle régulation peut toutefois être utile lorsque les ressources d'un organisme affectataire connaissent une évolution brusque et non anticipée, comme cela a été le cas à partir de 2008 pour le CNC avec la taxe sur les services de télévision (TST-D). Le rendement de cette taxe était alors passé de 94,2 M€ en 2008 à 322 M€ en 2011 pour des raisons liées au comportement d'optimisation fiscale d'un certain nombre d'opérateurs d'Internet. Il en était résulté une augmentation des moyens du CNC sans rapport avec ses besoins.

Dans ce type de cas, où les recettes de taxes augmentent de manière très significative et non anticipée, il peut être utile de prévoir des moyens de régulation des produits supplémentaires ainsi perçus. Ces moyens pourraient prendre la forme d'une disposition législative autorisant le ministre chargé du Budget à imposer par arrêté la mise en réserve d'une fraction des ressources affectées à un opérateur. Les ressources non dégelées en fin d'exercice pourraient être reversées au budget général de l'État.

**Proposition n° 7 : Envisager un texte autorisant la mise en réserve des ressources de taxes affectées à un opérateur dès lors que celles-ci connaissent au cours d'une année, une augmentation significative et non anticipée.**

## **C - Confier la collecte à l'État ou aux Urssaf lorsque l'affectataire recouvre des taxes dues par les bénéficiaires des interventions financées par ces taxes**

Dans son rapport de 2013, le Conseil des prélèvements obligatoires avait déjà recommandé de confier aux grands collecteurs publics (DGFIP, Douanes, URSSAF) le recouvrement de l'ensemble des taxes affectées, sauf si la collecte par l'affectataire s'avère plus efficiente (proposition n° 9). Si c'était le cas, le CPO proposait que soit imposée à ces affectataires l'obligation de transférer chaque année les bases de données de

recouvrement aux administrations de tutelle afin d'améliorer l'information du Parlement et la sincérité des prévisions budgétaires (proposition n°10).

Ces propositions ont été peu suivies. Plusieurs considérations doivent pourtant être prises en compte dans les arbitrages à venir.

La modernisation des systèmes d'information et des moyens de paiement favorise le recouvrement par les grands réseaux collecteurs que sont les URSSAF, la DGFIP et à un moindre degré la Douane pour des raisons évidentes d'économies d'échelle. Mais pour des petites populations de redevables ou pour des circuits de recouvrement établis de longue date et ayant atteint une certaine forme d'équilibre, il n'est pas certain que les investissements à engager en changeant de réseau collecteur permettent d'atteindre aisément les économies d'échelle attendues. Il faut aussi être attentif aux conditions dans lesquelles est organisée la prévention des conflits d'intérêts. En effet, quand le collecteur de la taxe affectée est le décideur en matière d'attribution des aides, des tentations de marchandage sont toujours possibles alors que les conditions d'attribution des aides doivent obéir à des critères objectifs et les modalités de perception et de recouvrement de la taxe affectée doivent être régies par des règles définies par la loi.

Au vu des coûts de recouvrement élevés constatés chez certains affectataires, des risques de fraude ou d'évasion fiscale mal maîtrisés, des problématiques de conflits d'intérêts, mais aussi du fait que le recouvrement d'une ressource fiscale par un affectataire peut donner à ce dernier le sentiment que la ressource fiscale constitue une ressource propre, il apparaît souhaitable de limiter le droit à recouvrer une taxe affectée par l'affectataire lui-même aux cas où les redevables des taxes ne sont pas les bénéficiaires des interventions financées par ces taxes de façon notamment à prévenir des conflits d'intérêts.

**Proposition n° 8 : Limiter les cas de recouvrement par des tiers autres que les grands collecteurs publics (DGFIP, Douanes, URSSAF) dès lors que l'efficience du recouvrement ainsi organisé est suffisante aux seuls cas où les redevables des taxes ne sont pas les bénéficiaires des interventions financées par ces taxes.**



## CONCLUSION

Les taxes affectées sont profondément ancrées dans notre système fiscal. Sans nécessairement remonter à la « taille royale » de Charles VII qui est, au XIV<sup>ème</sup> siècle, la première taxe affectée répertoriée dans l'histoire fiscale de la France, on ne peut que constater la permanence de cette forme d'organisation qui a largement soutenu le développement de l'action publique dans notre pays à partir depuis la fin du XIX<sup>ème</sup> siècle.

Du financement des chambres de commerce à celui de la production cinématographique en passant par celui des politiques environnementale et énergétique, la fiscalité affectée a tenu une place éminente dans la diversification de l'action publique. Son principal avantage a été de faciliter l'acceptation de l'impôt dans un pays où le niveau des prélèvements obligatoires, parmi les plus élevés de l'OCDE depuis plusieurs décennies, fait l'objet d'un débat récurrent.

Toutefois, le développement des taxes affectées n'est pas allé sans entraîner un certain nombre de dérives : perte de contrôle, opacité du dispositif, difficultés de gouvernance et de gestion des organismes affectataires, complexification du système fiscal. Celles-ci ont été soulignées par le rapport du CPO de 2013 et avaient justifié son ton très critique à l'égard des taxes affectées et ses propositions de réduction drastiques du nombre de ces dernières.

Le présent rapport s'inscrit dans la continuité de celui de 2013 tout en introduisant des nuances qui résultent des évolutions intervenues au cours des cinq dernières années. Il apparaît notamment que les mesures prises au cours de cette période, notamment le plafonnement d'un nombre croissant de taxes affectées, ont efficacement limité certains des dysfonctionnements qui avaient été observés jusque-là. La stabilisation du nombre des taxes affectées et de leur montant témoigne d'une amélioration significative dans la maîtrise du dispositif.

Ces améliorations soulignent davantage encore qu'auparavant les difficultés qui demeurent : manque de transparence, complexité, outils de pilotage insuffisants... Ce n'est qu'à la condition d'adaptations rapides et d'un encadrement renforcé de leur utilisation que les taxes affectées pourront retrouver toute leur utilité et leur légitimité au sein de notre système fiscal.

Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.  
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

## RAPPORT PARTICULIER n° 1

# Le panorama des taxes affectées

**Christophe Strassel**

Conseiller maître à la Cour des comptes

**Alain Levionnois**

Conseiller maître à la Cour des comptes

Avec la collaboration de  
Yannis Kemel, centre d'appui métier de la Cour des comptes  
Yoann Troulet, stagiaire à la Cour des comptes

Avril 2018



## SOMMAIRE

<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>6</b>
<b>1. PÉRIMÈTRE ET RESSOURCES DE L'ANALYSE .....</b>	<b>7</b>
1.1. Un périmètre d'analyse clairement défini par la saisine sénatoriale .....	7
1.1.1. <i>Le rapport du CPO de 2013 avait évoqué deux périmètres différents de la fiscalité affectée .....</i>	<i>7</i>
1.1.2. <i>Le périmètre du présent rapport ne retient que la définition la plus stricte excluant les taxes affectées aux collectivités locales et aux organismes de Sécurité sociale.....</i>	<i>8</i>
1.2. Des sources d'information diverses mais incomplètes .....	8
1.2.1. <i>Le chapitre VII du premier tome du fascicule budgétaire Voies et moyens .....</i>	<i>9</i>
1.2.2. <i>Le jaune budgétaire Opérateurs de l'État.....</i>	<i>9</i>
1.2.3. <i>La revue annuelle des taxes affectées ou à faible rendement dans le cadre des conférences fiscales .....</i>	<i>10</i>
1.3. Une connaissance du champ de la fiscalité affectée qui reste approximative .....	11
1.3.1. <i>Une présentation simplifiée.....</i>	<i>11</i>
1.3.2. <i>Des taxes omises dans les documents des projets de loi de finances .....</i>	<i>11</i>
1.3.3. <i>Des données insuffisamment actualisées .....</i>	<i>13</i>
1.3.4. <i>Des modalités de recensement entièrement déclaratives.....</i>	<i>13</i>
1.3.5. <i>Des écarts persistants entre les informations données à titre prévisionnel et l'exécution.....</i>	<i>14</i>
1.3.6. <i>L'information communiquée au Parlement sur les taxes affectées n'est ni exhaustive ni fiable.....</i>	<i>17</i>
<b>2. LE PAYSAGE DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE : ÉTAT DES LIEUX ET ÉVOLUTIONS RÉCENTES.....</b>	<b>17</b>
2.1. Un nombre de décisions d'affectations de taxes à des personnes morales autres que l'État en légère baisse .....	17
2.1.1. <i>Vue d'ensemble.....</i>	<i>17</i>
2.1.2. <i>Affectations de taxes à des personnes morales autres que l'État, en dehors des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale .....</i>	<i>19</i>
2.2. Des montants collectés en baisse en raison essentiellement d'effets de périmètre .....	20
2.2.1. <i>Le produit total des taxes affectées est supérieur à celui de la TVA, principal impôt collecté par l'État et son augmentation est plus rapide....</i>	<i>20</i>
2.2.2. <i>Le produit des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale évolue peu en valeur courante.....</i>	<i>21</i>
2.3. Des conditions d'affectation diverses .....	23
2.3.1. <i>Les organismes affectataires de plusieurs taxes.....</i>	<i>23</i>
2.3.2. <i>Les taxes réparties entre plusieurs bénéficiaires.....</i>	<i>25</i>
2.4. Une population de bénéficiaires évolutive .....	26
2.4.1. <i>La diminution du nombre des opérateurs et des organismes d'administration centrale .....</i>	<i>26</i>
2.4.2. <i>La sortie de certains bénéficiaires a eu pour objet de mettre fin à certains inconvénients liés à l'affectation de taxes.....</i>	<i>27</i>
2.4.3. <i>L'apparition de nouvelles taxes affectées à d'autres personnes morales....</i>	<i>27</i>



2.5. Des taxes majoritairement collectées sur les entreprises dans plusieurs secteurs économiques .....	28
2.5.1. Répartition des redevables entre les entreprises et les particuliers.....	28
2.5.2. La répartition des prélèvements sur les entreprises par secteurs d'activité.....	29
<b>3. LA FISCALITÉ AFFECTÉE : UN ENSEMBLE TRÈS HÉTÉROGÈNE.....</b>	<b>35</b>
3.1. Un grand nombre de taxes à faible rendement.....	35
3.2. Une extension du dispositif de plafonnement des taxes affectées inférieure aux objectifs des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques.....	39
3.3. Une pluralité d'autorités chargées de la collecte .....	40
3.4. Des coûts de collecte mal connus et parfois élevés .....	42
3.4.1. La DGFIP, une collecte principalement coordonnée avec celle d'autres impôts .....	42
3.4.2. Des coûts de gestion souvent élevés.....	44
3.4.3. Des coûts de gestion inconnus lorsque la collecte n'est pas assurée par les administrations financières de l'État.....	46
3.5. Une pluralité d'assiettes et de taux .....	46
<b>4. PROPOSITIONS .....</b>	<b>48</b>
4.1. Améliorer l'information du Parlement.....	49
4.1.1. Organiser la centralisation effective des données .....	49
4.1.2. Doter l'État de moyens de pilotage infra annuels.....	50
4.2. Enrayer le développement de la fiscalité affectée pour en améliorer la gestion	50
4.2.1. Poursuivre le mouvement de plafonnement des taxes afin d'améliorer le contrôle et le suivi.....	50
4.2.2. Fixer des objectifs de réduction du nombre de cas de recours à la fiscalité affectée à d'autres personnes que l'État.....	51
4.2.3. Supprimer prioritairement les taxes à plus faible rendement.....	51
Annexe 1 : Liste détaillée des affectations d'impositions de toute nature à des tiers (y compris collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale).....	52
Annexe 2 : Liste détaillée des bénéficiaires d'ITAF mentionnés en annexe du projet de loi de finances pour 2018 .....	63
Annexe 3 : Liste détaillée des suppressions de taxes affectées depuis 2014.....	66
Annexe 4 : Liste détaillée des nouvelles affectations de taxes depuis 2014 .....	68

## SYNTHÈSE

1/ Le nombre élevé des affectations de taxes recensées dans les annexes des projets de lois de finances annuels nuit à la transparence de l'information communiquée au Parlement sur un ensemble de ressources dont le produit total – plus de 250 milliards d'euros en 2016 – est très supérieur à celui de la TVA, principal impôt collecté par l'État.

2/ Le champ du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires est plus restreint et porte, conformément à la saisine sénatoriale, sur la seule fiscalité affectée à des personnes morales autres que l'État, en dehors des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale. Ce périmètre regroupait en 2016 un total de 145 taxes pour un montant de recettes de 28,6 Md€.

3/ Le recours dans cette mesure à l'attribution d'impositions de toutes natures au profit de tiers nuit à la transparence de l'information du Parlement, auquel il n'est rendu compte que de manière non exhaustive et peu lisible.

4/ La liste des organismes affectataires de taxes est en constante évolution. Le nombre d'organismes d'administration centrale bénéficiaires concernés est en diminution dans la période la plus récente, soit du fait de certaines réformes fiscales (la réforme de la fiscalité sur l'électricité, l'extension de la contribution sociale généralisée), soit en raison des inconvénients pour les établissements affectataires du recours à ce mode de financement mal adapté à leur fonctionnement ou leur trésorerie. Globalement toutefois, le nombre d'organismes bénéficiaires d'une fiscalité affectée varie peu, de nouvelles taxes ou affectations intervenant en compensation de celles qui sont supprimées.

5/ La fiscalité affectée est principalement constituée de taxes à faible rendement. En 2016, sur 136 taxes dont le produit est mentionné dans le projet de loi de finances pour 2018, 89 (soit 65 %) ont permis la collecte de moins de 100 M€, dont 48 moins de 10 M€.

6/ Peu d'informations sont disponibles sur les coûts de collecte supportés par les autorités qui en sont chargées, les administrations financières de l'État n'assurant cette tâche que pour une part minoritaire de la fiscalité affectée. Aucune information n'est disponible sur les coûts supportés par les redevables du fait des déclarations et des procédures auxquelles ils sont tenus.

7/ Le mécanisme du plafonnement de certaines affectations de taxes mis en œuvre depuis 2012 porte sur moins d'un tiers des affectations de taxes à des personnes morales autres que l'État, des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale. L'extension du plafonnement s'est accompagnée d'une diminution du plafond des taxes concernées, mais celle-ci est restée inférieure aux objectifs fixés par les lois de programmation des finances publiques 2012-2017 et 2014-2019.

8/ La fiscalité affectée se caractérise par une grande diversité d'assiettes et de taux. S'agissant des taxes affectées à des tiers autres que des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, plus de la moitié des produits collectés sont assis sur des salaires.

9/ Les entreprises sont exclusivement redevables de 74 % du nombre de taxes affectées à des tiers autres que des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale et acquittent 77 % des montants collectés. Cette évaluation est minimale, dès lors qu'elle ne porte pas sur les taxes indifféremment applicables à des entreprises et des particuliers.

10/ Les taxes s'appliquant à tous les secteurs d'activité représentent moins d'un quart du nombre total mais 74 % des montants collectés. S'agissant de la fiscalité affectée dont sont redevables des entreprises appartenant à des secteurs déterminés, les industries diverses (23 % du nombre de taxes, 18 % du produit collecté), l'énergie et les transports (20 % en nombre, 19 % du montant), l'immobilier et le logement (8 % du nombre de taxes, 21 % des montants collectés) sont les plus concernés.

11/ La multiplication des décisions d'affectations d'impositions en dehors du budget de l'État soulève un problème de transparence et de parfaite information du Parlement, que révèle la difficulté d'établir dans le présent rapport un inventaire exhaustif et détaillé des impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale.

12/ Il serait donc justifié d'améliorer l'information du Parlement en organisant une centralisation effective des données et en donnant à l'État plus de moyens de pilotage infra-annuels des ressources affectées. Il conviendrait également de limiter plus rigoureusement les exceptions aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaires, en poursuivant le mouvement de plafonnement des affectations de taxes, en réduisant les possibilités de recours à ce mode de financement et en supprimant les taxes à plus faible rendement.

\*  
\*      \*

## INTRODUCTION

Conformément à la saisine du Sénat, le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'établir un panorama exhaustif de la fiscalité affectée afin d'éclairer la représentation nationale sur un domaine perçu comme particulièrement complexe et mal connu. Il revient au présent rapport particulier d'établir ce panorama qui a vocation à alimenter les descriptions que proposera le futur rapport de synthèse.

Comme le Conseil des prélèvements obligatoires l'avait déjà noté dans son rapport de 2013, la connaissance de la fiscalité affectée est rendue particulièrement difficile par une pluralité de facteurs : absence de définition juridique précise, éclatement de la gouvernance de ces taxes et pluralité des entités de recouvrement, documents de synthèse établis sur une base déclarative ne garantissant ni leur exactitude ni leur exhaustivité, instabilité des méthodes de comptabilisation... Il en résulte une opacité que les divers documents destinés à informer le Parlement sur la fiscalité affectée ne sont pas parvenus à réduire complètement comme en témoigne la demande adressée au Conseil des prélèvements obligatoires par la commission des finances du Sénat.

En effet, en dépit de l'obligation posée par l'article 51 1<sup>o</sup> de la loi organique relative aux lois de finances de recenser les taxes affectées dans le cadre d' « une annexe explicative contenant la liste et l'évaluation par bénéficiaire ou catégories de bénéficiaires, des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État », il n'existe pas de document permettant d'avoir une vision à la fois globale et précise de la fiscalité affectée permettant une mise en perspective de ce phénomène et d'instituer les conditions de son contrôle par le Parlement.

Le présent rapport est donc le produit d'une exploration dans un paysage qui s'apparente plus à un maquis qu'à un jardin à la française. Encore ce maquis n'est-il que partiellement cartographié et de nombreuses zones en sont-elles encore *terra incognita*. Les informations ici présentées résultent donc non pas d'une synthèse de documents existants mais des investigations menées par les rapporteurs auprès des administrations concernées.

Le rapport débute par un rappel du périmètre de l'analyse du Conseil des prélèvements obligatoires et une description critique des sources d'information existantes (1). Dans un deuxième temps, il décrit de manière aussi exhaustive que possible les 145 taxes affectées figurant dans ce périmètre pour un rendement de 26,8 Md€ et leur évolution récente (2). Une troisième partie est consacrée à un essai de typologie des taxes affectées en fonction de leurs principales caractéristiques (3). Enfin, des recommandations sont formulées, tendant à améliorer les conditions de gestion par l'administration et de contrôle par le Parlement des taxes affectées (4).

## 1. Périmètre et ressources de l'analyse

### 1.1. Un périmètre d'analyse clairement défini par la saisine sénatoriale

#### 1.1.1. Le rapport du CPO de 2013 avait évoqué deux périmètres différents de la fiscalité affectée

En l'absence de définition juridique précise de la fiscalité affectée, le rapport rendu par le Conseil des prélèvements obligatoires en 2013 avait consacré des développements importants à la clarification de cette notion et de son champ. Il avait ainsi été précisé que la notion de taxe affectée s'entendait de toute ressource vérifiant les quatre critères suivants :

- elle est soit une imposition de toutes natures (ITN), c'est-à-dire un prélèvement obligatoire qui n'ouvre ni droit 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 envisageables, notamment d'un point de vue constitutionnel, ce qui avait pour effet d'exclure du champ de l'analyse les ITN affectées aux collectivités locales ainsi que les « impôts sociaux » (CSG ou CRDS).

Cette définition permettait de distinguer huit blocs de taxes affectées :

- les ITN affectées au sein du budget de l'État (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 agences locales ;
- les ITN affectées à des organismes consulaires ;
- les prélèvements affectés aux organismes techniques et professionnels (notamment les centres techniques industriels - CTI -, les comités professionnels de développement économique - CPDE -, les ordres professionnels), non nécessairement dotés de la personnalité morale, qu'ils soient ou non des ITN (comme les contributions volontaires obligatoires) ;
- les ITN affectées aux caisses de sécurité sociales qui, pouvant être remplacées par des subventions budgétaires et n'ayant pas été spécifiquement créées pour constituer des ressources substantielles et pérennes de la sécurité sociale, ne sont pas des impôts sociaux ;
- 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 ;
- les prélèvements péréquateurs et dispositifs de solidarité nationale, tels que 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).

Cette définition large présentait l'avantage de la rigueur juridique, mais l'inconvénient d'intégrer dans le même ensemble des prélèvements très dissemblables

sur le fond et conduisant à un champ très large. C'est pourquoi, après avoir montré que cette définition faisait entrer dans le champ de l'étude 309 taxes pour un montant de recettes de 112 Md€, le Conseil des prélèvements obligatoires avait concentré ses analyses sur ce qui était l'objet même de la demande qui lui avait été adressée par le Premier ministre : les taxes affectées à l'État et aux tiers « autres que la sécurité sociale et les collectivités locales ». Il en résultait un champ circonscrit à 214 taxes et 453 entités bénéficiaires pour un montant qui s'élevait à 27,9 Mds€.

Cette démarche très cohérente avait toutefois abouti à créer une ambiguïté sur le périmètre du rapport, les deux définitions (la définition générale et la définition restreinte) faisant l'objet de développements et d'analyses.

### **1.1.2. Le périmètre du présent rapport ne retient que la définition la plus stricte excluant les taxes affectées aux collectivités locales et aux organismes de Sécurité sociale**

Afin d'éviter cette difficulté, la démarche suivie dans le présent rapport consiste à ne prendre comme objet d'étude que la définition restreinte, excluant les taxes affectées aux collectivités locales et aux organismes de sécurité sociale conformément à la lettre de la saisine du Conseil des prélèvements obligatoires par le président de la commission des finances du Sénat.

Le champ du rapport est donc constitué des seules taxes affectées aux entités suivantes :

- les agences de l'État, soit les diverses entités, qu'elles soient dotées ou non de la personnalité morale, qui sont contrôlées par l'État et exercent une activité de service public non marchand ;
- les organismes techniques ou professionnels (CTI, CPDE, ordres professionnels...)
- les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres des métiers et de l'artisanat) ;
- les dispositifs de péréquation et de solidarité nationale (FSA, FNAL, etc.) ;

Au sens strict, les agences locales auraient également pu être éligibles au périmètre de l'étude du Conseil des prélèvements obligatoires. Toutefois, elles s'inscrivent dans la problématique des collectivités locales, exclues de la saisine sénatoriale. Il apparaît donc problématique pour le Conseil des prélèvements obligatoires d'envisager ces entités sans pouvoir évoquer les collectivités sous la tutelle desquelles elles sont placées.

## **1.2. Des sources d'information diverses mais incomplètes**

Le Gouvernement est tenu de communiquer au Parlement des informations sur les impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Celles-ci sont principalement rassemblées dans deux documents annexés au projet de loi de finances annuelles : le premier tome du fascicule « voies et moyens », le jaune budgétaire « opérateurs de l'État ». Des informations sont également accessibles dans le compte général de l'État. Enfin, les documents internes à l'administration produits dans le cadre des « conférences fiscales » comportent également des informations sur la fiscalité affectée.

### 1.2.1. Le chapitre VII du premier tome du fascicule budgétaire *Voies et moyens*

L'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances du 4 août 2001 fait obligation au Gouvernement de joindre au projet de loi de finances de l'année 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.

La présentation de cette annexe est réalisée chaque année dans la partie VII du premier tome de l'annexe au projet de loi de finances, dite des *Voies et moyens*. Ainsi que le Conseil des prélèvements obligatoires l'avait noté dans son précédent rapport, ce document constitue la principale source en matière de taxes affectées et répond formellement aux exigences de la loi organique relative aux lois de finances.

Sa présentation a été enrichie depuis 2013 grâce à un meilleur classement par catégorie de bénéficiaires (opérateurs de l'État, autres organismes d'administration centrale, secteur social, secteur local ventilé par catégories de collectivités, organismes divers ventilés par secteur économique). Elle contient également des données relatives au mécanisme de plafonnement mis en œuvre et progressivement étendu depuis 2012 (article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012).

### 1.2.2. Le jaune budgétaire *Opérateurs de l'État*

L'article 14 de la loi n° 2006-888 du 19 juillet 2006 portant règlement définitif du budget de 2005 prévoit que le Gouvernement dépose, chaque année, sous la forme d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année, 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.

Cette annexe doit présenter les données d'exécution, portant sur les trois derniers exercices, relatives :

- 1° aux crédits ou impositions affectées aux opérateurs ;
- 2° à leurs ressources propres ;
- 3° aux emplois rémunérés par eux ainsi qu'aux emplois sous plafond ;
- 4° à leur masse salariale ;
- 5° à leur trésorerie ;
- 6° à la surface utile brute de leur parc immobilier ainsi qu'au rapport entre le nombre de postes de travail et la surface utile nette du parc.

Elle doit également donner la liste des opérateurs supprimés ou créés au cours de l'année précédant le dépôt du projet de loi de finances de l'année et doit comporter, pour chaque opérateur dont les effectifs sont supérieurs à dix personnes, la somme des dix plus importantes rémunérations brutes totales.

Le jaune budgétaire « opérateurs de l'État » annexé au projet de loi de finances annuel comporte notamment un état détaillé pluriannuel du produit des taxes affectées aux opérateurs de l'État, faisant ressortir, par opérateur le produit des taxes qui leur sont affectées. Les informations contenues dans ce document sur les taxes affectées aux opérateurs de l'État sont issues des mêmes sources que l'annexe du fascicule des *Voies et moyens* consacrée au produit des impôts affectés à des personnes morales. Dans ce périmètre, les informations diffusées sur le montant des taxes collecté pour le compte de chaque opérateur sont globalement cohérentes entre les deux documents.

De premières étapes vers la rationalisation de la fiscalité affectée aux opérateurs de l'État ont été franchies, d'une part avec la mise en place, à partir de la loi de finances pour 2012, du dispositif du plafonnement de la fiscalité affectée à des personnes morales autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, d'autre part avec l'inclusion des produits de la fiscalité affectée aux opérateurs dans la norme de dépenses de l'État. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 avait prévu, conformément aux recommandations du Conseil des prélèvements obligatoires, d'aller au-delà en remettant en cause certaines affectations de taxes. Comme la Cour des comptes l'a relevé dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2016, cet objectif ne s'était pas encore traduit par des mesures concrètes significatives<sup>1</sup>.

### **1.2.3. La revue annuelle des taxes affectées ou à faible rendement dans le cadre des conférences fiscales**

Au-delà des informations mises à la disposition du Parlement, les conditions de l'utilisation des taxes affectées sont examinées chaque année à l'occasion de conférences fiscales réunissant les responsables de programmes et les représentants de la direction de la législation fiscale, de la direction du budget et de la direction générale du Trésor. Ces conférences fiscales sont lancées par une circulaire diffusée aux ministres et secrétaires d'État, sous le timbre de la direction de la législation fiscale. Elles ont pour objet de réaliser un bilan du recours à la fiscalité pour les besoins des politiques publiques placées sous la responsabilité de chaque ministre ou secrétaire d'État en fonction de l'analyse :

- de la dynamique en nombre et en coût/rendement budgétaire des dépenses fiscales et petites taxes ;
- de l'efficacité et de l'efficience de ces outils fiscaux compte tenu des objectifs poursuivis ;
- des pistes de recentrage ou de suppression de certaines dépenses ou petites taxes ;
- et de l'identification des besoins prioritaires d'évaluation.

Selon les indications fournies par la direction du budget, les résultats de cette démarche sont décevants et ne conduisent que rarement à une remise en cause des outils fiscaux analysés, la raison tenant principalement au peu d'appétence des acteurs pour le remplacement d'une ressource fiscale affectée par la loi, même plafonnée, par une contribution budgétaire de l'État plus aisément susceptible d'une régulation en cours d'exercice.

En conséquence, les conférences fiscales n'ont abouti qu'à peu de changements dans la liste des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État et n'ont entraîné que peu de suppressions parmi les micro-taxes relevées par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son précédent rapport.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes : Le budget de l'État en 2016 Résultats et gestion – mai 2017



### Exemples de suppressions de taxes affectées

La taxe sur les manifestations sportives (articles 1560 à 1566 CGI), affectée aux communes pour un montant total de 22,5 M€ en 2014, a été supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et remplacée par un assujettissement des manifestations sportives à la TVA au taux réduit de 5 %. Les communes concernées ont bénéficié d'une augmentation de la dotation de l'État à hauteur de la perte de ressources induites par cette suppression. Dans son rapport public annuel de 2014, la Cour avait appelé l'attention sur la complexité de mise en œuvre de cette taxe et recommandé de ne plus en confier la gestion à la Douane.

La taxe sur les boues d'épuration urbaines et industrielles (ancien article 302 bis ZF CGI) dont le produit était affecté inférieur à 0,5 M€ par an Fonds de garantie des risques liés à l'épandage des boues d'épuration, a été supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2017, sans compensation.

## **1.3. Une connaissance du champ de la fiscalité affectée qui reste approximative**

### **1.3.1. Une présentation simplifiée**

L'état annexé aux projets de lois de finances dresse un inventaire des affectations d'impositions de toutes natures à des personnes morales autres que l'État. Compte tenu de la diversité des situations et de la complexité des dispositions applicables, il délivre une information parfois simplifiée par rapport aux dispositions de la loi.

Par exemple, l'état annexé au projet de loi de finances pour 2018 attribue à l'établissement public FranceAgriMer des taxes relatives à des certificats sanitaires et phytosanitaires qui se composent en fait de plusieurs taxes affectées à cet établissement public :

- la redevance pour contrôle vétérinaire à l'expédition (art. L. 236-2 CRPM),
- la redevance pour délivrance de certificats sanitaires (art. L. 236-2-2 CRPM),
- la redevance pour délivrance de certificats phytosanitaires, dite « taxe pour l'utilisation de la plateforme Expadon 2 » (art. L. 251-17-2 CRPM).

Plusieurs taxes affectées à une même personne morale sont ainsi regroupées en une ressource unique, comme c'est également le cas des sept redevances des agences de l'eau.

À l'inverse, une même taxe affectée à plusieurs personnes morales distinctes est mentionnée plusieurs fois, pour des montants correspondant au produit affecté à chaque bénéficiaire. Tel est le cas des redevances collectées par les agences de l'eau, qui sont partiellement reversées à un autre opérateur de l'État, l'Agence française pour la biodiversité. Tel est également le cas de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées, attribuée à trois personnes morales différentes.

### **1.3.2. Des taxes omises dans les documents des projets de loi de finances**

Certaines taxes affectées semblent ne pas être reportées dans l'état des *Voies et moyens* annexé au projet de loi de finances pour 2018.

**Tableau n° 1 : Taxes apparemment manquantes dans l'état des taxes affectées annexé au projet de loi de finances pour 2018**

Taxe	Bénéficiaire	Textes législatifs
<b>Redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer (plateau continental)</b>	50 % État, 50 % Région	Art L 132-16-1 Code minier
<b>Redevance d'exploitation de substances non énergétiques sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive (à/c 2017)</b>	AFB (agence française pour la biodiversité)	Art L 132-15-1 Code minier & D 2017-32 du 12/01/2017
<b>Redevance de mise sur le marché des substances actives biocides</b>	ANSéS	Art L 522-5 Code environnement
<b>Taxe pour le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales</b>	ASP	Art 235 ter ZE bis CGI
<b>Taxe sur la diffusion en vidéo physique et en ligne de contenus audiovisuels</b>	CNC	Art 1609 sexdecies B CGI
<b>Taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou un incinérateur de déchets ménagers</b>	Communes	Art L. 2333-92 CGCT
<b>Contribution au fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins dispensés par des professionnels de santé</b>	Fonds de garantie	Art L. 426-1 Code des assurances
<b>Participation au financement de la formation des professions non salariées dans le domaine agricole</b>	Fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant (VIVEA)	Art L 718-2-1 code rural et pêche maritime <sup>2</sup>
<b>Redevance sur les paris hippiques en ligne</b>	Sociétés de courses	Art 1609 tertricies CGI
<b>Contribution au titre de médicaments destinés au traitement de l'hépatite C</b>	CNAMTS	Art L 138-19-1 CSS

*Source : rapprochement par le Conseil des prélèvements obligatoires*

Parmi les taxes dont l'omission a été relevée, trois trouvent leur base légale dans le code général des impôts !

<sup>2</sup> À rapprocher de l'article L 6331-53 du code du travail, qui prévoit également un financement de VIVEA pour la formation des non-salariés agricoles ?

### 1.3.3. Des données insuffisamment actualisées

La mise à jour de certaines informations intervient avec retard : l'inventaire annexé au projet de loi de finances pour 2018 fait mention de l'impôt sur les spectacles, jeux et divertissements (articles 1559 à 1566 CGI) dont le produit affecté aux communes aurait été en 2016 de 235 M€. Jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2015, les communes pouvaient en effet être affectataires de la taxe sur les manifestations sportives, régie par les dispositions législatives indiquées, dont le produit annuel était de l'ordre de 22 M€. Cette taxe a été supprimée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et remplacée par un assujettissement des manifestations en cause à la TVA au taux réduit. Ne subsiste plus désormais, sur le fondement des articles 1559 et suivants CGI que la taxe sur les maisons de jeux, dont le produit est versé au budget général de l'État (2 M€ en 2016).

Enfin, la direction du budget ne parvient pas toujours à recueillir des informations à jour sur les montants collectés : dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018, le produit de la contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FIPH) est mentionné parmi les affectations ayant porté sur moins de 0,5 M€ en 2016. Or, dans un référé du 13 octobre 2017 (Réf. : 82017-2639), le Premier président de la Cour des comptes a appelé l'attention des ministres concernés sur les modalités de l'intervention de l'AGEFIPH et du FIPHFP dans les actions d'aide à l'insertion professionnelle au bénéfice des personnes handicapées. Il est notamment relevé dans cette communication la dégradation de la situation financière de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH), notamment due à la diminution continue des contributions des employeurs au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées (FIPH), lesquelles se sont quand même élevées à 406 M€ en 2015, soit un montant sans rapport avec celui mentionné dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018.

De même, le montant des cotisations des employeurs à l'Association de garantie des salaires (AGS) ne peut être inférieur à 0,5 M€ par an, comme il est mentionné dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018 consacrée aux taxes affectées. Le site Internet de cette association mentionne un montant de cotisations reçues en 2017 de 987,1 M€.

### 1.3.4. Des modalités de recensement entièrement déclaratives

Jusqu'en 2014, le ministre chargé du budget adressait, sous le timbre de la direction du budget, une lettre circulaire lançant la campagne annuelle de recensement des taxes affectées<sup>3</sup>.

L'article 26 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2109 prévoit que les entités autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale bénéficiant d'une imposition de toutes natures et recouvrant directement son produit transmettent chaque année à leurs administrations de tutelle ou, à défaut, au ministre chargé des finances, l'assiette et le produit de ces impositions de toutes natures :

- 1° avant le 31 mars, pour les données relatives au dernier exercice clos ;
- 2° avant le 30 juin, pour les données prévisionnelles relatives à l'exercice en cours et à l'exercice suivant.

<sup>3</sup> Pour 2014 : circulaire du directeur du budget en date du 4 juin 2014 (NOR : FCPB1412351C).

Doivent également être transmises les hypothèses et les modalités de calcul sous-jacentes à ces données.

Les modalités de mise en œuvre de ces dispositions sont précisées dans une circulaire budgétaire du 24 novembre 2015 (NORFCPB1518812C), par laquelle le Secrétaire d'État au budget a demandé aux ministres de collecter chaque année auprès des organismes dont ils assurent la tutelle des données détaillées sur le produit des taxes affectées de l'année écoulée, de l'année en cours et de l'année à venir. Il est notamment demandé aux ministres de recueillir des données sur :

- le nombre de redevables par taxe,
- l'assiette de chaque taxe et sa répartition par affectataire,
- le ou les taux appliqués le cas échéant par affectataire,
- le plafond appliqué le cas échéant à chaque taxe,
- le produit de chaque taxe par affectataire.

Sont concernés les opérateurs de l'État ainsi que certaines autorités indépendantes (AMF, ARAFER, ACPR), la CGLLS, les centres techniques des instituts de la fonderie et des corps gras, les agences de l'eau.

Cette demande est imparfaitement respectée. La Direction du budget n'a pas été en mesure de communiquer ces éléments dont elle indique ne pas être rendue destinataire.

### **1.3.5. Des écarts persistants entre les informations données à titre prévisionnel et l'exécution**

Dans son rapport de 2013, le Conseil des prélèvements obligatoires avait relevé les écarts parfois importants et croissants dans le temps existant entre les prévisions de recettes liées aux taxes affectées et les encaissements constatés. Les informations collectées par les rapporteurs montrent que ces écarts persistent, même s'ils ont eu tendance à diminuer.

Sur la base des fichiers transmis par la direction du Budget et des informations présentes en annexe aux projets de loi de finances 2017 et 2018, les écarts entre les prévisions et les réalisations ont été appréciés sur un périmètre restreint de taxes affectées afin de neutraliser les écarts liés, soit à des erreurs matérielles évidentes, soit à l'absence d'information concernant les montants prévus ou réalisés concernant certaines affectations, qui constituent la part de loin la plus importante des écarts constatés (voir notamment les cas des contributions au FIPH ou à l'AGS, déjà évoqués, ainsi que les montants des versements transport affectés aux autorités organisatrices de transports urbains, pour environ 7, Md€).

**Tableau n° 2 : Anomalies relevées dans les informations communiquées dans l'annexe au projet de loi de finances pour 2018**

Affectations	Exécution 2015 en M€ (LFI 2017)	Exécution 2016 en M€ (LFI 2018)	Prévision 2016 en M€ (LFI 2017)
Versement transport affectés aux autorités organisatrices de transports urbains (ensemble)	7 291	nd	7 400
Contribution des employeurs à l'AGS	1 468	0	1 241
Contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FIPH)	407	0	401
Participation des employeurs à la formation professionnelle continue (affectations aux OPCA)	391	4 525	294

Source : rapprochement par le Conseil des prélèvements obligatoires

L'analyse a donc été limitée aux affectations de taxes aux organismes d'administration centrale pour lesquelles la prévision et l'exécution sont renseignées et non nulles, soit un échantillon de 79 cas d'affectations de taxes.

Sur cet échantillon, des écarts entre les prévisions et les réalisations ont été constatées pour 21 affectations de taxes, représentant une surestimation du produit affecté de 147 M€, soit 1,4 % par rapport à la prévision.

Les taxes non plafonnées sont celles pour lesquelles les prévisions sont les moins proches de l'exécution. Par ailleurs, elles représentent environ 30 % (24 taxes) de l'échantillon en volume tandis qu'elles comptent pour plus 60 % de l'exécution en valeur (6,4 Mds €).

**Tableau n° 3 : Affectations de taxes en 2016 – écarts entre les prévisions du PLF 2017 et l'exécution constatée au PLF 2018 (échantillon)**

Périmètre			Écart (M €)			
Organisme bénéficiaire	Nombre de taxes affectées de l'échantillon	Nombre d'écarts	Exécution	Prévision	Écart	Exécution / Prévision (%)
			(1)	(2)	(3=1-2)	(%)
ODAC	79	21	10 708	10 855	-147	-1.4%
Taxes plafonnées	55	12	4 270	4 364	-94	-2.2%
Taxes non plafonnées	24	9	6 438	6 491	-53	-0.8%

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Pour l'échantillon retenu, l'écart entre la prévision et l'exécution est supérieur à 15 M€ en valeur absolue dans dix cas, dont six pour lesquels l'exécution est inférieure à la prévision indiquée dans l'annexe au projet de loi de finances précédent et quatre pour lesquels elle est supérieure.

**Tableau n° 4 : Écarts supérieurs à 15 M€ en valeur absolue (échantillon)**

Taxe	Organisme bénéficiaire	Plafond	Exécution	Prévision	Écart	Écart / Prévision (%)
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	INPI - Institut national de la propriété industrielle	Non	141	196	-55	-28%
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	AFITF - Agence de financement des infrastructures de transport de France	Oui	512	566	-54	-10%
Taxe sur les transactions financières - fraction affectée de la ressource État	AFD - Agence française de développement en 2016 et FSD en 2017	Oui	237	273	-36	-13%
Cotisation des employeurs	FNAL - Fonds national d'aide au logement	Non	2 610	2 645	-35	-1%
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	SGP - Société du Grand Paris	Oui	326	350	-24	-7%
Cotisation additionnelle versée par les organismes HLM et les SEM	CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social	Non	138	159	-21	-13%
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Distributeurs	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Non	235	219	16	7%
TSA - Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Non	152	135	17	13%
Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi versée par les employeurs du secteur public et parapublic	FS - Fonds de solidarité et FNSA depuis 2015	Non	1 419	1 400	19	1%
Fraction affectée du produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole	AFITF - Agence de financement des infrastructures de transport de France	Oui	763	715	48	7%

L'affectation à l'AFITF d'une fraction de TICPE était plafonnée en 2016 à hauteur de 1 139 M€ en application de l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Le dépassement de la prévision n'a pas entraîné en l'occurrence d'écèlement des produits affectés à cet opérateur de l'État.

### **1.3.6. L'information communiquée au Parlement sur les taxes affectées n'est ni exhaustive ni fiable**

En dépit des moyens mis en œuvre, l'information communiquée au Parlement lors de la préparation des lois de finances de l'année ne parvient pas à être ni exhaustive, ni totalement fiable.

Du fait du nombre d'affectations d'impositions de toutes natures à d'autres personnes morales que l'État en vigueur, de la diversité des situations rencontrées et de leur instabilité, le recensement annuel de la fiscalité affectée est une tâche complexe et de grande ampleur. Sa mise en œuvre sur une base déclarative auprès des multiples organismes affectataires ne permet pas d'assurer au Parlement une information complète et conforme aux prescriptions de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances.

Comme la Cour des comptes l'a observé dans le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2016, ce manque de transparence ne crée pas les conditions d'une discussion globale sur les moyens alloués aux politiques publiques au moment de l'examen des lois de finances.

## **2. Le paysage de la fiscalité affectée : état des lieux et évolutions récentes**

### **2.1. *Un nombre de décisions d'affectations de taxes à des personnes morales autres que l'État en légère baisse***

#### **2.1.1. Vue d'ensemble**

Les informations publiées en annexe des projets de loi de finances pour 2016 à 2018 permettent, avec un degré de fiabilité acceptable, de dénombrer les affectations de taxes par grandes catégories de bénéficiaires, sachant qu'une même taxe peut être selon ce procédé décomptée plusieurs fois, au titre de chacun de ces affectataires.

**Tableau n° 5 : Nombre d'affectations de taxes par catégorie de bénéficiaires (y compris collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale)**

Catégories de bénéficiaires	PLF 2016 - Nombre de taxes affectées	PLF 2017 - Nombre de taxes affectées	PLF 2018 - Nombre de taxes affectées
<b>Organismes d'administration centrale</b>	<b>93</b>	<b>91</b>	<b>88</b>
Opérateurs État	68	71	68
Autres	25	20	20
<b>Secteur local</b>	<b>87</b>	<b>84</b>	<b>84</b>
Agences de l'eau (opérateurs État)	7	7	7
Organismes consulaires	4	4	4
Régions	8	8	8
Collectivités territoriales de Corse	3	3	3
Collectivités territoriales de l'Outre-Mer	8	7	7
Départements	13	14	14
Groupements de collectivités à fiscalité propre	8	8	8
Communes	30	28	28
Office de l'eau outre-mer	1	1	1
CNFPT et CGFPT	2	2	2
Autorités organisatrices de transports urbains	2	2	2
Fds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue	1		
<b>Secteur social</b>	<b>55</b>	<b>53</b>	<b>54</b>
<b>Diverses personnes morales</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>
Secteur agricole	3	2	1
Secteur de l'équipement, du logement, des transports et de l'urbanisme	4	4	5
Secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat	14	14	14
Secteur de l'emploi et de la formation professionnelle	14	16	16
Secteur de l'environnement	3	4	3
Divers	8	6	7
<b>Nombre total de taxes affectées</b>	<b>281</b>	<b>274</b>	<b>272</b>

Source : Projets de loi de finances, Voies et moyens (tome 1) ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires

En prenant en compte les taxes affectées à des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, on aboutit à un nombre de 272 décisions d'affectation de taxes à des personnes morales autres que l'État, recensées dans l'état annexé au projet de loi de finances pour 2018. Ce nombre est globalement en diminution dans la période récente. Ces taxes ou fractions de taxes ont été affectées à 218 bénéficiaires.

La liste des impositions de toutes natures affectées à des tiers, y compris les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, est présenté en annexe 1. Celle des bénéficiaires est présentée dans l'annexe 2.



## 2.1.2. Affectations de taxes à des personnes morales autres que l'État, en dehors des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale

Si l'on exclut les affectations au profit des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale, le nombre d'affectations de taxes recensées dans l'annexe du projet de loi de finances pour 2018 peut être évalué à 145, en diminution par rapport au même recensement présenté en annexe aux projets de loi précédents.

### Le cas particulier des contributions des employeurs au financement de la formation professionnelle continue, de l'apprentissage, de l'emploi des travailleurs handicapés et de la construction

Les bénéficiaires de contributions sui generis telles que la taxe d'apprentissage, la formation professionnelle ou le 1% logement font partie du périmètre retenu, afin de s'en tenir à la commande adressée par la Commission des finances du Sénat.

Il y a cependant lieu de tenir compte du fait que ces ressources sont très spécifiques par leur objet, leurs modalités de collecte et leur fonctionnement. Elles s'inscrivent dans une problématique plus large que celle des taxes affectées, qui a déjà fait l'objet de développements particuliers dans les rapports de la Cour des comptes. Elles font par ailleurs l'objet de projets de réformes qui devraient en changer prochainement les caractéristiques.

Le périmètre retenu inclut également la contribution des employeurs à l'association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (AGS), régie par l'article L. 3253-18 du code du travail, qui présente des particularités comparables.

Enfin, le périmètre englobe les contributions versées à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (AGEFIPH) et au Fonds pour l'insertion des personnes handicapées (FIPH), qui ne constituent pas à proprement parler des impositions de toutes natures, dès lors qu'elles sont dues par les employeurs publics et privés à défaut de l'emploi d'un minimum de personnes handicapées<sup>4</sup>.

**Tableau n° 6 : Nombre de taxes affectées par catégories de bénéficiaires (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale)**

Catégories de bénéficiaires	PLF 2016 - Nombre de taxes affectées	PLF 2017 - Nombre de taxes affectées	PLF 2018 - Nombre de taxes affectées
<b>Organismes d'administration centrale</b>	<b>93</b>	<b>91</b>	<b>88</b>
Opérateurs État	68	71	68
Autres	25	20	20
<b>Secteur local (hors collectivités et établissements publics locaux)</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>11</b>
Agences de l'eau (opérateurs État) <sup>5</sup>	7	7	7
Organismes consulaires	4	4	4
<b>Diverses personnes morales</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>46</b>

<sup>4</sup> Sur le financement de l'AGEFIPH et du FIPH, voir notamment le référé du Premier président de la Cour des comptes en date du 13 octobre 2017 (Réf. : 82017-2639), et la rapport conjoint IGF/IGAS de décembre 2017 sur le financement de l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Ce rapport préconise notamment le transfert de la collecte de ces ressources à l'ACOSS, dans le cadre du passage à la déclaration sociale nominative (DSN).

<sup>5</sup> Dans les états annexés aux projets de loi de finances, pour des raisons de simplification, il n'est dénombré qu'une seule taxe affectée aux agences de l'eau, le nombre mentionné ici est corrigé pour tenir compte du fait que ces opérateurs collectent sept taxes distinctes, dont l'assiette, le taux et les redevables sont différents.

Catégories de bénéficiaires	PLF 2016 - Nombre de taxes affectées	PLF 2017 - Nombre de taxes affectées	PLF 2018 - Nombre de taxes affectées
Secteur agricole	3	2	1
Secteur de l'équipement, du logement, des transports et de l'urbanisme	4	4	5
Secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat	14	14	14
Secteur de l'emploi et de la formation professionnelle	14	16	16
Secteur de l'environnement	3	4	3
Divers	8	6	7
<b>Nombre total de taxes affectées</b>	<b>150</b>	<b>148</b>	<b>145</b>

Source : Projets de loi de finances, Voies et moyens (tome 1) ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires

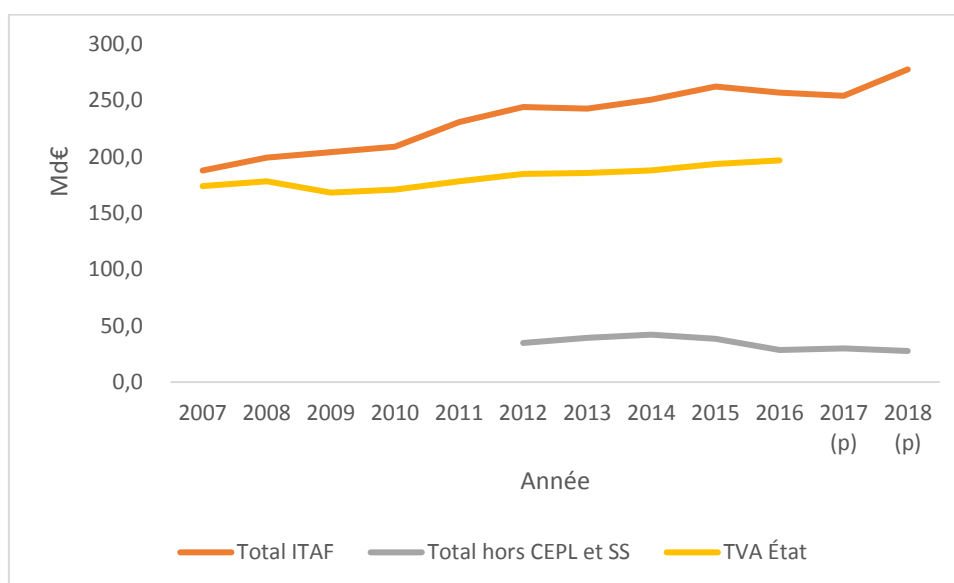
## 2.2. Des montants collectés en baisse en raison essentiellement d'effets de périmètre

### 2.2.1. Le produit total des taxes affectées est supérieur à celui de la TVA, principal impôt collecté par l'État et son augmentation est plus rapide

Selon la présentation qui en est faite en annexe du projet de loi de finances pour 2018 (fascicule *Voies et moyens*, tome 1), le produit total des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État s'est élevé à 256,9 Md€ en 2016.

L'augmentation de ce produit depuis 2007 a été plus rapide que celle de la TVA, principal impôt collecté par l'État.

Graphique n° 1 : Évolution comparée du produit des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État avec celui de la TVA



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Les principaux bénéficiaires de cette évolution ont été les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Les taxes affectées aux autres catégories de personnes morales représentent un montant financier moins important et leur produit n'augmente pas sur la période la plus récente.

### 2.2.2. Le produit des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale évolue peu en valeur courante

Dans la présentation qui en est donnée en annexe aux projets de loi de finances, le produit des taxes affectées à des tiers autres que des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale apparaît tendanciellement stable en valeur courante entre 2011 et 2016, c'est-à-dire en diminution en valeur réelle.

**Tableau n° 7 : Montant des taxes affectées (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale)**

Montants en M€ Bénéficiaires	PLF 2013	PLF 2015	PLF 2018	
	Montant collecté en 2011	Montant collecté en 2013	Montant collecté en 2016	Montant prévisionnel en 2018
<b>Organismes d'administration centrale</b>	<b>12 370</b>	<b>15 616</b>	<b>13 082</b>	<b>11 636</b>
Opérateurs État	7 515	5 251	6 312	3 903
Autres	4 855	10 365	6 770	7 733
<b>Organismes d'administration locale</b>	<b>3 809</b>	<b>4 062</b>	<b>3 639</b>	<b>3 590</b>
Agences de l'eau (opérateurs État)	1 961	2 152	2 179	2 280
Organismes consulaires	1 848	1 910	1 460	1 310
<b>Diverses personnes morales</b>	<b>13 325</b>	<b>19 671</b>	<b>11 861</b>	<b>11 630</b>
Secteur du logement et la construction (UESL)	133	0	133	116
Secteur agricole	17	17		
Secteur de l'équipement, du logement, des transports et de l'urbanisme	1 329	3 083	3 285	2 878
Secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat	510	574	554	593
Secteur de l'emploi et de la formation professionnelle	11 121	10 592	7 493	7 764
Secteur de l'environnement	178	5 354	209	140
Divers	37	51	187	139
<b>Total général</b>	<b>29 504</b>	<b>39 349</b>	<b>28 582</b>	<b>26 856</b>

Source : Projets de loi de finances pour 2013, 2015 et 2018, Voies et moyens (tome 1) ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires

Cette présentation nécessite toutefois des corrections. L'état annexé au projet de loi de finances pour 2015 prend en compte pour un produit de 5 156 M€<sup>6</sup> la contribution au service public d'électricité (CSPE), supprimée en 2016 et intégrée dans la taxe intérieure de consommation des fournitures d'électricité (TICFE), droit d'accise non affecté à des tiers et d'ailleurs renommé contribution au service public d'électricité. L'ancienne version de la CSPE n'est toutefois pas mentionnée dans l'annexe du projet de loi de finances pour 2013, sauf pour la part attribuée au Médiateur de l'énergie (7 M€). Le montant réel des taxes affectées à des personnes morales relevant du secteur de l'environnement en 2013 doit donc être réévalué d'environ 3 Md€. La suppression de la CSPE et la réintégration de cette taxe affectée dans le budget de l'État a entraîné une diminution notable du produit des taxes affectées en 2016 par rapport aux exercices antérieurs.

D'autres mesures vont dans le même sens. Entre 2016 et 2018, trois séries de taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), l'Institut national de recherches archéologiques préventive (INRAP) et l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) ont été réintégrés dans le budget de l'État, l'organisme affectataire ayant opté pour un financement par une contribution budgétaire de l'État plutôt que pour un financement par une ressource fiscale.

**Tableau n° 8 : Taxes réintégrées au budget de l'État en 2016 et 2018**

Ancien affectataire	Taxe	Montant collecté (M€)	Année de réintégration au budget de l'État
OFII	Divers droits de timbre	142	2017
INRAP	Redevance d'archéologie préventive	3	2016
ADEME	Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	439	2018

*Source : Conseil des prélèvements obligatoires*

À ces réintégrations de taxes au budget de l'État, s'ajoute la disparition d'un opérateur en 2018 : le remplacement de l'ancienne contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi versée par les employeurs du secteur public et parapublic par une part de contribution sociale généralisée a fait disparaître le fonds de solidarité et la taxe qui lui était affectée pour 1,42 Md€.

En contrepartie, il n'est pas certain que la totalité des montants de taxes collectées soit parfaitement recensée : l'état annexé au projet de loi de finances pour 2018 mentionne pour zéro – soit en principe moins de 0,5 M€ - le produit des contributions annuelles au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés et les contributions des employeurs à l'association de garantie des salaires (AGS). Les montants collectés à ce titre sont évidemment supérieurs au montant indiqué (voir supra).

<sup>6</sup> Sur une recette totale de 5 354 M€ pour les organismes divers appartenant au secteur de l'environnement, voir tableau.

En définitive, les évolutions constatées vont globalement dans le sens d'une diminution des cas d'affectations de taxes à des personnes morales autres que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, même si elles n'empêchent pas l'apparition fréquente de nouvelles taxes affectées : par exemple en 2017, la taxe sur les bois et plants de vigne attribuée à FranceAgriMer, l'attribution à l'Agence nationale des fréquences d'une partie des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 mégahertz et 790 mégahertz, la taxe sur les déclarations et notifications de produits du tabac attribuée à l'ANSÉS.

## 2.3. Des conditions d'affectation diverses

### 2.3.1. Les organismes affectataires de plusieurs taxes

Sur 145 bénéficiaires de taxes affectées, 23 le sont pour plus d'une taxe.

**Tableau n° 9 : Projet de loi de finances pour 2018, organismes affectataires de plusieurs taxes**

Bénéficiaire	Nombre de taxes collectées	Montant collecté en M€
OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	7	142
ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	6	23
ANTS - Agence nationale des titres sécurisés	5	176
CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	5	689
FranceAgriMer <sup>7</sup>	6	25
CNDS - Centre national pour le développement du sport	4	264
ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage	4	75
ARAFER - Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	3	10
FNAL - Fonds national d'aide au logement	3	2 755
SGP - Société du Grand Paris	3	508
AFB - Agence française pour la biodiversité	2	180
AFITF - Agence de financement des infrastructures de transport de France	2	1 275
ANCOLS - Agence nationale de contrôle du logement social	2	19
ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	2	203
ANFr - Agence nationale des fréquences	2	3
ANSP - Agence Nationale de Santé Publique	2	5
ASP - Agence de services et de paiement	2	12
CFA - Centres de formation des apprentis	2	1 058
CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social	2	372
Chambres de commerce et d'industrie de région (CCI-R)	2	925
CNL - Centre national du livre	2	29
FSD - Fonds de solidarité pour le développement géré par l'AFD)	2	470
OPCA - Organismes paritaires collecteurs agréés	2	5 054

<sup>7</sup> Le montant collecté au titre de la taxe sur les produits laitiers n'est pas connu.

Source : *Projet de loi de finances pour 2018, Voies et moyens (tome 1)* ; retraitement : *Conseil des prélèvements obligatoires*

En toute rigueur, on doit également considérer que les agences de l'eau sont affectataires de sept taxes distinctes<sup>8</sup>, regroupées en une seule ligne dans le recensement opéré par la direction du budget, notamment en raison du fait que le produit de ces sept taxes fait l'objet d'un plafonnement unique.

Les sept taxes affectées à l'OFII pour un montant total en 2016 de 142 M€ sont des droits de timbre relatives aux procédures d'accueil des étrangers en France. Ces droits ont été réintégrés dans le budget de l'État en 2017.

L'ANSÉS est attributaire jusqu'en 2018 de cinq micro-taxes dont le produit en 2016 a varié entre 2 et 10 M€, appliquées lors de l'accréditation ou la vente de produits vétérinaires ou phytosanitaires. Elle est également affectataire depuis 2012 d'une part additionnelle de l'IFER sur les stations de radio, taxe collectée pour le compte des collectivités locales (bloc communal et départements) dont le lien avec les attributions de cet opérateur est peu évident. S'y ajoute à partir de 2017 une taxe sur les déclarations et notifications des produits du tabac, dont le produit prévisionnel n'est pas connu.

L'établissement public FranceAgriMer était affectataire jusqu'en 2017 de diverses taxes dont le produit en 2016 s'est élevé entre 2 et 17 M€, auxquelles s'est ajoutée à compter de 2017 une taxe supplémentaire sur les bois et plants de vigne. La liste de ces taxes et leur produit sont détaillés au tableau ci-dessous.

**Tableau n° 10 : Taxes affectées à l'établissement public FranceAgriMer**

Taxes	Produit en 2016 (en M€)
Taxe sur les produits de la mer	4
Taxe sur les céréales	17
Taxe pour l'utilisation de la plate-forme Expadon 2 <sup>9</sup>	2
Certificats sanitaires et phytosanitaires <sup>10</sup>	2
Taxe sur le lait et les produits laitiers	nd
Taxe sur les bois et plants de vigne <sup>11</sup>	-

Source : *Projet de loi de finances pour 2018, Voies et moyens (tome 1)*.

Les cinq taxes affectées dans les limites autorisées par la loi de finances pour 2012 à l'ANTS à hauteur de 176 M€ en 2016 sont directement liées aux activités de cet opérateur : la délivrance de titres d'identité, d'immatriculation, de séjour et de voyage électronique.

<sup>8</sup> Redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique, Redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique, Redevance pour modernisation des réseaux de collecte, Redevance pour pollution diffuse, Redevance pour prélèvement sur la ressource en eau, Redevance pour stockage d'eau en période d'étiage, Redevance pour obstacle sur les cours d'eau, Redevance pour protection du milieu aquatique.

<sup>9</sup> Plateforme électronique dédiée à la gestion des procédures d'exportation de produits agroalimentaires.

<sup>10</sup> Cette affectation regroupe en pratique plusieurs taxes distinctes régies par les articles L. 236-2, L. 236-2-2 et L. 251-17-2 du code rural et des pêches maritimes (situation identique à celle des agences de l'eau).

<sup>11</sup> Taxe créée en 2017. Non applicable en 2016

Pour les organismes concernés qui en sont directement collecteurs, comme c'est le cas de certaines taxes attribuées à l'ANSÉS et FranceAgriMer, cette multiplication des assiettes et des mises en recouvrement devrait sans doute être mise en regard des coûts de gestion de la collecte.

### 2.3.2. Les taxes réparties entre plusieurs bénéficiaires

Le dénombrement des taxes faisant l'objet de plusieurs affectations n'est pas réalisable, à partir des informations disponibles dans l'état des *Voies et moyens* annexé aux projets de lois de finances, en raison notamment de la diversité et du nombre de dispositions législatives ou réglementaires de référence. Certaines de ces taxes peuvent cependant être identifiées.

Le cas le plus courant est celui des taxes collectées par l'État pour son compte dont une partie du produit est reversé à d'autres personnes morales. Tel est le cas notamment de :

la taxe sur les transactions financières, partiellement affectée à l'AFD et au fonds de solidarité pour le développement,

la fraction de TICPE attribuée à l'AFITF (en complément des affectations déjà décidées aux collectivités territoriales),

- la fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués, en partie attribuée à l'AGRASC,
- la fraction du produit des successions en déshérence, partiellement affectée à la Fondation du patrimoine,
- la fraction de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques, attribuée en partie à la société France Télévision,
- l'attribution à l'Agence nationale des fréquences d'une partie des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 mégahertz et 790 mégahertz (déjà évoquée).

D'autres taxes sont affectées entre plusieurs bénéficiaires appartenant à des catégories différentes : la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées perçue dans la région Ile-de-France (article 231 ter CGI) est répartie entre un opérateur de l'État, la Société du Grand Paris à hauteur de 326 M€ en 2016, la Région Ile-de-France pour 183 M€ et un ODAC pour 133 M€ la même année : l'Union d'économie sociale du logement, remplacée en 2017 par le Fonds national d'aide au logement.

Un autre opérateur de l'État se trouve dans une situation comparable : le fonds CMU, partiellement affectataire de la taxe de solidarité exceptionnelle sur les conventions d'assurance (article L. 864-2 CSS), attribuée à la CNAMTS.

Une partie des taxes collectées par les agences de l'eau, notamment la redevance pour pollutions diffuses (article L. 213-10-8 du code de l'environnement), est d'ailleurs reversée à d'autres organismes ; l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), désormais Agence française pour la biodiversité (AFB), opérateur de l'État qui se trouve ainsi sous-affectataire de taxes affectées à un autre opérateur de l'État.



La participation des employeurs à l'effort de construction est également répartie entre trois organismes d'administration centrale : Action Logement Service (1,7 Md€ en 2016), le Fonds national d'aide au logement (100 M€ en 2016) et l'ANCOLS (7 M€ en 2016).

## 2.4. Une population de bénéficiaires évolutive

### 2.4.1. La diminution du nombre des opérateurs et des organismes d'administration centrale

Sur la période la plus récente, le nombre d'organismes d'administration centrale bénéficiaires de taxes affectées est également en diminution. Ainsi, six opérateurs de l'État mentionnés dans l'inventaire du projet de loi de finances (PLF) 2013 ne figurent plus dans l'inventaire annexé au PLF 2018, alors qu'un seul nouvel opérateur est apparu entre ces deux projets de loi de finances.

**Tableau n° 11 : Opérateurs de l'État bénéficiaires de taxes affectées, évolutions entre les PLF 2013 et 2018**

#### Opérateurs bénéficiaires d'ITAF en 2013 et disparus en 2018

ANSM - Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé  
ANSP - Agence Nationale de Santé Publique  
FNPCA - Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat  
Fonds de financement de la protection complémentaire de la CMU  
INPES - Institut national de prévention et d'éducation pour la santé  
INRAP - Institut national de recherches archéologiques préventives

#### Opérateurs nouveaux en 2018

ANFr - Agence nationale des fréquences

Source : Projets de loi de finances, Voies et moyens (tome 1) ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires

Concernant les autres organismes d'administration centrale, cinq ne sont plus bénéficiaires de taxes affectées en 2018. Quatre nouveaux bénéficiaires sont apparus entre les deux projets de loi.

**Tableau n° 12 : Autres organismes d'administration centrale bénéficiaires de taxes affectées, évolutions entre les PLF 2013 et 2018**

#### Autres ODAC bénéficiaires d'ITAF en 2013 et disparus en 2018

Centre des monuments nationaux  
Fonds d'amortissement des charges d'électrification  
Fonds national des solidarités actives (géré par la Caisse des dépôts et consignations)  
Fonds national pour l'archéologie préventive  
Médiateur de l'énergie

#### ODAC nouveaux en 2018

Agence française de développement (AFD)  
Fonds de solidarité et de développement (géré par l'AFD)  
AGRASC  
Fonds national d'aide à la pierre

Source : Projets de loi de finances, Voies et moyens (tome 1) ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires



### **2.4.2. La sortie de certains bénéficiaires a eu pour objet de mettre fin à certains inconvénients liés à l'affectation de taxes**

Les trois décisions successivement prises de réintégrer dans le budget de l'État les taxes antérieurement attribuées à l'INRAP, à l'OFII et à l'ADEME montrent que le recours à la fiscalité affectée n'est pas toujours sans inconvénient pour les personnes affectataires.

Ces derniers doivent en effet supporter les contraintes liées aux flux de trésorerie propres à la collecte des taxes et leur acquittement par les redevables de sorte que, é défaut de pouvoir recourir à un dispositif d'avances du type de celui mis en œuvre au moyen du compte de concours financiers des avances aux collectivités territoriales, la solution d'un financement par une contribution budgétaire peut s'avérer mieux adaptée à la réalisation des objectifs poursuivis par la personne morale concernée.

### **2.4.3. L'apparition de nouvelles taxes affectées à d'autres personnes morales**

La loi de finances pour 2004 avait créé plusieurs contributions au financement de centres techniques dédiés à diverses industries :

- de l'ameublement et du bois,
- du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure,
- de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table,
- de l'habillement,
- de la mécanique et décolletage,
- des matériels et consommables de soudage,
- de la construction métallique,
- des matériels aérauliques et thermiques,
- des matériaux de construction.

Le produit de ces taxes est attribué à des centres techniques industriels dédiés à chacune des industries concernées.

Même si elles reposent sur une base légale différente, notamment en ce qu'elles ne sont pas instituées par une interprofession qui en fixe les taux et les conditions, ces impositions de toute nature applicables aux entreprises des secteurs industriels concernés prennent une forme assez voisine de celles des contributions volontaires obligatoires (CVO), mises en œuvre par les organisations interprofessionnelles agricoles (articles L. 632-1 et suivants du code rural et des pêches maritimes).

La loi de finances pour 2016 a créé trois nouvelles taxes de la même nature pour le financement de comités techniques des industries de la transformation des corps gras végétaux et animaux, de la fonderie, et des industries de la transformation des matières plastiques et des composites à matrice organique (résines thermoplastiques et thermodurcissables).

La loi de finances pour 2018 a créé une taxe supplémentaire pour le développement des industries de fabrication du papier, du carton et de la pâte de cellulose, ce qui va entraîner l'apparition parmi les bénéficiaires d'un nouveau centre technique industriel.

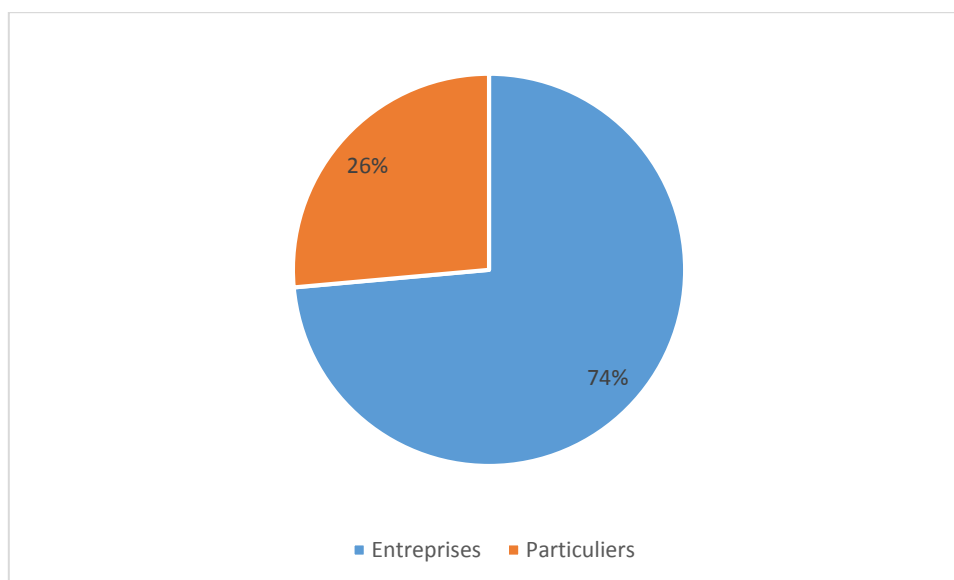
Les créations en 2017 de la taxe sur les bois et plants de vigne ou de la taxe sur les déclarations et notifications de produits du tabac, déjà évoquées, ont également contribué à ce mouvement permanent de créations de taxes ou d'affectation à de nouvelles personnes morales.

## 2.5. Des taxes majoritairement collectées sur les entreprises dans plusieurs secteurs économiques

### 2.5.1. Répartition des redevables entre les entreprises et les particuliers

Les taxes affectées à d'autres personnes morales que l'État (hors les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale) sont pour près des trois quarts d'entre elles (103 sur un total de 140 dans le recensement présenté en annexe du projet de loi de finances pour 2018) entièrement acquittées par des entreprises.

**Graphique n° 2 : Répartition entre redevables des taxes affectées à d'autres personnes morales que l'État en 2016 (hors affectations à des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale)**



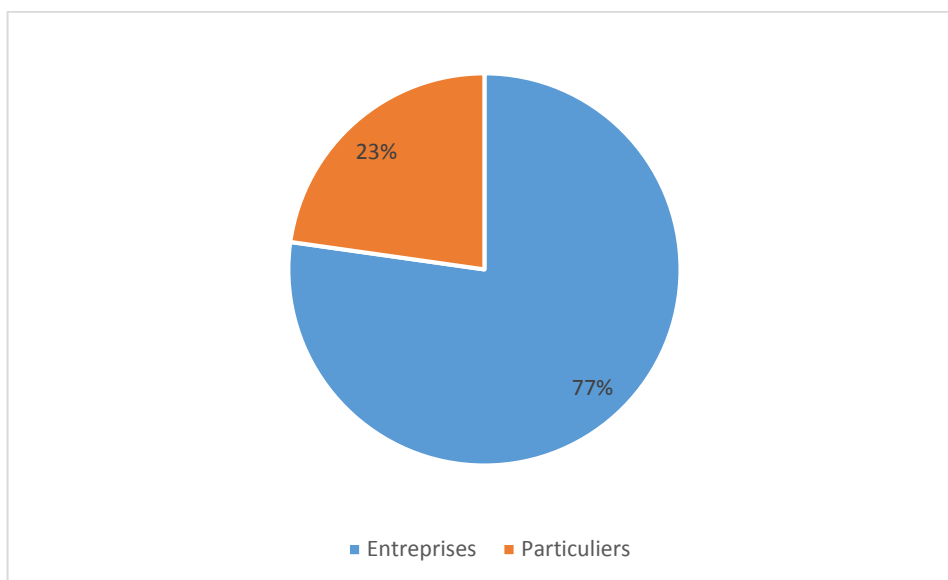
Source : Conseil des prélèvements obligatoires

*NOTA : par convention, il a été considéré dans cette analyse que devaient être considérées comme prélevées sur des particuliers les taxes susceptibles d'être acquittées par cette catégorie de redevables. Certaines taxes appliquées à des particuliers pouvant l'être également à des entreprises. Tel est le cas par exemple des redevances dues aux agences de l'eau, des taxes d'aéroports, des affectations du produit de TICPE, de la taxe de solidarité sur les billets d'avion, des taxes spéciales d'équipement, des contributions additionnelles prélevées sur certains contrats d'assurance, etc. La part des taxes affectées classées ici parmi celles mises à la charge d'entreprises doit donc être considérée comme un minimum.*

Sur la même base, la part des entreprises dans le montant acquitté au titre des taxes concernées peut être évaluée en 2016 à 77 %, soit 22 Md€<sup>12</sup> sur les 28,6 Md€ collectés dans le périmètre retenu.

<sup>12</sup> Y compris 1,5 Md€ acquitté par les employeurs du secteur public et parapublic au titre de la contribution de solidarité (Art. L 5423-26 et suiv. du Code du travail)

**Graphique n° 3 : Part des entreprises et des particuliers dans les montants collectés en 2016 au titre des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale)**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

## 2.5.2. La répartition des prélèvements sur les entreprises par secteurs d'activité

### 2.5.2.1. Taxes sectorielles et multisectorielles

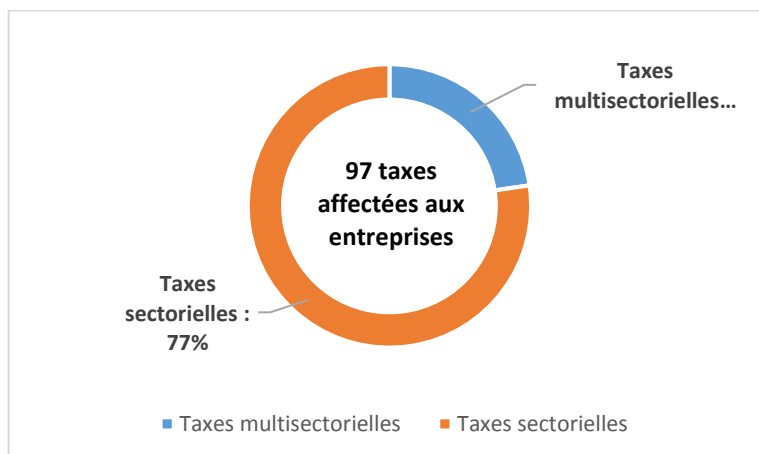
Les taxes collectées auprès des entreprises peuvent se séparer entre celles s'appliquant à plusieurs secteurs d'activité (taxes dites multisectorielles) et celles visant spécifiquement les entreprises de certains secteurs (taxes sectorielles).

Parmi les premières, figurent notamment les différentes contributions des entreprises au financement du logement de leurs salariés, au développement de la formation professionnelle continue, les redevances perçues à l'occasion des procédures et formalités en matière de propriété industrielle ainsi que de registre du commerce et des sociétés, la contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés, la taxe d'apprentissage, les taxes dues par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente ou temporaire ou saisonnière.

Les secondes visent des entreprises appartenant à des secteurs d'activité particuliers.

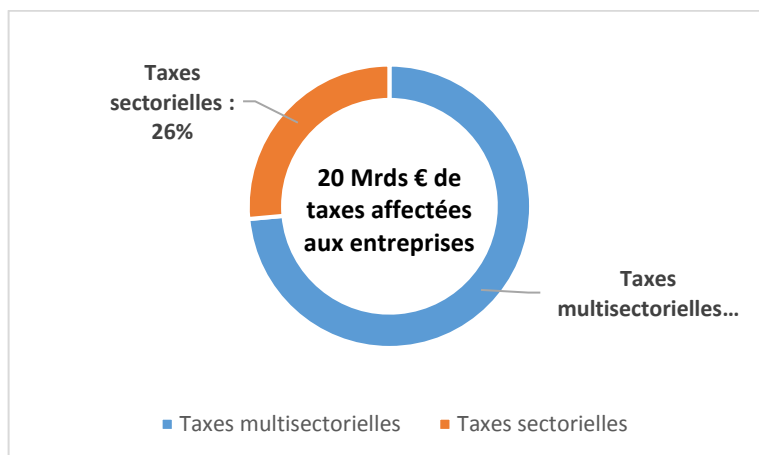
Sur une liste de 97 taxes prises en compte<sup>13</sup>, 22 s'appliquent sans considération du secteur d'activité concerné et 75 à des secteurs d'activité spécifiques.

<sup>13</sup> Contribution de solidarité des employeurs des secteurs publics et parapublics exclue. A également été exclue, faute de savoir l'attribuer à un secteur d'activité déterminé, la 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, dite « taxe hydraulique », attribuée à Voie navigable de France.

**Graphique n° 4 : Répartition des taxes affectées multisectorielles et sectorielles**

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

La répartition entre les taxes sectorielles et multisectorielles est très différente si l'on prend en compte les montants collectés : 74 % du montant des taxes affectées prises en compte dans l'enquête sont prélevés sur des entreprises sans considération de leur secteur d'activité et 26 % sur les entreprises appartenant à un secteur d'activité identifié.

**Graphique n° 5 : Répartition du montant des taxes affectées multisectorielles**

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

### 2.5.2.2. Répartition des taxes collectées sur des entreprises appartenant à des secteurs d'activité distincts

Afin d'analyser les secteurs économiques sur lesquels sont prélevées les taxes affectées, il a été procédé à une répartition des redevables en huit secteurs d'activité distincts :

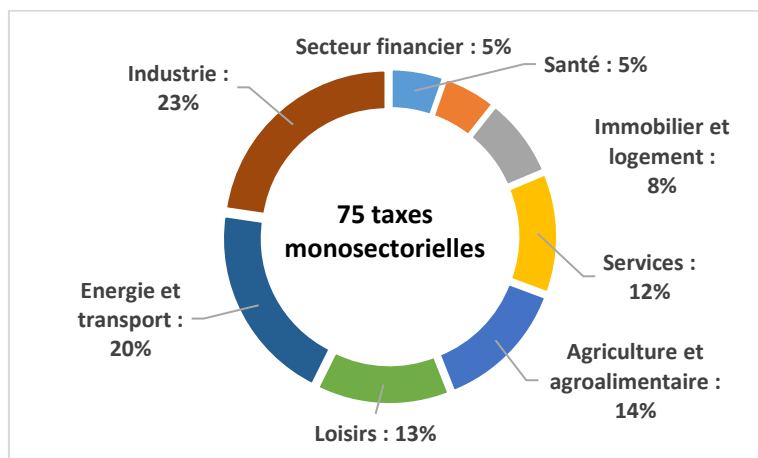
- le secteur financier (banques et sociétés d'investissement),
- la santé (secteurs de la pharmacie y compris vétérinaire et de la phytopharmacie),
- l'immobilier et le logement (contributions des organismes et sociétés de logement social),
- les services (télécommunications, communication, édition, publicité, commissariat aux comptes),

- l'agriculture et l'industrie agroalimentaire,
- les loisirs (impôts sur les spectacles, les jeux et le tourisme),
- l'énergie et les transports (installations nucléaires, sociétés de transport routier, ferroviaire ou aérien, concessionnaires d'autoroutes),
- les industries diverses (y compris l'artisanat et l'industrie du tabac),

Selon cette grille d'analyse, les industries et le secteur de l'énergie et des transports sont ceux sur lesquels est collecté le plus grand nombre de taxes affectées.

Le nombre élevé des taxes affectées dans le secteur de l'industrie, est principalement dû aux 10 taxes du recensement, affectées à des centres techniques industriels, telles qu'elles étaient connues lors de la préparation du projet de loi de finances pour 2018. Dans les secteurs de l'énergie et des transports.

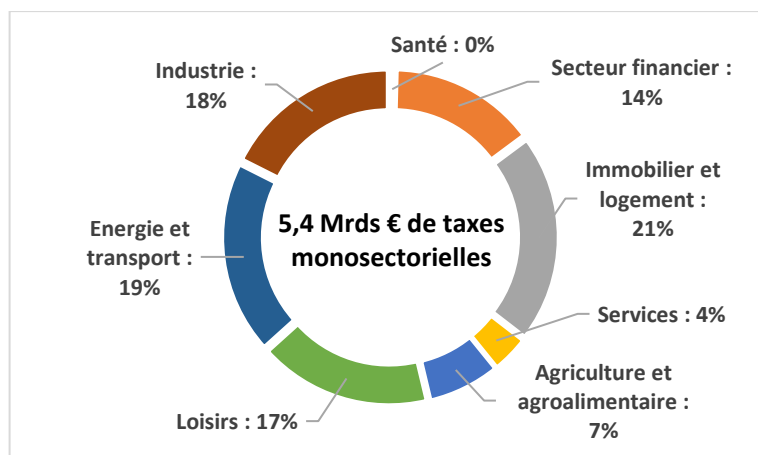
**Graphique n° 6 : Répartition du nombre de taxes affectées sectorielles**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

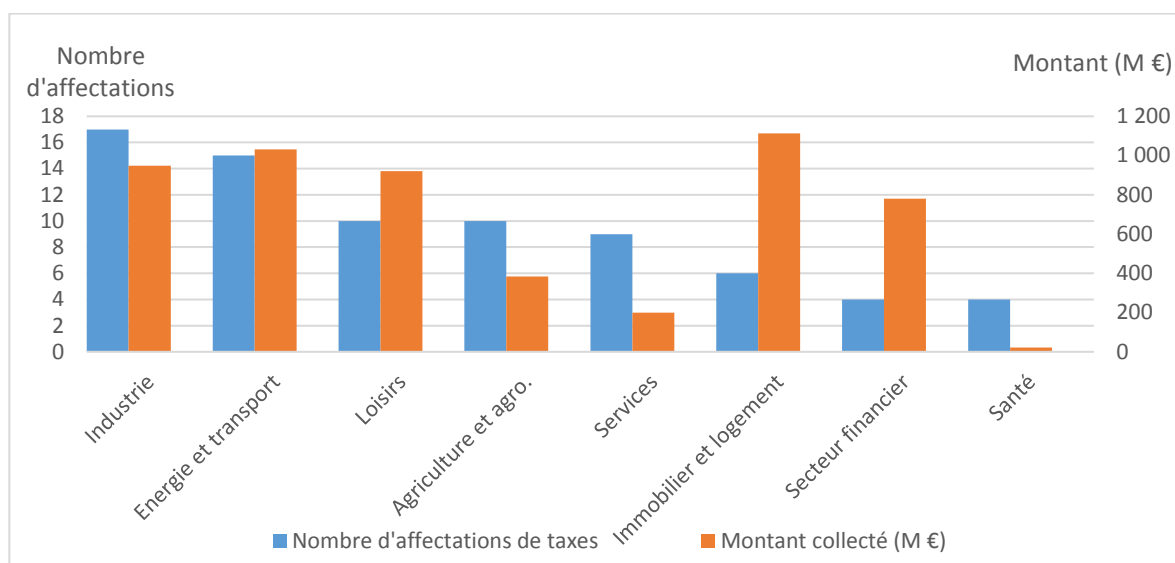
Le secteur de l'immobilier et du logement et celui de l'énergie et des transports sont ceux sur lesquels sont prélevés les montants les plus élevés de taxes affectées.

**Graphique n° 7 : Répartition du montant des taxes affectées sectorielles**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Le montant moyen collecté est variable selon les secteurs d'activité. Il est élevé dans les secteurs financiers et de l'immobilier/logement. Il est le plus faible dans les secteurs des services et de la santé.

**Graphique n° 8 : Produit comparé des affectations de taxes selon le secteur d'activité des redevables**

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

S'agissant de l'immobilier et du logement, les affectations concernées sont celles 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 (459 M€ en 2016) et des diverses cotisations prélevées sur les établissements et sociétés de logement social (654 M€ en 2016).

**Tableau n° 13 : Affectations des taxes collectées sur les entreprises des secteurs de l'immobilier et du logement**

Prélèvements concernés	Affectataires	Nombre d'affectations recensées	Montant total affecté (en M€)
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	SGP et UESL	2	459
Cotisation versée par les organismes HLM et les SEM	CGLLS, FNAP, ANCOLS	5	654

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

À l'inverse, le montant des taxes collectées par l'ANSÉS sur les entreprises classées ici dans le secteur de la santé, soit les entreprises des industries pharmaceutiques et phytopharmaceutiques soumises à des autorisations de cet opérateur de l'État représentent comparativement les montants les moins élevés.

**Tableau n° 14 : Affectations des Taxes collectées par l'ANSÉS sur les entreprises des industries pharmaceutiques et phytopharmaceutiques**

Prélèvements concernés	Base légale	Assiette	Produit en 2016 (M€)
Taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires.	I de l'art. L. 5141-8 du Code de la santé publique	Tarif variable pour chaque demande d'autorisation présentée à l'ANSÉS. Plafond : 25 000 €	3
Taxe annuelle portant sur les autorisations relatives à la commercialisation des médicaments vétérinaires accordées par l'ANSÉS	II de l'art. L. 5141-8 du Code de la santé publique	Prélèvement forfaitaire annuel due au titre des autorisations accordées par l'ANSÉS (AMM, ouverture de pharmacie vétérinaire, enregistrement de médicaments non soumis à une AMM, autorisation d'importation). Plafond : 25 000 €	4
Taxe sur les demandes d'autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et leurs adjuvants	Art. 130 de la LFI 2007	Tarifs variables selon les produits soumis à demande d'autorisation. Plafonds variant de 5 000 € à 250 000 €	10
Taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques disposant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM)	Art. L. 253-8-2 du Code rural de la pêche maritime	Chiffre d'affaires HT des ventes de produits phytopharmaceutiques bénéficiant d'une AMM ou d'un permis de commerce parallèle.	4

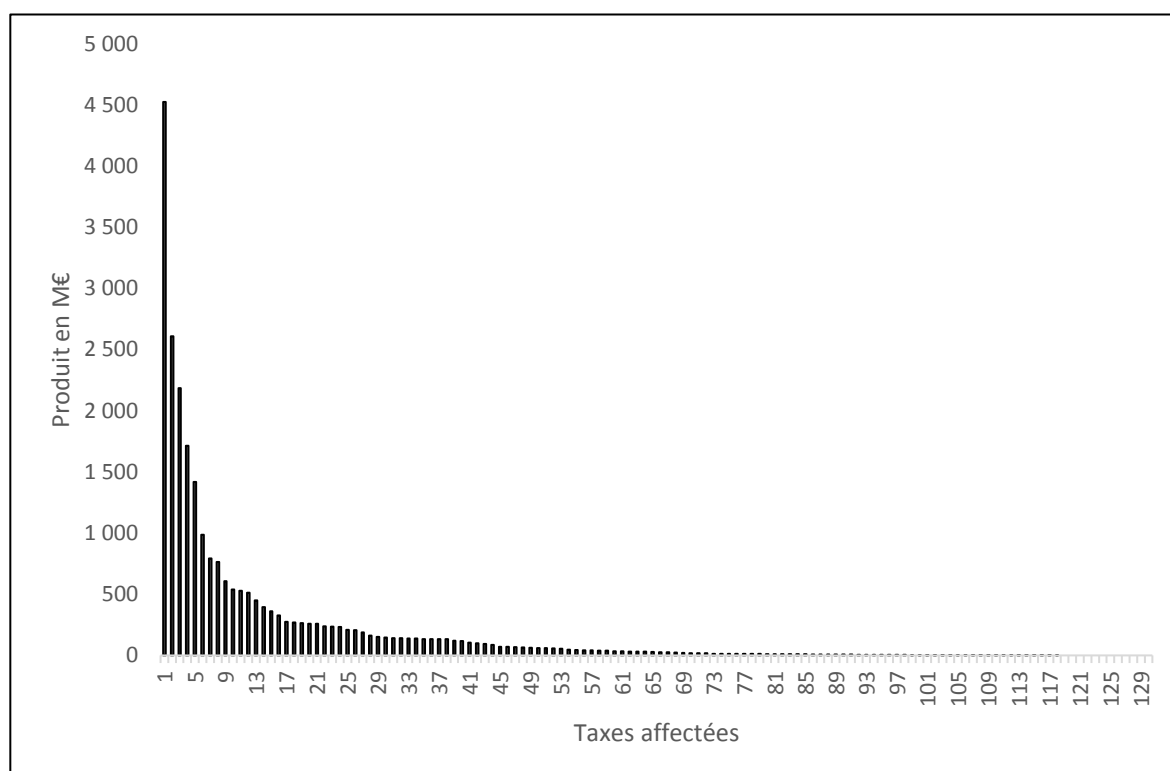
Source : Conseil des prélèvements obligatoires

### 3. La fiscalité affectée : un ensemble très hétérogène

#### 3.1. Un grand nombre de taxes à faible rendement

Le rendement des taxes affectées va de 4,5 Md€ à quelques centaines de milliers d'euros. En 2016, sur 136 taxes dont le produit est mentionné dans le projet de loi de finances pour 2018<sup>14</sup>, 89, soit 65 % ont permis la collecte de moins de 100 M€, dont 48 moins de 10 M€.

**Graphique n° 9 : Recettes comparées en 2016 des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale**



Source : *Projet de loi de finances pour 2018, Voies et moyens (tome 1)* ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires

**Tableau n° 15 : Liste des principales impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État, en dehors des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale en 2016**

Taxe	Redevables	Montant affecté en 2016 (M€)
PEFPC : Participation des entreprises au développement de la formation professionnelle continue	Entreprises	4 525
Cotisation des employeurs	Entreprises	2 610

<sup>14</sup> Il s'agit des taxes dont l'affectation est effective en 2016, à l'exclusion de celles dont l'affectation a été décidée par la loi de finances pour 2017 et n'était pas applicable en 2016 et de celles dont le produit en 2016 n'est pas précisé dans l'information communiquée au Parlement en annexe au projet de loi de finances pour 2018.



Fraction de Taxe de solidarité additionnelle (TSA)	Entreprises	2 185
Redevances des agences de l'eau	Entreprises et particuliers	2 179
Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	Entreprises	1 713
Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi versée par les employeurs du secteur public et parapublic	Employeurs publics et parapublics	1 419
Taxe d'aéroport	Entreprises et particuliers	987
Taxe d'apprentissage - Part du quota réservée au financement des CFA	Entreprises	793
Fraction de TICPE sur le carburant gazole	Entreprises et particuliers	763
Taxe d'apprentissage - Partie "hors quota" ou "part soumise au barème" - versements aux établissements de formation	Entreprises	606
TA-CFE (fraction CCI-R de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région)	Entreprises	549
Taxes spéciales d'équipement	Entreprises et particuliers	538
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	Entreprises	512
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	Entreprises	449
Prélèvement sur les contrats d'assurance de biens	Entreprises et particuliers	395

Source : *Projet de loi de finances pour 2018, Voies et moyens (tome 1) ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires*

Comme le Conseil des prélèvements obligatoires l'a déjà relevé en 2013, la fiscalité affectée à des tiers est donc principalement constituée de taxes à faible rendement.

**Tableau n° 16 : PLF 2018, nombre de taxes par montant collecté en 2016**

Produit en 2016	Nombre de taxes	Produit cumulé en M€
Plus de 1 Md€	6	14 631
Entre 100 M€ et 1 Md€	41	12 352
Moins de 100 M€	89	1 599
<i>Dont produit compris entre 10 et moins de 100 M€</i>	41	1 467
<i>Dont produit compris entre 1,5 et moins de 10 M€</i>	29	126
<i>Dont produit compris entre 0,5 et moins de 1,5 M€</i>	6	6
<i>Dont produit inférieur à 0,5 M€ ou non indiqué</i>	13	nd

Source : *Projets de loi de finances, Voies et moyens (tome 1) ; retraitement : Conseil des prélèvements obligatoires*

S'agissant des taxes affectées dont le produit annuel en 2016 serait inférieur à 0,5 M€, soit les taxes pour lesquelles les données communiquées par la direction du budget font ressortir un montant de recettes égal à zéro, la fiabilité des informations communiquées est parfois incertaine. Comme il a déjà été indiqué, deux affectations au moins de taxes sont portées par omission dans l'état annexé à la loi de finances pour 2018 pour des montants inférieurs à 0,5 M€ : la contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FIPH) et les cotisations des employeurs à l'AGS.

Néanmoins, on peut évaluer à neuf le nombre d'affectations de taxes pour des montants ne dépassant pas 0,5 M€ en 2016 (voir tableau de la page suivante).

**Tableau n° 17 : Affectations de taxes dont le produit est inférieur à 0,5 M€ en 2016**

Taxe affectée	Base légale	Affectataire
Contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	Art. 1609 octovicies du CGI et art. L. 2133-1 du Code de la santé publique	ANSP - Agence Nationale de Santé Publique
Indemnité de défrichement	Art. L. 341-6 du Code forestier	ASP - Agence de services et de paiement
Taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier (créé par la LFI 2016)	Art. 1609 sextricies du CGI	ARAFER - Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
PEFPC : Participation au financement de la formation des professions non salariées (Pêche et culture)	Art. L. 6331-53 du Code du travail	Fonds d'assurance formation (FAF) pêche et cultures marines
Taxe affectée au financement de l'institut des corps gras (créé par la LFI 2016)	G de l'art. 71 de la LFR 2003 (applicable au 1 <sup>er</sup> janvier 2016)	ITERG - Institut des corps gras
Droits d'immatriculation des opérateurs de voyages et de séjours	Art. L 141-3 du Code du tourisme	GIP Atout France / Agence de développement touristique de la France
Contribution annuelle acquittée par les personnes inscrites comme commissaires aux comptes, et droit fixe sur chaque rapport de certification des comptes, et contribution de la compagnie nationale des commissaires aux comptes	Art. L 821-5 et L. 821-6-1 du Code de commerce	H3C - Haut conseil du commissariat aux comptes
Taxe sur le lait et les produits laitiers	Art. 25 de la LFR 2005	FranceAgriMer
Taxes de protection des obtentions végétales	Art. L. 623-16 du Code de la propriété intellectuelle	INOV - Instance nationale des obtentions végétales

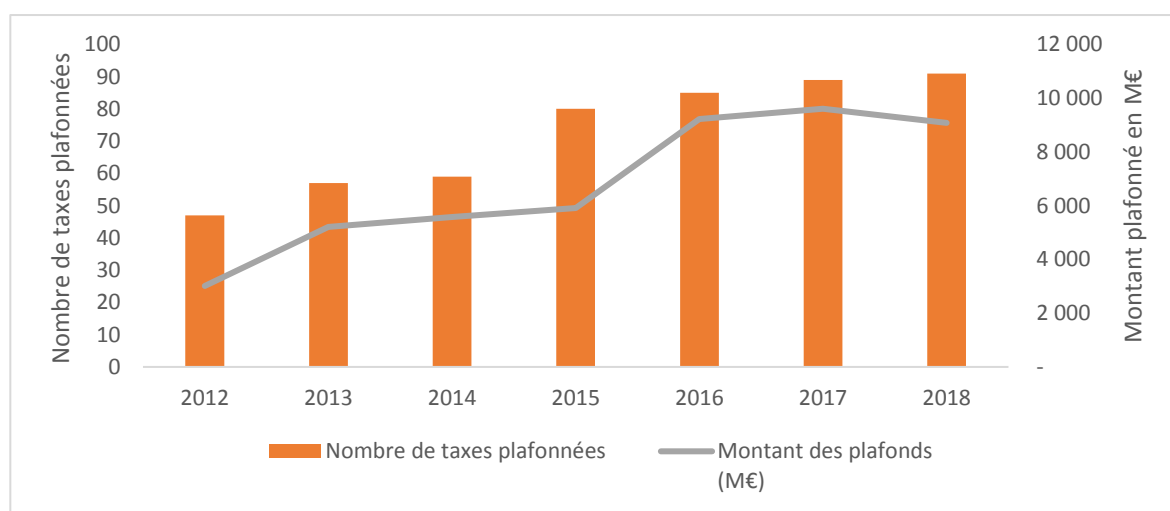
Source : *Projet de loi de finances pour 2018, Voies et moyens (tome 1).*

### 3.2. Une extension du dispositif de plafonnement des taxes affectées inférieure aux objectifs des lois de programmation pluriannuelle des finances publiques

Depuis la loi de finances pour 2012, un plafonnement des montants de taxes affectées est appliqué à certains bénéficiaires, afin de remédier à des effets d'aubaine de la part de certains affectataires d'impositions de toute nature, dont les ressources ont pu croître dans le passé au-delà des besoins des politiques publiques ou des missions qui leur étaient confiées.

Le nombre d'affectations de taxes et le nombre d'affectataires des taxes concernés a régulièrement augmenté depuis 2012. En 2018, 91 bénéficiaires d'une ou plusieurs taxes plafonnées sont concernés par ce dispositif, pour un montant global de ressources fiscales de 9,1 Md€.

**Graphique n° 10 : Nombre de taxes faisant l'objet d'un plafonnement (échelle de gauche) et montants plafonnés (échelle de droite) par l'article 46 de la loi de finances pour 2012**



Source : Direction du budget

En 2018, le nombre d'affectations de taxes soumises à un plafond (91) est inférieur au nombre d'affectations de taxes recensées au profit de personnes autres que des collectivités territoriales ou des organismes de sécurité sociale, évalué à 145. D'autant plus que le plafonnement s'applique à 12 établissements publics foncier nationaux (article L. 324-1 du code de l'urbanisme) au titre de l'attribution de la taxe spéciale d'équipement collectée sur leur territoire, ce qui correspond en pratique à un plafonnement unique s'appliquant aux 12 établissements publics concernés.

De même, le montant des recettes fiscales affectées faisant l'objet d'un plafonnement correspond au tiers du produit des affectations de taxes en dehors des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale. L'extension du plafonnement s'est accompagné d'une diminution du plafond des taxes concernées, mais celle-ci est restée inférieure aux objectifs fixés par les lois de programmation des finances publiques 2012-2017 et 2014-2019<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Cour des comptes : Le budget de l'État en 2016. Résultats et gestion – mai 2017

### 3.3. Une pluralité d'autorités chargées de la collecte

Le recensement des autorités chargées de la collecte des taxes affectées montre que la DGFIP et la Douane, administrations financières en charge de la gestion de la quasi-totalité des ressources fiscales de l'État, n'assurent la gestion que d'une minorité des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État.

**Tableau n° 18 : Nombre de taxes et produit collecté par gestionnaire en 2016**

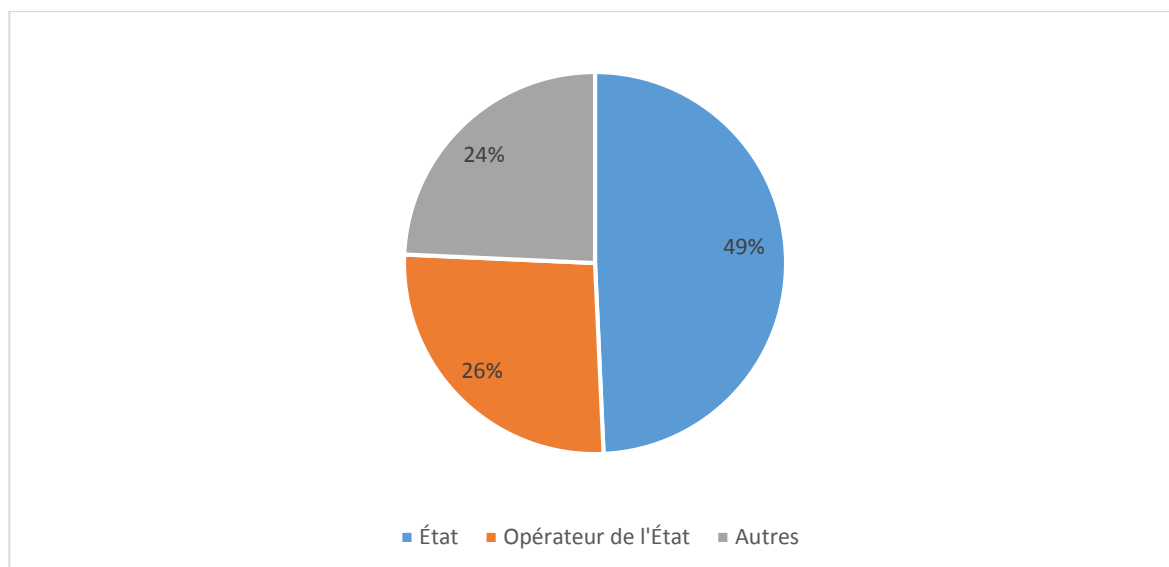
<i>Montants en M€</i>	<b>Nombre de taxes collectées</b>	<b>Produit en 2016</b>
DGFIP	58	5 836
Centres techniques industriels	10	137
OPCA	9	6 009
Douane	7	1 638
Agences de l'eau	7	2 359
Centre national du cinéma et de l'image animée	5	689
FranceAgriMer <sup>16</sup>	5	8
Caisse de Garantie du Logement	4	654
Locatif social (CGLLS)	4	21
ANSÉS	4	20
ARAFER	4	1 820
Action logement services	3	1 244
DGAC	3	1 058
CFA	2	29
CNL	2	2 610
URSSAF	1	2 185
ACOSS	1	1 419
Fonds de solidarité	1	260
FONGECIF	1	189
Banque de France	1	133
VNF	1	132
FIPHP	1	94
AMF	1	30
CNV	1	5
Association soutien théâtre privé	1	2
AGRASC	1	1
Chambre nationale de la batellerie artisanale	1	Moins de 0,5 M€
Atout France	1	Moins de 0,5 M€
Haut Conseil du Commissariat aux comptes	1	Moins de 0,5 M€
Préfet (recouvrement DGFIP)	1	Moins de 0,5 M€
AGEFIPH	1	nc
AGS	1	nc
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>28 582</b>

<sup>16</sup> Le montant collecté au titre de la taxe sur les produits laitiers n'est pas connu.

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Les services de l'État, soit la DGFIP<sup>17</sup>, la Douane et complémentaiement la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), ont en charge la gestion et le recouvrement de près de la moitié du nombre de taxes recensées dans l'annexe du projet de loi de finances pour 2016, le solde étant directement géré par d'autres administrations : des opérateurs de l'État ou d'autres organismes publics ou privés.

**Graphique n° 11 : Nombre de taxes collectées par catégories d'organismes collecteurs (hors affectations à des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale)**

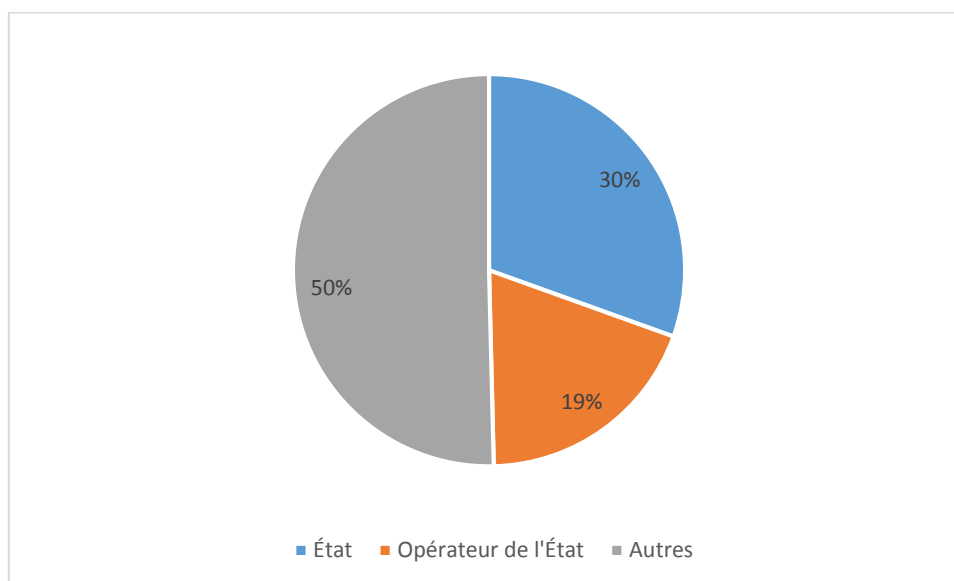


Source : Conseil des prélèvements obligatoires

La répartition des autorités en charge de la gestion des taxes est différente lorsqu'on prend en compte les montants collectés. Les divers organismes publics ou privés affectataires de taxes collectent les montants les plus élevés, les administrations de l'État n'en collectant que moins du tiers et les opérateurs de l'État 19 %.

<sup>17</sup> Y compris en tant que cette administration est chargée du recouvrement de taxes dont la liquidation et la mise en recouvrement est assurée par d'autres administrations : cas de l'indemnité de défrichement (article L. 341-6 du code forestier), dont la mise en recouvrement est assurée par les préfets, pour un montant inférieur à 0,5 M€ en 2016.

**Graphique n° 12 : Montant de taxes collectées par catégories d'organismes collecteurs en 2016 (hors affectations à des collectivités territoriales et des organismes de sécurité sociale)**



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

### **3.4. Des coûts de collecte mal connus et parfois élevés**

Les impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'État sont collectées par trois catégories de collecteurs, chargés de recouvrer et au besoin de liquider les montants dus par les redevables : la DGFIP, la Direction générale des douanes et droits indirects, les organismes bénéficiaires de la taxe concernée.

#### **3.4.1. La DGFIP, une collecte principalement coordonnée avec celle d'autres impôts**

La DGFIP collecte déjà de nombreux impôts pour le compte de l'État, sur les particuliers et les entreprises, portant sur des assiettes diverses : chiffre d'affaires, revenus, foncier, timbre et enregistrement, 41 font l'objet d'une gestion conjointe avec un impôt déjà existant.

Un nombre significatif de taxes dont la gestion est assurée par la DGFIP est donc collecté selon une procédure se rattachant à des impôts existants, affectés ou non affectés.

Par exemple, plusieurs impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale) ne sont en fait que des taxes additionnelles à la fiscalité directe locale.

#### **Tableau n° 19 : Exemples de taxes additionnelles à la fiscalité directe locale collectées par la DGFIP**

Taxes additionnelles à la CFE (CCI, CMA)  
 Taxe additionnelle à la CVAE (CCI)  
 Taxe additionnelle à la TFNB (Chambres d'agriculture)  
 Taxe additionnelle à l'IFER des Stations Radio (ANSP)

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

La collecte de ces taxes ne résulte donc que de l'application d'un taux supplémentaire sur des rôles déjà établis au titre des taxes foncières, de la CFE ou de la CVAE. Le coût de gestion de ces prélèvements additionnels ne peut donc se séparer de celui des taxes de référence, soit 1,01 % pour les taxes foncières et 1,06 % pour la fiscalité économique locale (CVAE, CFE et IFER<sup>18</sup>).

Plusieurs taxes affectées sont collectées par la DGFIP dans le cadre de la gestion de la TVA. Les déclarations de TVA (CA3) servent de support à la déclaration et au paiement d'autres impositions de toutes natures dont l'assiette est constituée par le produit des ventes de certains services et produits, ainsi que dans certains cas par des assiettes de diverses natures : montant des fonds propres, volume ou poids des marchandises concernés, etc.

**Tableau n° 20 : Exemples de taxes collectées par la DGFIP dans le cadre du circuit TVA**

Impôt	Base légale	Assiette
Taxe sur certaines dépenses de publicité	Art. 302 bis MA CGI	Chiffre d'affaires
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	Art. 1609 undecies CGI	Chiffre d'affaires
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	Art 302 bis CGI	Km parcourus
Taxe sur les actes des huissiers de justice	Art. 302 bis Y CGI	Nombre d'actes
Taxe sur les services fournis par les opérateurs de communication électronique	Art. 302 bis KH CGI	Chiffre d'affaires
Taxe pour le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés	Art. 235 ter ZE CGI	Exigence minimale en fonds propres
Redevance sanitaire d'abattage	Art. 302 bis N CGI	Forfait par animal abattu
Redevance sanitaire de transformation des produits de la pêche ou de l'aquaculture	Art. 302 bis WB CGI	Poids des produits

*Source : Conseil des prélèvements obligatoires*

Ces taxes étant déclarées et acquittées en même temps que la TVA à laquelle sont assujettis les redevables, leur coût de gestion est évalué comme celui de l'impôt de référence, soit 0,39 % du produit collecté en 2013<sup>19</sup>.

Il en va de même de plusieurs prélèvements sur différentes catégories de contrats d'assurance, qui sont collectés en même temps que la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (impôt affecté aux collectivités territoriales), dont le coût de gestion est faible (0,17 % du produit selon les dernières données disponibles en méthode « Lépine »).

<sup>18</sup> Coût évalué en 2013 (dernière référence connue à ce stade de l'enquête), selon la méthode dite « Lépine », soit en neutralisant les variations du taux de contribution au CAS Pensions pour les personnels affectés à la gestion des taxes concernées.

<sup>19</sup> Coût évalué en méthode dite « Lépine ».



### Tableau n° 21 : Prélèvements additionnels à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance

Impôt	Base légale	Affectataire
Prélèvement sur les contrats d'assurance de biens	Art. L. 422-1 Code des assurances	Fonds de garantie des victimes d'actes terroristes et autres infractions
Prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles	Art 1635 bis AD CGI	Fonds de prévention des risques naturels majeurs
Contribution des assurés	Art. L. 421-4 Code des assurances	Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages
Contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance	Art. 1635 bis A et AA CGI	Fonds national de gestion des risques en agriculture et fonds de calamités agricoles dans les départements d'outre-mer
Majoration de la taxe sur les assurances de protection juridique	Art. 1001 CGI	Conseil national des barreaux

*Source : Conseil des prélèvements obligatoires*

Les taxes affectées en tout ou partie à l'ANTS (taxes sur l'établissement de documents officiels d'identité, d'immatriculation, de visa ou de titres de séjour) ou jusqu'en 2018 à l'OFII prennent la forme de droits de timbre désormais dématérialisés.

La DGFIP n'a donc mis en œuvre que peu de circuits de déclaration et de paiement spécifiques pour les taxes affectées dont la gestion lui est confiée. C'est le cas des différentes taxes applicables aux installations nucléaires de base, de la cotisation annuelle à l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, dont le nombre de redevables est restreint, ou de la taxe sur les transactions financières<sup>20</sup>, en partie affectée à l'AFD et au FSD. Les coûts de gestion spécifique de ces impôts ne font cependant pas l'objet d'une évaluation spécifique.

Il y a cependant lieu de tenir compte, au-delà de l'optimisation des coûts pour l'administration, des coûts supportés par les entreprises du fait de la multiplication des sommes à déclarer, par exemple sur les déclarations de TVA. Aucune donnée n'est cependant disponible sur ce point.

#### 3.4.2. Des coûts de gestion souvent élevés

La Cour des comptes a relevé dans son dernier rapport public annuel, les inconvénients de certaines des taxes gérées par la Douane.

<sup>20</sup> Cour des comptes, référé du 19 juin 2017 (S-2017-1860) : la Cour a recommandé des améliorations de la gestion et du contrôle de cette taxe recouvrée par l'intermédiaire d'un dépositaire agréé, rémunéré en proportion de la taxe qu'il a encaissée.

Tel est notamment le cas de la taxe sur les céréales (article 1619 CGI), attribuée à l'établissement public FranceAgriMer, dont le produit en 2016 s'est élevé à 17 M€. Cette taxe présente la caractéristique commune avec la taxe sur les farines, semoules et gruaux de blé tendre (affectée à la Mutualité sociale agricole), d'être acquittée à la fois par de gros opérateurs et de petits redevables : 348 redevables ont acquitté en 2016 un montant moyen de 44 827 € représentant 95,19 % du produit total, alors que 773 redevables n'en ont acquitté que 4,81 %.

**Tableau n° 22 : Taxe sur les céréales, répartition du produit par redevable en 2016**

<i>Montant déclaré et acquitté par tranche</i>	<i>Nombre de redevables par tranche</i>	<i>Produit par tranche (en €)</i>	<i>Produit moyen par redevable (en €)</i>	<i>Produit cumulé en pourcentage du total</i>
<i>De 0 à 5 €</i>	17	23	1,4	0,000140 %
<i>De 5 à 10 €</i>	15	111	7,4	0,000677 %
<i>De 10 à 25 €</i>	34	509	15	0,003106 %
<i>De 25 à 50 €</i>	47	1 638	35	0,009995 %
<i>De 50 à 100 €</i>	57	4 122	72	0,025152 %
<i>De 100 à 250 €</i>	122	19 016	156	0,116033 %
<i>De 250 à 500 €</i>	111	39 693	358	0,242200 %
<i>De 500 à 1000 €</i>	107	75 952	710	0,463447 %
<i>De 1000 à 2500 €</i>	155	258 801	1 670	1,579163 %
<i>De 2500 à 5000 €</i>	108	388 874	3 601	2,372848 %
<i>Plus de 5000 €</i>	348	15 599 723	44 827	95,187050 %

Source : DGDDI

Le coût de gestion de la taxe sur les céréales, commun avec celui de la taxe sur les farines, ne compte pas parmi les plus élevés à la Douane. Il était néanmoins évalué en 2016 à 2,78 % du produit collecté. Les solutions pour le réduire ne sont pas aisées : la télédéclaration de ces deux taxes, qui n'est pas aujourd'hui disponible, ne permettrait pas de le faire baisser significativement. La gestion de ces deux taxes n'est pas particulièrement complexe : on estime à environ deux minutes le temps nécessaire pour enregistrer dans les applications informatiques de la Douane la déclaration d'un redevable. Lorsque ce dernier est un gros contributeur, le coût de gestion est insignifiant rapporté au produit collecté. Lorsqu'il est un petit contributeur, l'économie générée par la dématérialisation serait éventuellement significative en comparaison du produit collecté, mais serait faible en valeur absolue et ne permettrait sans doute pas d'amortir les coûts de mise en œuvre de l'outil informatique nécessaire.

Pour cette raison, la Cour des comptes a recommandé dans son dernier rapport annuel, comme elle l'avait déjà fait au rapport public annuel de 2014, de supprimer les taxes sur les farines et les céréales et compenser la perte de ressources pour les affectataires (la MSA pour 64 M€ par an, FranceAgriMer pour 17 M€) par d'autres ressources affectées à ces derniers.

La Douane assure également la gestion du droit annuel de francisation et de navigation appliqué à certains navires de plaisance, principalement attribué sous plafond au Conservatoire du littoral et des rivages lacustres (38 M€). Le coût de gestion représente 19,62 % du montant collecté. La Cour des comptes a recommandé dans son dernier rapport public annuel de revoir les modalités de sa gestion, en faisant aboutir à une échéance rapprochée la mise en service du projet de portail unique dématérialisé, commun aux administrations des affaires maritimes et des Douanes pour l'immatriculation, la francisation des navires et la gestion du DAFN.

### **3.4.3. Des coûts de gestion inconnus lorsque la collecte n'est pas assurée par les administrations financières de l'État**

En dehors de la DGFIP et de la Douane, de nombreux organismes bénéficiaires de taxes affectées collectent eux-mêmes le produit de ces taxes.

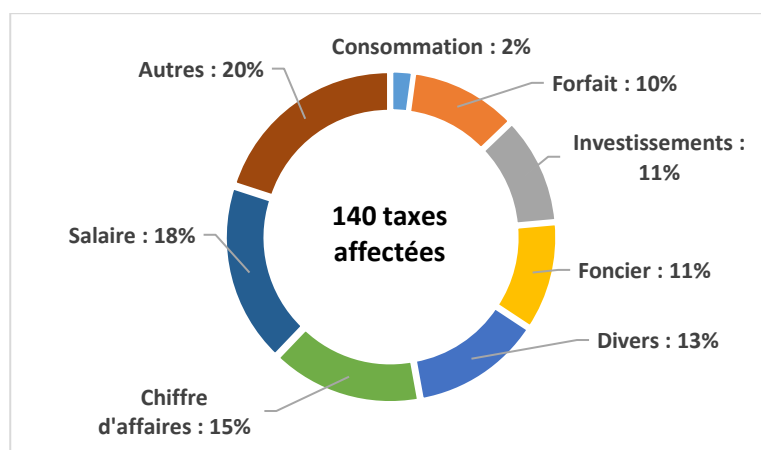
Aucune information n'est cependant disponible sur les coûts de gestion consacrés par les affectataires de taxes à la gestion et au recouvrement de ces dernières.

### **3.5. Une pluralité d'assiettes et de taux**

Les informations communiquées en annexe aux projets de lois de finances annuels ne comportent aucune précision sur l'assiette et le taux des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État. Il a donc été procédé à une revue des affectations de taxes prises en compte dans l'étude, soit les taxes affectées à des personnes morales autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

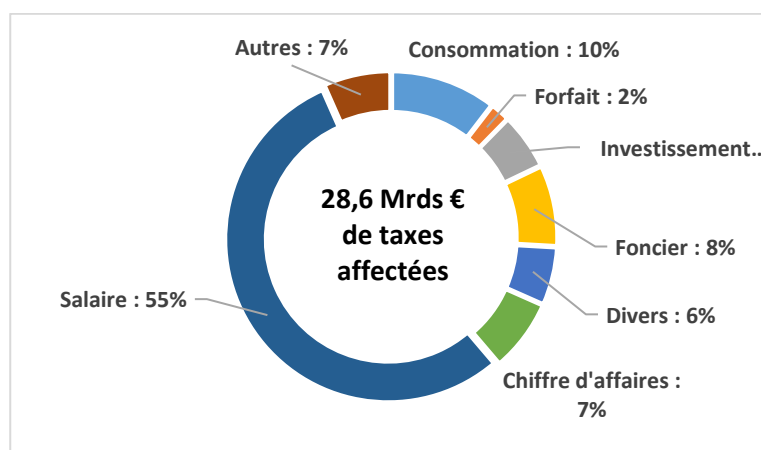
Compte tenu du nombre de références juridiques à consulter et analyser, des erreurs ou des manques sont possibles. L'étude réalisée à partir des données communiquées lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2018 permet toutefois d'aboutir à une répartition entre huit catégories d'assiettes distinctes, y compris une catégorie dénommée « autres », qui englobe les taxes assises sur le capital, les cotisations d'assurance, les cotisations professionnelles, les dépenses de publicité, des montants forfaitaires par objet ou acte, des taxes assises sur une production et la valeur ajoutée.

C'est cette dernière catégorie qui regroupe le plus grand nombre de taxes retenues dans l'analyse, ce qui illustre la diversité des assiettes prises en compte et la difficulté de dresser une typologie d'assiettes.

**Graphique n° 13 : Répartition du nombre de taxes affectées en fonction du type d'assiette**

Source : Conseil des prélèvements obligatoires (analyse à partir des informations communiquées en annexe au projet de loi de finances pour 2018)

La même grille d'analyse appliquée aux montants collectés en 2016 fait ressortir une nette prépondérance des taxes affectées du périmètre retenu, assises sur les salaires (15,6 Md€).

**Graphique n° 14 : Répartition du montant des taxes affectées en fonction du type d'assiette**

Source : Conseil des prélèvements obligatoires (analyse à partir des informations communiquées en annexe au projet de loi de finances pour 2018)

Les affectations de taxes concernées portent principalement sur le financement par les employeurs de la formation professionnelle continue (5,5 Md€), du logement (4,4 Md€) et de l'assurance maladie universelle (2,2 Md€).

**Tableau n° 23 : Principales affectations de taxes assises sur les salaires en 2016**

Prélèvements concernés	Affectataires	Nombre d'affectations recensées	Montant total affecté en M€
Participations des employeurs au développement de la formation professionnelle continue	OPCA et fonds d'assurance formation	6	5 518
Participation des employeurs en faveur du logement	FNL, Action logements Services, ANCOLS	4	4 430
Fraction de Taxe de solidarité additionnelle (TSA)	Fonds CMU	1	2 185

Source : Annexe au projet de loi de finances pour 2018 ; extraction par le Conseil des prélèvements obligatoires.

À la diversité des bases taxables, s'ajoute celle des taux appliqués, comme l'illustre le tableau ci-dessous, composé de neuf exemples de taxes affectées.

**Tableau n° 24 : Exemples de taxes pour lesquels l'assiette est basée sur un taux**

<b>Taxe affectée</b>	<b>Base légale</b>	<b>Assiette et taux</b>
Cotisation versée par les organismes HLM	Art. L. 342-21 du Code de la construction et de l'habitation	Entre 2 % et 5 % du montant des loyers et des redevances appelés
Prélèvement sur les jeux exploités par la Française des jeux hors paris sportifs	Art. 1609 novovicies du CGI et art. 79 de la LFI 2011	1,80 % des sommes mises, sur les jeux exploités en France
Taxe affectée au financement du Centre Technique des industries de la fonderie	Art. 71 - H de la LFR 2003	0,10 % du chiffre d'affaires, hors taxes, réalisé ou, à défaut, sur la valorisation
Taxe pour le développement des industries de la transformation des matières plastiques et des composites à matrice organique (résines thermoplastiques et thermodurcissables)	Art. 71 - I de la LFR 2003	Taux dégressif appliqué au chiffre d'affaires : - - 0,04 % pour la part inférieure à 100 M€, - 0,016 % pour la part comprise entre 100 et 200 M€, - 0,08 % au-delà de 200 M€.
Taxe sur les produits de la mer	Art. 75 de la LFR 2003	0,20 % du montant hors taxes ou de la valeur des produits destinés à la conserve ou à la semi-conserve ; 0,27 % pour les autres produits
Taxe sur les céréales	Art. 1619 CGI	0,28 € par tonne depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2016 (0,36 € par tonne antérieurement)
Taxe sur les spectacles de variétés	Art. 76 de la LFR 2003	3,5 % sur le montant hors taxes des recettes de la billetterie
Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	Art. L. 115-1 à L. 115-5 du Code du cinéma et de l'image animée	10,72 % sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques (taux multiplié par 1,5 si caractère pornographique ou incitation à la violence)
Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision	Art. L. 115-6 à L. 115-13 du Code du cinéma et de l'image animée	Pour les éditeurs de services de télévision : 5,65 % du montant des versements et encaissements annuels, hors taxe sur la valeur ajoutée, afférent à chaque service ; Pour les distributeurs de services : taux progressif de 0,5% à 3,5%
Taxe sur les services fournis par les opérateurs de communication électronique	Art. 302 bis KH du CGI	1,30 % de la part des encaissements annuels taxables
Taxe pour le financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés	Art. 235 ter ZE du CGI	0,0642 % des exigences minimales en fonds propres

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

#### 4. Propositions

Aux termes de cette enquête, les rapporteurs ont conscience de n'être qu'imparfaitement parvenus à présenter au Conseil des prélèvements obligatoires un panorama ordonné, complet, clair et précis des impositions de toutes natures affectées à des personnes morales autres que l'État.

Sans méconnaître ce qui pourrait être imputable aux manquements de l'étude réalisée, il serait toutefois injuste de considérer que le nombre de cas d'affectations de ressources fiscales inventoriées et la diversité des situations étudiées ne sont pas au moins pour partie responsables de la présentation incomplète et insuffisamment précise proposée dans le présent rapport.

La multiplication des décisions d'affectations d'impositions en dehors du budget de l'État soulève un problème de transparence et de parfaite information du Parlement.

Ce dernier conserve sa capacité de contrôle de l'emploi des contributions aux charges publiques qu'il a affectées à des organismes de sécurité sociale, en particulier lorsqu'il examine et vote les lois de financement de la sécurité sociale. De même, l'emploi des impositions affectées à des collectivités territoriales reste soumis au contrôle des assemblées délibérantes locales au travers de leurs attributions budgétaires. Dans ces deux cas, il est possible de plaider le respect du droit des citoyens « *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.* »

Il en va différemment lorsque les ressources fiscales sont affectées à des opérateurs de l'État, à des organismes divers d'administration centrale ou des personnes publiques ou privées, sur lesquels le Parlement ou une assemblée délibérante locale ne dispose d'aucun pouvoir direct de contrôle.

Même imparfait et incomplet, le présent rapport montre qu'une présentation consolidée de la fiscalité affectée n'est pas hors de portée. Les enjeux du contrôle parlementaire justifient que des efforts supplémentaires soient faits pour améliorer les outils d'information et d'analyse existants. En mettant en évidence le foisonnement des affectations de taxes et leur faible lisibilité, des tels outils d'information seraient de nature à amener à une réflexion d'ensemble sur le dispositif de la fiscalité affectée, propre à mieux en maîtriser et à en circonscrire l'utilisation.

#### **4.1. Améliorer l'information du Parlement**

##### **4.1.1. Organiser la centralisation effective des données**

Même si elle respecte formellement les exigences de la loi organique relative aux lois de finances et les autres obligations imposées par la loi, la liste et l'évaluation des impositions de toutes natures affectées à d'autres personnes morales que l'État annexé aux projets de loi de finances annuel ne permet pas de rendre compte des effets, de l'enjeu ni des résultats de l'affectation des taxes à des personnes morales autres que l'État.

Le recueil d'informations aujourd'hui mis en œuvre pour l'application de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances repose sur la communication par les multiples acteurs concernés (organisme affectataire, administration de tutelle) à une administration centralisatrice (en l'occurrence la Direction du budget), des données nécessaires à l'information du Parlement. Ce dispositif n'est ni incitatif, ni suffisamment prescriptif.

Le renforcement des moyens de contrôle du Parlement sur la fiscalité affectée et l'évaluation de ses effets sur les objectifs poursuivis passe nécessairement par une organisation différente du recueil des informations, mieux formalisée et plus incitative, rendue obligatoire par une disposition législative.

L'information communiquée au Parlement ne devrait pas être limitée à un inventaire des cas d'affectation d'impositions de toute nature, mais comporter des informations précises sur le montant détaillé des taxes affectées à chaque bénéficiaire et la répartition entre tous les bénéficiaires du produit d'une même taxe.

#### **4.1.2. Doter l'État de moyens de pilotage infra annuels**

L'affectation d'une imposition de toute nature à un organisme tiers constitue une dérogation aux principes de l'universalité et de l'unité budgétaire. Sur le plan pratique, elle se distingue notamment des dotations budgétaires en ce qu'elle ne peut être soumise à une mise en réserve ou à une quelconque mesure de régulation budgétaire.

Un moyen de limiter le développement des taxes affectées serait d'en réduire l'attractivité auprès des opérateurs affectataires, en rendant leur usage aussi proche que possible de celui d'une subvention. Ainsi, pour les opérateurs de l'État ou les autres organismes d'administration centrale ou locale placés sous son contrôle, il serait envisageable de mettre en œuvre à l'égard des produits de la fiscalité affectée des moyens de régulation comparables à ceux des dépenses de l'État. Ces moyens pourraient prendre la forme d'une disposition législative autorisant le ministre du Budget à imposer par arrêté la mise en réserve d'une fraction des ressources affectées plafonnées. Cette fraction pourrait être modifiée en cours d'année en fonction des besoins des entités affectataires (gel/dégel). Les ressources non dégelées en fin d'exercice pourraient être reversées au budget général de l'État.

### **4.2. *Enrayer le développement de la fiscalité affectée pour en améliorer la gestion***

#### **4.2.1. Poursuivre le mouvement de plafonnement des taxes afin d'améliorer le contrôle et le suivi**

Le plafonnement des affectations d'impositions de toutes natures affectées à certains opérateurs de l'État et d'autres organismes d'administration centrale ou locale placés sous sa tutelle ne concerne en 2018 qu'un tiers des ressources concernées.

Les recettes de ces opérateurs ont vocation à évoluer en fonction des besoins des politiques ou des actions qui leur sont confiées et non de la dynamique propre des ressources d'impôts qui leur sont attribuées. Le dispositif de plafonnement de ces ressources a donc vocation à être étendu à l'ensemble des organismes concernés pour toutes les taxes qui leur sont affectées.



#### **4.2.2. Fixer des objectifs de réduction du nombre de cas de recours à la fiscalité affectée à d'autres personnes que l'État**

Le nombre élevé des affectations de taxes recensées dans les annexes des projets de lois de finances annuels est préjudiciable à la transparence de l'information communiquée au Parlement sur un ensemble de ressources dont le produit total – plus de 250 milliards d'euros en 2016 – est très supérieur à celui de la TVA, principal impôt collecté par l'État.

L'article 18 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 prévoit que l'affectation d'impositions de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale sont autorisées lorsque la ressource résulte d'un service rendu par l'affectataire à un usager, qu'elle finance au sein d'un secteur d'activité ou une profession des actions d'intérêt commun, ou qu'elle finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

En toute rigueur, cette disposition doit conduire à la réintégration dans le budget de l'État des impositions de toute nature ne répondant pas à ces critères. Des objectifs pourraient être fixés dans les lois de programmation pluriannuelles des finances publiques concernant la réduction du nombre de taxes affectées et des ressources fiscales concernées.

#### **4.2.3. Supprimer prioritairement les taxes à plus faible rendement**

Plus de 60 % des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ont un rendement annuel inférieur à 100 M€. Parmi celles-ci, environ la moitié génère un produit de moins de 10 M€ par an.

Ces taxes à faible rendement devraient être les premières concernées par les objectifs de réduction du nombre des taxes affectées.



## Annexe 1 : Liste détaillée des affectations d'impositions de toute nature à des tiers (y compris collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale)

Nom de la taxe	Base légale
Affectation d'une partie du produit de cession de la bande des 700 Mhz	Art 41 IX de la LFI 2016
Certificats sanitaires et phytosanitaires	Art L 236-2 Code rural et pêche maritime
Contribution additionnelle de solidarité autonomie (CASA)	Art L 14-10-4 1 bis Code de l'action sociale et de la famille
Contribution annuelle acquittée par les personnes inscrites comme commissaires aux comptes, et droit fixe sur chaque rapport de certification des comptes, et contribution de la compagnie nationale des commissaires aux comptes	Art L 821-5 et 821-6-1 Code de commerce
Contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FIPH)	Art L 5212-1, L 5212-10 et L 5214-1 Code du travail, Loi du 10 juillet 1987
Contribution annuelle au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Art 96 de la LFR 2010
Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi versée par les employeurs du secteur public et parapublic	Art L 5423-26 et suiv. Code du travail - Seuil de contribution prévu par l'Art R 5423-52 Code du travail
Contribution des employeurs à l'association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (AGS)	Art L 143-11-6 Code du travail et I de l'Art 5 de la loi n° 2008-126 du 13 février 2008
Contribution des employeurs publics au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)	Loi n° 2005-102 du 11 février 2005
Contribution due par les entreprises exploitant des médicaments bénéficiant d'une AMM / Contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises exploitant une ou plusieurs spécialités pharmaceutiques	Art L 245-6 Code de la sécurité sociale
Contribution due par les entreprises fabriquant ou exploitant des dispositifs médicaux sur leurs dépenses de publicité	Art L 245-5-1 à L 245-5-5 Code de la sécurité sociale
Contribution due par les laboratoires et les grossistes répartiteurs sur les ventes en gros aux officines pharmaceutiques	Art L 138-1 à L 138-9-1 Code de la sécurité sociale
Contribution due par les laboratoires sur leurs dépenses de publicité	Art L 245-1 à L 245-5 Code de la sécurité sociale
Contribution équivalente aux droits de plaidoirie	Art L 723-3 Code de la sécurité sociale
Contribution forfaitaire des organismes assureurs et contribution forfaitaire des organismes participant à la gestion du régime prévu par la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001	Art 1622 CGI
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement	Art L 626-1 CESEDA
Contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	Art 1609 octovicies CGI et Art. L 2133-1 Code de la santé publique
Contribution pour frais de contrôle ACPR	Art L 612-20 Code monétaire et financier (créé par l'Art 1 de l'ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010)
Contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits de tabac	Art L 137-27 à L 137-29 Code de la sécurité sociale
Contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)	Art L 651-1 à L 651-9 Code de la sécurité sociale
Contribution sociale généralisée (CSG)	Art L 136-1 à L 136-8 Code de la sécurité sociale et Art 1600-0-C et 1600-0-D CGI

Nom de la taxe	Base légale
Contribution solidarité autonomie (CSA) sur les revenus d'activité et Capital (contribution additionnelle au prélèvement social; 0,3%)	Art L 14-10-4 Code de l'action sociale et de la famille (1° et 2° de l'Art)
Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs - Conception	Art 58 de la LFR 2013
Contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail	Art L 8253-1, R.8253-1, R.8253-8, R.8253-11, R.8253-13, R.8253-14 et D.8254-11 Code du travail
Contribution supplémentaire à l'apprentissage - versements aux CFA	Art 1609 quinovies CGI
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de diffusion de manifestations ou de compétitions sportives	Art 302 bis ZE CGI et Art. 59 de la LFI 2000
Contribution sur les abondements des employeurs aux plans d'épargne pour la retraite collectifs	Art L 137-5 Code de la sécurité sociale
Contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise	Art L 137-10 Code de la sécurité sociale
Contribution sur les contrats d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur	Art L 137-6 Code de la sécurité sociale
Contribution sur les indemnités de mise à la retraite	Art L 137-12 Code de la sécurité sociale
Contribution sur les régimes de retraite conditionnant la constitution de droits à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise	Art L 137-11 Code de la sécurité sociale
Contribution tarifaire d'acheminement (CTA)	Art 18 de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières
Contribution visée au II de l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003	Art 1601 B CGI, modifié par la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006
Contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance	Art 1635 bis A et AA CGI et Art. L 361-5 et L 362-1 Code rural et de la pêche maritime
Contributions patronales et salariales sur les attributions d'options (stock-options) de souscription ou d'achat des actions et sur les attributions gratuites	Art L 137-13 et L 137-14 Code de la sécurité sociale
Contributions pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)	Art 1600-0 G à 1600-0 J CGI et Art. L 136-1 et suiv. Code de la sécurité sociale
Cotisation additionnelle versée par les organismes HLM et les SEM	Art L 452-4-1 Code de la construction et de l'habitation
Cotisation au profit des caisses d'assurances d'accidents agricoles d'Alsace-Moselle	Art 242 code impôts directs Alsace Moselle
Cotisation des employeurs	Art L 834-1 Code de la sécurité sociale
Cotisation HLM et SEM	Art L 435-1 Code de la construction et de l'habitation
Cotisation obligatoire	Art 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984
Cotisation obligatoire	Art 22 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984
Cotisation obligatoire	Art 116-1 de la loi n° 86-33 du 9 janvier 1986
Cotisation spéciale sur les boissons alcooliques	Art L 245-7 Code de la sécurité sociale et Art. L. 731-3 Code rural et de la pêche maritime
Cotisation versée par les organismes HLM	Art L 342-21 Code de la construction et de l'habitation (2° de l'Art)
Cotisation versée par les organismes HLM et les SEM	Art L 452-4 Code de la construction et de l'habitation
Cotisations (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques	Art L 115-14 et L 115-15 Code Cinéma et de l'image animée
Droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel	Art 1635 bis P CGI (Art 54-II de la LFR 2009)
Droit annuel de francisation et de navigation en Corse; droit de passeport en Corse	Art 222 à 226 et 238 à 240 Code des douanes

Nom de la taxe	Base légale
Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	Art L 438 CGI et Art L. 731-3 Code rural et de la pêche maritime
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	Art 402 bis CGI et Art L 731-3 Code rural et de la pêche maritime
Droit de consommation sur les tabacs dans les DOM	Art 268 Code des douanes et Art 575 E bis CGI
Droit de francisation et de navigation	Art 223 à 225 Code des douanes
Droit de licence sur la rémunération des débitants de tabacs	Art L 568 CGI et Art L 131-8 Code de la sécurité sociale
Droit de sécurité	Art L 2221-6 Code des transports et Art 3.1 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports
Droit de timbre pour la délivrance du permis de conduire en cas de perte ou de vol	Art 1628 ter CGI (Art 10 de la loi 2014-891, LFR 2014)
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, les demandes de réintégration dans la nationalité française et les déclarations d'acquisition de la nationalité en raison du mariage	Art 958 CGI
Droit de validation du permis de chasse	Art 1635 bis N CGI
Droit de visa de régularisation, taxe de renouvellement du titre de séjour, taxe applicable aux documents de circulation pour étrangers mineurs et taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour (et titre de 10 ans)	Art L 311-13 CESEDA
Droit départemental de passage sur les ouvrages d'art reliant le continent aux îles maritimes	Art L 173-3 Code de la voirie routière et Art L 321-11 Code de l'environnement
Droit d'examen du permis de chasse	Art L 423-6 Code l'environnement
Droit d'octroi de mer et droit d'octroi de mer régional	Loi du 2 juillet 2004 n° 2004-639
Droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'autorité de régulation des activités ferroviaires	Art L 2132-13 code des transports, devenu L 1261-20
Droit sur les bières et les boissons non alcoolisées	Art 520 A CGI et Art L 731-3 Code rural et de la pêche maritime
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée (INAO)	Art L 642-13 Code rural et de la pêche maritime
Droits assimilés au droit d'octroi de mer sur les rhums et spiritueux à base d'alcool de cru	Art L 4434-1 CGCT
Droits de consommation sur les alcools	Art 403 CGI et Art. L 731-2 et L 731-3 Code rural et de la pêche maritime
Droits de consommation sur les tabacs	Art L 575 CGI, Art L 131-8 Code de la sécurité sociale et Art 17 de la LFSS 2014
Droits de consommation sur les tabacs (DOM)	Art 268 Code des douanes
Droits de plaidoirie	Art L 723-3 Code de la sécurité sociale
Droits départementaux d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux d'immeubles	Art 1594 A CGI
Droits d'immatriculation des OVS	Art L 141-3 Code du tourisme
Droits et contributions pour frais de contrôle	Art L 621-5-3 et D. 621-27 à D. 621-30 et suiv. Code monétaire et financier
Droits perçus au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) en matière de produits de santé, taxe annuelle due par les laboratoires de biologie médicale	Art 1635 bis AE à AH CGI, Art 5321-3 Code de la santé publique et Art 1600-0 R CGI
Forfait social	Art L 137-15 à L 137-17 Code de la sécurité sociale
Fraction affectée du produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole	Art 36 de la LFI 2015
Fraction de Taxe de solidarité additionnelle (TSA)	Art L 862-4 Code de la sécurité sociale
Fraction de Taxe de solidarité additionnelle (TSA)	Art L 862-4 Code de la sécurité sociale

Nom de la taxe	Base légale
Fraction des droits de timbre sur les cartes nationales d'identité	Art 1628 bis CGI (Art 134 a L I et III de la LFI 2009)
Fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés	Art 953 aL I CGI (Art 46 de la LFI 2007 et Art 77-1 de la LFI 2011)
Fraction des Prélèvements sociaux sur les jeux prévus aux Art L 137-20 à L 137-22 Code de la sécurité sociale	Art L 137-24 Code de la sécurité sociale
Fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués	Art 706-163 Code de la procédure pénale
Fraction du Prélèvement sur les mises de jeux de cercle en ligne affectée aux communes dans le ressort territorial desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs casinos	Art 302 bis ZI CGI et Art 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
Fraction du Prélèvement sur les paris hippiques affectée aux EPCI sur le territoire desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes (affectée jusqu'aux mises 2012 versées en 2013 aux Communes concernées)	Art 302 bis ZG CGI
Fraction du produit des successions en déshérence	Art 7 de la loi n°96-590 du 2 juillet 1996 et décret n°2004-868 du 26 août 2004
Imposition forfaitaire annuelle sur les pylônes	Art 1519 A CGI
Imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP - IFER-STIF RATP	Art 1599 quater A bis CGI
Impôt sur les spectacles, jeux et divertissements	Art 1559 à 1566 CGI
Indemnité de défrichement	Art L 341-6 Code forestier
Majoration de 10% du montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers	Art 1601 A CGI
Majoration de la taxe sur les assurances de protection juridique au profit Conseil national des barreaux	Art 1001 CGI
Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	Art L 313-1 Code de la construction et de l'habitation
Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	-
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement	Art L 123-1-2 et L 332-7-1 Code de l'urbanisme
PEFPC : Financement des congés individuels de formation des salariés sous contrats à durée déterminée CIF- CDD (1% des salaires versés, ou moins en cas d'accord de branche)	Art L 6322-37 Code du travail
PEFPC : Participation au financement de la formation des professions non salariées (à l'exception des artisans et des exploitants agricoles) correspondant à 0,15% du montant annuel du plafond de la sécurité sociale	Art L 6331-48 Code du travail
PEFPC : Participation au financement de la formation des professions non salariées (Entreprises du Vivant, agriculture) correspondant à 0,15% du montant annuel du plafond de la SS	Art L 6331-53 Code du travail (agrément conjoint travail et pêche)
PEFPC : Participation au financement de la formation des professions non salariées (Pêche et culture) correspondant au minimum à 0,15% au du montant annuel du plafond de la SS	Art L 6331-53 Code du travail (agrément conjoint travail et pêche)
PEFPC : Participation des entreprises de 10 salariés et plus au développement de la formation professionnelle continue [1,05 % des rémunérations] (contrats et périodes de professionnalisation - DIF; Plan de formation; hors CIF-CDD)	Art L 6331-9 et Art L 6331-14 Code du travail

Nom de la taxe	Base légale
PEFPC : Participation des entreprises de moins de 10 salariés au développement de la formation professionnelle continue [0,55% des rémunérations] (contrats et périodes de professionnalisation - DIF; Plan de formation; hors CIF-CDD)	Art L 6331-2 Code du travail
Prélèvement complémentaire temporaire 2011-2015 "UEFA Euro 2016" sur les jeux exploités par la DJ hors paris sportifs	Art 1609 novovicies CGI et Art 79 de la LFI 2011 (3ème alinéa de l'Art)
Prélèvement de solidarité de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements	Art 1600-0 S CGI
Prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos au profit des communes	Art L 2333-54 à L 2333-57 Code général des collectivités territoriales
Prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos au profit des communes	Art L 2333-54 à L 2333-57 Code général des collectivités territoriales
Prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos au profit des communes	Art L 2333-57 Code général des collectivités territoriales
Prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placements	Art 1600-0 F bis CGI et Art L 245-14 à L 245-16 Code de la sécurité sociale
Prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	Art L 342-21 Code de la construction et de l'habitation (1° de l'Art)
Prélèvement sur la redevance pour pollutions diffuses (fraction Ecophyto)	Art L 213-10-8 (§ V) Code de l'environnement
Prélèvement sur le produit des primes ou cotisations additionnelles relatives à la garantie contre le risque de catastrophes naturelles	Art 1635 bis AD CGI et Art L 561-3 Code de l'environnement
Prélèvement sur les contrats d'assurance de biens	Art L 422-1, R 422-4 et A. 422-1 Code des assurances
Prélèvement sur les contrats d'assurance-vie en déshérence; 'Prélèvement sur les contrats participation et intéressement en déshérence	Art L 1126-1 5° CGPPP. complété par l'Art 18 de la LFSS 2007 ;'Livre III de la partie III Code du travail
Prélèvement sur les jeux exploités par la DJ hors paris sportifs	Art 1609 novovicies CGI et Art 79 de la LFI 2011 (1er alinéa de l'Art)
Prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la DJ et des nouveaux opérateurs agréés	Art 1609 tricies CGI et Art 51 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
Prélèvements sociaux sur les jeux prévus aux Art L 137-20 à L 137-22 Code de la sécurité sociale	Art L 137-24 Code de la sécurité sociale
Prélèvements sur les numéros surtaxés pour les jeux et concours radiodiffusés et télévisés	Art L 137-19 Code de la sécurité sociale
Redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux	Art L 132-16 Code minier
Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France	Art R 421-29 CESEDA
Redevance pour création de bureaux ou de locaux de recherche en région Ile-de-France	Art L 520-1 à L 520-11 Code de l'urbanisme
Redevance pour délivrance initiale du permis de chasse	Art R 423-11 Code de l'environnement
Redevance proportionnelle sur l'énergie hydraulique	Loi du 16 octobre 1919
Redevance proportionnelle sur l'énergie hydraulique	Loi du 16 octobre 1919
Redevances communale et départementale des mines	Art 1519 et 1587 CGI
Redevances communale et départementale des mines	Art 1519 et 1587 CGI
Redevances communale et départementale des mines (part communale)	Art 1519 et 1587 CGI
Redevances cynégétiques	Art L 423-12 Code de l'environnement
Redevances des agences de l'eau	Art L 213-10, L 213-10-1 à L 213-10-12 Code de l'environnement

Nom de la taxe	Base légale
Redevances perçues à l'occasion des procédures et formalités en matière de propriété industrielle ainsi que de registre Commerce et des sociétés, établies par divers textes	Art R 411-10 et R 411-17 Code de la propriété intellectuelle, Art L 611-1 à L 615-22 et L 411-1 à L 411-5 CPI, décret n° 95-385 du 10 avril 1995 n°81-599 du 15 mai 1981
Redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique dans les DOM	Art L 213-13 et L 213-14 (§ II) Code de l'environnement
Redevances UMTS 2G et 3G	Art L 241-3 Code de la sécurité sociale
Surtaxe sur les eaux minérales	Art 1582 CGI
TA-CFE - fraction CCI-R de la Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région	Art 1600 CGI
TA-CFE - fraction CRMA de la Taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises pour frais de chambre régionale de métiers et d'artisanat	Art 1601 CGI
TA-CVAE - Taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région	Art 1600 (III) CGI
TA-TIN B - Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite "Accompagnement"	Art 43 de la LFI 2000 (V de l'Art) modifié par l'Art 21 de la loi n°2006-739 du 28 juin 2006
TA-TINB - Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite "de stockage"	Art 2 de la LFI 2010
TA-TINB - Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite "Diffusion technologique"	Art 43 de la LFI 2000 (V de l'Art) modifié par l'Art 21 de la loi n°2006-739 du 28 juin 2006
Taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour frais de chambres d'agriculture (TCA-TFPNB)	Art 1604 CGI
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base - Recherche	Art 43 V de la LFI 2000
Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des Stations Radio (TA-IFER Stations Radio)	Art 158 de la LFI 2013 (b) du III du A de l'Art)
Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des Stations Radio (TA-IFER Stations Radio)	Art 1609 decies CGI et Art 158 LFI 2011
Taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour	Art L 3333-1 CGCT
Taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation perçue au profit des communes de Saint-Martin et Saint- Barthélémy	Art 1585 I CGI
Taxe affectée au financement Centre Technique des industries de la fonderie	Art 71 H de la LFR 2003
Taxe affectée au financement d'un nouveau Centre Technique Industriel de la plasturgie et des composites	Art 71 I de la LFR 2003
Taxe affectée au financement de l'institut des corps gras	Art 71 G de la LFR 2003
Taxe annuelle portant sur les autorisations de médicaments vétérinaires et les autorisations d'établissements pharmaceutiques vétérinaires	Art L 5141-8 Code de la santé publique (II de l'Art)
Taxe annuelle relative à l'évaluation et au contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants	Art 130 de la LFI 2007

Nom de la taxe	Base légale
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	Art 231 ter CGI, affectation partielle votée en LFI 2006 (Art 57-II-1)
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	Art 231 ter CGI (affectation partielle) Art L 4414-7 Code général des collectivités locales)
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	Art 31 de la LFR 2010 (C du I de l'Art)
Taxe annuelle sur les logements vacants	Art 232 CGI (VIII)
Taxe annuelle sur les produits cosmétiques	Art 1600-0 P CGI
Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil	Art 1635 bis-0 A CGI, renvoyant à l'Art L 211-8 CESEDA
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)	Art 25 LFI 2005 et LFI 2013
Taxe communale additionnelle à certains droits d'enregistrement	Art 1584 CGI
Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	Art L 2333-2 et suiv. Code général des collectivités territoriales (modifiés par le 1 de l'Art 23 de la loi n° 2010- 1488 dite « NOME »)
Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	Art L 5212-24 et suiv., L 5214-23 et L 5216-8 Code général des collectivités territoriales
Taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement au profit de la région Ile-de-France	Art 1599 octies CGI (abrogée à/c du 1er mars 2012 : Art 28 de la LFR 2010)
Taxe d'aménagement	Art L 331-3 Code de l'urbanisme (créée à/c du 1 <sup>er</sup> mars 2012, Art 28 LFR 2010)
Taxe d'aménagement	Art L 331-4 Code de l'urbanisme (créée à/c du 1 <sup>er</sup> mars 2012, Art 28 LFR 2010)
Taxe d'aéroport	Art 1609 quater vicies CGI
Taxe d'aménagement	Art L 331-1 à L 331-46 Code de l'urbanisme (créée à/c du 1er mars 2012, Art 28 LFR 2010)
Taxe d'apprentissage - Part du quota réservée au financement des CFA	Art L 6241-1 et suiv. Code du travail et Art 1599 ter A et suiv. CGI
Taxe d'apprentissage - Partie "hors quota" ou "part soumise au barème" - versements aux établissements de formation	Art L 6241-1 et suiv. Code du travail et Art 1599 ter A et suiv. CGI
Taxe de balayage	Art 1528 CGI
Taxe de séjour, taxe de séjour forfaitaire	Art L 2333-26 à L 2333-46 Code général des collectivités territoriales
Taxe de séjour, taxe de séjour forfaitaire	Art L 2333-26 à L 2333-46 Code général des collectivités territoriales
Taxe de ski de fond	Art L 2333-81 Code général des collectivités territoriales
Taxe de ski de fond	Art L 2333-81 Code général des collectivités territoriales
Taxe de solidarité sur les billets d'avion	Art 302 bis K CGI (§ VI de l'Art)
Taxe départementale additionnelle à certains droits d'enregistrement	Art 1595 CGI
Taxe départementale de publicité foncière sur les mutations à titres onéreux	Art 1594 A CGI
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	Art L 142-2 à L 142-5 Code de l'urbanisme - substituée à/c du 1er mars 2012 par la part départementale de la TA

Nom de la taxe	Base légale
Taxe départementale pour le financement des conseils d'Architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (CAUE)	Art 1599 B Code général des impôts (abrogée à/c du 1er mars 2012, substituée par la taxe d'aménagement)
Taxe départementale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	Art L 3333-2 et suivants Code général des collectivités territoriales dans leur rédaction en vigueur à/c du 1er janvier 2011 (modifiés par le II de l'Art 23 de la loi n° 2010-1488 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité)
Taxe destinée à financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers	Art 1635 bis M CGI
Taxe due par les concessionnaires d'autoroutes	Art 302 bis ZB CGI
Taxe due par les concessionnaires de mines d'or, les amodiataires des concessions de mines d'or et les titulaires de permis et d'autorisations d'exploitation de mines d'or exploitées en Guyane (taxe additionnelle aurifère)	Art 1599 Quinquies B CGI
Taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente ou temporaire ou saisonnière	Art 1635-0 bis CGI, renvoyant au C du L 311-14 nouveau CESEDA
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime	Art 1599 vicies CGI
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime sur les passagers embarqués	Art 285 ter Code des douanes
Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation (exit-tax)	Art 23 de la LFI 2011
Taxe forfaitaire sur la cession à titre onéreux des terrains nus qui ont été rendus constructibles du fait de leur classement	Art 1529 CGI modifié
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	Art 266 sexies Code des douanes
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétique (TICPE dont part modulable)	Art 40 de la LFI 2006 et Art 36 de la LFI 2012
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétique (TICPE) - Fractions transférées en compensation du transfert du RMI/RSA et dans le cadre de l'acte II de la décentralisation	Art 59 de la LFI 2004, Art 38 de la LFI 2012 et Art 39 de la LFI 2012
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) - part Grenelle	Art 94 de la LFI 2010, Art 11 et 12 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, et Art 265 A bis Code des douanes
Taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires.	Art L 5141-8 Code de la santé publique (I de l'Art)
Taxe locale sur la publicité extérieure	Art 171 delà LME (Loi de modernisation de l'économie- Loi 2008-776 du 4 août 2008)
Taxe portant sur les quantités de farines, semoules et gruaux de blé tendre livrées ou mises en œuvre en vue de la consommation humaine	Art 1618 septies CGI et Art L 731-3 Code rural
Taxe pour frais de contrôle due par les concessionnaires d'autoroutes	Art 1609 sextricies CGI
Taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier	Art 1609 sextricies CGI
Taxe pour l'utilisation de la plate-forme Expadon 2	Art 103 de la LFR-2 2014
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules	Art 1628-0 bis CGI (Art 135 aL VI de la LFI 2009)
Taxe pour le comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers	Loi 92-1443 du 31 décembre 1992



Nom de la taxe	Base légale
Taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les métiers de la réparation de l'automobile, Cycle et du motocycle	Art 1609 sexvicies I CCGI
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles (CTCPA)	Art 72 de la LFR 2003
Taxe pour le développement des industries Cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	Art 71 B de la LFR 2003 modifié par l'Art 44 de la LFI 2005
Taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits du décolletage, de construction métallique et des matériels aérauliques et thermiques	Art 71 E de la LFR 2003
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	Art 71 A de la LFR 2003 modifié par l'Art 44 de la LFI 2005 et par l'Art 109 de la LFI 2007
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Art 71 D de la LFR 2003 modifié par l'Art 44 de la LFI 2005
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table	Art 71 C de la LFR 2003 modifié par l'Art 44 de la LFI 2005 et par l'Art 110 de la LFI 2007
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction	Art 71 F de la LFR 2003
Taxe pour non-raccordement à l'égout - Participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC)	Art L 1331-7 Code de la santé publique
Taxe pour obstacle sur les cours d'eau, taxe pour stockage d'eau en période d'étiage, taxe pour la protection du milieu aquatique, redevance pour pollutions diffuses (sauf fraction ONEMA), Redevances pour pollution de l'eau et redevance pour modernisation des réseaux de collecte	Art L 213-10, L 213-10-8 et L 213-10-10 à L 213-10-12 Code de l'environnement
Taxe spéciale de consommation sur les carburants	Art 266 quater Code des douanes
Taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public Société du Grand Paris	Art 1609 G CGI (créée à compter de 2011 )
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance automobile	Art 991 à 1004 CGI
Taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, destinées à l'alimentation humaine	Art 1609 vicies CGI et Art 732-58 Code rural
Taxe spécifique pour la Chambre nationale de la batellerie artisanale	Art 93 de la LFI1985
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	Art 1605 nonies CGI
Taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques disposant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM)	Art L 253-8-2 Code rural de la pêche maritime
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	Art 1609 undecies et Art 1609 duodecies à quindecies CGI (a. de l'Art)
Taxe sur les activités commerciales non salariées à durée saisonnière	Art L 2333-88 à L 2333-91 CGCT
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	Art 1609 undecies et Art 1609 duodecies à quindecies CGI
Taxe sur les bois et plants de vigne	Art 28 - Loi n° 67-1114, modifié par art 68 - LOI n°2016-1918 du 29 décembre 2016
Taxe sur les boissons édulcorées	Art 1613 quater CGI
Taxe sur les boissons énergisantes	Art 1613 bis A CGI (abrogé au 1er janvier 2017)
Taxe sur les boissons sucrées	Art 1613 ter CGI
Taxe sur les boues d'épuration urbaines ou industrielles	Art 302 bis ZF CGI

Nom de la taxe	Base légale
Taxe sur les céréales	Art 1619 CGI
Taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules (cartes grises)	Art 1599 quinquies CGI
Taxe sur les conventions d'assurance	Art 1001 CGI et Art 52 de la LFI 2004
Taxe sur les conventions d'assurances sur les contrats assurance-maladie	Art 1001 CGI
Taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou un incinérateur de déchets ménagers	Art L 2333-92 et suiv. Code général des collectivités territoriales
Taxe sur les déclarations et notifications de produit du tabac	art L 3512-19 CSP et décret du 22 août 2016
Taxe sur les éoliennes maritimes	Art 1519 B et C CGI
Taxe sur les friches commerciales	Art 1530 CGI
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	Art 1609 quater bis A CGI
Taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés	Art 285 quater Code des douanes; décret n°96-25 du 1er janvier 1996 (modalités); Art D. 321-15 Code de l'environnement (liste des sites); arrêtés du 20 août 1996 (tarif et modalités)
Taxe sur les permis de conduire	Art 1599 terdecies CGI
Taxe sur les plus-values immobilières (PVI) autres que terrains à bâtir	Art 1609 nonies G CGI
Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux	Art L 245-5-5-1 Code de la sécurité sociale
Taxe sur les premières ventes de médicaments et produits de santé	Art 1600-0 N CGI
Taxe sur les prémix	Art L 1613 bis CGI
Taxe sur les primes d'assurance (fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages)	Art L 421-4 à L 421-4-2, R. 421-27 et R. 421-28, A. 421-2 et A. 421-3 Code des assurances
Taxe sur les produits de la mer	Art 75 LFR 2003-1312
Taxe sur les remontées mécaniques	Art L 2333-49 à L 2333-53, L 3333-4 à L 3333-7 CGCT
Taxe sur les remontées mécaniques	Art L 2333-49 à L 2333-53, L 3333-4 à L 3333-7 CGCT
Taxe sur les remontées mécaniques	Art L 2333-49 à L 2333-53, L 3333-4 à L 3333-7 CGCT
Taxe sur les salaires	Art 231 CGI et Art L 131-8 Code de la sécurité sociale
Taxe sur les spectacles de variétés	Art 76 de la LFR 2003
Taxe sur les spectacles perçue au profit de l'Association pour le soutien du théâtre privé	Art 77 de la LFR 2003
Taxe sur les Titres de séjour et de voyage électroniques	Art 953 aL IV et V CGI et Art 311-16 CESEDA (Art 46 de la LFI 2007 et Art 77 aL I, II et III de la LFI 2011)
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, dite "taxe hydraulique"	Art 124 de la LFI 1991, L 4316-3 Code des transports
Taxe sur les transactions financières - fraction affectée de la ressource État	Art 43 de la LFI 2016
Taxe sur les transactions financières - fraction affectée de la ressource État	Art 235 ter ZD CGI et I de l'Art 22 de la LFR 2005
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	Art L 1010 CGI et Art L 131-8 Code de la sécurité sociale
Taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (taxe vidéo et VOD )	Art L 116-1 Code Cinéma et de l'image animée
Taxes d'enlèvement des ordures ménagères	Art 1520 à 1526 CGI
Taxes dans le domaine funéraire	Art L 2223-22 CGCT
Taxes de protection des obtentions végétales	Art L 623-16 code propriété intellectuelle
Taxes d'enlèvement des ordures ménagères	Art 1520 à 1526 CGI

Nom de la taxe	Base légale
Taxes locales d'équipement	Art 1585 A et 1635 bis B CGI (abrogés à/c du 1er mars 2012 :Art 28 de la LFR 2010 n° 2010-1658)
Taxes spéciales d'équipement	Art 1609 C CGI
Taxes spéciales d'équipement	Art 1609 D CGI
Taxes spéciales d'équipement	Art 1607 bis, 1607 Ter, 1608, 1609, 1609 B, 1609C, 1609D, 1609 F CGI et Art L 321-1 et L 324-1 Code de l'urbanisme
TOCE	Art 48 LFI 2016, Art 46 LFI 2006, Art 1647 CGI (XVIII)
TSA - Taxe sur le prix des entrées aux séances organisées par les exploitants d'établissements de spectacles cinématographiques	Art L 115-1 à L 115-5 Code Cinéma et de l'image animée
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Distributeurs	Art L 115-6 à L 115-13 Code Cinéma et de l'image animée
TST - Taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision - Fraction Editeurs	Art L 115-6 à L 115-13 Code Cinéma et de l'image animée
TVA nette	Art L 241-2 Code de la sécurité sociale
Versement pour dépassement du plafond légal de densité	Art 1723 octies à 1723 quaterdecies CGI
Versement pour sous-densité	Art L 331-35 code urbanisme et art 28 de la LFR-IV 2010
Versement transport dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées en Ile de France	Art L 2531-2 Code général des collectivités territoriales
Versement transport dû par les entreprises de plus de 9 salariés implantées en province	Art L 2333-64 Code général des collectivités territoriales

## Annexe 2 : Liste détaillée des bénéficiaires d'ITAF mentionnés en annexe du projet de loi de finances pour 2018

### Bénéficiaires

ACOSS

ACPR - Autorité de contrôle prudentiel et de résolution

Action Logement Services

ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

AFB - Agence française pour la biodiversité

AFD - Agence française de développement

AFITF - Agence de financement des infrastructures de transport de France

AFT - Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports

Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des " 50 pas géométriques " en Guadeloupe

Agence pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des " 50 pas géométriques " en Martinique

Agences de l'eau

AGRASC

AGS - Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés

AMF - Autorité des marchés financiers

ANAH - Agence nationale de l'habitat

ANCOLS - Agence nationale de contrôle du logement social

ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs

ANFA - Association nationale pour la formation automobile

ANFr - Agence nationale des fréquences

ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail

ANSP - Agence Nationale de Santé Publique

ANTS - Agence nationale des titres sécurisés

ARAFER - Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières

ASP - Agence de services et de paiement

Association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH)

Association pour le soutien du théâtre privé

Atout France / Agence de développement touristique de la France

Autorités organisatrices des transports urbains

CAAA - Caisses d'assurances d'accidents agricoles d'Alsace-Moselle

CADES Caisse d'amortissement de la dette sociale

Caisse nationale de retraite des industries électriques et gazières

Caisse nationale des barreaux français

CELRL - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)

Centres de gestion de la fonction publique territoriale

Centres techniques industriels de la plasturgie et des composites

CFA - Centres de formation des apprentis

CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social

Chambres de commerce et d'industrie de région (CCI-R)

Chambres départementales d'agriculture

Chambres régionales des métiers et de l'artisanat

## Bénéficiaires

CNAF

CNAMTS

CNAVTS

CNB - Conseil national des barreaux

CNBA - Chambre nationale de la batellerie artisanale

CNBF - Caisse nationale des barreaux français

CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée

CNDS - Centre national pour le développement du sport

CNL - Centre national du livre

CNSA

CNV - Centre national de la chanson, des variétés et du jazz

CODIFAB (Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois)

Collectivité territoriale de Corse

Collectivités territoriales des DOM

Comité de développement et de promotion de l'habillement - DEFI

Comité de gestion des œuvres sociales des personnels hospitaliers (CGOS)

Comité professionnel des stocks stratégiques pétroliers

Communes

CTC - Comité professionnel de développement Cuir, Chaussure, Maroquinerie

CTCPA - Centre technique de la conservation des produits agricoles

CTI Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB)

CTI Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)

CTI CETIAT (CTI des industries aéronautiques et thermiques)

CTI CETIM (Centre technique de la mécanique)

CTI CTDEC (CT de l'industrie du décolletage)

CTI Francéclat

CTI Institut de Soudure

CTI Institut technologique FCBA (Filière cellulose, bois, ameublement)

CTICM (CTI de la construction métallique)

CTIF - Centre technique des industries de la fonderie

Départements

EPSF - Établissement public de sécurité ferroviaire

Établissement public d'aménagement en Guyane

Établissements publics fonciers

FCAATA -Fonds commun d'assurance des accidents du travail agricoles

FGAO - Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages

FGTI - Fonds de garantie des victimes d'actes terroristes et autres infractions

FIPHFP - Établissement public administratif chargé de la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique

FNAL - Fonds national d'aide au logement

FNAP - Fonds national des aides à la pierre

FNGRA - Fonds national de gestion des risques en agriculture et fonds de calamités agricoles dans les départements d'outre-mer

FNPCA - Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat

Fondation du patrimoine

Fonds d'assurance formation

### **Bénéficiaires**

Fonds CMU - Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie  
Fonds de garantie des risques liés à l'épandage des boues d'épuration urbaines ou industrielles  
Fonds de solidarité  
Fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel  
Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer  
FONGECIF  
FPRNM - Fonds de prévention des risques naturels majeurs  
France TV  
FranceAgriMer  
FSD - Fonds de solidarité pour le développement géré par l'Agence française de développement (AFD)  
FSV  
Groupements à fiscalité propre  
Groupements d'intérêt public "Objectif Meuse" et "Haute-Marne"  
H3C - Haut conseil du commissariat aux comptes  
INAO - Institut national de l'origine et de la qualité  
INOV - Instance nationale des obtentions végétales  
INPI - Institut national de la propriété industrielle  
IRSN - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire  
ITERG - Institut des corps gras  
Offices de l'eau (dans les DOM)  
OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration  
ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage  
OPCA - Organismes paritaires collecteurs agréés  
Organismes de secours et de sauvetage en mer agréés (art. L. 742-9 code de la sécurité intérieure)  
Personne publique assurant la gestion d'espaces naturels protégés  
Personnes publiques ou privées exploitant des aérodomes  
RAVGDT  
Régions  
SGP - Société du Grand Paris  
STIF - Syndicat des transports d'Ile de France STIF  
UESL  
VIVEA - Fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant  
VNF - Voies navigables de France

## Annexe 3 : Liste détaillée des suppressions de taxes affectées depuis 2014

Base juridique	Taxe	Caractéristiques	Affectataire	Produit (en M€)	Ressource de substitution
LFI 2014 - Art. 128	Contribution pour l'aide juridique	Art. 1635 bis Q du CGI. Montant fixe de 35 euros par instance introduite devant une juridiction judiciaire ou administrative.	Conseil national des barreaux	60	Crédits budgétaires
LFI 2014 - Art. 47	Taxe d'abattage	Art. 1609 septvicies du CGI. Taxe assise sur le poids des viandes avec os des animaux abattus. Taux fixé par arrêté conjoint du ministre du budget et du ministre de l'agriculture dans la limite d'un plafond de 150 euros par tonne	France AgriMer	84	Redevance sanitaire d'abattage (art. 302 bis N CGI)
LFI 2015 - Art 20	Taxe sur le produit de la valorisation des terrains et des immeubles bâtis	Art. 1609 nonies F du CGI. Taxe assise sur la plus-value dégagée lors des ventes de biens immeubles situés à une certaine distance des emprises de transport collectif.	AFITF	0	N/A. La taxe n'a jamais été mise en œuvre
LFI 2015 - Art 21	Taxe sur les manifestations sportives de première et troisième catégories	Art 1560 et suivants CGI (taxe d'une liquidation et d'une gestion particulièrement complexe)	Communes	22	Assujettissement des manifestations sportives à la TVA au taux réduit (5 %)
LFI 2015 - Art 31	Taxe sur les fruits et légumes	LFR pour 2003. Taxe assise sur la dernière transaction en gros entre deux professionnels ou la vente directe d'un producteur à un consommateur. Taux fixé à 1,8 pour mille.	CTI des fruits et légumes	17	CVO
LFSS 2015 - Art. 22	Contribution sur les véhicules terrestres à moteur	Art. L. 137-6 à L. 137-9 du code de la sécurité sociale. Contribution assise sur les primes et cotisations reçues. Taux de 15%	CNAF	1 000	Intégrée dans la taxe de solidarité additionnelle existante dont le produit est partiellement affecté à la CNAF.

LE PANORAMA DES TAXES AFFECTÉES

Base juridique	Taxe	Caractéristiques	Affectataire	Produit (en M€)	Ressource de substitution
LFI 2016 - Art. 27	Taxe sur la première <u>vente de produits cosmétiques</u>	Art. 1600-0 P du CGI. Assise sur le montant hors taxes de la première vente d'un produit cosmétique. Taux fixé à 0,1%.	CNAMTS	7	Non compensée
LFR 2015 - Art. 5	Contribution au service public de l'électricité	Art. L. 121-6 et suivants du code de l'énergie. Contribution assise sur la consommation finale d'électricité due par les fournisseurs. Taux fixé par le ministre de l'énergie sur proposition de la CRE, ou à défaut par proposition de la CRE.	Opérateurs visés aux art. L. 121-7 et 121-8 du code de l'énergie	6 600	Augmentation de la taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité (renommée contribution au service public d'électricité) affectée au budget de l'État
LFI 2017 - Art 83	Taxe annuelle due par les laboratoires de biologie médicale	Art. 1600-0 R du CGI. Taxe fixée à un niveau forfaitaire par décret dans la limite de 600 euros.	CNAMTS	1	Non compensée
LFI 2017 - Art. 83	Taxe sur les boues d'épuration urbaines ou industrielles	Art 302 bis ZF CGI. Taxe assise sur la quantité de matière sèche de boue produite. Taux fixé par décret dans la limite de 0,5 euro par tonne de boue produite.	Fonds de garantie des risques liés à l'épandage des boues d'épuration	0,5	Non compensée
LFI 2017 - Art. 83	Taxe sur les boissons énergisantes	Art. 1613 bis A du CGI. Taxe assise sur les boissons contenant un seuil minimal de 220 milligrammes de caféine pour 1 000 millilitres, destinées à la consommation humaine. Taux de 103,02 euros par hl.	CNAMTS	2	Non compensée (la taxe Prémix, 11 € par décilitre d'alcool pur, est maintenue).
LFI 2018 - Art. 46	Droit égal à 10 % du montant maximal du droit fixe pour le financement des chambres de métiers et de l'artisanat	Art. 1601 A du CGI. Le droit est égal à 10% du droit fixe tel que défini au a de l'article 1601 du CGI	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat (FNPCA)	10	Non compensée



## Annexe 4 : Liste détaillée des nouvelles affectations de taxes depuis 2014

Base juridique	Taxe	Caractéristiques	Affectataire	Produit en 2018 (en M€)
LFSS 2015 – art. 3	Contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises titulaires des droits d'exploitation de médicaments destinés au traitement de l'hépatite C	Art. L. 138-19-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Taux calculé selon l'évolution du chiffre d'affaires et plafonné à 15% du total de celui-ci.	CNAMTS	
LFI 2016 - Art 41-IX	Affectation d'une partie des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l'utilisation des bandes de fréquences comprises entre 694 mégahertz et 790 mégahertz,	Affectation de 10 % du produit des redevances d'utilisation des fréquences	ANFR	27
LFI 2016 – art. 70	Taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier de personnes	Article 1609 sextricies du CGI. Assise sur les sommes versées par les passagers pour l'achat de titres de transport. Taux compris entre 1,5 ‰ et 2,5 ‰, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.	ARAFER	€
LFI 2016 – Art. 70	Taxe pour frais de contrôle due par les entreprises concessionnaires d'autoroute	Art. 1609 septtricies du CGI. Taxe assise sur le chiffre d'affaires des sociétés correspondant à l'activité concédée, après abattement de 200 M€. Taux compris entre 0,15 ‰ et 0,4 ‰,	ARAFER	3
LFI 2016 – Art 137	Taxe pour le développement de l'industrie de la transformation des corps gras végétaux et animaux	Art. 71 de la LFR pour 2003. Taxe assise sur le volume des produits commercialisés. Tarif de 0,25 euro par tonne commercialisée	Institut des corps gras	0,5
LFI 2016 – Art 137	Taxe pour le développement des industries de la fonderie	Art 71 de la LFR pour 2003. Taxe assise sur le chiffre d'affaires. Taux de 0,1%	CTI de la fonderie	4
LFI 2016 – Art 137	Taxe pour le développement des industries de la transformation des matières plastiques et des composites à matrice organique	Art. 71 de la LFR pour 2003. Taxe assise sur le chiffre d'affaires. Taux dégressif selon les tranches de chiffre d'affaires entre 0,05% et 0,01%	CTI de la plasturgie et des composites	6,5

LE PANORAMA DES TAXES AFFECTÉES

Base juridique	Taxe	Caractéristiques	Affectataire	Produit en 2018 (en M€)
Ord. 2016-623 - 19/05/2016	Taxe sur les déclarations et notifications de produits du tabac	Art L 3513-12 CGI	ANSÉS	nd
LFR 2016-1918 - Art 68	Taxe sur les bois et plants de vigne	Art 1606 CGI	FranceAgriMer	nd
LFSS 2017 – Art 28	Contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de tabacs manufacturés	Art. L. 137-27 et suivants du code de la sécurité sociale. Taxe assise sur le chiffre d'affaires. Taux : 5,6 %	CNAMTS – fonds tabac	130
LFI 2018 – Art 139	Taxe pour le développement des industries de fabrication du papier, du carton et de la pâte de cellulose	Art. 71 de la LFR pour 2003. Taxe assise sur le chiffre d'affaires. Taux 0,4 ‰	Centre technique du papier et de la cellulose	3,1
LFI 2018 – Art 130	Taxe sur les plus-values réalisées par les organismes de logement social	Art. L. 443-14-1 du code de la construction et de l'habitation. Taxe assise sur la somme des plus-values réalisées lors des cessions de logements situés en France métropolitaine. Taux fixé par arrêté dans la limite de 10%.	CGLLS	70

Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.  
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

**RAPPORT PARTICULIER n° 2**

**L'évolution du cadre juridique  
de la fiscalité affectée et le suivi  
des propositions formulées par le rapport  
de juillet 2013 du CPO**

**Matias de Sainte Lorette**

Maître des requêtes en service extraordinaire  
au Conseil d'État

Avec la collaboration de  
Guillaume Boisot, stagiaire au Conseil d'État

Mars 2018



## SOMMAIRE

<b>1. LE RAPPORT DE JUILLET 2013 SUR LA FISCALITÉ AFFECTÉE, DONT LES ADMINISTRATIONS FINANCIÈRES PARTAGEAIENT LES ORIENTATIONS, A SERVI DE RÉFÉRENCE DANS LES DÉBATS ET TRAVAUX ULTÉRIEURS SUR LA FISCALITÉ AFFECTÉE.....</b>	<b>5</b>
1.1. Les administrations financières partageaient les orientations retenues par le rapport.....	5
1.1.1. <i>Des orientations partagées.....</i>	5
1.1.2. <i>L'utilisation du rapport de juillet 2013 dans la présentation gouvernementale des textes financiers.....</i>	7
1.2. Le rapport de 2013, qui a suscité l'intérêt des parlementaires, a été mobilisé dans les discussions sur les lois financières.....	9
1.2.1. <i>Une utilisation dans le cadre des débats en PLF.....</i>	9
1.2.2. <i>Les interrogations des parlementaires dans le cadre des questions orales ou écrites.....</i>	13
1.3. Si le recours à la fiscalité affectée fait l'objet de critiques de la part du monde économique, certains secteurs, attachés à ce mode de financement, ont marqué leur inquiétude à la suite de la publication du rapport de juillet 2013 .....	14
1.3.1. <i>Les taxes affectées sont dénoncées par les milieux économiques pour leur complexité et leur contribution à l'alourdissement de la fiscalité pesant sur les entreprises .....</i>	14
1.3.2. <i>Certaines filières industrielles, attachées au financement par les taxes affectées d'actions de développement économique, ont néanmoins marqué leur inquiétude à la suite de la publication du rapport de juillet 2013.....</i>	14
1.4. Le rapport de juillet 2013 a été une référence pour les travaux ultérieurs dans le champ de la fiscalité affectée.....	16
1.4.1. <i>Le rapport de février 2014 de l'inspection des finances sur les taxes à faible rendement.....</i>	16
1.4.2. <i>Le colloque du Conseil d'Etat sur la fiscalité sectorielle.....</i>	17
<b>2. ALORS QUE LES OBJECTIFS DE RATIONALISATION DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE FIXÉS PAR LES LOIS DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES N'ONT PAS ÉTÉ ATTEINTS, LA MISE SOUS PLAFONNEMENT DE CES IMPOSITION A POURSUIVI SA MONTÉE EN PUISSANCE ET LES RE-BUDGÉTISATIONS NE SONT INTERVENUES QU'EN NOMBRE LIMITÉ .....</b>	<b>18</b>
2.1. Les objectifs de rationalisation de la fiscalité affectée fixés par les lois de programmation des finances publiques n'ont pas été atteints .....	18
2.1.1. <i>La LPFP 2012-2017 : la volonté de faire participer les affectataires de taxes à la maîtrise des finances publiques.....</i>	18
2.1.2. <i>La LPFP 2014-2019 : des objectifs de rationalisation qui n'ont pas été tenus.....</i>	19
2.1.3. <i>LPFP 2018-2022 : une ambition revue à la baisse, une attention davantage tournée vers la cohérence des plafonds.....</i>	21
2.1.4. <i>L'intégration des taxes affectées dans la norme de dépense.....</i>	22
2.2. Le plafonnement des taxes affectées, qui a poursuivi sa montée en puissance, ne couvre qu'une partie limitée de ces impositions.....	23
2.2.1. <i>Le plafonnement des taxes affectées prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012 .....</i>	23

2.2.2.	<i>L'élargissement du périmètre et la montée en puissance de l'écrêtement.....</i>	24
2.2.3.	<i>Les amendements parlementaires déposés à l'occasion de l'examen du plafonnement des taxes affectées ont dans leur majorité pour objet d'augmenter les plafonds .....</i>	27
2.2.4.	<i>Seule une partie limitée des taxes affectées est soumise au plafonnement.....</i>	30
2.2.5.	<i>Le recours aux prélèvements sur les fonds de roulement comme complément ou alternative au plafonnement .....</i>	31
2.3.	Des re-budgétisations en nombre limité .....	31
<b>3.</b>	<b>SI 11 TAXES AFFECTÉES À DES TIERS AUTRES QUE L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ONT ÉTÉ SUPPRIMÉES DEPUIS 2014, 10 NOUVELLES TAXES ONT ÉTÉ CRÉÉES SUR LA MÊME PÉRIODE.....</b>	<b>33</b>
3.1.	La suppression de 11 taxes affectées recouvre des situations diverses qui ne se traduisant pas toutes par un allègement de la pression fiscale .....	34
3.1.1.	<i>La suppression des « petites taxes ».....</i>	34
3.1.2.	<i>Les taxes affectées fusionnées.....</i>	37
3.2.	10 nouvelles taxes affectées ont été créées.....	40
3.2.1.	<i>Des taxes créées dans un objectif de financement .....</i>	40
3.2.2.	<i>La création de nouvelles taxes affectées au financement des CTI.....</i>	40
<b>4.</b>	<b>ALORS QUE LES MESURES DE RÉGULATION DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE NE SONT PAS REMISES EN CAUSE, CERTAINES TAXES AFFECTÉES SE HEURTENT À DES DIFFICULTÉS JURIDIQUES SÉRIEUSES.....</b>	<b>45</b>
4.1.	Le plafonnement des taxes affectées a été admis par le Conseil constitutionnel .....	45
4.2.	Les difficultés au regard du droit de l'Union européenne .....	45
4.2.1.	<i>La contestation au regard du régime des aides d'Etat.....</i>	45
4.2.2.	<i>La contestation au regard d'autres règles du droit de l'Union.....</i>	49
4.3.	Les taxes affectées devant le Conseil constitutionnel .....	50
4.4.	L'effet des pluri-affectations de taxe sur leur régime contentieux.....	52

## INTRODUCTION

Conformément à la note de cadrage du 19 janvier 2018, ce premier rapport particulier est **consacré au suivi des propositions formulées par le rapport de juillet 2013 du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) relatif à la fiscalité affectée, ainsi qu'à l'évolution de l'environnement juridique de la fiscalité affectée.**

**La première partie est consacrée à l'accueil fait au rapport de juillet 2013** par les différentes parties prenantes (administrations, Parlement, acteurs économiques...). Elle s'appuie notamment sur des entretiens menés avec les administrations financières, les administrateurs des commissions des finances des assemblées, plusieurs organismes affectataires, ainsi que des représentants des entreprises.

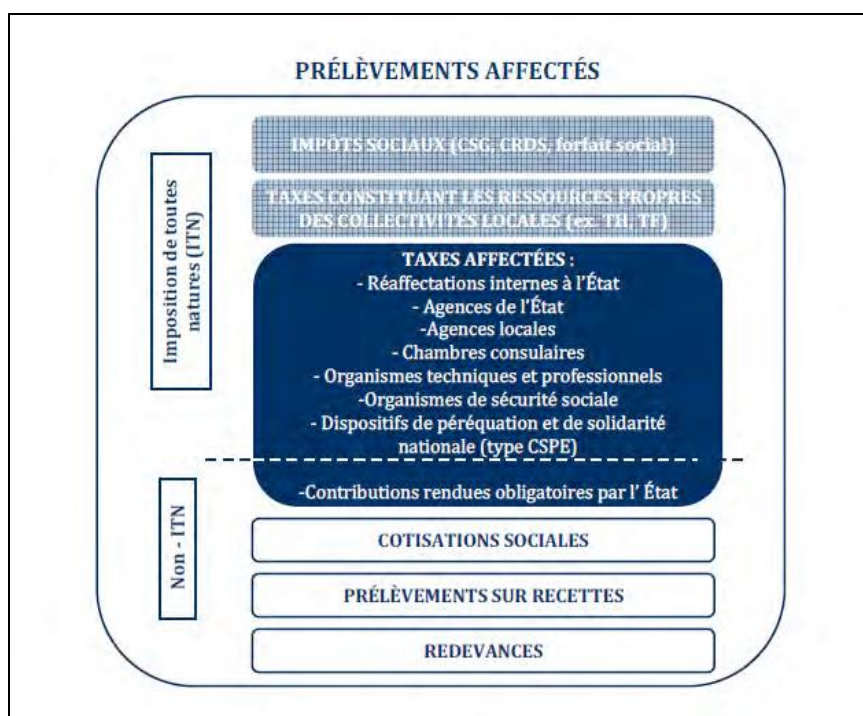
**La deuxième partie fait le bilan des grandes évolutions intervenues en matière de fiscalité affectée, du point de vue de leur encadrement juridique et des mesures de rationalisation effectivement mises en œuvre.**

La troisième partie est plus particulièrement consacrée au **suivi des taxes affectées créées et supprimées sur la période sous revue.**

Enfin, la dernière partie examine **la jurisprudence relative à la fiscalité affectée** intervenue depuis la parution du rapport de juillet 2013.

Le **champ retenu** pour l'examen des taxes affectées est celui figurant dans la note de cadrage, et correspond à la partie bleue foncé du diagramme reproduit ci-après :

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



Source : Conseil des prélèvements obligatoires.



## 1. Le rapport de juillet 2013 sur la fiscalité affectée, dont les administrations financières partageaient les orientations, a servi de référence dans les débats et travaux ultérieurs sur la fiscalité affectée

### 1.1. Les administrations financières partageaient les orientations retenues par le rapport

#### 1.1.1. Des orientations partagées

Dans son rapport de juillet 2013 consacré à la fiscalité affectée, le CPO formulait un certain nombre de préconisations visant, d'une part, à mieux connaître et mieux quantifier la fiscalité affectée, d'autre part, à réaffirmer le statut d'exception de ce type de fiscalité, enfin, à formuler une stratégie de re-budgétisation séquencée dans le temps des taxes dont l'affectation ne paraîtrait pas justifiée. Au total, le CPO formulait 14 propositions.

#### Les 14 propositions du rapport de juillet 2013

- **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** : Echelonner les opérations de re-budgétisation en fonction des contraintes juridiques ou techniques qu'elles peuvent soulever
- **Proposition n° 6** : Envisager des re-budgétisations sous forme de compte d'affectation spéciale ou de comptes de concours financier ;
- **Proposition n° 7** : Plafonner systématiquement les taxes dont la re-budgétisation a été différée ;
- **Proposition n° 8** : Prévoir, dans le prochain projet de loi de finances, une re-budgétisation à effet différé pour les taxes non immédiatement réaffectées au budget général ;
- **Proposition n° 9** : Confier la collecte des taxes aux administrations de l'Etat, 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 re-budgétisation proposée ;
- **Proposition n° 14** : Modifier l'article 2 de la LOLF de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général.

*Source : rapport de juillet 2013 du CPO*

Au sein des ministères économique et financier, c'est la **direction du budget (DB)** qui est chargée à titre principal du suivi des taxes affectées. C'est à la première sous-direction de la DB qu'il revient de consolider le recensement des impositions de toute nature affectées à d'autres personnes morales que l'Etat, et de préparer l'annexe spécifique du tome 1 « recettes » de l'évaluation des voies et moyens qui accompagne chaque projet de loi de finances initiale. Cette sous-direction élabore également la **doctrine d'emploi des taxes affectées**, et définit les **modalités d'intégration des taxes affectées dans la norme de dépense de l'Etat**. Les sous-directions sectorielles conduisent la négociation budgétaire avec les autres ministères et les opérateurs, dont les paramètres sont notamment le niveau d'affectation des taxes, et les éventuelles mesures de transfert ou de re-budgétisation.

Des entretiens conduits avec les équipes de cette direction plus particulièrement chargées du suivi de la fiscalité affectée, il ressort que **la DB partageait les orientations du rapport de juillet 2013**. Plus précisément, ce rapport a été vu comme **un point d'appui pour confirmer et amplifier la dynamique que cette direction avait entamée**, laquelle avait donné lieu à l'adoption, dans la loi de finances pour 2012, d'un mécanisme de plafonnement des taxes affectées.

Comme il sera examiné infra (partie 2), **la DB a cherché à donner une traduction concrète aux préconisations du Conseil, en proposant chaque année des élargissements du champ des taxes affectées soumises à plafonnement, et dans le cadre des lois de programmation des finances publiques successives, dans lesquelles ont été insérées une « doctrine d'emploi » des taxes affectées**, ainsi que la mise sous plafonnement systématique ou à défaut la re-budgétisation des taxes affectées, devant intervenir respectivement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et le 1<sup>er</sup> janvier 2017.

S'agissant de la **direction de la législation fiscale (DLF)**, celle-ci est moins directement concernée par la composante « affectation » de la fiscalité affectée, mais, chargée de la conception et de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires en matière fiscale<sup>1</sup>, elle est **pilote dès lors que sont en jeu des modifications du champ, de l'assiette ou du taux de taxes existantes, ou la création ou suppression de telles impositions**. Si aucune sous-direction de la DLF n'est chargée du suivi spécifique de la fiscalité affectée, c'est en pratique la sous-direction de la fiscalité des transactions qui compte le plus de taxes affectées dans son périmètre, avec dans une moindre mesure la sous-direction de la fiscalité des professionnels, qui suit notamment les taxes affectées aux chambres consulaires.

**Aussi la DLF a-t-elle été particulièrement attentive à la recommandation du CPO d'envisager la suppression de « micro-taxes » ou de taxes distorsives, dont elle partageait l'orientation générale**. Cette direction a ainsi **régulièrement proposé au Gouvernement d'inscrire en loi de finances la suppression de « petites taxes », et ce à compter du PLF pour 2015**.

### **1.1.2. L'utilisation du rapport de juillet 2013 dans la présentation gouvernementale des textes financiers**

L'examen des travaux préparatoires des différents textes financiers à partir de l'automne 2013 montre que **le Gouvernement s'est appuyé sur les travaux issus du rapport de juillet 2013**.

Dès le PLF pour 2014, l'exposé des motifs de l'article 31, portant fixation pour 2014 des plafonds de taxes affectées aux opérateurs et à divers organismes chargés de mission de service public, relève que *« Ce mode de financement public s'est fortement développé au cours de la décennie passée, de sorte qu'il a perdu son caractère initialement dérogatoire : le Conseil des prélèvements obligatoires, qui a publié à l'attention du Gouvernement en juillet 2013 un rapport consacré à la fiscalité affectée (transmis au Parlement) rappelle que 309 taxes ou impositions sont actuellement affectées à des entités distinctes de l'Etat. »*.

**L'exposé des motifs du même article invitait également « la représentation nationale à se saisir des propositions du conseil des prélèvements obligatoires et à enrichir la réflexion engagée. »**, et présentait l'élargissement du périmètre du plafonnement proposé par le projet d'article comme la mise en œuvre des préconisations du CPO.

En outre, **le rapport de juillet 2013 est mentionné dans l'évaluation préalable** de l'article 31, à la rubrique justifiant de la nécessité des mesures envisagées. Il en va de même pour les évaluations préalables de l'article 15 du PLF pour 2015, de l'article 14 du PLF pour 2016, de l'article 17 du PLF pour 2017. En revanche, l'évaluation préalable de l'article 19 du PLF pour 2018 ne fait plus mention du rapport.

---

<sup>1</sup> Décret n°2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques, articles 2 et 3.

### Extrait de l'évaluation préalable de l'article 15 du PLF pour 2015

#### 1.3 Problème à résoudre, raisons pour lesquelles les moyens existants sont insuffisants et le cas échéant nécessité de procéder à une nouvelle modification des dispositifs existants

Le développement des affectations d'impositions de toute nature à des entités distinctes de l'État constitue une pratique dérogatoire qui s'est fortement développée, comme l'a rappelé le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport rendu public en juillet 2013.

Les affectations directes représentent une atteinte aux principes budgétaires d'annualité et d'universalité et, à ce titre, sont une entorse à l'autorisation parlementaire.

Enfin, la dynamique des ressources affectées peut, dans certains cas, ne plus être en adéquation avec les charges de service public qui ont été confiées à l'opérateur, générant ainsi des effets d'aubaine ou une hausse injustifiée de la dépense publique.

La généralisation du plafonnement des taxes et impositions affectées répond aux critères suivants :

- ont vocation à entrer dans le champ de l'autorisation annuelle en loi de finances non seulement les opérateurs mais plus généralement l'ensemble des organismes gérant des services publics à l'exception des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales;

- a vocation à être soumise au plafonnement toute imposition qui ne présente pas une logique économique de redevance, de prélèvement sectoriel ou ne revêt pas le caractère d'une contribution assurantielle. En effet, de telles ressources sont alors pleinement substituables à une dotation budgétaire.

**Enfin, le rapport de juillet 2013 fait chaque année l'objet d'une présentation systématique dans le tome 1 de l'évaluation des voies et moyens depuis le PLF pour 2014.**

Cette présentation du rapport est également l'occasion pour le Gouvernement de préciser comment les mesures qu'il présente s'inscrivent dans le cadre des orientations que le CPO préconisait, soit dans le projet de loi de finances, soit dans le projet de LPPF.

La publication du tome 1 de l'évaluation des voies et moyens au PLF pour 2018 permet de constater que **les orientations en matière de fiscalité affectée sont partagées par le Gouvernement issu des élections du printemps 2017.**

### Extrait du tome 1 de l'évaluation des voies et moyens – PLF pour 2018

*Dans le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, le Gouvernement poursuit la mise en œuvre de la plupart des recommandations du CPO. Dans la continuité de cette politique, le Gouvernement poursuit son effort de rationalisation de la fiscalité affectée, dans un double objectif de réduction des dépenses et de réaffirmation du principe d'universalité budgétaire garant du contrôle parlementaire. Le Gouvernement continue ainsi de suivre, dans le cadre du présent projet de loi de finances pour 2018 les préconisations du rapport du CPO en matière de ressources affectées. Plusieurs propositions d'élargissement du périmètre des ressources affectées plafonnées et d'évolution des plafonds de ressources affectées préexistants sont ainsi présentées afin de poursuivre l'effort de maîtrise de la dépense des opérateurs.*

Par ailleurs, la présentation par le Gouvernement des différents projets de loi de programmation des finances publiques intervenus après la publication du rapport de juillet 2013 a été l'occasion pour lui d'inscrire son action dans la ligne des préconisations faites par le CPO.

Ainsi, à l'occasion du PLPFP 2014-2019, l'évaluation préalable de l'article 16, qui contenait les mesures de limitation du recours aux taxes affectées (cf. partie II) précisait que : « *Sur le champ des taxes affectées à des tiers autres que la sécurité sociale et les collectivités locales, le CPO a recensé, en 2013, 214 taxes bénéficiant à 453 entités et représentant près de 28 Md€. Le dynamisme de ces taxes est par ailleurs manifestement excessif (+44,3% entre 2007 et 2013 à périmètre constant, soit une croissance annuelle de +6,3%). Par ailleurs, ces taxes, qui confortent l'indépendance des agences qui les perçoivent, affaiblissent leur contrôle par l'Etat et le Parlement.* »

L'évaluation préalable précisait encore que : « *Le CPO a recommandé de re-budgétiser les taxes affectées et d'ajuster ainsi leurs ressources à leurs besoins. L'affectation de ressources fiscales est un phénomène de grande ampleur dont la croissance a été particulièrement dynamique. En dépit de progrès récents (plafonnement des taxes affectées ; inclusion dans la norme « zéro valeur » ; fixation d'un objectif global de baisse des taxes affectées plafonnées dans la loi de programmation des finances publiques 2012-2017), l'encadrement budgétaire reste insuffisant : le volume de taxes affectées plafonnées représente 5,4 Md€ sur un montant total estimé à 28 Md€ par le Conseil des prélèvements obligatoires.* ».

## **1.2. Le rapport de 2013, qui a suscité l'intérêt des parlementaires, a été mobilisé dans les discussions sur les lois financières**

Si les données contenues dans le rapport et ses principales conclusions ont surtout été mobilisées dans le cadre des débats portant sur les lois de finances, plusieurs questions parlementaires ont été posées, témoignant d'un réel intérêt de la part des députés et sénateurs.

### **1.2.1. Une utilisation dans le cadre des débats en PLF**

Les travaux préparatoires et les débats en commission et en séance publique à l'occasion de l'examen des plafonds annuels de fiscalité affectée ont fait l'objet d'un examen, qui a été complété par des entretiens avec les administrateurs des commissions des finances des deux assemblées.

Il en ressort que **les débats en commission et en séance publique sont essentiellement centrés sur le niveau individuel de plafonnement des différents opérateurs, tandis que les débats sur l'opportunité de recourir au plafonnement pour une imposition déterminée existent mais sont moins réguliers.**

De même, on remarque que **le recours au plafonnement des taxes affectées fait rarement l'objet d'une remise en cause**, même s'il arrive que des amendements de suppression de l'article de plafonnement soient proposés. L'extrait suivant des débats au Sénat sur l'article de plafonnement en PLF 2018 offre une illustration de l'existence du débat de principe

### Extrait des débats en séance au Sénat – article 19 du PLF pour 2018

[M. le président](#). L'amendement n° I-240, présenté par MM. Bocquet, Savoldelli et les membres du groupe communiste républicain citoyen et écologiste, est ainsi libellé :

Supprimer cet article.

La parole est à M. Éric Bocquet.

[M. Éric Bocquet](#). L'article 19 reconduit pour l'année prochaine le plafonnement du montant des taxes affectées aux opérateurs de l'État, en se fondant sur le montant des charges estimé pour l'année suivante.

On peut condamner la débudgétisation des actions que permet le financement de ces opérateurs par des taxes affectées, mais plafonner ces taxes ne permet en aucun cas d'améliorer la lisibilité. La rebudgétisation a pour seul effet l'appauvrissement de ces opérateurs, pourtant chargés de missions extrêmement importantes et de plus en plus nombreuses.

Depuis le vote de la loi de finances pour 2012, sous l'empire d'un autre gouvernement, la procédure n'a pas été remise en question, variant simplement au fil du temps.

Un excellent exemple nous est offert par le secteur du logement, où nous verrons avant peu que les opérations de construction neuve de logements sociaux ou de réhabilitation du patrimoine existant seront financées par la mutualisation des ressources des bailleurs sociaux. Un peu comme si les locataires du parc locatif social payaient une seconde fois une forme d'impôt sur le revenu pour avoir le droit d'habiter dans un cadre préservé... Le prélèvement de 2018 sur les ressources de la Caisse de garantie du logement locatif social, c'est 85 à 90 euros d'impôt déguisé par famille locataire du parc social !

Je ne parle pas de la taxe sur les logements sociaux, destinée en principe à l'Agence nationale de l'habitat, opérateur essentiel de la rénovation dans le parc des centres-villes anciens et des copropriétés, mais dont la majeure partie tombe dans les caisses du budget général. C'est donc aujourd'hui le logement qui est visé, comme ce fut hier le secteur culturel, avec les ponctions sur le Centre national du cinéma, par exemple. Le tout, c'est que l'argent vienne alimenter le solde global, à défaut de servir aux usages prévus à l'origine.

Cet article de rigueur ne traduit selon nous aucune vision, aucune ambition politique, si ce n'est celle de présenter un déficit public présentable pour l'Europe, les marchés financiers et les généreux souscripteurs de la dette publique !

[M. le président](#). Quel est l'avis de la commission ?

[M. Albéric de Montgolfier](#), rapporteur général de la commission des finances. Je conviens que la fiscalité affectée peut, dans certains cas, poser un certain nombre de difficultés. Seulement, aller jusqu'à supprimer l'article 19, comme le propose Éric Bocquet, priverait le Parlement et les parlementaires que nous sommes de tout regard sur les mesures de plafonnement.

Or ces mesures sont nécessaires, puisque, comme l'a souligné à juste titre Julien Bargeton, certaines taxes produisent plus qu'il n'est nécessaire pour l'organisme ; il est alors normal que l'excédent aille au budget de l'État. Parfois aussi certains fonds de roulement sont élevés, et il est également normal qu'ils aillent au budget de l'État.

Les plafonds sont tantôt trop bas, tantôt trop hauts. Nous avons à examiner une longue série d'amendements visant à les modifier. Il importe que nous en discutions, afin de contrôler la somme allouée à l'organisme et celle reversée au budget de l'État. Supprimer l'article 19 priverait donc le Parlement d'un pouvoir essentiel, d'autant que les écrêtements représentent, plus de 1 milliard d'euros, ce qui est tout à fait inédit. L'avis est donc défavorable.

[M. le président](#). Quel est l'avis du Gouvernement ?

M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État. Il est également défavorable, pour les mêmes raisons.

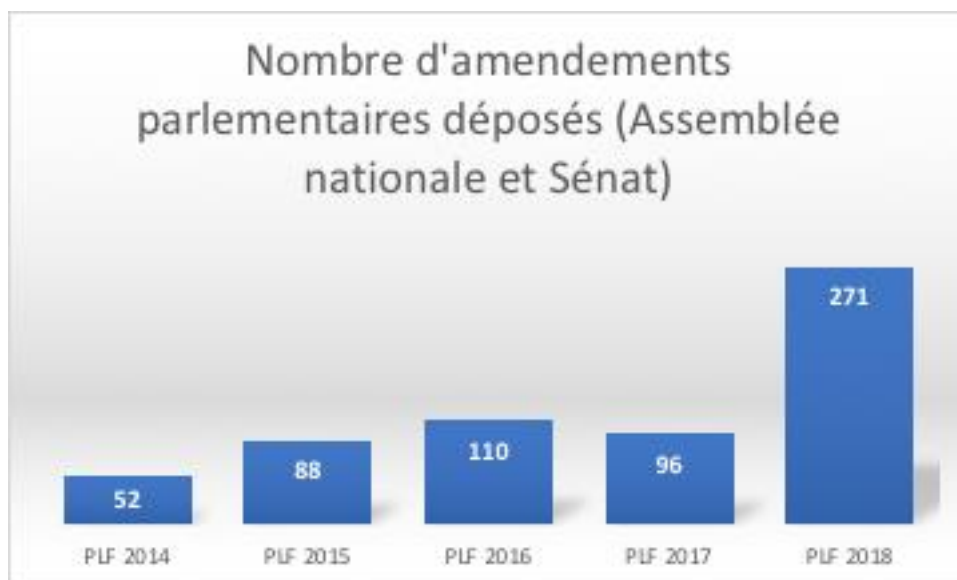
Le mécanisme de plafonnement des taxes affectées a été adopté dans la loi de finances pour 2012 et n'a pas été remis en cause depuis lors. Il permet de piloter un certain nombre de dépenses publiques, notamment des dépenses d'opérateurs ou de divers organismes bénéficiaires des taxes affectées.

Dans la discussion de l'article 16, il a été rappelé que des efforts importants ont été demandés aux collectivités territoriales, et qu'il fallait en tenir compte dans le débat sur les variables d'ajustement. D'expérience, je sais aussi que nombre d'élus, membres ou non des organismes dont nous parlons et associés ou non à la gouvernance de ceux-ci, considèrent que l'effort a souvent été demandé aux collectivités territoriales sans nécessairement l'être aussi à tous les opérateurs, agences ou autres, financés par les taxes affectées.

Le mécanisme de plafonnement adopté en 2012 et maintenu depuis lors permet ce pilotage ; grâce à lui, l'État peut maîtriser une part importante de la dépense publique.

Sur l'ensemble de la période depuis l'adoption du précédent rapport, **l'évolution du nombre d'amendements déposés par les parlementaires sur l'article actualisant le plafonnement montre l'intérêt croissant de ceux-ci pour le plafonnement.** Le nombre d'amendements à l'Assemblée nationale et au Sénat passe ainsi **de 52 pour le PLF 2014 à 272 pour le PLF 2018**. Sur la période, la hausse est quasi continue, à l'exception du PLF 2017 mais cette baisse s'explique par l'absence de débat sur la première partie du PLF au Sénat, celui-ci ayant rejeté le PLF par adoption de la question préalable.

**Graphique 2 : Evolution du nombre d'amendements déposés par les parlementaires à l'occasion de la discussion du plafonnement des taxes affectées.**



Les travaux préparatoires au PLF pour 2014, premier texte financier suivant la parution du rapport de juillet 2013, montrent que le rapport du CPO est mobilisé dans les débats parlementaires. Il en allait ainsi à l'occasion de la discussion de l'opportunité de plafonner la taxe sur les éditeurs de services de télévision, affectée au CNC : ce débat montre les différences d'appréciation selon que l'accent est mis ou non sur une logique de mutualisation sectorielle.

**Extrait des débats en commission des finances de l'Assemblée nationale – article 31 du PLF pour 2014**

**M. Hervé Mariton.** Je propose de réintégrer dans le périmètre de plafonnement la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision, la TST, affectée au Centre national du cinéma, le CNC.

**M. le rapporteur général.** Défavorable : le CNC contribue déjà à l'effort budgétaire à hauteur de 150 millions cette année, et de 90 millions en 2014. Le montant de ses ressources affectées en 2014 serait équivalent à celui de 2013. Le prélèvement de 90 millions d'euros représente 13 % de ses ressources de 2014, soit plus que la moyenne des efforts demandés aux autres opérateurs de l'État. Cet amendement aurait pour effet de réduire davantage les ressources du CNC au titre de la TST-distributeurs. Le Gouvernement a décidé de ne pas plafonner ces ressources pour deux raisons : ces taxes sont volatiles et on attend la validation communautaire du bien-fondé de la TST-distributeurs.

**M. Pierre-Alain Muet.** Je veux défendre la logique économique de cette taxe, dont le produit est intégralement affecté à l'amélioration de la distribution des films et à la création cinématographique française. Ce n'est pas véritablement un impôt, plutôt un mécanisme de mutualisation des ressources d'un secteur en faveur du financement de la création, *via* un prélèvement sur la diffusion. C'est un dispositif extrêmement intelligent que beaucoup de pays nous envient parce qu'il a permis de sauver la création cinématographique en France. Si on pense que cette ressource est excessive, il faut modifier le taux de la taxe, mais plafonner son affectation n'a pas de sens.

**M. Olivier Carré.** J'incite M. Muet à lire les travaux que le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a consacrés aux opérateurs de l'État, et notamment au CNC. Il ne faut pas confondre un modèle vertueux qui a fait ses preuves avec un mécanisme de subventionnement systématique de la création, même celle qui serait financée par le marché si les diffuseurs étaient moins taxés – je pense notamment à la télévision. Toute la question est de savoir si le CNC remplit la mission qui lui a été confiée par le législateur, ou si l'augmentation continue de ses ressources ne le conduit pas à excéder le rôle qui lui a été attribué.

**M. Hervé Mariton.** Le plaidoyer de M. Muet vaut pour beaucoup de taxes affectées et le caractère intelligent du dispositif ne justifie pas qu'on exclue cette ressource du plafonnement.

**M. Pierre-Alain Muet.** Quand la taxe est vraiment affectée, comme dans le cas d'espèce, il est absurde de plafonner son affectation.

*La Commission rejette l'amendement*

L'observation faite par Pierre-Alain Muet met en lumière **une difficulté liée aux conséquences du plafonnement des taxes affectées lorsque l'écêtement durable des ressources vient abonder le budget de l'Etat** alors que le dynamisme excessif de la recette pourrait être l'occasion de baisser les taux de prélèvement.

Enfin, le rapporteur général du budget au Sénat relevait dans son rapport que l'élargissement du champ des taxes soumises à un plafonnement s'inscrivait dans la suite des préconisations faites par le rapport du CPO. Il préconisait à ce titre de plafonner la TST affectée au CNC, amendement qui sera à nouveau soutenu dans le cadre du PLF pour 2015.

**Les rapporteurs généraux ont aussi régulièrement signalé que le champ du plafonnement restait en retrait par rapport aux recommandations du rapport de 2013.** Ainsi, le rapporteur général au Sénat signalait-il dans son rapport pour le PLF 2015 (article 15) que « *D'après l'estimation du Conseil des prélèvements obligatoires, le champ des taxes affectées excluant les impôts « sociaux » (CSG, CRDS et forfait social) et les taxes bénéficiant*



*aux collectivités territoriales comprend, pour 2013, 214 taxes affectées à 453 organismes bénéficiaires pour un rendement total de 28 milliards d'euros. Le montant de taxes affectées non plafonnées s'élève ainsi à 22 milliards d'euros. Bien qu'en extension, le dispositif actuel de plafonnement est donc loin de couvrir l'ensemble du champ des taxes affectées. »*

### **1.2.2. Les interrogations des parlementaires dans le cadre des questions orales ou écrites.**

Les parlementaires ont ainsi été intéressés à **interroger le Gouvernement** sur la proposition d'envisager **la suppression de certaines « micro-taxes »** ou taxes distorsives (QE n° 34412 de Mme Véronique Louwagie du 30 juillet 2013).

Le Gouvernement a également été interrogé par deux questions écrites distinctes<sup>2</sup> sur la proposition préconisant de **confier aux administrations de l'Etat le recouvrement de certaines taxes collectées par les opérateurs**. En réponse à cette dernière question, le ministre du Budget précisait que la rationalisation du recouvrement des taxes confiées aux opérateurs était à l'étude.

Trois autres questions écrites, restées sans réponse, ont interrogé le Gouvernement sur la proposition n°2 (prévoir chaque année en loi de finances une autorisation d'affectation), la proposition n°7 (plafonnement systématique des taxes non rebudgétisées) et la proposition n°10 (rendre obligatoire la transmission par les opérateurs des bases fiscales à l'administration)<sup>3</sup>.

Enfin, d'autres questions posées témoignent de **l'inquiétude des parlementaires sur le plafonnement des impositions de certains opérateurs**. Une question écrite interrogeait ainsi le Gouvernement sur l'inclusion des **chambres de commerce et de l'industrie** dans le périmètre des préconisations du rapport, alors que les collectivités territoriales en étaient exclues<sup>4</sup>. Le sort des **centres techniques industriels (CTI)** a également suscité des interrogations sur les conséquences du plafonnement des taxes affectées sur les capacités d'action de ces centres<sup>5</sup>. Enfin, des interrogations des parlementaires ont pu porter sur le sort des **agences de l'eau**<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> QE n° 40577 de M. Philippe Meunier, Député ; QE n° 34410 de Mme Véronique Louwagie, Députée.

<sup>3</sup> QE n° 34403, 34398, 34395 de M. Georges Ginesta, Député.

<sup>4</sup> QE n° 37225 de M. Damien Abad, Député.

<sup>5</sup> QOSD n° 043S de M. Philippe Kaltembach, Sénateur.

<sup>6</sup> QOSD n° 0655S de Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, Sénatrice

### **1.3. Si le recours à la fiscalité affectée fait l'objet de critiques de la part du monde économique, certains secteurs, attachés à ce mode de financement, ont marqué leur inquiétude à la suite de la publication du rapport de juillet 2013**

#### **1.3.1. Les taxes affectées sont dénoncées par les milieux économiques pour leur complexité et leur contribution à l'alourdissement de la fiscalité pesant sur les entreprises**

Comme c'est prévisible, **les taxes affectées n'échappent pas au débat récurrent sur le poids des prélèvements obligatoires** et leur impact sur la compétitivité des entreprises françaises.

Dans cette optique, **le MEDEF s'est montré attentif à la multiplication des taxes affectées pesant sur les entreprises**, en mettant en avant les coûts de recouvrement. L'institution avait pu appeler, en novembre 2013, à un réexamen des taxes affectées pesant sur la production, cet objectif étant inclus dans celui, plus large, de baisse des charges et des prélèvements pesant sur les entreprises<sup>7</sup>.

Pour sa part, **la CGPME appelait à une suppression automatique des plus petites taxes affectées**, dans ses Propositions fiscales publiées en janvier 2014, en mettant là encore l'accent sur les coûts de collecte : *« Il apparaît que 81 taxes ont un rendement individuel inférieur à 5,5 millions d'euros. Or, les coûts de collecte et de recouvrement des taxes affectées sont d'autant plus importants que leur rendement est modeste. La CGPME propose d'établir une règle automatique consistant à supprimer toutes les taxes dont le rendement ne serait pas à minima supérieur de 25% au coût de leur collecte. Elle suggère également de supprimer les taxes dont le rendement aux entreprises est inférieur à 0,5 million d'euros<sup>8</sup>. »*

#### **1.3.2. Certaines filières industrielles, attachées au financement par les taxes affectées d'actions de développement économique, ont néanmoins marqué leur inquiétude à la suite de la publication du rapport de juillet 2013**

**Cette circonspection de principe du monde économique sur le recours à la fiscalité affectée n'est pas partagée par les acteurs de certains secteurs économiques industriels** dont la filière est dotée d'organismes tels que les centres techniques industriels (CTI) ou les comités professionnels de développement économique (CPDE).

Les CTI sont chargés de missions concourant au développement et à la compétitivité d'une filière économique particulière : transfert des technologies issues de la recherche, innovation collaborative, maîtrise de l'élaboration des normes.

---

<sup>7</sup> Medef: fin des taxes affectées et sur le chiffre d'affaires, Les Echos, 25/11/2013, [https://www.lesechos.fr/25/11/2013/LesEchos/21570-013-ECH\\_medef---fin-des-taxes-affectees-et-sur-le-chiffre-d-affaires.htm](https://www.lesechos.fr/25/11/2013/LesEchos/21570-013-ECH_medef---fin-des-taxes-affectees-et-sur-le-chiffre-d-affaires.htm)

<sup>8</sup> Propositions fiscales de la CGPME, janvier 2014 : <http://www.cgpme.fr/upload/ftp/propositions-fiscales-cgpme.pdf>

Les CPDE, pour leur part, sont régis par la loi n° 78-654 du 22 juin 1978, dont l'article 1<sup>er</sup> prévoit la possibilité de créer des CPDE par décret en Conseil d'Etat après avis des organisations professionnelles représentatives. Aux termes de l'article 2 de cette même loi, « *Les comités professionnels de développement économique exercent une mission de service public qui a pour objet de concourir à la préservation de l'emploi et à l'équilibre de la balance des paiements en organisant l'évolution des structures de création, de production et de commercialisation pour assurer leur compétitivité, en contribuant au financement d'actions d'intérêt général n'entravant pas la concurrence et facilitant cette évolution, en aidant au développement des jeunes entreprises innovantes, en accroissant la productivité par une meilleure diffusion de l'innovation et des nouvelles technologies, en améliorant l'adaptation aux besoins du marché et aux normes environnementales, en soutenant les actions de promotion, en accompagnant le développement international des entreprises, en encourageant la formation et la préservation des savoir-faire et du patrimoine, en procédant à toutes études concernant les domaines d'activité intéressés, en diffusant les résultats, en soutenant les actions de lutte contre la contrefaçon et en favorisant toutes les initiatives présentant un intérêt pour l'ensemble de la profession. / Lorsqu'il n'existe pas de centre technique industriel dans la filière concernée, l'objet des comités professionnels de développement économique peut également comprendre la promotion du progrès des techniques et la participation à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans l'industrie.* ».

**Un grand nombre de CTI-CPDE est financé par des taxes affectées**, même si certaines filières bénéficiaient jusqu'à peu (filière du papier) ou bénéficient toujours (textile) d'un financement budgétaire. Aussi **un échange a été organisé**, à la demande du rapporteur, **avec des représentants des fédérations professionnelles intéressées, parfois également en présence de certains responsables des CTI-CPDE.**

Ces échanges ont permis de faire ressortir un **attachement très majoritairement partagé pour le financement par la fiscalité affectée** des actions menées par les organismes de filière. La fiscalité affectée y est vue comme **un moyen d'assurer un financement stable des actions de développement de la filière**. De ce point de vue, les acteurs ont tendance à considérer que la fiscalité affectée n'est pas une ressource publique, dans la mesure où étant prélevée au sein du secteur, elle s'apparenterait à un financement en circuit fermé, interne au secteur économique concerné.

Les autres avantages mis en avant de la fiscalité affectée tiendraient à **l'existence des procédures de recouvrement forcé**, qui font intervenir le comptable public. La possibilité de **faire contribuer les importations au financement des actions** de filières est également mise en avant, **certains secteurs ayant indiqué que près de 40% de leurs recettes fiscales provenaient des marchandises importées.**

Dans ce contexte, **le mécanisme d'écrêtement des taxes affectées**, lorsque le plafond fixé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 est inférieur au rendement de la taxe, **est particulièrement critiqué** par des acteurs économiques qui considèrent que les prélèvements sur les entreprises du secteur n'ont pas vocation à financer le budget général.

Il n'en demeure pas moins que les échanges ont aussi permis de relever que **les filières aujourd'hui non financées par taxe affectées hésitent à solliciter un basculement vers un financement fiscal**. Ainsi les représentants de la filière textile ont précisé que les chefs d'entreprises pouvaient être réticents à la création d'une taxe supplémentaire, et qu'ils étaient alors attentifs à ce que l'utilité de la dépense consentie soit précisément documentée. De même, un secteur ayant récemment vu son financement basculer sur la fiscalité affectée a fait part des

réticences que ce changement subi avait suscitées, dans un contexte où la pérennité de la subvention budgétaire était remise en cause.

Au total, **les interlocuteurs rencontrés ont affiché une crainte de voir leurs ressources rebudgétisées, alors qu'une telle proposition n'était pas préconisée par le précédent rapport** qui relevait que **les financements, au sein d'un secteur d'activité, d'actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles apparaissaient comme un cas de recours légitime à la fiscalité affectée**. Le Conseil ne recommandait pas que les taxes affectées aux CTI-CPDE soit rebudgétisées, mais préconisait en revanche leur plafonnement.

#### ***1.4. Le rapport de juillet 2013 a été une référence pour les travaux ultérieurs dans le champ de la fiscalité affectée***

##### **1.4.1. Le rapport de février 2014 de l'inspection des finances sur les taxes à faible rendement**

C'est peu de temps après la remise au Premier ministre du rapport du CPO, dont la proposition n° 12 invitait à envisager la suppression des « micro-taxes » que le ministre de l'économie et des finances ainsi que le ministre délégué au budget ont missionné l'inspection des finances pour évaluer les taxes à faible rendement. Le lancement de cette mission s'inscrivait surtout dans la suite des assises de la simplification.

La mission de l'IGF a ainsi évalué 192 taxes dont le rendement est inférieur à 150 M€. Elle relève que ce nombre important de taxes place la France dans une situation particulièrement défavorable en termes de comparaison internationales.

La mission, qui soulignait que le sujet des taxes à faible rendement suscitait un intérêt croissant, relevait que le rapport du CPO faisait état du développement continu de la fiscalité affectée. Elle renvoyait d'ailleurs au rapport du CPO pour les développements sur la fiscalité affectée, indiquant en partageant les constats et les conclusions.

Le mouvement de création de taxes à faible rendement connaît depuis la fin des années 1990 une dynamique nouvelle. Ainsi, alors qu'entre 1970 et 1997, la moyenne de taxes annuelles créées s'élevait à 1,7, elle est depuis passée à 6,6. Des réformes structurelles, comme la suppression de la taxe professionnelle – et la création des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau – ou la réforme de la fiscalité des jeux suite à l'ouverture du marché des jeux en ligne n'expliquent pas tout. Plusieurs causes ont été identifiées, notamment :

- des obligations communautaires, essentiellement en matière sanitaire, que la France a choisi de mettre en œuvre sous forme d'imposition et non de véritable redevance ;
- la volonté de recourir à la fiscalité pour modifier certains comportements, dans le domaine sanitaire ou environnemental : taxe générale sur les activités polluantes, redevances des agences de l'eau, taxe sur les boissons édulcorées ;
- la création de taxes optionnelles au profit des collectivités locales : taxe sur la gestion des eaux pluviales urbaines, taxe sur les friches commerciales... ;
- dans le cadre de l'application d'une norme de plus en plus exigeante en matière de dépense, la mobilisation de l'outil fiscal affecté, au profit notamment d'opérateurs, pour échapper à ces normes, assurer une continuité de financement ou se créer de nouvelles marges de manœuvre, comme, par exemple, les droits fixes sur certaines certifications pour financer le Haut conseil du commissariat aux comptes, auparavant financé par**

### **subvention budgétaire ;**

□ des effets d'affichage, qui conduisent à distinguer, pour des raisons symboliques, plusieurs taxes – par exemple les taxes additionnelles sur les installations nucléaires de base – alors qu'une seule taxe pourrait suffire.

En parallèle, et même si des taxes sont supprimées chaque année, la mission a constaté la survivance de taxes particulièrement anciennes, souvent obsolètes, mais que les administrations concernées ont du mal à remettre en cause, comme les taxes funéraires, la taxe de balayage, la taxe sur la chaptalisation ou la taxe sur les appareils automatiques (« flippers »).

En application d'une grille d'évaluation élaborée par elle, la mission a ainsi consolidé deux premiers scénarii. Le scénario dit bas conduit à la suppression de 67 taxes, au regroupement de 35 autres, sachant que, **pour 17 taxes s'inscrivant dans une logique de soutien sectoriel, la mission recommande à l'État de se désengager en laissant les acteurs économiques libres de maintenir des dispositifs de mutualisation sous forme de cotisation volontaire.** Au total, le nombre de taxes à faible rendement serait réduit de 93 à 110. Dans le scénario dit haut, la suppression concernerait 89 taxes, le regroupement 22 autres. Compte tenu des 17 taxes sectorielles susmentionnées, le nombre de taxes supprimées varierait entre 105 et 122.

A titre d'illustration, les taxes à l'effet pigouvien (comportemental) effectif ou les taxes sur les entreprises de réseau, qui constituent des ressources sensibles des collectivités locales, sont bien notées. Il est donc proposé de les conserver.

Dans un troisième scénario dit de rupture, la mission a cherché à renverser la logique en s'interrogeant non plus sur les taxes qui pourraient être supprimées mais sur celles à conserver, car elles répondent à une nécessité incontestable et sans substitut satisfaisant, de manière à se rapprocher des comparables européens. Les deux premiers scénarii, s'ils se traduisent par un véritable effort de simplification, laisseraient en effet la France encore loin

de la situation observée chez nos principaux partenaires. Dans ce troisième scénario, 159 taxes seraient supprimées, dont 23 seraient transformées en « véritables » redevances, ce qui suppose toutefois des efforts d'ingénierie administrative, voire juridique. Seules 33 « taxes », au sens d'impositions de toute nature, seraient conservées.

Source : *Inspection générale des finances*

### **1.4.2. Le colloque du Conseil d'Etat sur la fiscalité sectorielle**

Dans un colloque organisé le 5 juin 2015, le Conseil d'Etat a consacré une journée d'études à la fiscalité sectorielle sujet pour lequel les « *questions juridiques (...) sont souvent délicates : fondements et objectifs, respect du principe d'égalité, adaptation à l'évolution des normes, conformité avec le droit européen.* ». Quatre tables rondes étaient organisées : - pourquoi une fiscalité sectorielle ? – la fiscalité de l'énergie et des transports ; - la fiscalité des activités financières ; - la fiscalité sectorielle : quelle efficacité ? quel coût ? quel avenir ?

De nombreux intervenants du colloque ont rappelé que le développement de la fiscalité sectorielle s'expliquait en grande partie par la nécessité de financer des actions particulières dans un contexte où la contrainte budgétaire était forte. La synthèse du rapport du CPO figurait d'ailleurs dans le dossier de présentation du colloque, et plusieurs intervenants se sont référés au cours des débats au rapport de juillet 2013.

## **2. Alors que les objectifs de rationalisation de la fiscalité affectée fixés par les lois de programmation des finances publiques n'ont pas été atteints, la mise sous plafonnement de ces impositions a poursuivi sa montée en puissance et les re-budgétisations ne sont intervenues qu'en nombre limité**

### **2.1. Les objectifs de rationalisation de la fiscalité affectée fixés par les lois de programmation des finances publiques n'ont pas été atteints**

#### **2.1.1. La LPFP 2012-2017 : la volonté de faire participer les affectataires de taxes à la maîtrise des finances publiques**

La loi n°2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 a fixé les premières mesures d'encadrement.

La LPFP 2012-2017 prévoyait ainsi une **première intégration dans l'objectif d'évolution des dépenses à « zéro valeur » des taxes affectées** plafonnées par l'article 46 de la LFI 2012. L'article 6 dispose ainsi que « *L'agrégat composé des dépenses du budget général de l'Etat, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et du produit, plafonné ou fixé, des impositions de toutes natures mentionnées à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne peut, à périmètre constant, excéder 370,5 milliards d'euros pour chacune des années 2013, 2014, 2015, 2016 et 2017, en euros constants de 2012. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'évolution des prix à la consommation, hors tabac, associée au projet de loi de finances de l'année pour chacune des années 2013 à 2017.* ».

La même loi (article 8) posait le **principe d'une contribution des « organismes concourant à une mission de service public**, autres que les collectivités territoriales et ceux relevant du champ des lois de financement de la sécurité sociale » **à l'objectif de moyen terme des administrations publiques, à savoir l'équilibre structurel** des comptes publics issu de l'article 3 du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance de l'Union européenne signé le 2 mars 2012. Cette contribution devait prendre la forme soit d'une diminution des crédits budgétaires alloués, soit d'une baisse de la part des impositions de toute nature qui leur étaient affectés.

Enfin, l'article 12 de la même loi fixait un **objectif de diminution annuelle du plafond des taxes affectées** fixé par l'article 46 de la LF pour 2012. Cette diminution, qui devait s'apprécier à périmètre constant, devait atteindre 191 M€ en 2013, 265 M€ en 2014 et 465 M€ en 2015.



## 2.1.2. La LPFP 2014-2019 : des objectifs de rationalisation qui n'ont pas été tenus.

### 2.1.2.1. Une volonté de limiter le recours à la fiscalité affectée

La loi n°2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a marqué **une ambition de donner une traduction concrète à certaines des préconisations du rapport de juillet 2013.**

Tout comme la LPFP précédente, la LPFP 2014-2019 **confirme la prise en compte des taxes affectées plafonnées par l'article 46 de la LF pour 2012 dans la norme d'évolution des dépenses.** L'article 8 de la LPFP 2014-2019 actualise le périmètre des taxes affectées à celles intégrées dans le plafonnement par la loi de finances pour 2015.

Par ailleurs, un objectif de baisse du plafond des taxes affectées est de nouveau fixé pour les années 2015 à 2017. L'article 15 prévoit que la baisse doit être de 283 M€ en 2015, 135 M€ en 2016 et 86 M€ en 2017.

Mais **l'innovation** de la LPFP 2014-2019 se situe dans son article 16, qui définit une **doctrine d'emploi de la fiscalité affectée**, et fixe des **objectifs de plafonnement et de re-budgétisation systématiques** pour les taxes affectées.

L'article 16 de la loi fixe une doctrine de recours aux taxes affectées, supposée s'appliquer à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016. Elle concerne tous les « tiers » autre que les collectivités territoriales, leurs EPCI et les organismes de sécurité sociale. La loi fixe trois cas dans lesquels il est légitime de pouvoir créer une taxe affectée :

- La ressource est **en relation avec le service rendu** à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;
- La ressource **finance, au sein d'un secteur d'activité** ou d'une profession, **des actions d'intérêt commun** ;
- La ressource **alimente des fonds** nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

**Ces trois utilisations de la fiscalité affectée rejoignent celles que le rapport de juillet 2013 avait considérées comme justifiées.** Le rapport de juillet 2013 précisait que le premier cas d'utilisation justifiée rapprochait la taxe affectée d'une quasi-redevance. **Mais le recours à la fiscalité pour les financements sectoriels était présenté comme n'ayant pas de vocation pérenne** : « *pour ces affectataires, dont les missions sont éloignées du service public, la contribution n'a pas de logique fiscale et le rôle de l'Etat n'est pas justifié ; dès lors une évolution de ces taxes vers une forme de contribution volontaire obligatoire apparaîtrait souhaitable ;<sup>9</sup>* ». De ce point de vue, **l'inclusion des taxes sectorielles dans la doctrine d'emploi des taxes affectées est en décalage avec les analyses faites par le rapport de juillet 2013.**

Si le troisième cas d'utilisation vise le financement de « fonds nécessitant la constitution régulière de réserves » sans plus de précisions, l'article 16 renvoie au rapport

---

<sup>9</sup> Rapport général de juillet 2013, p141.

annexe à la LPFP qui vise, lui, clairement les fonds constitués dans une logique assurantielle.

Enfin, la doctrine de création s'accompagne d'une **règle de gage faisant obligation d'accompagner la création d'une imposition nouvelle par la suppression d'une ou plusieurs impositions affectées d'un montant équivalent et relevant du même champ ministériel.**

La LPFP prévoit par ailleurs un **principe de plafonnement et de re-budgétisation systématiques de la fiscalité affectée.** Le III de l'article 16 de la loi prévoyait qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016 les taxes affectées à des organismes tiers hors collectivités locales et organismes de sécurité sociale « font l'objet d'un plafonnement » dans les conditions prévues par l'article 46 de la LF pour 2012. Quant au IV du même article 16, il prévoit que **les taxes qui n'auraient pas fait l'objet d'un plafonnement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 sont alors réaffectées au budget de l'Etat. Les dérogations à cette re-budgétisation devant être justifiées** dans la loi de finances pour 2017.

Enfin, la LPFP 2014-2019 prévoit dans son article 26 un **mécanisme de transmission systématique des bases fiscales à l'administration par les opérateurs** qui en assurent le recouvrement. Cette transmission doit se faire avant le 31 mars de l'année pour les bases et le produit de l'année n-1, et avant le 30 juin pour les données prévisionnelles de l'année en cours et l'année suivante. Les rapports ultérieurs pourraient être l'occasion de vérifier comment cette obligation est concrètement mise en œuvre par les opérateurs concernés<sup>10</sup>.

### 2.1.2.2. Des objectifs de programmation qui n'ont pas été atteints

Les objectifs fixés par les dispositions programmatiques de la LPFP 2014-2019 n'ont pas été suivis d'effets. Alors que la LFI pour 2016 aurait dû donner lieu à une mise sous plafonnement importante, seules 5 taxes ont été ajoutées à l'article 46 de la LFI 2016 au 1<sup>er</sup> janvier 2016. De même, alors que la LFI pour 2017 aurait dû acter la re-budgétisation des taxes non plafonnées et, à tout le moins, la justification des dérogations à cette substitution par des crédits budgétaires, une telle opération n'a pas été menée et les annexes de la LFI 2017 ne contiennent pas de justification aux non-rebudgétisations.

Le tableau suivant compare les objectifs de baisse des plafonds fixés dans les LPFP avec la réduction effective annuelle votée. Il en ressort que **les objectifs de baisse des plafonds n'ont plus été respectés à compter de l'année 2014.** Les années 2016 et 2017 montrent un très net écart entre l'objet et la baisse effectivement réalisée ou votée.

Tableau 1 : comparaison des objectifs de baisse des plafonds de fiscalité affectée avec la réduction effective

Année	2013	2014	2015	2016	2017
Objectif de réduction annuelle	- 191	- 265	- 283	- 135	- 86
Réduction effective annuelle	- 190	- 211	- 280	+ 70	+ 393

<sup>10</sup> Selon les informations fournies par la DGE, tutelle des CTI et CPDE, ceux-ci transmettent bien aux dates prévues les données pour n-1 et n ; en revanche, les données pour n+1 seraient transmises après le 30 juin de l'année n.



Source : Gouvernement, cité par rapport sur l'article 19 du PLF pour 2018 – Assemblée nationale

De même, **les créations de taxes affectées n'ont pas été « gagées » par des suppressions de taxe dans le même champ ministériel**. Alors que les taxes créées par la LFI 2016 représentent un rendement de 14 M€ en 2018 (au profit de l'ARAFER et de divers CTI), seule une taxe affectée a été supprimée dans la même LFI, d'un rendement de 7 M€ mais antérieurement affectée à la CNAMTS.

### **2.1.3. LPFP 2018-2022 : une ambition revue à la baisse, une attention davantage tournée vers la cohérence des plafonds.**

La loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 affiche des objectifs moins ambitieux que ceux contenus dans la précédente LPFP.

Ainsi, **les objectifs de baisse des plafonds des taxes affectées ne sont pas repris** dans la nouvelle loi de programmation. Il en va de même de **la règle de gage qui est abandonnée**.

En revanche, **la LPFP 2018-2022 conserve la doctrine d'emploi de la fiscalité affectée** dont le périmètre est inchangé par rapport à la précédente LPFP, avec les trois cas prévus dans lesquels le recours à l'affectation est considéré comme légitime. Est également maintenu **un principe de plafonnement systématique** des taxes affectées à des opérateurs hors sphère locale et sociale, et une **obligation de justifier les dérogations au plafonnement**. En revanche, **l'objectif de re-budgétisation systématique est abandonné**.

**Le rapport annexé à la LPFP 2018-2022 présente la « doctrine d'affectation »** des taxes en rappelant que *« à l'inverse des dotations versées par le budget général de l'Etat, l'affectation directe d'impositions de toute nature fait échapper ce financement public au contrôle annuel du Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances. L'affectation constitue par ailleurs une dérogation au principe d'universalité budgétaire. Enfin, la plupart des taxes affectées connaissent une évolution dynamique, ce qui, en l'absence de mécanisme de limitation, conduit à une progression de la dépense moins bien contrôlée - et donc moins en adéquation avec les besoins des politiques visées - pour les organismes concernés que pour les dépenses de l'Etat ou des organismes financés sur subvention budgétaire incluse dans la norme de dépenses pilotables de l'Etat. »*.

#### **Article 18 de la LPFP 2018-2022**

I. - A compter du 1er janvier 2018, l'affectation d'une imposition de toutes natures à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale ne peut être instituée ou maintenue que si elle répond à l'un des critères suivants :

- 1° La ressource résulte d'un service rendu par l'affectataire à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;
- 2° La ressource finance, au sein d'un secteur d'activité ou d'une profession, des actions d'intérêt commun ;
- 3° La ressource finance des fonds nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

La doctrine de recours aux affectations d'impositions de toutes natures est détaillée dans le

rapport annexé à la présente loi.  
II. - Les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale font l'objet d'un plafonnement conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Les affectations dérogeant à cette disposition sont justifiées à l'annexe mentionnée au IV du même article 46.  
III. - Le niveau du plafond, résultant de la loi de finances initiale de l'année, d'une imposition de toutes natures affectée à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale, fixé conformément au mécanisme prévu à l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de l'imposition prévu à l'annexe mentionnée au 4° de l'article 51 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances pour l'année considérée.

Enfin, à l'initiative du Sénat, les règles d'encadrement de la fiscalité affectée se sont enrichies d'un **principe de fixation des plafonds d'affectation qui ne soit pas supérieur de plus de 5% au rendement prévisionnel de la taxe**. Cet ajout traduit la volonté des parlementaires que les plafonds votés servent effectivement à délimiter les ressources dont peuvent bénéficier les organismes affectataires. En effet, lorsque le plafond est très supérieur au rendement attendu, l'organisme affectataire peut alors bénéficier d'une éventuelle dynamique de rendement de la taxe qui ne correspondrait pas forcément aux besoins de financement. **Le suivi de l'application de cette règle supposera que le tome 1 des voies et moyens fasse davantage ressortir le différentiel entre le plafond fixé et le produit attendu pour les taxes plafonnées.**

#### 2.1.4. L'intégration des taxes affectées dans la norme de dépense.

La LPFP 2018-2022 a confirmé l'intégration des taxes affectées dans la norme de dépense. Les impositions affectées sont ainsi comprises dans la **norme des dépenses pilotables de l'Etat**.

La Charte de budgétisation annexée à la LPFP 2018-2022 précise l'impact des modifications de plafond sur la norme de dépense.

Toute modification à la hausse ou à la baisse d'un plafond d'affectation sera retracée dans la norme des dépenses pilotables lorsqu'il est prévisible qu'elle se traduise par une variation effective des ressources affectées à l'organisme. En revanche, un abaissement de plafond qui demeure supérieur au rendement prévu de la taxe sera comptabilisé en mesure de périmètre. Une suppression de taxe affectée plafonnée non compensée par une ressource de substitution sera comptabilisée comme une économie budgétaire.

La mise sous plafonnement d'une taxe précédemment affectée sera comptabilisée en mesure de périmètre sauf à concurrence du montant éventuellement écrié, qui sera lui retracé dans l'évolution de la norme.

Enfin, une re-budgétisation d'une taxe précédemment affectée sera comptabilisée en mesure de transfert, sauf pour la part de la subvention budgétaire qui serait éventuellement supérieure au plafond (nouvelle dépense) ou inférieure à celui-ci (économie budgétaire).

## **2.2. Le plafonnement des taxes affectées, qui a poursuivi sa montée en puissance, ne couvre qu'une partie limitée de ces impositions**

### **2.2.1. Le plafonnement des taxes affectées prévu à l'article 46 de la loi de finances pour 2012**

Le principal mécanisme de régulation des taxes affectées a été introduit par amendement du Gouvernement à la loi de finances initiale pour 2012 (Amendement n°431). Conçu comme un dispositif permanent ayant vocation à être révisé chaque année en loi de finances, il fixe, à l'origine pour 47 taxes, un plafond d'affectation au-delà duquel l'excédent est écrêté et reversé au budget général de l'État.

Une première doctrine de plafonnement accompagnait l'introduction de ce nouveau dispositif. **Celui-ci était présenté comme un dispositif général** comportant certaines exceptions :

- Les taxes affectées aux collectivités territoriales, à leurs groupements et aux organismes de sécurité sociale ;
- Les taxes correspondant à des logiques de redevance ou de péraquation au sein d'un secteur économique ;
- Les taxes pour lesquelles existe déjà un « mécanisme indirect » de plafonnement sous la forme d'une subvention budgétaire d'équilibre

#### **Exposé des motifs de l'amendement n°431 du Gouvernement introduisant le mécanisme de plafonnement des taxes affectées**

*Le présent amendement définit, à compter de l'année 2012, un plafond pour le produit de chacune des impositions de toute nature affectée aux opérateurs de l'État, ainsi qu'à certains autres organismes qui s'y apparentent. Il ne concerne pas les administrations de sécurité sociale ni les collectivités territoriales et leurs établissements.*

*Toutes les taxes affectées sont concernées (soit 48 taxes au total) : ne sont exclues de ce mécanisme de plafonnement que les affectations correspondant à des redevances pour service rendu ou à des taxes qui relèvent de cette logique, ainsi que celles qui appliquent une logique de péraquation au sein d'un secteur économique. Sont d'autre part exclues les taxes pour lesquelles existe d'ores et déjà un mécanisme indirect de plafonnement, via une subvention d'équilibre portée par le budget général.*

*Compte tenu du niveau des plafonds retenus, l'amendement permet d'atteindre deux objectifs distincts.*

*En premier lieu, il permet la mise en œuvre du plan d'économies supplémentaires d'un milliard d'euros annoncé par le Premier Ministre le 24 août 2011, en portant une part substantielle de l'effort demandé aux opérateurs de l'État, qui s'établit à 316 M€ au total.*

*Les plafonds fixés au I du présent amendement ont pour effet de réduire de 94 M€ les recettes prévisionnelles pour 2012 des opérateurs concernés par rapport au niveau initialement prévu en PLF 2012, tel que recensé dans le « Voies et moyens » annexé au PLF. Cette mesure permet de faire contribuer au plan d'économies les opérateurs qui ont bénéficié d'une évolution favorable de leurs ressources ces dernières années et ainsi accroître leurs dépenses, les ressources affectées progressant plus vite en moyenne que la dépense de l'État.*

*En second lieu, le présent amendement propose de fixer de manière transversale, dans un unique article de loi de finances, le plafond de chacune des taxes affectées aux opérateurs de l'État. Cette mesure permettra de*

*renforcer le suivi et le contrôle du niveau des ressources affectées. L'ajustement de ces plafonds sera soumis chaque année au Parlement lors du vote de la loi de finances, ce qui lui permettra de débattre globalement du niveau des ressources des opérateurs de l'État, que celles-ci soient financées par subvention budgétaire ou par imposition affectée.*

## 2.2.2. L'élargissement du périmètre et la montée en puissance de l'écrêtement

Le tableau suivant montre que **le périmètre des taxes affectées concernées par le plafonnement a été élargi chaque année à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013**. On constate que l'élargissement le plus significatif a été réalisé au 1<sup>er</sup> janvier 2015, lorsque le plafonnement, antérieurement appliqué à 59 taxes, a concerné 80 impositions.

**Tableau 2 : évolution du nombre et du montant des taxes plafonnées**

Article 46 de la LFI 2012 en vigueur	Nombre de taxes plafonnées*	Montant des plafonds** (en M€)	Montant de l'écrêtement (en M€)
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2012	47	3 013	136
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2013	57	5 206	218
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2014	59	5 573	296
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2015	80	5 914	391
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	85	9 228	452
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2017	89	9 606	825
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2018	91	9 080	1 012

Source : Direction du budget.

NB : \* Par convention, le nombre de taxes plafonnées correspond au nombre de ligne du tableau de l'article 46 de la LFI pour 2012. \*\* Par convention, le produit global des taxes plafonnées est égal à la somme des plafonds prévus à l'article 46 de la LFI pour 2012.

L'élargissement du périmètre des taxes affectées en **LFI 2014** a été **limité** en nombre et en montant, et a concerné les ressources de deux autorités administratives indépendantes, l'autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel (ACPR). Ce plafonnement des ressources affectées aux AAI n'était pas inédit, puisque l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) était déjà concernée par le plafonnement depuis la LFI pour 2012. Les taxes plafonnées en LFI 2014 représentent un plafond de 0,5 Md€<sup>11</sup>.

En **LFI pour 2015 et en LFR pour 2014**, les ressources affectées à 13 établissements publics fonciers de l'Etat ont intégré le plafonnement, tandis qu'une **fraction de TICPE affectée** à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) a été plafonnée (**1 Md€**).

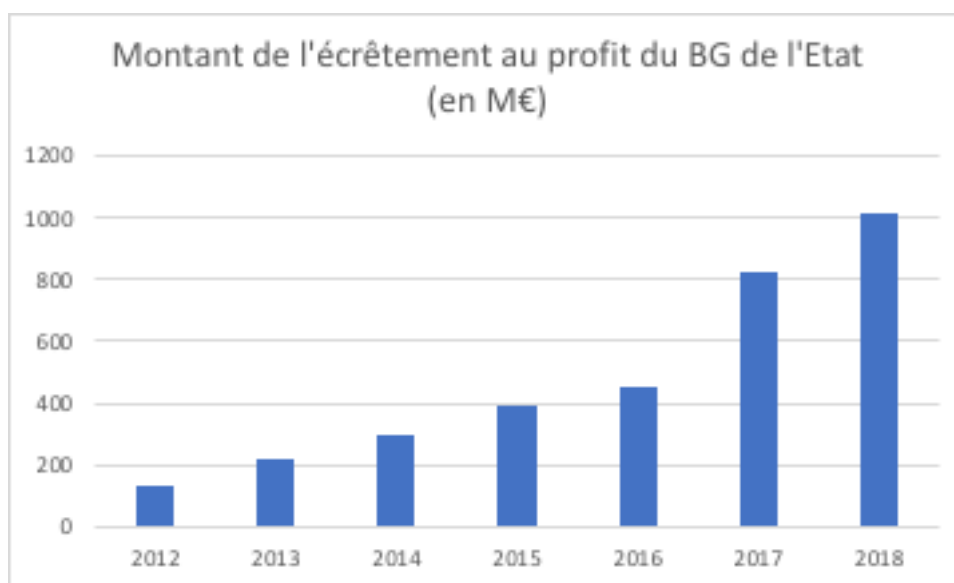
Les nouveaux plafonnements réalisés en **LFI pour 2016 et LFR 2015** ont été assez substantiels, puisqu'ils représentent un plafond de **2,2 Md€**. La quasi-totalité de cet élargissement est représenté par l'intégration des ressources affectées aux **agences de l'eau**, qui représentent un plafond de 2,1 Md€. On peut aussi signaler **la mise sous plafonnement immédiate de trois nouvelles taxes affectées** au financement de l'institut des corps gras (ITERG), du centre technique des industries de la fonderie (CTIF) et du centre technique industriel de la plasturgie et des composites.

<sup>11</sup> Les montants des plafonds fournis et des rendements attendus sont ceux résultant des évaluations pour 2018 résultant du PLF 2018.

En revanche, les nouveaux plafonnements décidés au cours de l'année 2016 (LFI 2017 et LFR 2016) et 2017 (LFI 2018 et deuxième LFR 2017) représentent des **montants plus modestes**. Si les nouvelles taxes plafonnées en 2016 représentent un plafond de 0,2 Md€ (en PLF 2018), elles s'accompagnaient d'un fort écrêtement puisque le produit attendu de ces ressources est de 0,4 Md€. Quant au plafond total des 7 affectations soumises au plafonnement dans la LFI 2018 et la deuxième LFR 2017, il représente 0,2 Md€.

L'évolution du plafonnement des taxes affectées fait surtout apparaître **une montée en puissance de l'écrêtement au profit du budget général de l'Etat**, qui devrait atteindre **1 Md€ en 2018** :

**Graphique 3 : Évolution du niveau de l'écrêtement des taxes affectées plafonnées**

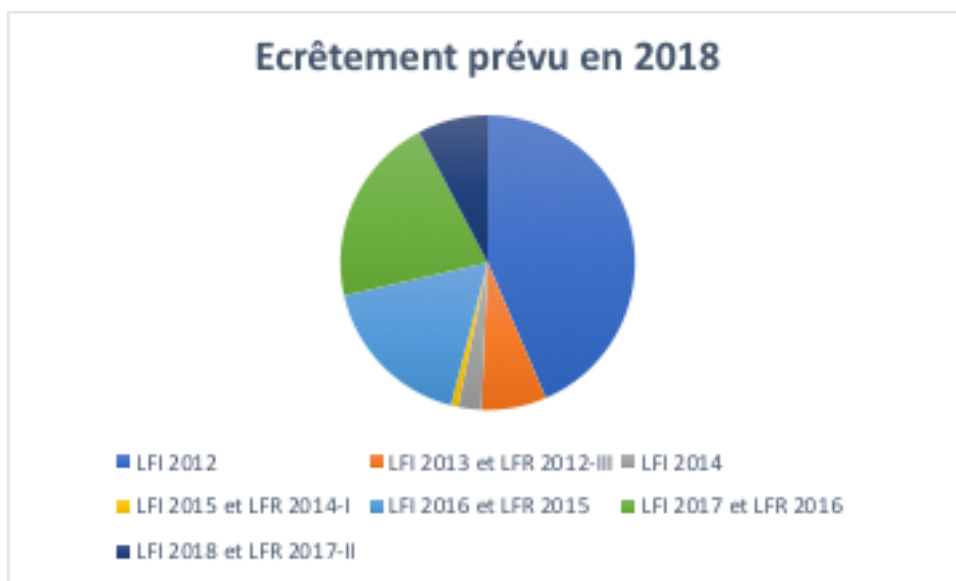


Source : Gouvernement, cité par le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur l'article 19 du PLF pour 2018

Alors qu'il était de moins de 150 M€ en 2012, l'écrêtement au profit du budget général a atteint 450 M€ en 2016. Les années 2017 et 2018 voient une accélération de l'écrêtement, qui passe à plus de 800 M€ en 2017 pour dépasser 1 Md€ en prévision pour 2018.

Le graphique suivant décompose l'écrêtement prévu en 2018 selon l'année d'origine de la mise sous plafond. Il montre que l'écrêtement touche pour plus de 43% des impositions qui ont été plafonnées depuis l'année 2012. Mais les impositions plafonnées dans les années les plus récentes (2016 à 2018) contribuent aussi pour 46% à l'écrêtement total.

**Graphique 4 - Décomposition de l'écrêtement prévu en 2018 en fonction de l'origine de la mise sous plafonnement**



Source : Evaluation des voies et moyens, tome 1, PLF pour 2018

**Cette montée en puissance de l'écrêtement s'accompagne d'un débat croissant sur la légitimité de l'affectation du surplus au budget général de l'Etat.** Cette contestation vient de la part des affectataires, notamment quand le prélèvement obéit à une logique de financement sectoriel (voir supra). Mais elle apparaît également dans les débats parlementaires, **la technique de l'écrêtement étant opposée à des mesures de baisse des prélèvements obligatoires.**

De fait, **les cas où les baisses de plafond se sont accompagnées d'une baisse de la pression fiscale apparaissent rares.** Tel a été le cas pour la taxe additionnelle à la CVAE, affectée aux chambres de commerce et de l'industrie dont le taux varie depuis 2015 en fonction de l'écrêtement effectivement pratiqué sur l'imposition affectée aux chambres. La LFI pour 2018 (article 46) a prévu de permettre la fixation du taux de la taxe sur la plasturgie par décret dans la limite de 10%. Cette modification a pour objectif de permettre l'ajustement rapide des taux pour une taxe plus dynamique que prévu.

#### **Le mécanisme d'abaissement automatique du taux de la TA-CVAE en fonction de l'écrêtement constaté**

L'article 48 de la loi de finances pour 2015 a modifié le III de l'article 1600 du CGI pour faire varier le taux de la TA-CVAE de façon à restituer aux entreprises contribuables les ressources dégagées par la baisse du plafond de la ressource affectée aux CCI.

Pour l'année 2014, la loi prévoit que le taux de TA-CVAE passait de 6,304% à 5,59%.

A compter de l'année 2015, le taux de la TA-CVAE est égal « *au minimum entre le taux de l'année précédente et le taux de l'année précédente pondéré par le rapport entre le montant du plafond prévu, pour l'année de référence, au I de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et la somme des montants perçus l'année précédente* » par les chambres via le fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR).

Ce mécanisme assure une répercussion automatique sur le taux de la TA-CVAE de toute baisse du plafond qui entraînerait une baisse des ressources effectivement affectées aux chambres de commerce.

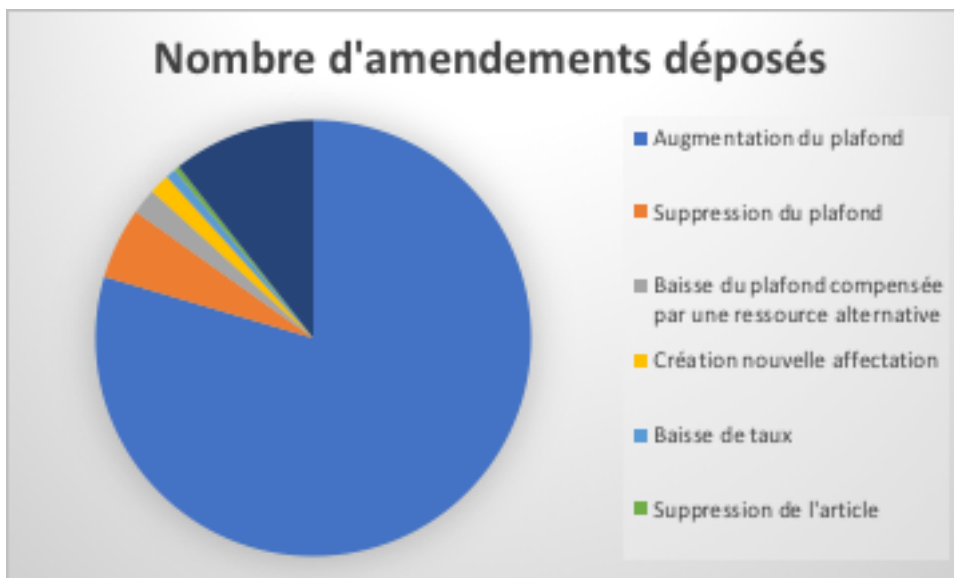
### 2.2.3. Les amendements parlementaires déposés à l'occasion de l'examen du plafonnement des taxes affectées ont dans leur majorité pour objet d'augmenter les plafonds

Un examen systématique des amendements déposés par les parlementaires à l'occasion de l'examen de l'article du PLF 2018 consacré aux plafonds de taxes affectées a été réalisé, pour l'Assemblée nationale et le Sénat. 178 amendements ont été examinés à l'Assemblée nationale, et 86 au Sénat.

Une première classification a été réalisée selon l'objet de l'amendement. Il en ressort qu'une **très grande majorité d'amendements a pour objet d'accroître le plafond d'une affectation** (80%) ou de supprimer le plafond (5%). En revanche, **les propositions de création d'une nouvelle affectation de taxe sont peu nombreuses** (2%) et seul un amendement a été présenté proposant la suppression de l'article présenté.



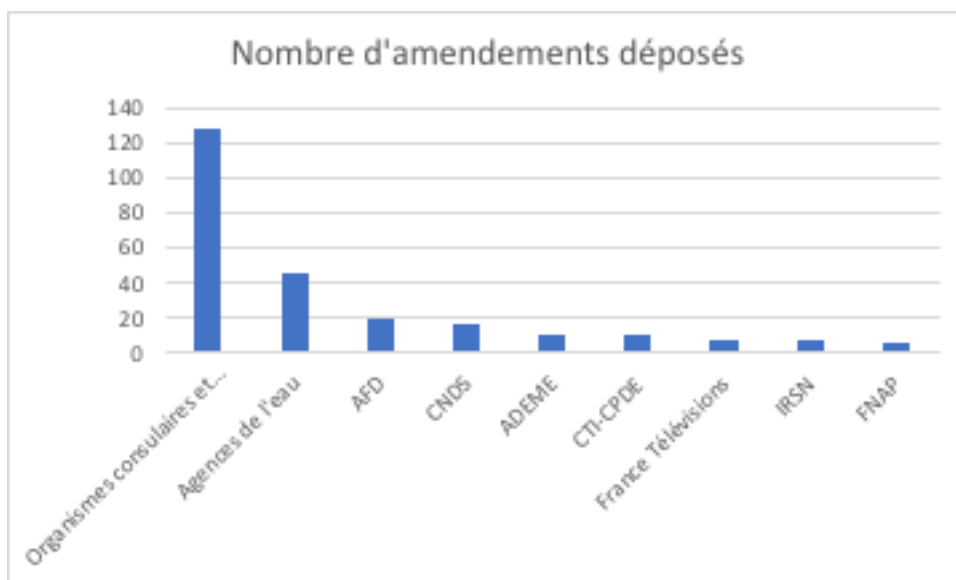
### Graphique 5 - Répartition des amendements déposés sur l'article 19 du PLF 2018 selon l'objet



Source : conseil des prélèvements obligatoires

Le graphique suivant classe les amendements pour les principaux affectataires concernés.

### Graphique 6 - Principaux affectataires dont le plafond a fait l'objet d'amendements pendant la discussion du PLF pour 2018



On constate que **les amendements les plus nombreux concernent des organismes rattachés au secteur local**, qu'il s'agisse des **chambres consulaires** (CCI, CMA, fonds associés) avec 128 amendements déposés, ou des **agences de l'eau** (45 amendements déposés). Ces deux types d'affectataires représentent **67% des amendements déposés**.

Viennent ensuite **trois opérateurs de l'Etat** (L'agence française de développement - **AFD**, centre national de développement du sport - **CNDS**, agence de l'environnement et de



la maîtrise de l'énergie - **ADEME**). Ces opérateurs, pour lesquels plus de 10 amendements étaient déposés, étaient concernés par d'importantes modifications de leur plafond, ou une rebudgétisation totale pour l'**ADEME**. Les ressources affectées à **France télévisions** ont également donné lieu à 8 amendements.

Plus marginalement, d'autres organismes sont concernés comme l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire, le fonds national des aides à la pierre (FNAP), le fonds de prévention des risques naturels majeurs, la société nationale des sauveteurs en mer (SNSM), le fonds d'aide à l'insonorisation des logements ou encore l'agence nationale des fréquences (ANFr) et l'autorité de contrôle prudentiel (ACPR).

### **La recevabilité financière des amendements modifiant les plafonds de taxes affectée**

Cette faculté d'amendements doit **se concilier avec les règles de recevabilité financière** qui s'appliquent aux amendements d'initiative parlementaire. L'article 40 de la Constitution dispose en effet que « *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.* ». Les deux assemblées ont précisé la manière dont la recevabilité financière devait s'apprécier s'agissant des amendements portant sur les taxes affectées.

L'examen des « **doctrines** » de **recevabilité financière** des amendements relatifs aux taxes affectées **fait apparaître des nuances entre les deux chambres**.

Pour l'Assemblée nationale, ces règles sont exposées dans le guide pratique annexé au rapport d'information sur la recevabilité financière des initiatives parlementaires, déposé par le président Gilles Carrez le 22 février 2017. Le guide précise que : « *Les initiatives portant sur les taxes affectées aux opérateurs de l'État ou aux autres organismes sont recevables aux conditions suivantes :*

- ***L'affectation ne doit pas avoir pour objet d'augmenter la dépense d'un opérateur en fléchissant son utilisation vers une action spécifique ;***
- ***L'affectation ne doit pas se faire au profit d'un fonds sans personnalité morale, pour lequel un lien direct peut être établi entre la ressource et la dépense ;***
- ***s'il s'agit d'une recette existante, l'affectation doit être gagée pour la personne publique lésée.<sup>12</sup>*** ».

Pour le Sénat, le rapport d'information sur la recevabilité financière établi par le président Philippe Marini, déposé le 7 janvier 2014<sup>13</sup>, précise que les amendements augmentant l'affectation d'une taxe à un tiers ne sont généralement pas recevables. « *En effet, à l'inverse des impositions ordinaires qui alimentent le budget général et peuvent ainsi améliorer les comptes publics, ces augmentations ont généralement pour but de renforcer la capacité de dépense de l'organisme bénéficiaire. C'est pourquoi la mesure proposée est alors considérée comme le gage irrégulier d'une aggravation de charge publique, interdite par l'article 40 de la Constitution. (...) Il en est de même pour ce qui*

<sup>12</sup> Guide pratique consultable sur : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i4546-a4546.asp>

<sup>13</sup> Rapport d'information n° 263 (2013-2014) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 janvier 2014, disponible sur : <https://www.senat.fr/rap/r13-263/r13-263.html>

**concerne l'augmentation du plafonnement de l'affectation d'une recette à un tel organisme - dont le surplus va alors généralement à l'Etat. De fait, l'effet de cette mesure est strictement équivalent à celui d'une augmentation de la subvention étatique.** ». Toutefois, le même rapport précise qu'en cas de non saturation du plafond d'affectation, du fait d'un rendement de la taxe affectée moindre, les amendements tendant à augmenter le rendement de la taxe affectée demeurent recevables. Il en va de même dans le cas où l'organisme affectataire assure le paiement de dépenses obligatoires de type « dépense de guichet » à l'instar des organismes de sécurité sociale.

Il ressort de ces différents documents que **l'assimilation faite entre taxe affectée et dépense publique est plus stricte au Sénat**, alors que l'Assemblée nationale exige en plus qu'un lien spécifique soit fait dans l'amendement entre la ressource supplémentaire et une dépense particulière de l'organisme affectataire. Quoi qu'il en soit, cette règle n'empêche pas les sénateurs de proposer des amendements dont l'objet est de revenir, partiellement ou totalement, sur une baisse de plafond d'une taxe affectée proposée dans le texte du Gouvernement. Dans ce cas, l'augmentation d'une charge publique s'apprécie par rapport au droit existant, c'est-à-dire par rapport au plafond en vigueur au moment de la discussion du texte.

#### 2.2.4. Seule une partie limitée des taxes affectées est soumise au plafonnement

Comme vu supra, **les lois de programmation des finances publiques successives ont affiché un objectif de plafonnement systématique des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.** L'article 18 de la LPPF 2018-2022 a confirmé cet objectif, précisant que les éventuelles dérogations au plafonnement devaient être justifiées dans l'annexe prévue au IV de l'article 46 du PLF 2012 accompagnant chaque dépôt de PLF, et qui est, en pratique, intégrée dans le tome 1 de l'évaluation des voies et moyens.

Le produit total des taxes plafonnées à été comparé au champ des taxes affectées hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale : en retenant au sein du tome 1 de l'évaluation des voies et moyens les taxes affectées à des organismes divers d'administration centrale (ODAC), les taxes classées sous la rubrique « divers » et, au sein des taxes classées dans le secteur local, les taxes affectées aux chambres consulaires et aux agences de l'eau, **le total des impositions affectées atteint un rendement attendu pour les organismes bénéficiaires de 27,5 Md€ en 2018.**

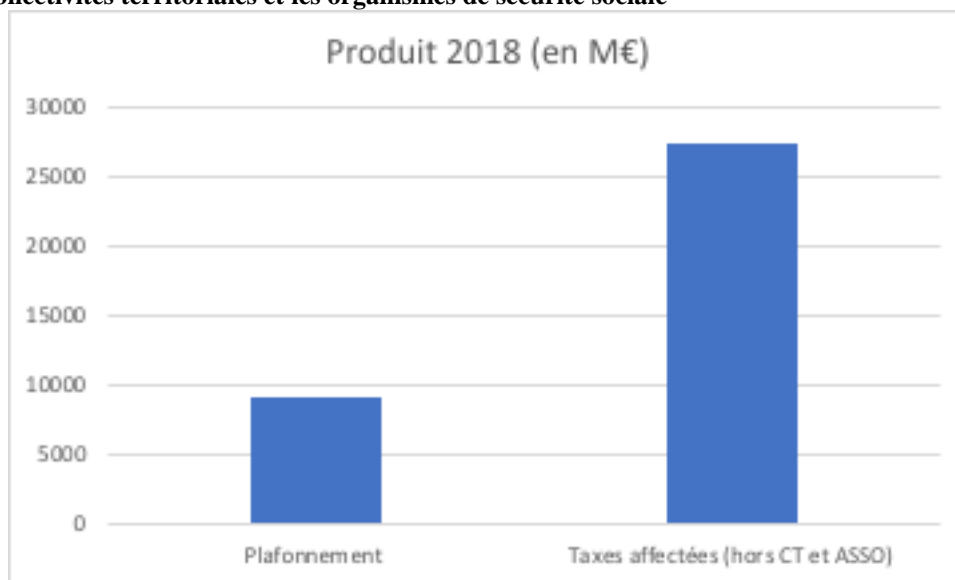
**Tableau 3 - Estimation du produit des taxes affectées (hors collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale)**

<b>Personnes morales autres que l'Etat (hors CT et ASSO)</b>	<b>Prévision de produit affecté en 2018 (en M€)</b>
Organismes divers d'administration centrale	11 636
Organismes consulaires et agences de l'eau	3 618
Divers	12 214
<b>TOTAL</b>	<b>27 468</b>

Source : Evaluation des voies et moyens, tome 1, PLF 2018.

NB : Seuls sont pris en compte les impôts pour lesquels figurent une estimation de produit.

**Graphique 7 – Produit des taxes plafonnées et produit des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale**



Source : Evaluation des voies et moyens, tome 1, PLF pour 2018

Dans le même champ, **sur les 13 taxes affectées dont le produit attendu pour 2018 est supérieur à 500 M€, seules 4 sont plafonnées** en application de l'article 46 de la LFI 2012 : il s'agit de la fraction de TICPE affectée à l'AFITF, de la fraction de taxe sur les transactions financières affectée au FSD, des taxes affectées aux agences de l'eau et de la taxe additionnelle à la CFE affectée aux chambres consulaires. En revanche, échappent notamment au plafonnement la cotisation des employeurs au FNAL (2,7 Md€ de produit attendu pour 2018), les participations des employeurs à la formation continue (5,2 Md€), la participation à l'effort de construction (1,8 Md€).

### 2.2.5. Le recours aux prélèvements sur les fonds de roulement comme complément ou alternative au plafonnement

La pratique des prélèvements sur les fonds de roulement des organismes affectataires est parfois présentée comme une alternative à la baisse des plafonds de taxe affectée, voire à la mise sous plafonnement.

Le cas du CNC est symptomatique de cet usage des prélèvements comme alternative au plafonnement. Alors que la TST figurait au nombre des taxes plafonnées, celle-ci a été retirée (après avoir produit un écrêtement de 50 M€ en 2012) mais le CNC s'est vu prélever son fonds de roulement en 2013, en 2014 et en 2017 pour un montant total de 270 M€<sup>14</sup>.

### 2.3. Des re-budgétisations en nombre limité

Alors que le CPO avait recommandé d'adopter une stratégie de re-budgétisation pour les taxes dont l'affectation n'apparaissait plus justifiée, **les re-budgétisations intervenues depuis la LFI pour 2014 apparaissent limitées.**

<sup>14</sup> Source : CNC

En loi de finances pour 2014, une re-budgétisation d'un montant limité a concerné la fraction de la taxe sur les jeux en ligne perçue par le **Centre des monuments nationaux**, qui a été remplacée par 5 M€ de crédits en AE/CP pour l'établissement.

La re-budgétisation la plus importante a été conduite en PLF 2015 pour la fraction du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement affectée au fonds national des solidarités actives (FNSA). L'affectation (d'un produit de 1,5 Md€ en 2014) a été remplacée par une hausse des crédits budgétaires alloués au FNSA.

S'agissant de taxes affectées à d'autres opérateurs, une opération de re-budgétisation a été conduite en PLF 2017 pour les **7 taxes affectées à l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII)**. **Le produit affecté à cet opérateur en 2016 était de 142 M€, et les crédits budgétaires alloués en 2017 ont été de 133M€** sur le programme 104 « intégration et accès à la nationalité française », cette baisse étant présentée comme la participation de l'office à la maîtrise des dépenses publiques<sup>15</sup>.

Mais **les re-budgétisations peuvent s'accompagner au contraire d'une hausse des ressources allouées à un opérateur**. Tel est le cas en 2018 de l'ADEME, antérieurement affectataire d'une fraction de TGAP pour 449M€ qui a vu la subvention pour charges de service public fixée à 614M€ en 2018.

Enfin, la redevance d'archéologie préventive a fait l'objet d'une re-budgétisation totale en LFI pour 2016 (produit affecté de 98M€ en 2015), et les subventions pour charges de service public dans le programme « Patrimoines » ont augmenté de 80M€ en 2016 (AE/CP passant de 281M€ à 361M€).

---

<sup>15</sup> Présentation stratégique du projet annuel de performance 2017 du programme 104.

### 3. Si 11 taxes affectées à des tiers autres que l'Etat et les collectivités territoriales ont été supprimées depuis 2014, 10 nouvelles taxes ont été créées sur la même période

Un bilan des créations et des suppressions de taxes affectées depuis 2013 a été effectué qui fait apparaître des suppressions de taxes affectées un peu supérieures en nombre aux créations de nouvelles taxes.

**Tableau 4 – Taxes affectées créées et supprimées**

Taxes supprimées (produit en M€)	Taxes créées (produit 2018 en M€)
Contribution pour l'aide juridique (60)	Taxe additionnelle sur entreprises ferroviaire (0)
Taxe d'abatage (84)	
Taxe sur la valorisation des terrains (0)	Contribution sur les médicaments hépatite C (nd)
Taxe sur les fruits et légumes (17)	Taxe sur les entreprises de transport routier (0)
Contribution sur les véhicules à moteur (1 000)	Taxe sur les concessionnaires autoroutiers (3)
Taxe sur les produits cosmétiques (7)	Taxe pour le secteur des corps gras (0,5)
CSPE (6 600)	Taxe pour le secteur de la fonderie (4)
Taxe sur les boues (0,5)	Taxe pour le secteur de la plasturgie (6,5)
Taxe sur les laboratoires / biologie médicale (1)	Contribution sur les fournisseurs de tabac (130)
Taxe sur les boissons énergisantes (2)	Taxe pour le secteur du papier (3,1)
Droit additionnel sur l'artisanat (10)	Taxe sur les plus-values des HLM (70)

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Ce recensement a été fait par l'examen systématiques des textes financiers (LF, LFR, LFSS) à compter des textes de la fin de l'année 2013, jusqu'aux textes adoptés en fin d'année 2017. Ce recensement a été comparé avec un recensement des suppressions de taxes à faible rendement fourni par la DB.

Les taxes retenues sont celles correspondant au périmètre d'étude défini par le CPO. Il s'agit des taxes affectées au sein du budget de l'Etat (hors budget général), ou affectées à des tiers hors collectivités territoriales et leurs groupements. Les taxes affectées au secteur social sont ainsi prises en compte.

### ***3.1. La suppression de 11 taxes affectées recouvre des situations diverses qui ne se traduisant pas toutes par un allègement de la pression fiscale***

Si les suppressions intervenues depuis la LFI 2014 concernent en majorité des « petites taxes », certaines contributions d'un rendement plus conséquent ont aussi été fusionnées avec des impôts existants.

#### **3.1.1. La suppression des « petites taxes »**

Beaucoup des suppressions de taxes affectées concernent des taxes à faible rendement, autrement appelées « micro-taxes », et dont la suppression avait été préconisée par le rapport de juillet 2013 mais aussi par un rapport de février 2014 de l'inspection des finances, déjà cité supra.

Cette volonté de suppression trouvera sa traduction dans les textes financiers successifs, qui comprendront un article dédié à la suppression de taxes à faible rendement.

Le tableau suivant recense les suppressions de taxe à faible rendement intervenues depuis la LFI 2014 : il concerne toutes les contributions, y compris celles hors du champ de l'étude du présent rapport puisqu'affectées au budget général de l'Etat ou aux collectivités territoriales.

**Tableau 5 : suppression des taxes à faible rendement depuis 2014 (y compris les taxes non affectées)<sup>16</sup>**

LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017
<p><b>Article 128 de la LFI 2014 :</b> - Abroge la contribution pour l'aide juridique (article 1635 bis Q du code général des impôts)</p>	<p><b>Article 20 de la LFI 2015 :</b> - Abroge la taxe sur le produit de la valorisation des terrains nus et des immeubles bâtis (article 1609 nonies F du CGI)  - Abroge la cotisation de solidarité sur les graines oléagineuses (article 564 sexies du CGI)  - Abroge la taxe sur les appareils automatiques (article 613 decies du CGI)  - Abroge la taxe pour la gestion des eaux pluviales urbaines (article. L2333-97 du Code général des collectivités territoriales)  - Abroge la taxe de trottoirs (article L2333-58 Code général des collectivités territoriales)  - Abroge la redevance sur les titulaires des concessions de stockage (article L231-9 du Code minier)</p>	<p><b>Article 27 de la LFI 2016 :</b> - Abroge la taxe annuelle sur les premières ventes de produits cosmétiques (article 1600-0 P du CGI)  - Abroge la taxe administrative pesant sur les opérateurs de communication électronique (VII de l'article 45 de la loi n°86 -1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987).</p>	<p><b>Article 83 de la LFI 2017:</b> - Abroge la taxe sur les boues d'épuration (article 302 bis ZF du CGI et le II de l'article L. 425-1 du code des assurances)  - Abroge la contribution perçue sur les boissons (article 1613 bis A du CGI)  - Abroge la taxe sur les laboratoires de biologie médicale (article 1600-0-R du CGI)</p>

Source : Direction du budget

<sup>16</sup> En LFI 2015, l'article 21 a également supprimé une taxe sur les spectacles, régie par les articles 1560 et suivants du CGI, perçue au profit des communes.

**Les « petites taxes » supprimées doivent être mis en regard du scénario « bas » élaboré par l'inspection des finances en février 2014 qui préconisait la suppression de 67 taxes et le regroupement de 35 autres.**

Si le résultat obtenu à ce jour paraît en retrait des possibilités identifiées en 2014 par l'IGF, **la suppression des taxes à faible rendement a été encouragée et portée par la DLF qui a intégré cet axe de réforme au programme des « conférences fiscales » annuelles depuis 2014.** Par exemple, la circulaire de lancement des conférences fiscales du 11 avril 2017, adressée à tous les secrétaires généraux de ministères et aux responsables de programme, fixe parmi les « principaux objectifs » des conférences des échanges *« sur les éléments de bilan de l'utilisation de la fiscalité dans le cadre de vos missions, en particulier des dépenses fiscales ainsi que des taxes affectées et/ou à faible rendement de votre ressort »*. Les responsables de programme sont invités à *« proposer des pistes de rationalisation dans ce domaine »*.

La circulaire comporte en annexe la liste des taxes à faible rendement identifiées par périmètre ministériel. **Elle invite les ministères à envisager « la suppression, la fusion, la re-budgétisation ou la transformation des taxes relevant de votre compétence. » La circulaire invite aussi les ministères à envisager la transformation des taxes en redevance ou en CVPO.**

Il apparaît toutefois que **l'atteinte d'un consensus entre les responsables de programme et la DLF sur la suppression des taxes à faible rendement est très difficile.** Si les objectifs de simplification et de rationalisation semblent partagés de tous, **les obstacles les plus communément mis en avant sont la sensibilité politique vis-à-vis des opérateurs ou des secteurs concernés, et la difficulté d'identifier une ressource de substitution.**

Lorsque la ressource de substitution pourrait être une dotation budgétaire, **le succès de la démarche suppose une coordination étroite entre les conférences budgétaires et les conférences fiscales.** De ce point de vue, lorsque la conférence fiscale se déroule après la conférence budgétaire, une suppression de « petite taxe » sera difficilement actée si la ressource budgétaire n'a pas été préalablement dégagée à l'issue de la conférence budgétaire.

Lorsqu'aucune ressource budgétaire n'apparaît mobilisable à court terme, **la suppression des taxes à faible rendement pesant sur un secteur d'activité pourrait être gagée par la suppression de dépenses fiscales bénéficiant aux mêmes redevables.** La difficulté de cette démarche réside dans les transferts de charge qu'elle peut induire lorsque les redevables de la taxe affectée ne sont pas strictement identiques aux bénéficiaires de la dépense fiscale. Pourtant certains cas particulièrement caractéristiques existent, comme **la taxe sur le prix des places de cinéma** (régis par les articles L. 115-1 et suivants du code du cinéma et de l'image animée), dont le rendement de 141 M€ qui **coexiste avec un taux réduit de TVA sur les droit d'entrée sur les salles de cinéma (5,5%)<sup>17</sup>.**

---

<sup>17</sup> Le taux réduit de TVA sur les places de cinéma n'est pas considéré comme une dépense fiscale. Voir VMT-1 2018, p10.



Parmi les « petites taxes » supprimées, deux taxes sectorielles devaient être remplacées par des CVO.

Quant aux « petites taxes » affectées aux organismes de sécurité sociale, leur suppression n'a pas fait l'objet de compensation à ces organismes. Le Conseil d'État a toutefois eu l'occasion de préciser, lors de l'examen de la suppression de la taxe sur les laboratoires de biologie médicale, qu'**une telle suppression d'imposition affectée aux organismes de sécurité sociale est permise en loi de finances sans inscription corrélatrice d'une mesure de non-compensation en loi de financement de la sécurité sociale, dès lors que la ressource supprimée n'affecte pas les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale**<sup>18</sup>. En l'espèce, compte tenu du rendement de la taxe sur les laboratoires de biologie médicale, l'équilibre financier de la sécurité sociale n'était pas atteint.

**La suppression des « petites taxes » ne s'accompagne pas forcément d'un réexamen de la pertinence des missions qu'elles financent.** Ainsi, la **taxe sur les boues d'épuration**, qui a été supprimée par l'article 83 de la LFI pour 2017, était **affectée au fonds de garantie des risques liés à l'épandage** des boues d'épuration. Le fonds affectataire a vocation à indemniser les agriculteurs ou propriétaires de terres ayant subi, du fait de l'épandage des boues, un dommage écologique ou sanitaire rendant ces terres non cultivables, lorsque ce dommage n'est pas déjà pris en charge par une assurance. Si le fonds a été maintenu, il était indiqué dans les débats parlementaires lors de la suppression de la taxe que **le fonds n'avait jusqu'alors jamais eu à intervenir**. Le choix a cependant été fait de maintenir l'organisme affectataire.

### 3.1.2. Les taxes affectées fusionnées

Parmi les taxes affectées supprimées figurent **deux taxes au rendement conséquent mais qui ont été fusionnées au sein de taxes existantes**, si bien que la **diminution du nombre de taxes ne traduit pas une diminution de la pression fiscale** pesant sur les redevables.

La première d'entre elles est une **contribution sur les véhicules terrestres à moteur**, dont le produit de 1 milliard d'euros était affecté à la caisse nationale des allocations familiales. Si la taxe a été supprimée par l'article 22 de la LFSS pour 2015, elle a en fait **été intégrée dans une taxe dite de solidarité additionnelle** existante, dont le produit a été partiellement affecté à la CNAF.

Le deuxième cas concerne **la contribution au service public de l'électricité (CSPE)**, dont le produit était affecté aux fournisseurs d'électricité pour les compenser de certaines charges de service public (tarifs d'achat réglementés pour l'électricité produite à partir de sources renouvelables ; péréquation tarifaire territoriale). **La CSPE a été intégrée à la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE)** dont le tarif a en conséquence été augmenté à due concurrence. Il est renvoyé sur ce point aux développements figurant en partie 4 du présent rapport.

---

<sup>18</sup> Conseil d'Etat, rapport public 2017, p366.

**Tableau 6 – Liste des taxes affectées (hors collectivités territoriales) supprimées depuis la LFI pour 2014**

Base juridique	Taxe	Caractéristiques	Affectataire	Produit (en M€)	Ressource de substitution
LFI 2014 - Art. 128	Contribution pour l'aide juridique	Art. 1635 bis Q du CGI. Montant fixe de 35 euros par instance introduite devant une juridiction judiciaire ou administrative.	Conseil national des barreaux	60	Crédits budgétaires
LFI 2014 – Art. 47	Taxe d'abattage	Art. 1609 septvicies du CGI. Taxe assise sur le poids des viandes avec os des animaux abattus. Taux fixé par arrêté conjoint du ministre du budget de du ministre de l'agriculture dans la limite d'un plafond de 150 euros par tonne	France AgriMer	84*	CVO
LFI 2015 – Art 20	Taxe sur le produit de la valorisation des terrains et des immeubles bâtis	Art. 1609 nonies F du CGI. Taxe assise sur la plus value dégagée lors des ventes de biens immeubles situés à une certaine distance des emprises de transport collectif.  La taxe n'a jamais été mise en œuvre	AFITF	0	N/A
LFI 2015 – Art 31	Taxe sur les fruits et légumes	LFR pour 2003. Taxe assise sur la dernière transaction en gros entre deux professionnels ou la vente directe d'un producteur à un consommateur. Taux fixé à 1,8 pour mille.	CTI des fruits et légumes	17*	CVO
LFSS 2015 – Art. 22	Contribution sur les véhicules terrestres à moteur	Art. L. 137-6 à L. 137-9 du code de la sécurité sociale. Contribution assise sur les primes et cotisations reçues .Taux de 15%	CNAF	1 000	Intégrée dans la taxe de solidarité additionnelle existante dont le produit est partiellement affecté à la CNAF.

L'évolution du cadre juridique de la fiscalité affectée et le suivi des propositions formulées par le rapport de juillet 2013 du CPO

LFI 2016 – Art. 27	Taxe sur la première vente de produits cosmétiques	Art. 1600-0 P du CGI. Assise sur le montant hors taxes de la première vente d'un produit cosmétique, Taux fixé à 0,1%.	CNAMTS	7	Non compensée
LFR 2015 – Art. 5	Contribution au service public de l'électricité	Art. L. 121-6 et suivants du code de l'énergie. Contribution assise sur la consommation finale d'électricité due par les fournisseurs. Taux fixé par le ministre de l'énergie sur proposition de la CRE, ou à défaut par proposition de la CRE publiée au JO.	Opérateurs visés aux art. L. 121-7 et 121-8 du code de l'énergie	6 600	Augmentation de la taxe intérieure de consommation finale sur l'électricité affectée au budget de l'Etat
LFI 2017 – Art 83	Taxe annuelle due par les laboratoires de biologie médicale	Art. 1600-0 R du CGI. Taxe fixé à un niveau forfaitaire par décret dans la limite de 600 euros.	CNAMTS	1	Non compensée
LFI 2017 – Art. 83	Taxe sur les boues d'épuration	Art. 425-1 du code des assurances. Taxe assise sur la quantité de matière sèche de boue produite. Taux fixé par décret dans la limite de 0,5 euro par tonne de boue produite	Fonds de garantie des risques liés à l'épandage des boues d'épuration	0,5	Non compensée
LFI 2017 – Art. 83	Taxe sur les boissons énergisantes	Art. 1613 bis A du CGI. Taxe assise sur les boissons contenant un seuil minimal de 220 milligrammes de caféine pour 1 000 millilitres, destinées à la consommation humaine. Taux de 103,02 euros par hl.	CNAMTS	2	Non compensée
LFI 2018 – Art. 44	Droit égal à 10% du montant maximal du droit fixe de l'article 1601 du CGI	Art. 1601 A du CGI. Le droit est égal à 10% du droit fixe tel que défini au a de l'article 1601 du CGI, lui-même défini en proportion du montant du plafond annuel de la sécurité sociale.	Fonds national de promotion et de communication de l'artisanat	10*	Non compensée

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

\* Il s'agit du produit plafonné en application de l'article 46 de la LFI pour 2012

### **3.2. 10 nouvelles taxes affectées ont été créées.**

Sur la même période sous revue, 10 créations de taxes affectées ont été identifiées. Comme pour les taxes supprimées, seules ont été retenues les taxes affectées hors collectivités territoriales. Le tableau recensant les créations figure à la fin du présent 3.2.

#### **3.2.1. Des taxes créées dans un objectif de financement**

L'examen des 10 taxes créées sur la période ont été créées dans une large mesure afin de dégager des ressources pour des besoins identifiés et parfois imprévus.

**La création d'une taxe additionnelle à la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires est illustrative du recours à la fiscalité affectée pour des besoins de financement très ponctuels.** La taxe a en effet été créée à la fin 2014 pour un an et dans le but d'équilibrer les ressources du CAS « services nationaux de transport conventionné de voyageurs ». Alors que ce CAS était déjà alimenté par la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (taxe pesant sur la seule SNCF), il est apparu que le rendement en 2014 allait être insuffisant à hauteur de 200 millions d'euros. La création d'une taxe additionnelle a été préférée à l'augmentation de la taxe existante car le fait générateur de cette dernière était déjà intervenu, ce qui aurait entraîné un prélèvement rétroactif. Par rapport à l'assiette de la taxe principale, la taxe additionnelle a inclus les dotations aux amortissements. La taxe additionnelle a été dotée d'un plafond à 200 millions ce qui a permis d'atteindre strictement l'objectif de rendement espéré. L'assiette de la taxe principale a elle aussi été modifiée pour l'avenir afin d'y inclure notamment les dotations aux amortissements, ceci afin de rendre le rendement moins volatil.

Enfin, l'examen de la création des taxes affectées récentes montrent que **la mise sous plafonnement n'est pas systématique.** Ainsi, une taxe sur les plus-values due par les organismes HLM et affectée à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) pour abonder le financement du fonds national des aides à la pierre n'a pas été intégrée dans le plafonnement des taxes affectées de l'article 46 de la LFI pour 2012, et ce alors même que les travaux préparatoires à son adoption font état de ce que le rendement attendu (70 millions d'euros) devrait très fortement augmenter en 2019 (130 millions d'euros).

#### **3.2.2. La création de nouvelles taxes affectées au financement des CTI**

4 nouvelles impositions ont été créées au profit d'organismes de développement économique sectoriels, dans le secteur des corps gras, de la fonderie, de la plasturgie et du papier. Ces taxes ont toutes été intégrées au plafonnement prévu à l'article 46 de la LFI pour 2012.

Si dans son rapport de juillet 2013, le CPO incluait les contributions organisant une solidarité sectorielle parmi les cas de recours légitime à la fiscalité affectée, le Conseil n'en avait pas moins relevé que « le statut d'impôt de ces contributions n'apparaît pas satisfaisant » et qu'une évolution vers des CVO ou des contributions volontaires

apparaissait souhaitable à moyen terme. Dans son rapport de février 2014, l'IGF préconisait également de recourir à un financement sous forme de contributions volontaires.

Toutefois, le rapport de Mme Clotilde Walter, Députée, remis au Premier ministre sur « les CTI-CPDE au service du redressement productif » préconisait la généralisation du financement des centres techniques industriels par la fiscalité affectée et écartait tant la poursuite du recours à des dotations budgétaires, que le basculement vers les CVO. Il apparaît que les créations récentes de taxes affectées au profit des CTI-CPDE ont pu être justifiées par les préconisations de ce rapport.

**Tableau 7 : Création de nouvelles taxes affectées**

Base juridique	Taxe	Caractéristiques	Affectataire	Produit en 2018 (en M€)
LFR 2014-II – Art. 4	Taxe additionnelle à la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires	Assise sur les résultats définis au II de l'article 235 ter ZF du CGI des entreprises ferroviaires, majoré des dotations aux amortissements. Taux de 24,5% plafonné à 200 millions d'euros.  Taxe due uniquement au titre de 2014	CAS nationaux de transport conventionné de voyageurs »	200
LFSS 2015 – art. 3	Contribution sur le chiffre d'affaires des entreprises titulaires des droits d'exploitation de médicaments destinés au traitement de l'hépatite C	Art. L. 138-19-1 et suivants du code de la sécurité sociale. Taux calculé selon l'évolution du chiffre d'affaires et plafonné à 15% du total de celui-ci.	CNAMTS	nd <sup>19</sup>
LFI 2016 – art. 70	taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier de personnes	Article 1609 <i>sextricies</i> du CGI. Assise sur les sommes versées par les passagers pour l'achat de titres de transport. Taux compris entre 1,5 ‰ et 2,5 ‰, fixé par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget.	ARAFER	0 <sup>20</sup>

<sup>19</sup> La contribution n'est pas recensée dans le tome 1 de l'évaluation des voies et moyens.

<sup>20</sup> Le plafond fixé par l'article 46 de la LFI pour 2012 est de 1,1 millions d'euros.

LFI 2016 – Art. 70	Taxe pour frais de contrôle due par les entreprises concessionnaires d'autoroute	Art. 1609 septtricies du CGI. Taxe assise sur le chiffre d'affaires des sociétés correspondant à l'activité concédée, après abattement de 200 M d'euros. Taux compris entre 0,15 ‰ et 0,4 ‰,	ARAFER	3*
LFI 2016 – Art 137	Taxe pour le développement de l'industrie de la transformation des corps gras végétaux et animaux	Art. 71 de la LFR pour 2003. Taxe assise sur le volume des produits commercialisés. Tarif de 0,25 euro par tonne commercialisée	Institut des corps gras	0,5*
LFI 2016 – Art 137	Taxe pour le développement des industries de la fonderie	Art 71 de la LFR pour 2003. Taxe assise sur le chiffre d'affaires. Taux de 0,1%	CTI de la fonderie	4*
LFI 2016 – Art. 137	Taxe pour le développement des industries de la transformation des matières plastiques et des composites à matrice organique	Art. 71 de la LFR pour 2003. Taxe assise sur le chiffre d'affaires. Taux dégressif selon les tranches de chiffre d'affaires entre 0,05% et 0,01%	CTI de la plasturgie et des composites	6,5*
LFSS 2017 – Art 28	Contribution sociale à la charge des fournisseurs	Art. L. 137-27 et suivants du code de la sécurité sociale. Taxe assise sur le chiffre d'affaires. Taux fixé à 5,6 %	CNAMTS – fonds tabac	130

agrés de tabacs manufacturés				
LFI 2018 – Art. 139	Taxe pour le développement des industries de fabrication du papier, du carton et de la pâte de cellulose	Art. 71 de la LFR pour 2003. Taxe assise sur le chiffre d'affaires. Taux fixé à 0,4 ‰	Centre technique du papier	3,1*
LFI 2018 – Art 130	Taxe sur les plus-values réalisées par les organismes HLM	Art. L. 443-14-1 du code de la construction et de l'habitation. Taxe assise sur la somme des plus-values réalisées lors des cessions de logements situés en France métropolitaine. Taux fixé par arrêté dans la limite de 10%.	CGLLS	70 <sup>21</sup>

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

\* Plafond prévu à l'article 46 de la LFI pour 2012 pour 2018.

<sup>21</sup> Source : rapport spécial sur le programme Logement, ville, au Sénat, PLF pour 2018. Le même rapport fait état d'un rendement attendu sur l'année suivante de 130 millions d'euros.



## 4. Alors que les mesures de régulation de la fiscalité affectée ne sont pas remises en cause, certaines taxes affectées se heurtent à des difficultés juridiques sérieuses

### 4.1. Le plafonnement des taxes affectées a été admis par le Conseil constitutionnel

L'article 46 de la LFI pour 2012 n'avait pas été déféré au Conseil constitutionnel lors de son adoption. Toutefois, le Conseil a été saisi, lors de son examen de la LFI pour 2015, d'une modification de cet article 46 prévoyant la baisse du plafond des taxes affectées aux chambres de commerce et de l'industrie.

Dans sa décision 2014-707 DC du 29 décembre 2014, le Conseil constitutionnel écarte le grief d'atteinte au principe d'universalité budgétaire. Les saisissants soutenaient qu'en vertu de ce principe, il devait exister un lien direct entre les recettes affectées à une dépense et l'objet de cette dépense, et qu'en conséquence le plafonnement de taxes affectées rompait en partie ce lien. Le Conseil a estimé que les règles instaurant une relation entre recettes affectées et objet de la dépense ne valaient que pour les dépenses de l'Etat et non pour celles d'établissements publics distincts de l'Etat.

Puis, le Conseil estime que « **ni l'existence d'un plafonnement du produit de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises affecté au fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région ni l'abaissement de ce plafond ne méconnaissent** » les exigences posées par les articles 2, 34, 36 et 51 de la LOLF, alors que le même article 36 envisage la possibilité d'affectation « totale ou partielle » à une autre personne morale d'une recette précédemment affectée à l'Etat.

Dans la même décision, le Conseil écarte les griefs portés contre le prélèvement sur le fonds de roulement des chambres, lequel avait été décidé entre autres pour reprendre une partie du dynamisme des taxes affectées, en jugeant « *qu'aucune exigence constitutionnelle ne garantit [aux CCI] le droit de conserver leur trésorerie ou de se voir affecter un niveau constant de recettes fiscales.* »

### 4.2. Les difficultés au regard du droit de l'Union européenne

Les décisions récentes montrent que la contestation des taxes affectées au regard du droit de l'UE concerne principalement le droit des aides d'Etat, mais peut aussi concerner la conformité de ces prélèvements avec d'autres législations spécifiques. Dans les deux cas, les difficultés sont directement liées à l'affectation de l'imposition en cause.

#### 4.2.1. La contestation au regard du régime des aides d'Etat

On sait que **le droit de l'Union européenne encadre le recours aux aides accordées par les Etats** lorsque celles-ci sont susceptibles d'affecter les conditions de fonctionnement du marché intérieur. L'article 107 du traité sur le fonctionnement de

L'Union européenne (TFUE) précise que « *Sauf dérogations prévues par les traités, sont incompatibles avec le marché intérieur, dans la mesure où elles affectent les échanges entre États membres, les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État sous quelque forme que ce soit qui faussent ou qui menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions* ». Le même article énumère ensuite les catégories d'aides pouvant être considérées comme compatibles avec le marché intérieur.

Le TFUE (article 108) subordonne ensuite la mise en application de tout régime d'aide d'Etat à sa notification préalable à la Commission européenne. Le paragraphe 3 de l'article 108 dispose ainsi que « *La Commission est informée, en temps utile pour présenter ses observations, des projets tendant à instituer ou à modifier des aides. Si elle estime qu'un projet n'est pas compatible avec le marché intérieur, aux termes de l'article 107, elle ouvre sans délai la procédure prévue au paragraphe précédent. L'État membre intéressé ne peut mettre à exécution les mesures projetées, avant que cette procédure ait abouti à une décision finale.* ».

Lorsqu'une aide d'Etat est mise en application avant d'avoir été autorisée, elle est dite illégale et doit, en principe, faire l'objet d'un remboursement par les bénéficiaires. Lorsque l'aide d'Etat en cause est financée par une taxe affectée qui en fait partie intégrante en raison d'un « lien d'affectation contraignant », l'illégalité de l'aide entraîne celle de l'imposition perçue pour la financer.

La CJCE a très tôt jugé que l'article 92 du traité ne permet pas à la Commission d'isoler l'aide proprement dite de son mode de financement et d'ignorer ce dernier si, associé à l'aide proprement dite, il rend l'ensemble incompatible avec le marché commun (arrêt du 25 juin 1970, France/Commission, 47/69, Rec. p. 487, point 4). Dans cet arrêt, la cour a jugé qu'une aide proprement dite peut ne pas altérer substantiellement les échanges entre États membres et être ainsi reconnue admissible, mais voir son effet perturbateur aggravé par un mode de financement qui rendrait l'ensemble incompatible avec un marché unique et l'intérêt commun.

Dans une jurisprudence constante, la cour précise que (CJCE 22 décembre 2008, Société Régie Networks, C-333/07) « *l'examen d'une mesure d'aide par la Commission doit nécessairement aussi prendre en considération le mode de financement de l'aide dans le cas où ce dernier fait partie intégrante de la mesure* » sachant que « *dans un tel cas, la notification de la mesure d'aide (...) doit également porter sur le mode de financement de celle-ci, afin que la Commission puisse effectuer son examen sur la base d'une information complète* ».

Dans le même arrêt, la CJUE rappelle les critères selon lesquels « *pour qu'une taxe puisse être considérée comme faisant partie intégrante d'une mesure d'aide, il doit exister un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide concernées en vertu de la réglementation nationale pertinente, en ce sens que le produit de la taxe est nécessairement affecté au financement de l'aide et influence directement l'importance de celle-ci et, par voie de conséquence, l'appréciation de la compatibilité de cette aide avec le marché commun* ».

En application de ces principes, **une taxe affectée au budget général de l'Etat ne présente en principe pas de lien d'affectation contraignant** avec un soutien financier sectoriel provenant des ressources du même budget général : le Conseil d'Etat l'a jugé pour la taxe sur les recettes publicitaires prévue à l'article 302 bis KH du CGI, en rappelant que *« la taxe litigieuse constitue une recette du budget général de l'Etat concourant aux conditions générales de l'équilibre budgétaire ; que, dès lors, (...) il n'existait aucun lien d'affectation contraignant entre cette taxe et la compensation par le budget de l'Etat des pertes de recettes publicitaires du groupe France Télévisions »* (19 juillet 2016, n° 392574, SFR, à la RJF 11/2016 n° 1035).

### **Le contentieux de la CSPE.**

Dans un avis contentieux rendu en section le 22 juillet 2015 (n° 388853, société Praxair, conclusions F. Aladjidi, au Recueil et à la RJF 11/15 n° 968), le Conseil d'Etat a été amené à se prononcer sur l'éventuel lien d'affectation entre la CSPE et le régime d'aide à la production d'énergie éolienne sous forme de tarif de rachat garanti.

Ce régime d'aide avait préalablement été déclaré illégal, car mis en œuvre par la France sans notification préalable à la Commission, ce qui avait conduit le Conseil d'Etat à annuler les arrêtés régissant ce régime (Conseil d'Etat, 28 mai 2014, n° 324852, Association Vent de colère ! Fédération nationale, au Recueil ; arrêt rendu à la suite du renvoi d'une question préjudicielle à la CJUE, qui s'était prononcée le 19 décembre 2013 aff. 262/12). Dès lors, de la détermination d'un éventuel « lien d'affectation contraignant » dépendait le sort d'un abondant contentieux de série contestant la légalité de la CSPE.

Dans son avis contentieux, **le Conseil d'Etat a écarté l'existence d'un lien d'affectation contraignant entre la CSPE et le régime de tarif de rachat pour l'électricité d'origine renouvelable**, en relevant que le montant de l'aide accordée n'est pas fixé, en application de la réglementation nationale, en fonction du produit de la CSPE. Pour le Conseil d'Etat, *« le montant de l'aide d'Etat que constitue l'obligation d'achat à un prix supérieur à sa valeur de marché de l'électricité produite par les installations utilisant l'énergie mécanique du vent, ainsi que, le cas échéant, par les installations utilisant d'autres énergies renouvelables (...) ne dépend pas, en vertu de la réglementation applicable, du produit de la contribution au service public de l'électricité. En outre, la contribution collectée, dont le tarif, à défaut d'arrêté du ministre chargé de l'énergie, était reconduit chaque année jusqu'à l'intervention de la loi du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, et ne peut depuis lors augmenter de plus de 0,003 euros par kilowattheure par an (...), n'est pas suffisante pour couvrir les charges de service public en cause, la différence cumulée entre les charges à compenser et la contribution collectée s'élevant, au 31 décembre 2014, à 4,8 milliards d'euros. »*.

Comme le précisait le rapporteur public Frédéric Aladjidi, la CSPE fonctionne *« comme un impôt de répartition, autrement dit, elle est « suiveuse » et non « motrice », c'est-à-dire qu'elle est calculée a posteriori pour couvrir le coût des aides, sans que ces dernières ne soient, à l'inverse, directement et principalement conditionnées par le produit recueilli »*. Le rapporteur public considérait ce point comme décisif dans l'appréciation du lien d'affectation contraignant.

Au-delà de la question de la conformité au droit de l'Union européenne, l'avis Praxair a aussi été l'occasion pour le Conseil d'Etat de préciser le régime contentieux de cette imposition. Il a été d'avis que les réclamations relatives à la CSPE devaient être précédées d'une réclamation préalable adressée à la CRE, que le délai de réclamation expirait au 31 décembre de l'année suivant celle du paiement de la CSPE ou de l'émission d'un titre exécutoire<sup>22</sup>.

### De la CSPE à la TICFE

L'intégration de la CSPE dans la TICFE a donné lieu à une modification des circuits d'affectation de la recette à la compensation des charges supportées par les entreprises fournisseurs d'électricité. Le produit de la TICFE « augmentée » a ainsi été affecté à un nouveau compte d'affectation spéciale « transition énergétique ».

Dans son avis rendu à l'occasion de l'examen du PLFR 2015, le Conseil d'Etat<sup>23</sup> a estimé que le l'affectation d'une partie de la TICFE aux dépenses liées aux tarifs de rachat de l'électricité « verte » via un CAS ne créait pas un lien d'affectation contraignant dans la mesure où la ressource finançait des dépenses de guichet dont le montant n'était pas déterminé *ex ante* par le montant de la recette. Cette analyse rejoint pour un financement via un CAS celle qui avait été retenue par la section du contentieux dans l'avis Praxair précité.

### Le contentieux de la taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public affectée au CNC.

Un autre contentieux, toujours en cours, a donné l'occasion au Conseil d'Etat d'interroger la CJUE sur **les conséquences du dynamisme inattendu d'une recette fiscale affectée à un régime d'aide d'Etat sur la compatibilité de cette taxe** avec le droit de l'Union.

Dans cette affaire, **les nombreux requérants soutenaient que l'augmentation très importante du produit des différentes taxes affectées au CNC entre 2007 et 2011 avait créé une modification substantielle du régime d'aide qui aurait dû être notifiée à la Commission avant d'être mise en œuvre.**

Un rapport de la Cour des comptes d'août 2012 sur la gestion et le financement du CNC avait relevé que le produit des trois taxes qui lui sont affectées avait augmenté de près de 60 % entre 2007 et 2011 et de 46,3 % après neutralisation des changements de méthode comptable, du fait notamment de la forte progression du produit de la taxe sur les services de télévision, passé de 362 millions d'euros en 2007 à 631 millions d'euros en 2011, imputable notamment à la modification de l'assiette de cette taxe par la loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur.

Or, en vertu de l'article 4 du règlement (CE) 794/2004, une augmentation du budget initial d'un régime d'aides existant n'excédant pas 20 % n'est pas considérée comme une modification de l'aide existante.

<sup>22</sup> Par application des dispositions de l'article R. 772-2 du code de justice administrative. La question de savoir si ce délai pouvait être rouvert en cas « d'événement » par transposition du c) du 1 de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales semble avoir été réservée selon les conclusions de F. Aladjidi.

<sup>23</sup> Conseil d'Etat, rapport public 2016, p340-341

Dans sa décision du 21 septembre 2016 (n° 376193 et sq, SA Carrefour hypermarchés et autres), le Conseil d'Etat a renvoyé à la CJUE la question de savoir si, dans le cas d'un régime d'aides financé par des ressources affectées, une importante augmentation du produit des ressources fiscales affectées au régime par rapport aux prévisions fournies à la Commission européenne constituait une modification substantielle de nature à justifier une nouvelle notification.

**A ce jour, la CJUE n'a pas encore rendu sa décision.** Dans ses conclusions rendues publiques le 30 novembre 2016 l'avocat général Nils Wahl estime que **l'augmentation du produit des impositions affectées ne constituait pas une modification substantielle du régime d'aide.** Selon lui, *« en tout état de cause, les modifications apportées à une aide existante ne sauraient être appréciées d'après l'étendue de l'aide ou en particulier son montant en termes financiers si l'aide est approuvée en vertu de dispositions légales antérieures qui demeurent inchangées. Par conséquent, cette augmentation à elle seule, aussi importante soit elle, ne peut constituer en elle-même une modification d'une aide existante. »*.

L'avocat général propose de répondre que *« l'article 108, paragraphe 3, TFUE et l'article 1er, sous c), du règlement no 659/1999 doivent être interprétés en ce sens que, si les conditions régissant un régime d'aides demeurent inchangées, une augmentation significative du produit de la taxe qui sert à financer ce régime dont elle fait partie intégrante et qui a été approuvée par la Commission, par rapport aux estimations fournies dans le contexte de la notification de ce régime, n'équivaut pas à une modification de ce régime qui déclenche l'obligation de notification et de s'abstenir de mettre à exécution cette aide en vertu de l'article 108, paragraphe 3, TFUE lorsque la Commission n'a pas posé de condition, dans son autorisation de ce régime, limitant le montant des recettes que cette taxe pourrait éventuellement générer ou, en tout état de cause, lorsque ces recettes ne dépassent pas une telle limite. »*.

\*

Au regard des jurisprudences rappelées supra, la remise en cause d'une imposition affectée pour défaut de notification préalable à la Commission européenne peut apparaître comme un risque limité. Il n'en demeure pas moins que lorsqu'une imposition affectée est créée dans le but de financer un dispositif susceptible d'être qualifié d'aide d'Etat, la prudence incite à notifier également le mode de financement de l'aide. C'est d'autant plus vrai que la Commission peut toujours, à l'occasion de l'examen du régime d'aide d'Etat, interroger la France sur le mode de financement et, le cas échéant, se prononcer dans sa décision sur les modalités de financement retenues, ou fixer des montants à ne pas dépasser.

#### 4.2.2. La contestation au regard d'autres règles du droit de l'Union

C'est à nouveau le contentieux de la CSPE qui a conduit à s'interroger sur la compatibilité de taxes affectées avec les directives européennes en matière de fiscalité de l'énergie.

La voie de la contestation de la CSPE sur le terrain des aides d'Etat ayant été refermée par l'avis contentieux Praxair, la société Messer France (venant aux droits de la société Praxair) a contesté la conformité de la CSPE avec les directives européennes relatives aux accises. Il ressort de la combinaison des directives 92/12 et 2003/96 que les produits énergétiques doivent normalement être soumis à une accise conforme aux règles

harmonisées mais peuvent également faire l'objet « d'autres impositions indirectes poursuivant des finalités spécifiques », à condition que ces impositions respectent les règles de taxation applicables pour les besoins des accises ou de la taxe sur la valeur ajoutée pour la détermination de la base d'imposition, le calcul, l'exigibilité et le contrôle de l'impôt.

Le Conseil d'Etat a estimé devoir renvoyer à la CJUE une série de questions préjudicielles portant sur la conformité de la CSPE avec ces directives applicables à la taxation des produits énergétiques. Dès lors que la France n'avait pas introduit d'accise sur la production d'électricité, on pouvait s'interroger sur la possibilité d'instaurer une telle imposition à finalité spécifique en l'absence d'accise harmonisée, sur l'assimilation de la CSPE à une imposition poursuivant des finalités spécifiques, et sur les conséquences à tirer d'un éventuel défaut d'assimilation, même partiel (22 février 2017, n° 399115, SAS Messer France, à la RJF 5/17 n° 512, aux conclusions d'E. Bokdam-Tognetti C-512).

On dispose des conclusions de l'**avocat général** Manuel Campos Sanchez Bordona, rendues publiques le 7 mars 2018<sup>24</sup>. Celui-ci **estime que la CSPE est une imposition poursuivant une finalité spécifique uniquement en tant qu'elle finance les aides relatives à l'électricité d'origine renouvelable**. En revanche, **il considère que les autres postes d'affectation de la CSPE (financement du médiateur de l'énergie, péréquation sociale et territoriale) ne sont pas des finalités spécifiques poursuivies par la CSPE**. S'il devait être suivi pour considérer la CSPE comme n'étant que partiellement une imposition à finalité spécifique, **l'avocat général propose de répondre à la juridiction de renvoi que les contribuables doivent pouvoir obtenir le remboursement de la CSPE à concurrence de la part du produit de la CSPE qui ne finançait pas des finalités spécifiques** au sens des directives sur les accises harmonisées.

**Si la CJUE devait suivre son avocat général, des remboursements partiels de CSPE pourront être obtenus**<sup>25</sup>, étant rappelé que la CSPE a été intégrée à compter de 2016 dans l'accise harmonisée sur la consommation finale d'électricité.

#### **4.3. Les taxes affectées devant le Conseil constitutionnel**

La constitutionnalité des impositions affectées fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel dont la nature ne diffère pas de l'examen des impositions affectées au budget général de l'Etat. Ce contrôle s'exerce tant à l'occasion de ses décisions *a priori* lorsqu'il est saisi de la loi avant sa promulgation que, depuis 2010, à l'occasion de questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

Lorsqu'elles trouvent leur place en loi de finances ou en collectif, les impositions affectées peuvent être déférées à l'examen du Conseil par les députés ou sénateurs saisissants. Ainsi, à l'occasion de l'examen de la loi de finances initiale pour 2012, le Conseil constitutionnel a validé l'instauration de deux taxes portant respectivement sur les boissons sucrées et les boissons contenant des édulcorants, affectées pour partie à la CNAMTS. A cette occasion, le Conseil a fait la part des choses entre les différents objectifs que le législateur avait pu successivement assigner au dispositif voté, constatant que les

---

<sup>24</sup> Affaire C-103/17.

<sup>25</sup> D'après des données de la CRE citées dans le rapport du Rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale lors de l'examen du PLFR 2015, sur les 6,037 Md€ de charges exposées en 2014 par les fournisseurs d'électricité, 1,8 Md€ correspondent aux charges de péréquation sociale et territoriale.



objectifs de santé publique voisinaient avec l'objectif de rendement budgétaire (décision n° 2011-644 DC du 28 décembre 2011, cons 7 à 14).

Il peut arriver que le Conseil prononce plusieurs censures successives sur un dispositif fiscal affecté poursuivant des finalités proches. Les motifs pourront alors différer si le législateur a tenu compte de la première censure. Une première version d'une contribution pour l'accès au droit a ainsi été censurée par le Conseil dans sa décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015 pour non-conformité à l'article 34 de la Constitution. Mais le Conseil a censuré la deuxième mouture proposée dans sa décision n° 2016-743 DC du 29 décembre 2016, cette fois pour une atteinte au principe d'égalité devant les charges publiques.

S'agissant des QPC, et depuis la parution du rapport de juillet 2013 du CPO, **le Conseil constitutionnel s'est prononcé à 11 reprises sur des taxes affectées à des tiers** (hors collectivités territoriales).

A cette occasion, il a prononcé 6 décisions de non-conformités (totales ou partielles), 2 décisions de conformité avec réserve, et 3 décisions de conformité totale.

**Tableau 8 - Décisions QPC rendues sur des taxes affectées à des tiers (hors collectivités territoriales)**

Décision	Taxe	Dispositif
2013-362 QPC du 6 février 2014	TST	Non-conformité (art. 13 DDHC)
2014-417 QPC du 19 septembre 2014	Taxe sur les boissons énergisantes	Non-conformité (art. 6 DDHC)
2014-419 QPC du 8 octobre 2014	CSPE	Conformité
2015-482 du 17 septembre 2015	TGAP sur les déchets dangereux	Conformité sous réserve
2015-498 QPC du 20 novembre 2015	Contribution patronale additionnelle sur les « retraites chapeaux »	Non-conformité (Art. 13 DDHC – effets de seuil)
2015-509 QPC du 11 décembre 2015	Cotisation de solidarité au régime de sécurité sociale des exploitants agricoles	Non-conformité (Art. 6 DDHC)
2016-537 QPC du 22 avril 2016	TGAP	Conformité
2017-627/628 QPC du 28 avril 2017	Contribution patronale sur les attributions d'actions gratuites	Conformité sous réserve
2017-657 QPC du 3 octobre 2017	Cotisation et contribution finançant l'allocation de logement de certaines personnes vulnérables	Non-conformité (Art 6 DDHC)
2017-669 QPC du 27 octobre 2017	TST	Non-conformité (Art 13 DDHC)
2017-681 QPC du 15 décembre 2017	Taxe sur les bureaux en Île de France	Conformité

Source : Conseil des prélèvements obligatoires.

**Les non-conformités prononcées par le Conseil constitutionnel l'ont été sur le fondement des articles 6 ou 13 de la Déclaration des droits de l'homme** et du citoyen, lesquels garantissent le principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques. Ces principes constitutionnels sont fréquemment invoqués dans le contentieux constitutionnel fiscal.

Les **censures pour méconnaissance du principe d'égalité devant la loi** peuvent concerner **des exonérations qui bénéficient à certains secteurs**, sans que ces exonérations sectorielles soient en rapport avec l'objectif poursuivi par l'imposition. C'est notamment le cas de contributions affectées aux organismes de sécurité sociale.

Sur le fondement de l'égalité devant les charges publiques, le Conseil constitutionnel a notamment censuré les taxes pesant sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision, dont le produit est affecté au CNC. Dans les deux décisions rendues, le Conseil a estimé que l'imposition des éditeurs de service de télévision, redevables de la taxe, sur des

sommes dont ils ne disposaient pas (les recettes publicitaires encaissées par les « régies de publicité » pour leur part conservée par ces régies). Or, l'imposition d'un contribuable sur des revenus dont il ne dispose pas est en principe contraire à l'égalité devant les charges publiques, sauf dans les cas où le dispositif est conçu pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales (par exemple les régimes dits des « sociétés étrangères contrôlées » prévus aux articles 209 B et 123 *bis* du CGI).

Dans sa décision du 27 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a prévu de différer dans le temps les effets de la censure qu'il prononçait, afin de permettre au législateur d'adopter avant le 1<sup>er</sup> juillet 2018 de nouvelles règles d'assiette conformes à la Constitution. Il a également ordonné aux juridictions de suspendre le jugement des instances en cours « *dont l'issue dépend de l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles* ». Le commentaire aux Cahiers de cette décision précise ce point en ajoutant que « *Le législateur pourra alors, le cas échéant, prévoir l'application des nouvelles dispositions à ces instances* ».

**Devant le Conseil, les parties avaient essentiellement argumenté sur l'application dans le temps des effets de la décision à venir**, et notamment sur les conséquences financières qu'une censure à effet immédiat aurait sur le CNC, établissement public distinct de l'Etat.

La modification de l'assiette de la TST est intervenue dans la deuxième LFR pour 2017. Le législateur a attiré les régisseurs dans le champ de la taxe et adapté l'assiette de celle-ci pour prévoir l'assujettissement des régisseurs à la taxe pour la partie correspondant à leurs commissions de régie. **Les nouvelles dispositions ont été rendues applicables aux instances en cours, ce qui devrait avoir pour effet de décharger les éditeurs de télévision de la part de la TST acquittée correspondant à des commissions de régie, et d'assujettir les régies sur ces mêmes sommes**<sup>26</sup>.

#### 4.4. *L'effet des pluri-affectations de taxe sur leur régime contentieux*

Un avis contentieux récent du Conseil d'Etat, rendu au niveau de la section du contentieux, permet d'illustrer l'impact que les changements d'affectation d'une taxe peuvent avoir sur son régime contentieux.

L'article R. 811-1 du code de justice administrative dispose que le tribunal administratif statue en premier et dernier ressort sur les contentieux relatifs aux « impôts locaux » à l'exception de la contribution économique territoriale. Dans l'avis contentieux du 2 juin 2017 n° 405595, au Recueil, la section était interrogée sur les conséquences à tirer du transfert aux collectivités locales du produit de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM). La section a été d'avis qu'au sens des dispositions de l'article R. 811-1 du CJA, « *doit être regardé comme un impôt local tout impôt dont le produit, pour l'année d'imposition en cause, est majoritairement affecté aux collectivités territoriales, à leurs groupements ou aux établissements publics qui en dépendent* ». Et la section en a fait application à la TASCOM désormais affectée aux communes, même si les dispositions

---

<sup>26</sup> Selon M. Olivier Dussopt, secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'action et des comptes publics, lors de la 2<sup>e</sup> séance à l'Assemblée nationale du mercredi 6 décembre 2017, « *dans sa décision du 27 octobre 2017, le Conseil constitutionnel a autorisé le Parlement et le Gouvernement à légiférer pour sécuriser la TST-E, tant pour le passé que pour l'avenir. À la suite de cette décision, et compte tenu d'un certain nombre d'interrogations, l'assemblée générale du Conseil d'État a également émis un avis favorable et confirmé la constitutionnalité des dispositions proposées par le Gouvernement à l'article 20 du PLFR.* »



régissant cette taxe précisait que les réclamations relatives à cette taxe sont instruites et jugées selon les règles applicables à la TVA.

Ce cadre ayant été clarifié par l'avis de section, il revient aux juges lorsqu'ils statuent sur des requêtes concernant des impositions pluri-affectées de vérifier si l'impôt est majoritairement affecté à des collectivités territoriales. Cette vérification peut être particulièrement complexe pour certains impôts affectés à de nombreux organismes, comme par exemple la taxe sur les bureaux en Île de France<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Dans ses conclusions sous la décision du 11 octobre 2017 n°392299, le rapporteur public M. Yohann Bénard, propose à la formation de jugement de vérifier que, pour les années en litige, le produit de la taxe sur les bureaux était majoritairement affecté à d'autres affectataires que des collectivités locales, afin de s'assurer que la cour administrative d'appel était bien compétente pour connaître du litige.

## CONCLUSION

A partir des constats et des entretiens réalisés, le rapporteur a analysé dans le tableau suivant la mise en œuvre des différentes recommandations formulées par le CPO dans son rapport de juillet 2013.

**Tableau 9 : suivi de la mise en œuvre des propositions du rapport de juillet 2013**

Proposition mise en œuvre	Proposition partiellement mise en œuvre	Proposition non mise en œuvre
	Disposer d'un véritable instrument de pilotage de la fiscalité affectée, en professionnalisant la collecte des données et en enrichissant les annexes budgétaires	
		Prévoir chaque année, en loi de finances initiale, une autorisation d'affectation pour l'ensemble des taxes affectées
	Clarifier à terme le statut des quasi-redevances, des prélèvements sectoriels et des contributions assurantielles	
	Rebudgétiser les taxes dont l'affectation n'est pas justifiée	
	Plafonner systématiquement les taxes dont la re-budgétisation a été différée	
	Prévoir, dans le prochain projet de loi de finances, une re-budgétisation à effet différé pour les taxes non immédiatement réaffectées au budget général	
		Confier la collecte des taxes aux administrations de l'Etat, sauf si la collecte par une agence s'avère plus efficiente
	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	
		Mettre en place des instruments

		de contrôle budgétaire pour maîtriser l'évolution des ressources qui resteraient affectées
	Envisager la suppression de certaines « micro-taxes » ou de certaines taxes distorsives	
Mettre en cohérence la norme de dépense avec la stratégie de re-budgétisation proposée		
		Modifier l'article 2 de la LOLF de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général

Source : Conseil des prélèvements obligatoires

Au total, **s'il apparaît que le diagnostic posé par le rapport de juillet 2013 était partagé par une grande partie des acteurs concernés, la mise en œuvre apparaît très en-deçà des préconisations.** Ainsi, la plupart de celles-ci n'ont été que partiellement mises en œuvre, ou pas mises en œuvre du tout.

Les outils de pilotage de la fiscalité affectée (notamment l'annexe au tome 1 des voies et moyens) ont connu un effort de fiabilisation des données collectées par la DB, mais le document ne facilite pas le suivi des taxes affectées qui demeurent hors du champ du plafonnement, puisqu'elles ne sont pas désignées en tant que telles dans l'annexe. Par ailleurs, aucun mécanisme de contrôle budgétaire nouveau n'a été identifié, en dehors de l'outil du plafonnement.

Les re-budgétisations ont été peu nombreuses et le plafonnement des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale est loin d'être systématique. Alors que le rapport de juillet 2013 avait préconisé le vote de mesures contraignantes prévoyant une re-budgétisation à effet différé, les mesures votées dans la partie programmatique des LPFP, dénuées de portée contraignante, n'ont pas été appliquées.

En posant une « doctrine d'emploi » de la fiscalité affectée, les LPFP successives ont contribué à l'effort de clarification des cas d'utilisation « légitimes » de la fiscalité affectée, sans que l'analyse aboutisse à une remise en cause plus fondamentale de l'utilisation de l'outil fiscal, s'agissant par exemple des impositions sectorielles.

**Il apparaît ainsi que l'outil des LPFP est insuffisant pour permettre la réalisation effective d'une rationalisation de l'utilisation de la fiscalité affectée,** en raison de son caractère non-normatif s'agissant de la partie programmatique de ces lois.

**Cette insuffisance amène à s'interroger sur l'opportunité de fixer au niveau de la loi organique des règles contraignantes et contrôlables,** s'agissant tant de la « doctrine d'emploi » de la fiscalité affectée, que du recours au plafonnement ou à la re-budgétisation des taxes dont l'affectation n'apparaît pas pertinente.

La fixation dans la LOLF de la « doctrine d'emploi » de la fiscalité affectée permettrait de rendre les nouvelles affectations contrôlables par le Conseil constitutionnel lors de son examen (aujourd'hui quasi-systématique) des lois de finances. Enfin, la LOLF pourrait prévoir une extinction à effet différé des affectations sur le modèle de ce qui avait été prévu en 2001 pour la suppression des taxes parafiscales. La LOLF pourrait prévoir une réaffectation au budget de l'État des taxes affectées, ce qui laisserait la possibilité de prévoir des affectations internes pour les cas le nécessitant par le biais des comptes d'affectation spéciale.

## **Annexe 1 : Entretiens réalisés**

### Assemblée nationale :

M. Clément LECHAIRE, administrateur à la commission des finances

### Sénat :

Mme Mélanie GIROUX, Conseillère, coordinatrice des travaux du Rapporteur général  
Mme Lucie ZANELLO, administratrice à la commission des finances

### Conseil d'État :

M. Rémi BOUCHEZ, Président-adjoint de la section des finances  
M. Philippe JOSSE, Conseiller d'Etat  
M. Guillaume LEFORESTIER, maître des requêtes

### Ministère de l'économie et des finances :

#### *Direction du budget*

M. Pascal LEFEVRE, chef du bureau des recettes  
Mme Léa BOUDET, adjointe au chef du bureau des recettes  
Mme Carole ANSELIN, cheffe du bureau de la politique budgétaire  
Mme Elodie MORIVAL, adjointe à la cheffe du bureau de la politique budgétaire

#### *Direction de la législation fiscale*

M. Guillaume BOUYT, chef du bureau de synthèse  
M. Gilles CLABECQ, chef de la section chiffrage aux bureau de synthèse  
M. Martin KLAM, sous-directeur de la fiscalité des transactions  
M. Matthieu DECONINCK, chef du bureau des politiques sectorielles et des taxes sur les transactions  
M. Guillaume APPERE, ancien chef du bureau de synthèse

#### *Direction générale des entreprises*

M. Julien TOGNOLA, chef du service de l'industrie  
M. Aristide SUN, chargé de mission auprès du chef de service

### Opérateurs :

#### *Agence pour la défense de l'environnement et la maîtrise de l'énergie (ADEME)*

M. Noam LEANDRI, secrétaire général

#### *Centre national pour le développement du sport (CNDS)*

Mme Armelle DAAM, directrice générale

#### *Centre national du cinéma et de l'image animée*

M. Maxime BOUTRON, directeur financier

### MEDEF :

Mme Marie-Pascale ANTONI, directrice des affaires fiscales  
Fédérations professionnelles et CTI-CPDE

M. Franck BOEHLI Conseil National du Cuir -Président de la Fédération des Enseignes de la Chaussure  
M. Jérôme BREYSSE, FIPEC – Fédération des industries de peinture, encres, couleurs, colles et adhésifs, Préservation du bois  
M. Hubert BOCQUELET, directeur général, Fédération nationale des corps gras.  
Mme Emmanuelle BUTAUD-STUBBS, Union des Industries Textiles  
Mme Sophie COLLEU, Fédération Française des tuiles et briques, Secrétaire Générale du Centre technique de matériaux naturels de construction  
M. Philippe CONTET, Fédération des Industries Mécaniques  
M. Stéphane DAHMANI, ANIA industries alimentaires  
M. Audoin de GOUVION SAINT-CYR, Comité Professionnel de Développement des Industries Françaises de l'Ameublement et du Bois  
M. Antoine de VILLOUTREYS, Président du CTI du textile et de l'habillement  
M. Nicolas DOUZAIN-DIDIER, FNBOIS  
M. François-Marie GRAU La Mode Française  
M. Philippe GRUAT, président de la fédération des industries du béton et du Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton  
M. Jean-Pierre GUALINO, Conseil National du Cuir  
M. Paul-Antoine LACOUR, Union Française des Industries des Cartons, Papiers et Celluloses – COPACEL  
M. Stéphane LE GUIRRIEC, Directeur Général du Cerib, Président du Réseau des Centres Techniques Industriels  
Mme Christine LE NOUY, Syndicat de la Construction Métallique de France  
M. Jacques MANZONI, Fédération de l'Industrie du Béton  
M. Claude MISEREY, Fédération française des industries du vêtement masculin  
M. Jean-Paul OUIN, Syndicat des Industries thermiques, aérauliques, et frigorifiques  
M. Claude-Eric PAQUIN, Fédération Française de la Chaussure  
M. Bertrand PILLOT, Comité Francéclat - CPDE  
Mme Clarisse REILLE, Comité de développement et de promotion de l'habillement

## **Annexe 2 : Revue des publications consacrées au rapport de juillet 2013 Guillaume BOISOT**

### **Droit administratif et droit fiscal : les taxes affectées au financement d'activités d'intérêt général ; Martin COLLET ; RFDA 2013 p1105 Chronique de droit public financier.**

Dans sa chronique le Professeur Martin Collet rappelle que « l'accès des personnes publiques à la ressource fiscale n'est pas à l'abri d'un devoir d'inventaire ». Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2013 sur « La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes » attire ainsi l'attention de certaines pratiques budgétaires problématiques.

L'enjeu des taxes affectées est important du fait qu'elles permettent de financer des organismes publics dans leur mission d'intérêt général pour un volume financier considérable de l'ordre de 112 milliards d'euros (pour l'année 2011).

Ainsi, l'auteur précise que ce « constat sans concession dressé par le CPO devrait, selon toute vraisemblance, conduire le gouvernement à engager une réforme des modalités de financement de bon nombre d'organismes concernés, ce qui ne manque pas d'affecter leur mode de fonctionnement ».

Le professeur Collet tire de ce rapport la contestation du financement public par l'impôt affecté en mettant en évidence que ces mécanismes sont rarement justifiés. L'objectif de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001 a consisté au renforcement par le Parlement du contrôle des finances publiques, en veillant à la transparence de l'ensemble des mouvements des fonds publics. Pour autant, l'adoption de cette loi organique n'a pas permis un contrôle et une transparence totale puisqu'elle permet l'existence des « taxes affectées », créant de nouvelles impositions finançant directement une personne morale distincte de l'État, contrevenant au principe d'universalité budgétaire.

De plus, il argumente sur le fait que ces taxes affectées seraient dans l'ensemble injustifiées. En effet, même si dans certains cas particuliers, l'affectation directe d'une recette pour les organismes publics peut répondre à de véritables motifs économiques (financement de fonds de type assurantiel qui justifie une sanctuarisation des ressources), cela n'est pas pour la grande majorité des cas justifié et à pour principal objectif de contourner les contraintes budgétaires. Cette pratique porte, pour l'auteur, « une atteinte difficilement justifiable au principe d'universalité du budget de la nation » et au principe de non-affectation qui traduisent « une exigence démocratique » au sens de l'article 14 de la DDHC de 1789 et d'une préoccupation économique au regard de l'allocation optimale des ressources.

Dès lors que, le rôle du Parlement est d'arbitrer chaque année entre les différents objectifs des administrations publiques, en fonction de leurs besoins et de la réalisation de leurs missions d'intérêt général, le principe de « taxe affectée » méconnaît cette logique du fait de l'existence élevé d'un risque de déconnexion entre le montant des ressources allouées par ces taxes et les besoins réels de ces organismes. Ainsi, en cas de rendement plus fort qu'initialement prévu de la taxe affectée, cette dernière viendra abondée le budget de cet organisme dont les missions n'auront pas forcément augmenté. L'utilisation des fonds publics n'est donc pas optimale. Ces sommes auraient pu être allouées à d'autres missions générales ou plus

urgentes de l'État. Comme le constate Martin Collet, ce n'est pas un cas d'école, puisque selon le rapport du CPO, entre 2007 et 2013 le taux de croissance annuel moyen de ces taxes est de 5 à 8% contre 1,2% pour la croissance annuelle du budget général de l'État. Face à ce constat, il est difficile pour le gouvernement d'ajuster le montant des ressources tirées par des impôts affectés, en cours d'année comme d'une année sur l'autre. Une disposition législative est donc indispensable. Cela ne peut intervenir qu'à l'initiative du gouvernement, dès lors qu'il n'est pas possible pour les parlementaires de déposer des amendements de baisse de recettes sauf à les compenser par une augmentation au sein du même programme budgétaire. Ce qui n'est pas réalisable avec des entités juridiques autonomes. Aussi, en cas de projet du gouvernement, l'auteur craint une bataille législative féroce au vu des discussions qui ont déjà eu lieu, relatives aux ponctions opérées sur la trésorerie de la CNC (centre national du cinéma et de l'image animée) d'un montant de 150 millions d'euros. Cet organisme public financé par des taxes affectées avait, du fait de leurs rendements, sanctuarisé une somme de 800 millions d'euros.

Concernant les autorités administratives indépendantes (AAI), le risque d'une perte d'indépendance en cas d'arrêt de versement des taxes affectées est contestable. À contrario, en prenant exemple sur l'affaire du Médiateur, le fait que l'autorité française de sécurité sanitaire des produits de santé soit indirectement financée par les entreprises pharmaceutiques, a pu avoir quelques conséquences dans la manière dont l'autorité de contrôle a conduit ses missions auprès de ces entreprises.

Aussi, le rapport du CPO sur les taxes affectées permet de mettre en lumière quelques décisions jurisprudentielles. Ces taxes étant de nature législative mais créées à la hâte sans aucun contrôle réel ultérieur, peuvent peser des risques à la fois sur la sécurité juridique des contribuables et pour les caisses de l'État, appelées, en cas d'inconstitutionnalité d'une taxe à compenser le manque à gagner causé par une annulation juridictionnelle.

Enfin, l'article s'attarde sur le mécanisme des « contributions volontaires obligatoires » (CVO) dont les recettes sont allouées « de manière autoritaire » à des organisations interprofessionnelles agricoles et prélevées sur l'ensemble des professionnelles intéressés. Cette taxe affectée a vu par diverses décisions de justice son existence, paradoxalement confortée, alors que son taux et son assiette sont « déterminés sans le moindre contrôle législatif, au point de semer le trouble parmi les principes les plus élémentaires sur lesquelles reposent notre système fiscal » notamment que son recouvrement soit consenti par les contribuables ou leurs représentants.

### **Fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes ; Stéphane MATHIEU ; Finances et comptabilité publiques – chronique assurée par les membres du Centre de recherches de droit public de l'Université Paris Ouest La Défense. 2014**

Cette étude s'inscrit dans une perspective d'évolution législative. Elle rend compte des critiques et propositions de réforme de la fiscalité affectée proposée par le CPO.

L'auteur souligne les critiques du CPO sur la fiscalité affectée relevant de multiples anomalies. Outre les coûts en gestion liés à la multiplication des taxes, la



dynamique des ressources favorise la croissance des dépenses de ces organismes bénéficiaires. De plus, le rapport souligne l'importance des fonds de roulement traduisant un excès de trésorerie.

Aussi, cette pratique soulève une difficulté liée au contrôle des taxes affectées par le parlement. Dès lors que les taxes sont affectées, elles sont exclues du contrôle annuel parlementaire atténuant fortement le principe de l'universalité budgétaire, fondement de la démocratie budgétaire.

À cette fin, le CPO fait diverses propositions notamment la rationalisation budgétaire et la réaffirmation du rôle du parlement. L'idée est de rebudgétiser ces ressources dans le budget de l'Etat afin que le parlement contrôle ces affectations en limitant aux besoins réels les montants affectés.

De plus, le CPO propose d'intégrer à la LOLF le plafonnement des recettes ou de remplacer certaines taxes par des dotations budgétaires. L'objectif est d'utiliser les ressources et les dépenses de manière rigoureuse sur la base de l'efficacité et de la pertinence.

Aussi, au regard du droit de l'Union européenne, la diminution des taxes affectées permettrait d'écartier toute interprétation d'aide d'Etat faite par la Commission européenne.

**Fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes ; Vincent MAZZOCCHI ; Finances et comptabilité publiques – chronique assurée par les membres du Centre de recherches de droit public de l'Université Paris Ouest La Défense. 2016.**

L'auteur précise que le CPO est animé par une volonté de lutter contre les déficits excessifs et souhaitent remédier aux effets d'une fiscalité affectée vue comme décriée.

Aussi, en suivant les préconisations du CPO, le gouvernement a souhaité rationaliser cette fiscalité affectée en abaissant le plafond du produit affecté, renforçant d'autant le mécanisme d'écrêtement au profit du budget général de l'Etat.

**Fiscalité et santé publique ; Revue française de finances publiques – 01/05/2017 - n°138 p.293**

Pour les auteurs du texte, le rapport du CPO de 2013 en matière de fiscalité appliquée « développe une doctrine visant à généraliser et systématiser l'encadrement des impôts affectés ».

En effet, ce rapport « restreint la légitimité du principe d'affectation dérogatoire à l'universalité budgétaire des impôts et taxes aux seules ressources qui, soit répondent à une logique de redevance, soit organisent une mutualisation au sein d'un secteur économique, soit permettent d'alimenter un fond d'assurance ou d'indemnisation. Pour ces affectations, la haute autorité préconise le maintien de l'affectation et son plafonnement systématique ».

Ce rapport a été établi sous la seule responsabilité de ses auteurs.  
Il n'engage pas le Conseil des prélèvements obligatoires.

**RAPPORT PARTICULIER n° 3**

**Analyse économique et financière  
de la fiscalité affectée**

**Florian Bosser**

Auditeur à la Cour des comptes

**Thomas Cargill**

Inspecteur des finances

Avec la collaboration de

Thomas Deloeil, stagiaire à la Cour des comptes

François-Emmanuel Lacassagne, stagiaire à l'Inspection générale des finances

Mai 2018



## SYNTHÈSE

Cinq ans après le premier rapport du CPO sur la question, le poids de la fiscalité affectée est stable : en 2011 comme en 2016, les taxes affectées représentent 26 % des prélèvements obligatoires. Les investigations du CPO ont cependant porté sur un champ beaucoup plus restreint : les taxes affectées à des organismes autres que la sécurité sociale et les collectivités territoriales.

Sur ce périmètre, la situation macro-budgétaire est également stable entre 2011 et 2016 : le périmètre comprend en 2016 150 taxes affectées pour un rendement de 28,6 Md€, contre 29 Md€ en 2011.

La fiscalité affectée présente les principales caractéristiques suivantes :

- ◆ Dans 60 % des cas, les taxes affectées sont des taxes à faible rendement (< 150 M€) ;
- ◆ La fiscalité affectée est fortement concentrée sur un nombre limité de secteurs, au premier rang desquels l'écologie et la culture ;
- ◆ La collecte des taxes affectées est éclatée entre de très nombreux acteurs (plus d'une quarantaine), générant des complexités de gestion pour les contribuables et de coûts de collecte parfois très élevés.

À l'inverse du constat posé en 2013, les dépenses et recettes des organismes affectataires ont connu une progression moins rapide que celle des opérateurs non affectataires de taxes. Plusieurs phénomènes permettent d'expliquer l'inversion de ce constat :

- ◆ Le mécanisme de plafonnement, bien que parcellaire, a permis de contenir les recettes des organismes concernés ;
- ◆ Les prélèvements sur fonds de roulement, dont les montants cumulés sur 2012-2017 atteignent 2 Md€, ont également permis au ministère des finances de réguler la gestion de certains des affectataires.

Si l'impact financier et budgétaire de la fiscalité affectée ne s'est pas aggravé au cours des cinq dernières années, il demeure à un niveau que le CPO avait jugé inquiétant en 2013. De plus, le principe même de l'affectation directe de ressources fiscales à des organismes autres que l'État ne répond que rarement à des justifications légitimes. L'amélioration de l'acceptabilité de l'impôt, principale justification avancée, peut rarement être démontrée. Quant aux taxes comportementales ou « pigouviennes », si elles peuvent effectivement avoir des effets économiques désirables, la justification de leur affectation directe à des organismes autres que l'État reste à démontrer.

Au-delà de la fragilité des justifications économiques, la fiscalité affectée entraîne des effets indésirables :

- ◆ La fiscalité affectée amoindrit le contrôle parlementaire ;
- ◆ Elle nuit à la lisibilité des moyens publics alloués aux politiques publiques ;
- ◆ Elle affaiblit fortement le pouvoir de tutelle et, par extension, complexifie le pilotage des politiques publiques.

Si les mécanismes introduits depuis 2013 ont permis des avancées, ils n'ont pas suffi à réduire le champ de la fiscalité affectée et ne répondent pas aux problèmes de fond posés par cette dernière.

Ce rapport recommande donc qu'une rationalisation de la fiscalité affectée soit engagée sans tarder. La doctrine de recours aux taxes affectées doit être affinée et elle doit être mise en application de façon effective. Ainsi, les affectations ne répondant pas à cette doctrine devront faire l'objet de rebudgétisations.

Pour les affectations restantes, les outils de pilotage doivent être améliorés : la baisse des taux d'imposition apparaît préférable au plafonnement car outre l'encadrement des recettes des affectataires, elle permet également de réduire le poids des prélèvements obligatoires. Pour l'avenir, une modification de l'article 2 la LOLF serait souhaitable afin de durcir les conditions de recours à la fiscalité affectée.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
<b>1. CINQ ANS APRÈS LE RAPPORT DU CPO, LA FISCALITÉ AFFECTÉE REPRÉSENTE TOUJOURS PLUS DU QUART DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....</b>	<b>3</b>
1.1. La fiscalité affectée représente 27 % des prélèvements obligatoires .....	4
1.2. En France, l'État est le destinataire final de moins de la moitié des recettes fiscales .....	4
1.3. Sur le périmètre CPO, le montant des taxes affectées est stable autour de 28 Md€ entre 2011 et 2016.....	5
1.3.1. <i>Le périmètre retenu par le CPO : hors collectivités territoriales et sécurité sociale.....</i>	5
1.3.2. <i>Ce montant est stable entre 2011 et 2016 .....</i>	6
1.3.3. <i>Un grand nombre de petites taxes.....</i>	8
1.3.4. <i>Concentrées sur certains secteurs.....</i>	10
<b>2. CONTRAIREMENT AU CONSTAT POSÉ EN 2013, LES DÉPENSES DES AFFECTATAIRES DE TAXE SONT MOINS DYNAMIQUES QUE CELLES DES ÉTABLISSEMENTS NON AFFECTATAIRES DE TAXE.....</b>	<b>11</b>
2.1. Les opérateurs de l'État affectataires d'une taxe ont eu des dépenses moins dynamiques que les opérateurs de l'État non affectataire d'une taxe .....	11
2.1.1. <i>Au sein des opérateurs de l'État, les dépenses des opérateurs affectataires d'une taxe ont été moins dynamiques que celles des opérateurs non affectataires .....</i>	11
2.1.2. <i>Pour les opérateurs de l'État, il n'y a pas de corrélation entre l'évolution des taxes affectées et les dépenses .....</i>	19
2.1.3. <i>Comparé aux autres opérateurs affectataires d'une ou plusieurs taxes, les charges et les produits des opérateurs affectataires de taxes avec un plafond mordant ont diminué le plus rapidement.....</i>	20
2.1.4. <i>Les fonds de roulement des opérateurs affectataires ont aussi été rationalisés.....</i>	23
2.2. Hors opérateurs de l'État, la situation financière des principaux affectataires a également été rationalisée .....	25
2.2.1. <i>La baisse importante des ressources fiscales affectées aux organismes consulaires a permis une rationalisation nécessaire de leurs états financiers.....</i>	26
2.2.2. <i>De même, la baisse des taxes affectées aux agences de l'eau a eu un effet immédiat sur leur gestion.....</i>	26
<b>3. LES JUSTIFICATIONS ÉCONOMIQUES À LA FISCALITÉ AFFECTÉE RESTENT À PRÉCISER.....</b>	<b>27</b>
3.1. L'acceptabilité de l'impôt est la principale justification apportée par les affectataires .....	27
3.1.1. <i>Le cas des centres techniques industriels .....</i>	27
3.1.2. <i>Un effritement possible de l'acceptabilité des taxes finançant le CNC.....</i>	28

3.1.3.	<i>La fiscalité affectée à l'ONCFS</i> .....	31
3.2.	Les objectifs de fiscalité comportementale ne sont pas toujours respectés et ne justifient pas nécessairement l'affectation d'une taxe.....	32
3.2.1.	<i>La pertinence de l'affectation de taxes comportementales reste à démontrer</i> .....	32
3.3.	La fiscalité affectée participe à la complexité du système fiscal français .....	37
3.3.1.	<i>La fiscalité affectée contribue à la faible lisibilité et à l'instabilité du système fiscal</i> .....	37
3.3.2.	<i>La fiscalité affectée augmente les coûts de recouvrement pour l'administration et pour les entreprises</i> .....	39
3.3.3.	<i>La fiscalité affectée pèse en premier lieu sur les entreprises et notamment sur le facteur travail</i> .....	40
<b>4.</b>	<b>L'AFFECTATION DE TAXES POURSUIT PARFOIS UNE LOGIQUE DE CONTOURNEMENT DES RÈGLES BUDGÉTAIRES</b> .....	<b>43</b>
4.1.	Des débudgétisations qui limitent la lisibilité de l'utilisation des deniers publics.....	43
4.1.1.	<i>Une pratique contraire aux principes d'universalité et d'unité</i> .....	43
4.1.2.	<i>Une absence de lisibilité des moyens consacrés aux politiques publiques concernées</i> .....	43
4.2.	L'affectation de taxes nuit à l'exercice de la tutelle et à l'efficacité des politiques publiques .....	44
<b>5.</b>	<b>LES LIMITES DES MÉCANISMES D'ENCADREMENT ACTUELS JUSTIFIENT D'ENGAGER UNE RATIONALISATION PLUS POUSSÉE DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE</b> .....	<b>53</b>
5.1.	Depuis 2012, de nouveaux mécanismes d'encadrement utiles mais insuffisants.....	53
5.1.1.	<i>Un encadrement peu contraignant du recours aux taxes affectées</i> .....	53
5.1.2.	<i>Le développement récent d'une doctrine d'utilisation</i> .....	54
5.2.	L'insuffisance des mécanismes d'encadrement introduits depuis 2012 .....	54
5.2.1.	<i>Le plafonnement n'est que parcellaire</i> .....	54
5.2.2.	<i>La montée en charge de l'écrêtement</i> .....	56
5.2.3.	<i>Les effets limités de l'intégration à la norme de dépense</i> .....	58
5.2.4.	<i>Les effets limités de ces mécanismes d'encadrement</i> .....	58
5.3.	Une rationalisation de la fiscalité affectée doit être engagée .....	59
5.3.1.	<i>Redéfinir une doctrine d'utilisation et assurer sa mise en application</i> .....	59
5.3.2.	<i>La rebudgétisation des affectations non justifiées</i> .....	61
5.3.3.	<i>Le renforcement des outils de pilotage pour les taxes affectées restantes</i> .....	62
5.3.4.	<i>La création de nouvelles taxes affectées doit être plus strictement encadrée</i> .....	62
	<b>PERSONNES RENCONTRÉES</b> .....	<b>64</b>
	<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>66</b>

## INTRODUCTION

Par lettre du 11 décembre 2017, la commission des finances du Sénat a saisi le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) d'un rapport relatif « *aux impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale* ». En 2013, un rapport du CPO avait traité du même sujet.

Les travaux du CPO, coordonnés par M. Christophe Strassel, conseiller maître à la Cour des comptes et rapporteur général du rapport, se sont articulés autour de quatre axes de travail :

1. le suivi de la mise en œuvre des recommandations du rapport du CPO de 2013 ;
2. l'établissement d'un panorama d'ensemble des taxes affectées ;
3. une analyse de l'impact des taxes affectées sur la maîtrise des finances publiques et sur la qualité de gestion des organismes affectataires ;
4. la réalisation de comparaisons internationales.

Le présent rapport se concentre sur les enjeux du troisième axe de travail.

Le rapport de 2013 avait mis en évidence le caractère inflationniste des taxes affectées sur les dépenses des établissements qui en bénéficiaient et questionnait les arguments économiques mises en avant pour justifier l'existence de ces taxes affectées. Conformément à la note de cadrage du 19 mars 2018 et aux échanges préliminaires de la mission avec le rapporteur général, le présent rapport s'est concentré sur :

- ♦ une analyse de l'évolution budgétaire de la fiscalité affectée ;
- ♦ une analyse de l'impact financier et en gestion des taxes affectées ;
- ♦ une analyse des arguments économiques avancés pour justifier les taxes affectées.

La mission a organisé ses travaux en deux temps.

Lors d'une première phase, la mission a pu s'appuyer sur la direction du budget, la direction générale des finances publiques et la direction générale du trésor, afin de rassembler des données agrégées sur les taxes affectées, et sur les données financières des établissements affectataires d'une taxe.

Lors d'une seconde phase, la mission a souhaité illustrer ses analyses d'exemples concrets d'établissements bénéficiant ou ayant bénéficié d'une taxe affectée. Pour ce faire, la mission disposait de nombreux rapports, notamment de la Cour des comptes et de l'Inspection des finances. Lorsqu'elle a pu le faire, la mission a échangé avec les rédacteurs de ces rapports. Par ailleurs, la mission a rencontré plusieurs établissements affectataires : l'Office français à l'immigration et à l'intégration (OFII), l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS), l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS), des représentants des centres techniques industriels (CTI), ainsi qu'une entreprise contributrice, Canal +. En outre, la mission a auditionné plusieurs économistes.

### **1. Cinq ans après le rapport du CPO, la fiscalité affectée représente toujours plus du quart des prélèvements obligatoires**

Si, dans l'ensemble, la fiscalité affectée représente 27 % des prélèvements obligatoires, le présent rapport porte sur le périmètre retenu par le CPO au terme du rapport particulier n°2, représentant 28,6 Md€ en 2016.

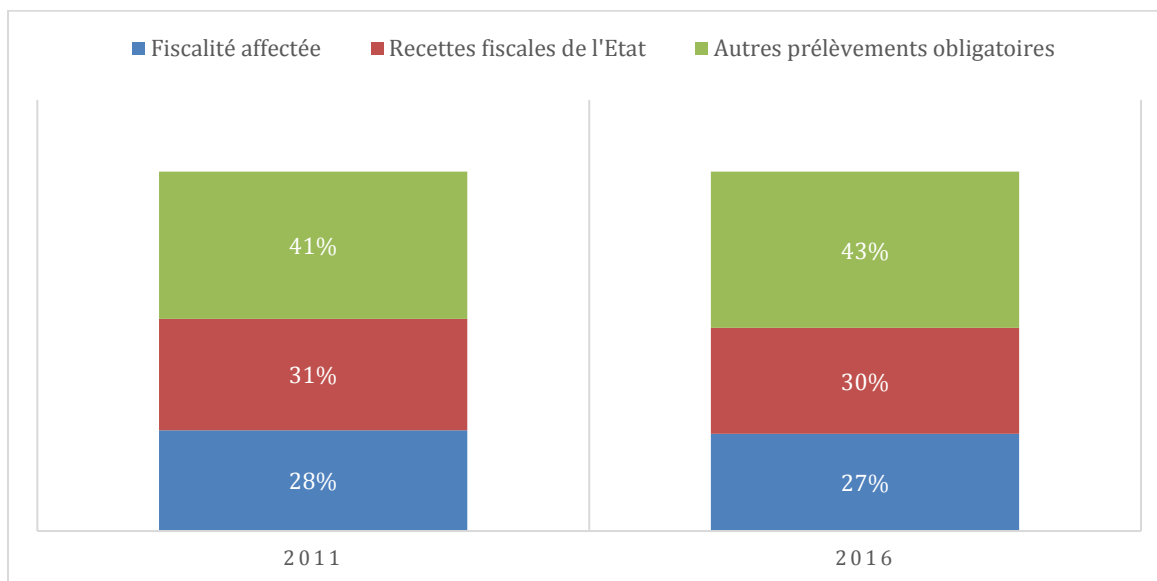


## 1.1. La fiscalité affectée représente 27 % des prélèvements obligatoires

Avec 281 taxes affectées, pour un rendement de 249 M€ en 2016, la fiscalité affectée constitue une source majeure de financement pour les administrations publiques. Elle représente en 2016 21 % de l'ensemble des recettes publiques et 27 % des prélèvements obligatoires<sup>1</sup>, soit 11 % du produit intérieur brut.

Ce niveau est stable par rapport à 2011, date à laquelle la fiscalité affectée comptait pour 28 % des prélèvements obligatoires.

**Graphique 1 : Part de la fiscalité affectée dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, 2011 et 2016**



Source : CPO.

## 1.2. En France, l'État est le destinataire final de moins de la moitié des recettes fiscales

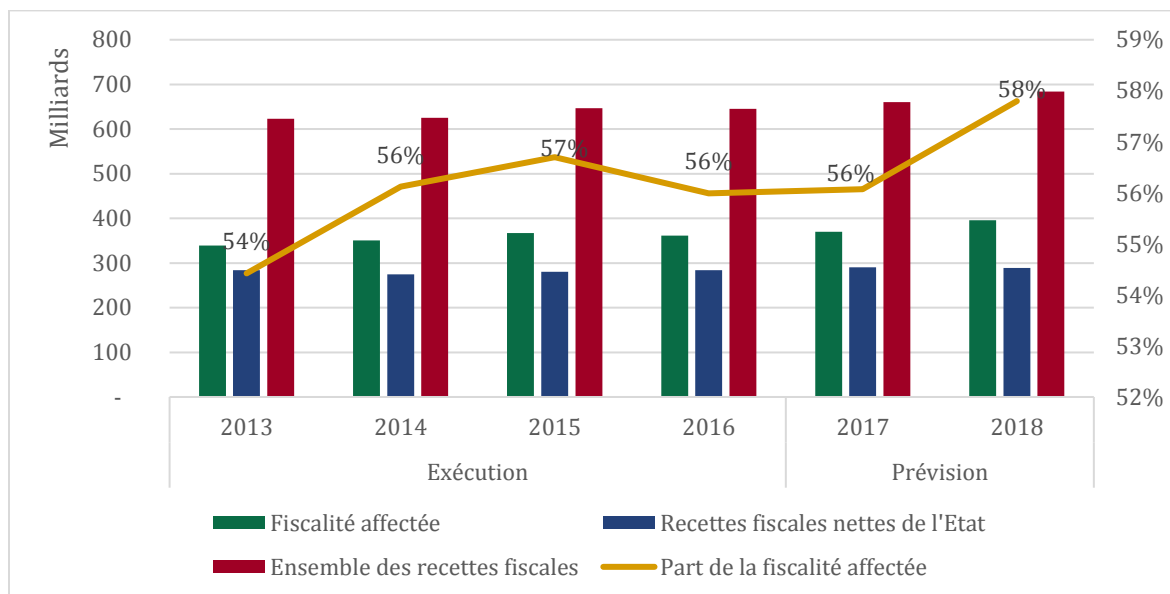
Certaines impositions, telles que la taxe d'habitation ne sont pas juridiquement considérées comme des taxes affectées car elles transitent par le budget général de l'État<sup>2</sup> avant d'être reversées à des tiers. Ces taxes étant néanmoins destinées à financer des personnes morales autres que l'État, elles peuvent être agrégées à la fiscalité affectée afin de mesurer le montant des recettes fiscales dont le destinataire final n'est pas l'État. Afin d'identifier le poids réel des taxes affectées et assimilées, les rapporteurs ont identifié l'ensemble des taxes qui, quoique transitant par le budget général de l'État, sont destinées à financer des tiers.

Il ressort que l'État est le destinataire final de moins de la moitié des recettes fiscales en France. En effet, le rendement de la fiscalité affectée représente plus de 56 % de l'ensemble des recettes fiscales versées au budget général de l'État<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Sont ici intégrées les recettes fiscales des collectivités territoriales qui sont formellement inscrites au budget général de l'État mais ne font qu'y transiter via la mission « Remboursements et dégrèvements » aux collectivités locales.

<sup>2</sup> Via la mission du budget général « remboursements et dégrèvements »

<sup>3</sup> Soit hors cotisations sociales, redevances, produits divers.

**Graphique 2 : Part de la fiscalité affectée sur l'ensemble des recettes fiscales**

Source : CPO.

### 1.3. Sur le périmètre CPO, le montant des taxes affectées est stable autour de 28 Md€ entre 2011 et 2016

Les travaux du CPO n'ont porté que sur un périmètre restreint : les taxes affectées à des personnes autres que les collectivités territoriales et organismes de sécurité sociale. Sur ce périmètre, le constat est que la situation a peu changé depuis 2013 : de très nombreuses taxes (150), souvent de faible montant, continuent de financer une grande variété d'organismes. Le rendement de ces taxes a été sensiblement plus dynamique que les autres recettes fiscales sur la période. Certains secteurs, tels que l'écologie et la culture sont particulièrement consommateurs de taxes affectées.

#### 1.3.1. Le périmètre retenu par le CPO : hors collectivités territoriales et sécurité sociale

Les travaux du CPO ne portent pas sur l'ensemble des taxes affectées. Datée du 11 décembre 2017, la lettre de saisine de la commission des finances du Sénat demande au Conseil des prélèvements obligatoires « la réalisation d'une étude relative aux impositions de toute nature affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale ».

Deux ensembles sont donc écartés :

- ◆ Les taxes affectées aux organismes de sécurité sociale ; soit 175 Md€ en 2017 ;
- ◆ Les taxes affectées aux collectivités territoriales et à leurs groupements, soit 49 Md€ en 2017. Au sein de ce bloc, une exception est faite s'agissant des agences de l'eau. En effet, le conseil des prélèvements obligatoires a explicitement demandé aux rapporteurs d'intégrer ces dernières au périmètre d'analyse.

Le champ du rapport est donc constitué des seules taxes affectées aux entités suivantes :

- ◆ les agences de l'État, soit les diverses entités, qu'elles soient dotées ou non de la personnalité morale, qui sont contrôlées par l'État et exercent une activité de service public non marchand ;
- ◆ les organismes techniques ou professionnels (CTI, CPDE, ordres professionnels...) ;

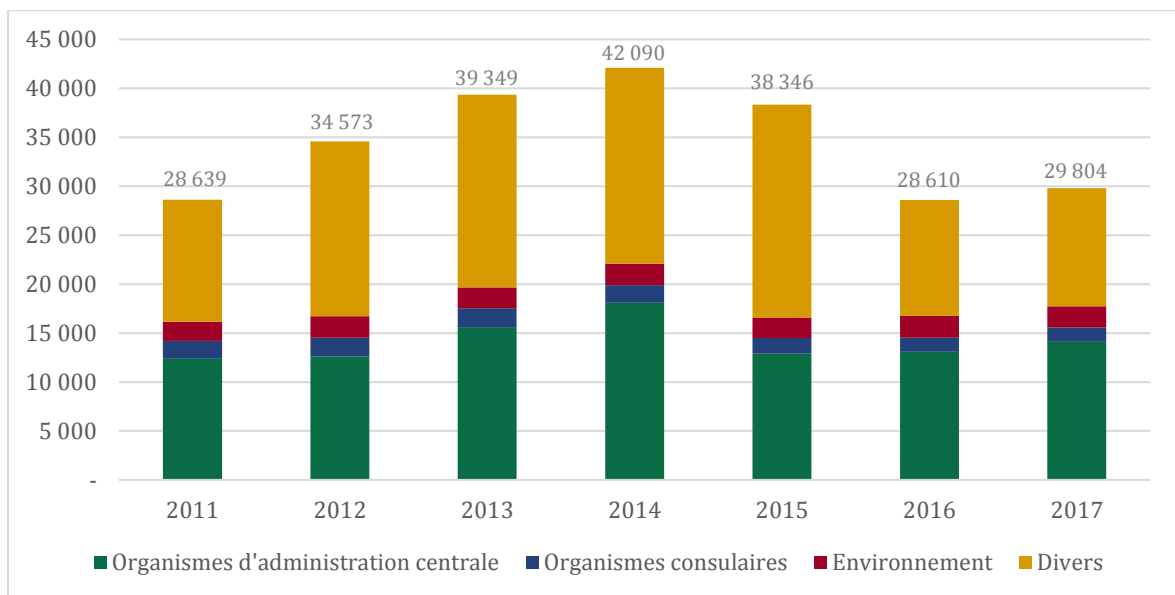
- ◆ les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres des métiers et de l'artisanat);
- ◆ les agences de l'eau ;
- ◆ les dispositifs de péréquation et de solidarité nationale (FSA, FNAL, etc.).

Ce périmètre regroupait en 2016 un total de 150 taxes pour un montant de recettes de 28,6 Md€.

### 1.3.2. Ce montant est stable entre 2011 et 2016

Sur le périmètre retenu par le CPO, le montant des taxes affectées en 2017 est très légèrement supérieur à celui de 2011.

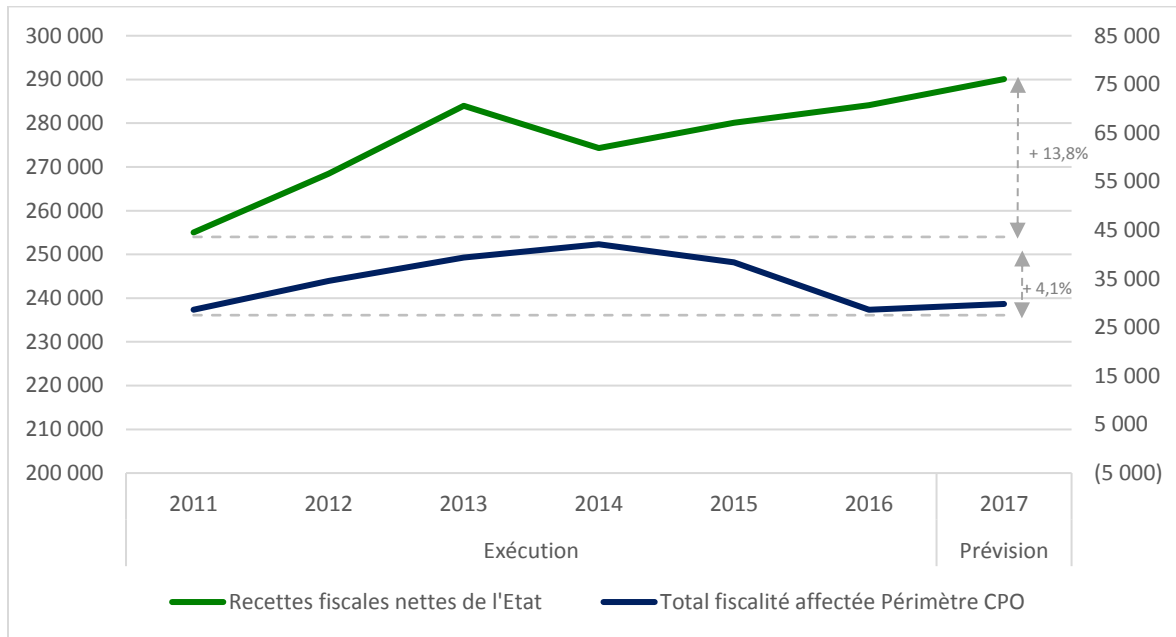
**Graphique 3 : Évolution du rendement des taxes affectées du périmètre du CPO (en M€)**



*Source : CPO.*

Sur la base de ces données brutes, le rendement de la fiscalité affectée n'apparaît pas particulièrement dynamique. Ainsi, la progression du rendement des taxes affectées sous revue (+ 4,07 %) est sensiblement inférieure à celle du rendement des ressources fiscales nettes de l'État sur la même période (+ 13,8 %).

**Graphique 4 : Comparaison Fiscalité affectée-Recettes fiscales de l'État (en M€)**



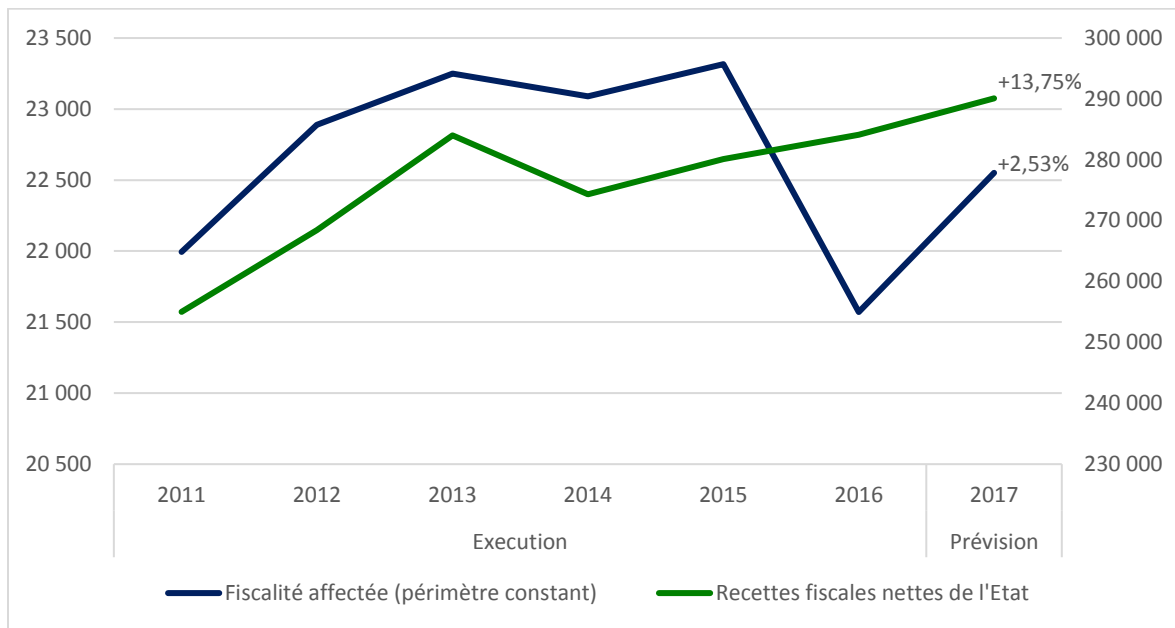
*Source : CPO.*

Le montant des taxes affectées avait néanmoins connu une nette accélération entre 2011 et 2014 pour atteindre le montant de 42 Md€, avant de baisser à partir de 2015. Cette nette hausse était notamment due à l'introduction, pour la seule année 2014, de deux nouvelles taxes affectées :

- ◆ Fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués, pour un montant de 1,8 Md€ au profit de l'agence de gestion et recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) ;
- ◆ Contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES), d'un montant de 1,2 Md€ au profit de l'agence nationale de santé publique (ANPS).

À partir de 2016, la CSPE, qui était la taxe affectée au rendement le plus élevé (6,6 Md€ en 2016) a été sortie du périmètre du fait de son intégration au sein de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) directement versée au compte d'affectation spécial « Transition énergétique » qui fut créé en 2016.

Ces changements de périmètre amoindrissent donc la valeur explicative des comparaisons. Afin de mesurer la dynamique propre des taxes affectées sur la période sous revue, une analyse comparative a été menée, ne portant que sur les taxes ayant existé de façon continue de 2011 à 2017. Cette étude confirme et amplifie le résultat précédent : entre 2011 et 2017, le rendement de l'ensemble des taxes affectées a légèrement augmenté de 2,53 % alors que les recettes fiscales nettes de l'État connaissaient une croissance de 13,75 % (cf. Graphique 5).

**Graphique 5 : Rendement de la fiscalité affectée et des recettes fiscales nettes de l'État, à périmètre constant (en M€)**

Source : CPO.

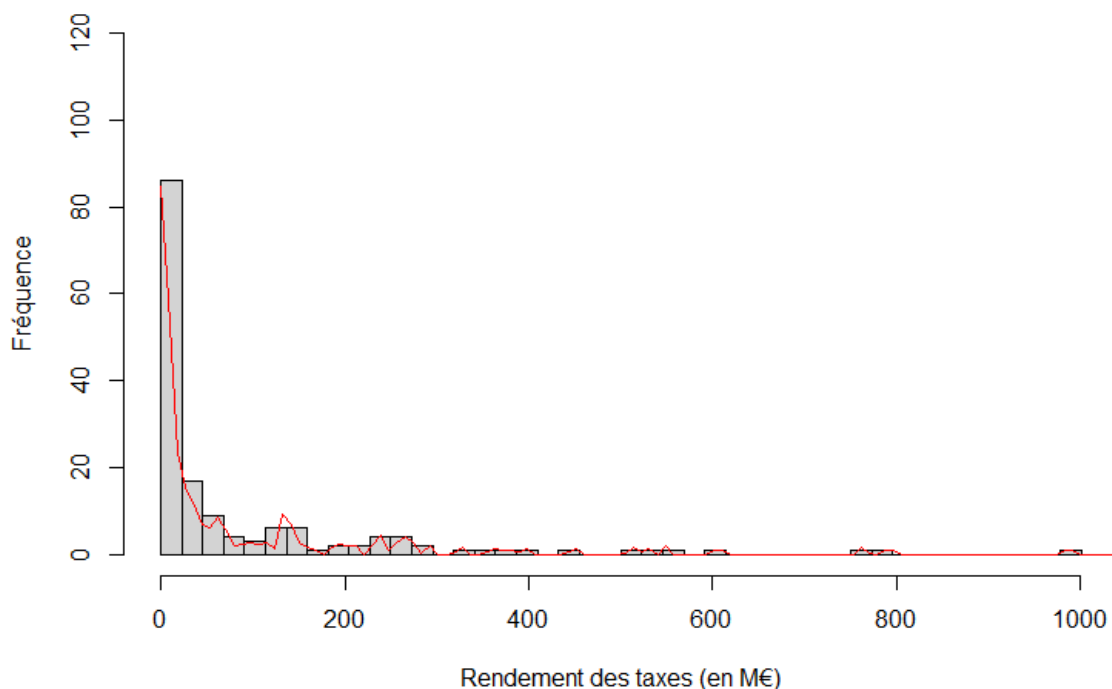
Au total, hors mesures de périmètre, le rendement des taxes affectées n'apparaît pas particulièrement dynamique. Sur ce point, les années récentes marquent un net infléchissement par rapport à la période 2007-2011 durant laquelle le produit des taxes affectées avait connu une croissance très dynamique. Dans son précédent rapport, le CPO avait ainsi noté que la croissance du produit de la fiscalité affectée avait été près de quatre fois plus importante que l'ensemble des autres recettes fiscales (+ 27,6 % pour la première, contre 7 % pour les secondes).

### 1.3.3. Un grand nombre de petites taxes

Le périmètre d'étude du CPO englobe 150 taxes pour un montant de 28,6 Md€ en 2016. Il comprend donc un très grand nombre de taxes à faible voire très faible rendement puisque 60% (87 sur 150) des taxes affectées sont des taxes avec un rendement inférieur à 150 M€.

**Graphique 6 : Distribution Taxes Affectées Périmètre CPO 2016**

**Distribution des Taxes Affectées 2016 (CPO)**



Source : CPO.

Ainsi, sur l'ensemble de ces taxes, seules six ont un rendement supérieur à 1 Md€.

**Tableau 1 : Liste des taxes affectées dont le rendement est supérieur à 1 Md€**

TAXE	CONTRIBUABLE	ORGANISME BENEFICIAIRE	RENDEMENT 2016 (M€)
PEFPC : Participation des entreprises de 10 salariés et plus au développement de la formation professionnelle continue	Entreprises de 10 salariés et plus	OPCA - Organismes paritaires collecteurs agréés	4 525
Cotisation des employeurs	Employeurs	FNAL - Fonds national d'aide au logement	2 610
Fraction de Taxe de solidarité additionnelle (TSA)	Citoyens disposant d'une complémentaire santé	Fonds CMU	2 185
Taxe pour obstacle sur les cours d'eau, taxe pour stockage d'eau en période d'étiage, taxe pour la protection du milieu aquatique, redevance pour pollutions diffuses (sauf fraction ONEMA), Redevances pour pollution de l'eau et redevance pour modernisation des réseaux de collecte	Propriétaire d'ouvrage qui constitue un obstacle continu entre les deux rives d'un cours d'eau ; Toute personne qui dispose d'une installation de stockage de plus d'un million de mètres cube et qui procède au stockage de tout ou partie du volume écoulé dans un cours d'eau en période d'étiage ; Pêcheurs ; Acheteurs de produits phytosanitaires ; Tout abonné desservi en eau potable ; Tout abonné raccordé ou raccordable à un réseau d'assainissement collectif	Agences de l'eau	2 179
Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	Employeurs	Action Logement Services	1 713
Contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi versée par les employeurs du secteur public et parapublic	Employeurs du secteur public et parapublic	FS - Fonds de solidarité et FNSA depuis 2015	1 419

Source : CPO.

Au-delà de la question de leur affectation, le très grand nombre de petites taxes à faible rendement pose de nombreux problèmes, déjà identifiés dans un rapport de l'IGF en 2014<sup>4</sup> :

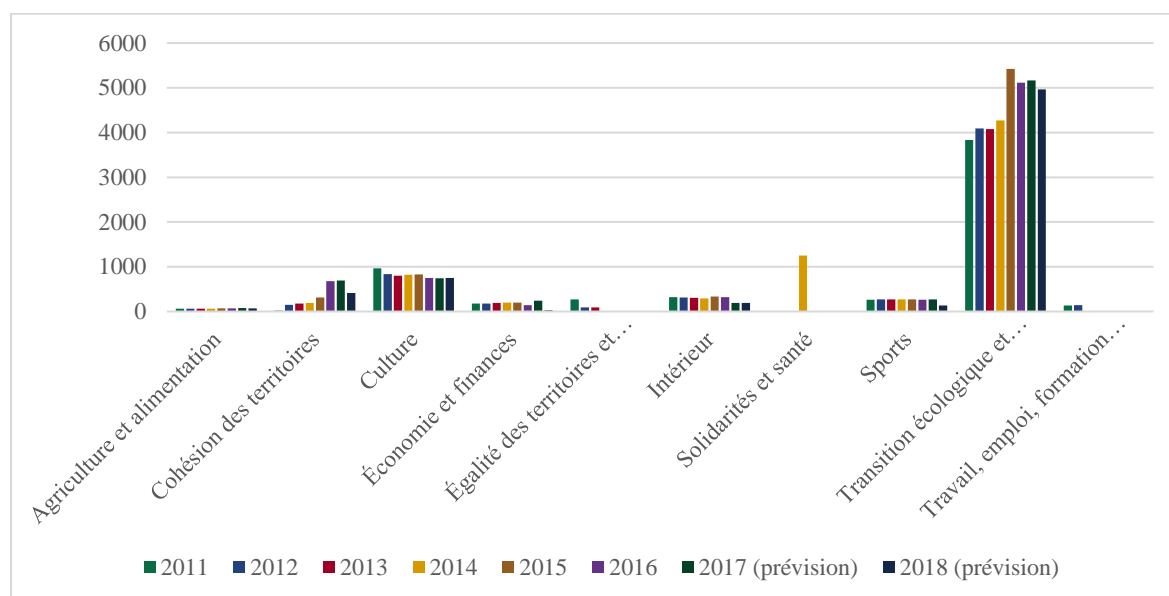
- ◆ Le coût de gestion des taxes à faible rendement est souvent élevé en comparaison avec leur rendement (*cf. infra*) ;
- ◆ Ces taxes participent d'un surcroît de fiscalité, pesant particulièrement sur les entreprises ;
- ◆ Elles amoindrissent fortement la lisibilité du système fiscal français.

#### 1.3.4. Concentrées sur certains secteurs

Les taxes affectées ne sont pas réparties de façon homothétique sur l'ensemble des champs de l'action publique. Elles sont concentrées sur certains secteurs spécifiques, au premier rang desquels l'écologie et la culture.

En nombre de taxes, quatre secteurs se distinguent : la transition écologique et solidaire avec 19 taxes ; l'agriculture avec 13 taxes ; l'intérieur avec 12 taxes et la culture avec 8 taxes.

**Graphique 7 : Répartition des taxes affectées par périmètre ministériel (en nombre)**

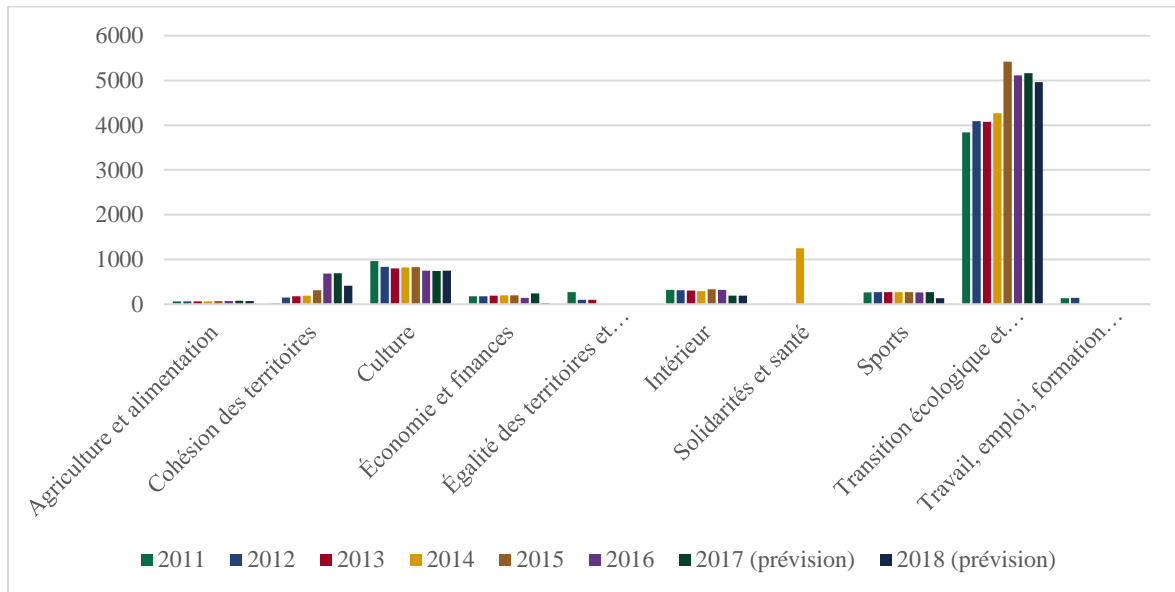


Source : CPO.

En termes de montants, c'est le secteur de la transition écologique qui apparaît de loin comme le plus consommateur de ressources fiscales affectées avec des taxes atteignant un rendement total de 5,1 Md€ en 2016.

<sup>4</sup> Inspection générale des finances, *Les taxes à faible rendement*, rapport N° 2013-M-095-02, février 2014.

**Graphique 8 : Répartition des taxes affectées par périmètre ministériel (en M€)**



Source : CPO.

## 2. Contrairement au constat posé en 2013, les dépenses des affectataires de taxe sont moins dynamiques que celles des établissements non affectataires de taxe

### 2.1. Les opérateurs de l'État affectataires d'une taxe ont eu des dépenses moins dynamiques que les opérateurs de l'État non affectataire d'une taxe

Les analyses de cette sous-partie ne portent que sur les opérateurs de l'État, soit 30 % du périmètre de l'étude du CPO.

#### 2.1.1. Au sein des opérateurs de l'État, les dépenses des opérateurs affectataires d'une taxe ont été moins dynamiques que celles des opérateurs non affectataires

Les opérateurs de l'État, une sous-catégorie des agences de l'État (cf. Encadré 1). Les informations relatives à ces opérateurs, dont certains disposent de ressources fiscales affectées, sont rassemblées dans un « jaune budgétaire » depuis 2007, ce qui a permis aux rapporteurs de travailler sur des séries longues.

#### Encadré 1 : Les opérateurs de l'État

**Les opérateurs de l'État, au nombre de 486 en 2018**, 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 juridique, quel que soit son statut juridique (EPA, EPIC, GIP, association etc.), est présumé appartenir au périmètre des opérateurs de l'État dès lors qu'elle répond cumulativement à trois critères :

- une activité de service public qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État et identifiée dans la nomenclature budgétaire par destination selon le découpage en mission-programme-action ;
- un financement assuré majoritairement par l'État, directement sous forme de subventions ou indirectement *via* des ressources affectées, qui n'exclut pas la possibilité pour l'opérateur d'exercer des activités marchandes à titre subsidiaire ;



- un contrôle direct par l'État qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais doit relever de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration.

**En PLF 2018, les 486 opérateurs de l'État bénéficient d'un total de 51 007 M€, dont :**

- **28 891 M€ de subventions** pour charges de service public, soit 57 % du total ;
- **14 885 M€ de transferts**, soit 29 % du total ;
- **6 558 M€ de taxes affectées**, soit 13 % du total.

*NOTA BENE* : les données des « jaunes budgétaires » sur lesquelles la mission a travaillé doivent être considérées avec précaution. En effet, celles-ci sont renseignées directement par les opérateurs, sans contrôle de la direction du budget. Certaines données diffèrent donc largement d'autres documents financiers, notamment les comptes annuels des mêmes opérateurs.

*Source* : Annexe au PLF 2018 Opérateurs de l'État.

**De 2012 à 2017, le montant des taxes affectées aux opérateurs de l'État a baissé de 5 %**, passant de 8 784 M€ à 8 313 M€<sup>5</sup> (cf. Tableau 2), alors que le nombre d'opérateurs a baissé de 3 %. Les subventions de l'État aux opérateurs sont pour leur part passées de 32 534 M€ à 30 215 M€, soit une baisse de 7 % sur la même période.

**Tableau 2 : Évolution des taxes affectées aux opérateurs de l'État de 2012 à 2017  
(Compte financier)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2012-2017
Ressources fiscales	8 784	10 509	6 712	7 874	7 619	8 313	- 5 %
Nombre d'opérateurs affectataires	37	35	29	31	39	38	- 3 %
Subventions de l'État	32 534	33 505	35 023	34 736	30 135	30 215	- 7 %

*Source* : CPO.

En exécution pour 2017, en volume, les cinq premiers affectataires de ressources fiscales bénéficient de 6 400 M€, soit 77 % de l'ensemble des taxes affectées aux opérateurs de l'État. Il s'agit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), des agences de l'eau, du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), de la Société du Grand Paris (SGP) et de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

**Tableau 3 : Part des cinq premiers affectataires parmi l'ensemble des taxes affectées aux opérateurs de l'État (Compte financier 2017)**

Opérateur	Taxe affectée	% des taxes affectées aux opérateurs
AFITF	2 396 720	29 %
Agences de l'eau	2 326 682	28 %
CNC	696 026	8 %
SGP	532 125	6 %
ADEME	448 700	5 %
<b>Total</b>	<b>6 400 253</b>	<b>77 %</b>

*Source* : Annexe au PLF 2018 Opérateurs de l'État.

Les rapporteurs ont comparé les résultats financiers des 23 opérateurs ou catégories d'opérateurs ayant bénéficié de ressources fiscales affectées entre 2012 et 2017 (cf. Encadré 2) avec 89 opérateurs ou catégories d'opérateurs n'ayant disposé d'aucune fiscalité affectée sur la même période (cf. Encadré 3). Certains opérateurs, inclus dans le champ d'étude, ont été écartés du fait de variations comptables significatives, probablement dues à des changements de périmètres, mais non documentées.

<sup>5</sup> En 2018, il est prévu que les taxes affectées passent à 6 558 M€. Cela s'explique par des rebudgétisations importantes des taxes affectées à l'OFII et l'ADEME.

**Encadré 2 : Liste des opérateurs affectataires de taxes retenus dans le cadre de l'étude**

- ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- Agences de l'eau
- ANAH - Agence nationale de l'habitat
- ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
- ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail
- ANTS - Agence nationale des titres sécurisés
- CELRL - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres
- CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social
- CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée
- CNDS - Centre national pour le développement du sport
- CNL - Centre national du livre
- CNPF - Centre national de la propriété forestière
- EPSF - Établissement public de sécurité ferroviaire
- FNPCA - Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat
- France Agri Mer
- IHEDN - Institut des hautes études de Défense nationale
- INAO - Institut national de l'origine et de la qualité
- INRAP - Institut national de recherches archéologiques préventives
- IRSN - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
- ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage
- ONF - Office national des forêts
- Parcs nationaux
- SGP - Société du Grand Paris

*Source : CPO.*

**Encadré 3 : Liste des opérateurs non affectataires de taxes retenus dans le cadre de l'étude**

- ABM - Agence de biomédecine
- Académie des technologies
- AEFE - Agence pour l'enseignement français à l'étranger
- AFA - Agence française de l'adoption
- ANACT - Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail
- ANFr - Agence nationale des fréquences
- ANGDM - Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs
- ANR - Agence nationale de la recherche
- ANRU - Agence nationale pour la rénovation urbaine
- ANSM - Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
- ANTAI - Agence nationale de traitement automatisé des infractions
- APIJ - Agence publique pour l'immobilier de la Justice
- ASC - Agence du Service Civique
- Associations de coordination technique agricole et des industries agroalimentaires
- Atout-France
- BnF - Bibliothèque nationale de France
- BPI - Bibliothèque publique d'information
- CAMPUS FRANCE
- CEA - Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives

- Centre INFFO - Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente
- CEREQ - Centre d'Etudes et de Recherches sur les Qualifications
- CIEP - Centre international d'études pédagogiques
- CIRAD - Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement
- CITEPA - Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique
- CMN - Centre des monuments nationaux
- CNAC-GP - Centre national d'art et de culture - Georges Pompidou
- CNAPS - Conseil national des activités privées de sécurité
- CNED - Centre national d'enseignement à distance
- CNES - Centre national d'études spatiales
- CNSMD Paris - Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris
- Comédie Française
- Écoles d'architecture - Écoles nationales supérieures d'architecture
- Écoles nationales des sports
- ECPAD - Établissement de communication et de production audiovisuelle de la défense
- EHESP - École des hautes études en santé publique
- ENA - École nationale d'administration
- ENAC - École nationale de l'aviation civile
- ENAP - École nationale de l'administration pénitentiaire
- ENM - École nationale de la magistrature
- ENSBA - École nationale supérieure des beaux-arts
- ENSPolice - École nationale supérieure de la police
- ENSTA ParisTech - École nationale supérieure de techniques avancées ParisTech
- EPARECA - Établissement public national pour l'aménagement et la restructuration des espaces commerciaux et artisanaux
- EPAURIF - Établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France
- EPMQB - Établissement public du musée du quai Branly
- EPPGHV - Établissement public du parc et de la grande halle de la Villette
- EPV - Établissement public du musée et du domaine national de Versailles
- Établissement public du Marais poitevin
- Génopole
- GIP - BIO - Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique
- IFCE - Institut français du cheval et de l'équitation
- IFPEN - IFP Energies Nouvelles
- IFREMER - Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer
- IHEST - Institut des Hautes Études pour la Science et la Technologie
- INCa - Institut National du Cancer
- INERIS - Institut national de l'environnement industriel et des risques
- INFOMA - Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture
- INI - Institution nationale des Invalides
- INPS - Institut national de police scientifique
- INSEP - Institut national du sport, de l'expertise et de la performance
- Institut Français
- Instituts régionaux d'administration
- INTEFP - Institut national du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
- IPEV - Institut polaire français Paul-Emile Victor
- ISAE - Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace

- LADOM - L'agence de l'Outre-mer pour la mobilité
- LNE - Laboratoire national de métrologie et d'essais
- Météo-France
- Mission de recherche "Droit et Justice"
- MNS - Musée national du sport
- Musée de l'air et de l'espace
- Musée de l'armée
- Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie
- Musée du Louvre
- Musée national de la marine
- ODEADOM - Office de développement de l'économie agricole d'Outre-mer
- OFDT - Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies
- OFPRA - Office français de protection des réfugiés et apatrides
- ONAC-VG - Office national des anciens combattants et victimes de guerre
- ONERA - Office national d'études et de recherches aérospatiales
- Opéra-comique
- Opéra national de Paris
- Pôle emploi
- Réseau des oeuvres universitaires et scolaires
- Rmn- Grand Palais - Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs Elysées
- SHOM - Service hydrographique et océanographique de la marine
- Universcience
- Universités et assimilés
- X - École polytechnique

*Source : CPO.*

#### **Encadré 4 : Opérateurs écartés pour cause d'incohérence statistique**

Plusieurs opérateurs ont été écartés de l'étude statistique :

- l'agence des services de paiement (ASP), qui a connu, entre 2014 et 2015, une soudaine hausse de 10 Md€ de ses dépenses d'intervention et de ses subventions, puis, de 2015 à 2016, une baisse de 29 Md€ de ses dépenses d'interventions et de ses subventions ;
- l'agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), qui a connu, de 2014 à 2015, une multiplication par 10 de sa masse salariale, passant de 51 000 € en 2014 à 548 000 € en 2015 ;
- voies navigables de France (VNF), dont la masse salariale est passée, entre 2012 et 2013, de 27 M€ à 231 M€ ;
- les agences régionales de santé (ARS), dont les dépenses d'intervention sont passés, entre 2015 et 2016, de 417 M€ à 55 M€.

Ne disposant pas des éléments nécessaires pour expliquer ses variations, la mission a décidé d'écartier ces opérateurs de ses études statistiques.

*Source : CPO.*

**De manière générale, il semble que les mesures d'encadrement des taxes affectées prises depuis 2012 ont eu des effets significatifs sur les indicateurs de gestion. Alors que le rapport du CPO de juillet 2013 soulignait une dérive des charges et des produits des opérateurs affectataires d'une taxe, les chiffres montrent qu'aujourd'hui, la tendance s'est inversée.** Globalement, les charges des opérateurs non affectataires ont cru de 13,6 % sur la période, tandis que celles des affectataires diminuaient de 12,9 %. De même, les produits des opérateurs non affectataires ont augmenté de 2,9 % tandis que ceux des affectataires diminuaient de 16,9 % (cf. Tableau 4).

De manière plus fine, l'analyse des différents agrégats comptables disponibles (cf. *infra*) ne permet pas de dégager de conclusions nettes sur l'influence des taxes affectées sur la gestion d'un opérateur.

**Tableau 4 : Évolution des charges, produits, fond de roulement et trésorerie d'organismes selon qu'ils sont, ou non, affectataires de taxes (en M€)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Charges totales	Non affectataires	13 606	14 021	14 712	16 466	16 223	15 461	13,6%
	Affectataires	7 601	7 836	8 460	9 657	6 765	6 622	-12,9%
Produits totaux	Non affectataires	32 136	33 049	32 886	32 740	33 418	33 068	2,9%
	Affectataires	9 624	9 618	9 272	9 670	8 031	8 070	-16,1%

Source : CPO.

**Les charges des opérateurs affectataires et des opérateurs non affectataires présentent des évolutions contrastées entre 2012 et 2017 (cf. Tableau 5) :**

- ◆ les dépenses de personnel des affectataires ont augmenté de 1,6 %, contre 6,2 % pour les non affectataires ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement des affectataires sont passées de 1 470 M€ à 1 816 M€, soit une augmentation de 23,5 %, tandis que celles des non affectataires n'a augmenté que de 19,1 % ;
- ◆ les dépenses d'intervention des affectataires sont passées de 6 131 M€ à 4 453 M€, soit une diminution de 27,4 %, tandis que celles des non affectataires n'a diminué que de 5,9 % ;
- ◆ les dépenses d'investissement<sup>6</sup> des affectataires ont diminué de 45,8 % entre 2014 et 2017, contre une augmentation de 185,8 % pour les non affectataires.

**Tableau 5 : Évolution des charges des opérateurs de l'État (M €)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Dépenses de personnel	Non affectataires	17 560	18 223	18 509	18 656	18 583	18 651	6,2%
	Affectataires	1 401	1 409	1 403	1 423	1 422	1 423	1,6%
Dépenses de fonctionnement	Non affectataires	9 464	9 457	9 424	9 610	11 495	11 269	19,1 %
	Affectataires	1 470	1 479	2 185	2 082	1 753	1 816	23,5 %
Dépenses d'intervention	Non affectataires	4 242	4 574	4 546	4 440	4 073	3 991	- 5,9 %
	Affectataires	6 131	6 357	5 624	5 861	4 637	4 453	- 27,4 %
Dépenses d'investissement	Non affectataires	N.D.	N.D.	759	2 467	2 480	2 170	185,8 %
	Affectataires	N.D.	N.D.	651	1 714	375	353	- 45,8 %

Source : CPO.

**Ces chiffres masquent des situations diverses et ne prennent pas en compte les engagements contractés par les affectataires de taxes. Contrairement aux crédits budgétaires, les dépenses des opérateurs affectataires ne sont, en effet, pas encadrés par des autorisations d'engagement (AE).** Les engagements financiers pris par les affectataires ne font l'objet d'aucun plafonnement résultat de la loi de finances, ce qui peut occasionner des dérives masquées importantes. C'est le cas de la Société du Grand Paris, dont le budget a dérapé de plus de 50 % depuis sa mise en œuvre, du fait, notamment, de multiples engagements qui ont élargi son périmètre initial (cf. Encadré 5).

<sup>6</sup> Celles-ci ne sont disponibles que de 2014 à 2017.

**Encadré 5 : La dégradation de la situation financière de la Société du Grand Paris (SGP)**

La Société du Grand Paris (SGP) est un EPIC, créé par la loi du 3 juin 2010 relatif au grand Paris. La SGP a vocation à s'occuper de la conception et la réalisation du réseau de transport public du Grand Paris, infrastructure nouvelle de métro en rocade autour de Paris.

De 2010 à 2015, la SGP s'est concentrée sur la conception du projet Grand Paris Express, constitué de quatre nouvelles lignes de métro automatique (15, 16, 17, 18) et du prolongement au Nord et au Sud de l'actuelle ligne 14. Elle se trouve maintenant dans la phase de réalisation du projet. Elle est confrontée aux enjeux propres à tout maître d'ouvrage d'un grand projet d'infrastructure : capacité à piloter le projet, à en maîtriser les risques, à tenir les objectifs de délais et de coûts, et à respecter la trajectoire financière. L'acuité de ces enjeux est d'autant plus grande à la SGP que l'environnement dans lequel elle évolue n'est pas uniquement technique mais aussi politique, pouvant produire des injonctions contradictoires.

**Ce modèle a fait preuve d'importantes fragilités jusqu'aujourd'hui, qui ont conduit à une dérive massive de la trajectoire financière.**

**1/ Le modèle financier de la SGP repose sur la fiscalité affectée**

Le financement du projet s'appuie sur un panier de recettes fiscales affectées, sur des redevances et sur un recours massif à l'emprunt (cf. Tableau 6).

Le panier de recettes fiscales de la SGP est constitué de :

- une fraction plafonnée de la taxe sur les surfaces commerciales à usage de bureaux, de locaux commerciaux, de locaux de stockage et de stationnement en Île-de-France (TSBCS) ;
- la totalité de la taxe spéciale d'équipement additionnelle pour le Grand Paris (TSE), plafonnée ;
- la totalité de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER) concernant le matériel roulant exploité par la RATP, plafonnée.

Le produit des redevances est négligeable comparé aux taxes affectées. La SGP prévoit que le rendement de la fraction de TSBCS qui lui est affectée sera multiplié sera décuplé d'ici 2070 pour atteindre 4,0 Md€, elle représenterait ainsi 88,3 % des produits issue de sa fiscalité affectée (cf. Tableau 6).

**Tableau 6 : Recettes prévisionnelles de la SGP**

	2016	2030	2070
Part de la TSGCS affectée à la SGP	321	811	3 854
IFER	65	106	206
TSE	117	117	117
<b>Total des taxes affectées</b>	<b>503</b>	<b>1 034</b>	<b>4 277</b>
Redevances	0	199	199
<b>Total des recettes</b>	<b>503</b>	<b>1 233</b>	<b>4 476</b>

Source : Cour des comptes.

**2/ Les coûts prévisionnels de la SGP ne cessent de dériver**

Le budget initial, prévu lors du lancement de la SGP, était chiffré à 19 Md€2008 (soit 22,8 Md€2012), Le dernier chiffrage effectué en juillet 2017, suite à l'audition de la société par le Cour des comptes, estime les coûts à 38,48 Md€2012<sup>7</sup> (cf. Graphique 9).

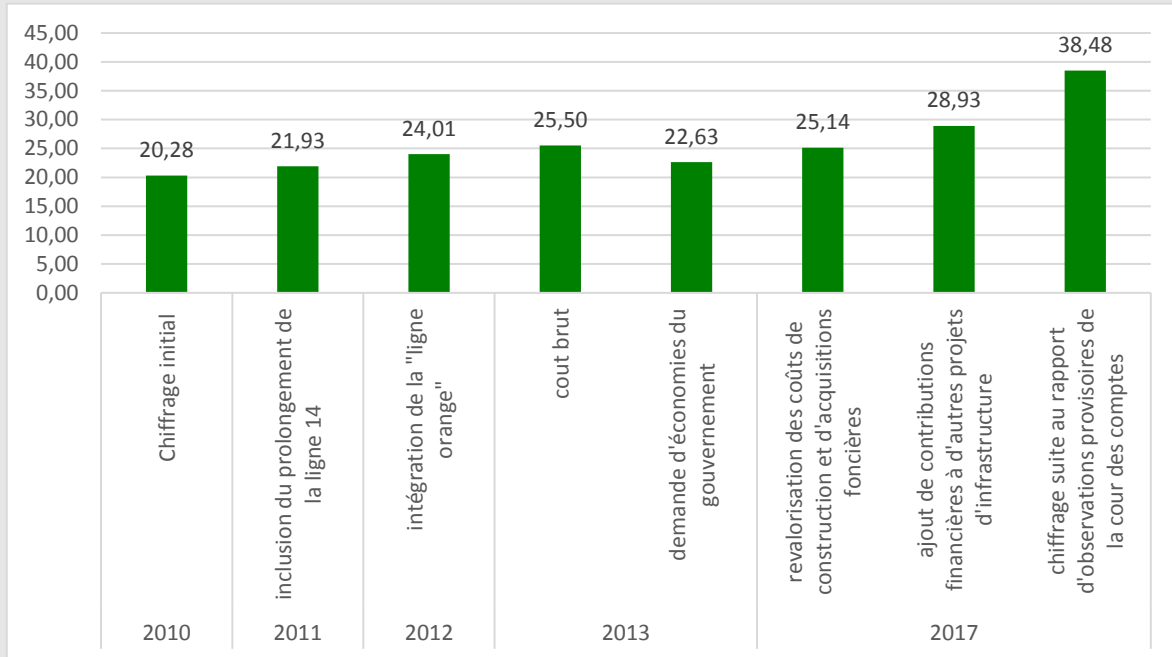
**Cette hausse de près de 90 % du budget s'explique par la fragilité des estimations initiales qui sous-estimaient les coûts de construction et des acquisitions foncières<sup>8</sup>, par les faibles provisions pour aléas et imprévus, et par l'extension du périmètre de la SGP.**

**L'affectation de recettes à la SGP, qui l'a *de facto* placée hors de la procédure budgétaire, a pu contribuer à l'affaiblissement de la tutelle.**

<sup>7</sup> La société du grand Paris, Cour des comptes, décembre 2017

<sup>8</sup> Le surcoût afférent aux frais de construction et d'acquisition foncière est estimé à 2,4 Md€ dont 2,3 Md€ pour les seuls surcoûts de construction

**Graphique 9 : Évolution des prévisions budgétaires (en Md€2012)**

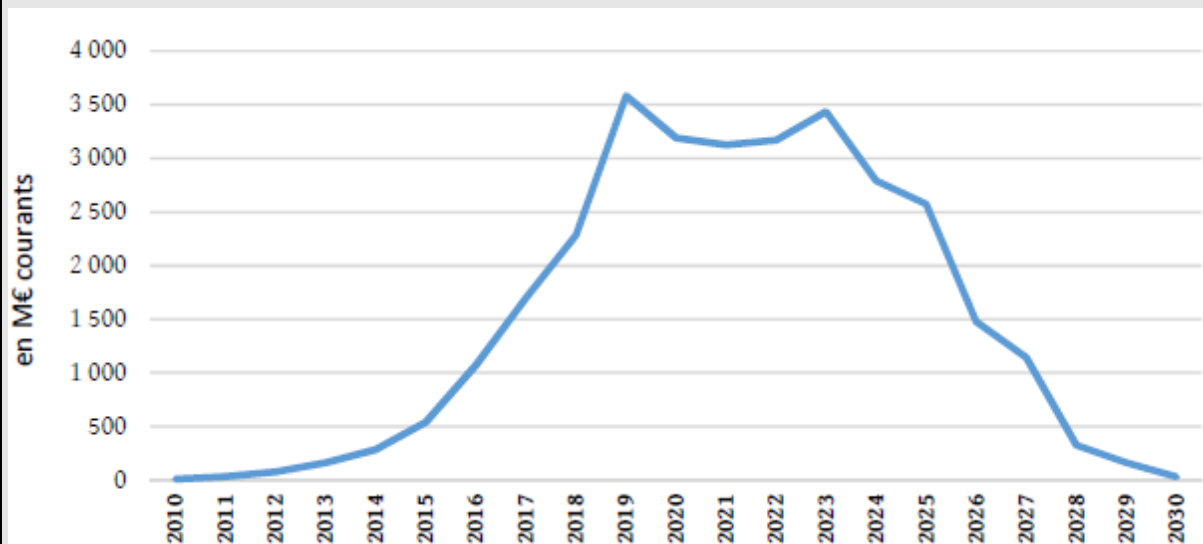


Source : CPO d'après le rapport cour des comptes

Ces incertitudes sont d'autant plus préoccupantes que le projet entre dans sa phase de réalisation, où vont se concentrer les dépenses (cf. Graphique 10) et que la forte sensibilité du modèle financier aux différents paramètres conduit à s'interroger sur la capacité de la SGP à rembourser sa dette.

**Si les recettes fiscales affectées par l'État lors de la création de la SGP paraissent suffisantes pour amortir la dette au regard de l'estimation des coûts du projet réalisée en 2010 ou en 2013, ce n'est déjà plus le cas selon les estimations de 2017, qui entraîneront un alourdissement considérable les frais financiers.**

**Graphique 10 : évolution prévisionnelle des dépenses de la SGP – hypothèse de base SGP, estimation de mars 2017**



Source : Cour des comptes.

Source : La Société du Grand Paris (SGP), rapport de la Cour des Comptes, décembre 2017.

**Les produits des opérateurs affectataires sont pour leur part en diminution, alors que ceux des opérateurs non affectataires ont eu tendance à augmenter entre 2012 et 2017** (cf. Tableau 7) :

- ◆ les subventions de l'État des affectataires sont passées de 984 M€ à 970 M€, soit une diminution de 1,4 %, tandis que celles des non affectataires était stable ;
- ◆ les ressources fiscales des affectataires sont passées de 5 080 M€ à 5 400 M€, soit une augmentation de 6,3 % (les non affectataires n'en ont pas) ;
- ◆ les ressources propres<sup>9</sup> des affectataires ont diminué de 44,5 %, contre une augmentation de 185,8 % pour les non affectataires.

**Tableau 7 : Évolution des produits des opérateurs de l'État (M €)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Subventions de l'État	Non affectataires	18 475	18 901	18 781	18 213	18 574	18 466	0,0 %
	Affectataires	984	950	939	982	1 066	970	- 1,4 %
Ressources fiscales	Non affectataires	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.	N.A.
	Affectataires	5 080	5 120	5 189	5 293	5 351	5 400	6,3 %
Ressources propres	Non affectataires	7 650	8 743	9 108	8 295	8 534	8 282	8,3 %
	Affectataires	2 932	2 844	2 621	2 402	1 529	1 627	- 44,5 %
Autres subventions	Non affectataires	6 011	5 404	4 997	6 232	6 303	6 295	4,7 %
	Affectataires	628	704	522	992	84	73	- 88,4 %

Source : CPO.

### 2.1.2. Pour les opérateurs de l'État, il n'y a pas de corrélation entre l'évolution des taxes affectées et les dépenses

Afin d'étudier l'influence du dynamisme des taxes affectées sur l'évolution de la dépense, la mission a analysé la corrélation entre le montant des taxes affectées et les dépenses des 23 opérateurs affectataires de taxes de 2012 à 2017 (cf. Encadré 2). Les points extrêmes ont été retirés.

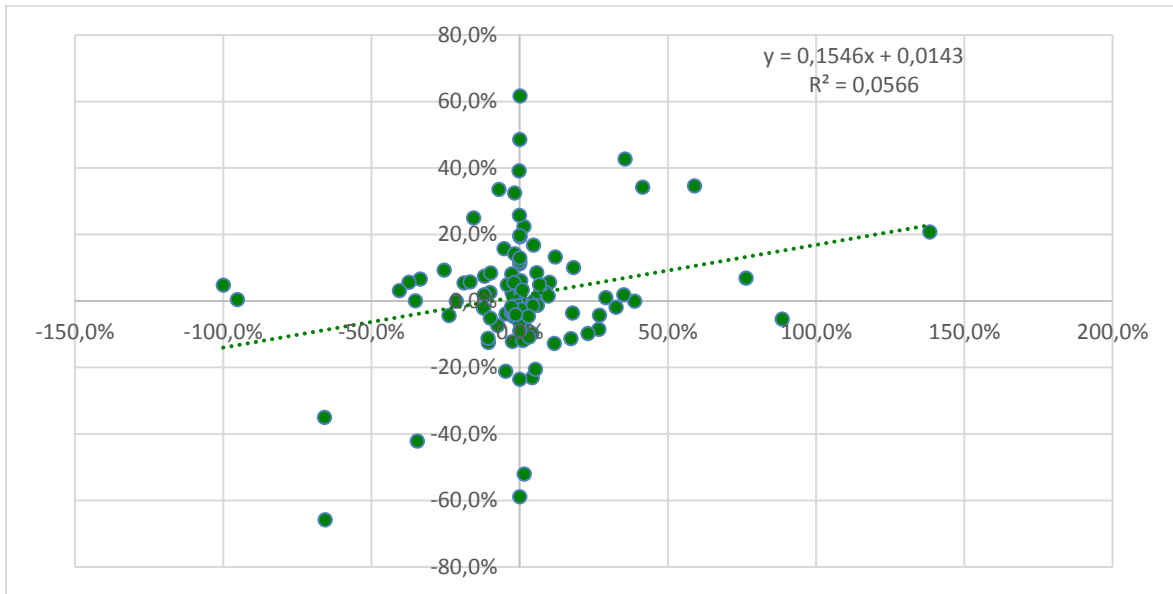
**La corrélation entre les taxes affectées et les dépenses est nulle**, le coefficient de corrélation étant de 0,06<sup>10</sup> (cf. Graphique 11). Ainsi, une taxe affectée stable d'une année sur l'autre peut donner lieu à des évolutions des dépenses très différentes, allant d'une hausse de 60 % à une baisse du même ordre.

<sup>9</sup> Celles-ci ne sont disponibles que de 2014 à 2017.

<sup>10</sup> Ce coefficient varie entre 0 et 1, 0 signifiant une absence de corrélation et 1 une corrélation parfaite.



**Graphique 11 : Variation de la dépense des opérateurs en fonction de la variation du montant de taxes affectées**



Source : CPO

### 2.1.3. Comparé aux autres opérateurs affectataires d'une ou plusieurs taxes, les charges et les produits des opérateurs affectataires de taxes avec un plafond mordant ont diminué le plus rapidement

La mission a ensuite comparé les résultats financiers des opérateurs ou catégories d'opérateurs ayant bénéficié de ressources fiscales non plafonnées (cf. Encadré 6) avec celles des opérateurs ou catégories d'opérateurs dont les ressources fiscales sont plafonnées. Au sein de ces derniers, les opérateurs avec un plafond mordant ont été distingués des opérateurs avec un plafond non mordant (cf. Encadré 7).

#### Encadré 6 : Échantillon d'opérateurs affectataires de taxes non plafonnées

- Agences de l'eau
- CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social
- CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée
- INRAP - Institut national de recherches archéologiques préventives
- ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage

Source : CPO.

#### Encadré 7 : Liste des opérateurs non affectataires de taxes retenus dans le cadre de l'étude

Le premier sous-groupe est constitué des onze opérateurs suivants dont le plafond est mordant :

- ADEME - Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie ;
- ANAH - Agence nationale de l'habitat ;
- ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs ;
- ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail ;
- ANTS - Agence nationale des titres sécurisés ;
- CELRL - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ;
- CNDS - Centre national pour le développement du sport ;
- EPSF - Établissement public de sécurité ferroviaire ;

- FNPCA - Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat ;
- France Agri Mer ;
- SGP - Société du Grand Paris.

Le second sous-groupe est constitué des trois opérateurs suivants dont le plafond n'est pas mordant :

- CNL - Centre national du livre ;
- INAO - Institut national de l'origine et de la qualité ;
- ONF - Office national des forêts.

Source : CPO.

**De manière générale, les charges et les produits des opérateurs affectataires avec des taxes non plafonnées (8,6 % et 18,6 %) ont diminué moins rapidement que ceux des opérateurs avec des taxes plafonnées (10,9 % et 21,3 %) (cf. Tableau 48). Les charges et les produits des opérateurs affectataires de taxes avec un plafond mordant ont diminué le plus rapidement (23,3 % et 26,3 %). Ceux des opérateurs avec un plafond non mordant ont pour leur part augmenté de respectivement 21,0 % et 1,5 %.**

**Tableau 8 : Évolution des charges et des produits d'organismes affectataires de taxes selon qu'elles soient ou non plafonnées et que leur plafond soit ou non mordant(en M€)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	évolution
Charges totales	Taxe non plafonnée	3 673	3 824	3 912	4 470	3 342	3 358	-8,6%
	Taxe plafonnée	3 737	3 808	4 301	4 958	3 165	3 040	-18,6%
	Plafond non mordant	396	421	527	508	523	479	21,0%
	Plafond mordant	3 341	3 388	3 774	4 450	2 642	2 561	-23,3%
Produits totaux	Taxe non plafonnée	4 248	4 393	4 294	4 238	3 894	3 787	-10,9%
	Taxe plafonnée	4 932	4 784	4 566	5 016	3 720	3 883	-21,3%
	Plafond non mordant	886	907	933	925	947	900	1,5%
	Plafond mordant	4 046	3 877	3 633	4 091	2 772	2 984	-26,3%

Source : CPO.

**Les charges de ces différents opérateurs affectataires de taxe présentent des évolutions contrastées entre 2012 et 2017 (cf. Tableau 9) :**

- ◆ les dépenses de personnel des opérateurs de taxes non plafonnées ont diminué de 5,9 %, alors que celles des opérateurs affectataires de taxes plafonnées ont augmenté de 3,5 % ;
- ◆ les dépenses de fonctionnement des opérateurs de taxes non plafonnées ont augmenté de 84,1 %, contre 16,4 % pour les opérateurs affectataires de taxes plafonnées ;
- ◆ les dépenses d'intervention des opérateurs de taxes non plafonnées ont diminué de 18,2 %, contre 39,6 % pour les opérateurs affectataires de taxes plafonnées ;
- ◆ les dépenses d'investissement<sup>11</sup> présentent des variations trop importantes pour être significatives.

<sup>11</sup> Celles-ci ne sont disponibles que de 2014 à 2017.

**Tableau 9 : Évolution des charges des opérateurs de l'État (M €)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Dépenses de personnel	Taxe non plafonnée	346	342	339	339	335	326	-5,9%
	Taxe plafonnée	836	844	840	856	864	865	3,5%
	Plafond non mordant	492	491	491	491	494	499	1,3%
	Plafond mordant	344	353	349	365	370	367	6,6%
Dépenses de fonctionnement	Taxe non plafonnée	208	202	410	362	322	384	84,1%
	Taxe plafonnée	1 073	1 076	1 574	1 533	1 226	1 249	16,4%
	Plafond non mordant	367	384	405	394	415	387	5,3%
	Plafond mordant	705	692	1 169	1 139	811	862	22,2%
Dépenses d'intervention	Taxe non plafonnée	3 465	3 622	3 500	3 417	2 881	2 836	-18,2%
	Taxe plafonnée	2 664	2 733	2 120	2 441	1 754	1 615	-39,4%
	Plafond non mordant	28	37	28	24	24	23	-19,3%
	Plafond mordant	2 636	2 696	2 093	2 417	1 731	1 593	-39,6%
Dépenses d'investissement	Taxe non plafonnée	-	-	2	690	139	138	8 761,3%
	Taxe plafonnée	-	-	607	984	185	176	-71,1%
	Plafond non mordant	-	-	95	90	84	69	-27,3%
	Plafond mordant	-	-	512	894	100	107	-79,2%

Source : CPO.

**Les produits de ces différents opérateurs ont aussi connu une évolution contrastée entre 2012 et 2017 (cf. Tableau 10) :**

- ◆ les subventions de l'État ont augmenté de 83,3 % pour les opérateurs bénéficiant de taxes non-plafonnées, et elles ont diminué de 4,3 % pour les opérateurs dont les taxes sont plafonnées ;
- ◆ les ressources fiscales des opérateurs bénéficiant de taxes non-plafonnées sont stables, alors qu'elles augmentent de 3 % pour les opérateurs dont les taxes sont plafonnées ;
- ◆ les ressources propres<sup>12</sup> diminuent de 32,2 % pour les opérateurs bénéficiant de taxes non-plafonnées et de 76,3 % pour les opérateurs dont les taxes sont plafonnées.

<sup>12</sup> Celles-ci ne sont disponibles que de 2014 à 2017.

**Tableau 10 : Évolution des produits des opérateurs de l'État (M €)**

		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Subventions de l'État	Taxe non plafonnée	66	74	64	71	120	121	83,3%
	Taxe plafonnée	626	586	607	669	689	599	-4,3%
	Plafond non mordant	211	200	232	210	186	187	-11,3%
	Plafond mordant	415	386	375	459	503	412	-0,8%
Ressources fiscales	Taxe plafonnée	3 331	3 199	3 333	3 370	3 473	3 461	0%
	Taxe non plafonnée	1 691	1 859	1 793	1 851	1 806	1 864	3%
	Plafond non mordant	68	66	65	69	66	63	-4%
	Plafond mordant	1 623	1 793	1 729	1 782	1 740	1 801	4%
Ressources propres	Taxe non plafonnée	2 015	1 649	1 674	1 539	1 158	1 366	-32,2%
	Taxe plafonnée	837	1 119	880	784	294	198	-76,3%
	Plafond non mordant	568	591	598	607	657	613	8,1%
	Plafond mordant	1 447	1 057	1 075	931	502	753	-48,0%
Autres subventions	Taxe non plafonnée	600	690	491	957	66	54	-91,1%
	Taxe plafonnée	14	1	16	14	7	7	-52,6%
	Plafond non mordant	40	51	37	39	38	36	-9,6%
	Plafond mordant	561	640	454	918	28	18	-96,8%

Source : CPO.

#### 2.1.4. Les fonds de roulement des opérateurs affectataires ont aussi été rationalisés

Le rapport du CPO de juillet 2013 sur les taxes affectées notait que les agences financées par taxes affectées disposaient plus fréquemment d'un fonds de roulement (cf. Encadré 8) élevé.

#### Encadré 8 : L'analyse du fonds de roulement

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

La trésorerie et le fonds de roulement peuvent être des indices d'un sur-financement des établissements :

- **la trésorerie**, qui se compose des disponibilités immédiates de l'établissement, peut être problématique à deux titres : si son niveau est trop élevé, elle traduit l'existence d'une avance de trésorerie de l'État ; si celle-ci n'est pas centralisée auprès du Trésor, elle pèse sur la propre trésorerie de l'État ;
- **le fonds de roulement**, qui correspond à la différence entre les ressources stables de l'établissement et ses immobilisations, doit être suffisamment élevé pour financer l'activité de l'établissement, mais ne doit toutefois pas être constitué au détriment de la trésorerie de l'État.

##### 2/ Le calcul et le recours au fonds de roulement

Le Fonds de roulement 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 fonds de roulement doit être comparé aux charges décaissables, non exceptionnelles, de l'établissement. Il peut ainsi être exprimé en jours par le ratio « fonds de roulement / charges décaissables x 360 ».

Il est possible d'avoir recours au fonds de roulement dans deux situations :

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

##### 3/ Analyse du fonds de roulement

Il est d'usage de considérer qu'un fonds de roulement doit permettre de financer entre 60 et 90 jours d'activité d'un établissement. Hors de ces marges, un opérateur peut être sur-financé ou sous-financé.

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 ou des dettes à court terme. Sauf de rares exceptions liées à la nature de l'activité de l'établissement, un fonds de roulement négatif n'est pas signe d'une bonne santé financière.

Source : CPO.

**Bien que ces données doivent être prises avec précaution<sup>13</sup>, l'analyse du jaune budgétaire « opérateurs de l'État » montre que les opérateurs affectataires de taxes n'ont aujourd'hui pas un fonds de roulement supérieur aux opérateurs non affectataires de taxes.** Ainsi, 131 opérateurs non affectataires de taxe ont un fonds de roulement moyen de 127 jours, contre 110 pour les 37 opérateurs affectataires d'une taxe (cf. Tableau 11).

**Tableau 11 : Fonds de roulement des opérateurs de l'État**

	Opérateurs affectataires d'une taxe	Opérateurs non affectataires d'une taxe
Nombre	131	37
Fonds de roulement moyen (jours)	127	110

Source : Direction du budget ; calculs CPO.

**L'analyse des 25 plus importants fonds de roulement des opérateurs de l'État montre que seuls quatre opérateurs sont financés par une taxe affectée.**

**Tableau 12 : Les 25 fonds de roulement (FdR) les plus importants des opérateurs de l'État**

Opérateur	Financement par taxe affectée	FdR (jours)	FdR (€)
Établissement public du château de Fontainebleau	Non	803	14 043
Musée national de la marine	Non	639	15 308
CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social	Oui	454	509 607
EPSF - Établissement public de sécurité ferroviaire	Oui	424	15 972
BPI - Bibliothèque publique d'information	Non	383	7 503
Musée Henner-Moreau	Non	378	1 120
EPPD - Établissement public du palais de la porte Dorée	Non	361	10 051
CIFAD - Centre Interministériel de Formation Anti Drogue	Non	344	244
OPPIC - Opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture	Non	316	10 117
Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie	Non	315	33 975
INFOMA - Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture	Non	313	1 532
GIP - BIO - Agence française pour le développement et la promotion de l'agriculture biologique	Non	311	4 770
Académie des technologies	Non	309	1 237
Musée Picasso	Non	307	11 366
CNSMD Paris - Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris	Non	301	22 946
CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	Oui	295	649 153

<sup>13</sup> Les données des jaunes budgétaires sur lesquelles la mission a travaillé doivent être considérées avec précaution. En effet, celles-ci sont renseignées directement par les opérateurs, sans contrôle de la direction du budget. Certaines données diffèrent donc largement d'autres documents financiers, notamment les comptes annuels des mêmes opérateurs (cf. Encadré 1). De plus, le fonds de roulement est un agrégat comptable qui fait souvent l'objet de retraitements, son calcul n'étant pas normé dans le recueil des normes comptables des organismes.

Opérateur	Financement par taxe affectée	FdR (jours)	FdR (€)
CNSMD Lyon - Conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon	Non	284	11 845
Musée du Louvre	Non	273	209 120
Établissement public Cité de la céramique - Sèvres et Limoges	Non	267	5 070
OFDT - Observatoire Français des Drogues et des Toxicomanies	Non	264	2 210
Musée Guimet	Non	255	5 129
ANRU - Agence nationale pour la rénovation urbaine	Non	255	447 891
EPV - Établissement public du musée et du domaine national de Versailles	Non	251	51 512
GENES - Groupement des écoles nationales d'économie et statistique	Non	248	10 227
CNL - Centre national du livre	Oui	238	19 157

Source : Direction du budget ; calculs CPO.

En synthèse, l'analyse ci-dessus montre que les opérateurs affectataires de taxes affectées ont connu une évolution de leurs dépenses et recettes moins dynamique que celle des non affectataires. En moyenne, leur fonds de roulement est également inférieur.

**Tableau 13 : Tableau de synthèse**

SYNTHESE		2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Dépenses	Non affectataires	13 606	14 021	14 712	16 466	16 223	15 461	13,60%
	Affectataires	7 601	7 836	8 460	9 657	6 765	6 622	-12,90%
Recettes	Non affectataires	32 136	33 049	32 886	32 740	33 418	33 068	2,90%
	Affectataires	9 624	9 618	9 272	9 670	8 031	8 070	-16,10%
Fonds de roulement (en jours)	Non affectataires	nd	nd	nd	nd	nd	127	nd
	Affectataires	nd	nd	nd	nd	nd	110	nd

## 2.2. Hors opérateurs de l'État, la situation financière des principaux affectataires a également été rationalisée

Au-delà des opérateurs de l'État, les autres affectataires de taxes affectées ont également subi des mesures d'encadrement de leurs ressources, que ce soit par plafonnement ou via d'autres outils (obligations légales, prélèvements sur fonds de roulement). Les organismes consulaires et les agences de l'eau, qui comptent parmi les principaux affectataires, ont ainsi connu un net encadrement de leurs ressources sur la période sous revue.

### 2.2.1. La baisse importante des ressources fiscales affectées aux organismes consulaires a permis une rationalisation nécessaire de leurs états financiers

Le réseau des chambres de commerce et d'industrie (CCI) est composé de **119 établissements publics administratifs de l'État**. Leurs missions sont définies par l'article L 710-1 du code de commerce : (1) appui aux entreprises, (2) formation, (3) appui aux territoires et gestion d'infrastructures et (4) représentation des entreprises auprès des pouvoirs publics.

**En 2016, leurs ressources étaient de 2,8 Md€ dont 52 % de ressources propres, 34 % de taxe affectée** et 14 % d'autres contributions publiques.

**Les ressources fiscales des CCI sont issues de la taxe pour frais de chambre, composée de :**

- ♦ une taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (TACFE) plafonnée à 549 M€ avec des taux régionaux variant de 1,93 % en Grand Est à 6,89 % en Corse (2018) ;
- ♦ une taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (TACVAE) plafonnée à 226 M€ avec un taux national (2018).

La TFC a été plafonné par la loi de finances pour l'année 2013. Depuis, les ressources affectées des CCI ont été réduites de 1 412 M€ en 2012, à 775 M€ en loi de finances 2018, soit une baisse de plus de 45 % (cf. Tableau 14). Cette baisse fait suite aux recommandations du rapport IGF-CGEIET-IGAS *Cadre d'action et de financement des CCI et CMA* de mai 2014 (mission MAP), qui faisait le constat d'une surabondance de taxe par rapport aux besoins.

**Tableau 14 : Évolution de la taxe pour frais de chambre (TFC) affectée aux CCI**

En millions d'euros	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Taxe pour frais de chambres</b>	<b>1 240</b>	<b>1 294</b>	<b>1 412</b>	<b>1 368</b>	<b>1 268</b>	<b>1 055</b>	<b>925</b>	<b>925</b>	<b>775</b>
<i>Dont taxe additionnelle à la CFE</i>	<i>510</i>	<i>517</i>	<i>550</i>	<i>549</i>	<i>549</i>	<i>549</i>	<i>549</i>	<i>549</i>	<i>549</i>
<i>Dont taxe additionnelle à la CVAE</i>	<i>730</i>	<i>777</i>	<i>862</i>	<i>819</i>	<i>719</i>	<i>506</i>	<i>376</i>	<i>376</i>	<i>226</i>
<b>Évolution de la TFC (%)</b>		<b>4,4</b>	<b>13,9</b>	<b>10,3</b>	<b>2,3</b>	<b>- 14,9</b>	<b>- 25,4</b>	<b>- 25,4</b>	<b>- 37,5</b>
Prélèvement France télécoms	29	29	29	29	29	29	29	29	29
Prélèvement sur le fonds de financement des CCIR	-	-	-	-	170	500	-	-	-
<b>TFC moins prélèvements</b>	<b>1 211</b>	<b>1 265</b>	<b>1 383</b>	<b>1 339</b>	<b>1 069</b>	<b>526</b>	<b>896</b>	<b>896</b>	<b>746</b>
<b>Évolution de la TFC nette (%)</b>		<b>4,5</b>	<b>14,2</b>	<b>10,6</b>	<b>- 11,7</b>	<b>- 56,6</b>	<b>- 26,0</b>	<b>- 26,0</b>	<b>- 38,4</b>

Source : CPO.

**Les prélèvements de 2014 et 2015 ainsi que les baisses de plafond ont permis de ramener le fonds de roulement nécessaire pour couvrir les charges décaissables à 108 jours contre 225 jours en 2013** soit 3,6 mois contre 7,5 mois. Ces ajustements ont par ailleurs conduit à une baisse de la masse salariale et à une baisse des investissements.

L'effet sur les CMA est plus difficile à apprécier, celles-ci ne produisant pas d'informations financières fiables.

### 2.2.2. De même, la baisse des taxes affectées aux agences de l'eau a eu un effet immédiat sur leur gestion

Cf. Encadré 9.

### **3. Les justifications économiques à la fiscalité affectée restent à préciser**

Le principe d'universalité budgétaire est l'un des principes fondamentaux de la démocratie budgétaire. Son contournement se traduit par l'affaiblissement du pouvoir du Parlement sur les ressources et sur les dépenses publiques. Son contournement doit donc pouvoir être justifié par des arguments suffisamment forts et pertinents.

Plusieurs arguments sont avancés pour défendre l'affectation de taxes à des opérateurs, au premier rang desquels l'accroissement du « consentement à l'impôt ». Par ce terme, qui renvoie à l'article 14 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen, les affectataires se réfèrent en réalité à la question de l'acceptabilité de l'impôt. Leur argument est le suivant : les contribuables consentent à un alourdissement de la fiscalité dans la mesure où le produit de la fiscalité est affecté à des organismes opérant dans leur secteur d'activité. La notion d'acceptabilité de l'impôt ne fait néanmoins pas l'objet d'une définition ni d'outil de mesure précis. De plus, la notion d'acceptabilité peut apparaître difficilement opérante dans la mesure où elle est appliquée à une obligation juridique qui s'impose aux contribuables. De ce fait, il est malaisé de démontrer que la fiscalité affectée modifie positivement ou négativement l'acceptabilité de l'impôt. Dans certains cas, néanmoins, les rapporteurs ont pu faire émerger des faisceaux d'indices qui semblent indiquer un effritement de l'acceptabilité de l'impôt.

#### **3.1. L'acceptabilité de l'impôt est la principale justification apportée par les affectataires**

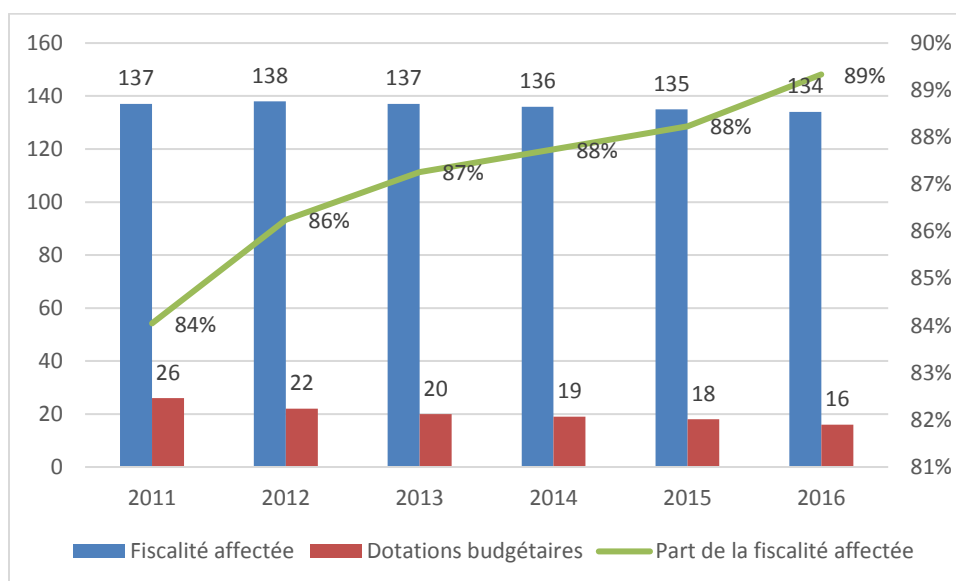
De nombreux affectataires de taxes justifient ce mode de financement par l'amélioration du de l'acceptabilité de l'impôt : les contribuables n'acceptent d'être soumis à une charge fiscale supplémentaire que s'ils ont l'assurance que le produit fiscal finance des dépenses sectorielles dont ils peuvent bénéficier de façon directe ou indirecte. Ce principe suppose un lien entre dépenses et recettes qui n'est pas toujours établi. L'analyse dans cette partie de trois exemples, montre que si ce principe est parfois vérifié (centres techniques industriels), ce n'est pas toujours le cas (CNC et ONCFS).

##### **3.1.1. Le cas des centres techniques industriels**

Les centres techniques industriels (CTI) et les Comités professionnels de développement économique (CPDE) constituent des dispositifs d'aide à l'industrie. Ces organismes exercent une mission d'intérêt général au service de secteurs professionnels dans les domaines de la veille technologique, de la recherche et de l'innovation, des essais, de la certification, de la métrologie, de la normalisation et, plus généralement, de l'accompagnement des entreprises.

Il existe aujourd'hui plus d'une vingtaine de CTI/CPDE. Ils comptent plus de 2 400 collaborateurs en 2016, pour des ressources totales de plus de 300 M€, dont la moitié provient de financements publics. En 2016, le financement public des CTI et CPDE reposait très largement (à hauteur de 89 %) sur l'affectation directes de taxes sectorielles.



**Graphique n° 12 : Financement public des CTI et CPDE (M €)**

Source : DGE

La part du financement des CTI et CPDE reposant sur la fiscalité affectée n'a cessé d'augmenter au cours des dernières années. Ainsi, quatre nouvelles taxes affectées ont été créées entre 2016 et 2018 afin de se substituer à des dotations budgétaires, l'objectif étant que tous les CTI et CPDE soient prochainement financés par taxes affectées.

Ces taxes sont des prélèvements proportionnels assis sur le chiffre d'affaires qui s'imposent à chacune des entreprises du secteur concerné. Il s'agit donc de prélèvements sectoriels finançant directement et exclusivement des dépenses d'intérêt commun (recherche & développement ; expertise ; communication) pour les professionnels du secteur.

Les représentants des CTI et filières professionnelles rencontrés par les rapporteurs ont manifesté un fort attachement à cette modalité de financement. Deux rapports récents, celui de Mme. Clotilde Valter<sup>14</sup> et un rapport non public de la Cour des comptes, soulignent également l'attachement des professionnels du secteur à ce mode de financement et recommandent de le maintenir en l'état.

### 3.1.2. Un effritement possible de l'acceptabilité des taxes finançant le CNC

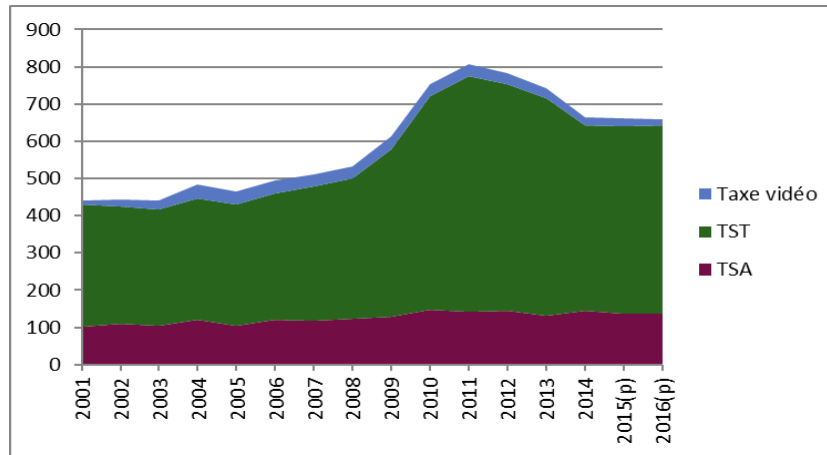
Dans son rapport de 2013, le CPO notait que le CNC fournissait un exemple typique de pilotage par la recette et de dérapage des dépenses. Ainsi entre 2007 et 2011, ses ressources ont crû de 46 %, conduisant à une accumulation de réserves budgétaires et à une augmentation exponentielle de son fonds de roulement qui atteignait fin 2011 800 M€, soit l'équivalent de plus de cinq mois de financement pour l'agence.

Face à ce constat, le précédent rapport dressait un tableau sévère de la gestion du CNC dont il apparaissait qu'elle était fortement pilotée par la dépense. Le CPO préconisait donc un recours massif au plafonnement afin d'endiguer la hausse importante de ses ressources.

<sup>14</sup> Clotilde Valter, *Les CTI et CPDE au service du redressement productif*, rapport au Premier ministre, 2014.

Si les ressources du CNC n'ont pu être plafonnées, la situation s'est améliorée depuis 2011. Le rendement des taxes affectées a lentement diminué jusqu'à atteindre 689 M€ en 2016 (-18% par rapport à 2011).

**Graphique n° 13 : Évolution des principales ressources fiscales du CNC (M€)**



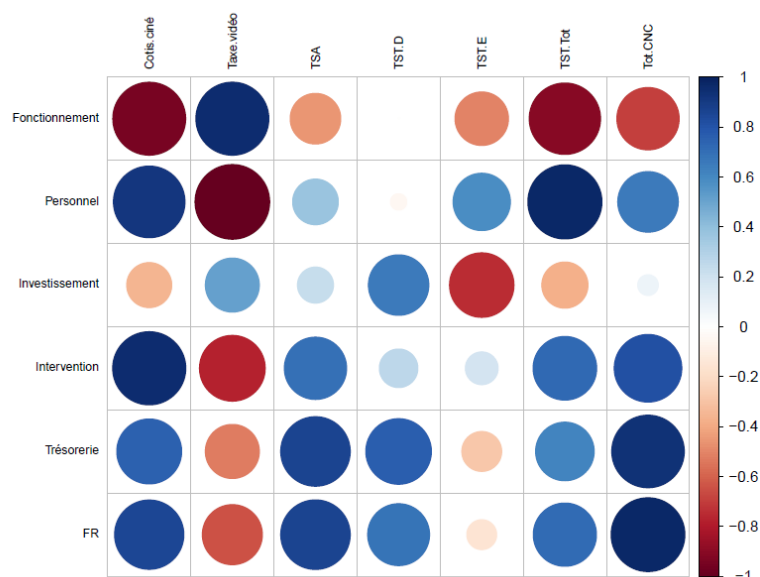
Source : CPO

Alors que le mécanisme de plafonnement créé par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 avait initialement été conçu dans le but d'encadrer les ressources fiscales du CNC, ce dernier n'y a jamais été soumis, le parlement s'y étant toujours opposé. Une seule taxe a pu être plafonnée (TST – fraction distributeurs) et la rebudgétisation envisagée à moyen terme apparaît improbable.

Le CNC a fait l'objet au cours de la période de prélèvements sur fonds de roulement (150 M€ en 2013, 90 M€ en 2014 et 30 M€ en 2017). Toutefois cet outil, mal accepté par le secteur, ne constitue pas un outil de pilotage optimal.

Si la tendance très fortement haussière des dépenses du CNC a été stoppée à compter de 2011, le pilotage de cet organisme reste toujours guidé par l'évolution de ses recettes et non par la tutelle. La matrice de corrélation indique en effet que le principal poste de dépenses (intervention) ainsi que la trésorerie dépendent fortement du niveau de rendement des taxes affectées.

**Figure 1 : CNC – matrice de corrélation entre dépenses et taxes affectées (2014 – 2017)<sup>15</sup>**



Source : CPO

Le montant d'argent public destiné à financer chaque année le soutien à la création cinématographique n'est donc pas le résultat d'un débat transparent et démocratique mais la simple résultante du dynamisme d'un ensemble de taxes affectées. Il n'existe pas non plus de débat sur le niveau total de ressources publiques qu'il conviendrait d'allouer à cette politique publique en prenant en compte l'ensemble des moyens consacrés : taxes affectées, dépenses fiscales, obligations légales s'imposant aux distributeurs.

L'affectation de ces taxes au CNC est justifiée par le fait qu'elles reposent sur des prélèvements pesant sur les acteurs de la filière. L'argument sous-jacent est que ces derniers (éditeurs, distributeurs, spectateurs) ne consentiraient pas à ce surplus de pression fiscale si son produit n'était pas intégralement dirigé vers le soutien à la création cinématographique. Or plusieurs éléments indiquent un effritement du consentement à l'impôt dans ce secteur :

- ♦ **La multiplication des contentieux** : entre 2016 et 2018, pas moins de trois questions prioritaires de constitutionnalité ont été introduites à l'encontre de ces taxes affectées. De plus, une dizaine de contentieux, liés notamment au recouvrement de ces taxes par le CNC, sont actuellement en instance devant les juridictions administratives.

<sup>15</sup> Cette matrice présente les indices de corrélation entre les dépenses du CNC (axe vertical gauche) et les recettes des taxes qui lui sont affectées (axe horizontal haut). Les niveaux de corrélation sont indiqués par une échelle de couleurs (axe vertical droit). Un indice de corrélation positif (de 0 à 1) entre ces deux variables sera symbolisé par la couleur bleue et un indice négatif (de -1 à 0) par la couleur rouge, les niveaux de corrélation étant soulignés par la taille et le contraste du cercle.

Pour exemple :

-L'augmentation des recettes totales de la fiscalité affectée au CNC (Tot.CNC) se traduit par une augmentation proportionnelle du fond de roulement (FR) indiquée par un cercle bleu foncé.

-L'augmentation des recettes des cotisations des entreprises cinématographiques (Cotis.ciné) se traduit par une diminution proportionnelle des dépenses de fonctionnement indiquée par un cercle rouge foncé.

- ◆ **L'inégale répartition de la pression fiscale au sein de la filière** : comme le montrait le rapport de la Cour sur les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle d'avril 2014, au sein de la filière cinématographique, la charge fiscale pèse très majoritairement sur les éditeurs, les distributeurs et, à un degré moindre, les spectateurs. En revanche, ni les producteurs, ni les grandes entreprises du numérique ne sont véritablement mis à contribution<sup>16</sup>, générant de nombreuses doléances de la part des principaux contribuables.

### 3.1.3. La fiscalité affectée à l'ONCFS

L'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) est un établissement public à caractère administratif (EPA) en charge de la police de la chasse et de l'environnement, de l'étude de la faune sauvage, et de la gestion des permis de chasser.

Jusqu'en 2017, l'ONCFS était financé par quatre taxes affectées pour un total de 75 M€ (2017) (cf. Tableau 15) et une subvention de l'État, à hauteur de 36,5 M€ (2017). Cette subvention a été remplacée en 2018 par une contribution des agences de l'eau à la même hauteur<sup>17</sup>, alors que les taxes affectées ont été maintenues. Ces taxes, listées dans le tableau 15 ont la particularité de se rapprocher du statut de quasi-redevances.

**Tableau 15 : Taxes affectées à l'ONCFS**

Taxe	Référence	2011	2012	2013	2014	2014	2016	2017	2018
Redevances cynégétiques	Art. L423-12 du Code de l'environnement	70	69	69	68	68	68	68	68
Droit de validation du permis de chasse	Art. 1635 bis N du CGI	N.D.	6	6	6	5	5	5	5
Droit d'examen du permis de chasse	Art. L423-6 du Code de l'environnement	N.D.	1	1	1	1	1	1	1
Redevance pour délivrance initiale du permis de chasse	Art. R423-11 du Code de l'environnement	N.D.	1	1	1	1	1	1	1
<b>Total</b>		<b>70</b>	<b>77</b>	<b>77</b>	<b>76</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>75</b>	<b>75</b>

Source : CPO.

Alors que la gestion de l'ONCFS avait fait l'objet d'un référé de la Cour des comptes le 27 juillet 2012, la situation financière de l'établissement s'est stabilisée depuis (cf. Tableau 16). Les charges ont baissé de 4% entre 2012 et 2017, alors que les produits ont baissé de 5%. Sur la même période, le périmètre d'activité de l'ONCFS s'est élargi, les missions de l'établissement s'étant étendues à la police de l'environnement<sup>18</sup>.

**Tableau 16 : Compte de résultat de l'ONCFS (Compte financier)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
<b>Charges</b>	<b>123,1</b>	<b>121,0</b>	<b>123,4</b>	<b>123,3</b>	<b>118,2</b>	<b>118,4</b>	<b>-4%</b>
Personnel	93,3	93,0	92,5	92,2	92,9	92,3	- 1%
Fonctionnement	25,8	24,4	26,7	26,4	22,0	21,3	- 17%
Intervention	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	N.A.
Investissement	4,0	3,6	4,1	4,8	3,2	4,8	19%
<b>Produits</b>	<b>122,4</b>	<b>116,9</b>	<b>119,6</b>	<b>120,9</b>	<b>107,8</b>	<b>116,6</b>	<b>- 5%</b>
Subventions de l'État	38,6	33,8	36,7	37,1	27,8	37,0	- 4%

<sup>16</sup> En dépit de la création par la loi de finances pour 2016 des taxes « youtube » et « netflix » dont le rendement estimé est faible, de l'ordre de 5 M€ en 2018.

<sup>17</sup> Article 135 de la loi de finances pour 2018.

<sup>18</sup> Ordonnance n° 2012-34 du 11 janvier 2012 portant simplification, réforme et harmonisation des dispositions de police administrative et de police judiciaire du code de l'environnement.

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Ressources fiscales	76,6	76,0	75,2	74,5	74,8	72,7	- 5%
Ressources propres	3,0	2,1	2,1	8,5	1,2	3,9	31%
Autres subventions	4,3	5,0	5,6	0,7	4,1	3,1	- 27%

Source : Direction du budget.

**La justification principale de ces taxes affectées est le consentement à l'impôt des chasseurs**, dont les réticences à s'acquitter de ces taxes se sont exprimées récemment, lorsque la fédération nationale de la chasse a annoncé, lors de son assemblée générale des 21 et 22 mars 2018, une réforme globale de la chasse et l'ouverture de négociation avec l'État, avec un objectif revoir la fiscalité cynégétique, pour, notamment, faire baisser le prix du permis national. À ce titre, le fait que les taxes soient affectées à des dépenses relatives à la chasse et à la faune sauvage est un argument de poids pour le gouvernement.

Par ailleurs, le fait que le conseil d'administration de l'ONCFS soit majoritairement composé de membres du monde cynégétique<sup>19</sup> induit que :

- ◆ d'un côté, le conseil d'administration est soucieux des intérêts des chasseurs ;
- ◆ d'un autre côté, il a aussi intérêt à maximiser les recettes de l'établissement, en concertation avec les acteurs du secteur.

### 3.2. Les objectifs de fiscalité comportementale ne sont pas toujours respectés et ne justifient pas nécessairement l'affectation d'une taxe

#### 3.2.1. La pertinence de l'affectation de taxes comportementales reste à démontrer

De nombreuses taxes affectées, dites « pigouviennes<sup>20</sup> » intègrent un objectif incitatif ou désincitatif pour les assujettis, qui est souvent mis en avant pour défendre ces taxes. Si l'effectivité de la fiscalité comportementale est prouvée, l'affectation des recettes issues de ces taxes n'a toutefois pas été démontrée et peut être mise en doute :

- ◆ il est théoriquement peu rationnel d'affecter une taxe à une entité dont l'objectif est, généralement, 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 efficaces du fait de la volatilité des ressources ainsi affectées ;
- ◆ l'affectation peut placer l'entité affectataire dans une situation de conflit d'intérêt, dans le cas où elle est chargée de faire diminuer les comportements donnant lieu à taxation. En effet, l'efficacité de son action se traduira par une diminution de ses ressources, qui pourraient fragiliser sa situation financière ;
- ◆ il n'y a a priori pas de raison pour que le montant nécessaire à la politique conduite par l'entité affectataire corresponde au rendement de la taxe.

<sup>19</sup> Le conseil d'administration de l'ONCFS est composé de 22 membres : 4 représentants de l'État, 7 présidents de fédérations départementales ou interdépartementales des chasseurs, 2 présidents d'associations de chasse spécialisée, 2 personnalités qualifiées dans le domaine de la chasse et de la faune sauvage, 2 représentants d'organisations professionnelles agricoles et forestières, 1 représentant d'organisations de propriétaires ruraux, 2 représentants d'organismes de protection de la nature, 2 représentants du personnel.

<sup>20</sup> La fiscalité « pigouvienne », 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 les pollueurs. L'externalité ne transitant pas par un prix de marché, il s'agit alors, par la fiscalité, 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.

**Ainsi, il n'est pas démontré que l'affectation améliore l'efficacité économique des taxes comportementales.**

Par ailleurs, il apparaît que les taxes affectées comportementales visent le plus souvent à générer du rendement plutôt qu'à influencer directement les comportements. À cet égard, les taxes énergétiques, qui s'appliquent aux secteurs de production et de distribution d'électricité et de transport, visent à faire payer les pollueurs sans jouer véritablement sur les quantités, en raison de la faible élasticité des comportements. De même, la logique « pigouvienne » des redevances perçues par les agences de l'eau peut être contestée (cf. Encadré 9).

**Encadré 9 : Les Agences de l'eau**

**1/ Présentation de la politique de l'eau et des agences de l'eau**

La politique de l'eau est soumise à des obligations de résultats par plusieurs directives européennes, notamment les directives « nitrates » et « eaux résiduaires urbaines » (DERU) de 1991 et la directive cadre sur l'eau (DCE) de 2000, qui doit permettre d'apprécier le bon état des masses d'eau (chimique et écologique pour les eaux superficielles, chimique et quantitatif pour les eaux souterraines). Visant, selon le code de l'environnement, « la gestion équilibrée et durable de la ressource en eau », elle est organisée autour des bassins hydrographiques, avec une gouvernance ad hoc, pour la gestion du « grand cycle » (le mouvement de l'eau sous tous ses états), et au niveau local pour la gestion du « petit cycle » (eau potable et assainissement).

L'État, qui pilote la politique de l'eau, dispose de plusieurs outils pour sa mise en œuvre :

- en matière de planification, les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), dont la dernière version a été validée fin 2015 pour la période 2016-2021. Ils intègrent un état des lieux des masses d'eau et sont accompagnés de programmes de surveillance (PDS) et de mesures (PDM), visant à permettre les reportages de données au niveau européen et à décliner les mesures permettant d'atteindre les objectifs de bon état des masses d'eau ;
- la réglementation (nationale et départementale), le contrôle de son respect, par les industriels, les agriculteurs et les collectivités territoriales et les sanctions en cas de manquement. Aux côtés des services de l'État, centraux et territoriaux, l'Agence française pour la biodiversité (AFB) assure les missions de contrôle des usages (police de l'eau) ;
- les incitations, qui peuvent revêtir deux formes : les incitations de nature fiscale, au travers de la mise en œuvre d'une taxation environnementale de type « pollueur payeur » visant à l'internalisation, par les acteurs, de leurs externalités négatives sur l'état des masses d'eau et les aides financières, en appui à des projets portés par des maîtres d'ouvrage ou au bon fonctionnement des systèmes d'assainissement.

Créées par la loi n° 64 1245 du 16 décembre 1964, les agences de l'eau sont le principal instrument « incitatif » de la mise en œuvre de la politique de l'eau. Leur activité est encadrée par un programme pluriannuel d'interventions d'une durée de six ans, adopté par leur conseil d'administration après avis conforme du comité de bassin, comprenant deux volets, correspondant aux deux modes « d'incitations » précités :

- un volet « redevances », organisant le prélèvement, par les agences, de taxes fiscales affectées, dont l'assiette est fixée par la loi et dont elles déterminent les taux, dans la limite de plafonds définis par la loi ;
- un volet « aides », dans le cadre duquel elles apportent, directement ou indirectement, des concours financiers sous forme de subventions, de primes de résultat ou d'avances remboursables aux personnes publiques (collectivités territoriales, qui disposent de la compétence eau et assainissement) et privées (agriculteurs, industriels, dans le respect du régime des aides d'État), pour la réalisation d'actions ou de travaux d'intérêt commun au bassin, dans le respect des orientations nationales.

Si, dans l'esprit de la loi n° 2006 1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les orientations prioritaires du programme des agences ainsi que le plafond global de dépenses devaient être fixés par le Parlement, dans une logique d'adéquation des moyens aux missions, c'est une autre logique qui s'est imposée au Xe programme, dans laquelle ce sont les redevances qui ont été plafonnées, sans que le Parlement ne se prononce sur leurs orientations.

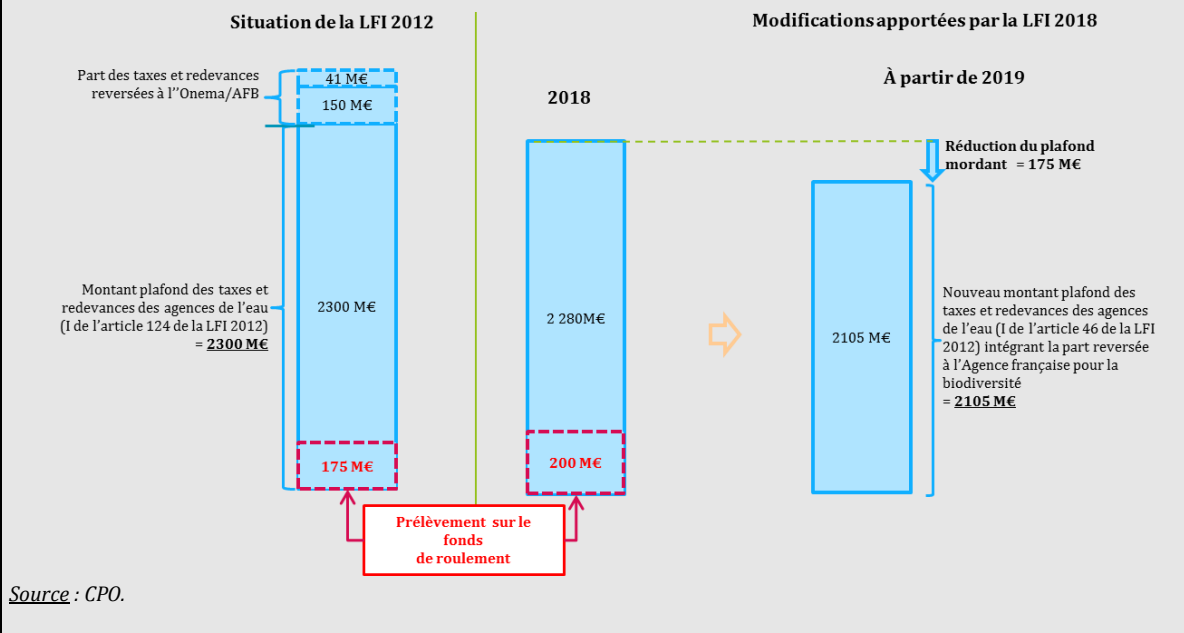
## 2/ Le plafonnement des ressources fiscales des agences de l'eau

La loi a ainsi institué douze redevances perçues par les agences de l'eau, dont elle détermine les assiettes ainsi que les taux ou les taux plafonds, en-deçà desquels il appartient alors au conseil d'administration, après avis du comité de bassin, de fixer les taux applicables sur le bassin<sup>21</sup>.

Alors que le produit des redevances prélevées par les agences de l'eau était en progression entre les IXe et Xe programmes, la loi n° 2017 1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 a introduit plusieurs évolutions (cf. Figure 1) :

- elle a abaissé de 2,3 Mds€ (dans le cadre du Xe programme) à 2,1 Mds€, à compter de 2019, le plafond annuel de redevances pouvant être prélevées par les agences de l'eau. Ce plafond est dit « mordant » car, en cas de dépassement, le différentiel doit être reversé au budget général, la répartition se faisant proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. L'abaissement du plafond « mordant » annuel doit être « compensé » par un arrêt des prélèvements sur les ressources accumulées des agences, qui se sont établis, en moyenne, à 187 M€/an sur la période 2014 2018 ;
- elle a augmenté fortement la contribution des agences de l'eau au financement des autres opérateurs du programme 113, qui sera comprise entre 270 et 297 M€ sur la durée du XIe programme, alors que la contribution des agences de l'eau à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema), puis à l'AFB, était plafonnée à 150 M€ jusqu'en 2017. La contribution à l'AFB et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS) a été fixée à 280,27 M€ pour 2018 ;
- elle a placé sous plafond « mordant » annuel cette contribution des agences à l'AFB et à l'ONCFS, alors que la contribution à l'Onema, puis à l'AFB en 2017, en était exclue ;
- elle a modifié la clé de répartition, entre agences, de cette contribution : alors que celle-ci était calculée, jusqu'en 2017, en fonction du potentiel économique du bassin et de l'importance relative de la population rurale, la loi de finances pour 2018 a prévu qu'elle soit répartie au prorata de la part respective des agences dans le produit total prévisionnel des redevances pour l'année concernée.

**Figure 2 : Modification du plafond de redevances des agences de l'eau introduite par la loi de finances pour 2018**



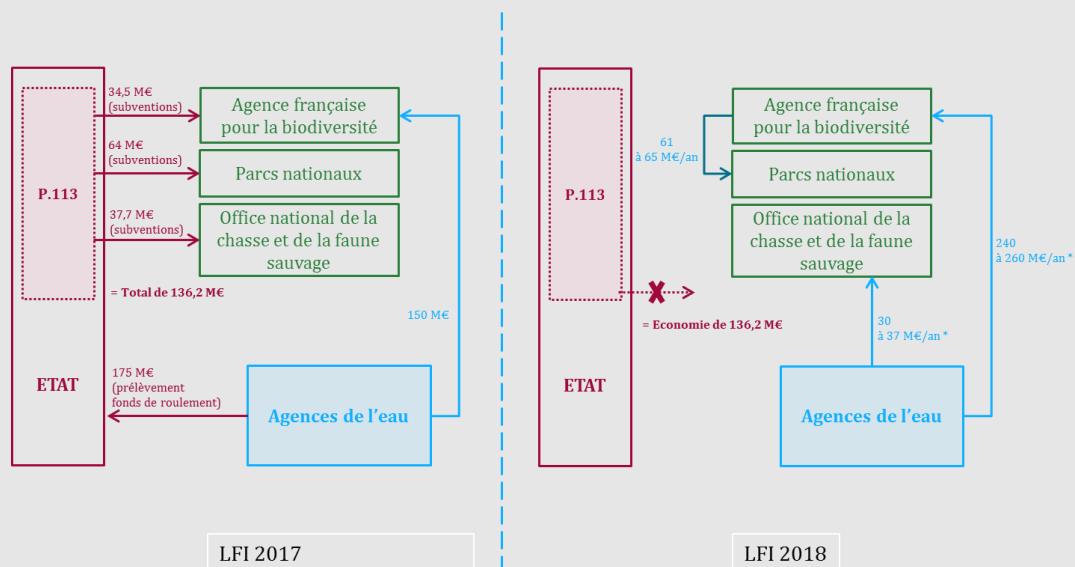
<sup>21</sup> Articles L. 213-10-1 et suivants du code de l'environnement.

Cette évolution a été principalement motivée par un objectif de baisse des prélèvements obligatoires, sans partir d'une analyse des besoins correspondant aux objectifs des politiques publiques et sans réflexion sur le périmètre des missions confiées aux agences<sup>22</sup>. Si cet abaissement ne remettra pas en cause la capacité des agences de l'eau à apporter leur part de financement aux PDS et PDM adossés aux SDAGE<sup>23</sup>, qui déclinent les engagements français en matière de reconquête du bon état des masses d'eau en application de la DCE, l'approche retenue soulève un problème de méthode.

### 3/ Analyse économique de la fiscalité affectée aux Agences de l'eau

Les redevances des agences de l'eau sont perçues très majoritairement auprès des usagers domestiques, dont les représentants élus et associatifs contestent la mise à mal du principe « l'eau paie l'eau » après la débudgétisation du financement des opérateurs de la biodiversité introduite en loi de finances pour 2018. L'augmentation de la contribution aux autres opérateurs du programme 113 constitue, en effet, une entorse au principe « l'eau paie l'eau », justification première de l'affectation de ces ressources aux agences de l'eau, puisqu'elle permet la débudgétisation des subventions pour charges de service public versées par l'État, en 2017, à l'AFB (pour son action en faveur de la biodiversité), aux établissements publics de parcs nationaux et à l'ONCFS (cf. Figure 2).

**Figure 3 : Débudgétisation du financement des opérateurs de l'eau et de la biodiversité**



Source : Direction du budget.

Les redevances perçues par les agences constituent, dans leur très grande majorité, des redevances de rendement, dont la prise en compte du principe « pollueur-payeur » mériterait d'être accentuée. Les redevances sont assimilables à des taxes environnementales, dont l'objectif vise à modifier durablement les pratiques et les comportements des acteurs économiques en s'assurant que les prix qu'ils acquittent pour l'usage de la ressource internalisent les coûts environnementaux externes qu'ils occasionnent dans le même temps.

Plusieurs rapports ont souligné que certaines des actuelles redevances perçues par les agences de l'eau ne prenaient pas suffisamment en compte le principe pollueur-payeur. En effet, celui-ci suppose que soient réunies les conditions suivantes :

- l'assiette de la taxe doit cibler l'origine de la pollution ou de la perturbation ;
- la taxe doit être proportionnelle à l'atteinte causée à l'environnement ;
- son taux doit être déterminé en tenant compte des préjudices causés (externalités environnementales) ;

<sup>22</sup> À cet égard, l'exposé des motifs de l'article 19 du projet de loi de finances pour 2018, au sein duquel était prévu cet abaissement du plafond mordant, précise que : « [c]et article a pour objet de faire contribuer à la réduction de la dépense publique dans la richesse nationale les organismes financés par de la fiscalité affectée [...] »

<sup>23</sup> La part des dépenses d'intervention des agences liées aux PDS et PDM passera de 74,18 % au X<sup>e</sup> programme à 81,71 % au XI<sup>e</sup> programme.



- son taux doit être fixé à un niveau suffisamment élevé pour motiver des changements de pratiques et de comportements.

Le Tableau 17 analyse les douze redevances affectées aux Agences de l'eau à l'aune de ces critères. Il en ressort que :

- la répartition des redevances entre usagers n'est pas proportionnelle aux dommages causés à l'environnement. Ainsi, alors que les collectivités (usagers domestiques) acquittaient 85,84 % du produit total des redevances en 2016, la contribution du secteur agricole restait faible (5,69 % du produit des redevances en 2016) et, comme le relevait la Cour des comptes, « *nettement inférieure [à ce qu'elle devrait être] au regard des pollutions causées par les exploitations agricoles* ». À titre d'exemple, la redevance prélevée sur les élevages s'est élevée à 3,53 M€ en 2016, alors que le seul coût du nettoyage des algues vertes sur le littoral est estimé au minimum à 30 M€ par an, comme le rappelait la Cour des comptes, se référant à une étude du commissariat général au développement durable<sup>24</sup> ;
- les redevances pour pollution de l'eau d'origine domestique, assises sur les volumes d'eau facturés à l'abonné, s'inscrivent dans une logique fiscale de rendement plutôt que de taxation environnementale, alors qu'elles représentent près de la moitié du produit des redevances (47,3 % en 2016) ;
- les redevances qui présentent un caractère plus marqué de fiscalité environnementale (notamment, redevances pour prélèvements sur la ressource en eau, redevance pour obstacles sur cours d'eau, redevance pour pollutions diffuses) restent insuffisamment utilisées dans cet objectif (différenciation insuffisante des taux par zones selon les enjeux, mise au plafond fixé par la loi des taux de redevances dans les zones à enjeux, etc.).

**Tableau 17 : Prise en compte du principe « pollueur-payeur » dans les redevances des agences**

Redevances	L'assiette de la redevance cible-t-elle l'origine de la pollution ou de la perturbation au milieu naturel ? (O/N/P)	La redevance est-elle proportionnelle à l'atteinte causée à l'environnement ? (O/N/P)	Le taux de la redevance est-il déterminé en tenant compte des préjudices causés ? (O/N/P)	Si oui, le taux de la redevance est-il fixé à un niveau suffisamment élevé pour motiver des changements de pratiques et de comportements ? (O/N/P)
pour pollution de l'eau d'origine domestique	N	p <sup>25</sup>	p <sup>26</sup>	N.A.
pour pollution de l'eau d'origine non domestique	O	O	O	O
pour pollutions diffuses de l'agriculture	O	O	O	N
pour élevage de l'agriculture	O	O	O	N
pour modernisation des réseaux de collecte des collectivités	N	P	N	N.A.
pour modernisation des réseaux de collecte de l'industrie	N	p <sup>27</sup>	N	N.A.
pour prélèvements des collectivités (AEP)	O	O	P	N
pour prélèvement des industries	O	O	P	N
pour prélèvement de l'agriculture (irrigation)	O	O	P	N
pour stockage en période d'étiage	O	O	O	P
pour obstacles sur cours d'eau	O	O	O	N

<sup>24</sup> *Le financement de la gestion de la ressource en eau en France*. Études et documents n° 62, janvier 2012.

<sup>25</sup> Partiellement, dans la mesure où l'atteinte causée à l'environnement dépend du produit du volume rejeté par la quantité de pollution résiduelle par unité de volume.

<sup>26</sup> Deux agences (agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne) ont instauré des zonages pour les taux.

<sup>27</sup> Cf. note de bas de page n° 25.

pour la protection du milieu aquatique	O	P	N	N
--	---	---	---	---

Source : CPO.

#### 4/ Coût de collecte

Le coût de collecte annuel des redevances des agences de l'eau s'établit à 1,07 % de son produit, même si ce chiffre cache des disparités entre catégories de redevances et entre agences.

Par comparaison, en application de l'article 1647 du code général des impôts (CGI), l'État effectue un prélèvement de droit commun pour frais d'assiette et de recouvrement qui s'élève à 4 % du montant des recouvrements. La collecte des redevances par les agences est donc globalement efficace et relativement peu coûteuse.

Source : CPO.

### 3.3. La fiscalité affectée participe à la complexité du système fiscal français

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 faible poids des coûts de conformité pour l'usager ; le caractère distorsif 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.

La fiscalité affectée est un des éléments qui participe au poids important des prélèvements obligatoires dans l'économie française, ainsi qu'à la complexité et à l'illisibilité du système fiscal.

#### 3.3.1. La fiscalité affectée contribue à la faible lisibilité et à l'instabilité du système fiscal

##### La France compte un nombre de taxes largement supérieur à ses partenaires européens.

Le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) sur les taxes à faible rendement de 2014 avait ainsi interrogé plusieurs entreprises internationales pour comparer le nombre de taxes dont elles devaient s'acquitter dans plusieurs pays. D'après cette étude, en France, les entreprises doivent payer en moyenne 4,1 fois plus de taxes qu'ailleurs (cf. Tableau 18).

**Tableau 18 : Nombre de taxes auxquelles un échantillon d'entreprises est assujéti dans dix pays**

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Belgique	Pays-Bas	Pologne	Suède
Entreprise A	66	17*	5	-	46	-	-	14	-
Entreprise B	93	12	4	13	-	5**	6**	-	-
Entreprise C	26	-	-	-	-	18	11	-	4
Entreprise D	59	17	17	-	-	-	-	12	-
<b>Moyenne</b>	<b>61</b>	<b>15</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>46</b>	<b>12</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>4</b>

Note de lecture : - : absence de donnée, l'entreprise concernée n'est pas implantée dans ce pays

\*Nombre de taxes déclarées payées par une entreprise similaire et non une filiale

*\*\*L'entreprise concernées ne dispose pas de site de production en Belgique et aux Pays-Bas, contrairement à la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni et l'Italie, ce qui biaise les comparaisons*

*Source : « les taxes à faible rendement », IGF, 2014*

**La France compte ainsi une multiplicité de petites taxes qui rendent le système fiscal complexe, voire illisible pour les contribuables.** En 2013, l'IGF estimait ainsi à 179 le nombre de taxes dont le rendement est inférieur à 100 M€. Ce nombre fait figure d'exception au sein de nos partenaires européens puisque ni les Pays-Bas, ni le Royaume-Uni n'ont de telles taxes, l'Allemagne en compte 3 et la Belgique 17<sup>28</sup>.

Ce sujet est au cœur de nombreuses problématiques à fort enjeu pour notre pays : la lisibilité, la compréhension et, partant, la bonne acceptation de notre dispositif fiscal ; les complexités de gestion, tant pour les entreprises que pour les administrations collectrices ; le poids des prélèvements obligatoires et leurs conséquences sur la compétitivité de l'économie française.

**Les taxes affectées participent de cet état de fait. En ne prenant que le strict périmètre d'étude retenu et en excluant les taxes dont seulement une fraction est affectée, 46 taxes sur 59 (2018), soit 78,0 %, ont un rendement inférieur à 100 M€.** Le rapport de l'IGF sur les taxes à faible rendement recommandait d'ailleurs de « *modifier la LOLF, pour restreindre les possibilités d'affectation et de dérogation au principe d'universalité, voire de modifier la Constitution pour assurer le monopole effectif des lois de finances en matière de fiscalité* ».

En outre, 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 assujettis, une complexité de gestion ;
- ◆ les bases juridiques des dispositifs de taxation affectée sont dispersées dans de nombreux codes ;
- ◆ la norme en matière de fiscalité affectée apparaît volatile et changeante (cf. Encadré 10).

#### Encadré 10 : Volatilité des normes fiscales

Depuis 2014, onze taxes affectées à des tiers autres que l'État et les collectivités territoriales ont été supprimées et dix nouvelles taxes ont été créées (cf. Tableau 20).

**Tableau 19 : Taxes créées et supprimées**

Taxes supprimées	Taxes créées
Contribution pour l'aide juridique	Taxe additionnelle sur les entreprises ferroviaires
Taxe d'abatage	Contribution sur les médicaments hépatite C
Taxe sur la valorisation des terrains	Taxe sur les entreprises de transport routier
Taxe sur les fruits et légumes	Taxe sur les concessionnaires autoroutiers
Contribution sur les véhicules à moteur	Taxe pour le secteur des corps gras
Taxe sur les produits cosmétiques	Taxe pour le secteur de la fonderie
CSPE	Taxe pour le secteur de la plasturgie
Taxe sur les boues	Contribution sur les fournisseurs de tabac
Taxe sur les laboratoires / Biologie médicale	Taxe pour le secteur du papier
Taxe sur les boissons énergisantes	Taxe sur les plus-values des HLM
Droit additionnel sur l'artisanat	

*Source : CPO.*

Par ailleurs, de nombreuses dispositions législatives ont modifié l'assiette et les taux des taxes affectées existantes. Plusieurs cas particuliers sont évoqués dans le reste du document.

<sup>28</sup> Rapport n° 2013-M-095-02 sur les taxes à faible rendement, IGF, 2014.

Source : CPO.

### 3.3.2. La fiscalité affectée augmente les coûts de recouvrement pour l'administration et pour les entreprises

Le recensement des autorités chargées de la collecte des taxes affectées montre que la DGFIP et la Douane, administrations financières en charge de la gestion de la quasi-totalité des ressources fiscales de l'État, n'assurent la gestion que d'une minorité des taxes affectées à des personnes morales autres que l'État.

**Tableau 20 : Nombre de taxes et produit collecté par gestionnaire en 2016**

Gestionnaire	Nombre de taxes collectées	Produit en 2016
DGFIP	58	5 836
Centres techniques industriels	10	137
OPCA	9	6 009
Douane	7	1 638
Agences de l'eau	7	2 359
Centre national du cinéma et de l'image animée	5	689
FranceAgriMer	5	8
Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)	4	654
ANSÉS	4	21
ARAFER	4	20
Action logement services	3	1 820
DGAC	3	1 244
CFA	2	1 058
CNL	2	29
URSSAF	1	2 610
ACOSS	1	2 185
Fonds de solidarité	1	1 419
FONGECIF	1	260
Banque de France	1	189
VNF	1	133
FIPHP	1	132
AMF	1	94
CNV	1	30
Association soutien théâtre privé	1	5
AGRASC	1	2
Chambre nationale de la batellerie artisanale	1	1
Atout France	1	Moins de 0,5
Haut Conseil du Commissariat aux Comptes	1	Moins de 0,5
Préfet (recouvrement DGFIP)	1	Moins de 0,5
AGEFIPH	1	N.C.
AGS	1	N.C.
<b>TOTAL</b>	<b>136</b>	<b>28 582</b>

Source : DGFIP.

Plusieurs taxes affectées présentent des coûts de collecte extrêmement élevés.

**Tableau 21 : Exemples de taxes dont le taux d'intervention est supérieur à 40 %**

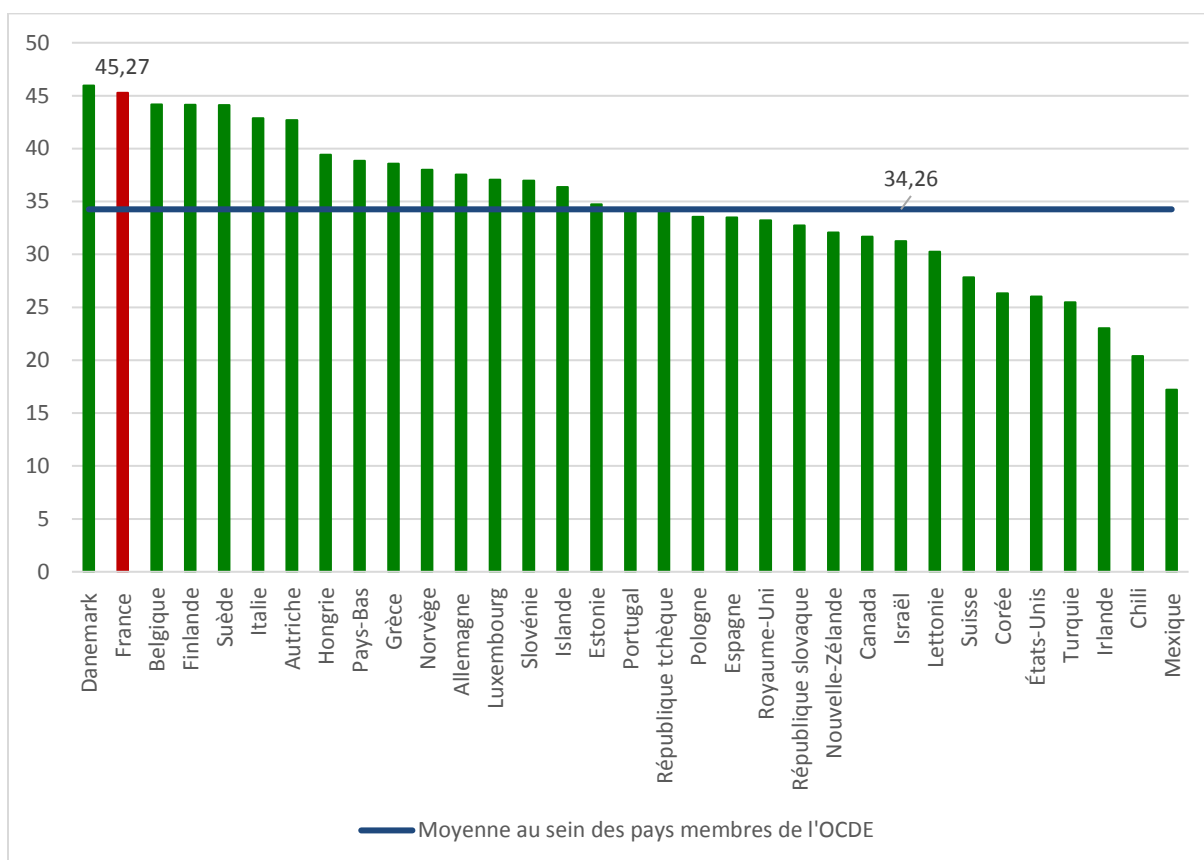
Taxe	Taux	Affectataire
Taxe radioamateurs	409,6 %	Agence nationale des fréquences
Redevances perçues à l'occasion d'inscriptions au registre national	22,9 %	Instance nationales des obtentions végétales
Redevance pour modernisation des réseaux de collecte non domestique	90,8 %	Office de l'eau de la Réunion
Redevance certificats restreints de radiotéléphonies	61,7 %	Agence nationale des fréquences
Taxes forfaitaires	47,9 %	Agence nationale des fréquences

Source : CPO.

### 3.3.3. La fiscalité affectée pèse en premier lieu sur les entreprises et notamment sur le facteur travail

Les prélèvements obligatoires français représentaient 45,27 % du PIB contre 34,26 % en moyenne au sein de l'OCDE (2016). La France se situe donc onze points au-dessus de la moyenne de l'OCDE, seul le Danemark prélève plus que la France avec un taux de prélèvements obligatoires de 45,94 points de PIB. En comparaison, le taux de prélèvement obligatoire de l'Allemagne s'élève à 37,98 % du PIB, celui de l'Espagne à 33,48 % et celui du Royaume-Uni à 33,21 % (cf. Graphique 12). Si la fiscalité affectée participe du niveau élevé des prélèvements obligatoires en France, elle n'en constitue pas le premier déterminant, du moins lorsque l'on s'en tient au seul champ retenu par le CPO.

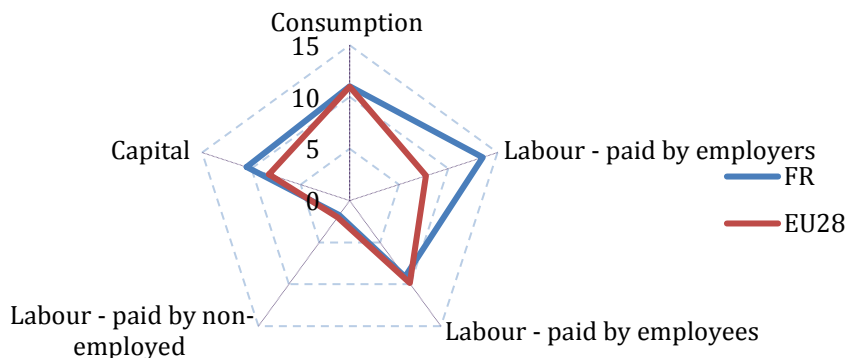
**Graphique 12 : Taux de prélèvement obligatoire parmi les pays membres de l'OCDE en 2016 (en % du PIB)**



Source : OCDE.

Par rapport aux autres pays de l'UE, la structure des prélèvements obligatoires français pèse fortement sur le travail, comme le montre le graphique 15 et, dans une moindre mesure, sur le capital.

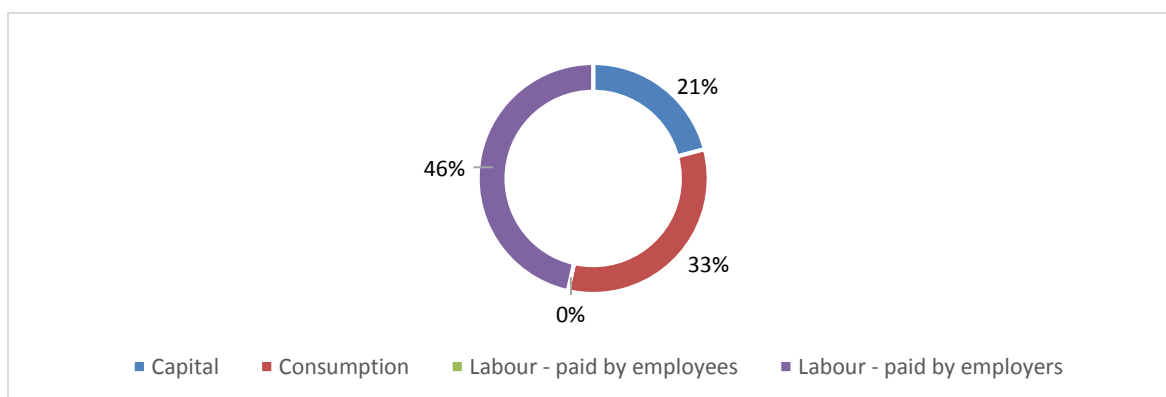
**Graphique 13 : Structure des prélèvements obligatoires**



Source : Taxation trends in the EU, 2016. L'analyse économique de la structure de la fiscalité affectée a été reproduite sur le seul périmètre CPO et montre que ces taxes pèsent également majoritairement sur le travail. Pour cette analyse, les catégories utilisées par Eurostat dans ses travaux « Taxation trends in the European Union » ont été reprises (cf. graphique 16, figures 4 et 5) :

- ◆ travail payé par les employeurs (cotisations patronales, impôts assis sur la masse salariale) ;
- ◆ travail<sup>29</sup> payé par les salariés (cotisations salariales), part de l'impôt sur le revenu, de la CSG et de la CRDS liée au travail, notamment) ;
- ◆ consommation (TVA, droits de douane, notamment) ;
- ◆ le capital (impôt sur les bénéfices des sociétés, impôt sur le revenu non relié au travail, taxes sur le stock de capital, la richesse, le foncier, notamment).

**Graphique 16 : Structure de la fiscalité affectée – périmètre CPO - 2016**

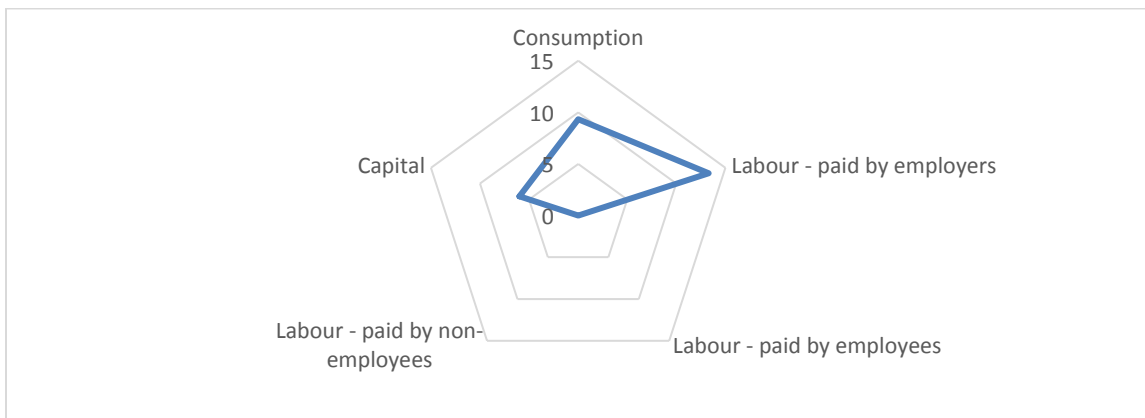


Source : CPO

Les principaux constats sont les suivants ;

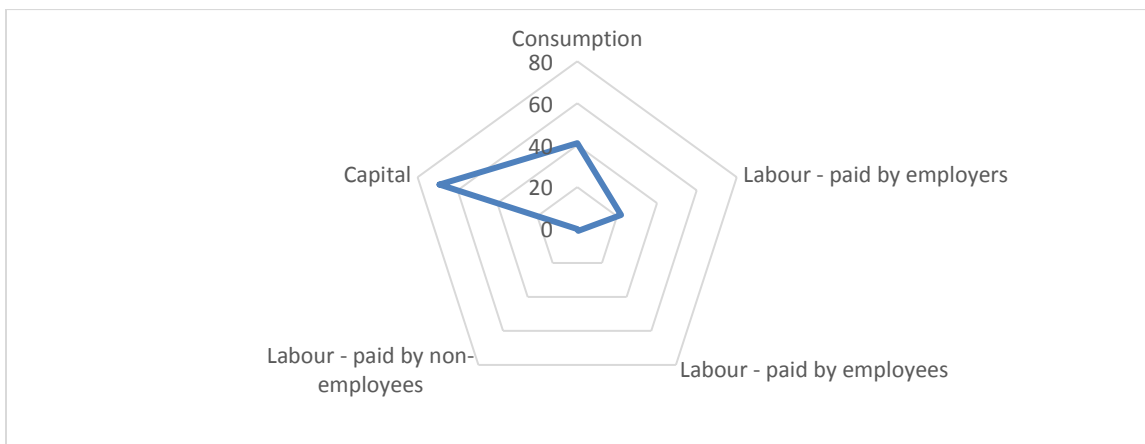
- ◆ les taxes affectées pèsent majoritairement sur le travail payé par les employeurs (un rendement de 13,3 Md€ au total, soit 46 % des taxes affectées du périmètre CPO). Ce résultat est cohérent avec la structure des prélèvements obligatoires français ;
- ◆ les impôts et taxes sur la consommation (9,3 Md€) concentrent un grand nombre de dispositifs fiscaux sectoriels (41) (redevances des agences de l'eau ; redevances cynégétiques, ; taxe sur les billets d'avions...) ;
- ◆ les impôts pesant sur le capital représentent un rendement modeste (6 Md€) mais comportent un très grand nombre de taxes (69 taxes) qui peuvent amoindrir la lisibilité du système fiscal dans certains secteurs (cf. figure 5) ;

**Figure 4 : Structure fiscalité affectée CPO (2016 en Md€)**



Source : CPO

**Figure 5 : Structure fiscalité affectée CPO (2016 en nombre)**



Au total, les taxes affectées sur le périmètre CPO sont majoritairement à la charge des entreprises et assises principalement sur le facteur travail. Les particuliers peuvent être assujettis à la fiscalité affectée lorsqu'ils consomment, mais leurs revenus n'y sont pas soumis.

## **4. L'affectation de taxes poursuit parfois une logique de contournement des règles budgétaires**

**En dehors des considérations économiques susmentionnées, l'affectation de taxes est dans plusieurs cas motivée par la volonté de s'extraire des contraintes de la procédure budgétaire**, afin de sécuriser des financements pluriannuels. Les affectataires mettent alors en avant la nécessité d'avoir une visibilité sur leurs recettes pour construire une vision stratégique de leur activité.

### **4.1. Des débudgétisations qui limitent la lisibilité de l'utilisation des deniers publics**

#### **4.1.1. Une pratique contraire aux principes d'universalité et d'unité**

Les affectations directes de taxes représentent une atteinte au principe budgétaire d'universalité et, à ce titre, sont une entorse à l'autorisation parlementaire. L'affectation de recettes engendre ainsi un affaiblissement du pouvoir du Parlement. En effet, l'entorse au principe d'universalité budgétaire prive le Parlement d'une partie de son pouvoir de décision et de contrôle en matière budgétaire.

L'article 47 de la LOLF permet certes 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.

#### **4.1.2. Une absence de lisibilité des moyens consacrés aux politiques publiques concernées**

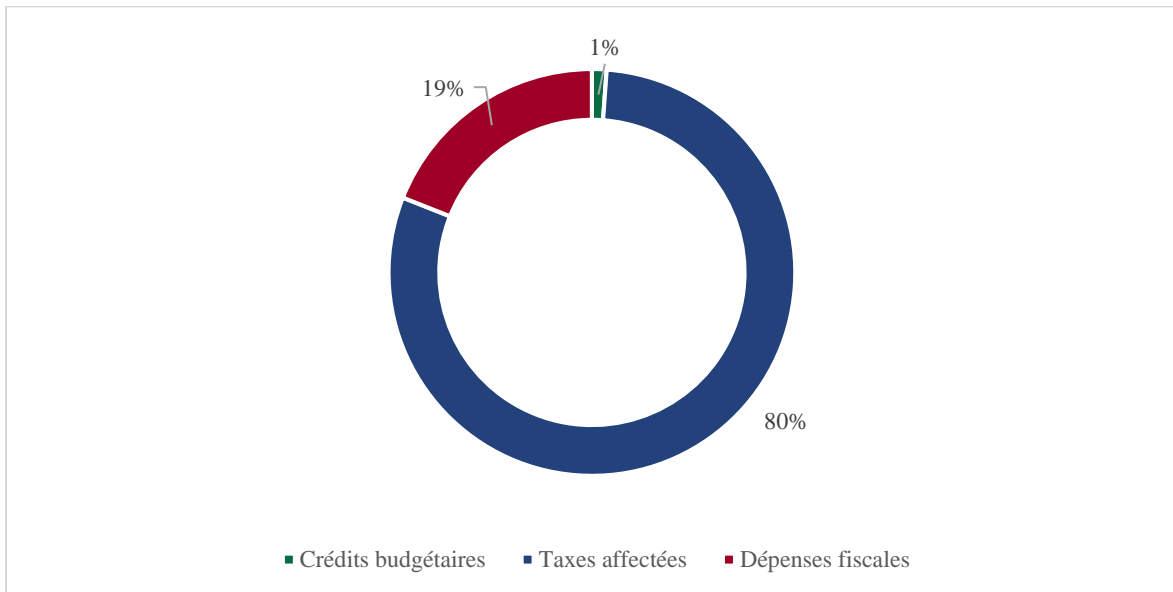
Dans certains domaines d'intervention publique, le recours à la fiscalité affectée constitue un outil majeur de financement des politiques publiques. C'est le cas notamment dans les secteurs de la culture et de l'environnement.

##### **4.1.2.1. Le cas du soutien à la création cinématographique**

Ainsi, en matière de soutien public à la création cinématographique, les crédits inscrits au budget général de l'État ne représentent que 1 % de l'ensemble des moyens publics consacrés à cette politique publique. Les autres sources de financement sont les taxes affectées (à hauteur de 80 %) et les dépenses fiscales (à hauteur de 19 %).



**Graphique 17 : Financement de la politique de soutien à la création cinématographique - 2016**



*Source : CPO.*

#### 4.1.2.2. *Le cas du financement de la transition écologique*

Il en va de même en matière d'écologie. Ainsi, le coût complet des politiques publiques en matière d'écologie et de développement durable a été évalué à 21 Md€ en 2016. Mais la mission correspondante du budget général – Écologie, développement et mobilité durables –, ne comprend que 9,6 Md€ de crédits budgétaires, hors transferts aux opérateurs. Là encore, l'appréhension de l'ensemble des moyens affectés à ces politiques publiques suppose de lourds travaux de retraitement pour intégrer les taxes affectées ainsi que les dépenses fiscales à l'analyse.

De ce fait, la lisibilité des moyens consacrés par la puissance publique à une politique publique donnée est considérablement amoindrie. La lecture du budget général de l'État ne permet pas de donner une vision exhaustive des moyens consacrés par les pouvoirs publics à une politique donnée.

## 4.2. **L'affectation de taxes nuit à l'exercice de la tutelle et à l'efficience des politiques publiques**

**Dans les faits, l'affectation aboutit rarement à une situation de gestion optimale.** Trois critiques peuvent être émises :

- ◆ le pouvoir des tutelles apparaît réduit du fait des affectations ;
- ◆ certains affectataires ne disposent d'aucun cadrage stratégique ;
- ◆ les affectations induisent des difficultés de gestion qui pourraient être résolues par une rebudgétisation.

**Premièrement, l'affectation de recettes engendre un affaiblissement concomitant du pouvoir du Parlement et de celui de la tutelle.**

**L'entorse au principe d'universalité budgétaire prive le Parlement d'une partie de son pouvoir de décision et de contrôle en matière budgétaire.** 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. Les ressources affectées rentrent dans le champ de l'article 40<sup>30</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.

**L'affectation directe de ressources fiscales ôte, par ailleurs, une partie de ses leviers d'action à l'égard des bénéficiaires de taxes affectées :**

- ◆ 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 bénéficient ainsi *de facto* d'une *sanctuarisation* ;
- ◆ les ressources affectées tendent à apparaître comme des *ressources propres* pour les organismes affectataires, bien plus que comme des ressources publiques à part entière ;
- ◆ les taxes affectées peuvent apparaître comme les ressources mutualisées d'un secteur d'activité, sur l'utilisation desquelles la tutelle a peu d'emprise.

L'affectation d'une part de la taxe sur les transactions financières (TTF) à l'Agence française de développement (AFD) a ainsi conduit à l'affaiblissement des tutelles du ministère des affaires étrangères et du ministère de l'économie (cf. Encadré 11).

#### Encadré 11 : L'affectation d'une part de TTF à l'AFD

**La taxe sur les transactions financières (TTF)**, codifiée à l'article 235 ter ZD du code général des impôts, a été créée par la première loi de finances rectificative pour 2012. Elle est assise sur les opérations d'achat d'actions de sociétés françaises dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition.

**À partir de la loi de finances pour 2013, une part de la TTF a été affectée au fonds de solidarité pour le développement (FSD)**, qui bénéficiait déjà de l'affectation de la taxe de solidarité sur les billets d'avion<sup>31</sup>.

Le 30 août 2017, au cours de son intervention dans le cadre de la semaine des ambassadeurs, le Président de la République s'était engagé à augmenter la part de la TTF affectée au financement des objectifs de développement<sup>32</sup>. Le projet de loi de finances pour 2017 ne comprenait toutefois aucune disposition en ce sens. **L'Assemblée nationale a voté par amendement<sup>33</sup>, malgré l'avis défavorable du Gouvernement, l'affectation à l'AFD de 270 M€ supplémentaires issus du produit de la TTF.**

Pour 2017, l'allocation de ces crédits a été déterminée par la décision du co-secrétariat du CICID<sup>34</sup> du 25 avril 2017 (cf. Tableau 22).

<sup>30</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>31</sup> Article 302 bis K du code général des impôts.

<sup>32</sup> « *Nous irons au-delà l'année prochaine pour qu'une part encore plus substantielle de la taxe [sur les transactions financières] puisse être affectée à ces objectifs [de développement]* ».

<sup>33</sup> Amendement n° 29 du 12 décembre 2016 présenté par M. Jean-Marie Tétart, M. Élie Aboud, M. Michel Terrot, M. Jean-Claude Guibal, M. Vincent Ledoux, M<sup>me</sup> Virginie Duby-Muller, M. Philippe Gosselin, M. Patrice Verchère, M. Marc-Philippe Daubresse et M. Rémi Delatte.

<sup>34</sup> D'après le décret n° 98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID), le CICID définit les orientations de la politique française de coopération internationale et d'aide au développement.

Tableau 22 : Allocation des 270 M€ de TTF affectés à l'AFD

Instrument	Montants (M€)
Dons projets bilatéraux	90
Facilité vulnérabilités crises	100
ABG	45
Fonds d'expertise technique et d'échanges d'expériences (FEXTE)	30
Facilité de financement des collectivités territoriales françaises (FICOL)	5
<b>Total</b>	<b>270</b>

Source : Relevé de conclusions du co-secrétariat du CICID du 25 avril 2017.

Le co-secrétariat du CICID a décidé que les versements de TTF à l'AFD pour 2017 seraient réalisés au rythme des besoins présentés par l'AFD. Une première tranche de 80 M€ a été versée à l'AFD le 28 avril 2017.

Si elle permet une forme de sanctuarisation politique des crédits, **l'affectation directe de la TTF au budget de l'AFD pose quatre problèmes.**

**En premier lieu, le rôle de pilotage et de contrôle des tutelles est réduit.** Les opérations pour le compte de l'État étaient en effet jusqu'à présent financées par les programmes 110 « aide économique et financière au développement » du ministère de l'économie et 209 « solidarité à l'égard des pays en développement » du ministère des affaires étrangères, qui donnent aux tutelles, à travers la procédure budgétaire, un pouvoir de contrôle important dans l'utilisation de ces crédits.

**En second lieu, l'utilisation de la TTF n'est encadrée que par une décision du co-secrétariat CICID.**

Le rôle du CICID est de déterminer les zones d'opération prioritaires de l'aide bilatérale française, ses orientations principales et d'en assurer le suivi<sup>35</sup>. Le secrétariat du CICID n'a pour sa part aucune compétence règlementaire<sup>36</sup>.

**En troisième lieu, la gestion de la trésorerie de la TTF versée à l'AFD n'est encadrée par aucune disposition,** alors que l'AFD pourrait se retrouver à terme en possession de plusieurs centaines de millions d'euros de trésorerie issue de cette taxe affectée, les projets financés par l'AFD ayant une échéance moyenne de six à sept ans. Cette situation présente un double problème :

- l'État se doit de centraliser au maximum la trésorerie des différentes administrations, afin de lisser les cycles de trésorerie et de réduire ainsi les besoins en dette publique. L'accumulation de centaines de millions d'euros de trésorerie issue de la part de la TTF affectée à l'AFD serait ainsi préjudiciable au niveau de la dette, et, par conséquence, à l'ensemble des acteurs économiques, par son effet sur la courbe des taux d'intérêt ;
- avec des taux EONIA négatifs (cf. Graphique 1814), le placement des liquidités issues de la TTF pourrait coûter cher à l'AFD (cf. Encadré 12). Lorsque ces taux seront de nouveau positifs, cette trésorerie pourrait au contraire rapporter beaucoup à l'AFD.

<sup>35</sup> Décret n° 98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

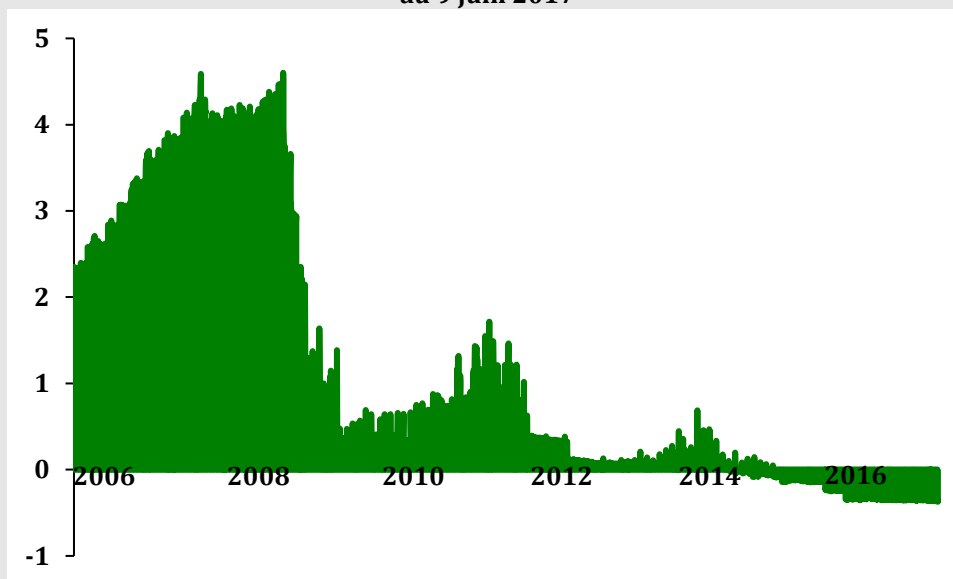
<sup>36</sup> Article 6 du décret n° 98-66 du 4 février 1998 :

« Le comité interministériel se réunit au moins une fois par an.

Le ministre des affaires étrangères, le ministre chargé de l'économie et des finances et le ministre chargé de l'immigration et du codéveloppement assurent le secrétariat du comité interministériel.

Chaque ministre rapporte sur les sujets de sa compétence. »

**Graphique 1814 : Évolution du taux EONIA (moyennes mensuelles glissantes) du 1<sup>er</sup> janvier 2006 au 9 juin 2017**



*Source* : Banque de France ; AFD.

*Note de lecture* : Le taux EONIA est négatif depuis janvier 2015.

**Encadré 12 : L'impact d'un taux EONIA négatif sur la gestion de la trésorerie de l'AFD issue des opérations pour le compte de l'État**

Concernant la trésorerie issue de la part affectée de TTF, les sommes accumulées pourraient se chiffrer à terme en centaine de millions d'euros et représenter un coût élevé dans un environnement de taux d'intérêt négatifs. Au contraire, en cas de remontée des taux d'intérêt, cette trésorerie pourrait rapporter des sommes importantes à l'AFD.

Concernant la trésorerie issue des autres opérations menées pour le compte de l'État, leur gestion est encadrée par l'article 12.1 de la convention cadre du 4 janvier 2007 :

« Les produits nets de placement de la trésorerie issus du placement des crédits budgétaires reçus par l'AFD [...] viennent en déduction de la rémunération. Ces produits de placement sont calculés au jour le jour en appliquant à l'encours quotidien le taux EONIA du marché monétaire et sont capitalisés mensuellement. »

En période de taux EONIA négatifs, l'État devrait ainsi rémunérer l'AFD pour la gestion de la trésorerie issue des dons versés à l'AFD. Que la convention ouvre cette possibilité ne reflète pas les intentions des parties lors de la signature de la convention cadre, mais le fait que, lors de la conclusion de cette convention, la perspective de taux EONIA négatifs n'avait pas été envisagée.

Dans les faits, l'AFD n'a pas facturé à l'État ces sommes. La trésorerie issue de ces opérations est toutefois relativement faible, les versements de crédits de paiement étant semestriels et indexés sur les besoins réels en décaissement de l'AFD.

*Source* : AFD ; mission.

**En quatrième lieu, la débudgétisation des crédits finançant la politique d'aide au développement nuit à la lisibilité de l'action publique.** Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission interministérielle Aide publique au développement, la Cour des comptes critique la tendance à la débudgétisation des crédits de l'AFD, qui porte une atteinte à l'unité et à la transparence de l'action publique (cf. Encadré 13). L'affectation d'une partie de la TTF à l'AFD ne répond par ailleurs pas aux exigences posées par la loi n° 2014-1653 de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014, qui « *exclut expressément l'affectation de taxes, à trois exception près* » :

- des ressources présentant une logique de quasi-redevance ;
- des prélèvements finançant des actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles au sein d'un même secteur d'activité ;
- les fonds d'assurance ou d'indemnisation, présentant une logique de mutualisation du risque et nécessitant la constitution régulière de réserves financières<sup>37</sup>.

**Encadré 13 : Extrait de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission interministérielle Aide publique au développement (APD)**

« Plus problématique est la tendance observée à la débudgétisation des crédits liés aux actions initialement mises en œuvre par les programmes 110 et 209. Les crédits extrabudgétaires issus des financements dits innovants et affectés à l'APD ont doublé par rapport à 2015 (738 M€ en 2016), augmentant notamment le montant des ressources du Fonds de solidarité pour le développement (FSD), dont le champ d'intervention s'est encore élargi. **La Cour déplore la tendance ainsi observée à la débudgétisation qui constitue, au vu des montants indiqués et de leur forte augmentation au cours des années récentes, une atteinte aux principes d'unité et de transparence budgétaires.** »

*Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, mission interministérielle Aide publique au développement.*

Ces limites s'ajoutent à **la complexité créée par la multiplication des canaux de financement de l'aide au développement** (différents programmes budgétaires et taxes affectées finançant diverse acteurs et de nombreux fonds).

*Source : Revue de dépenses sur la gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers, 2017.*

**L'État peine à définir une stratégie claire pour ses agences et à piloter les politiques conduites. Cette tendance peut être amplifiée par l'affectation de taxes.** Ces défaillances sont d'autant plus dommageables que les recettes affectées peuvent être dynamiques et que le contrôle des tutelles est souvent limité.

C'est par exemple le cas de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) (cf. Encadré 14), au sujet de laquelle la Cour des Comptes notait, en 2016 : « créée en 2004 pour garantir une allocation pluriannuelle des ressources nécessaires à ces investissements [...], la Cour constate l'absence de plus-value apportée par l'AFITF, opérateur de l'État sans feuille de route ni marge de manœuvre ».

**Encadré 14 : L'AFITF**

L'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), EPA créé en 2004<sup>38</sup>, est chargé d'apporter la part de l'État dans le financement des infrastructures de transport.

D'après les données de la direction du budget, en 2017, les ressources de l'AFITF sont exclusivement composées de ressources fiscales, composées (cf. Tableau 23) :

- de la taxe due par les concessions d'autoroute ;
- d'une fraction du produit du relèvement du tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) sur le carburant gazole.

**Tableau 23 : Compte de résultat de l'AFITF (Compte financier)**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Charges</b>	<b>1 858 715</b>	<b>1 911 864</b>	<b>1 716 991</b>	<b>2 286 935</b>	<b>1 827 130</b>	<b>1 911 830</b>
Personnel	97	66	51	548	437	429
Fonctionnement	2 493	2 692	2 933	3 982	3 963	146
Intervention	1 856 125	1 909 106	1 714 004	2 282 402	1 785 969	1 911 255
Investissement	0	0	3	3	36 761	0
<b>Produits</b>	<b>1 907 076</b>	<b>1 568 242</b>	<b>1 742 803</b>	<b>2 355 462</b>	<b>2 040 254</b>	<b>2 397 083</b>
Subventions de l'État	900 000	559 805	655 989	0	0	0
Ressources fiscales	1 005 543	1 008 417	1 086 814	2 254 034	1 940 254	2 396 720
Ressources propres	1 533	20	0	101 428	100 000	363
Autres subventions	0	0	0	0	0	0

*Source : Direction du budget.*

<sup>37</sup> Loi n° 2014 1653 de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014, annexe 2, II. Doctrine d'affectation de taxes.

<sup>38</sup> Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

En 2016, la Cour des Comptes critiquait l'organisation et la gestion de l'AFITF<sup>39</sup> à trois titres.

### **1/ L'AFITF n'est pas pilotée**

L'AFITF emploie quatre personnes. Elle est complètement dépendante de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) dans l'instruction des dossiers et l'organisation de son travail. La Cour constate l'absence de marge de manœuvre réelle laissée à son conseil d'administration. Le rôle de l'AFITF est donc limité à celui de caisse de financement et d'organe d'exécution.

Elle ne fait l'objet d'aucun cadrage stratégique de la part de ses tutelles technique et budgétaire, en contradiction avec les principes de la circulaire du Premier ministre du 26 mars 2010 sur le pilotage stratégique des opérateurs.

### **2/ Le financement de l'AFITF ne poursuit qu'un objectif de débudgétisation**

L'AFITF est un moyen de s'affranchir des principes du droit budgétaire. La Cour indique que l'AFITF s'inscrit dans lignée des différents supports que l'État a successivement créés depuis l'après-guerre pour tenter de garantir l'allocation pluriannuelle de ressources nécessaires aux investissements dans les infrastructures, en les protégeant des arbitrages budgétaires annuels.

Les engagements financiers pris par l'AFITF ne font l'objet d'aucun plafonnement résultant de la loi de finances et sont autorisés *ex nihilo* par le conseil d'administration de l'établissement. Ces créations d'autorisations d'engagement ne prennent pas en compte les conséquences en termes de besoins futurs de paiements au regard de la norme d'évolution des dépenses de l'État.

Au surplus, ces atteintes aux principes budgétaires n'ont pas pour autant permis de définir une stratégie interministérielle de financement soutenable et à long terme des infrastructures de transport. La Cour constate que, à rebours de ce qui devrait constituer la raison même d'existence de l'AFITF, le financement pluriannuel des infrastructures de transport ne fait jusqu'à présent l'objet d'aucune programmation fournissant, même de manière indicative, une vision prospective des engagements au regard des ressources.

### **3/ Cette situation a entraîné une accumulation incontrôlée de dettes, dont le financement n'est pas assuré à moyen terme**

L'accumulation des reste-à-payer a fait peser de sérieux doutes sur la capacité de l'AFITF à faire face à ses engagements. Ainsi, au 31 décembre 2015, ce reste-à-payer était de 11,9 Md€

La Cour souligne donc le risque d'une dérive budgétaire, qui pourrait être aggravée en cas de mise en œuvre de grands projets nouveaux comme le tunnel ferroviaire Lyon-Turin ou le canal Seine-Nord.

*Source : CPO.*

## **Enfin, l'affectation de taxes entraîne des complexités de gestion importantes :**

- ◆ la gestion de la trésorerie est dépendante du rythme de recouvrement des taxes affectées (cf. Encadré 15). Ce décalage de trésorerie a d'ailleurs été déterminant dans le choix de l'ADEME de voir ses ressources rebudgétisées en 2018 ;
- ◆ des situations dans lesquelles des politiques publiques sont financées par des crédits budgétaires et des crédits budgétaires, ce qui implique une charge administrative importante sans justification valable, comme pour le financement de l'aide juridictionnelle (cf. Encadré 16).

### **Encadré 15 : L'ANTS**

Créée en 2007 par le décret n°2007-240 du 22 février 2007, l'agence nationale des titres sécurisés (ANTS) est un opérateur public administratif, sous tutelle du ministère de l'intérieur. Elle est chargée de « *répondre aux besoins des administrations de l'État en matière de titres sécurisés* ». La création de l'agence avait pour objectif de rationaliser les moyens, notamment en matière de services d'information et de dématérialisation des procédures. L'ANTS a notamment la charge des titres suivants :

- le passeport électronique ;
- le passeport biométrique ;

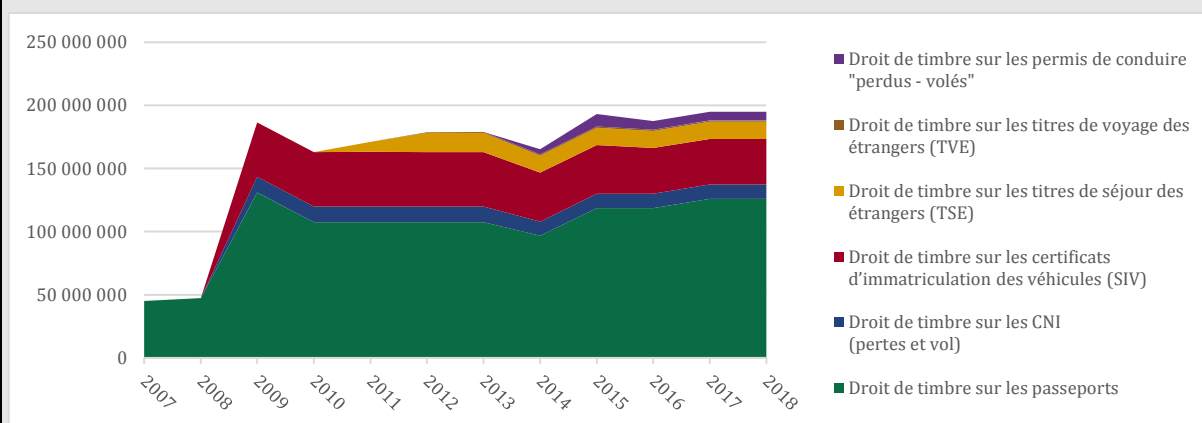
<sup>39</sup> Référé S 2016-1842 sur l'AFITF du 10 juin 2016.

- le titre de séjour électronique ;
- le certificat d'immatriculation des véhicules ;
- la carte professionnelle des agents de l'État ;
- le permis de conduire ;
- la carte nationale d'identité.

**L'ANTS est financé par six taxes affectées** : droit de timbre sur les passeports, droit de timbre sur les CNI (pertes et vol), droit de timbre sur les certificats d'immatriculation des véhicules (SIV), droit de timbre sur les titres de séjour des étrangers (TSE), droit de timbre sur les titres de voyage des étrangers (TVE) et droit de timbre sur les permis de conduire (perte et vol).

Les ressources fiscales sont essentiellement composées des droits de timbre des passeports qui représentent les deux tiers des ressources. Les rendements des autres taxes sont inférieurs à 40 M€ (cf. Graphique 2).

**Graphique 19 : Évolution du plafond des taxes affectées à l'ANTS de 2007-2018**

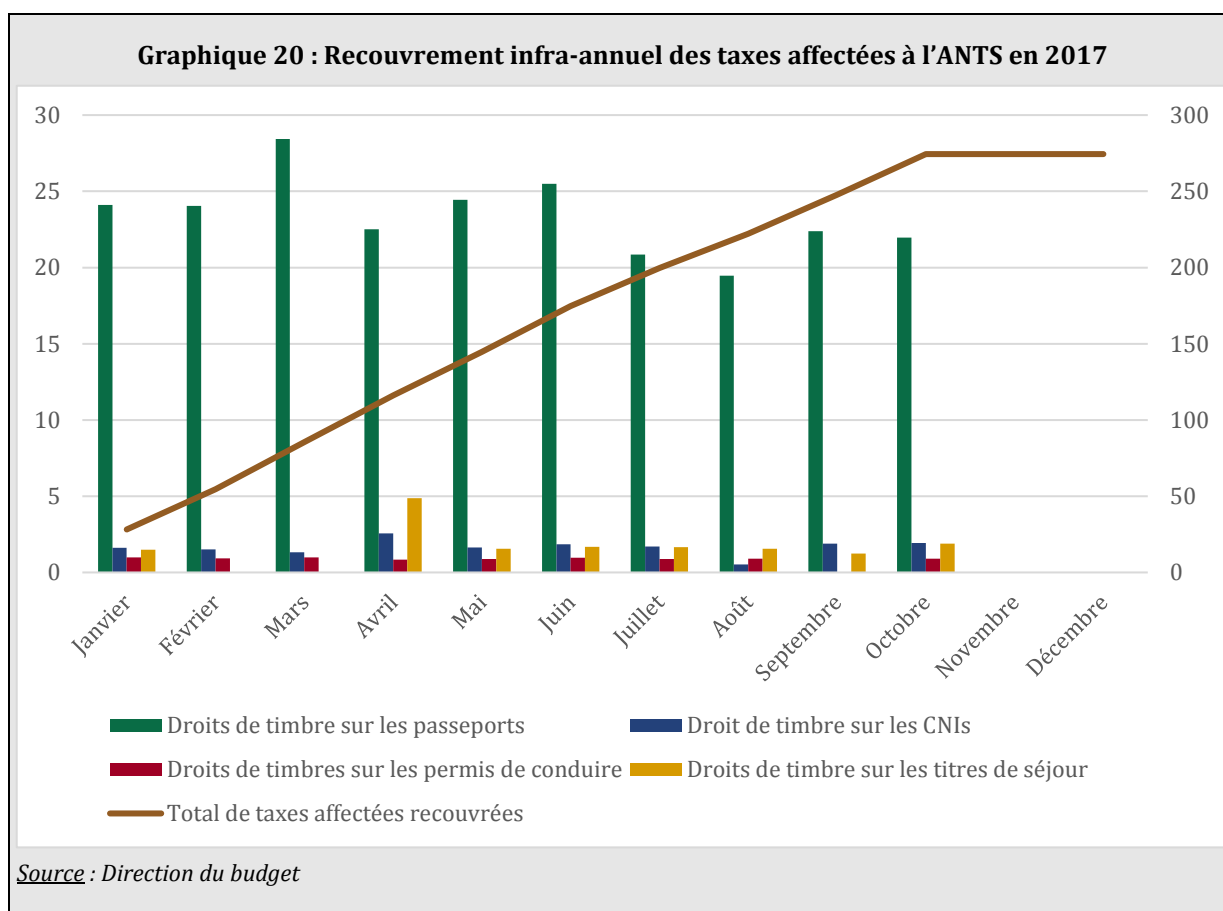


*Source : Direction du budget.*

Par le passé, le financement par taxe affectée de l'ANTS a conduit à une accumulation de trésorerie très importante. Le fonds de roulement a ainsi culminé à 115,3 M€ en 2011, soit 302 jours de fonctionnement. Cette situation a conduit à un prélèvement sur fonds de roulement en 2012, qui s'est accompagnée de nouvelles missions dévolues à l'ANTS, et d'une hausse des dépenses dues notamment aux surcoûts liés aux retards et problèmes d'exécution du marché FAETON pour les permis de conduire.

Afin que la DGFIP verse à l'ANTS les recettes des taxes qui lui sont affectées, l'ANTS doit déclarer chaque mois à la DGFIP le nombre de titres produits. Les recettes peuvent ainsi varier au cours de l'année selon l'activité de l'ANTS (cf. Graphique 6). Les plafonds « mordants » induisent généralement une absence de recettes affectées en fin d'année.

Ce mode de gestion apparaît bien plus complexe qu'une gestion de crédits budgétaires, généralement versés trimestriellement selon un calendrier prévisionnel qui permet une gestion de trésorerie optimale.



*Source : CPO.*

### Encadré 16 : Le financement de l'aide juridictionnelle

L'aide juridictionnelle permet à tout citoyen d'être représenté par un avocat en prenant tout ou partie des honoraires à la charge de l'État, sous réserve des ressources du prévenu ou de la victime.

L'aide juridictionnelle est financée par deux sources :

- des crédits budgétaires à hauteur de 83 % ;
- deux taxes affectées au Conseil national des barreaux.

#### 1/ Les crédits budgétaires affectés à l'aide juridictionnelle représentent 83 % des recettes prévisionnelles de 2018, et ont augmenté de 24 % depuis 2013

Le PLF 2018 prévoit 395,9 M€ de crédits budgétaires pour l'aide juridictionnelle, cette affectation s'inscrit dans un contexte de dynamisme des dépenses, qui sont en hausse de 24 % depuis 2013 et de 68 % en euros courants depuis 2000, soit une croissance plus de deux fois supérieure au budget général de l'État sur la même période (28 %).

**Tableau 24 : Crédits budgétaires de l'action « aide juridictionnelle » (en M€)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Évolution 2013-2018 (en %)
<b>Loi de finance initiale</b>	318,2	345,4	332,4	330,7	364,2	395,9	+ 24%
<b>Exécuté</b>	317,2	328,5 <sup>40</sup>	313,7	305,2	342,4	-	N.A.

*Source : Direction du budget*

#### 2/ Deux taxes affectées au Conseil national des barreaux financent l'aide juridictionnelle à hauteur de 83 M€

<sup>40</sup> L'exécution 2014 a été retraitée d'un versement exceptionnel de 32 M€ au fonds d'indemnisation des avoués.



Les crédits budgétaires sont complétés par une fraction de taxes affectées au conseil national des barreaux (CNB). Ces ressources représentent ainsi 17 % du budget de l'AJ. Ces ressources extrabudgétaires sont composées d'un prélèvement sur le produit de certaines amendes pénales, pour 38 M€ et d'une taxe spéciale sur les contrats d'assurance appliquée aux contrats de protection juridique, à hauteur de 45 M€.

**Tableau 25 : Taxes affectées au Conseil national des barreaux pour le financement de l'aide juridictionnelle (en M€)**

	2015	2016	2017	2018	Évolution (en %)
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance	25	35	45	45	+ 80
Prélèvement sur le produit de certaines amendes pénales	-	28	38	38	-
Droits fixes de procédure dus par chaque condamné à une instance pénale	7	-	-	-	-
Taxe forfaitaire sur les actes des huissiers de justice	11	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>43</b>	<b>63</b>	<b>83</b>	<b>83</b>	<b>+ 93</b>

*Source : Lois de finances*

### **3/ Les ressources affectées utilisent un circuit multi acteurs pour concourir au financement de l'aide juridictionnelle**

Le budget de l'aide juridictionnelle a vocation à payer les avocats. Les taxes affectées à l'aide juridictionnelle transitent vers les avocats via un circuit faisant intervenir :

- les caisses de règlements pécuniaires des avocats (CARPA) ;
- l'union nationale des CARPA (UNCA) ;
- le conseil national des barreaux (CNB) ;
- le service de l'accès au droit et à la justice (SADJAV).

En effet la loi n° 71 1130 du 31 décembre 1971 portant réforme de certaines professions judiciaires et juridiques dispose en effet que « *Le Conseil national des barreaux perçoit les recettes qui lui sont affectées [...] et les affecte au paiement des avocats effectuant des missions d'aide juridique. Afin de répartir le produit de ces recettes entre les différents barreaux, le Conseil national des barreaux conclut une convention avec l'Union nationale des caisses des règlements pécuniaires des avocats. Cette convention est agréée par le ministre de la justice* ».

Le produit des taxes affectées est donc transmis aux avocats via le CNB qui le transmet à l'UNCA qui les répartit aux CARPA. En parallèle, le SADJAV assure des contrôles de cohérence sur l'utilisation de ces produits. L'UNCA lui adresse une copie des virements sur les comptes des barreaux gérés par les CARPA et des acquittements correspondants. Le SADJAV vérifie la concordance de ces montants avec les sommes versées au titre des taxes affectées.

**Un circuit complexe a donc été monté pour financer 17 % de l'aide juridictionnelle par taxe affectée, alors qu'aucune raison objective ne justifie que les missions d'aide juridictionnelle des avocats soient payées selon deux circuits parallèles, crédits budgétaires et des crédits affectés.**

*Source : CPO.*

## **5. Les limites des mécanismes d'encadrement actuels justifient d'engager une rationalisation plus poussée de la fiscalité affectée**

### **5.1. Depuis 2012, de nouveaux mécanismes d'encadrement utiles mais insuffisants**

Le cadre juridique existant, issu de la LOLF, permet un recours particulièrement aisé et peu contraignant à la fiscalité affectée. Ces taxes, qui dérogent aux grands principes budgétaires, posent néanmoins de nombreux et sérieux problèmes : échappant au contrôle parlementaire, elles ne sont pas assises sur la même légitimité démocratique que les autres recettes fiscales ; en bénéficiant directement à des organismes tiers, elles privent les pouvoirs publics d'un moyen de pilotage de la trajectoire des finances publiques. Pour répondre à ces difficultés, des mesures d'encadrement ont été introduites depuis 2012. Ces dernières se révèlent néanmoins insuffisantes aux regards des enjeux.

#### **5.1.1. Un encadrement peu contraignant du recours aux taxes affectées**

La LOLF, qui a permis de mettre fin aux taxes parafiscales, se révèle très peu contraignante sur le recours à la fiscalité affectée.

##### **5.1.1.1. Un encadrement souple de la LOLF**

###### *5.1.1.1.1. La volonté initiale de mettre fin aux taxes parafiscales*

Un des objectifs de la LOLF était de rationaliser le recours aux taxes parafiscales, qui constituaient des exceptions au principe d'universalité budgétaire et qui avaient connu un fort développement au cours du 20<sup>ème</sup> siècle.

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).

##### **5.1.1.2. Un encadrement peu strict à l'article 2 de la LOLF**

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.

D'autres articles de la LOLF imposent des modalités d'information particulière s'agissant des taxes affectées :

- ◆ l'article 34 dispose que la perception de ces taxes doit être autorisée en loi de finances ;
- ◆ l'article 51 dispose que l'annexe « voies et moyens » comporte une liste des impositions bénéficiant à des personnes morales autres que l'État.

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.

Comme le notait le rapport du CPO de 2013, les affectations de ressources internes au budget de l'État<sup>41</sup> sont paradoxalement davantage encadrées.

### 5.1.2. Le développement récent d'une doctrine d'utilisation

Afin d'encadrer davantage le recours à la fiscalité affectée, la LPFP 2014-2019, en son article 16, définit pour la première fois une doctrine de recours à la fiscalité affectée : elle concerne tous les « tiers » autre que les collectivités territoriales, leurs EPCI et les organismes de sécurité sociale. La loi fixe trois cas dans lesquels il est légitime de pouvoir créer une taxe affectée :

- ◆ la ressource est **en relation avec le service rendu** à un usager et son montant doit pouvoir s'apprécier sur des bases objectives ;
- ◆ la ressource **finance, au sein d'un secteur d'activité** ou d'une profession, **des actions d'intérêt commun** ;
- ◆ la ressource **alimente des fonds** nécessitant la constitution régulière de réserves financières.

Cette doctrine est inspirée du précédent rapport du CPO de 2013. Pour l'heure, cette doctrine n'a pas eu de prolongement concret. De nombreuses taxes affectées existantes ne répondent à aucune de ces trois conditions.

## 5.2. L'insuffisance des mécanismes d'encadrement introduits depuis 2012

### 5.2.1. Le plafonnement n'est que parcellaire

Le principal mécanisme de régulation des taxes affectées a été introduit par l'article 46 de la loi de finances pour 2012 qui établit un mécanisme de plafonnement d'un certain nombre de taxes affectées. Les montants excédant le plafond voté en loi de finances sont reversés au budget général de l'État.

Introduit par amendement du gouvernement dans l'objectif de faire contribuer les opérateurs au deuxième plan d'économies du gouvernement Fillon, ce dispositif n'était censé s'appliquer qu'aux taxes affectées hors sphère sociale et hors sphère locale.

Présenté comme un dispositif général, ce dispositif comprend pourtant des exceptions et ne s'applique pas aux taxes présentant les caractéristiques suivantes :

---

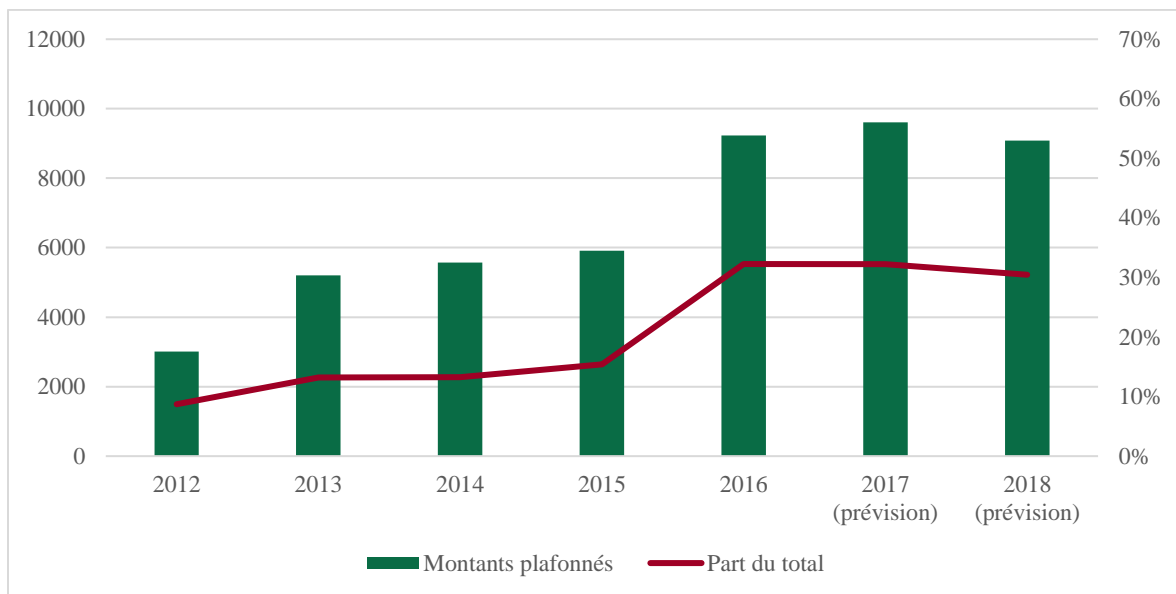
<sup>41</sup> Budgets annexes et comptes spéciaux.

- ◆ les taxes correspondant à des logiques de redevance ou de péréquation au sein d'un secteur économique ;
- ◆ les taxes pour lesquelles existe déjà un mécanisme indirect de plafonnement via une subvention d'équilibre portée par le budget général.

Le périmètre du plafonnement a été continûment étendu depuis 2012 : si en LFI 2012 il ne concernait que 47 taxes pour un montant plafonné de 3 Md€, il s'applique en LFI 2018 à 91 taxes pour un rendement plafonné de 9 Md€.

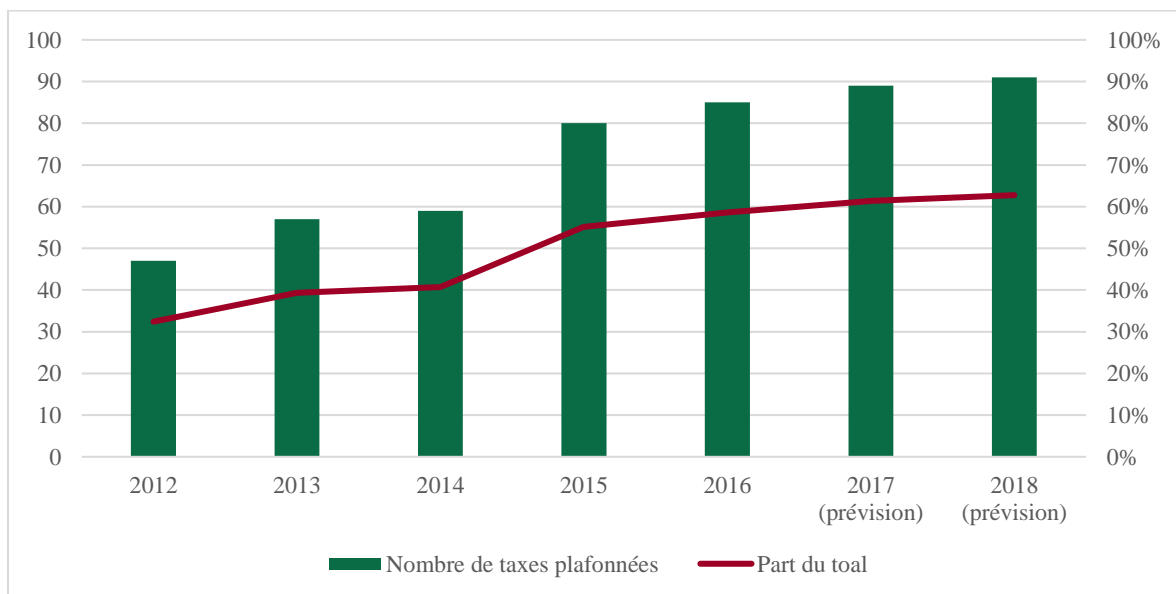
Néanmoins, une large partie des taxes initialement visées par ce mécanisme échappe toujours au plafonnement. Ainsi, en 2018, si 63 % des taxes sont plafonnées, leur rendement ne représente que 30 % du rendement total des taxes affectées du périmètre sous revue (cf. Graphique 15 et Graphique 16).

**Graphique 15 : Évolution plafonnement (montants plafonnés)**



Source : CPO.

**Graphique 162 : Évolution du plafonnement (nombre de taxes)**



Source : CPO.

Le CNC constitue en la matière un exemple éclairant. C'est pour plafonner ses ressources, à l'époque très dynamique, que le mécanisme de plafonnement a initialement été imaginé. Si les ressources du CNC ont effectivement été plafonnées la première année, ce mécanisme a ensuite cessé de lui être appliqué. Des amendements d'origine parlementaire ont systématiquement eu pour effet de soustraire cet organisme au mécanisme de plafonnement.

## 5.2.2. La montée en charge de l'écrêtement

Le mécanisme de plafonnement introduit par la loi de finances pour 2012 prévoit également que les ressources excédant le montant du plafond voté sont reversées au budget général. Ce mécanisme devrait connaître en 2018 une montée en charge rapide avec le reversement prévu de plus de 1 Md€ au budget général. Dans de nombreux cas, une baisse des taux d'imposition serait toutefois préférable, compte tenu notamment des objectifs de réduction des prélèvements obligatoires inscrits par le gouvernement dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

### 5.2.2.1. Des sommes de plus en plus importantes versées au budget général

Ce mécanisme d'écrêtement a connu une montée en charge progressive sur la période sous revue, et notamment à partir de 2017.

**Tableau 26 : Évolution des montants plafonnés et écrêtés**

Article 46 de la LFI 2012 en vigueur	Nombre de taxes plafonnées	Montant des plafonds (en M€)	Montant de l'écrêtement (en M€)
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2012	47	3 013	136
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2013	57	5 206	218
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2014	59	5 573	296
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2015	80	5 914	391
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2016	85	9 228	452
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2017	89	9 606	825
Au 1 <sup>er</sup> janvier 2018	91	9 080	1 012

Source : Direction du budget.

D'un montant modeste de 136 M€ en 2012, l'écrêtement reversé au budget général de l'État devrait atteindre 1 012 M€ en 2018.

Pour certains organismes, ce mécanisme d'écrêtement demeure toutefois largement virtuel. C'est le cas du centre national de la chanson, de la variété et du jazz : depuis 2012, le montant du plafonnement est systématiquement fixé à un niveau excédant très largement le rendement prévu de la taxe affectée.

### 5.2.2.2. Des modalités de recouvrement satisfaisantes pour les sommes écrêtées

L'article 46 de la loi de finances pour 2012 prévoit une procédure de recouvrement spécifique.

#### Encadré 17 : Extrait de l'article 46 de la loi de finances pour 2012

L'article 46 de la loi de finances pour 2012 dispose, entre autre, que'  
« [...] II. -Les plafonds fixés au tableau du I portent sur des encaissements annuels nets des remboursements et dégrèvements, avant déduction de tout frais d'assiette et de recouvrement.

*III.-A.-Dans le cas où une imposition affectée mentionnée au I est directement recouvrée par la personne qui en est affectataire, le produit annuel excédant le plafond fixé en application des I et II est reversé au budget général, à l'exception du produit annuel excédant le plafond fixé au VI de l'article 302 bis K du code général des impôts pour le Fonds de solidarité pour le développement qui est reversé au budget annexe " Contrôle et exploitation aériens ". Ce reversement intervient dès la constatation du dépassement du plafond et est effectué au plus tard le 31 décembre de l'année du recouvrement.*

*En l'absence de reversement, l'ordonnateur du ministère exerçant la tutelle administrative de l'établissement procède, après mise en demeure de l'établissement concerné de reverser le produit excédant le plafond fixé en application des I et II, à l'émission d'un titre de recettes à l'encontre de l'affectataire.*

*B.-Dans le cas où une imposition affectée mentionnée au I est directement recouvrée par les comptables du Trésor et que ce recouvrement fait l'objet de frais imputés à la charge de l'affectataire, les frais de recouvrement ne sont facturés qu'à hauteur du produit de la taxe versée à l'établissement affectataire.*

*III bis.-Le montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau est plafonné au montant prévu au I du présent article, hormis leur part destinée au versement prévu à l'article L. 213-10-8 du code de l'environnement.*

*Chaque année, la part excédant le montant mentionné au premier alinéa est reversée au budget général dans les conditions prévues au III. Elle est établie sur la base d'un état mensuel des produits des taxes et redevances perçus, transmis par chaque agence de l'eau aux ministres chargés de l'écologie et du budget.*

*Ce reversement est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget en constate le montant pour chaque agence de l'eau.*

*IV.-Est joint en annexe au projet de loi de finances de l'année un bilan de la mise en œuvre du présent article présentant les prévisions d'encaissement des ressources affectées soumises à plafonnement au titre de l'exercice courant et de l'exercice à venir et justifiant le niveau des plafonds proposés ainsi que les modifications du périmètre des ressources concernées par le présent article au regard de l'évolution de la législation. Cette annexe présente également le montant des ressources affectées soumises à plafonnement au titre de l'exercice précédant l'année de référence, le montant du plafond appliqué et le montant du reversement au budget général mentionné au A du III constaté en exécution au titre de cet exercice. [...] »*

*Source : Légifrance.*

L'instruction menée par les rapporteurs a montré que le recouvrement des sommes écrêtées était effectué dans des conditions satisfaisantes après que les modalités de décompte des sommes collectées au titre des taxes affectées aient été précisées<sup>42</sup>. Ainsi, les services du ministère des finances n'ont pas rencontré de difficultés particulières au cours des dernières années pour procéder au recouvrement des sommes écrêtées.

### **5.2.2.3. Compte tenu des objectifs du gouvernement, la baisse des taux peut être préférable**

La montée en charge de l'écrêtement, qui devait être particulièrement dynamique en 2018, interroge quant à la soutenabilité de la pratique de plafonnement au regard de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

Dans la LPFP 2018-2022, le gouvernement s'est engagé sur une trajectoire de baisse des prélèvements obligatoires. Sur la durée du quinquennat, un objectif de baisse d'un point de la part des prélèvements obligatoires dans le PIB a été fixé. La publication des données de l'INSEE en mars 2018 montrant que le taux de prélèvement obligatoire avait nettement augmenté en 2017 pour atteindre 45,4 % du PIB complexifient l'atteinte de ces objectifs.

<sup>42</sup> En 2013, à la suite d'une demande émanant de la direction générale de l'aviation civile, il a ainsi été précisé que les montants pris en compte pour le calcul du plafond et de l'écrêtement étaient ceux encaissés l'année n, même s'ils étaient rattachés juridiquement à une autre année.

**Tableau 27 Trajectoire de prélèvements obligatoire prévue par l'article 5 de la LPFP 2018-2022 (en points de PIB)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Dépense publique, hors crédits d'impôts	54,7	54,0	53,4	52,6	51,9	51,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,4	43,7	43,7	43,7
Dépenses publiques, y compris crédits d'impôts	56,1	55,7	54,9	53,3	52,5	51,6

Source : Légifrance.

Eu égard à son poids dans les prélèvements obligatoires, il importe d'incorporer la fiscalité affectée aux mesures visant à réduire le poids de la pression fiscale. Dès lors, la baisse des taux des taxes affectées est outil préférable au plafonnement car permettant à la fois d'encadrer les ressources des affectataires et de réduire le poids des prélèvements obligatoires.

### 5.2.3. Les effets limités de l'intégration à la norme de dépense

Depuis 2012 et le vote de la LPFP 2012-2017, les taxes affectées sont intégrées à la norme de dépense. Ce principe a ensuite été repris par les LPFP 2014-2019 et 2018-2022.

Le périmètre retenu est le même que celui des taxes affectées soumises à plafonnement et a donc été continûment étendu depuis 2012 pour s'appliquer aujourd'hui à 9 Md€ de taxes affectées, soit 30 % de l'ensemble du rendement des taxes affectées.

### 5.2.4. Les effets limités de ces mécanismes d'encadrement

S'ils ont permis d'introduire quelques outils de régulation des taxes affectées, le plafonnement et l'intégration à la norme de dépenses présentent plusieurs failles :

**Leur périmètre demeure trop parcellaire.** La majorité des taxes initialement visées demeurent exclues du champ de plafonnement. C'est le cas notamment de certains des plus gros affectataires, tels que le CNC.

**Le mécanisme de plafonnement est instable.** La soumission d'une taxe au mécanisme de plafonnement ainsi que le niveau du plafond sont rediscutés au moment de la préparation et du vote de chaque loi de finances.

**Les problèmes de fond ne sont pas résolus.** Complexité du système fiscal, interrogation sur le lien recettes / dépenses.

Du fait de l'insuffisance de ces outils, le ministère des finances a régulièrement recouru à d'autres techniques budgétaires afin d'exercer une pression sur les organismes bénéficiaires de taxes affectées :

- ◆ **Prélèvements sur fonds de roulement :** signe de l'insuffisance des mécanismes d'encadrement introduits depuis 2012, le ministère des finances procède régulièrement à des prélèvements sur fonds de roulement s'agissant des organismes bénéficiaires de taxes affectées. Le montant de ces prélèvements n'a cessé de s'accroître sur la période sous revue, pour atteindre la somme de 559 M€ en 2016 (cf. *tableau 28*). Entre 2014 et 2017, les prélèvements sur fonds de roulement sur les agences de l'eau se sont ainsi élevés à 735 M€.

- ◆ **Fonds de concours** : dans de multiples cas, l'État sollicite les ressources des organismes affectataires pour financer certaines de ses dépenses via fonds de concours. C'est notamment le cas de l'AFITF (cf. encadré 15).

**Tableau 28 : Prélèvements sur fonds de roulement perçus en recettes non fiscales (en M€)**

<b>Montant exécuté en 2012</b>	<b>97</b>
Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	55
Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	42
<b>Montant exécuté en 2013</b>	<b>150</b>
Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	150
<b>Montant exécuté en 2014</b>	<b>311</b>
Agences de l'eau	210
Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	90
Institut national de la propriété industrielle (INPI)	11
<b>Montant exécuté en 2015</b>	<b>475</b>
Fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA)	255
Agences de l'eau	175
Fonds national de péréquation et d'action professionnelle des chambres d'agriculture	45
<b>Montant exécuté en 2016</b>	<b>559</b>
Agences de l'eau	175
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	100
Agence de l'Environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)	90
Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	70
Fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction (FCAC)	60
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	55
Agence nationale des fréquences (ANFR)	9
<b>Montant exécuté en 2017</b>	<b>377</b>
Agences de l'eau	175
Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM)	70
Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)	50
Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	30
Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF)	25
Agence française pour la biodiversité (AFB)	27

Source : Direction du budget

### 5.3. Une rationalisation de la fiscalité affectée doit être engagée

#### 5.3.1. Redéfinir une doctrine d'utilisation et assurer sa mise en application

Les organismes bénéficiaires avancent de nombreux motifs de justification au recours à la fiscalité affectée : consentement à l'impôt renforcé ; volonté de sanctuariser des ressources de l'intervention du pouvoir politique ; volonté d'échapper à la régulation du ministère des finances...



Ces motifs ont été attentivement analysés et il ressort que deux cas de figures justifient l'affectation directe de ressources fiscales à une personne morale autre que l'État :

- ◆ 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. C'est le cas notamment des droits de timbre pour la confection de passeports dont bénéficie l'ANTS ;
- ◆ financement, au sein d'un secteur d'activité, d'actions de mutualisation ou de solidarités sectorielles. C'est le cas notamment des taxes affectées bénéficiant aux CTI et aux CPDE.

Le rapport du CPO de 2013 ajoutait un troisième cas de figure pouvant justifier le recours à la fiscalité affectée : « *financement de fonds d'assurance ou d'indemnisation, pour lesquels la constitution de réserves financières par des cotisants sur une base régulière apparaît nécessaire* ».

Cette logique s'applique notamment aux affectations suivantes :

**Tableau 29 : Affectations répondant à une logique assurantielle**

Taxe	Organisme bénéficiaire	Rendement 2016 (M€)
Prélèvement sur les contrats d'assurance de biens	FGTI-Fonds de garantie des victimes d'actes terroristes et autres infractions	395
Contribution des assurés	FGAO-Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages	87
Contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance	FNGRA-Fonds national de gestion des risques en agriculture et fonds de calamités agricoles dans les départements d'outre-mer	60
Majoration de la taxe sur les assurances de protection juridique au profit du conseil national des barreaux	CNB-Conseil national des barreaux	35

Source : CPO.

La logique assurantielle ne paraît pas justifier le recours à la fiscalité affectée :

- ◆ les dommages couverts par les fonds d'assurance (terrorisme ; catastrophes naturelles) sont par essence peu prévisibles et se caractérisent par des montants de dépenses pouvant varier fortement. De ce fait, l'attribution de ressources fiscales stables et régulières n'apparaît pas justifiée ;
- ◆ dans plusieurs cas, le financement par taxe affectée intervient en complément de dotations budgétaires, conduisant à une complexification des circuits financiers et à une fragilisation de la tutelle, comme cela a été montré s'agissant de l'aide juridictionnelle.

Pour ces raisons, la mission considère qu'il convient d'écarter ce motif de recours à la fiscalité affectée et qu'il est souhaitable de circonscrire la doctrine de recours à la fiscalité affectée aux deux cas de figure exposés *supra*.

**Proposition n° 1 : Redéfinir la doctrine de recours à la fiscalité affectée en la limitant aux cas de quasi-redevance et aux taxes sectorielles finançant des dépenses d'intérêt commun.**

### 5.3.2. La rebudgétisation des affectations non justifiées

#### 5.3.2.1. *Le principe : la rebudgétisation de l'ensemble des taxes affectées non justifiées*

Compte tenu des difficultés posées par le large recours à la fiscalité affectée, le principe d'universalité budgétaire doit aujourd'hui être réaffirmé et davantage respecté. Dès lors, la mission recommande une rationalisation du champ de la fiscalité affectée. Au sein du périmètre sous revue, l'ensemble des taxes affectées ne répondant pas aux critères exposés supra doivent faire l'objet d'une rebudgétisation.

**Proposition n° 2 : Rebudgétiser l'ensemble des taxes affectées ne répondant à aucun des deux cas de figure supra.**

#### 5.3.2.2. *La mise en œuvre peut être progressive*

Dans la mise en œuvre, la rebudgétisation massive, via un véhicule législatif unique, pour souhaitable qu'elle est, apparaît peu probable. Il est donc envisageable de procéder à une mise en œuvre progressive des rebudgétisations, au gré notamment des réformes votées par le parlement. Selon cette logique, les premières actions pourraient concerner les taxes à faible rendement (inférieur à 150 M€) : le gouvernement a manifesté son intention d'inscrire la suppression des taxes à faible rendement les plus nocives dans le projet de loi de finances pour 2019. Au sein du périmètre sous revue, 87 des 150 taxes affectées avaient en 2016 un rendement inférieur à 150 M€ (liste en annexe).

**Proposition n° 3 : Supprimer les taxes affectées dont le rendement est inférieur à 150 M€.**

Au-delà des taxes à faible rendement, la suppression des taxes affectées non justifiées doit être un objectif pour les pouvoirs publics dès lors que la réforme d'une politique publique concernée est engagée.

#### 5.3.2.3. *Sauf exceptions, la collecte doit être reprise par l'État*

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.

Le recouvrement de ressources fiscales par son affectataire est également source d'insécurité juridique. À titre d'exemple, le CNC n'assure la collecte des taxes dont il est affectataire que depuis 2008 ; auparavant, elle relevait de l'administration fiscale. Dès lors qu'un affectataire est chargé de la collecte, il peut avoir intérêt à définir des modalités de recouvrement (interprétation des dispositions fiscales ; échelonnement dans le temps des prélèvements) qui servent ses intérêts financiers au détriment du respect des droits des contribuables. Ces derniers peuvent ainsi être attachés au fait de bénéficier, avec l'administration fiscale, d'un collecteur neutre. Pour ces raisons, sauf à ce qu'il soit démontré que la collecte par l'affectataire est plus efficiente, il importe de transférer la collecte des taxes affectées à l'administration fiscale.

**Proposition n° 4 : Sauf exceptions, confier la collecte des taxes affectées à l'État.**

Dès lors qu'il est mis fin à l'affectation d'une taxe à un tiers, la collecte doit également être transférée à l'État. 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.

Dans le cas de l'office français de l'intégration et de l'immigration (OFII), la rebudgétisation intervenue en 2017 ne s'est pas accompagnée d'un transfert à l'État de la collecte de la Taxe due par les employeurs de main-d'œuvre étrangère permanente ou temporaire ou saisonnière, générant de nombreuses difficultés.

### 5.3.3. Le renforcement des outils de pilotage pour les taxes affectées restantes

Pour les taxes affectées ne faisant pas l'objet d'une rebudgétisation il apparaît souhaitable de renforcer les outils de pilotage et de régulation. En effet, même si le financement d'un certain nombre d'organismes par taxes affectées peut être justifié, leurs recettes et dépenses sont intégrées à la trajectoire des finances publiques présentée chaque année par le gouvernement devant le parlement et les instances européennes.

Le plafonnement, lorsqu'il a été appliqué, a permis de contenir la progression des taxes affectées les plus dynamiques. Ce mécanisme n'est néanmoins pas optimal : s'il permet de contenir les recettes des affectataires, il est sans effet sur le niveau global des recettes fiscales. La modulation à la baisse des taux d'imposition des taxes affectées restantes constitue à cet égard une solution préférable.

**Proposition n°5 : pour encadrer les ressources fiscales des affectataires de taxes affectées, privilégier la baisse des taux d'imposition au mécanisme de plafonnement.**

### 5.3.4. La création de nouvelles taxes affectées doit être plus strictement encadrée

Fréquemment motivée par des raisons d'ordre budgétaire, l'affectation de ressources fiscales a, de fait, été facilitée par un encadrement juridique et budgétaire peu contraignant. En particulier, l'article 2 de la LOLF permet un recours excessivement souple à la fiscalité affectée, qui contraste avec les contraintes dont elle entoure les affectations internes au budget de l'État.

**Proposition n° 6 : Modifier l'article 2 de la LOLF de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général**

## CONCLUSION - Liste des propositions

**Proposition n° 1** : Redéfinir la doctrine de recours à la fiscalité affectée en la limitant aux cas de quasi-redevance et aux taxes sectorielles finançant des dépenses d'intérêt commun.

**Proposition n° 2** : Rebudgétiser l'ensemble des taxes affectées ne répondant à aucun des deux cas de figure *supra*.

**Proposition n° 3** : Supprimer les taxes affectées dont le rendement est inférieur à 150 M€.

**Proposition n° 4** : Sauf exceptions, confier la collecte des taxes affectées à l'État.

**Proposition n°5** : pour encadrer les ressources fiscales des affectataires de taxes affectées, privilégier la baisse des taux d'imposition au mécanisme de plafonnement.

**Proposition n°6** : Modifier l'article 2 de la LOLF de manière à limiter les possibilités d'affectation externe au budget général

A Paris, le

## **PERSONNES RENCONTRÉES**

### **Direction du budget**

- M. Renaud Duplay, sous-directeur de la 1<sup>ère</sup> sous-direction
- M. Denis Charissoux, sous-directeur de la 4<sup>ème</sup> sous-direction
- M<sup>me</sup> Géraldine Cecconi, chef du bureau des opérateurs et des organismes publics d'État (2B20)
- M. Florian Cahagne, chef du bureau justice et médias (8BJM)
- M. Adrien Bichet, chef du bureau énergie, participations, industrie, innovation et garanties (3BEPII)
- M. Philippe Alix, adjoint au chef du bureau énergie, participations, industrie, innovation et garanties (3BEPII)
- M. Thibault Camelli, adjoint au chef de bureau de l'intérieur et de l'action gouvernementale (5BIAG)

### **Direction générale des finances publiques (DGFIP)**

- M<sup>me</sup> Véronique Rigal, sous-directrice professionnels et action en recouvrement (GF 2)
- M<sup>me</sup> Mai-Caroline Bullier, chef du bureau gestion fiscale des professionnels

### **Direction général du trésor**

- M. Emmanuel Betry, chef du bureau économie des réseaux
- M. Adrien Zakhartchouk, chef du bureau environnement et Agriculture

### **Direction de la sécurité sociale (DSS)**

- M. Morgan Delay, sous-directeur au financement de la sécurité sociale
- M. Pierre Prady, chef du bureau des recettes fiscales (5D)

### **Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**

- Mme. Claire Jean, secrétaire générale

### **Centres techniques industriels (CTI)**

- Mme. Marie-Sabine Gavois, déléguée générale du réseau CTI
- M. Stéphane Le Guirriec, président du réseau CTI et dirigeant du CTIM Béton
- M. Christian Divin, membre du bureau du réseau CTI et dirigeant du CTI Agroalimentaire

### **Office français à l'immigration et à l'intégration (OFII)**

- M. Didier Leschi, directeur général
- Mme. Virginie Sené-Rouquier, secrétaire générale

**Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS)**

M. Olivier Thibault, directeur général

**Canal +**

M. Bernard Bacci, directeur fiscal

M. Christophe Witchitz, directeur des affaires publiques

**Personnalités qualifiées**

M. Clément Carbonnier, maître de conférence à l'université Cergy-Pontoise et chercheur au THEMA

M. Pierre Boyer, professeur, Ecole Polytechnique

Stéphane Gauthier, professeur, Paris School of Economics

## BIBLIOGRAPHIE

### **Conseil des prélèvements obligatoires**

La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes, juillet 2013

### **Cour des comptes**

Le soutien aux énergies renouvelables, avril 2018

La société du grand Paris, février 2018

La taxe sur les transactions financières et sa gestion, février 2017

Mission Écologie, Notes d'exécution budgétaire, 2014, 2015 et 2016

Rapport sur l'exécution du budget de l'État, 2016

Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2016

Les agences de l'eau et la politique de l'eau, février 2015

Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle, avril 2014

La gestion et le financement du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), août 2012

### **Inspection générale des finances**

Optimisation de la gestion des dépenses déléguées par l'État à des tiers, juillet 2017

Le soutien à l'économie du livre et du cinéma en régions, février 2017

La structuration de la politique publique d'aide aux victimes, février 2017

Financement et gouvernance de l'aide juridictionnelle, septembre 2014

Rationalisation du coût de gestion des prélèvements obligatoires, juillet 2014

Les taxes à faible rendement, février 2014

Évaluation de la politique de l'eau, juin 2013

Les professions réglementées, mars 2013

### **Direction du budget**

Jaunes « *opérateur de l'État* » : PLF 2012 à PLF 2018

### **OCDE**

*Tax administration* 2017

*Tax administration* 2015

### **Documents universitaires**

Essais sur les déterminants et l'efficacité de la tarification des services publics, thèse de M. Alexandre Mayol sous la direction de M<sup>me</sup> Carine Staropoli, maître de conférences à l'université Paris 1 – Panthéon-Sorbonne



## **ANNEXES**

## ANNEXE 1 : LISTE DES TAXES AFFECTEES A FAIBLE RENDEMENT

Taxe	référence juridique	Organisme bénéficiaire	2016 en M€
Taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	a. de l'art. 1609 undecies et art. 1609 duodecisi à quindecies du CGI	CNL - Centre national du livre	4
Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression	de l'art. 1609 undecies et art. 1609 duodecisi à quindecies du CGI	CNL - Centre national du livre	25
Taxe sur les bois et plants de vigne	LOI n°2016-1918 du 29 décembre 2016 - art. 68	FranceAgriMer	0
Taxe sur les boissons édulcorées	Art. 1613 quater du CGI	CCMSA (non-salariés-maladie)	53
Taxe sur les boissons énergisantes	Art. 1613 bis A du CGI	CNAMTS	2
Taxe sur les boues d'épuration urbaines ou industrielles	Art 302 bis ZF du CGI	Fonds de garantie des risques liés à l'épandage des boues d'épuration urbaines ou industrielles	0
Taxe sur les céréales	Art. 1619 du CGI	FranceAgriMer	17
Taxe sur les conventions d'assurances sur les contrats assurance-maladie	Art. 1001 du CGI	CNAF et CNAMTS	20
Taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage ou un incinérateur de déchets ménagers	Art. L.2333-92 et suiv. du Code général des collectivités territoriales	Communes	13
Taxe sur les éoliennes maritimes	Art. 1519 B et C du CGI	Fonds national de compensation de l'énergie éolienne en mer (Communes, Comité national de la pêche, activités maritimes)	0
Taxe sur les nuisances sonores aériennes	Art. 1609 quaterdecies A du CGI	Personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes pour lesquels : - le nombre annuel des mouvements d'aéronefs de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 20 tonnes a dépassé 20 000 lors de l'une des cinq années civiles précédentes, - ou le nombre annuel des mouvements d'aéronef de masse maximale au décollage supérieure ou égale à 2 tonnes a dépassé 50 000 lors de l'une des 5 années civiles précédentes, si les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore de cet aérodrome possèdent un domaine d'intersection avec les plans d'exposition au bruit ou de gêne sonore d'un aérodrome présentant les caractéristiques définies au tiret précédent.	47
Taxe sur les passagers maritimes embarqués à destination d'espaces naturels protégés	Art. 285 quater du Code des douanes; décret n°96-25 du 1er janvier 1996 (modalités); art. D321-15 du Code de l'environnement (liste des sites); arrêtés du 20 août 1996 (tarif et modalités)	Personne publique assurant la gestion de l'espace naturel protégé concerné ou la commune d'implantation de l'espace naturel protégé	3
Taxe sur les permis de conduire	Art. 1599 terdecies du CGI	Régions	2
Taxe sur les plus-values immobilières (PVI) autres que terrains à bâtir	Art. 1609 nonies G du CGI	FNAL - Fonds national d'aide au logement	45
Taxe sur les premières ventes de dispositifs médicaux	Art. L. 245-5-5-1 du Code de la sécurité sociale	CNAMTS	54
Taxe sur les premières ventes de médicaments et produits de santé	Art. 1600-0 N du CGI	CNAMTS	0
Taxe sur les prémix	Art. L. 1613 bis CGI	CNAMTS	1
Taxe sur les produits de la mer	Art. 75 de la LFR 2003	FranceAgriMer	4
Taxe sur les remontées mécaniques	Art. L2333-49 à L2333-53, L3333-4 à L3333-7 du Code général des collectivités territoriales	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre et Départements - part communale	54
Taxe sur les spectacles de variétés	Art. 76 de la LFR 2003	CNV - Centre national de la chanson, des variétés et du jazz	30
Taxe sur les spectacles perçue au profit de l'Association pour le soutien du théâtre privé	Art. 77 de la LFR 2003	Association pour le soutien du théâtre privé	5
Taxe sur les Titres de séjour et de voyage électroniques	Art. 953 al. IV et V du CGI et art. 311-16 du CESEDA (art. 46 de la LFI 2007 et art. 77 al. I, II et III de la LFI 2011)	ANTS - Agence nationale des titres sécurisés	14
Taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou autres ouvrages hydrauliques destinés à	L4316-3 du Code des transports et art. 124 de la LFI 1991	VNF - Voies navigables de France	133

Analyse économique et financière de la fiscalité affectée

prélever ou à évacuer des volumes d'eau, dite "taxe hydraulique"			
Taxe sur les ventes et les locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (taxe vidéo et VOD )	Art.L116-1 du Code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	18
Taxes dans le domaine funéraire	Art. L.2223-22 du Code général des collectivités territoriales	Communes	6
Taxes locales d'équipement	Art 1585 A et 1635 bis B du CGI (abrogés à/c du 1er mars 2012 : art. 28 de la LFR 2010 n° 2010-1658)	Communes ou Groupements de communes	131
TOCE	Art. 48 LFI 2016, Art. 46 LFI 2006, Art. 1647 CGI (XVIII)	France TV	141
Versement pour dépassement du plafond légal de densité	Art. 1723 octies à 1723 quaterdecies du CGI	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre et Départements	0
Versement pour sous-densité	Art. 28 de la LFR-IV 2010 et art. L.331-35 et suiv. du Code de l'urbanisme	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre et Départements	0
Affectation d'une partie du produit de cession de la bande des 700 Mhz	Art. 41 IX de la LFI 2016	ANFr - Agence nationale des fréquences	0
Certificats sanitaires et phytosanitaires	Art. 103 de la LFR-2 2014	FranceAgriMer	2
Contribution annuelle acquittée par les personnes inscrites comme commissaires aux comptes, et droit fixe sur chaque rapport de certification des comptes, et contribution de la compagnie nationale des commissaires aux comptes	Art. L 821-5 et 821-6-1 du Code de commerce	H3C - Haut conseil du commissariat aux comptes	0
Contribution annuelle au fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (FIPH)	Loi du 10 juillet 1987, art. L 5212-1, L 5212-10 et L 5214-1 du Code du travail	Association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH)	0
Contribution annuelle au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	Art. 96 de la LFR 2010	IRSN - Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire	63
Contribution des assurés	Art. L. 421-4 à L. 421-4-2, R. 421-27 et R. 421-28, A. 421-2 et A. 421-3 du Code des assurances	FGAO - Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages	87
Contribution des employeurs à l'association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés (AGS)	Art. L143-11-6 du Code du travail et I de l'article 5 de la loi n° 2008-126 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi du 13 février 2008	AGS - Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés	0
Contribution des employeurs publics au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)	Loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées	FIPHFP - Etablissement public administratif chargé de la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique	132
Contribution due par les entreprises fabricant ou exploitant des dispositifs médicaux sur leurs dépenses de publicité	Art. L. 245-5-1 à L. 245-5-5 du Code de la sécurité sociale	CNAMTS	57
Contribution équivalente aux droits de plaidoirie	Art. L. 723-3 du Code de la sécurité sociale	Caisse nationale des barreaux français	68
Contribution forfaitaire des organismes assureurs et contribution forfaitaire des organismes participant à la gestion du régime prévu par la loi n° 2001-1128 du 30 novembre 2001	Art. 1622 du CGI	FCATA (Fonds commun des accidents du travail agricole) jusqu'en 2016; CCMISA en 2017	7
Contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement	Art. 626-1 du CESEDA	OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	1
Contribution perçue au profit de l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES)	Art. 1609 octovicies du CGI et art. L. 2133-1 du Code de la santé publique	ANSP - Agence Nationale de Santé Publique	0
Contribution spéciale pour la gestion des déchets radioactifs - Conception	Art. 58 de la LFR 2013	ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	133
Contribution spéciale versée par les employeurs des étrangers sans autorisation de travail	Art. 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	OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	2
Contribution sur la cession à un service de télévision des droits de	Art. 302 bis ZE du CGI et art. 59 de la LFI 2000	CNDS - Centre national pour le développement du sport	41

Analyse économique et financière de la fiscalité affectée

diffusion de manifestations ou de compétitions sportives			
Contribution sur les abondements des employeurs aux plans d'épargne pour la retraite collectifs	Art. L. 137-5 du Code de la sécurité sociale	FSV	3
Contribution sur les avantages de préretraite d'entreprise	Art. L. 137-10 du Code de la sécurité sociale	CNAVTS	145
Contribution sur les contrats d'assurance en matière de circulation de véhicules terrestres à moteur	Art. L.137-6 du Code de la sécurité sociale	CNAF	1
Contribution sur les indemnités de mise à la retraite	Art. L. 137-12 du Code de la sécurité sociale	CNAVTS	47
Contribution visée au II de l'article 8 de l'ordonnance n° 2003-1213 du 18 décembre 2003	Art. 1601 B du CGI, modifié par la loi n°2006-1771 du 30 décembre 2006	Fonds d'assurance formation (FAF) des chefs d'entreprise inscrits au répertoire des métiers, yc FAF régionaux (sauf Alsace)	54
Contributions additionnelles aux primes ou cotisations afférentes à certaines conventions d'assurance	Art. 1635 bis A et AA du CGI et art. L361-5 et L362-1 du Code rural et de la pêche maritime	FNGRA - Fonds national de gestion des risques en agriculture et fonds de calamités agricoles dans les départements d'outre-mer	60
Cotisation additionnelle versée par les organismes HLM et les SEM	Art. L452-4-1 du Code de la construction et de l'habitation	CGLLS - Caisse de garantie du logement locatif social	138
Cotisation au profit des caisses d'assurances d'accidents agricoles d'Alsace-Moselle	-	CAAA - Caisses d'assurances d'accidents agricoles d'Alsace-Moselle	0
Cotisation versée par les organismes HLM	2° de l'article L. 342-21 du Code de la construction et de l'habitation	ANCOLS - Agence nationale de contrôle du logement social	12
Cotisations (normale et supplémentaire) des entreprises cinématographiques	Art. L115-14 et L115-15 du Code du cinéma et de l'image animée	CNC - Centre national du cinéma et de l'image animée	9
Droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel	Art. 1635 bis P du CGI (article 54-II de la LFR 2009)	Fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel	34
Droit annuel de francisation et de navigation en Corse; droit de passeport en Corse	Art. 222 à 226 et 238 à 240 du Code des douanes	Collectivité territoriale de Corse et Conservatoire de l'espace littoral, de 2007 à 2011	5
Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	Art. L. 438 du CGI et art. L. 731-3 du Code rural et de la pêche maritime	CCMSA (non-salariés-vieillesse)	122
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	Art. 402 bis du CGI et art. L. 731-3 du Code rural et de la pêche maritime	CCMSA (non-salariés-vieillesse)	72
Droit de consommation sur les tabacs dans les DOM	Art. 268 du Code des douanes et art. 575 E bis du CGI	Collectivité territoriale de Corse	71
Droit de francisation et de navigation	Art. 223 à 225 du Code des douanes	CELRL - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres	39
Droit de sécurité	Art. L2221-6 du Code des transports et art 3.1 de la loi n°2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports	EPSF - Etablissement public de sécurité ferroviaire	10
Droit de timbre pour la délivrance du permis de conduire en cas de perte ou de vol	Art. 1628 ter du CGI (art. 10 de la loi 2014-891, LFR 2014)	ANTS - Agence nationale des titres sécurisés	7
Droit de timbre sur les demandes de naturalisation, les demandes de réintégration dans la nationalité française et les déclarations d'acquisition de la nationalité en raison du mariage	Art. 958 du CGI	OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	3
Droit de validation du permis de chasse	Art. 1635 bis N du CGI	ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage	5
Droit de visa de régularisation, taxe de renouvellement du titre de séjour, taxe applicable aux documents de circulation pour étrangers mineurs et taxe perçue à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour (et titre de 10 ans)	Art. L.311-13 du CESEDA (§ D de l'article)	OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	105
Droit départemental de passage sur les ouvrages d'art reliant le continent aux îles maritimes	Art. L.173-3 du Code de la voirie routière et art. L.321-11 du Code de l'environnement	Départements	0
Droit d'examen du permis de chasse	Art. L423-6 du Code l'environnement	ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage	1

Analyse économique et financière de la fiscalité affectée

Droit dû par les entreprises ferroviaires pour l'autorité de régulation des activités ferroviaires	Art. L2131-13 du Code des transports et aArt. 21 (§ II) de la loi n°2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires	ARAFER - Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	8
Droit sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une indication géographique protégée (INAO)	Art. L642-13 du Code rural et de la pêche maritime	INAO - Institut national de l'origine et de la qualité	7
Droits assimilés au droit d'octroi de mer sur les rhums et spiritueux à base d'alcool de cru	Art. L 4434-1 du Code général des collectivités territoriales et lois n° 63-778 du 31/07/63 et n° 72-1147 du 23/12/72	Régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion	4
Droits d'immatriculation des OVS	Art. L 141-3 du Code du tourisme	Atout France / Agence de développement touristique de la France	0
Droits de plaidoirie	Art. L. 723-3 du Code de la sécurité sociale	CNBF - Caisse nationale des barreaux français	11
Droits et contributions pour frais de contrôle	Art. L621-5-3 et D621-27 à D621-30 et suiv. du Code monétaire et financier	AMF - Autorité des marchés financiers	94
Droits perçus au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) en matière de produits de santé, taxe annuelle due par les laboratoires de biologie médicale	Art. 1635 bis AE à AH du CGI, art. 5321-3 du Code de la santé publique et art. 1600-0 R du CGI	-	75
Fraction des droits de timbre sur les cartes nationales d'identité	Art. 1628 bis du CGI (art. 134 al. I et III de la LFI 2009)	ANTS - Agence nationale des titres sécurisés	11
Fraction des droits de timbre sur les passeports sécurisés	Art. 953 al. 1 du CGI (art. 46 de la LFI 2007 et art. 77-1 de la LFI 2011)	ANTS - Agence nationale des titres sécurisés	119
Fraction des Prélèvements sociaux sur les jeux prévus aux art. L137-20 à L137-22 du Code de la sécurité sociale	Art. L137-24 du Code de la sécurité sociale	ANSP - Agence Nationale de Santé Publique	5
Fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués	Art. 706-163 du Code de la procédure pénale	AGRASC	2
Fraction du Prélèvement sur les mises de jeux de cercle en ligne affectée aux communes dans le ressort territorial desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs casinos	Art. 302 bis ZI du CGI et art. 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	Communes concernées	10
Fraction du Prélèvement sur les paris hippiques affectée aux EPCI sur le territoire desquelles sont ouverts au public un ou plusieurs hippodromes (affectée jusqu'aux mises 2012 versées en 2013 aux Communes concernées)	Art. 302 bis ZG du CGI	EPCI concernés - Etablissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (Communes concernées jusqu'en 2012)	11
Fraction du produit des successions en déshérence	Art. 7 de la loi n°96-590 du 2 juillet 1996 et décret n°2004-868 du 26 août 2004	Fondation du patrimoine	7
Imposition forfaitaire sur le matériel roulant circulant sur le réseau de transport ferroviaire et guidé géré par la RATP - IFER-STIF RATP	Art. 1599 quater A bis du CGI	SGP - Société du Grand Paris	65
Indemnité de défrichement	Art. L. 341-6 du Code forestier	ASP - Agence de services et de paiement	0
Majoration de 10% du montant maximum du droit fixe de la taxe pour frais de chambres de métiers	Art. 1601 A du CGI	FNPCA - Fonds national de promotion du commerce et de l'artisanat	10
Majoration de la taxe sur les assurances de protection juridique au profit du Conseil national des barreaux	Art. 1001 du CGI	CNB - Conseil national des barreaux	35
Participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	-	FNAL - Fonds national d'aide au logement	100
Participation pour non réalisation d'aires de stationnement	Art. L.123-1-2 et L.332-7-1 du Code de l'urbanisme	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre	4
PEFPC : Participation au financement de la formation des professions non salariées (à l'exception des artisans et des exploitants agricoles)	Art. L. 6331-48 du Code du travail	FAF - Fonds d'assurance formation des professions concernées	147

Analyse économique et financière de la fiscalité affectée

correspondant à 0,15% du montant annuel du plafond de la sécurité sociale			
PEFPC : Participation au financement de la formation des professions non salariées (Entreprises du Vivant, agriculture) correspondant à 0,15% du montant annuel du plafond de la SS	Art. L. 6331-53 du Code du travail (agrément conjoint travail et pêche)	VIVEA - Fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant	57
PEFPC : Participation au financement de la formation des professions non salariées (Pêche et culture) correspondant au minimum à 0,15% au du montant annuel du plafond de la SS	Art. L. 6331-53 du Code du travail (agrément conjoint travail et pêche)	Fonds d'assurance formation (FAF) Pêche et cultures marines	0
Prélèvement complémentaire temporaire 2011-2015 "UEFA Euro 2016" sur les jeux exploités par la FdJ hors paris sportifs	3ème alinéa de l'art. 1609 novovicies du CGI et art. 79 de la LFI 2011	CNDS - Centre national pour le développement du sport	28
Prélèvement progressif sur le produit des jeux dans les casinos au profit des communes	Art. L.2333-54 à L.2333-57 du Code général des collectivités territoriales	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) - part intercommunale	0
Prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC)	1° de l'article L. 342-21 du Code de la construction et de l'habitation	ANCOLS - Agence nationale de contrôle du logement social	7
Prélèvement sur la redevance pour pollutions diffuses (fraction Ecophyto)	Art. L213-10-8 (§ V) du Code de l'environnement	AFB - Agence française pour la biodiversité	41
Prélèvement sur les contrats d'assurance-vie en déshérence; 'Prélèvement sur les contrats participation et intéressement en déshérence	Art. L. 1126-1 5° du CGPPP, complété par l'art. 18 de la LFSS 2007 ; 'Livre III de la partie III du Code du travail	FSV jusqu'en 2016; CNAVTS en 2017	17
Prélèvement sur les paris sportifs en ligne de la FdJ et des nouveaux opérateurs agréés	Art. 1609 tricies du CGI et art. 51 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	CNDS - Centre national pour le développement du sport	32
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	Art. 231 ter du CGI, affectation partielle votée en LFI 2006 (Art.57-II-1)	FNAL à partir de 2017, UESL - Union d'économie sociale du logement jusqu'en 2016	133
Taxe annuelle sur les logements vacants	Art. 232 du CGI (VIII)	ANAH - Agence nationale de l'habitat	21
Taxe annuelle sur les produits cosmétiques	Art. 1600-0 P du CGI	CNAMTS	0
Taxe applicable aux demandes de validation d'une attestation d'accueil	Art. 1635 bis-0 A du CGI, renvoyant à l'article L.211-8 du CESEDA	OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	7
Taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCFE)	Art. L.5212-24 et suiv., L.5214-23 et L.5216-8 du Code général des collectivités territoriales	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre et Départements - part intercommunale	31
Taxe complémentaire à la taxe locale d'équipement au profit de la région Ile-de-France	Art. 1599 octies du CGI (abrogée à/c du 1er mars 2012: art. 28 de la LFR 2010)	Région Ile-de-France	0
Taxe d'aménagement	Art L.331-4 du Code de l'urbanisme (créée à/c du 1er mars 2012, art. 28 LFR 2010)	Régions (part régionale)	53
Taxe de balayage	Art. 1528 du CGI	Communes	110
Taxe de séjour, taxe de séjour forfaitaire	Art. L2333-26 à L2333-46 du Code général des collectivités territoriales	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) - part intercommunale	97
Taxe de ski de fond	Art. L2333-81 du Code général des collectivités territoriales	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre) - part communale	3
Taxe départementale additionnelle à certains droits d'enregistrement	Art. 1595 du CGI	Départements	90
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	Art L.142-2 à L.142-5 du Code de l'urbanisme - substituée à/c du 1er mars 2012 par la part départementale de la TA	Départements	14
Taxe départementale pour le financement des conseils	Art. 1599 B du Code général des impôts	Départements	3

Analyse économique et financière de la fiscalité affectée

d'Architecture, de l'urbanisme et de l'environnement (CAUE)	(abrogée à/c du 1er mars 2012, substituée par la taxe d'aménagement)		
Taxe destinée à financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers	Art. 1635 bis M du CGI	AFT - Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports	60
Taxe due par les concessionnaires de mines d'or, les amodiataires des concessions de mines d'or et les titulaires de permis et d'autorisations d'exploitation de mines d'or exploitées en Guyane (taxe additionnelle aurifère)	Art. 1599 Quinquies B du CGI	Région de la Guyane	0
Taxe due par les employeurs de main-d'oeuvre étrangère permanente ou temporaire ou saisonnière	Art. 1635-0 bis du CGI, renvoyant au C du L.311-14 nouveau du CESEDA	OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	23
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime	Art.1599 vicies du CGI	Collectivité territoriale de Corse	33
Taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime sur les passagers embarqués	Art. 285 ter du Code des douanes	Régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de la Réunion	8
Taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation (exit-tax)	Art. 23 de la LFI 2011	CNAF	0
Taxe liée aux dossiers de demande concernant les médicaments vétérinaires ou les établissements pharmaceutiques vétérinaires.	I de l'art. L.5141-8 du Code de la santé publique	ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	3
Taxe portant sur les quantités de farines, semoules et gruaux de blé tendre livrées ou mises en oeuvre en vue de la consommation humaine	Art. 1618 septies du CGI et art. L. 731-3 du Code rural	CCMSA (non-salariés-maladie) en 2016; CCMSA (non-salariés-vieillesse) en 2017; CCMSA (non-salariés-RCO) en 2018	64
Taxe pour frais de contrôle due par les concessionnaires d'autoroutes	Art. 1609 sextricies du CGI	ARAFER - Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	2
Taxe pour frais de contrôle sur les activités de transport public routier	Art. 1609 sextricies du CGI	ARAFER - Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	0
Taxe pour l'utilisation de la plateforme Expadon 2	Art. 103 de la LFR-2 2014	FranceAgriMer	2
Taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules	Art. 1628-0 bis du CGI (art. 135 al. VI de la LFI 2009)	ANTS - Agence nationale des titres sécurisés	25
Taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les métiers de la réparation de l'automobile, du cycle et du motorcycle	Art. 1609 sexvicies I du CCGI	ANFA - Association nationale pour la formation automobile	31
Taxe pour le développement de l'industrie de la conservation des produits agricoles (CTCPA)	Art. 72 de la LFR 2003	CTCPA - Centre technique de la conservation des produits agricoles	3
Taxe pour le développement des industries de la mécanique et de la construction métallique, des matériels et consommables de soudage et produits du décolletage, de construction métallique et des matériels aérouliques et thermiques	Art. 71 E de la LFR 2003	CTI de l'Industrie : CT des indus. mécaniques (CETIM), CT de l'industrie du décolletage (CTDEC), CTI de la construction métallique (CTICM), CT des indus. aérouliques et thermiques (CETIAT), et Institut de Soudure	70
Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	Art. 71 A de la LFR 2003 modifié par l'art. 44 de la LFI 2005 et par l'art.109 de la LFI 2007	CTI de la filière Bois - Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB); Institut technologique FCBA (Filière cellulose, bois, ameublement); Centre technique de la mécanique (CETIM)	13
Taxe pour le développement des industries de l'habillement	Art. 71 D de la LFR 2003 modifié par l'art. 44 de la LFI 2005	Comité de développement et de promotion de l'habillement - DEFI	9
Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et arts de la table	Art. 71 C de la LFR 2003 modifié par l'art. 44 de la LFI 2005 et par l'art. 110 de la LFI 2007	Francéclat	13
Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction regroupant les industries du béton, de la terre cuite et des roches ornementales et de construction	Art. 71 F de la LFR 2003	CTI des matériaux : Centre d'étude et de recherche de l'industrie du béton (CERIB); Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	13
Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	Art. 71 B de la LFR 2003 modifié par l'art. 44 de la LFI 2005	CTC - Comité professionnel de développement Cuir, Chaussure, Maroquinerie	12
Taxe pour non-raccordement à l'égout - Participation pour le financement de l'assainissement collectif (PAC)	Art. L.1331-7 du Code de la santé publique	Communes	1

Analyse économique et financière de la fiscalité affectée

Taxe spéciale d'équipement au profit de l'établissement public Société du Grand Paris	Art. 1609 G du CGI (créée à compter de 2011)	SGP - Société du Grand Paris	117
Taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, destinées à l'alimentation humaine	Art. 1609 viciés du CGI et art. 732-58 du Code rural	CCMSA (non-salariés-maladie) en 2016; CCMSA (non-salariés-RCO) dès 2017	133
Taxe spécifique pour la Chambre nationale de la batellerie artisanale	Art. 93 de la LFI 1985	CNBA - Chambre nationale de la batellerie artisanale	1
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	Art. 1605 nonies du CGI	ASP - Agence de services et de paiement	12
Taxe sur la vente des produits phytopharmaceutiques disposant d'une autorisation de mise sur le marché (AMM)	Art. L. 253-8-2 du Code rural de la pêche maritime	ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	4
Prélèvements sur les numéros surtaxés pour les jeux et concours radiodiffusés et télévisés	Art. L. 137-19 du Code de la sécurité sociale	CNAF	3
Redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux	Art. L. 132-16 du Code minier	CNAMTS, CNAVTS, FSV, CCMSA (non-salariés-maladie) en 2015; CNAMTS, CNAVTS, CCMSA (non-salariés-maladie) en 2016; CNAVTS en 2017	0
Redevance perçue à l'occasion de l'introduction des familles étrangères en France	Art. R 421-29 du CESEDA	OFII - Office français de l'immigration et de l'intégration	1
Redevance pour délivrance initiale du permis de chasse	Art. R423-11 du Code de l'environnement	ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage	1
Redevance proportionnelle sur l'énergie hydraulique	Loi du 16 octobre 1919	Communes et départements (part communale)	1
Redevances communale et départementale des mines	Art. 1519 et 1587 du CGI	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre et Départements - part intercommunale	1
Redevances communale et départementale des mines	Art. 1519 et 1587 du CGI	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre et Départements - part départementale	9
Redevances communale et départementale des mines (part communale)	Art. 1519 et 1587 du CGI	Communes ou EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) à fiscalité propre et Départements - part communale	6
Redevances cynégétiques	Art. L423-12 du Code de l'environnement	ONCFS - Office national de la chasse et de la faune sauvage	68
Redevances des agences de l'eau	Art. L213-10, L213-10-1 à L213-10-12 du Code de l'environnement	AFB - Agence française pour la biodiversité	139
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	Art. R411-10 et R 411-17 du Code de la propriété intellectuelle, art. L611-1 à L615-22 et L411-1 à L411-5 du CPI, décret n° 95-385 du 10 avril 1995 n°81-599 du 15 mai 1981	INPI - Institut national de la propriété industrielle	141
Redevances pour prélèvement sur la ressource en eau, pour pollution de l'eau, pour modernisation des réseaux de collecte, pour pollutions diffuses, pour stockage d'eau en période d'étiage, pour obstacle sur les cours d'eau et pour protection du milieu aquatique dans les DOM	Art L213-13 et L213-14 (§ II) du Code de l'environnement	Offices de l'eau (dans les DOM)	28
Redevances UMTS 2G et 3G	Art. L. 241-3 du Code de la sécurité sociale	FSV en 2016; CNAVTS dès 2017	30
Surtaxe sur les eaux minérales	Art. 1582 du CGI	Communes	22
TA-TINB - Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite "Accompagnement"	V de l'art. 43 de la LFI 2000 modifié par l'art. 21 de la loi n°2006-739 du 28 juin 2006	Groupements d'intérêt public "Objectif Meuse" et "Haute-Marne" et Communes concernées	38
TA-TINB - Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite "de stockage"	Art. 2 de la LFI 2010	Communes et EPCI (établissements publics de coopération intercommunale) situés dans un rayon maximal autour de l'accès principal aux installations de stockage	3
TA-TINB - Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base dite "Diffusion technologique"	V de l'art. 43 de la LFI 2000 modifié par l'art. 21 de la loi n°2006-739 du 28 juin 2006	Groupements d'intérêt public "Objectif Meuse" et "Haute-Marne"	19
Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base - Recherche	Art. 43 V de la LFI 2000	ANDRA - Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs	70
Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux des Stations Radio (TA-IFER Stations Radio)	a) du III du A de l'art. 158 de la LFI 2011	ANSÉS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	2
Taxe additionnelle à l'imposition forfaitaire des entreprises de réseaux	b) du III du A de l'art. 158 de la LFI 2013	ANFr - Agence nationale des fréquences	3



Analyse économique et financière de la fiscalité affectée

des Stations Radio (TA-IFER Stations Radio)			
Taxe additionnelle départementale à la taxe de séjour	Art. L3333-1 du Code général des collectivités territoriales	Départements	19
Taxe affectée au financement d'un nouveau Centre Technique Industriel de la plasturgie et des composites	I de l'art. 71 de la LFR 2003	Centres techniques industriels de la plasturgie et des composites	3
Taxe affectée au financement de l'institut des corps gras	G de l'art. 71 de la LFR 2003	ITERG - Institut des corps gras	0
Taxe affectée au financement du Centre Technique des industries de la fonderie	H de l'art. 71 de la LFR 2003	CTIF - Centre technique des industries de la fonderie	1
Taxe annuelle portant sur les autorisations de médicaments vétérinaires et les autorisations d'établissements pharmaceutiques vétérinaires	II de l'art. L.5141-8 du Code de la santé publique	ANSES - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	4
Taxe annuelle relative à l'évaluation et au contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et à leurs adjuvants	Art. 130 de la LFI 2007	ANSES - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	10