

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

INTRODUCTION.....	3
1. CINQ ANS APRÈS LE RAPPORT DU CPO, LA FISCALITÉ AFFECTÉE REPRÉSENTE TOUJOURS PLUS DU QUART DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	3
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
2. CONTRAIREMENT AU CONSTAT POSÉ EN 2013, LES DÉPENSES DES AFFECTATAIRES DE TAXE SONT MOINS DYNAMIQUES QUE CELLES DES ÉTABLISSEMENTS NON AFFECTATAIRES DE TAXE.....	11
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
3. LES JUSTIFICATIONS ÉCONOMIQUES À LA FISCALITÉ AFFECTÉE RESTENT À PRÉCISER.....	27
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
4.	L'AFFECTATION DE TAXES POURSUIT PARFOIS UNE LOGIQUE DE CONTOURNEMENT DES RÈGLES BUDGÉTAIRES	43
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
5.	LES LIMITES DES MÉCANISMES D'ENCADREMENT ACTUELS JUSTIFIENT D'ENGAGER UNE RATIONALISATION PLUS POUSSÉE DE LA FISCALITÉ AFFECTÉE	53
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
	PERSONNES RENCONTRÉES	64
	BIBLIOGRAPHIE	66

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

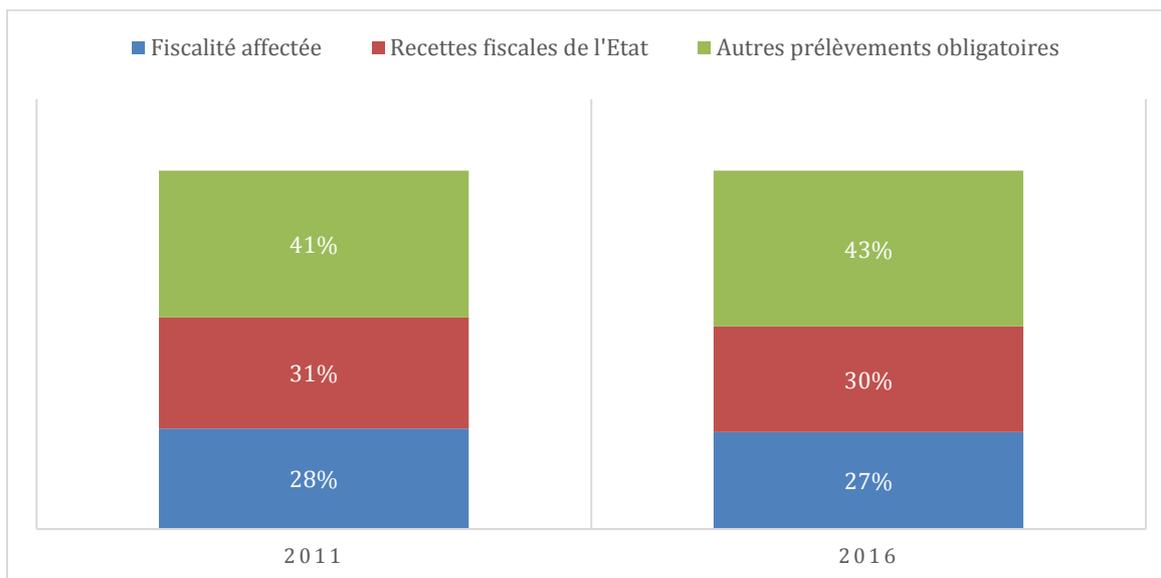
Si, dans l'ensemble, la fiscalité affectée représente 27 % des prélèvements obligatoires, le présent rapport porte sur le périmètre retenu par le CPO au terme du rapport particulier n°2, représentant 28,6 Md€ en 2016.

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 obligatoires¹, 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

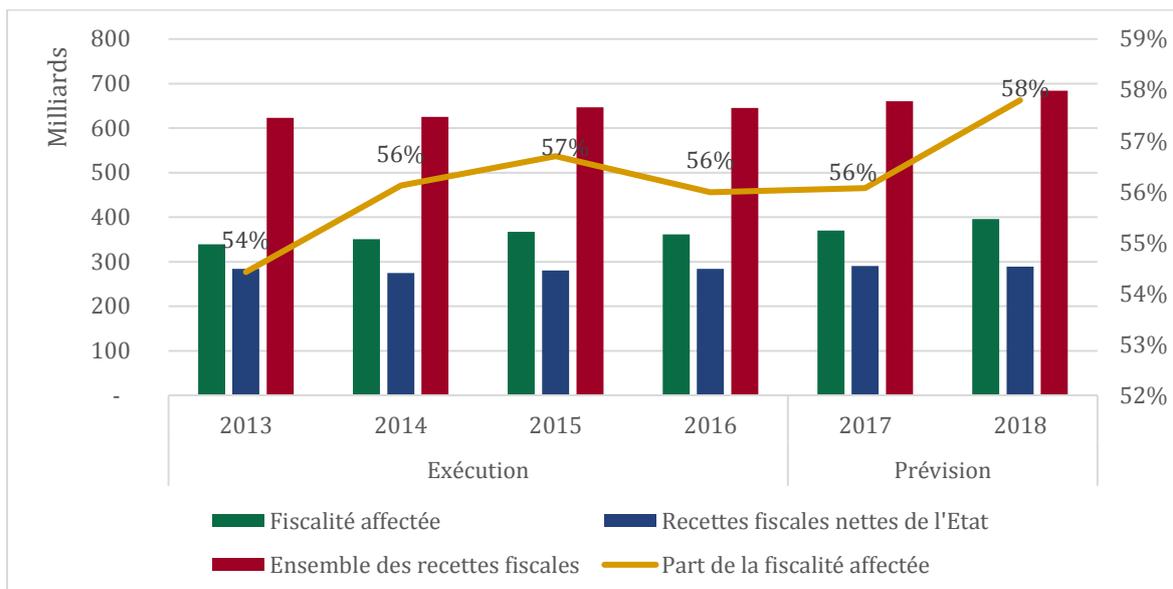
Certaines impositions, telles que la taxe d'habitation ne sont pas juridiquement considérées comme des taxes affectées car elles transitent par le budget général de l'État² avant d'être reversées à des tiers. Ces taxes étant néanmoins destinées à financer des personnes morales autres que l'État, elles 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'État³.

¹ 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.

² Via la mission du budget général « remboursements et dégrèvements »

³ 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...) ;

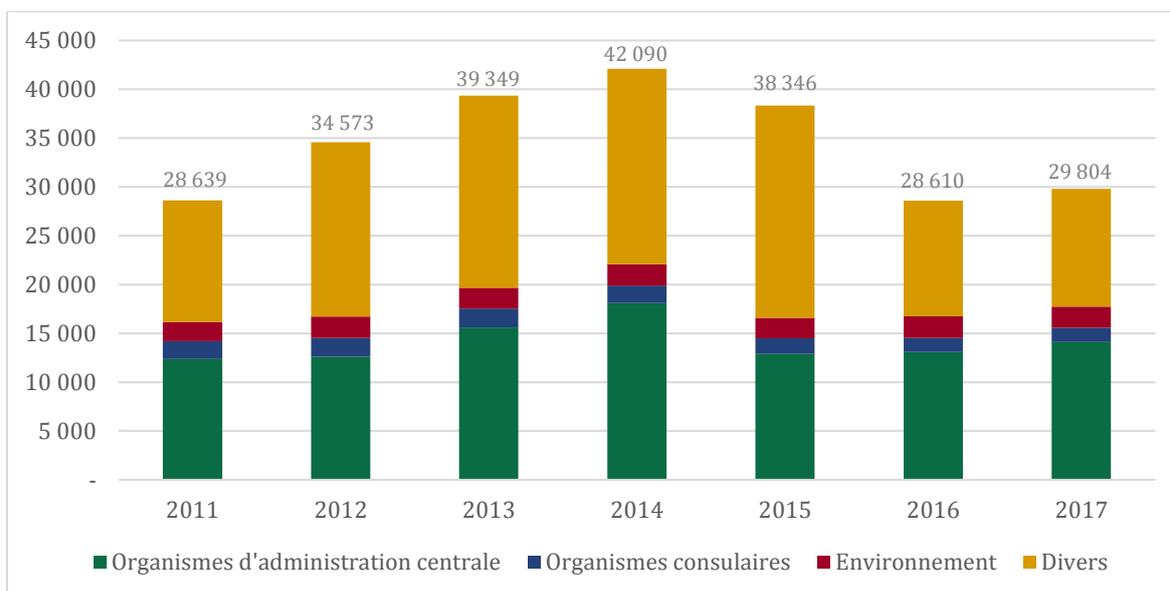
- ◆ les organismes consulaires (chambres de commerce et d'industrie, chambres d'agriculture, chambres des métiers et de l'artisanat);
- ◆ les agences de l'eau ;
- ◆ les dispositifs de péréquation et de solidarité nationale (FSA, FNAL, etc.).

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.

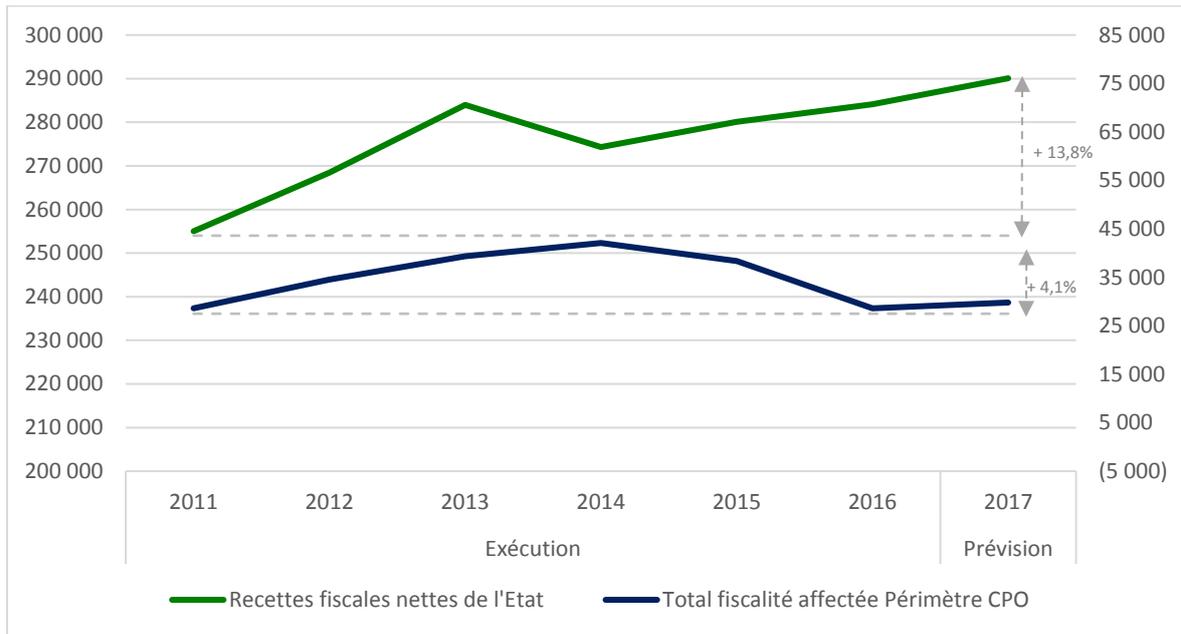
Graphique 3 : Évolution du rendement des taxes affectées du périmètre du CPO (en M€)



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.

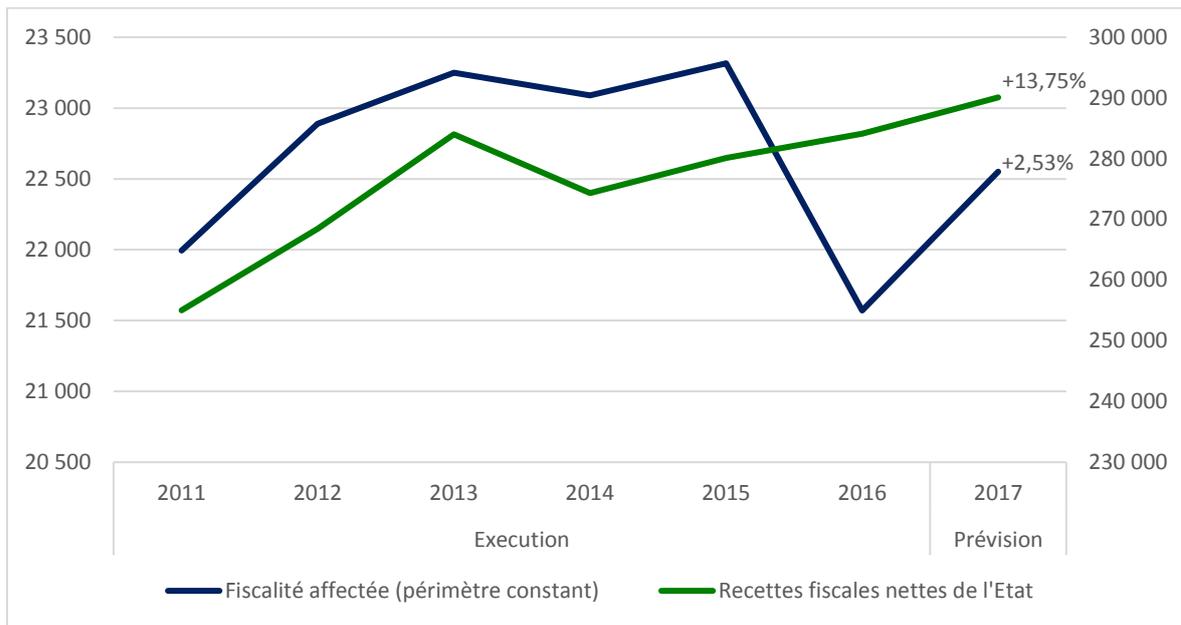
Le montant des taxes affectées avait néanmoins connu une nette accélération entre 2011 et 2014 pour atteindre le montant de 42 Md€, avant de baisser à partir de 2015. Cette nette hausse était notamment due à l'introduction, pour la seule année 2014, de deux nouvelles taxes affectées :

- ◆ 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€)

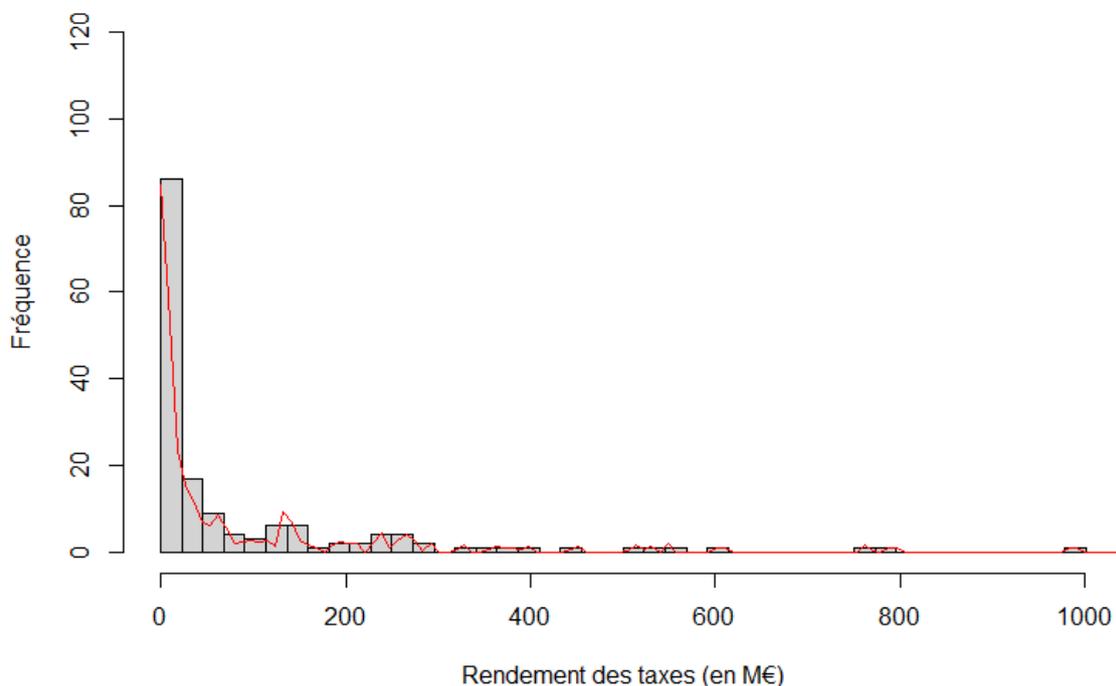


Source : CPO.

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 2014⁴ :

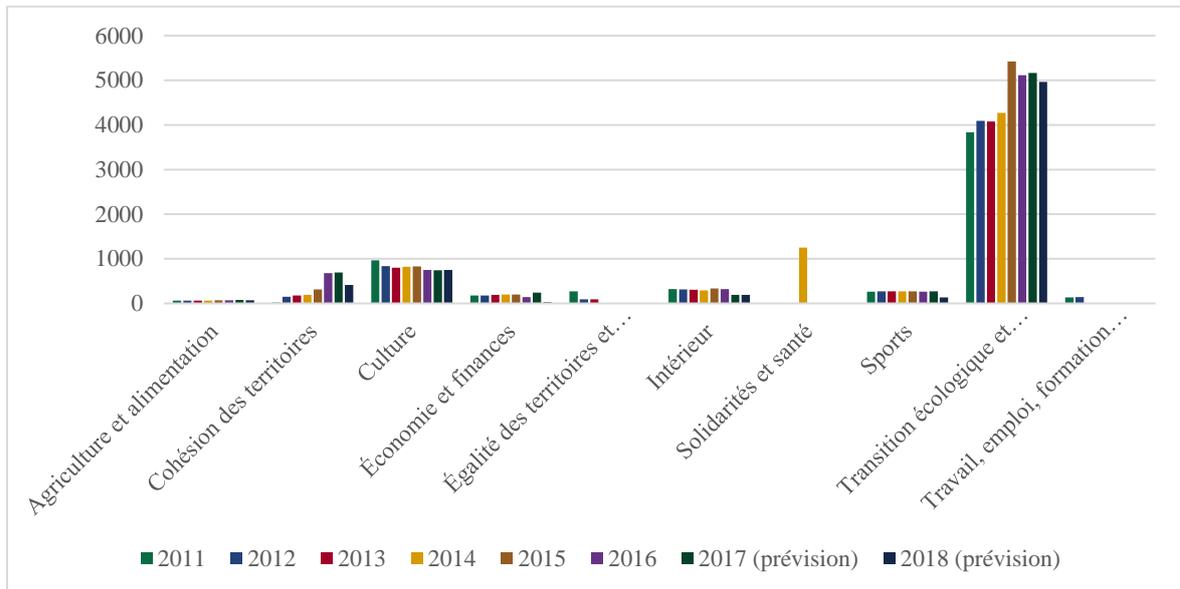
- ◆ Le coût de gestion des taxes à faible rendement est souvent élevé en comparaison avec leur rendement (*cf. infra*) ;
- ◆ Ces taxes participent d'un surcroît de fiscalité, pesant particulièrement sur les entreprises ;
- ◆ Elles amoindrissent fortement la lisibilité du système fiscal français.

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)

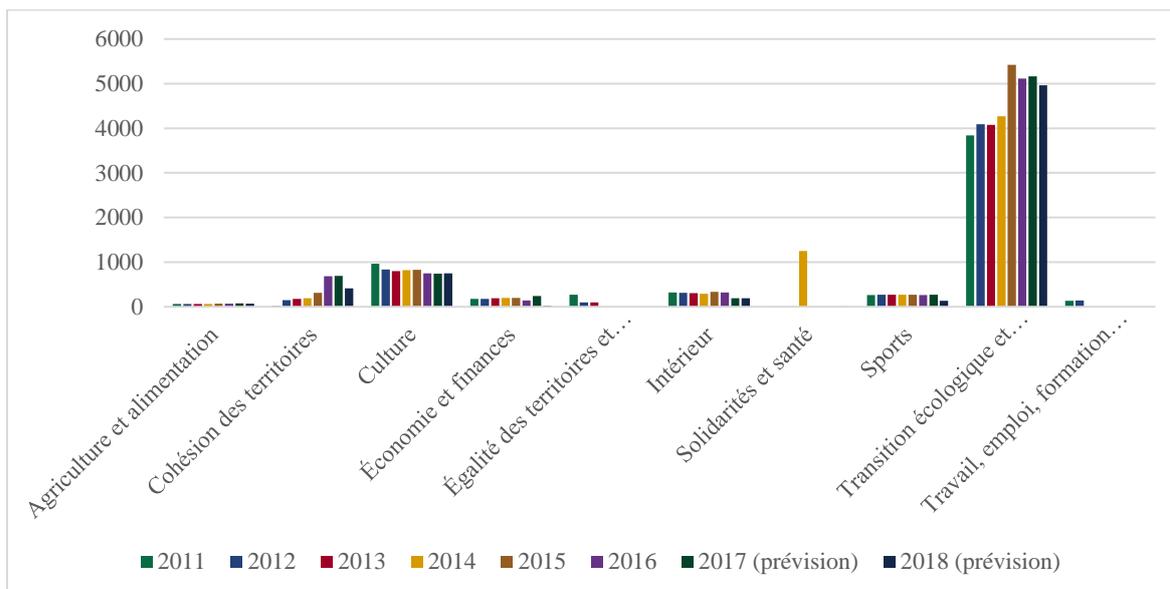


Source : CPO.

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.

⁴ 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€⁵ (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 %
Total	6 400 253	77 %

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.

⁵ 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'investissement⁶ 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).

⁶ 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
Total des taxes affectées	503	1 034	4 277
Redevances	0	199	199
Total des recettes	503	1 233	4 476

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€2012⁷ (cf. Graphique 9).

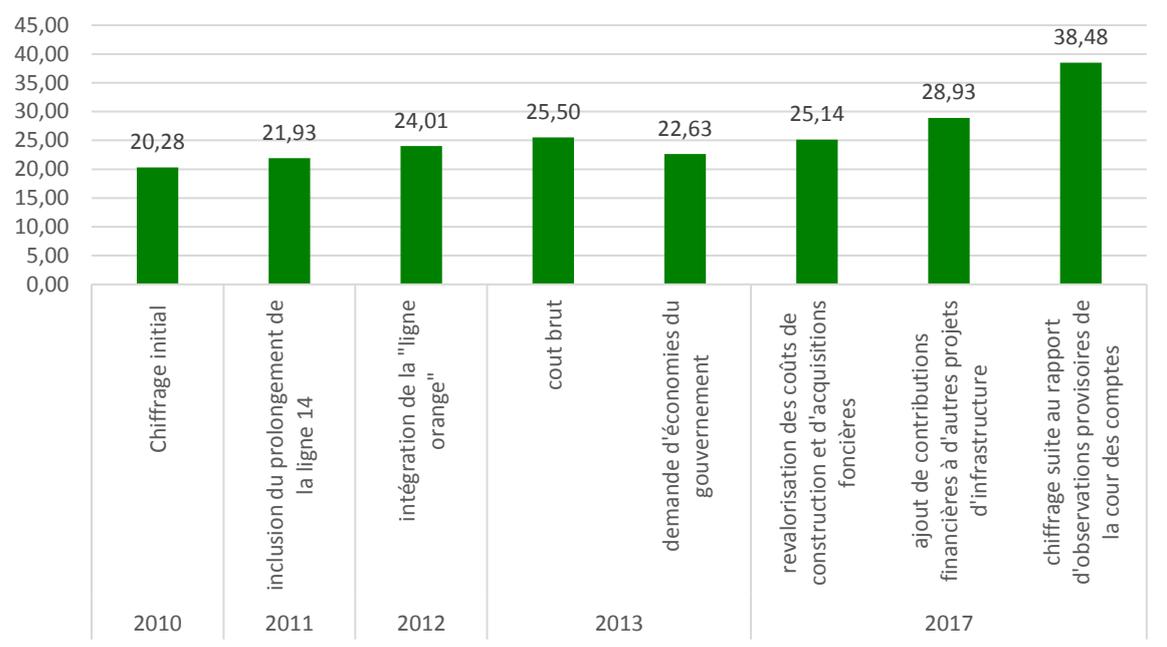
Cette hausse de près de 90 % du budget s'explique par la fragilité des estimations initiales qui sous-estimaient les coûts de construction et des acquisitions foncières⁸, par les faibles provisions pour aléas et imprévus, et par l'extension du périmètre de la SGP.

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.

⁷ La société du grand Paris, Cour des comptes, décembre 2017

⁸ 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)

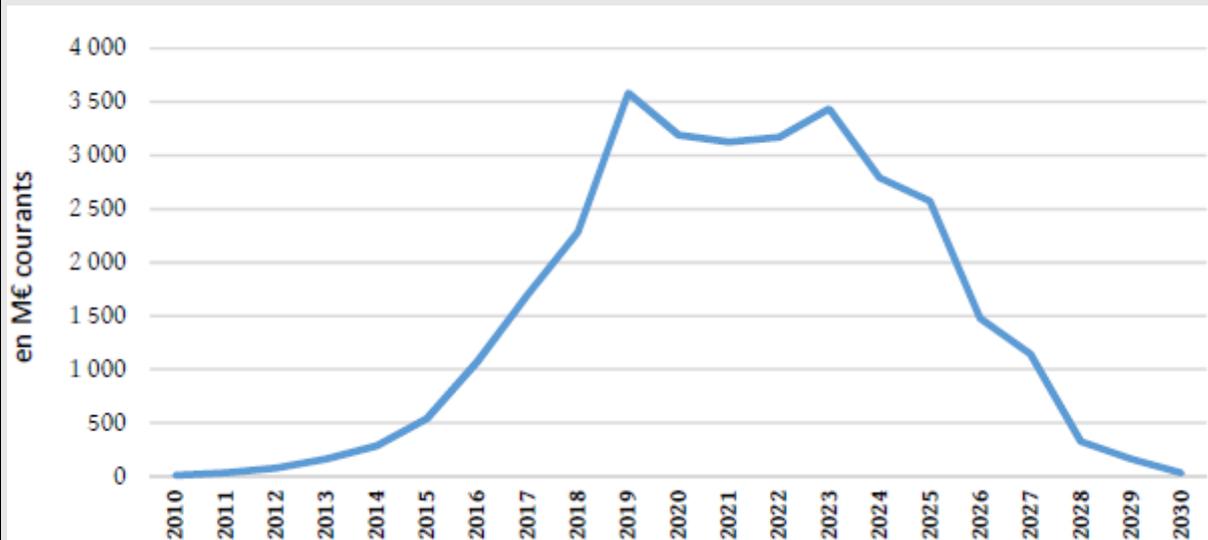


Source : CPO d'après le rapport cour des comptes

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 propres⁹ 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.						
	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

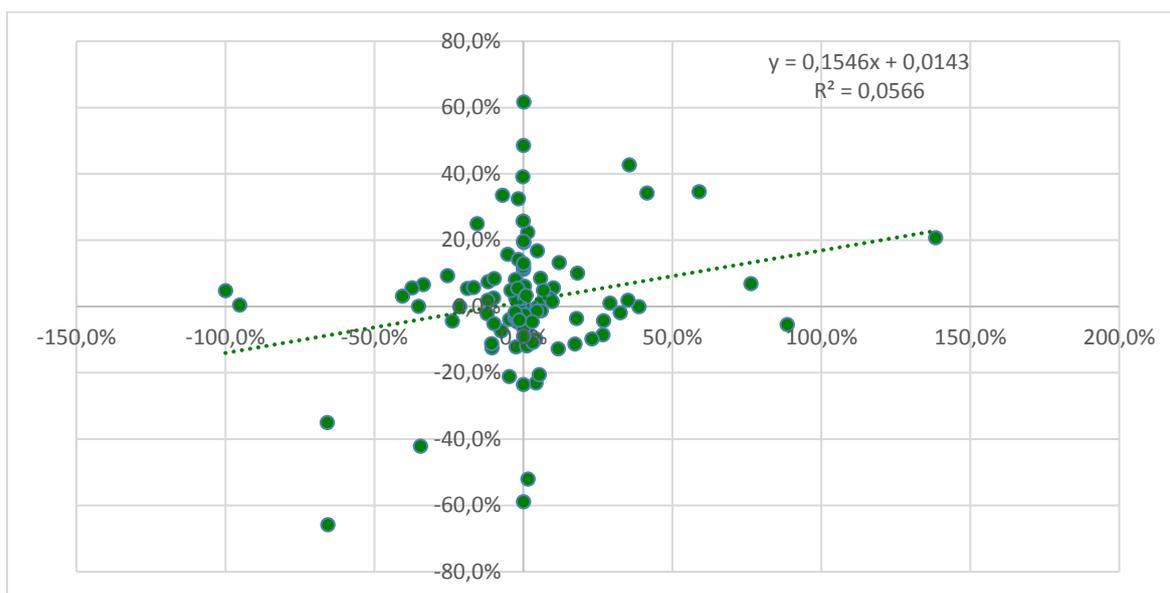
Afin d'étudier l'influence du dynamisme des taxes affectées sur l'évolution de la dépense, la mission a analysé la corrélation entre le montant des taxes affectées et les dépenses des 23 opérateurs affectataires de taxes de 2012 à 2017 (cf. Encadré 2). Les points extrêmes ont été retirés.

La corrélation entre les taxes affectées et les dépenses est nulle, le coefficient de corrélation étant de 0,06¹⁰ (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.

⁹ Celles-ci ne sont disponibles que de 2014 à 2017.

¹⁰ 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'investissement¹¹ présentent des variations trop importantes pour être significatives.

¹¹ 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 propres¹² diminuent de 32,2 % pour les opérateurs bénéficiant de taxes non-plafonnées et de 76,3 % pour les opérateurs dont les taxes sont plafonnées.

¹² 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 précaution¹³, 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

¹³ 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
Taxe pour frais de chambres	1 240	1 294	1 412	1 368	1 268	1 055	925	925	775
<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>
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	-	-	-
TFC moins prélèvements	1 211	1 265	1 383	1 339	1 069	526	896	896	746
Évolution de la TFC nette (%)		4,5	14,2	10,6	- 11,7	- 56,6	- 26,0	- 26,0	- 38,4

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.

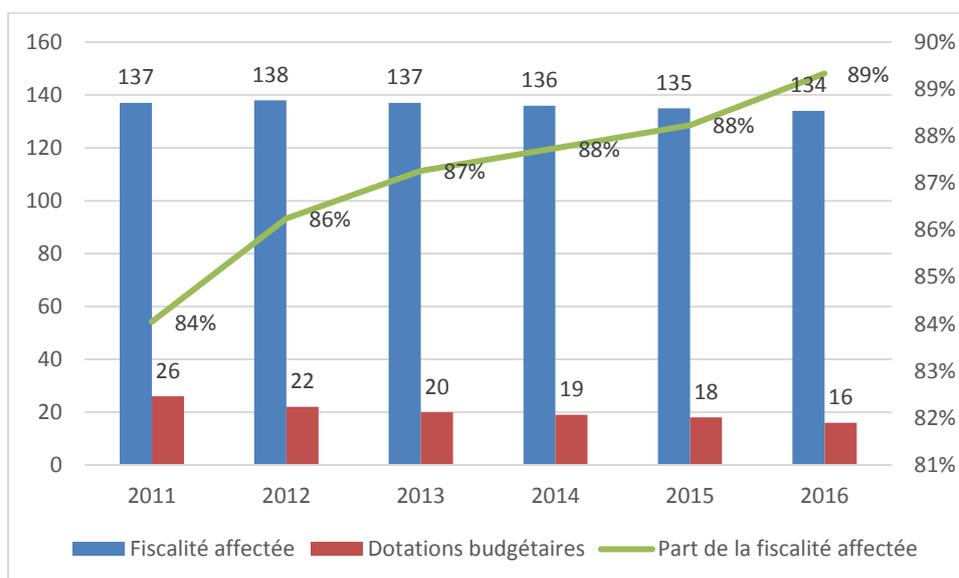
3.1. L'acceptabilité de l'impôt est la principale justification apportée par les affectataires

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 Valter¹⁴ 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

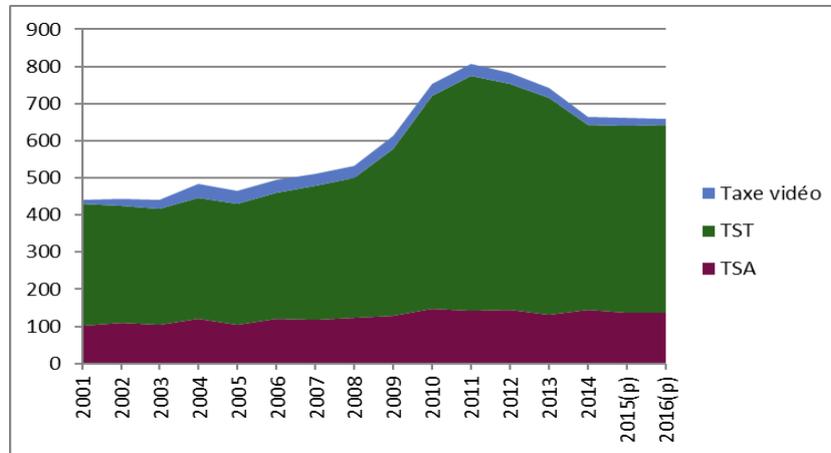
Dans son rapport de 2013, le CPO notait que le CNC fournissait un exemple typique de pilotage par la recette et de dérapage des dépenses. Ainsi entre 2007 et 2011, ses ressources ont crû de 46 %, conduisant à une accumulation de réserves budgétaires et à une augmentation exponentielle de son fonds de 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.

¹⁴ 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)¹⁵



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.

¹⁵ 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 contribution¹⁶, 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 hauteur¹⁷, 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
Total		70	77	77	76	75	75	75	75

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'environnement¹⁸.

Tableau 16 : Compte de résultat de l'ONCFS (Compte financier)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution
Charges	123,1	121,0	123,4	123,3	118,2	118,4	-4%
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%
Produits	122,4	116,9	119,6	120,9	107,8	116,6	- 5%
Subventions de l'État	38,6	33,8	36,7	37,1	27,8	37,0	- 4%

¹⁶ 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.

¹⁷ Article 135 de la loi de finances pour 2018.

¹⁸ 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 cynégétique¹⁹ 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 « pigouviennes²⁰ » 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

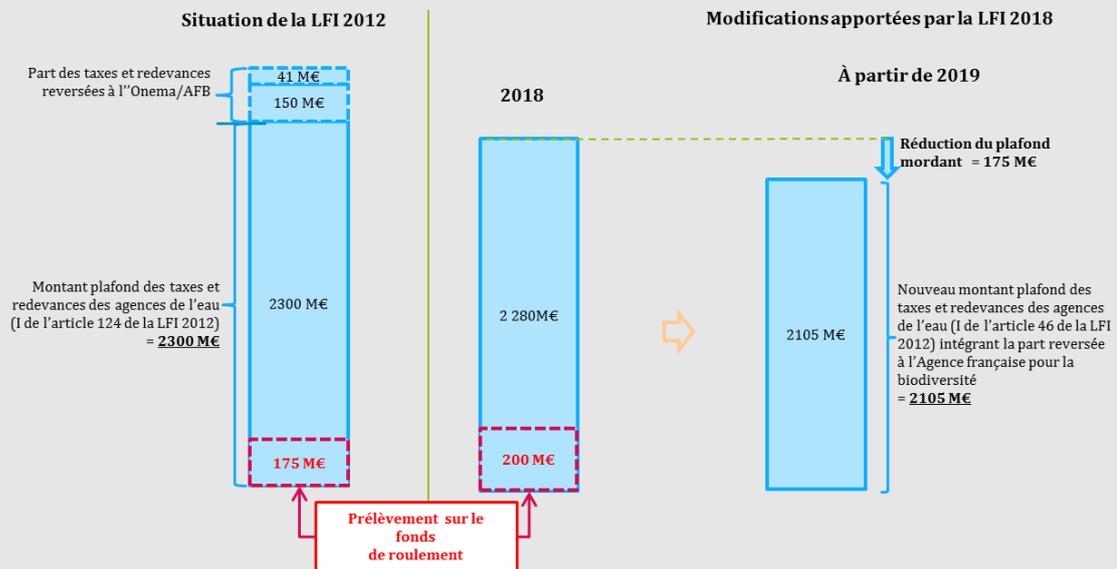
2/ Le plafonnement des ressources fiscales des agences de l'eau

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 bassin²¹.

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



Source : CPO.

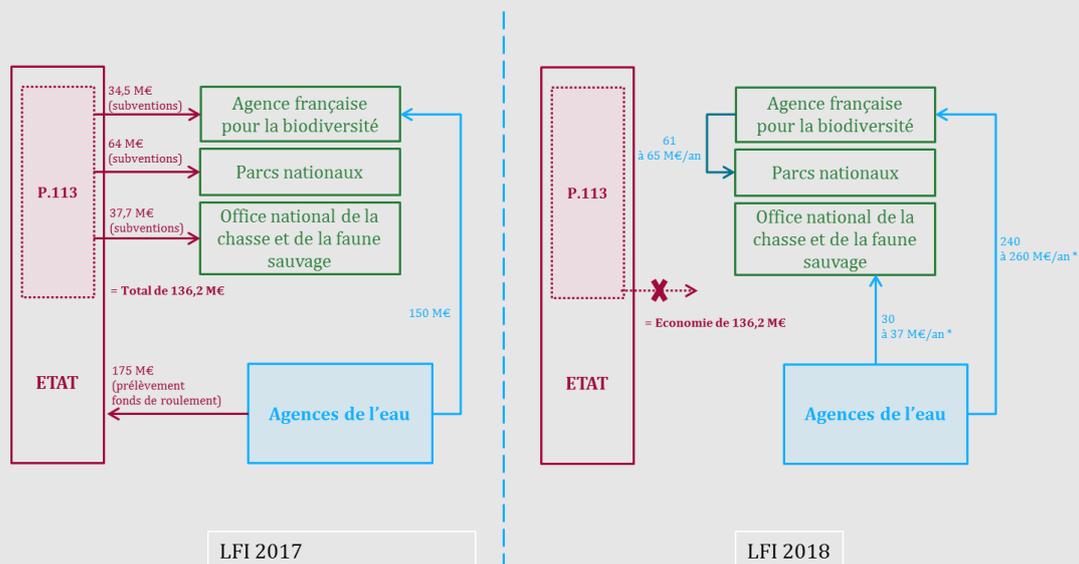
²¹ Articles L. 213-10-1 et suivants du code de l'environnement.

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 agences²². 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 SDAGE²³, 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) ;

²² 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 [...] »

²³ La part des dépenses d'intervention des agences liées aux PDS et PDM passera de 74,18 % au X^e programme à 81,71 % au XI^e 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 durable²⁴ ;
- 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 ²⁵	p ²⁶	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 ²⁷	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

²⁴ *Le financement de la gestion de la ressource en eau en France*. Études et documents n° 62, janvier 2012.

²⁵ 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.

²⁶ Deux agences (agences de l'eau Seine-Normandie et Loire-Bretagne) ont instauré des zonages pour les taux.

²⁷ 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	-
Moyenne	61	15	9	13	46	12	9	13	4

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 17²⁸.

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.

²⁸ 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.
TOTAL	136	28 582

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 %

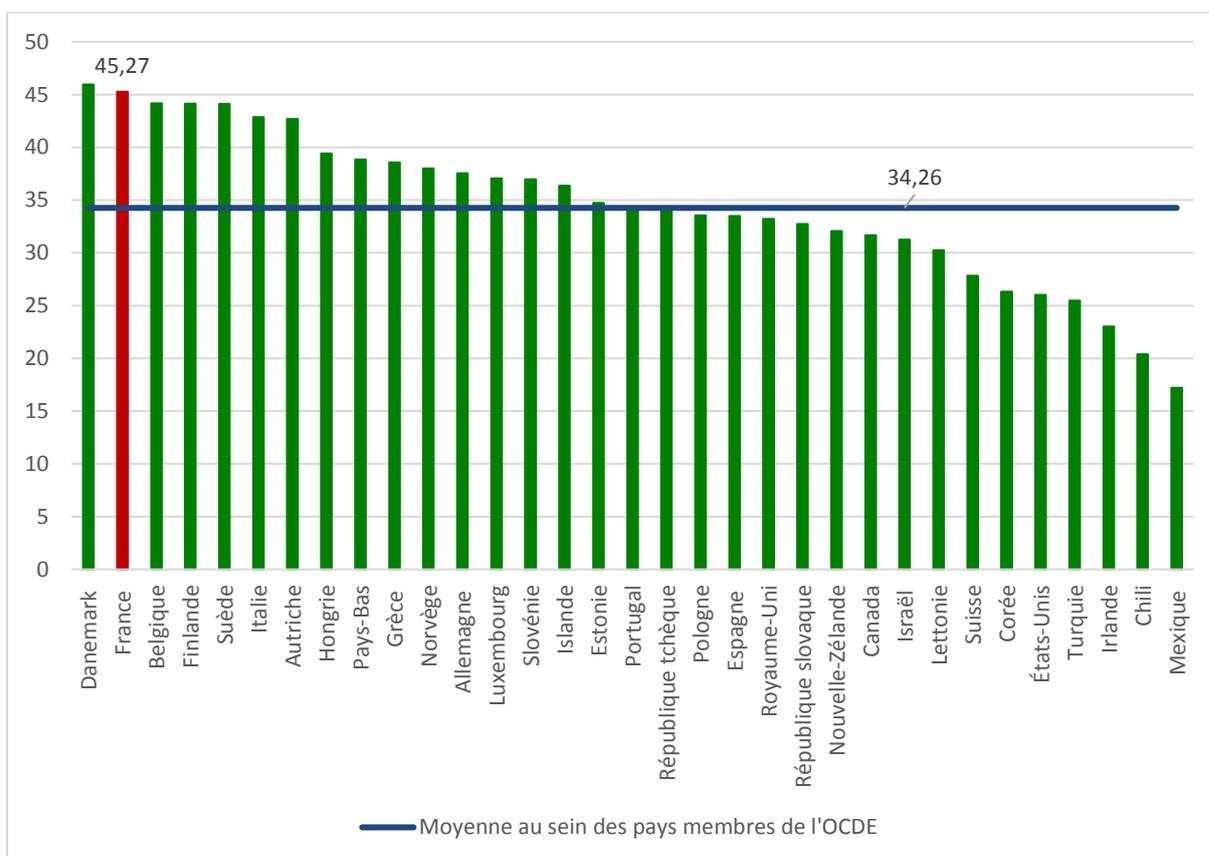
Taxe	Taux	Affectataire
Taxe radioamateurs	409,6 %	Agence nationale des fréquences
Redevances perçues à l'occasion d'inscriptions au registre national	22,9 %	Instance nationales des obtentions végétales
Redevance pour modernisation des réseaux de collecte non domestique	90,8 %	Office de l'eau de la Réunion
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.

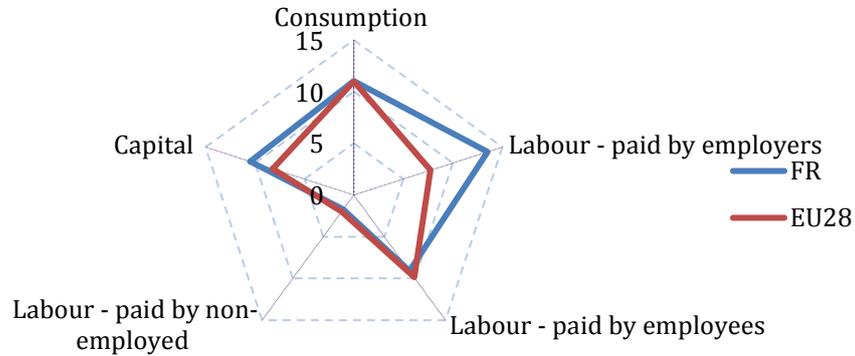
Graphique 12 : Taux de prélèvement obligatoire parmi les pays membres de l'OCDE en 2016 (en % du PIB)



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.

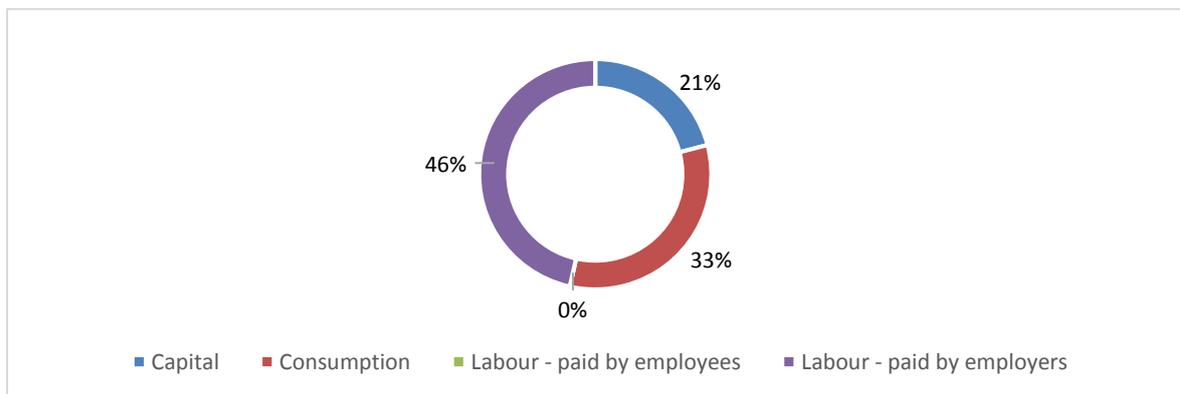
Graphique 13 : Structure des prélèvements obligatoires



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) ;
- ◆ travail²⁹ 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

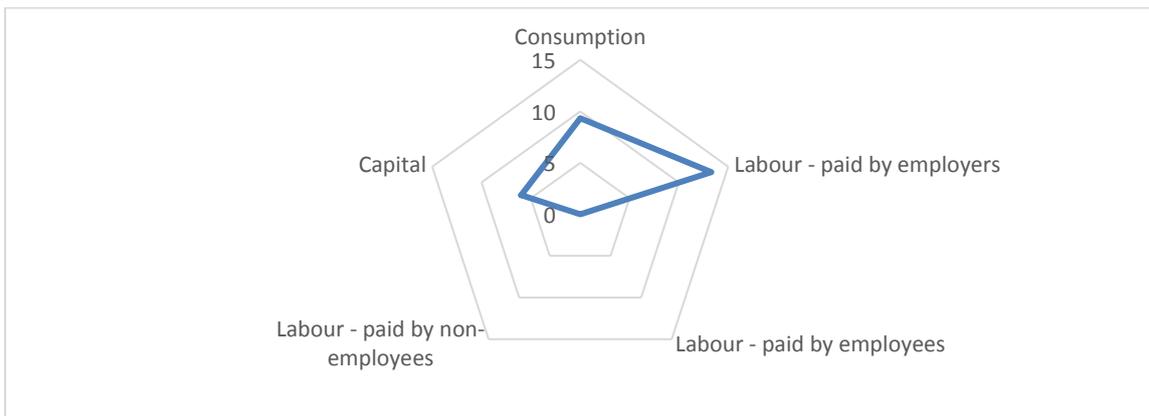


Source : CPO

Les principaux constats sont les suivants ;

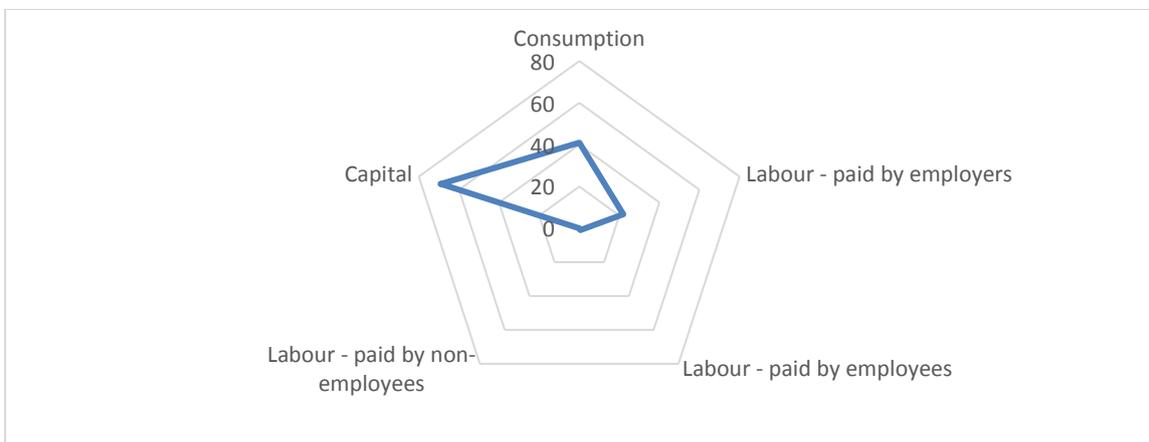
- ◆ les taxes affectées pèsent majoritairement sur le travail payé par les employeurs (un rendement de 13,3 Md€ au total, soit 46 % des taxes affectées du périmètre CPO). Ce résultat est cohérent avec la structure des prélèvements obligatoires français ;
- ◆ les impôts et taxes sur la consommation (9,3 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.

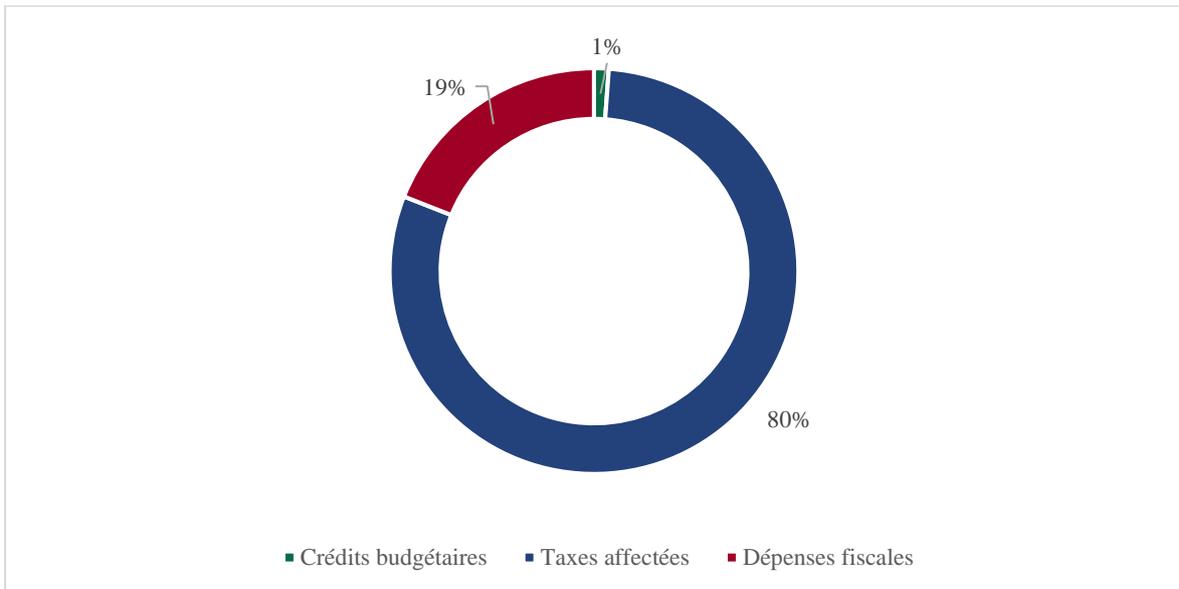
4.1.2. Une absence de lisibilité des moyens consacrés aux politiques publiques concernées

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 40³⁰ 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^{er} 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'avion³¹.

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 développement³². Le projet de loi de finances pour 2017 ne comprenait toutefois aucune disposition en ce sens. **L'Assemblée nationale a voté par amendement³³, 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 CICID³⁴ du 25 avril 2017 (cf. Tableau 22).

³⁰ 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* ».

³¹ Article 302 bis K du code général des impôts.

³² « *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]* ».

³³ 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^{me} Virginie Duby-Muller, M. Philippe Gosselin, M. Patrice Verchère, M. Marc-Philippe Daubresse et M. Rémi Delatte.

³⁴ 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
Total	270

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 suivi³⁵. Le secrétariat du CICID n'a pour sa part aucune compétence réglementaire³⁶.

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.

³⁵ Décret n° 98-66 du 4 février 1998 portant création du comité interministériel de la coopération internationale et du développement.

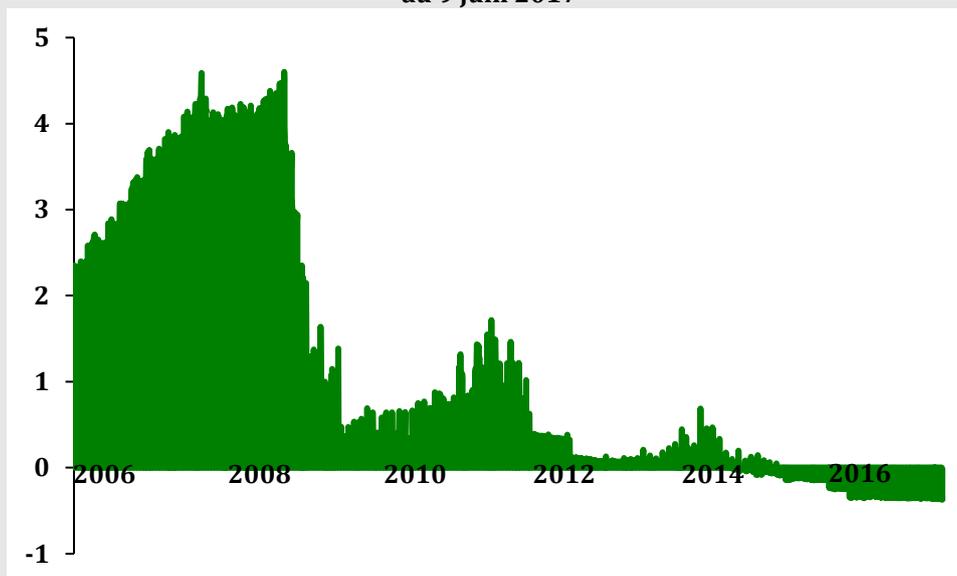
³⁶ Article 6 du décret n° 98-66 du 4 février 1998 :

« 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^{er} 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 financières³⁷.

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 2004³⁸, 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
Charges	1 858 715	1 911 864	1 716 991	2 286 935	1 827 130	1 911 830
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
Produits	1 907 076	1 568 242	1 742 803	2 355 462	2 040 254	2 397 083
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.

³⁷ Loi n° 2014 1653 de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014, annexe 2, II. Doctrine d'affectation de taxes.

³⁸ Décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

En 2016, la Cour des Comptes critiquait l'organisation et la gestion de l'AFITF³⁹ 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 ;

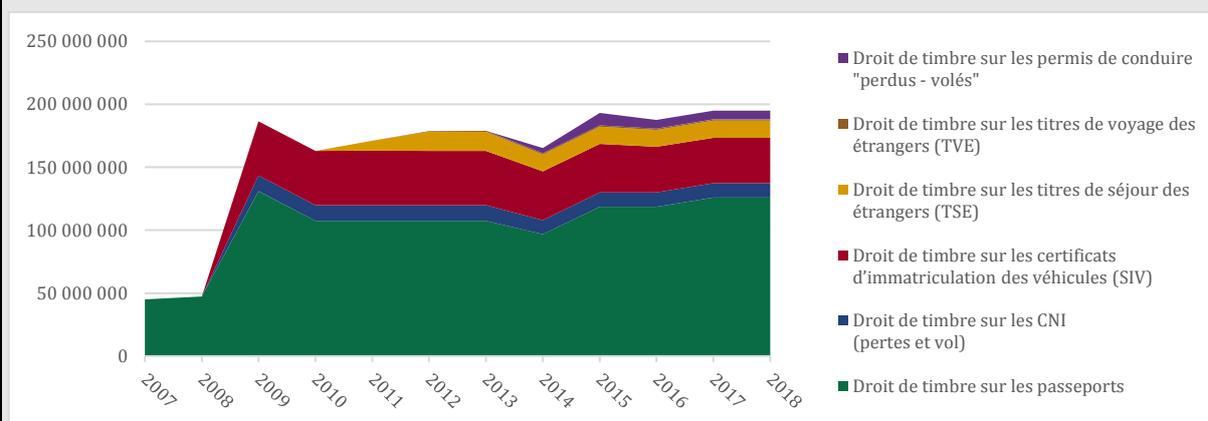
³⁹ Référé S 2016-1842 sur l'AFITF du 10 juin 2016.

- 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

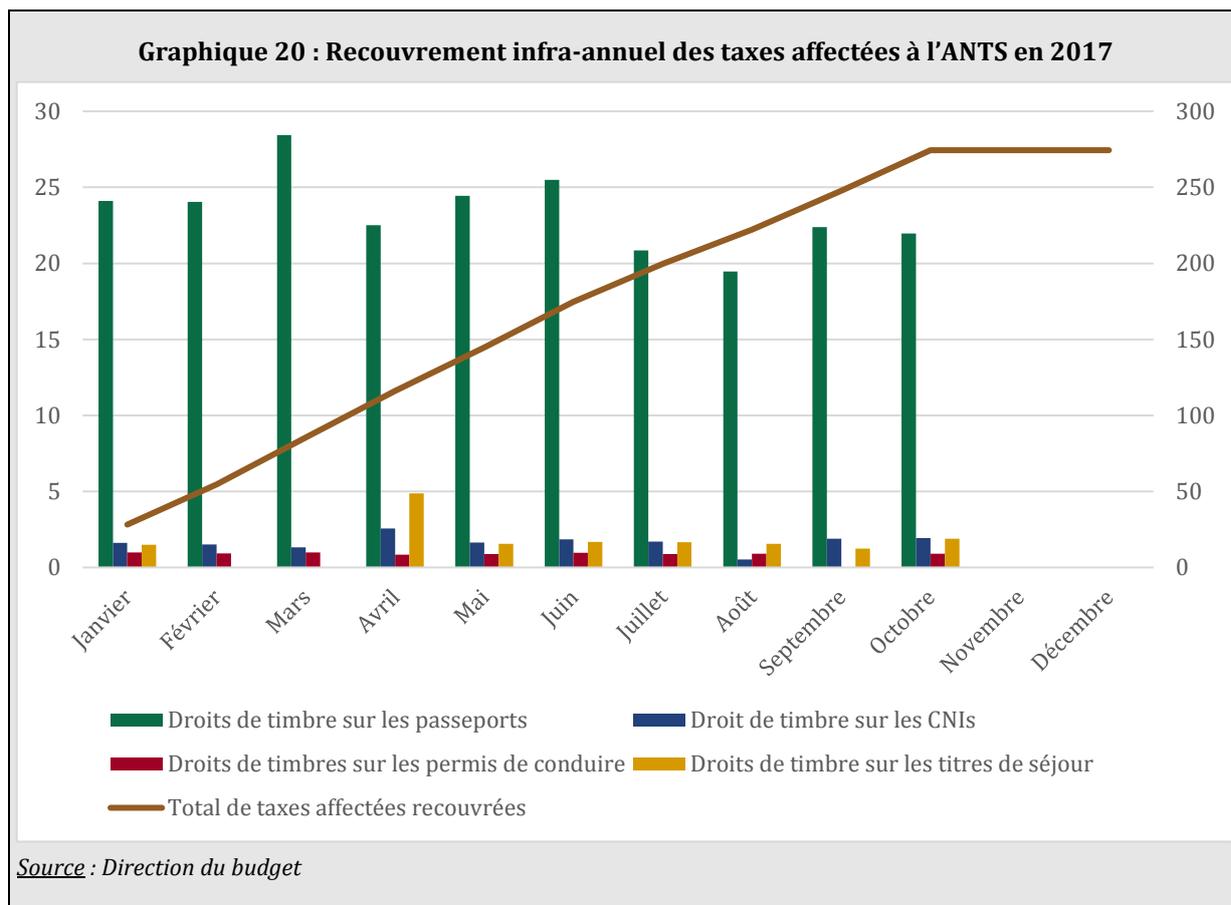


Source : Direction du budget.

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 %)
Loi de finance initiale	318,2	345,4	332,4	330,7	364,2	395,9	+ 24%
Exécuté	317,2	328,5 ⁴⁰	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€

⁴⁰ 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	-	-	-	-
Total	43	63	83	83	+ 93

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^{ème} 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^{er} 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'État⁴¹ 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 :

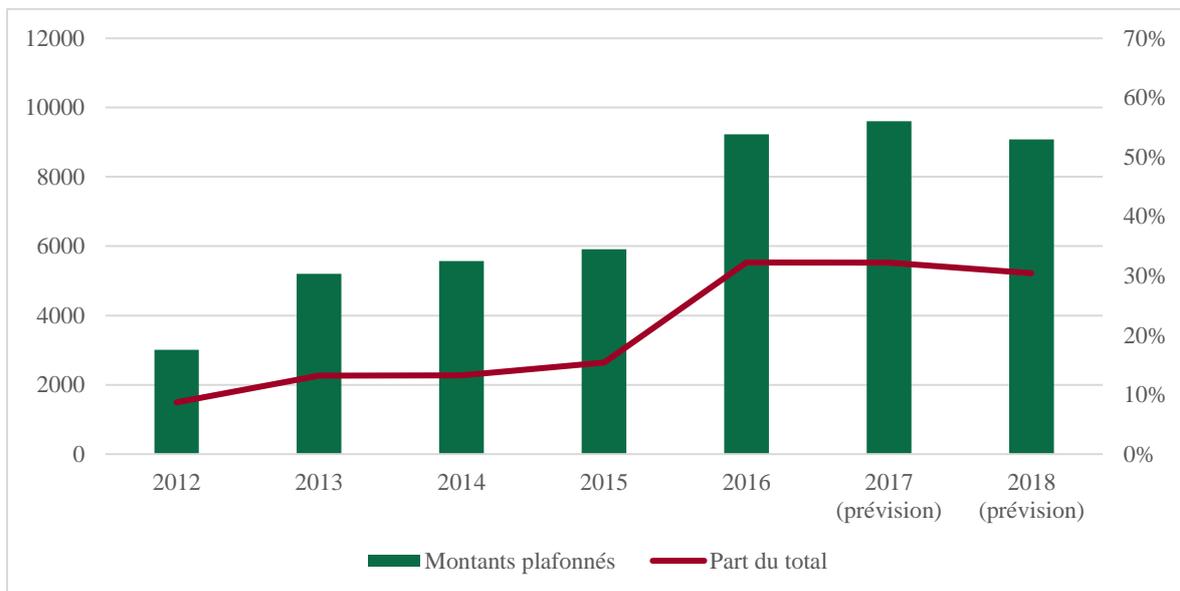
⁴¹ Budgets annexes et comptes spéciaux.

- ◆ 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€.

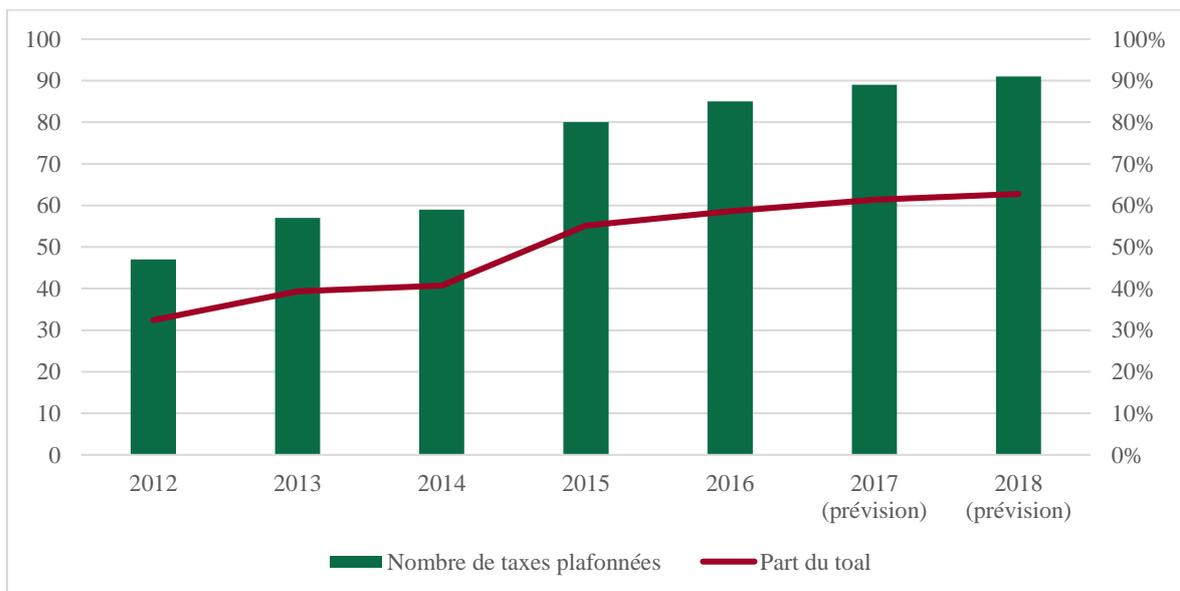
Néanmoins, une large partie des taxes initialement visées par ce mécanisme échappe toujours au plafonnement. Ainsi, en 2018, si 63 % des taxes sont plafonnées, leur rendement ne représente que 30 % du rendement total des taxes affectées du périmètre sous revue (cf. Graphique 15 et Graphique 16).

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 ^{er} janvier 2012	47	3 013	136
Au 1 ^{er} janvier 2013	57	5 206	218
Au 1 ^{er} janvier 2014	59	5 573	296
Au 1 ^{er} janvier 2015	80	5 914	391
Au 1 ^{er} janvier 2016	85	9 228	452
Au 1 ^{er} janvier 2017	89	9 606	825
Au 1 ^{er} 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 précisées⁴². 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.

⁴² 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€)

Montant exécuté en 2012	97
Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)	55
Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)	42
Montant exécuté en 2013	150
Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	150
Montant exécuté en 2014	311
Agences de l'eau	210
Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)	90
Institut national de la propriété industrielle (INPI)	11
Montant exécuté en 2015	475
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
Montant exécuté en 2016	559
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
Montant exécuté en 2017	377
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 bénéficiaire, 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^{ère} sous-direction
- M. Denis Charissoux, sous-directeur de la 4^{ème} sous-direction
- M^{me} 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^{me} Véronique Rigal, sous-directrice professionnels et action en recouvrement (GF 2)
- M^{me} 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^{me} 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 novovicis 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	ANSéS - 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	ANSéS - Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail	10