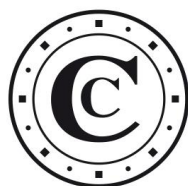


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES TAXES À FAIBLE RENDEMENT

Une rationalisation à poursuivre

Rapport public thématique

Avril 2025

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Synthèse	9
Récapitulatif des recommandations	13
Introduction.....	15
Chapitre I Des taxes aux impacts mal connus dont le foisonnement appelle une rationalisation	19
I - Un ensemble dont le poids et l'impact économique restent mal connus	19
A - Une analyse rendue difficile par l'absence d'inventaire centralisé	20
B - L'analyse par redevable : des taxes qui pèsent en majorité sur les entreprises.....	22
C - L'analyse par assiette : le poids des impôts de production	24
D - L'analyse par collecteur : un paysage toujours éclaté	27
E - L'analyse par affectataire : une fragmentation extrême	32
II - Des instruments de politique publique pertinents dans des situations circonscrites mais à l'usage parfois dévoyé.....	34
A - Des taxes à cantonner aux situations où elles constituent des instruments pertinents de politique économique.....	35
B - Les taxes ayant pour justification la correction de défaillances de marché : des instruments difficiles à calibrer avec précision	36
C - Des instruments à resituer dans une perspective d'ensemble, où la logique budgétaire joue un rôle prépondérant.....	41
D - Une majorité de taxes ayant une finalité budgétaire, une minorité de taxes poursuivant un objectif économique	44
III - Des procédures de gestion disparates, un besoin de simplification et de lisibilité.....	47
A - Déclaration et calcul : des circuits faiblement standardisés	47
B - Relations avec le redevable : informations et échanges	49
C - Recouvrement : une fragmentation de circuits difficile à justifier	51
D - Relance et contrôle : un traitement similaire aux autres impositions.....	51
IV - Des coûts inégalement répartis	53
A - Le point de vue des collecteurs.....	53
B - Le point de vue des redevables	55
C - Le point de vue des administrations sectorielles de l'État	56
D - Le point de vue des affectataires	57
V - Le plan de réduction du nombre des taxes à faible rendement : une dynamique initiale forte, en voie d'essoufflement	57

A - Une volonté initiale forte	57
B - Un effort canalisé au travers des conférences fiscales	59
C - Un essoufflement à compter de 2021	60
D - Une diminution des recettes des taxes à faible rendement entre 2019 et 2022, annulée par les hausses observées en 2023 et 2024.....	62
Chapitre II Trois scénarios cumulatifs d'ambition croissante.....	67
I - Scénario n° 1 - Mettre en œuvre des propositions de réformes identifiées depuis plusieurs années, à coût constant	68
A - La nécessité de réformer les taxes inadaptées à leurs objectifs ou excessivement complexes, à coûts constants	70
B - Faire reposer les propositions arrêtées en conférences fiscales sur une grille d'analyse objective	74
II - Scénario n° 2 - Réexaminer la place des taxes à faible rendement dans le financement des politiques sectorielles	76
A - Pharmacie/médicament : réserver l'usage des taxes sectorielles à la rémunération d'un service rendu et évaluer les effets de la fiscalité existante sur les dépenses de publicité.....	77
B - Contrôle sanitaire des aliments : réexaminer à moyen terme l'équilibre entre taxation sectorielle et financement budgétaire	79
C - Formation professionnelle : achever la rationalisation du financement	81
D - Les taxes à faible rendement bénéficiant aux collectivités territoriales : une rationalisation à parachever	83
III - Scénario n° 3 - Appliquer des principes transversaux pour rationaliser les taxes à faible rendement et dégager des marges de manœuvre financières	91
A - Appliquer un seuil de rendement minimal aux taxes à faible rendement à finalité budgétaire	92
B - Renforcer la lisibilité de la fiscalité	93
C - Réduire le nombre des taxes affectées à des opérateurs de l'État poursuivant un objectif budgétaire.....	98
D - Systématiser le plafonnement des taxes affectées à des organismes tiers afin de dégager des marges de manœuvre financières	101
Liste des abréviations	107
Annexe	113

Procédures et méthodes

En application de l'article L. 143-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes publie chaque année un rapport public annuel et des rapports publics thématiques.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et l'indépendance statutaire de leurs membres garantissent que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations faites lors d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Sauf pour les rapports réalisés à la demande du Parlement ou du Gouvernement, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte, que la Cour se propose de publier, aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses sont présentées en annexe du texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Le rapport d'instruction, comme les projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles.

*

**

Dans le cadre de la plateforme de participation citoyenne ouverte par la Cour des comptes du 6 septembre au 15 octobre 2023, une contribution a appelé la Cour à « recenser le nombre d'impôts, taxes et divers prélèvements obligatoires existants en France, ainsi que le rendement de chacun de ces prélèvements. ». Cette contribution a reçu 54 soutiens.

À la suite de cette proposition, une enquête sur les taxes à faible rendement a été inscrite au programme des travaux de la première chambre de la Cour des comptes pour l'année 2024 par l'arrêté n° 23-814 du Premier président du 20 décembre 2023.

Pour mener à bien son enquête, la Cour des comptes s'est appuyée sur une revue de la documentation existante assortie d'une série d'entretiens avec des responsables des principales administrations chargées de la gestion des taxes à faible rendement, ainsi que d'autres parties prenantes. La Cour a par ailleurs établi son propre recensement des taxes à faible rendement, sur lequel elle s'appuie son analyse de leur évolution, de leurs caractéristiques et de leur rendement entre 2019 et 2024.

*

**

Lors de sa séance du 18 novembre 2024, la première chambre a décidé d'adresser un relevé d'observations provisoires le 11 décembre 2024 à 12 destinataires.

Le présent rapport tient compte de l'ensemble des réponses parvenues à la Cour et des auditions conduites le 4 février 2025 avec la direction de la législation fiscale et la direction générale des finances publiques.

Le rapport a été délibéré le 10 février 2025 par la première chambre présidée par M. Giannesini, conseiller maître, président de section, et composée de Mme Bacache Beauvallet, conseillère maître, MM. Barbé et Blondy, conseillers maîtres, Mme Bouzanne des Mazery, conseillère maître, M. Huart, conseiller maître et Mme Rosenwald, conseillère maître.

Les rapporteurs de l'enquête, au contre-rapport de M. Blondy, conseiller maître, étaient M. Basset, conseiller référendaire en service extraordinaire, Mme Falzone, conseillère référendaire, M. Ferriol, conseiller référendaire, MM. Jessua et Simula, conseillers référendaires en service extraordinaire. Les rapporteurs ont bénéficié de l'appui de Mme Le Roy, experte de certification et de Mme Lacombe, stagiaire.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 4 mars 2025, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Moscovici, Premier président, M. Rolland, rapporteur général, M. Charpy, Mme Camby, M. Bertucci, M. Meddah, Mme Mercereau, M. Lejeune et Mme Thibault, présidentes et présidents de chambre de la Cour, M. Albertini, M. Strassel, M. Roux, Mme Daussin-Charpantier, Mme Mouysset et Mme Daam, présidentes et présidents de chambre régionale des comptes, et Mme Hamayon, Procureure générale, entendue en ses avis .

*
**

Les rapports publics de la Cour des comptes sont accessibles en ligne sur le site internet de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr.

Ils sont diffusés par La Documentation Française.

Synthèse

En marge des principaux prélèvements obligatoires que constituent les cotisations sociales (303,2 Md€ de recettes attendues en 2024), les impôts sociaux (224,9 Md€¹), la taxe sur la valeur ajoutée (210,1 Md€ nets), l'impôt sur le revenu (88,1 Md€ nets) ou l'impôt sur les sociétés (57,7 Md€ nets), les contribuables assujettis en France acquittent un large éventail de taxes et d'impôts qu'il est convenu de rassembler sous le terme de « taxes à faible rendement » lorsque leur produit est inférieur à un certain montant.

Parmi celles-ci figurent, à titre d'illustration, la taxe sur la production et la distribution d'œuvres cinématographiques, la taxe sur les papiers graphiques, la taxe sur le produit des jeux dans les casinos flottants, le droit progressif sur l'enregistrement des produits homéopathiques, le permis de chasser, la redevance hydraulique, la surtaxe sur les eaux minérales, la taxe de balayage, la taxe sur les céréales ou encore la taxe sur les achats de viande.

Dix ans après le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) publié en 2014², et cinq ans après son référé de 2018³ sur le même thème, la Cour des comptes, saisie d'une demande d'initiative citoyenne relative au « nombre et [au] rendement d'impôts, taxes et divers prélèvements obligatoires »⁴, a inscrit à son programme de travail pour l'année 2024 la réalisation d'une nouvelle enquête sur les taxes à faible rendement. Pour mener à bien ce travail, elle a procédé à son propre recensement de ces taxes en actualisant la définition qu'elle avait retenue en 2018. Elle a considéré que les taxes à faible rendement désignent les prélèvements obligatoires sans contrepartie dont le rendement était inférieur à 175 M€ par an en 2024⁵.

¹ Contribution sociale généralisée (CSG) brute et contributions sociales diverses.

² Cf. Inspection générale des finances, *Les taxes à faible rendement*, rapport n° 2013-M-095-02, février 2014.

³ Cf. Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, référé n° S2018-3303, décembre 2018, auquel le Premier ministre a apporté une réponse, N°184/19/SG, le 4 février 2019.

⁴ Cf. <https://participationcitoyenne.ccomptes.fr/processes/consultation-2023/f/45/proposals/671>

⁵ Le seuil de 175 M€ a été fixé par référence au seuil de 150 M€ par an utilisé par la Cour dans son enquête de 2018, ajusté pour tenir compte de l'inflation. Les redevances, dont le coût est réputé proportionnel à un service qui en est la contrepartie, ont été exclues du champ de l'enquête, quel qu'en soit le libellé. De même, les cotisations volontaires obligatoires n'ont pas fait l'objet d'investigations. La période de référence de l'enquête couvre les années 2019 à 2024.

243 taxes à faible rendement en 2024, pesant principalement sur les entreprises

Sous les réserves qu'appellent les lacunes entourant la qualité de l'information disponible, la Cour estime le nombre de taxes à faible rendement à 243 en 2024, contre 305 cinq ans plus tôt. Leur produit avoisinerait 5,98 Md€ en 2024, contre 5,77 Md€ en 2019, à comparer à un total de prélèvements obligatoires de 1 250 Md€ en 2024 (43,6 % du PIB). Ces montants s'inscrivent cependant dans une fourchette basse, 117 taxes n'ayant pas de rendement connu ou estimé en 2024. L'essentiel du produit connu des taxes à faible rendement résulte de la collecte d'une quarantaine de dispositifs représentant plus de 50 M€ par an de recettes chacun.

**Tableau n° 1 : nombre de taxes à faible rendement (TFR)
et enjeux connus, 2019 et 2024**

Nombre de TFR en 2019	Enjeu connu en 2019	Nombre de TFR en 2024	Enjeu connu en 2024 (*)
305	5 772 M€	243	5 978 M€

(*) Projection. Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

L'analyse statistique menée par la Cour selon cinq dimensions (objectifs, redevables, assiette, collecteurs, affectataires) met en évidence que les taxes à faible rendement ont majoritairement une visée de rendement budgétaire ; qu'elles concernent davantage les entreprises que les particuliers, dans un rapport qui va quasiment du simple au double ; qu'elles sont assises principalement sur la production et sur la consommation, plutôt que sur les revenus ; qu'elles sont en majorité collectées par les services de l'État mais qu'elles financent un large éventail d'affectataires. Moins d'un quart des taxes à faible rendement et moins de 13 % de leur produit bénéficient au budget général de l'État.

Les taxes à faible rendement ne se cantonnent pas aux situations où elles seraient susceptibles, d'après la théorie économique, de contribuer efficacement à la réalisation d'objectifs de politique publique (corrections de défaillances de marché, logique comportementale incitative ou désincitative). Au contraire, débordant de leur champ d'application théorique, elles se sont imposées, dans un grand nombre de secteurs économiques, comme un instrument de politique publique prisé de l'autorité politique, afin de compenser un service rendu (« quasi-redevances »), d'octroyer à des affectataires choisis des ressources dynamiques, voire de contourner la norme budgétaire.

L'extension du champ d'application de ces taxes, dont l'administration elle-même n'est pas en mesure d'appréhender la portée, faute d'un suivi fiable et exhaustif, n'est pourtant pas sans conséquences.

Les taxes à faible rendement accroissent la complexité de l'environnement juridique et fiscal et font reposer sur des milliers de collecteurs des opérations au coût difficilement chiffrable. Par leur éparpillement, elles affaiblissent la lisibilité de la norme fiscale pour les contribuables.

**Le plan de réduction
du nombre de taxes à faible rendement engagé en 2018 :
une dynamique de simplification en voie d'essoufflement**

Ces constats ont conduit les pouvoirs publics, à compter de 2018⁶, à engager un plan de réduction du nombre de taxes à faible rendement. Mis en œuvre chaque année au travers des conférences fiscales dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances (PLF), le plan gouvernemental a conduit à la suppression de 74 de ces taxes sur la période 2019-2024⁷. Cette dynamique s'est cependant nettement essoufflée à partir de 2022. Sa portée apparaît de plus amoindrie par la création, entre 2019 et 2024, de 12 nouvelles taxes pérennes.

**Les propositions de la Cour : trois scénarios cumulatifs
d'ambition croissante pour une rationalisation
des taxes à faible rendement**

L'enrayement du mouvement de rationalisation des taxes à faible rendement amorcé en 2018 témoigne de l'ampleur des obstacles que celle-ci rencontre, qu'ils soient de nature budgétaire, juridique, politique ou administrative. Leur rationalisation demeure cependant un objectif pertinent.

Pour la mener à bien, la Cour propose trois scénarios cumulatifs d'ambition croissante, en échelonnant leur réalisation sur des horizons de temps courts (PLF 2026) ou plus lointains (prochaine loi de programmation de finances publiques) et sans perte de recettes significative compte tenu de la situation d'ensemble des finances publiques⁸.

Dans un premier scénario, la Cour propose de revenir dès le projet de loi de finances pour 2026 sur 44 taxes à faible rendement d'ores et déjà identifiées comme fragiles ou problématiques. Il s'agit par exemple des taxes affectées aux centres techniques industriels (CTI) et aux comités professionnels de développement économique (CPDE), de la taxe dite « prémix », de la taxe applicable aux maisons de jeux, de la contribution annuelle sur les revenus locatifs (CRL) ou de la taxe sur la main d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière. Cette approche devrait conduire à simplifier des taxes excessivement complexes et à supprimer des

⁶ Cf. Premier ministre, *Limitation du nombre de taxes à faible rendement*, circulaire n° 6006/SG, 29 mars 2018.

⁷ Dont deux taxes éphémères créées au cours de la même période.

⁸ Cf. Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2025, rapport public thématique*, février 2025.

dispositifs fragiles juridiquement ou dont les effets contreviennent aux objectifs qu'ils sont supposés poursuivre.

Dans un deuxième scénario, la Cour invite les pouvoirs publics à réexaminer d'ici 2027 la place des taxes à faible rendement dans quatre secteurs : pharmacie/médicament, contrôle sanitaire des aliments, formation professionnelle et financement des services publics et équipements locaux. Les mesures proposées dans ce scénario affecteraient 30 taxes. Seraient par exemple concernées la taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les métiers de réparation de l'automobile, du cycle et du motocycle et la taxe sur l'immatriculation sur les véhicules de transport. Pour les taxes visant à compenser un service rendu (« quasi-redevances »), l'adéquation entre le taux de la taxe et le coût du service rendu par l'administration devrait être recherchée.

Dans un troisième scénario, la Cour suggère une approche plus systématique de rationalisation, qui pourrait être inscrite dans la prochaine loi de programmation des finances publiques et fondée sur les principes suivants : suppression des taxes additionnelles nécessitant un circuit de collecte spécifique (taxe additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales) ; rationalisation des taxes redondantes ou poursuivant des objectifs similaires (fiscalité des terrains devenus constructibles, taxes applicables aux logements vacants) ; découplage entre les taxes à faible rendement à finalité budgétaire et leurs affectataires ; plafonnement systématique des taxes affectées à des tiers autres que l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Selon le chiffrage de la Cour, ces principes conduiraient à réexaminer au moins 99 taxes supplémentaires par rapport aux scénarios 1 et 2.

Les trois scénarios proposés concernent au total 173 taxes sur les 243 identifiées par la Cour⁹. Inspirés par la nécessité de simplifier le paysage fiscal national et d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de la norme fiscale, ils reposent sur des propositions de suppression, de fusions ou d'adossement sans perte de recettes significative pour l'État et les institutions publiques.

Au surplus, la Cour préconise d'améliorer la transparence sur les taxes à faible rendement, notamment en ce qui concerne leur base juridique, leur collecteur, leur rendement ou leur(s) affectataire(s). Elle recommande que soit mis à la disposition des contribuables locaux un outil leur permettant d'établir, en fonction de leur situation, la liste des impôts auxquels ils sont assujettis. Elle formule enfin plusieurs propositions destinées à accroître la lisibilité de la norme fiscale et à simplifier la gestion opérationnelle des taxes à faible rendement, qu'il s'agisse de leurs conditions de déclaration (calendrier, modalités), de leur codification ou de leur assiette.

⁹ Certaines taxes peuvent apparaître dans plusieurs scénarios, notamment le troisième scénario, le plus transversal.

Récapitulatif des recommandations

Relancer le chantier de la rationalisation

1. À l'horizon du projet de loi de finances pour 2026, réexaminer la pertinence des taxes à faible rendement déjà identifiées comme complexes, distorsives ou fragiles sur la base d'une grille d'analyse commune (*scénario n° 1*) (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).
2. Programmer d'ici 2027 des revues de la contribution des taxes à faible rendement au financement de quatre politiques publiques : médicament, contrôle sanitaire des aliments, formation professionnelle, services publics et équipements locaux (*scénario n° 2*) (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire).
3. Dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques, soumettre les taxes à faible rendement à des principes communs concernant leur assiette, leurs objectifs, leur rendement minimal et leur affectation (*scénario n° 3*) (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).

Améliorer la transparence

4. Faire figurer dans la documentation annexée au projet de loi de finances un inventaire complet des taxes à faible rendement présentant leur base juridique, leur collecteur, les montants perçus et leur(s) affectataire(s) éventuel(s). (*recommandation reformulée et réitérée*) (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).

5. Rassembler les nouvelles taxes indirectes dans le code des impositions sur les biens et services et y transférer les dispositions légales existantes disséminées dans d'autres codes ou lois (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles*).
6. Afin d'améliorer l'information du contribuable local, créer une plateforme centralisée de recensement des taxes locales ou facultatives en vigueur dans chaque collectivité (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation*).

Simplifier et moderniser la gestion

7. Après consultation des parties prenantes, identifier une période annuelle unique de déclaration et de collecte des taxes à faible rendement payées par les entreprises (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles*).
8. Opérer, dans le cadre des conférences fiscales, une revue d'ensemble des taxes à faible rendement acquittées par les entreprises afin d'en réexaminer l'assiette dans un objectif de simplification (*ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique*).

Introduction

En marge des principaux prélèvements obligatoires que constituent les cotisations sociales (303,2 Md€ de recettes attendues en 2024), les impôts sociaux (224,9 Md€¹⁰), la taxe sur la valeur ajoutée (210,1 Md€ nets), l'impôt sur le revenu (88,1 Md€ nets) ou l'impôt sur les sociétés (57,7 Md€ nets), les contribuables assujettis en France acquittent un large éventail de taxes et d'impôts de natures diverses qu'il est convenu de rassembler sous le terme de « taxes à faible rendement » lorsque leur produit est inférieur à un certain montant.

Parmi celles-ci figurent, à titre d'illustration, la taxe sur la production et la distribution d'œuvres cinématographiques, la taxe sur les papiers graphiques, la taxe sur le produit des jeux dans les casinos flottants, le droit progressif sur l'enregistrement des produits homéopathiques, le permis de chasser, la surtaxe sur les eaux minérales, la taxe sur les céréales ou encore la taxe sur les achats de viande.

Représentant des enjeux modestes en comparaison des autres recettes des administrations publiques, souvent cantonnées à des secteurs économiques ciblés et suscitant d'autant moins de contestations qu'elles sont parfois anciennes et garantissent des ressources régulières à des affectataires choisis, les taxes à faible rendement sont longtemps demeurées un angle mort de l'analyse de la fiscalité en France.

En 2014, un rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) a contribué à lever le voile sur le foisonnement des taxes à faible rendement¹¹. Rappelant que celles-ci constituaient « *un sujet resté longtemps à faible visibilité, et dont les entreprises, leurs organisations représentatives et certaines administrations n'ont pris conscience que récemment* », ce rapport soulignait que ces impositions se trouvaient « *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*

¹⁰ Contribution sociale généralisée brute, contributions sociales diverses, impôts et taxes.

¹¹ Cf. Inspection générale des finances, *Les taxes à faible rendement*, rapport n° 2013-M-095-02, février 2014.

pour les administrations collectrices, le poids des prélèvements obligatoires et leurs conséquences sur la compétitivité de l'économie ».

Cinq années plus tard, remettant l'ouvrage sur le métier, la Cour des comptes avait, à son tour, attiré l'attention des pouvoirs publics sur cet enjeu à travers la publication, en décembre 2018, d'un référé du Premier président sur les taxes à faible rendement¹². La Cour constatait « *qu'aucun inventaire exhaustif des impôts et taxes à faible rendement n'est établi, ni mis à jour par l'administration française* », démontrant « *une défaillance de son système d'information* » ainsi qu'« *un manque de lisibilité et de transparence* ». La Cour observait en outre que « *nombre de ces taxes, le plus souvent de faible montant, sont collectées par les organismes auxquelles elles sont affectées, ce qui complique leur inventaire, peut entraîner des coûts de collecte élevés et rendre moins efficace le contrôle de leur recouvrement* ».

Par la suite, la Cour des comptes a continué à examiner régulièrement la question des taxes à faible rendement, notamment à l'occasion de l'examen annuel de l'exécution budgétaire de l'État ou dans des travaux spécifiques¹³.

En 2023, dans le cadre de sa deuxième campagne de participation citoyenne, la Cour a été saisie d'une contribution relative au « *nombre et [au] rendement des impôts, taxes et divers prélèvements obligatoires* »¹⁴. Son auteur estimait notamment que le fait que « *l'administration fiscale elle-même ne connaît pas le nombre de taxes en France* » portait « *une grave atteinte à la Constitution* » et que le « *nombre élevé de taxes* » en

¹² Cf. Cour des comptes, *Les taxes à faible rendement*, référé n° S2018-3303, 3 décembre 2018.

¹³ Cf. Cour des comptes, *La préparation et le suivi du budget de l'État : redonner une place centrale à la maîtrise des dépenses*, observations définitives n° S2024-0047, février 2024. Certaines taxes à faible rendement avaient par ailleurs été abordées dans des travaux sur la direction générale des finances publiques (DGFIP) ou sur la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Cf. Cour des comptes, *Les missions fiscales de la Douane : un rôle et une organisation à repenser*, insertion au rapport public, février 2014 ; Cour des comptes, *Les missions fiscales de la Douane : des coûts trop élevés, une modernisation et une simplification à mettre en œuvre*, insertion au rapport public, février 2018. Plus largement, la Cour a analysé les prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises (dont les taxes à faible rendement) dans deux rapports publics thématiques de 2016 et 2023. Cf. Cour des comptes, *Simplifier la collecte des prélèvements versés par les entreprises*, rapport public thématique, juillet 2016 ; Cour des comptes, *La collecte des prélèvements versés par les entreprises : des transformations à poursuivre*, rapport public thématique, juin 2023. Pour sa part, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) aborde, régulièrement, la question des taxes à faible rendement faisant l'objet d'une affectation budgétaire. Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, juillet 2013 ; *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, juillet 2018 ; *Les impôts et taxes affectés*, Les notes du CPO n°8, septembre 2024.

¹⁴ <https://participationcitoyenne.ccomptes.fr/processes/consultation-2023/f/45/proposals/671>

France créait une « *une complexité fiscale qui pénalise fortement l'activité économique* ». En réponse à cette contribution, la Cour a décidé d'inscrire à son programme de travail pour l'année 2024, la réalisation d'une enquête dont le présent rapport est l'aboutissement.

Cette enquête s'est fixée pour objectif d'analyser dans quelle mesure les taxes à faible rendement, dont le nombre et la variété au sein du système fiscal national contribuent à son image de foisonnement et de complexité, sont utiles ou superflues. Au-delà d'une orientation d'ensemble dans le sens de la simplification et de la lisibilité, qui a inspiré notamment les mesures gouvernementales des dernières années, la Cour a entendu dégager les critères susceptibles de justifier l'existence et le maintien de telles taxes (coûts de gestion, fonction d'incitation à tel ou tel comportement, etc.), considérant que toutes les taxes à faible rendement n'étaient pas nécessairement complexes ou distorsives et que certaines pouvaient être fondées.

*

**

Dans le cadre de la présente enquête, dont la période de référence couvre les années 2019 à 2024, la notion de taxe à faible rendement a été définie comme un prélèvement obligatoire sans contrepartie dont le rendement est inférieur à un seuil de référence de 175 M€ par an. Le seuil de 175 M€ a été fixé par référence au seuil de 150 M€ par an utilisé par la Cour dans sa précédente enquête de 2018¹⁵, ajusté pour tenir compte de l'inflation.

Sous les réserves qu'appellent les lacunes qui continuent d'entourer la qualité de l'information disponible, en particulier en ce qui concerne leur produit, la Cour estime le nombre de taxes à faible rendement répondant à ces critères à 243 à fin 2024, contre 305 cinq ans plus tôt. Les recettes qu'elles procurent à leurs affectataires avoisineraient 5,98 Md€ en 2024, contre 5,77 Md€ en 2019.

Les redevances, qui ne sont pas des impôts votés par le Parlement, ont été exclues du champ de l'enquête, quel qu'en soit le libellé. De même, les cotisations volontaires obligatoires, adoptées dans un cadre interprofessionnel avant d'être étendues par l'État, n'ont pas fait l'objet d'investigations.

¹⁵ Le seuil de 150 M€ avait été utilisé par l'Inspection générale des finances (IGF) dans ses travaux de 2014. Il était également celui retenu par le Premier ministre dans sa circulaire du 29 mars 2018. Cf. Premier ministre, *Limitation du nombre de taxes à faible rendement*, circulaire n°6006/SG, 29 mars 2018.

Redevances et cotisations volontaires obligatoires

Les redevances pour service rendu correspondent aux « *somme(s) demandée(s) à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve(nt) sa(leur) contrepartie directe dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage* ». Elles correspondent à une tarification en lien avec le coût du service qui en est la contrepartie. Les redevances domaniales, par exemple, constituent la contrepartie de l'autorisation d'occuper le domaine public : leur montant doit être représentatif de l'utilité du domaine occupé pour l'occupant.

Les cotisations volontaires obligatoires (CVO) sont, pour l'essentiel, des cotisations que les organisations professionnelles les plus représentatives d'un secteur (la profession agricole notamment) sont habilitées à prélever sur tous les membres de la profession. Nonobstant leur caractère obligatoire, elles « *demeurent des créances de droit privé* » et non des impositions de toutes natures, comme l'a établi le Conseil constitutionnel dans sa décision n°2011-221 du 17 février 2012.

**

La première partie de ce rapport analyse, lorsqu'ils sont connus, les enjeux financiers relatifs aux taxes à faible rendement et à leurs caractéristiques (redevables, assiette, collecteurs et affectataires) (I-A). Elle confronte les arguments de la théorie économique pouvant motiver le recours à des taxes à faible rendement aux conditions pratiques de leur mise en œuvre au sein du système fiscal national (I-B). Elle examine les procédures de gestion de ces taxes aux différentes étapes de leur cycle de vie (déclaration, calcul, recouvrement, contrôle, etc.) (I-C), puis aborde leur coût au vu des positions relatives des parties prenantes concernées (redevables, collecteurs, administrations, affectataires) (I-D). Enfin, la Cour clôt ses constats en dressant un bilan des efforts conduits par le Gouvernement, depuis 2018, pour réduire le nombre des taxes à faible rendement (I-E).

La seconde partie décline trois scénarios cumulatifs d'ambition croissante pour rationaliser les taxes à faible rendement. Le premier scénario, qui porte sur 44 taxes, inventorie les mesures qui pourraient être prises dès le prochain projet de loi de finances pour remédier aux défauts déjà identifiés d'un certain nombre de taxes à faible rendement (II-A). Le deuxième scénario se fonde sur l'examen plus approfondi de 30 dispositifs contribuant au financement de quatre secteurs économiques dans lesquels la puissance publique intervient au moyen de taxes à faible rendement (II-B). Le troisième scénario identifie plusieurs principes transversaux dont l'application, par exemple à travers la prochaine loi de programmation des finances publiques, renforcerait significativement la maîtrise des taxes à faible rendement et en rationaliserait le paysage (II-C).

Chapitre I

Des taxes aux impacts mal connus

dont le foisonnement

appelle une rationalisation

Afin de dresser un panorama complet des taxes à faible rendement en France en 2024, la Cour a successivement analysé leurs caractéristiques principales (rendement, redevables, assiette, collecteurs, affectataires) (A), les motivations théoriques et pratiques de leur création (B), leurs procédures de gestion opérationnelle (C) ainsi que leur coût estimé (D). Un bilan du plan de réduction du nombre des taxes à faible rendement lancé par le Gouvernement en 2018 a également été établi (E).

I - Un ensemble dont le poids

et l'impact économique restent mal connus

Faute d'inventaire centralisé tenu par l'administration, la connaissance disponible sur les taxes à faible rendement demeure lacunaire. Pour appuyer son analyse, la Cour a donc conduit son propre recensement des taxes à faible rendement. Sur la base des données, incomplètes, qu'elle a pu rassembler, la Cour a analysé le poids et l'impact de ces taxes selon quatre dimensions : les contribuables assujettis, les assiettes visées, les collecteurs impliqués ainsi que les affectataires *in fine* des recettes.

A - Une analyse rendue difficile par l'absence d'inventaire centralisé

En réponse au référé de la Cour de décembre 2018, qui recommandait d'établir un inventaire des taxes à faible rendement, le Premier ministre avait indiqué que « depuis 2018 (...), la direction de la législation fiscale a entamé ce travail d'inventaire qu'elle poursuivra en 2019 »¹⁶. À la mi 2024, les travaux lancés n'avaient toutefois pas abouti¹⁷.

De ce fait, la Cour a dû, dans le cadre de son enquête, procéder elle-même à un inventaire des taxes à faible rendement, à partir de l'étude des travaux d'ores et déjà menés par ailleurs, de la documentation budgétaire disponible en ligne et de réponses fournies par les administrations à ses questionnaires. Ce faisant, elle a constaté, comme elle l'avait fait en 2018, l'éclatement des sources d'information disponibles et les lacunes les affectant, notamment en ce qui concerne le rendement.

En effet, sur les 243 taxes à faible rendement en vigueur en 2024, il n'est possible d'identifier un rendement que pour 126 dispositifs, représentant un total de 5 978 M€. Parmi les dispositifs en vigueur en 2019, seuls 140 sur 305 présentaient un enjeu financier connu, pour un total de 5 772 M€. Sur la période 2019-2024, un enjeu financier moyen peut être estimé pour seulement 162 taxes à faible rendement sur les 317 ayant été en vigueur au moins une année. En d'autres termes, aucune information relative au rendement n'était disponible pour 155 taxes.

Lacunaires, les chiffres disponibles semblent en outre devoir être interprétés avec prudence. En premier lieu, le rendement d'une taxe est susceptible de varier dans le temps en-deçà ou au-delà du seuil de 175 M€¹⁸. En outre, certains dispositifs ne sont pas chiffrés sur les années

¹⁶ Cf. Premier ministre, *Réponse au référé sur les taxes à faible rendement*, N°184/19/SG, 4 février 2019.

¹⁷ Certains acteurs se sont dotés, pour leurs besoins propres, d'inventaires partiels. Les taxes à faible rendement affectées sont recensées par la direction du budget afin d'alimenter l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances. La direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) a indiqué tenir un tableau des taxes à faible rendement dont elle assure la collecte. Au sein du service de la sécurité juridique et du contrôle fiscal de la direction générale des finances publiques (DGFIP), des codes thésaurus sont utilisés afin d'identifier les contentieux en série et/ou les textes générateurs de difficultés. La direction générale des collectivités locales (DGCL) recense, pour sa part, les taxes affectées aux collectivités.

¹⁸ Le recensement opéré par la Cour fait ainsi apparaître trois taxes à faible rendement dont le rendement en 2019 était inférieur à 175 M€ mais dont le produit attendu en 2024 excédait ce seuil. Le rendement d'une autre taxe a suivi une dynamique inverse. La Cour a également identifié deux taxes dont le rendement excédait le seuil de 175 M€ en 2019 et en 2024 mais était inférieur certaines années entre 2020 et 2023.

récentes alors même qu'ils n'ont pas été supprimés¹⁹. Dans ce contexte, la Cour s'est attachée à préciser, le plus systématiquement possible, le nombre de taxes à faible rendement dont le rendement est connu pour chaque enjeu financier détaillé dans son analyse.

Sous ces réserves, l'analyse de la Cour fait ressortir que, bien que nombreuses, les microtaxes (moins de 10 M€ de rendement par an) et les taxes à très faible rendement (entre 10 M€ et 50 M€ par an) représentent moins d'un quart des enjeux financiers connus. L'essentiel du produit connu des taxes à faible rendement résulte de la collecte d'une quarantaine de dispositifs engendrant plus de 50 M€ par an de recettes chacun.

**Tableau n° 2 : nombre de taxes à faible rendement (TFR)
et enjeux connus, par rendement, 2019 et 2024**

	Nombre de TFR en 2019	Enjeu connu en 2019	Nombre de TFR en 2024	Enjeu connu en 2024 (*)
<i>Rendement inconnu</i>	165	-	117	-
<i>Rendement connu inférieur à 10 M€</i>	50	166 M€	37	149 M€
<i>Rendement connu entre 10 et 50 M€</i>	49	1 306 M€	45	1 194 M€
<i>Rendement connu supérieur à 50 M€</i>	41	4 300 M€	44	4 634 M€
<i>Total</i>	305	5 772 M€	243	5 978 M€

(*) Projection. Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

L'absence d'inventaire centralisé des taxes à faible rendement ne permet pas aux redevables, particuliers ou entreprises, d'établir facilement la liste des obligations fiscales et/ou sociales s'appliquant à leur situation²⁰. Elle alimente des confusions préjudiciables à la lisibilité de la norme fiscale dans la mesure où les différents acteurs impliqués dans la gestion de ces taxes peuvent employer des libellés différents pour les désigner²¹.

¹⁹ Cas par exemple de la redevance cynégétique, qui n'est plus chiffrée depuis 2020.

²⁰ En réponse, la direction de la législation fiscale (DLF) souligne que certains impôts ne sont pas rattachés à un redevable, à l'exemple de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

²¹ À titre d'illustration, alors que la taxe sur les véhicules de tourisme a récemment été remplacée par deux taxes distinctes (taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone (CO2) et taxe annuelle sur les émissions de polluants atmosphériques), les acteurs évoquent toujours l'ancienne taxe dans leurs échanges avec la DLF. De même,

Plus largement, l'absence d'inventaire centralisé des taxes à faible rendement porte atteinte à l'information du Parlement, qui en autorise la levée, et au consentement des citoyens, qui en assurent le paiement.

Considérant que le recensement des taxes affectées affiché dans l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances n'est pas, à lui seul, suffisant pour éclairer les enjeux qui s'attachent au nombre et aux impacts des taxes à faible rendement, la Cour réitère, en la reformulant, sa recommandation de 2018 selon laquelle un inventaire complet de ces taxes devrait être rendu public chaque année, quel que soit le texte qui les a instituées, l'organisme collecteur et le bénéficiaire. Cet inventaire devrait faire apparaître systématiquement les montants collectés au titre de chaque dispositif.

B - L'analyse par redevable : des taxes qui pèsent en majorité sur les entreprises

En 2024, sur un produit total des taxes à faible rendement de 5 978 M€, 3 762 M€ (soit 63 % du total) sont acquittés par les entreprises et 2 216 M€ par les particuliers (soit 37 % du total). En termes de nombre de dispositifs, 165 taxes pèsent sur les entreprises contre 79 sur les particuliers.

Tableau n° 3 : nombre de TFR et enjeux connus, par catégorie de redevables, 2019 et 2024

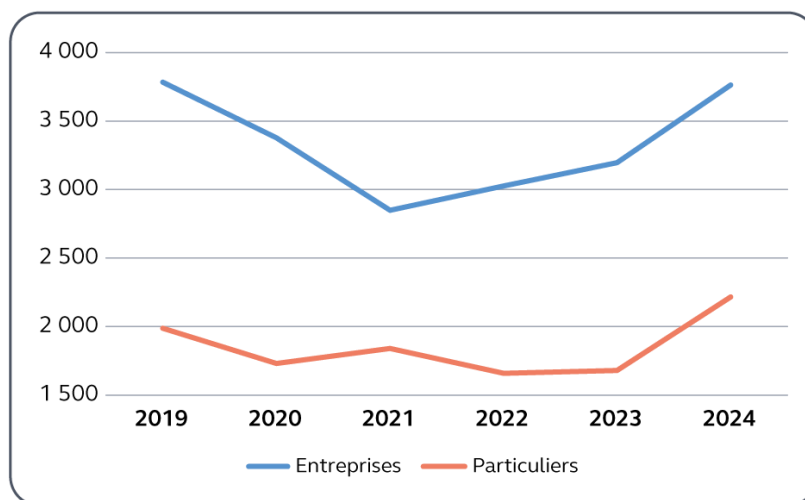
	Nombre de TFR en 2019	Enjeu connu en 2019	Nombre de TFR en 2024	Enjeu connu en 2024 (*)
<i>Entreprises</i>	212	3 783 M€ (88)	165	3 762 M€ (84)
<i>Particuliers</i>	94	1 989 M€ (52)	79	2 216 M€ (42)
<i>Total</i>	305	5 772 M€ (140)	243	5 978 M€ (126)

NB : Deux taxes en 2019 et une en 2024, au rendement inconnu, s'appliquent à la fois aux entreprises et aux particuliers²².

Le nombre entre parenthèse accolé à chaque montant indique le nombre de dispositifs concernés. () Projection. Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement*

la DGFIP n'a pas systématiquement actualisé ses dénominations après la création du code des impositions sur les biens et services (CIBS) qui a modernisé le libellé de nombreuses taxes à faible rendement.

²² En 2019 : droit d'enregistrement des actes constatant la cession à titre onéreux d'un fonds agricole, ainsi que des actes constatant la cession de gré à gré d'un navire de pêche artisanale et du matériel servant à son exploitation ; en 2024 : taxe spéciale d'équipement affectée à la société du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest.

Graphique n° 1 : répartition du produit des taxes à faible rendement par redevables (2019-2024)

Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

Comme le montant total des taxes à faible rendement, celui dont sont redevables les entreprises a baissé de 3 783 M€ en 2019 à 2 850 M€ en 2021, avant de remonter à 3 762 M€ en 2024²³. Les taxes à faible rendement pesant sur les particuliers sont passées de 1 989 M€ en 2019 à 1 659 M€ en 2022 puis ont rebondi à 2 216 M€ en 2024. En nombre de dispositifs, la proportion de taxes sur les entreprises a légèrement reculé sur la période passant de 69 % en 2019 à 67 % en 2024.

Ces constats appellent une double précision.

D'une part, comme pour l'ensemble des taxes à faible rendement, la lecture des évolutions peut être brouillée par l'absence de certains chiffreages. C'est notamment le cas pour la taxe sur les éoliennes maritimes, pour l'imposition forfaitaire sur les éoliennes et les hydroliennes ou pour les prélèvements sur les entreprises d'assurance.

²³ Dans toutes les analyses des évolutions sur la période 2019-2024, on considère un champ de taxe plus large (323 taxes regroupant celles existantes début 2019 et celles créées au cours de la période). Certaines taxes supprimées en 2024 ont encore toutefois un rendement budgétaire au cours de cette année (au titre des exercices précédents), ce qui peut expliquer que le rendement 2024 excède le rendement mesuré sur le champ plus restreint des 243 dispositifs en vigueur en 2024.

D'autre part, la nature du redevable (particulier ou entreprise) ne préjuge pas *a priori* de l'agent économique sur lequel va effectivement peser la taxe²⁴. En effet, la charge économique (« incidence ») d'une taxe peut être transférée à d'autres agents que ceux qui en sont statutairement redevables, *via* des ajustements de prix²⁵, et plus particulièrement sur le côté du marché (offre ou demande) le moins sensible aux variations de prix.

En l'absence d'estimations précises de ces sensibilités au prix, appelées « élasticités-prix », et compte tenu de la spécificité de nombreuses taxes à faible rendement, il est difficile d'apprécier comment se répartit leur incidence. Cette répartition constitue pourtant un élément central pour évaluer leurs effets économiques. Cette incertitude fournit un argument en faveur d'un usage limité des taxes à faible rendement et d'un encadrement strict de leur création.

C - L'analyse par assiette : le poids des impôts de production

Au-delà des redevables, la Cour s'est attachée à analyser les taxes à faible rendement en fonction de l'assiette imposée. Pour ce faire, elle a distingué production, consommation, capital, bénéfice et masse salariale.

²⁴ Don Fullerton et Gilbert E. Metcalf, « *Tax incidence* », dans A. J. Auerbach & M. Feldstein, *Handbook of Public Economics*, vol. 4, chap. 26, pp. 1787-1872, Elsevier, 2002.

²⁵ Les différents acteurs disposent de marges de manœuvre inégales dans ces ajustements : un producteur important peut, à titre d'exemple, décider d'abaisser ses marges pour absorber une hausse de taxe et ne pas la transférer sur les consommateurs, tandis qu'un petit producteur n'aura pas d'autre alternative que d'augmenter son prix. Cf. Académie royale de Suède, *Market Power and Regulation*, dossier scientifique établi par le comité du prix de la Banque de Suède en mémoire d'Alfred Nobel pour son attribution au Professeur Jean Tirole, 2014.

**Tableau n° 4 : nombre de TFR et enjeux connus,
par assiette taxée, 2019 et 2024**

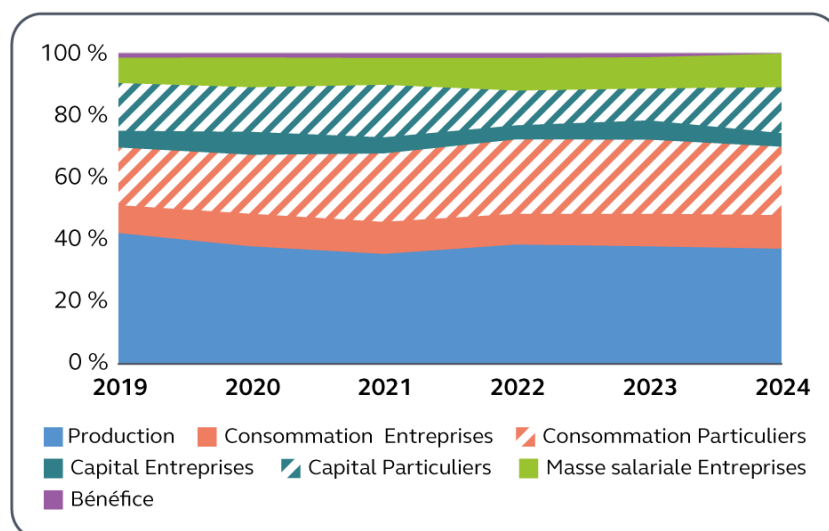
	Nombre de TFR en 2019	Enjeu connu en 2019	Nombre de TFR en 2024	Enjeu connu en 2024 (*)
<i>Production</i>	144	2 437 M€ (57)	111	2 223 M€ (54)
<i>Consommation</i>	91	1 585 M€ (49)	71	1 958 M€ (39)
<i>Masse salariale</i>	18	476 M€ (9)	17	651 M€ (11)
<i>Capital</i>	48	1 197 M€ (24)	42	1 146 M€ (22)
<i>Bénéfice</i>	4	76 M€ (1)	2	-
Total	305	5 772 M€ (140)	243	5 978 M€ (126)

Le nombre entre parenthèse accolé à chaque montant indique le nombre de dispositifs concernés.
(*) Projection. Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

En 2024, une part élevée (37 %) du produit des taxes à faible rendement correspond à des impôts de production, c'est-à-dire dus par les entreprises et pesant sur leur chiffre d'affaires, leur valeur ajoutée ou le coût de leurs intrants (hors masse salariale). Parallèlement, 33 % de ce produit sont assis sur la consommation des ménages et des entreprises. Enfin, 19 % pèsent sur le patrimoine ou les revenus du capital des ménages et 11 % sur la masse salariale.

Depuis 2019, la part du produit des taxes sur la production des entreprises a baissé de 4 points dans le produit total des taxes à faible rendement, effet partiellement compensé par une hausse des taxes sur la masse salariale de 3 points. Parallèlement, celle de la fiscalité de la consommation des ménages a augmenté de 4 points. Ces évolutions expliquent la hausse de la part de la fiscalité des particuliers dans l'ensemble des taxes à faible rendement sur la période 2019-2024.

Graphique n° 2 : répartition du produit des taxes à faible rendement par assiette (2019-2024)



Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

En l'état des connaissances disponibles²⁶, la baisse de la part des impôts de production est imputable à la taxe sur les huiles végétales destinées à l'alimentation humaine (- 140 M€ par rapport à 2019), à l'accise sur les tabacs perçue en outre-mer (- 134 M€ en 2024 par rapport à 2019), aux taxes sur les éoliennes en mer et hydroliennes (- 108 M€) et à la contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits de tabac (- 87 M€). Cette baisse a été en partie atténuée par la hausse des recettes de certaines taxes sur la masse salariale comme la contribution spécifique pour le développement de la formation professionnelle initiale et continue dans les métiers des professions du bâtiment et des travaux publics (+ 132 M€) et la contribution conventionnelle à la formation pour les entreprises de travail temporaire (+ 64 M€). S'agissant des particuliers, la hausse de la fiscalité sur la consommation est essentiellement due à la taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (+ 91 M€), la contribution sur les mises des paris sportifs de la Française des jeux et des opérateurs de jeux en ligne (+ 42 M€) et la contribution à la vie étudiante et de campus dont sont redevables les étudiants depuis 2018 (+ 32 M€).

²⁶ L'ampleur des évolutions apparentes doit être tempérée par la fragilité de certaines données budgétaires, par exemple pour ce qui concerne la taxe sur les éoliennes.

Pour éviter les pertes d'efficacité économique en cascade le long des chaînes de production, l'analyse économique préconise d'éviter les impôts sur la production, et plus précisément la taxation des facteurs de production ou des biens intermédiaires, c'est-à-dire ceux utilisés pour produire d'autres biens²⁷. Ces impôts peuvent en outre dégrader la compétitivité-prix du secteur productif national. Ainsi, le transfert de fiscalité constaté, de la production vers la consommation, présente *a priori* des vertus économiques, dans la mesure où il conduit à moins imposer la production sur le territoire, potentiellement distorsive, et à davantage taxer la consommation finale, dont une partie est importée. Cette évolution devrait, en théorie, améliorer la compétitivité mais cet effet est vraisemblablement limité pour deux raisons en ce qui concerne les taxes à faible rendement : d'une part, la faiblesse des montants en jeu et, d'autre part, le faible contenu en importations de la consommation concernée²⁸.

D - L'analyse par collecteur : un paysage toujours éclaté

La collecte des taxes à faible rendement se distingue de celle des autres prélèvements obligatoires par la variété et le nombre des collecteurs impliqués. En effet, aux collecteurs généralistes que sont la direction générale des finances publiques (DGFIP), la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et le réseau des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF), s'ajoute une kyrielle de collecteurs spécialisés, au niveau national ou local.

L'inventaire réalisé par la Cour a mis en évidence, outre les services centraux ou déconcentrés de l'État²⁹, 38 collecteurs uniques distincts, de statuts juridiques variés : autorités publiques indépendantes, établissements publics administratifs, établissements publics industriels et commerciaux, sociétés de droit privé, etc.

²⁷ Peter A. Diamond et James A. Mirrlees, *Optimal Taxation and Public Production I: Production Efficiency* et *Optimal Taxation and Public Production II: Tax Rules*, *American Economic Review*, 1971, 61(1), pp. 8-27 et 61(3), pp. 261-278. Pour une application, cf. Conseil d'analyse économique, *Les impôts sur (ou contre) la production*, Notes du CAE, n°53, 2019.

²⁸ Les services sont davantage concernés que les produits manufacturés par les taxes à faible rendement sur la consommation.

²⁹ Direction générale des finances publiques (DGFIP) ; direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ; direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture (DGAMPA) via le guichet unique de la fiscalité de la plaisance (GUFIP) ; direction générale de l'aviation civile (DGAC) ; direction générale des collectivités locales (DGCL) ; direction générale des entreprises (DGE) ; directions régionales de l'agriculture et de la forêt (DRAAF) et services du ministère de l'intérieur.

Trente-huit collecteurs uniques distincts

Le recensement des taxes à faible rendement opéré par la Cour a mis en évidence les collecteurs uniques distincts suivants : action logement ; agence nationale des fréquences (ANFR) ; autorité des marchés financiers (AMF) ; agence nationale de sécurité sanitaire (ANSES) ; agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) ; France titres (ex ANTS) ; autorité de régulation des transports (ART) (ex ARAFER) ; association de gestion des fonds de formation des secteurs de la culture, de la communication et des loisirs (AFDAS) ; association pour le soutien du théâtre privé (ASTP) ; autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) ; caisse centrale de réassurance (CCR) ; caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) ; caisse de mutualité sociale agricole (CMSA) ; caisse des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) ; centre national de la chanson des variétés et du jazz (CNV) ; centre national du cinéma et de l'image (CNC) ; centre technique de la conservation des produits agricoles (CTCPA) ; centre technique des industries de la fonderie (CTIF) ; centre technique du cuir (CTC) ; centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) ; comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP) ; comité de coordination des centres de recherche en mécanique (COREM) ; comité de développement et de promotion de l'habillement (DEFI) ; comité de protection des obtentions végétales (CPOV) ; comité Francéclat ; comité professionnel de développement économique des industries françaises de l'ameublement (CODIFAB) ; commission inter-gouvernementale pour la liaison fixe transmanche (CIG) ; compagnie nationale des commissaires aux comptes (CNCC) ; conseil national des barreaux (CNB) ; EcoFolio ; établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) ; fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) ; institut national de l'origine et de la qualité (INAO) ; institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) ; institut national de la propriété industrielle (INPI) ; office français de la biodiversité (OFB) (ex-ONCFS) ; office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et voies navigables de France (VNF).

À ces acteurs s'ajoutent en outre des réseaux d'établissements tels que celui des 21 URSSAF ; les 18 agences régionales de santé (ARS) ; les 6 agences de l'eau ; les 11 opérateurs de compétences (Opco) ; les 26 centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) ainsi que les exploitants d'ouvrages d'art reliant le continent aux îles maritimes ; les fédérations de protection du milieu aquatique ; les opérateurs privés agréés par l'État pour l'examen du code de la route ; les professionnels du commerce de l'automobile titulaires d'une commission et les halles à marée ou encore les buralistes.

Au surplus, de très nombreuses collectivités territoriales sont susceptibles d'être les collecteurs d'une ou plusieurs impositions locales facultatives incluses dans le périmètre des taxes à faible rendement, alors que les grands impôts locaux sont gérés et recouvrés pour leur compte par l'administration fiscale. Au total, plusieurs milliers d'acteurs participent à la collecte des taxes à faible rendement en France.

En regroupant ces divers collecteurs par nature, il est possible d'apprécier la répartition des dispositifs et celle des sommes collectées. Il en ressort, sans surprise, que les services de l'État et les établissements publics administratifs nationaux sont les principaux collecteurs de taxes à faible rendement, tant en nombre de taxes qu'en montants perçus.

Tableau n° 5 : nombre de TFR et enjeux connus, par type de collecteur, 2019 et 2024

	Nombre de TFR en 2019	Enjeu connu en 2019	Nombre de TFR en 2024	Enjeu connu en 2024 (*)
<i>État hors opérateurs</i>	212	3 452 M€ (85)	154	3 347 M€ (71)
<i>Établ. public. adm.</i>	36	766 M€ (18)	32	671 M€ (17)
<i>Secteur social</i>	18	842 M€ (13)	17	918 M€ (11)
<i>Secteur local</i>	10	116 M€ (6)	12	234 M€ (7)
<i>Autre</i>	29	596 M€ (18)	28	808 M€ (20)
Total	305	5 772 M€ (140)	243	5 978 M€ (126)

Le nombre entre parenthèse accolé à chaque montant indique le nombre de dispositifs concernés. () Projection. Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement*

Aux dires des collecteurs généralistes, la fragmentation de la collecte des taxes à faible rendement ne serait pas optimale. Les collecteurs généralistes soutiennent que, grâce à leur taille, ils seraient en mesure d'offrir une qualité de service supérieure, que l'on considère l'harmonisation des procédures et le parcours du redevable, la conformité

des opérations, la maîtrise des coûts (du fait des économies d'échelle³⁰), la fiabilité de l'information statistique ou les délais de recollement des données nécessaires au pilotage.

En réponse, les collecteurs spécialisés font valoir que le sentiment d'appartenance à une filière commune tend à renforcer le consentement à l'impôt et la proximité de la relation au redevable. Sur le plan local, certaines collectivités territoriales restent en outre attachées au recouvrement de quelques taxes à faible rendement ou fractions de taxes³¹.

La volonté de réduire la fragmentation de la collecte des prélèvements obligatoires est à l'origine de la décision prise en 2018 de transférer à la DGFIP le recouvrement de 19 taxes jusqu'alors collectées par la DGDDI. Elle sous-tendait également le choix de transférer vers les URSAFF la collecte des taxes d'apprentissage qui ne sont pourtant pas affectées à la sécurité sociale.

Dans le même esprit, la DGFIP a récemment proposé de collecter les taxes à faible rendement destinées à financer le centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) mais le ministère chargé de la culture s'y est opposé, malgré les coûts supportés à ce titre par le centre national³².

³⁰ Pour autant, la direction du budget a indiqué à la Cour ne pas disposer d'une évaluation des économies potentielles qui pourraient être obtenues d'une réduction du nombre des collecteurs de taxes à faible rendement.

³¹ La taxe de séjour occupe à cet égard une place à part. Elle ne constitue pas en tant que telle une taxe à faible rendement, contrairement aux différentes taxes additionnelles qui lui sont adossées. Ces taxes additionnelles restent collectées majoritairement directement par les communes et les EPCI. Les coopérations avec l'État existent néanmoins : les collectivités territoriales ont ainsi accueilli positivement la création de l'outil FARITAS de la DGFIP destiné à faciliter la déclaration de taxe de séjour par les plateformes de location saisonnière.

³² Dans son récent contrôle consacré au CNC, la Cour a relevé que le transfert à cet organisme de la collecte de la taxe sur le prix des entrées en salles de spectacles cinématographiques (TSA) et de la taxe sur les services de télévision (TST) s'était accompagné de l'augmentation du plafond d'emplois de l'établissement à hauteur de 15 postes ainsi que d'une hausse des coûts de gestion de 1,2 M€. Cf. Cour des comptes, *Le Centre national du cinéma et de l'image animée*, n° S2023-0722, septembre 2023.

Le transfert d'impositions de la DGDDI à la DGFIP

Dans le prolongement des conclusions du rapport du comité « Action publique 2022 »³³ et du rapport Gardette³⁴, la DGDDI opère depuis plusieurs années, par phases, un transfert de la collecte de certaines taxes, à faible rendement ou non, vers la DGFIP.

Ce transfert n'est pas encore complet et indifférencié : tandis que la DGFIP réintègre, en les adaptant, les opérations de recouvrement, la douane conserve un rôle prépondérant dans les opérations d'assiette touchant aux flux imports/exports (dont elle a connaissance notamment au travers des déclarations en douane), aux taxes dont l'assiette repose sur une comptabilité matière (notamment les taxes sur l'énergie) ainsi qu'aux ressources propres de l'Union européenne (UE).

À compter du 1^{er} janvier 2027, date attendue du transfert de la déclaration et du recouvrement de l'accise sur les énergies³⁵, la DGFIP sera compétente pour la déclaration, le recouvrement et le traitement de l'ensemble des demandes de remboursements de l'accise sur les produits pétroliers et des contrôles associés. La DGDDI restera compétente pour les mesures de suivi et de gestion des opérateurs ainsi que pour les contrôles et le recouvrement associés dans un objectif de fiabilisation de l'assiette.

À l'avenir, un nouveau plan de rationalisation de la collecte des prélèvements obligatoires pourrait amener à confier à la DGFIP et au réseau des URSSAF la charge de collecter des prélèvements actuellement gérés par d'autres entités. Sa bonne réalisation imposerait toutefois à ces collecteurs généralistes d'adapter leurs processus à la gestion de taxes complexes sans s'exposer à des frais de gestion excessifs, ainsi que la Cour l'a souligné à propos de la DGFIP³⁶.

³³ Cf. Comité Action Publique 2022, *Service public, se réinventer pour mieux servir : nos 22 propositions pour changer de modèle*, juin 2018.

³⁴ Cf. Alexandre Gardette, *Réforme du recouvrement fiscal et social*, juillet 2019.

³⁵ Ex taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

³⁶ « *Les modalités de mesure des taux d'intervention devraient (...) être ajustées au plus près des coûts et rendements effectifs. Afin de mieux rendre compte de l'efficacité de la collecte, des indicateurs de coût de gestion moyen par contribuable et par cotisant, indépendants de l'évolution du rendement des prélèvements, devraient de surcroît être mis en place dans les deux réseaux* » Cf. Cour des comptes, *La collecte des prélèvements versés par les entreprises : des transformations à poursuivre*, rapport public thématique, octobre 2023.

E - L'analyse par affectataire : une fragmentation extrême

Comme pour la collecte, les constats de la Cour relèvent une extrême fragmentation du paysage des affectataires du produit des taxes à faible rendement ; du reste, la volonté de doter ceux-ci de recettes fiscales qui leur soient propres, de préférence par exemple à un financement par subvention, est à l'origine et demeure la justification d'un grand nombre de ces taxes, en dépit du principe d'universalité du budget de l'État.

Au-delà du budget général de l'État, qui a perçu environ 735 M€ de taxes à faible rendement en 2024, de multiples affectataires bénéficient de ressources financières tirées de telles taxes, dans un large éventail de secteurs (cf. annexe n°1). En 2024, moins d'un quart des taxes à faible rendement recensées par la Cour finançait le budget général de l'État.

**Tableau n° 6 : nombre de TFR et enjeux connus,
par type d'affectataire, 2019 et 2024**

	Nombre de TFR en 2019	Enjeu connu en 2019	Nombre de TFR en 2024	Enjeu connu en 2024 (*)
<i>Budget général</i>	88	459 M€ (15)	56	735 M€ (11)
<i>Opérateurs de l'État et al (**)</i>	77	1 803 M€ (44)	61	1 529 M€ (37)
<i>Secteur social</i>	38	865 M€ (17)	33	715 M€ (13)
<i>Secteur local</i>	48	1 284 M€ (32)	46	1 180 M€ (30)
<i>Autres / Mixte</i>	54	1 361 M€ (32)	47	1 819 M€ (35)
Total	305	5 772 M€ (140)	243	5 978 M€ (126)

*Le nombre entre parenthèse accolé à chaque montant indique le nombre de dispositifs concernés.
(*) Projection. (**) y compris autorités publiques indépendantes*

Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

En regroupant les affectataires par catégories, il apparaît que les opérateurs de l'État perçoivent de l'ordre du quart du produit des taxes à faible rendement, suivis par le secteur local (environ un cinquième), puis par le secteur social et le budget général (environ un dixième chacun). Les autres affectataires (fonds assurantiels, entreprises, etc.) ainsi que les taxes

à faible rendement dont le produit finance plusieurs catégories d'acteurs représentent de l'ordre d'un quart de l'ensemble.

Ces proportions doivent cependant être interprétées avec prudence en considérant que l'inventaire des taxes à faible rendement opéré par la Cour n'est possiblement pas exhaustif, qu'aucune information n'est disponible quant au rendement de beaucoup des taxes qui y sont recensées, et que les règles qui s'appliquent à la répartition de leur produit (qu'il soit connu ou non), lorsqu'il est partagé entre plusieurs acteurs, ne sont généralement pas non plus précisées.

*
**

En combinant les analyses qui précédent, la Cour a été en mesure de rapprocher les enjeux financiers connus pour 2024 des taxes à faible rendement en fonction de quatre variables : (1) la nature du redevable (entreprises ou particuliers) ; (2) l'assiette économique de l'impôt³⁷ ; (3) le collecteur³⁸ et (4) l'affectataire³⁹.

Leur visualisation dans un diagramme de Sankey⁴⁰ met en évidence le poids des taxes à faible rendement supportées par les entreprises, notamment celles assises sur la production, le rôle central assuré par les administrations d'État en tant que collecteurs ainsi que la fragmentation des affectataires des taxes à faible rendement et, corrélativement, la complexité des flux de répartition entre collecteurs et affectataires.

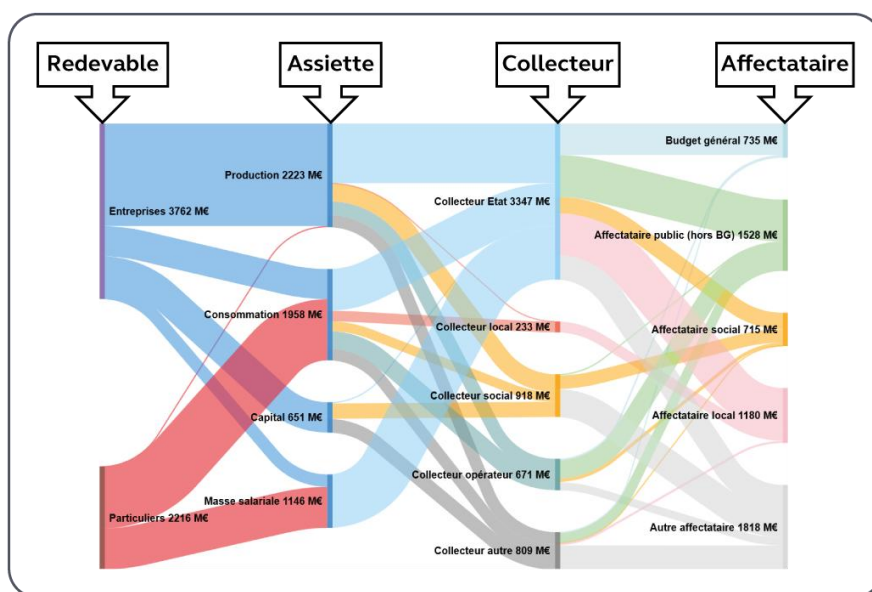
³⁷ Production, consommation, capital, masse salariale, bénéfice.

³⁸ État, opérateur, organisme de sécurité sociale, collectivité locale, autre.

³⁹ Budget général, secteur local, secteur social, autre affectataire public, autre ou mixte.

⁴⁰ Un diagramme de Sankey présente l'évolution des flux entre différentes étapes d'un processus. Les largeurs des flèches représentent la quantité du flux : plus la flèche est large, plus le flux est important. Ce type de graphique est utilisé pour visualiser les inefficacités, les pertes ou les répartitions de ressources ou de consommation.

Graphique n° 3 : enjeux connus pour 2024 des taxes à faible rendement, par redevable, assiette, collecteur et affectataire



Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

II - Des instruments de politique publique pertinents dans des situations circonscrites mais à l'usage parfois dévoyé

Si la littérature économique ne considère pas les taxes à faible rendement comme un objet en soi, elle permet de dégager plusieurs éléments d'appréciation de leur pertinence. En particulier, les taxes à faible rendement devraient, du point de vue de l'efficacité économique, être cantonnées à des situations spécifiques. Ainsi, l'une des justifications économiques les plus solides à leur usage est de contribuer à la bonne allocation des ressources, à travers l'orientation des comportements et la correction de défaillances de marché.

Il apparaît pourtant que la création de taxes à faible rendement répond fréquemment à d'autres motivations, notamment la recherche de rendement en marge des leviers budgétaires traditionnels. Sur cette base, la Cour a analysé les taxes à faible rendement recensées selon leur finalité principale. Il en ressort que la majorité de ces taxes relève d'un objectif budgétaire, une minorité seulement poursuivant un objectif économique ou d'incitation à tel ou tel comportement.

A - Des taxes à cantonner aux situations où elles constituent des instruments pertinents de politique économique

La présence d'une taxe modifie les prix relatifs et biaise l'allocation des ressources par le marché. Au-delà des bénéfices sociaux susceptibles d'être tirés des actions financées par l'impôt, il en résulte, selon la théorie économique classique, une « perte sèche » de bien-être social⁴¹ d'autant plus grande que l'assiette taxée est sensible au taux de la taxe. Le coût social d'une taxe est ainsi la somme de son coût de collecte et de contrôle, des coûts administratifs supportés par les contribuables, et de cette perte de bien-être.

La perte sèche de bien-être induite par un impôt augmente de manière plus que proportionnelle à son taux. Un système fiscal efficace doit donc s'efforcer de privilégier la taxation d'assiettes larges avec des taux faibles. L'utilisation de taxes à faible rendement, souvent spécifiques et donc étroites en termes d'assiette, doit donc être cantonnée aux situations qui le justifient. La réduction de la perte impose en outre de privilégier des bases imposables peu sensibles aux variations de taux, y compris en termes de mobilité internationale. Ainsi, une taxe à faible rendement ne doit ni freiner excessivement l'activité économique, ni encourager une trop grande optimisation fiscale ou une délocalisation des bases imposables⁴².

Par ailleurs, les coûts administratifs des taxes à faible rendement peuvent *a priori* être réduits en s'appuyant sur la recherche d'économies d'échelle. L'extrême fragmentation que révèle l'analyse par collecteur suggère l'existence de marges d'amélioration sur ce plan⁴³. La simplicité des règles et formalités déclaratives contribue également à limiter ces coûts. Elle peut prendre la forme d'un adossement de taxes à faible rendement à des taxes plus importantes, comme la taxe sur la valeur ajoutée. La DGFIP et la DGDDI tendent à privilégier cette logique.

⁴¹ Jules Dupuit, *De la mesure de l'utilité des travaux publics*, Annales des Ponts et Chaussées, 1844, pp. 332-375.

⁴² Le lien entre perte sèche et taux de taxe fournit néanmoins un argument pouvant motiver, dans certains cas, le recours à plusieurs taxes ayant chacune un rendement relativement faible. En effet, plutôt que d'augmenter le taux de taxe pour collecter un revenu donné sur une seule assiette, il peut être préférable de recourir à plusieurs taxes sur différentes assiettes, suffisamment peu « élastiques », pour contenir la réduction de bien-être social qu'induirait l'application d'un taux élevé.

⁴³ *A contrario*, la collecte d'une taxe à faible rendement par son affectataire peut contribuer à réduire les coûts d'administration en raison de sa connaissance du secteur et de la relation de proximité avec les redevables.

De nombreuses taxes à faible rendement sont affectées à des entités chargées de missions de service public. Du point de vue économique, le principe d'affectation n'est justifié que s'il améliore le consentement à l'impôt et diminue le coût de ce dernier. Ce consentement n'est *a priori* amélioré que si les ressources prélevées financent directement et exclusivement des actions qui profitent aux contribuables. Cependant, une telle amélioration n'est pas automatique. En outre, la délégation de tâches entraîne des asymétries d'information⁴⁴, l'affectataire disposant de meilleures informations sur les efforts qu'il entreprend pour atteindre ses objectifs. Ces asymétries exposent à un risque de capture de rente, potentiellement d'autant plus grand que le rendement des taxes, et donc *a priori* l'intensité du contrôle, sont faibles. Ce risque invite à limiter l'affectation à d'autres bénéficiaires que l'État aux seuls cas où elle améliore le consentement à l'impôt de manière claire et à plafonner les montants affectés pour éviter un « surfinancement » au-delà du nécessaire.

B - Les taxes ayant pour justification la correction de défaillances de marché : des instruments difficiles à calibrer avec précision

L'utilisation de taxes à faible rendement trouve sa justification économique la plus solide dans leur capacité à orienter les comportements et à corriger les défaillances de marché⁴⁵. Ces défaillances, qui résultent notamment de ce que les économistes appellent « externalités », « asymétries d'information » ou « défauts de coordination », ne sont pas résolues spontanément par les mécanismes de marché⁴⁶. Elles entraînent des difficultés telles qu'une surproduction de biens et services générant des externalités négatives, une couverture sous-optimale de certains risques, une offre insuffisante de biens publics ou une surexploitation de ressources communes.

1 - Des taxes justifiées lorsqu'elles corrigent une externalité

Quand elles ne font pas l'objet de règles contraignantes ou d'un marché de droits, l'analyse économique recommande d'internaliser les externalités autant que possible par le biais de taxes correctrices.

⁴⁴ Cf. Patrick Bolton et Mathias Dewatripon, *Contract Theory*, The MIT Press, 2004.

⁴⁵ Cf. Arthur C. Pigou, *The Economics of Welfare*, MacMillan, 1932.

⁴⁶ L'une des premières analyses des défaillances de marché a été présentée par George A. Akerlof, dans « *The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism* », *Quarterly Journal of Economics*, 1970. Pour une étude plus générale, cf. Bernard Salanié, *Micro economics of Market Failures*, The MIT Press, 2000.

Cependant, « *la clé pour tirer pleinement parti de la fiscalité comportementale ne réside pas dans l'introduction aveugle de taxes vaguement justifiées* »⁴⁷. Elle repose sur une application efficace des incitations, ciblant précisément les défauts que les politiques publiques cherchent à corriger. En effet, des taxes mal ciblées peuvent augmenter les coûts économiques tout en apportant peu de bénéfices. Il est dès lors essentiel que l'instrument fiscal soit adapté aux circonstances, qu'il évolue en fonction des progrès technologiques et des normes sociales, et s'inscrive en cohérence avec les autres instruments d'intervention publique.

La fiscalité comportementale, outil de correction des externalités

La taxation environnementale constitue un domaine privilégié d'application de la fiscalité comportementale, dite aussi « pigouviennne⁴⁸ », on peut citer la taxe sur les nuisances sonores aériennes (49,6 M€ en 2024) ou l'indemnité de défrichement qui promeut le reboisement dans le cadre d'une gestion durable (3 M€ en 2024).

L'imposition d'une taxe garantit que le pollueur supporte tout ou partie de ces coûts afin qu'il soit incité à réduire la quantité de pollution émise par son activité. Sur cette base, un objectif raisonnable est de réduire la pollution à un niveau qui tienne pleinement compte à la fois des coûts liés à la pollution et des bénéfices de l'activité en question. Les taxes sont souvent plus efficaces que la réglementation pour atteindre cet objectif. Ainsi, une taxe sur la pollution émise par les entreprises permet à celles-ci, ayant des modèles commerciaux et des coûts d'ajustement différents, de réagir de manière différenciée. Une telle taxe encourage donc les ajustements là où ils peuvent être réalisés le plus facilement ou à moindre coût. Les entreprises aux coûts d'ajustement plus faibles réduiront davantage la pollution que celles pour lesquelles ces coûts sont plus élevés ; à l'inverse, imposer des mesures uniformes à toutes les entreprises peut se révéler coûteux⁴⁹. En outre, une taxe est plus simple à mettre en œuvre qu'un marché de droits à polluer, comme le marché carbone européen, ce qui en fait un instrument mieux adapté aux pollutions spécifiques.

⁴⁷ *Institute for Fiscal Studies*, « *Environmental Taxes* », Dimensions of Tax Design: The Mirrlees Review, Oxford University Press, 2010, chapitre 5.

⁴⁸ Du nom de l'économiste britannique Arthur Cecil Pigou (1877-1959).

⁴⁹ *Institute for Fiscal Studies*, « *Environmental Taxation* », Tax by Design: The Mirrlees Review, Oxford University Press, 2011, chapitre 10.

En principe, il est souhaitable d'augmenter la taxe sur la pollution jusqu'à ce que le coût marginal de l'émission pour l'entreprise soit égal au bénéfice environnemental de la réduction de pollution qu'elle induit. Cependant, les informations nécessaires pour atteindre cette solution optimale sont rarement disponibles. De plus, l'ouverture des économies ajoute une complication supplémentaire : l'instauration d'une taxe dans un État peut entraîner une délocalisation des achats et des recettes fiscales vers d'autres États, sans remédier à la pollution, notamment pour des externalités globales (gaz à effet de serre par exemple).

La correction des externalités non environnementales suit les mêmes principes et soulève des difficultés similaires. Elle est légitime mais requiert un calibrage aussi pertinent que possible, prenant à la fois en compte les informations disponibles et leur incomplétude.

La taxation est également une réponse possible, parmi d'autres, pour corriger les situations où les individus n'intègrent pas tous les coûts de leur comportement sur leur propre bien-être, par exemple en matière de consommations addictives ou d'alimentation⁵⁰. Cette « taxation des péchés » (*sin tax*), parfois présentée comme paternaliste, vise à renchérir le coût du comportement jugé à risque, afin qu'il reflète mieux son impact réel. En pratique, l'Organisation mondiale de la santé (OMS) a lancé plusieurs initiatives en faveur d'une fiscalité encourageant un régime alimentaire plus sain⁵¹. En France, la taxe sur les boissons édulcorées, d'un produit de 43 M€ en 2023, s'inscrit dans cette logique⁵². Une étude consacrée à la taxation des boissons sucrées, dont le rendement est supérieur au seuil retenu par le présent rapport (452,9 M€ attendus en 2024), suggère que la fiscalité peut utilement modifier les comportements individuels, en ciblant les consommateurs les plus à risque⁵³.

En pratique, deux scénarios peuvent se présenter. Si le comportement ciblé est très sensible au prix, la base imposable a vocation à diminuer jusqu'à devenir très restreinte. De faibles recettes ne constituent

⁵⁰ Ces situations sont parfois qualifiées d'« internalités » (« *individual failures* » en anglais). Cf. Hunt Allcott, Benjamin B. Lockwood and Dmitry Taubinsky, *Sin Taxes : Good, Better, Best*, *The Reporter, National Bureau of Economic Research*, 2023.

⁵¹ Organisation mondiale de la santé, *Fiscal Policies to Promote Healthy Diets: WHO Guideline*, 2024.

⁵² Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité nutritionnelle*, Note du CPO n°5, juillet 2023.

⁵³ Une taxe de 0,20 €/l sur les boissons sucrées éviterait environ 640 décès. Cf. Céline Bonnet et Vincent Réquillart, *The effects of taxation on the individual consumption of sugar-sweetened beverages*, *Economics & Human Biology*, vol. 51, 2023

donc pas un critère en défaveur d'une taxe comportementale. En revanche, si le comportement est peu sensible au prix, la taxe a peu d'effets directs mais offre un rendement régulier pour les pouvoirs publics et les recettes correspondantes peuvent financer des actions visant à réparer les effets négatifs des comportements en cause, faute de les dissuader.

L'usage de taxes correctrices à faible rendement est donc pertinent si leurs objectifs sont clairement définis, et qu'elles modifient les comportements visés en cohérence avec les instruments non fiscaux complémentaires. Considérant qu'à ce jour, toutes les externalités de l'économie française ne sont pas traitées⁵⁴, de nouvelles taxes comportementales, bien conçues, seraient dès lors justifiées d'un point de vue de l'efficacité économique.

2 - Des taxes qui peuvent être pertinentes pour financer des dispositifs assurantiels

Des taxes à faible rendement peuvent également être justifiées lorsqu'elles financent un dispositif assurantiel.

D'une part, les mécanismes de marché ne permettent pas de couvrir certains risques dits « symétriques » qui affectent l'ensemble des parties concernées simultanément⁵⁵. Une taxe destinée au financement d'un fonds d'assurance offre une solution à cette défaillance de marché.

D'autre part, en raison des asymétries d'information, même des risques n'affectant pas toutes les parties concernées simultanément peuvent ne pas être couverts de manière efficace par le marché⁵⁶. Ceci explique la régulation observée dans le secteur des assurances en général et la création dans certains domaines de mécanismes pouvant être financés par des taxes ou cotisations spécifiques. La logique est alors très similaire à celle qui s'applique à la sécurité sociale et aux risques qu'elle couvre : tel est par exemple le rôle de la taxe sur les primes d'assurances (107,2 M€ en 2024) qui abonde le fonds de garantie des assurances obligatoires de dommage (FGAO).

Les taxes à faible rendement affectées à de tels dispositifs apparaissent donc légitimes, même si une subvention financée par une taxe

⁵⁴ Gaz à effet de serre hors carbone, transport terrestre électrique, transport aérien, sucres ajoutés dans l'alimentation solide...

⁵⁵ Dans ces situations, rendre l'assurance obligatoire ne suffit pas à faire émerger un marché, la nature symétrique des risques faisant obstacle à leur mutualisation.

⁵⁶ Michael Rothschild et Joseph Stiglitz, *Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information*, *Quarterly Journal of Economics*, 1976, 90 (4), pp. 629-649.

non affectée, à l'assiette plus large, peut également s'avérer un outil pertinent. Une taxe spécifique affectée offre toutefois l'avantage de matérialiser le lien entre comportement et risque couvert, limitant ainsi l'« aléa moral », situation dans laquelle une personne ou une organisation prend des risques excessifs car elle sait qu'elle n'en subira pas les conséquences négatives.

3 - Des taxes contribuant à limiter les défauts de coordination

Les taxes correctrices peuvent aussi être utilisées pour pallier les défauts de coordination affectant la fourniture de biens ou services présentant certaines caractéristiques des biens publics, à l'exemple de la formation ou de diverses actions de mutualisation sectorielle⁵⁷.

La formation professionnelle dans un secteur spécifique est un bien dit « rival » : à moyens donnés, il existe en effet une limite au nombre de stagiaires pouvant être formés. Cependant, elle ne constitue pas un pur produit de marché car une entreprise qui n'aurait pas contribué au financement de cette formation peut tout de même recruter un stagiaire une fois celui-ci formé. Ce cas de figure illustre le problème classique du « passager clandestin », dans lequel un individu ou une entité bénéficie d'un bien collectif sans en supporter les coûts. Par conséquent, en l'absence de régulation, le marché tend à produire ce bien en quantité insuffisante, en raison d'un défaut de coordination. Une intervention de l'État, par exemple *via* une taxe correctrice obligeant chaque entreprise tirant bénéfice de la formation à contribuer au financement des biens collectifs concernés, peut donc être justifiée. Pour qu'elle soit optimale, une telle taxe ne doit être payée que par les entités tirant profit des biens collectifs financés et ses recettes être employées à les fournir. Parmi les taxes à faible rendement actuellement identifiées par la Cour, 15 concernent la politique publique de la formation professionnelle, pour un montant total de 451 M€ en 2024.

Plus largement, les biens collectifs pertinents au niveau d'une filière peuvent prendre des aspects très variés, comme des actions en faveur de la recherche et de l'innovation. Seize taxes affectées concourant au financement d'actions de cette nature bénéficient ainsi aux centres techniques industriels (CTI) et aux comités professionnels de développement économiques (CPDE) dans des secteurs tels que le textile

⁵⁷ Un bien public est à la fois non rival et non excluable : sa consommation par un individu ou une entreprise ne réduit pas sa disponibilité pour les autres (non rivalité) et il est difficile d'en exclure quiconque, même ceux ne contribuant pas à son financement (non exclusivité).

et l'habillement, l'ameublement, l'horlogerie, la bijouterie, la joaillerie et l'orfèvrerie. Cependant, ces taxes peuvent être acquittées par des importateurs, qui ne bénéficient donc pas des actions qu'elles financent. La taxe ne s'inscrit donc plus dans une logique tarifaire visant à neutraliser les comportements de passagers clandestins. En outre, étant supportée par d'autres acteurs, elle peut encourager des dépenses peu efficaces qui viennent renchérir inutilement les prix pour les consommateurs.

Ainsi, les taxes à faible rendement peuvent constituer un instrument de résolution des problèmes de coordination soulevés par la fourniture des biens collectifs. Pour ce faire, elles doivent être conçues de manière à aligner les contributions sur les bénéfices tirés des actions qu'elles financent, tout en évitant de fausser la concurrence ou de créer des inefficacités. Une mauvaise répartition des coûts, notamment lorsque les taxes sont majoritairement supportées par des acteurs externes, peut non seulement neutraliser l'effet incitatif souhaité, mais également entraîner des effets indésirables, tels que des surcoûts pour les consommateurs.

C - Des instruments à resituer dans une perspective d'ensemble, où la logique budgétaire joue un rôle prépondérant

En pratique, la mise en place d'une taxe à faible rendement trouve souvent d'autres motivations que la logique comportementale ou la correction d'une défaillance de marché. Ces taxes s'insèrent en effet dans un système fiscal global, dont le rendement budgétaire constitue un objectif essentiel.

1 - Des taxes à faible rendement qui s'insèrent dans un système fiscal global

L'une des premières caractéristiques d'un système fiscal est qu'il s'agit précisément d'un système, c'est-à-dire un ensemble d'éléments interconnectés⁵⁸. Il est donc crucial d'analyser non seulement chaque taxe individuellement, mais aussi la manière dont elle s'articule avec les autres pour répondre aux objectifs de la politique fiscale, qui ne se limitent pas aux seules considérations d'efficacité économique.

Certaines taxes à faible rendement jouent ainsi un rôle complémentaire par rapport à d'autres prélèvements obligatoires, en prévenant des comportements d'optimisation fiscale par exemple. Tel est

⁵⁸ James A. Mirrlees, *Introduction, Tax by Design*, Oxford University Press, 2011.

le cas de la taxe sur les provisions constituées par les compagnies d'assurance, qui vise à limiter la minimisation de l'impôt sur les sociétés par une réduction excessive et artificielle de leur bénéfice, même si elle ne corrige pas directement une externalité.

D'autres dispositifs peuvent répondre à une logique géographique, sur le territoire métropolitain ou outre-mer, ou bien encore à un impératif juridique lié soit à la transposition de textes européens⁵⁹, soit à la mise en conformité avec le droit national⁶⁰. Au surplus, le consentement à l'impôt, qui tend à croître avec le temps, peut justifier de maintenir en vigueur des taxes anciennes, même imparfaites, dès lors qu'elles sont bien acceptées par les contribuables qui les acquittent.

Parallèlement, l'acceptabilité et le rendement d'un impôt dépendent de la lisibilité de la norme fiscale, laquelle constitue un objectif à valeur constitutionnelle⁶¹. Cette exigence de clarté peut amener à réduire volontairement le nombre de taxes distinctes, quand bien même leur existence pourrait trouver une justification économique ou politique. Il en résulte que le nombre de taxes peut être inférieur au nombre d'objectifs poursuivis, ce qui nécessite de hiérarchiser les objectifs et d'assigner des objectifs multiples à certains instruments fiscaux. Ainsi, par exemple, la redevance pour stockage d'eau en période d'étiage poursuit un double objectif de rendement et d'incitation : contribuer aux ressources des agences de l'eau et inciter à restaurer le débit naturel des cours d'eau.

2 - Un usage souvent dévoyé par la volonté de contourner la norme budgétaire

Dans de nombreux cas, la création d'une taxe à faible rendement répond à un besoin de financement exprimé par l'autorité politique. En d'autres termes, il s'agit de financer des actions publiques sans mobiliser de crédits budgétaires, en créant, *ex nihilo*, une ou des taxe(s) destinée(s) à financer des dépenses fléchées au préalable. À titre d'illustration, dans le cas du projet de taxe sur les livres d'occasion, la direction de la législation fiscale (DLF) a été directement sollicitée en vue de concevoir une taxe

⁵⁹ La Cour a identifié 15 dispositifs répondant à cette exigence, dans les secteurs de l'énergie, de la sécurité sanitaire, de la santé de l'agriculture et de la pêche.

⁶⁰ Ainsi, la jurisprudence du Conseil d'État prohibant le financement d'activités de contrôle à l'aide d'une redevance a conduit *de facto* à doubler certaines redevances d'une taxe à faible rendement adossée (procédure d'obtention du permis de chasse).

⁶¹ Cf. la décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005 : « Considérant qu'en matière fiscale, la loi, lorsqu'elle atteint un niveau de complexité tel qu'elle devient inintelligible pour le citoyen, méconnaît (...) l'article 14 de la Déclaration de 1789 ».

offrant un rendement de 10 M€ par an, correspondant aux demandes des professionnels de l'édition. De même, dans le cas de la taxe sur le *streaming* musical, le rendement attendu a été défini directement par le ministère de la culture. La logique budgétaire l'emporte alors sur la logique incitative ou comportementale.

Dans ce type de situations, les créations de taxes à faible rendement ne donnent pas toujours lieu à la tenue de réunions interministérielles et les alternatives à la fiscalité, notamment les options budgétaires, ne sont pas systématiquement explorées⁶². Au motif allégué que les montants en cause sont réduits et les délais contraints, l'étude de leurs impacts économiques, administratifs ou informatiques est peu développée. De même, les risques de fraude ou de contournement ne sont pas systématiquement évalués.

En réponse au besoin de financement exprimé, le cas échéant contre-expertisé par la direction du budget, la DLF établit des options en termes d'assiette et de taux, sur la base d'assiettes fiscales existantes ou proches, au besoin avec l'appui du ministère compétent sectoriellement. La DLF s'attache également à évaluer le nombre de redevables potentiels. Lorsqu'elle est chargée de la collecte, la DGFIP formule au surplus des recommandations techniques, destinées à éviter autant que possible la mise en place de dispositifs exagérément complexes, coûteux, ou générateurs de fraude.

Ce faisant, la DLF et la DGFIP se positionnent en tant que directions techniques et juridiques d'exécution, au service de la commande politique⁶³. Ce processus ne permet pas de protéger le système fiscal contre le risque d'une fragmentation excessive qui viendrait en détériorer la cohérence et contredire l'objectif de bonne gestion consistant à faire reposer le rendement de l'impôt sur un nombre réduit de dispositifs aux assiettes larges et aux taux faibles.

Au-delà de ces constats, il est frappant de constater que de nombreux acteurs apparaissent se satisfaire d'une situation de foisonnement du

⁶² Lorsqu'elles visent à des objectifs de préservation de l'environnement, les taxes à faible rendement s'insèrent dans un éventail de solutions à la main des pouvoirs publics comprenant également les quotas (droits à polluer), les subventions et la réglementation. Supprimer une taxe à faible rendement peut nécessiter de la remplacer par un instrument d'une nature différente afin d'éviter ou de compenser les atteintes à l'environnement.

⁶³ À l'appui de ce positionnement, la DLF fait notamment valoir qu'elle ne dispose pas d'un champ de responsabilité ou une marge de manœuvre absolus, que l'on considère les taxes à faible rendement créées par amendement parlementaire par exemple, ou bien encore celles non collectées par la DGFIP.

nombre des taxes à faible rendement⁶⁴ et de manque de maîtrise de leur trajectoire, sans compter les situations, trop nombreuses, où les redevables en éludent le paiement⁶⁵.

D - Une majorité de taxes ayant une finalité budgétaire, une minorité de taxes poursuivant un objectif économique

L'analyse économique qui précède a conduit la Cour à classer les taxes à faible rendement en fonction de quatre objectifs possibles :

- incitation : inciter les acteurs économiques à adopter certains comportements favorables à la satisfaction d'objectifs de politique publique (santé, environnement, etc.) ;

- correction d'une défaillance de marché⁶⁶ : contraindre certains secteurs ou filières à financer des services collectivement bénéfiques (assurance, formation, etc.) que le marché ne produit pas en quantité suffisante en l'absence d'intervention publique ;

- service rendu : matérialiser un flux financier en contrepartie d'un service rendu à l'utilisateur : alors que d'autres formes de versements seraient en théorie plus adaptées (cotisations ou redevances), la contrepartie d'un service rendu peut prendre la forme d'une taxe pour des raisons économiques (déconnexion du tarif et du coût du service rendu), juridiques (impossibilité pour une redevance de financer une activité de contrôle) ou pratiques (possibilités de recouvrement forcé) ;

- rendement : procurer des ressources financières aux entités publiques chargées d'une mission d'intérêt général, distinctes de l'État généralement, mais pas forcément.

⁶⁴ Selon la direction générale des entreprises (DGE), les enjeux fiscaux ne sont généralement pas évoqués dans les comités stratégiques de filière (CSF) mis en place dans le cadre du conseil national de l'industrie (CNI). Ils ne sont pas cités par Business France comme un frein à l'accueil d'investissement étrangers en France.

⁶⁵ Selon les professionnels du chiffre, il n'est pas certain que toutes les entreprises s'acquittent des taxes à faible rendement dont elles sont redevables. L'abstention est d'autant plus fréquente que l'existence de la taxe n'est pas connue, que son calcul est complexe et que les montants dus sont faibles (parfois quelques euros par société).

⁶⁶ Hors externalités.

Sur la base de cette typologie simple⁶⁷, la Cour a identifié, parmi 243 taxes à faible rendement en vigueur en 2024, 102 dispositifs répondant à un objectif de rendement, 64 correspondant à la contrepartie d'un service rendu, 43 poursuivant une logique incitative et 34 visant à corriger une défaillance de marché.

Tableau n° 7 : nombre de TFR et enjeux connus, par objectif poursuivis, 2019 et 2024

	Nombre de TFR en 2019	Enjeu connu en 2019	Nombre de TFR en 2024	Enjeu connu en 2024 (*)
<i>Rendement</i>	127	2 757 M€ (60)	102	3 009 M€ (55)
<i>Service rendu</i>	77	779 M€ (29)	64	887 M€ (25)
<i>Incitation</i>	66	1 252 M€ (24)	43	869 M€ (17)
<i>Défaillance de marché</i>	35	984 M€ (27)	34	1 212 M€ (29)
Total	305	5 772 M€ (140)	243	5 978 M€ (126)

Le nombre entre parenthèse accolé à chaque montant indique le nombre de dispositifs concernés. (*) Projection. Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

En valeur, l'objectif de rendement apparaît prépondérant. Il commande la moitié du total des taxes à faible rendement (48 % en 2019 et 50 % en 2024). C'est particulièrement le cas pour les particuliers : près des deux tiers des taxes dont ils sont redevables répondent à cet objectif (63 % en 2019, 65 % en 2024). Cet objectif concerne en revanche moins de la moitié des taxes portant sur les entreprises (40 % en 2019, 41 % en 2024).

Pour leur part, les taxes à faible rendement correspondant à un service rendu représentent une proportion, relativement stable, de 15 % en 2024 (11 % pour les entreprises, 21 % pour les particuliers).

L'objectif d'incitation représentait quant à lui 22 % du montant des taxes à faible rendement en 2019 et 15 % en 2024. Cette tendance est plus marquée pour les entreprises, qui concentrent encore plus des deux tiers des taxes incitatives en 2024. Cette évolution est portée par la réduction du nombre de taxes incitatives, de 66 en 2019 à 43 en 2024.

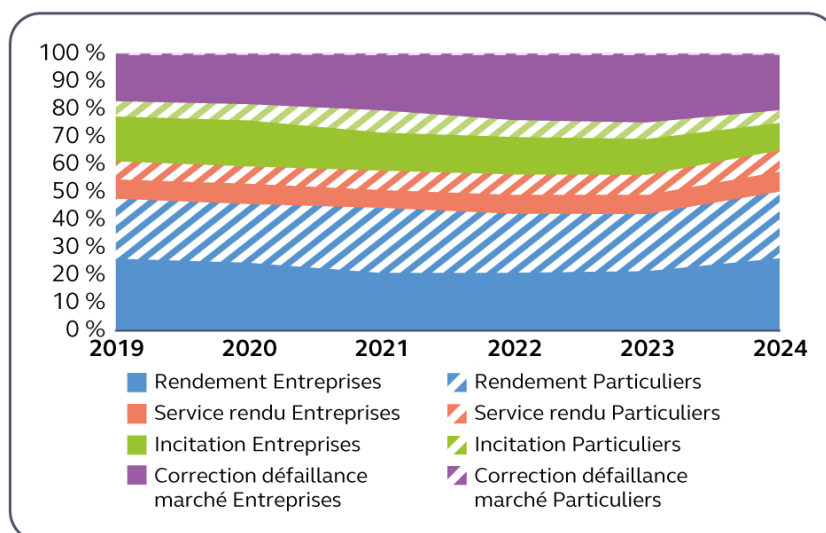
⁶⁷ Par exemple, certaines taxes répondant conjointement à plusieurs objectifs ont été classées en fonction de leur objectif *a priori* prépondérant.

Parmi les taxes incitatives pour lesquelles un montant est connu chaque année sur la période 2019-2024, un quart suit une tendance clairement décroissante, un tiers reste globalement stable tandis que les autres présentent des tendances fluctuantes. Ce résultat suggère que la tarification des taxes incitatives ne conduit pas, dans les trois quarts des cas, à une modification des comportements visible au travers d'une réduction des recettes afférentes. Une évaluation plus détaillée serait toutefois nécessaire pour corroborer ce premier constat.

L'objectif de correction des défaillances de marché s'inscrit, lui, dans une dynamique de hausse, passant de 17 % du montant des taxes à faible rendement en 2019 à 20 % en 2024, et même de 25 % à 32 % sur la même période pour les entreprises (quasi-exclusivement concernées par les taxes visant cet objectif). La justification du recours à de telles taxes devrait être davantage discutée. Il n'apparaît en effet pas systématiquement évident qu'un secteur ou une filière ne puisse pas se structurer spontanément pour financer des dépenses qui le (la) concernent exclusivement, ce qui pourrait éviter une intervention publique.

Au total, la fiscalité visant à orienter les comportements économiques de manière incitative (incitation) ou obligatoire (correction des défaillances de marché) représente, en 2024, 35 % du montant total des taxes à faible rendement. Cette proportion reste faible, sachant que la dimension comportementale constitue la principale justification de l'usage de telles taxes. Pour les entreprises cependant, cette part atteint 47 %.

Graphique n° 4 : répartition du produit des taxes à faible rendement par objectif (2019-2024)



Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

III - Des procédures de gestion disparates, un besoin de simplification et de lisibilité

Les taxes à faible rendement présentent souvent des spécificités aux différentes étapes du cycle de vie de l'impôt : déclaration, calcul, échange avec le redevable, recouvrement, relance, contrôle. Si aucune taxe prise individuellement n'affiche *a priori* un coût de collecte supérieur à son rendement, la complexité d'ensemble que dessine ce paysage de gestion constitue en soi un enjeu de simplification.

A - Déclaration et calcul : des circuits faiblement standardisés

Qu'elles soient collectées par des collecteurs généralistes ou spécialisés, les taxes à faible rendement présentent un large éventail de modalités de déclaration et de calcul, parmi lesquelles se distinguent, en particulier, l'auto-déclaration⁶⁸ et l'imposition sur rôle⁶⁹.

Pour ce qui concerne les collecteurs généralistes, la DGFIP tend à privilégier, partout où cela est possible, l'adossement à une procédure déclarative existante pour un autre impôt, à l'instar de la déclaration n° 3310-CA3 pour la TVA et ses annexes n° 3310-A et n° 3310-TER⁷⁰. À défaut, le circuit de déclaration et de collecte repose généralement sur des formulaires papiers, bien que cette solution soit consommatrice de ressources humaines et moins fiable. Dans de rares cas, la déclaration peut reposer sur des systèmes d'information *ad hoc*, généralement anciens. La DGDDI met en œuvre une stratégie comparable, en s'appuyant en priorité sur les données recensées dans la déclaration en douane.

⁶⁸ L'auto-déclaration est le processus par lequel les redevables déclarent eux-mêmes au collecteur les informations nécessaires au calcul de l'impôt, voire acquittent directement les sommes dues auprès de lui.

⁶⁹ L'impôt sur rôle est un type d'imposition où les contribuables sont inscrits sur une liste, appelée "rôle", établie par le collecteur. Cette liste contient les informations nécessaires pour chaque contribuable, telles que l'identification, la nature de l'impôt, les bases et les taux d'imposition, ainsi que le montant à payer.

⁷⁰ On parle alors de « taxe annexe » de la TVA ou de « taxes assimilées » à la TVA. Les différentes assiettes des taxes concernées ne sont pas directement liées à l'assiette de la TVA, pas plus que leur périodicité, mais l'administration a progressivement enrichi cette déclaration annexe pour en faire le principal support de déclaration des taxes à faible rendement « assimilées » à la TVA (environ une cinquantaine).

À l'heure actuelle, cette stratégie d'adossement ne soulève pas de difficulté technique majeure, même si elle n'est pas sans conséquences sur la capacité à évoluer des outils ou sur leur ergonomie, tant pour les redevables⁷¹ que pour la DGFIP. La déclaration des taxes assimilées à la TVA gagnerait à transiter par une télé-procédure spécifique, afin d'éviter d'affecter le processus de collecte de la TVA.

Pour ce qui concerne les collecteurs spécialisés, la fragmentation des procédures applicables, sous forme dématérialisée ou papier, contribue à accroître la complexité des opérations fiscales à réaliser par les redevables des taxes à faible rendement. Pour y remédier, au moins en partie, la priorité devrait aller à une informatisation complète des procédures reposant sur des formulaires papier ou dématérialisés de façon incomplète. L'outil « démarches simplifiées » de la direction interministérielle du numérique pourrait représenter une solution adaptée à cette fin⁷².

La solution « Démarches Simplifiées »

Créé en 2015, la solution « Démarches Simplifiées » est une initiative de la direction interministérielle du numérique (DINUM). Reposant sur une solution *open source*, elle vise à faciliter les interactions des particuliers et des entreprises avec les administrations, à l'aide de formulaires configurables et de passerelles automatisées vers des bases de connaissance publiques⁷³. La plateforme permet de créer des formulaires en ligne, de déposer des dossiers, d'en orienter automatiquement le traitement et de suivre l'avancement des demandes.

Au-delà des modalités de déclaration et de calcul des taxes à faible rendement, leurs calendriers de déclaration constituent un enjeu souvent négligé. À titre d'illustration, en 2024, la taxe annuelle à l'essieu était due entre les 15 et 24 janvier ; la taxe due par les employeurs de main d'œuvre étrangère entre les 15 et 26 février ; la taxe annuelle sur les surfaces de stationnement en Île-de-France avant le 1^{er} mars ; la taxe sur les services numériques (TSN) en plusieurs acomptes, le premier entre les 15 et 24 avril ; la taxe sur certaines dépenses de publicité et celle sur les produits phytopharmaceutiques entre les 15 et 24 mai. Loin d'étaler la charge de travail au sein des entreprises, cette situation génère en réalité des difficultés pour les contribuables et les prestataires qui les accompagnent.

⁷¹ Selon la DGFIP, la moitié des déclarations de TVA sont réalisées à l'aide de logiciels de gestion fiscale, configurés par des éditeurs spécialisés en fonction des normes d'échanges de documents informatisés (normes « EDI ») qu'elle édicte.

⁷² Cf. Cour des comptes, *Le pilotage de la transformation numérique de l'État par la direction interministérielle du numérique*, observations définitives n° S-2024-0754, juillet 2024.

⁷³ Au travers des API du service public (<https://api.gouv.fr>).

La Cour recommande de revoir le calendrier de déclaration et de collecte des taxes à faible rendement payées par les entreprises, afin de concentrer les échéances sur une période annuelle unique. Compte tenu des contraintes afférentes à la période de clôture comptable au printemps et puis à la campagne de déclaration de l'impôt sur le revenu à l'été, une synchronisation des calendriers sur les mois de septembre ou d'octobre pourrait être recherchée. En tout état de cause, la période retenue devra être définie après concertation avec les entreprises et les représentants des professionnels du droit, du chiffre ou de la donnée qui les accompagnent⁷⁴. Elle devra garantir la stabilité des systèmes informatiques impliqués.

B - Relations avec le redevable : informations et échanges

Une bonne relation entre le redevable et le collecteur est un facteur clef de l'efficacité des opérations fiscales. Elle suppose, d'une part, que le redevable soit dûment informé des obligations qui pèsent sur lui (notamment les assiettes, les barèmes et les échéances) et, d'autre part, qu'il puisse consulter ou interroger le collecteur, voire solliciter formellement un rescrit⁷⁵. Pour les taxes à faible rendement en particulier, l'information constitue un enjeu crucial dans la mesure où le redevable ne sait pas nécessairement qu'il est assujéti.

Dans cet esprit, la DLF a récemment achevé, en lien avec la DGDDI, la codification de la législation relative aux impositions sur les biens et services, au sein d'un code éponyme : le code des impositions sur les biens et services (CIBS). La création de ce code a impliqué la recodification de l'ensemble des articles selon une nomenclature à trois chiffres ainsi qu'une harmonisation des libellés pour en faire apparaître explicitement l'assiette. La DLF projette d'intégrer prochainement au CIBS la taxe à la valeur ajoutée ainsi que d'autres taxes relevant des secteurs de l'environnement, de l'alimentation, de la santé et des jeux. Sur cette base, il appartiendra aux pouvoirs publics de veiller à ce que les risques de dissémination légistique soient maîtrisés, c'est-à-dire en pratique d'éviter que ne soient créées, hors du CIBS, de nouvelles taxes à faible rendement affectant les biens et les services⁷⁶.

⁷⁴ Éditeurs de logiciels fiscaux ou experts comptables.

⁷⁵ Le rescrit est une procédure permettant à un redevable de solliciter une interprétation officielle sur un point précis de la législation fiscale ou sur l'application de cette législation à sa situation particulière.

⁷⁶ À cet égard, l'intégration de la taxe sur le *streaming* au code général des impôts, alors que les taxes relevant du secteur culturel ont été codifiées au CIBS, constitue un signal négatif.

Par ailleurs, même si elles sont en nombre relativement limité, certaines taxes à faible rendement destinées à financer le secteur local ne sont pas nécessairement instaurées par toutes les communes, qui disposent en outre parfois d'une liberté d'appréciation dans les taux, les assiettes et les modalités. Afin d'améliorer la lisibilité du système fiscal, il serait utile que les redevables puissent disposer de manière centralisée de la liste des taxes en vigueur dans chaque collectivité territoriale ainsi que de leurs caractéristiques lorsque les collectivités disposent de liberté en la matière. Ceci suppose la création d'une plateforme centralisée de recensement et l'instauration d'obligations déclaratives des collectivités en la matière.

Les échanges entre collecteurs et redevables se sont en grande partie dématérialisés depuis une quinzaine d'années. Au sein de la DGFIP, ils s'appuient sur la messagerie « e-contact », ouverte aux particuliers comme aux professionnels. Bien que cette messagerie ne permette pas d'isoler de façon fiable les échanges concernant les taxes à faible rendement, le service de la gestion fiscale note que celles-ci soulèvent des contestations spécifiques⁷⁷. Les difficultés sont généralement remontées à la DLF et au service de la gestion fiscale par les services de l'imposition des entreprises (SIE). Pour les redevables de multiples taxes à faible rendement, l'ergonomie de la messagerie « e-contact » est en outre pénalisée par le caractère lapidaire des notifications reçues, qui ne permet pas de connaître, *ex ante*, l'objet des messages provenant de l'administration. Réciproquement, faute d'interface de programmation (API) consacrée aux échanges, certains redevables ne peuvent automatiser leurs demandes d'exonération ou de dégrèvements, lorsqu'ils y ont droit.

Au-delà des échanges directs entre redevables et collecteurs, le bon déroulement des opérations fiscales repose également sur la mobilisation des professionnels du chiffre et des éditeurs de logiciels de gestion fiscale, avec qui les collecteurs généralistes, notamment la DGFIP, entretiennent un dialogue régulier. Interrogés par la Cour, ces derniers ont indiqué que les taxes à faible rendement, quelle qu'en soit la complexité intrinsèque, ne représentaient pas un enjeu majeur du fait de leur caractère généralement ancien, de leur nature souvent sectorielle ainsi que de leurs montants individuels réduits.

⁷⁷ Contestations de l'assujettissement; contestations de l'assiette retenue ; contestations du caractère imprécis des textes (notamment lorsqu'aucun bulletin officiel des finances publiques –BOFIP– n'a été édité).

C - Recouvrement : une fragmentation de circuits difficile à justifier

Lorsqu'elles sont gérées par des collecteurs généralistes, les taxes à faible rendement le sont selon des procédures comparables à celles des grands impôts. Tel n'est pas le cas des taxes à faible rendement recouvrées par des collecteurs spécialisés, obligeant les redevables à s'adapter aux différents modes de règlement mis à leur disposition : télépaiement par des procédures en ligne, virement bancaire, voire paiement par chèque.

Cette fragmentation des modes de recouvrement s'ajoute à celle des modes de déclaration et de calcul, complexifiant les opérations fiscales des redevables et accroissant ainsi indirectement leur coût de gestion complet.

D - Relance et contrôle : un traitement similaire aux autres impositions

Comme les prélèvements obligatoires de plus grande ampleur, les taxes à faible rendement donnent lieu, en cas de défaut de déclaration, à une relance des redevables défaillants. Ces relances sont opérées par les collecteurs, sur le fondement de leur connaissance des redevables et/ou de signalements extérieurs. Le processus de relance des redevables défaillants reste à ce jour essentiellement manuel⁷⁸, bien que la DGFIP envisage d'automatiser les relances pour les « taxes assimilées » à la TVA, voire d'autres taxes à faible rendement⁷⁹.

Au sein de la DGFIP, le processus de relance est notamment alimenté par l'analyse automatisée de données, qui est susceptible de faire émerger des situations individuelles pertinentes. Dans cette hypothèse, la DGFIP, plutôt que de diligenter systématiquement un contrôle, contacte dans un premier temps le redevable concerné afin de l'inciter à régulariser sa situation. Cette stratégie a pour effets de réduire le poids des contrôles, d'accroître le montant des recettes perçues et d'améliorer la relation avec le contribuable. Aux dires de la DGFIP, elle donne de bons résultats.

⁷⁸ Au sein du réseau territorial de la DGFIP, il repose notamment sur le « référentiel des personnes physiques et morales » dont dispose la DGFIP et qui est automatiquement alimenté par l'INSEE.

⁷⁹ Une étude d'urbanisation, c'est-à-dire une analyse de l'organisation des systèmes d'information en vue de leur évolution, a été préparée pour formaliser le projet. Cependant, la DGFIP rencontre des difficultés à allouer les ressources adéquates à son lancement du fait d'autres priorités impérieuses.

Lorsque les relances échouent ou sur la base d'autres indices⁸⁰, le collecteur, s'il est habilité à le faire et dispose des données pertinentes à cette fin, peut programmer un contrôle, voire procéder à la taxation d'office. Au sein de la DGFIP, le contrôle fiscal est organisé par redevable et non par impôt. Il n'existe donc pas de campagne transversale de contrôle de tel ou tel dispositif fiscal et en particulier, pas de programmation ciblée par taxe à faible rendement⁸¹. En théorie, toutes les impositions dont le contribuable est redevable sont susceptibles d'être examinées dans le cadre d'un contrôle ; en pratique cependant, les vérificateurs proportionnent l'effort aux enjeux, le cas échéant en priorisant certains impôts dans leur plan de contrôle⁸².

Dispositifs anciens, généralement bien acceptés, sinon tolérés, par leurs redevables, les taxes à faible rendement ne génèrent globalement pas autant de contentieux que d'autres dispositifs, d'autant que les montants individuellement acquittés peuvent être faibles. Cette règle souffre toutefois d'exceptions. Ainsi, la DGFIP a signalé plusieurs taxes à faible rendement générant des volumes de redressements supérieurs à la moyenne⁸³. De même, la DGDDI a indiqué que les taxes à l'import destinées au financement des centres techniques industriels (CTI) et des comités professionnels de développement économique (CPDE) engendraient un nombre significatif de contentieux.

⁸⁰ Au sein de la DGFIP, la programmation des contrôles repose sur une combinaison d'analyse statistique ou automatisée (*data mining*), de veille sur certaines opérations économiques (fusions-acquisitions, procédures collectives, etc.) et d'exploitation de renseignement (gestion des aviseurs). Un faible montant d'impôt payé par rapport aux années antérieures peut également attirer l'attention sur un redevable.

⁸¹ L'échelon central peut néanmoins inviter les services déconcentrés à porter une attention particulière à certains dispositifs dans le cadre de la préparation des documents d'orientation régionale de contrôles.

⁸² Le conseil national de l'ordre des experts-comptables a indiqué à la Cour que le contrôle des taxes à faible rendement s'opère généralement à distance (contrôle sur pièces) et donne lieu à de rares contestations.

⁸³ Il s'agit de la contribution additionnelle aux prélèvements sociaux sur les produits de placement, remplacée par le prélèvement de solidarité en 2019, de la taxe additionnelle au droit de bail (remplacée par la contribution annuelle sur les revenus locatifs), de la taxe annuelle sur les émissions de dioxyde de carbone (CO₂), de la taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux, perçue dans la région Île-de-France, et de la taxe sur les plus-values immobilières autres que terrains à bâtir.

IV - Des coûts inégalement répartis

La collecte des taxes à faible rendement entraîne des coûts de gestion de diverses natures : personnel, informatique, services externes (professionnels du chiffre et du droit, notamment), qui ne sont pas toujours supportés par les mêmes parties prenantes. Suivant les dispositifs considérés, ils sont répartis entre collecteurs et redevables, sans que les administrations sectorielles concernées ne s'impliquent toujours pour optimiser l'équilibre entre les premiers et les seconds. *A contrario*, certains affectataires suivent attentivement les taxes à faible rendement affectées dont dépend leur financement.

A - Le point de vue des collecteurs

Au sein des collecteurs généralistes (DGFIP, DGDDI, URSSAF), les coûts de collecte des taxes à faible rendement ne sont pas suivis individuellement impôt par impôt. Ce constat s'explique par la prédominance donnée à la gestion des autres prélèvements obligatoires, pour des rendements très supérieurs (à la fois en termes de recette annuelle et de rendement par contribuable) ; par l'absence de gestion centralisée de ces taxes ; par la spécialisation des systèmes d'information par fonction plutôt que par impôt ainsi que par l'absence d'une comptabilité analytique détaillée par type d'imposition. La Cour a eu l'occasion de recommander d'enrichir le suivi des coûts de collecte des impôts perçus par la DGFIP auprès des professionnels⁸⁴. Cependant, les derniers résultats de l'enquête annuelle « enquête complémentaire impôts » (ECI) de la DGFIP suggèrent que les coûts de collecte des taxes à faible rendement n'excèdent pas significativement ceux établis pour d'autres prélèvements obligatoires touchant davantage de redevables sur des assiettes plus larges.

Au sein de l'enquête ECI, les taxes à faible rendement sont suivies au sein de l'agrégat « impôts divers ». Pour cet agrégat, le taux d'intervention, c'est-à-dire le rapport entre les dépenses engagées (rémunérations des agents, autres dépenses liées à l'assiette, au recouvrement, au contrôle et au contentieux) et les recettes fiscales perçues s'est établi entre 0,10 % et 0,28 % entre 2021 et 2023. Pour la même période, ce taux a varié de 0,51 % à 0,57 % pour l'impôts sur les sociétés et de 0,37 % à 0,38 % pour la taxe sur la valeur ajoutée. L'enquête ECI met également en évidence que la gestion des « impôts divers » mobiliserait 1 165 agents (équivalents temps plein), soit

⁸⁴ Cf. Cour des comptes, *La collecte des prélèvements versés par les entreprises : des transformations à poursuivre*, rapport public thématique, octobre 2023.

2,7 % des effectifs de la DGFIP, dont les deux-tiers employés dans le réseau départemental déconcentré. La part des effectifs assurant la gestion de ces « impôts divers » croît entre 2020 et 2023.

Au sein des collecteurs spécialisés, les coûts de gestion sont généralement connus de façon plus détaillée mais ils sont également plus élevés qu'au sein des collecteurs généralistes. Ainsi, les comités professionnels de développement économique (CPDE) ont transmis à la Cour des indicateurs détaillés sur leurs coûts de collecte, oscillant entre 1 % et 3 % des montants perçus. Ces coûts élevés ont pu conduire à envisager des transferts de responsabilité entre collecteurs.

Faute de données disponibles, précises et homogènes, la présente enquête n'a pas permis de comparer de façon exhaustive l'efficacité respective de la collecte des taxes à faible rendement opérée par les collecteurs généralistes et par les collecteurs spécialisés. Les rares indicateurs disponibles suggèrent toutefois que la connaissance des assujettis dont se prévalent les collecteurs spécialisés ne compense pas, loin s'en faut, les économies d'échelle que les collecteurs généralistes dégagent du fait de leur taille⁸⁵. Le coût de collecte des taxes à faible rendement rapporté à leur rendement serait entre 3 et 30 fois inférieur au sein de la DGFIP qu'au sein des collecteurs spécialisés.

Quelles que soient les limites auxquelles se heurte le suivi des coûts au sein des collecteurs, ces derniers demeurent des points d'observation centraux pour identifier des pistes d'optimisation ou d'amélioration des procédures de gestion des taxes à faible rendement. À cet égard, la Cour n'a pas identifié de processus administratif récurrent destiné à améliorer la gestion opérationnelle des taxes à faible rendement, y compris au sein des conférences fiscales puisque les modalités pratiques de collecte n'y sont en général pas abordées. De même, les données statistiques relatives au recouvrement ou au contrôle fiscal, lorsqu'elles sont disponibles, ne sont pas systématiquement utilisées pour repérer des taxes dont la gestion serait

⁸⁵ La connaissance des assujettis par les collecteurs spécialisés ne joue pas nécessairement de façon identique suivant les secteurs et les assiettes considérés. Cf. Cour des comptes, *Le Centre national du cinéma et de l'image animée*, n° S 2023-0722, septembre 2023. En outre, les économies d'échelle dont peuvent se prévaloir les collecteurs généralistes sont également variables : « *les coûts de gestion de la collecte ont évolué sur la période 2014-2021 de manière différente selon les réseaux : ils ont connu une baisse significative à la DGFIP (- 15,1 %) du fait de la réduction des effectifs, une légère baisse à la DGDDI (- 1,2 %) et une augmentation (de 4,4 %) pour le réseau des Urssaf hors intégration du RSI* ». Cf. Cour des comptes, *La collecte des prélèvements versés par les entreprises : des transformations à poursuivre*, rapport public thématique, octobre 2023.

particulièrement complexe. Cette situation apparaît regrettable dans la mesure où les collecteurs se doivent de veiller à la qualité de leur relation avec les redevables. Des circuits de remontées informelles existent cependant, les difficultés pouvant être signalées aux directions nationales des collecteurs soit par leurs échelons territoriaux, soit par leurs tutelles lorsqu'elles sont interpellées par des tiers.

B - Le point de vue des redevables

Pour les représentants des redevables rencontrés, la notion de taxe à faible rendement n'a pas de signification immédiate puisqu'elle renvoie à un seuil de rendement défini au niveau national (150 M€ jusqu'ici, 175 M€ dans le présent rapport) sans signification immédiate pour les assujettis. Le sujet des taxes à faible rendement nourrit néanmoins le sentiment que le système fiscal est inutilement complexe⁸⁶ et engendre des coûts évitables.

Le coût de gestion des taxes à faible rendement pour les redevables n'est pas connu avec précision. Pour les particuliers, il s'agit essentiellement d'un coût d'opportunité, lié au temps consacré à la satisfaction des obligations fiscales. Pour les entreprises, le coût de gestion des taxes à faible rendement se compose d'une partie des rémunérations des salariés affectés aux services comptables, financiers, informatiques ou fiscaux ; d'une partie des coûts de développement et de maintien en condition opérationnelle des systèmes d'information ainsi que des frais d'accompagnement et/ou de conseil alloués aux prestataires des entreprises en matière fiscale⁸⁷. La part des coûts de gestion des taxes à faible rendement supportée par les redevables est vraisemblablement plus élevée pour les taxes auto-déclarées et auto-calculées, mais également pour les taxes sectorielles liquidées par voie de rôle⁸⁸.

⁸⁶ Cette préoccupation ressortait également de la demande citoyenne par laquelle la Cour a été saisie : « *au-delà de la pression fiscale exercée par cette multitude de taxes, le nombre élevé de taxes crée également une complexité fiscale qui pénalise fortement l'activité économique.* ».

⁸⁷ À titre d'ordre de grandeur, le chiffre d'affaires des experts comptables, dont le métier consiste pour partie à accompagner les entreprises dans la satisfaction de leurs obligations fiscales est de 19 Md€. Selon l'entreprise Xerfi, le marché de l'externalisation de la paie représenterait entre 1,2 Md€ et 2 Md€ en France.

⁸⁸ Pour ces taxes en effet, les redevables doivent envoyer des éléments spécifiques d'assiette permettant au collecteur de calculer le montant dû au titre de l'impôt.

Au nombre de prélèvements obligatoires distincts qui s'imposent au redevable, s'ajoutent :

- d'une part, la multiplicité de collecteurs impliqués et donc des interlocuteurs et contreparties, qui appellent des coûts de gestion, voire des coûts informatiques ;
- d'autre part, le caractère atypique de certaines assiettes qui, n'étant pas immédiatement disponibles dans les systèmes d'information, imposent des développements informatiques spécifiques⁸⁹, des traitements manuels répétitifs voire la tenue d'une comptabilité matière destinée à la satisfaction des obligations fiscales⁹⁰.

Afin de réduire les coûts de collecte supportés par les redevables, notamment les entreprises, la Cour invite la DLF à réexaminer systématiquement les taxes à faible rendement basées sur une assiette *ad hoc*, en vue d'en simplifier l'assiette. Pour ce faire, elle suggère d'inscrire systématiquement cette question à l'ordre du jour des conférences fiscales.

C - Le point de vue des administrations sectorielles de l'État

Dans ses contacts avec les services centraux de l'État⁹¹, la Cour a constaté que les taxes à faible rendement constituaient généralement une priorité de second rang pour les administrations compétentes, sauf sur quelques sujets de focalisation de l'attention politique.

Si l'existence des taxes à faible rendement était, au moins dans ses grands principes, connue des interlocuteurs de la Cour, cette dernière n'a identifié aucune initiative concrète et structurée destinée à en rationaliser les modalités ou à en réduire les coûts de collecte. Il est à cet égard regrettable que les formalités de déclaration, de calcul, de paiement ou de contrôle des taxes à faible rendement ne soient généralement pas évoquées dans le cadre des conférences fiscales par les administrations sectorielles, qui auraient pourtant vocation à relayer les préoccupations des redevables.

De même, dans le cadre de leurs échanges avec la Cour, les administrations n'ont pas fait spontanément remonter de proposition de simplification ou de rationalisation des taxes à faible rendement. Au

⁸⁹ Dont le retour sur investissement peut être plus long que pour d'autres prélèvements obligatoires, compte tenu des montants en jeu.

⁹⁰ Taxe à l'essieu ou taxe sur la valeur vénale des immeubles possédés en France.

⁹¹ Direction générale du Trésor, direction générale des entreprises, direction générale des collectivités locales, direction générale de la santé, direction générale de l'alimentation, direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, direction de la sécurité sociale.

contraire, dans les conférences fiscales, les administrations sectorielles tendent le plus souvent à se prononcer pour le maintien des taxes affectées à leurs secteurs, lesquelles constituent, de leur point de vue, autant de leviers d'action alternatifs aux crédits du budget de l'État.

D - Le point de vue des affectataires

S'agissant des affectataires de taxes à faible rendement, l'importance du sujet tient directement au poids que représentent ces taxes dans leurs recettes. La notion de « faible rendement » n'a pas de sens pour ces acteurs, qui considèrent chacune de ces taxes comme à fort enjeu dans la mesure où leur financement repose en partie sur la collecte de telle taxe.

L'importance des taxes affectées est encore accrue lorsque ces organismes affectataires en assurent également la collecte, ce qui est le cas pour 29 organismes, collectant 40 taxes à faible rendement distinctes. Dans cette configuration, non seulement les établissements collecteurs perçoivent à ce titre des frais de gestion, mais en plus ils bénéficient d'un accès direct aux professionnels auxquels sont destinés les services qu'ils proposent. Par le biais de la collecte, ils peuvent ainsi faire connaître leur existence aux professionnels de leur secteur, ce qui contribue à légitimer leur action. L'existence d'une taxe affectée représente donc, pour certains de ces organismes, une question existentielle.

V - Le plan de réduction du nombre des taxes à faible rendement : une dynamique initiale forte, en voie d'essoufflement

Les impacts économiques mal connus des taxes à faible rendement, l'accroissement de leur nombre et de leur enjeu financier ainsi que les coûts associés à leurs procédures de gestion ont conduit le Gouvernement à souhaiter en limiter le nombre, à compter de 2018. Cette volonté affichée de rationalisation s'est cependant progressivement essoufflée.

A - Une volonté initiale forte

Le 29 mars 2018, dans le cadre du programme « Action publique 2022 » et conformément « à l'objectif de simplification du système fiscal et de réduction progressive du niveau des prélèvements obligatoires », le Premier ministre a fixé par circulaire un objectif de réduction du nombre

de taxes à faible rendement, entendues comme « toute imposition dont le rendement annuel est inférieur à 150 M€, quelle que soit l'affectation de son produit »⁹². À cette fin, il était prévu :

- d'une part, que « *sauf objectif comportemental (...) dûment justifié au titre de l'évaluation préalable, aucune mesure nouvelle ne doit porter création d'une taxe à faible rendement pendant la durée du quinquennat* » ;
- d'autre part, que les membres du Gouvernement proposent, dans le cadre des conférences budgétaires et fiscales préparatoires à l'élaboration du projet de loi de finances initiale pour 2019, « *des scénarios d'évolution visant prioritairement à abroger les taxes à faible rendement (...) ou, à défaut, à renforcer l'efficacité de leur gestion, notamment par le biais de regroupements* ».

Le 26 avril 2018, le directeur de la législation fiscale et la directrice du budget ont signé une circulaire rappelant aux responsables de la fonction financière ministérielle, aux directeurs des affaires financières et aux responsables de programme les objectifs fixés par le Premier ministre⁹³.

Le 2 mai 2018, la directrice du budget a rappelé aux administrations, à l'occasion de la préparation des conférences de sécurisation de la trajectoire pour les années 2019 et 2020, qu'il était attendu que le projet de loi de finances initiale pour 2019 comporte « *un programme de réduction du nombre de taxes à faible rendement* ».

En juin 2018, ces objectifs ont été également affichés dans les conclusions des travaux du comité « Action publique 2022 » qui a recommandé, dans les troisième et quatrième parties de son rapport⁹⁴, de « *simplifier le droit fiscal et social pour améliorer l'efficacité et la lisibilité de notre système de prélèvements obligatoires et renforcer notre attractivité, [ce qui] (...) implique de (...) de supprimer les petites taxes, complexes à collecter et au rendement faible* ». Le comité a estimé que la perte de ressources fiscales attendue de la réduction du nombre de taxes à faible rendement atteindrait 3 Md€, pour partie compensée par une amélioration espérée, mais non documentée, de l'efficacité du recouvrement de l'impôt (1 Md€).

⁹² Cf. Premier ministre, *Limitation du nombre de taxes à faible rendement*, circulaire n°6006/SG, 29 mars 2018.

⁹³ Direction de la législation fiscale / Direction du budget, *Réduction du nombre de taxes à faible rendement dans le cadre des conférences de sécurisation et des conférences fiscales 2018*, 26 avril 2018.

⁹⁴ Partie n°3 : transformer les services publics ; partie n°4 : éviter les dépenses publiques inutiles. Cf. Comité Action Publique 2022, *Service public, se réinventer pour mieux servir : nos 22 propositions pour changer de modèle*, juin 2018.

B - Un effort canalisé au travers des conférences fiscales

Depuis une quinzaine d'années⁹⁵, la DLF s'efforce de canaliser le foisonnement législatif en matière fiscale. Dans ce cadre, elle organise chaque année au printemps un cycle de « conférences fiscales », où sont évoquées les mesures nouvelles en amont du dépôt du projet de loi de finances (PLF).

Depuis 2019, les projets de suppression de taxes à faible rendement sont examinés en conférences fiscales. Portés pour l'essentiel par la DLF, ces projets sont examinés de façon collégiale, au vu de la complexité juridique de la taxe concernée, de son coût de gestion administrative, de ses éventuels effets de fragmentation sur le budget ou de distorsion économique. La DLF cible en particulier les taxes non comportementales à très faible rendement (moins de 10 M€), les taxes à faible rendement soulevant des difficultés de gestion ou encore d'autres taxes considérées comme fragiles juridiquement. La DLF tend en outre à recommander la suppression des taxes à faible rendement finançant le budget général. *A contrario*, le rendement individuel, c'est-à-dire le montant moyen versé individuellement par chaque redevable, n'est pas pris en compte pour cibler les dispositifs à supprimer en priorité.

En réponse aux arguments déployés par la DLF, les ministères s'efforcent d'obtenir le maintien des taxes à faible rendement dont ils estiment la suppression inopportune. D'autres administrations intéressées à la gestion de ces taxes ou à leurs effets budgétaires ou économiques, contribuent, en tant que de besoin mais dans des délais parfois contraints, à éclairer les débats : direction du budget, direction générale du Trésor, direction générale des douanes et droits indirects, direction générale des entreprises, direction générale des collectivités territoriales, etc.⁹⁶

D'après les comptes rendus des conférences fiscales tenues pour les PLF 2019 à 2024, 209 propositions de suppression de taxes à faible rendement ont été examinées⁹⁷. Dans près de neuf situations sur dix (182 sur 209), ces propositions émanaient de la DLF. Parmi les ministères, le ministère chargé

⁹⁵ La première circulaire organisant les conférences fiscales date de 2010.

⁹⁶ *A contrario*, le service de la gestion fiscale de la DGFIP, pourtant le principal collecteur généraliste de taxes à faible rendement, n'est pas associé. Selon la DGFIP, cette absence s'explique par le fait qu'en conférence fiscale, les modalités de déclaration et de paiement des impôts ne sont pas abordées.

⁹⁷ Ces propositions ne concernaient pas 209 taxes à faible rendement distinctes dans la mesure où une même taxe peut être discutée avec plusieurs départements ministériels ou au cours de plusieurs exercices. En outre, ce chiffre doit être considéré comme un minorant dans la mesure où les comptes rendus auxquels la Cour a eu accès ne détaillent pas toujours l'ensemble des taxes dont la suppression est évoquée.

de l'environnement et le ministère chargé de l'agriculture étaient les deux ministères les plus actifs. Parmi les 209 propositions de suppression identifiées par la Cour, seulement 53 ont permis de dégager un consensus entre participants. *A contrario*, 156 propositions n'ont pas recueilli d'accord.

C - Un essoufflement à compter de 2021

Les conférences fiscales ne constituent pas une instance décisionnaire mais uniquement préparatoire. Les arbitrages finaux sont rendus par le Gouvernement au stade du PLF, puis par le Parlement.

Le projet de loi de finances pour 2019 comportait, en son article 9, une proposition de suppression ou de fusion de 20 taxes à faible rendement. Un an plus tard, le projet de loi de finances pour 2020 proposait de supprimer 18 autres de ces taxes. À compter de 2021, la réalisation du programme de réduction du nombre de taxes à faible rendement a ralenti. Après avoir proposé de supprimer sept taxes à faible rendement par le projet de loi de finances pour 2021⁹⁸, le Gouvernement a ramené son effort en projet de loi de finances pour 2022 à quatre⁹⁹ suppressions puis aucune

⁹⁸ (1) taxe sur les services d'information ou interactifs à caractère pornographique faisant l'objet d'une publicité (CGI, art. 235) ; (2) prélèvement spécial sur les bénéfices résultant de la vente, la location et l'exploitation d'œuvres pornographiques ou d'incitation à la violence (CGI, art. 235 *ter M* ; CGI, art. 235 *ter MB* ; CGI, art. 1605 *sexies* ; CGI, art. 1605 *septies* ; CGI, art. 1605 *octies*) ; (3) taxe spéciale sur les films pornographiques ou « d'incitation à la violence sauvage » ou produits à l'étranger ; (4) taxe sur les services de restauration (CGI, art. 302 *bis Z*) ; (5) droit fixe pour les actes constatant les cessions à titre onéreux d'un fonds agricole (CGI, art. 732) ; (6) droit fixe pour les actes constatant les cessions de gré à gré d'un navire de pêche artisanale et du matériel servant à son exploitation (CGI, art. 732 A) ; (7) taxe sur les contrats « euro-croissance » dus par les assureurs ; (8) taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) sur les lubrifiants, huiles et préparations lubrifiantes (C. douanes, art. 266 *sexies*) ; (9) taxe spéciale sur certains véhicules routiers (C. douanes, art. 284 *sexies bis*).

⁹⁹ (1) tarification des déplacements urbains (codifiée à l'article 1609 *quater A* du CGI, cette taxe applicable à titre expérimental n'a été mise en place par aucune collectivité) ; (2) taxe due par les entreprises de transport public maritime sur les passagers embarqués dans les régions de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane, de Mayotte et de la Réunion (article 285 *ter* du code des douanes - taxe mise en œuvre uniquement à Mayotte) ; (3) redevance due par les titulaires de titres d'exploitation de mines d'hydrocarbures liquides ou gazeux au large de Saint-Pierre-et-Miquelon (article L 652-2 du code minier) ; (4) taxe forfaitaire sur l'intervention occasionnée par l'usage d'une fréquence ou d'une installation radioélectrique sans autorisation (article 45 de la loi de finances pour 1987). L'entrée en vigueur de cette suppression a été différée au 1^{er} janvier 2023.

en projet de loi de finances pour 2023. Dans le projet de loi de finances pour 2024, seule une proposition de suppression¹⁰⁰ est mentionnée.

La Cour a dénombré 74 taxes à faible rendement¹⁰¹ supprimées entre 2019 et 2024, auxquelles s'ajoutent deux taxes éphémères¹⁰² créées puis supprimées pendant cette période. Il y a eu donc davantage de taxes à faible rendement supprimées que a proposé initialement par le Gouvernement dans les PLF successifs.

Au total, le bilan du programme gouvernemental de réduction du nombre de taxes à faible rendement entre 2019 et 2024 apparaît encourageant, mais sa portée est restée modeste au regard de l'ambition affichée en 2018 par le comité « Action publique 2022 ». Surtout, sa dynamique a nettement décliné à partir de 2021.

La portée du programme apparaît en outre amoindrie par la création, durant la même période, de 12 nouvelles taxes à faible rendement, hors taxes éphémères, en contradiction directe avec les principes énoncés par la circulaire du 29 mars 2018¹⁰³. S'y ajoute le projet de taxe sur les ventes de livres d'occasion annoncée en avril 2024, non encore concrétisé.

¹⁰⁰ Redevance annuelle due par les sociétés parisiennes de courses de chevaux.

¹⁰¹ Le recensement des taxes à faible rendement supprimées entre 2019 et 2024 que la DLF a transmis à la Cour, faisait, pour sa part, apparaître 72 taxes à faible rendement supprimées, dont l'une ne correspondait pas à la définition que la Cour s'est fixée de la notion de faible rendement.

¹⁰² Contribution de solidarité territoriale (créée en 2021, supprimée en 2022) et taxe forfaitaire sur les contrats à durée déterminée dits d'usage (créée et supprimée en 2020).

¹⁰³ (1) taxe additionnelle de 15 % à la taxe de séjour ou à la taxe de séjour forfaitaire perçue en région Île-de-France par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale ; (2) taxe spéciale d'équipement affectée à la société du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest ; (3) contribution temporaire de solidarité (loi de finances pour 2023) ; (4) taxe additionnelle régionale à la taxe de séjour dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes (loi de finances pour 2023) ; (5) taxe additionnelle régionale à la taxe de séjour dans les départements de la Gironde, des Landes, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques, de la Haute-Garonne, du Gers, des Hautes-Pyrénées, de l'Ariège, du Lot, du Tarn et du Tarn-et-Garonne (loi de finances pour 2023) ; (6) taxe additionnelle régionale à la taxe de séjour dans les départements de l'Hérault, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales (loi de finances pour 2023) ; (7) taxe spéciale complémentaire à la taxe spéciale d'équipement destinée au financement du grand projet ferroviaire du Sud-Ouest (loi de finances pour 2023) ; (8) taxe sur le streaming musical affectée au centre national de la musique ; (9) taxe sur les sommes constatées par les clubs de jeux au titre des "orphelins" ; (10) taxe additionnelle sur le foncier non-bâti ; (11) taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement perçue dans les départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes (loi de finances pour 2023) ; (12) taxe sur la mise en relation par voie électronique en vue de fournir certaines prestations de transport dite ARPE.

D - Une diminution des recettes des taxes à faible rendement entre 2019 et 2022, annulée par les hausses observées en 2023 et 2024

Dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2022, le Gouvernement indiquait que la suppression de 64 taxes à faible rendement entre 2019 et 2021 s'était traduite par un allègement de la fiscalité de 730 M€. Ce chiffrage n'a pas été actualisé dans les projets de loi de finances pour 2023 et 2024.

Pour apprécier plus en détail les effets budgétaires du plan de réduction du nombre de taxes à faible rendement, la Cour a rapproché trois agrégats : le premier, qui compte 237 taxes, rassemble les recettes connues pour les taxes à faible rendement restées continûment en vigueur entre 2019 et 2024 ; le deuxième correspond aux recettes connues des 74 taxes anciennes supprimées durant cette période ; le troisième se rapporte aux 12 nouvelles taxes à faible rendement créées pendant la même période¹⁰⁴.

Tableau n° 8 : enjeux connus des TFR entre 2019 et 2024, selon leur pérennité

	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (*)
<i>TFR supprimées (M€)</i>	241	89	1	1	1	1
<i>TFR créées (M€)</i>	2	12	8	17	22	124
<i>TFR en vigueur (Md€)</i>	5,53	5,01	4,68	4,67	4,85	5,85
Total (Md€)	5,77	5,11	4,69	4,69	4,88	5,98

(*) Projection. Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

Cette analyse montre que les recettes des taxes à faible rendement ont baissé de 1,08 Md€ entre 2019 et 2022 atteignant un minima de 4,69 Md€ avant de rebondir en 2023 et 2024 (+ 1,29 Md€). Pour l'essentiel, cette évolution correspond à celle des taxes restées continûment en vigueur entre 2019 et 2024, (-0,86 Md€ entre 2019 et 2022, + 1,18 Md€ entre 2022 et 2024). L'évolution globale des recettes des taxes à faible rendement

¹⁰⁴ Deux taxes éphémères ont par ailleurs été créées puis supprimées entre 2019 et 2024.

entre 2019 et 2024 masque cependant des mouvements significatifs à la hausse et à la baisse¹⁰⁵.

Entre 2019 et 2024, la création de nouvelles taxes à faible rendement a parallèlement suscité environ 184 M€ de recettes¹⁰⁶. Dans le même temps, parmi les 74 taxes à faible rendement supprimées, deux ont eu le plus fort impact à la baisse sur les recettes : la taxe spéciale sur les huiles végétales destinées à l'alimentation humaine (-140 M€ entre 2019 et 2024) et la taxe spéciale sur la publicité télévisée (- 47 M€ sur la même période), toutes deux supprimées en 2019¹⁰⁷.

Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence car de nombreux dispositifs ne sont pas chiffrés ou ne le sont pas sur les années récentes alors même qu'ils n'ont pas été supprimés¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Les principales baisses ont porté sur les accises sur les tabacs perçues en outre-mer (- 134 M€), la taxe sur les éoliennes maritimes et pour l'imposition forfaitaire sur les éoliennes et les hydroliennes (-108 M€), la taxe sur les plus-values immobilières autres que terrains à bâtir (- 91 M€) et la contribution sociale à la charge des fournisseurs agréés de produits de tabac (- 87 M€). Les principales hausses ont porté sur la contribution spécifique pour le développement de la formation professionnelle initiale et continue dans les métiers des professions du bâtiment et des travaux publics (+ 132 M€), la taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes destinés à l'usage privé du public (+ 91 M€) et l'accise sur les tabacs perçue en Corse (+ 85 M€).

¹⁰⁶ Ces suppressions sont en majorité intervenues entre 2019 et 2021 alors que la plupart des nouvelles taxes apparaissent à compter de 2022. En outre, les effets à la baisse sur les recettes peuvent se manifester de manière retardée en comptabilité budgétaire – des recettes continuant à être encaissées chaque année au titre des années précédentes.

¹⁰⁷ L'année 2019 a également vu la transformation en redevance de la taxe hydraulique affectée à voies navigables de France (VNF), d'un montant annuel d'environ 130 M€.

¹⁰⁸ Pour mémoire, en 2019, seules 143 taxes à faible rendement, parmi les 311 alors en vigueur selon le recensement de la Cour, faisaient l'objet d'un chiffrage. Ce chiffre a diminué jusqu'à 128 en 2024, dans un contexte où divers dispositifs ont été supprimés.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le champ d'application le plus légitime des taxes à faible rendement, d'après la théorie économique, correspond à une série de situations précises (internalisation des externalités, orientation des comportements, correction des défaillances de marché) pour lesquelles elles sont susceptibles de servir efficacement des objectifs de politique publique.

En pratique toutefois, les taxes à faible rendement ont largement dépassé ce domaine d'application pour s'imposer dans de nombreux secteurs économiques, notamment afin de compenser un service rendu (quasi-redevances), d'octroyer à des affectataires choisis des ressources dynamiques ou de contourner la norme budgétaire.

Cette extension du champ d'application des taxes à faible rendement, dont l'administration n'est pas capable d'appréhender intégralement la portée, faute d'un suivi fiable et exhaustif du rendement de ces taxes, n'est pas sans conséquences. Les taxes à faible rendement accroissent la complexité de l'environnement juridique et fiscal en raison de leur nombre et de leurs spécificités de gestion. Elles font reposer sur des milliers de collecteurs éparpillés des opérations au coût difficilement chiffrable. Par leur dissémination, elles affaiblissent la lisibilité de la norme fiscale pour les redevables.

Ces constats ont conduit les pouvoirs publics, à compter de 2018, à afficher leur volonté de réduire le nombre de taxes à faible rendement. Mis en œuvre au travers des conférences fiscales, cet effort de rationalisation a initialement produit des résultats encourageants avant de s'affaiblir. Tandis que le plan gouvernemental s'essouffait, le flux des créations de nouvelles taxes à faible rendement reprenait, notamment après 2022.

Le bilan en demi-teinte du plan gouvernemental de réduction du nombre des taxes à faible rendement trahit un enrayement de la dynamique initiale qui invite à mieux prendre en compte les obstacles s'opposant à une meilleure maîtrise du nombre et des effets des taxes à faible rendement.

Au sein de l'administration, la volonté de la DLF de réduire le nombre des taxes à faible rendement s'est heurtée, au sein des conférences fiscales, à l'opposition des ministères sectoriels désireux de préserver les dispositifs existants dans leur champ de responsabilité. Or les conférences fiscales ne constituent pas une instance décisionnaire mais uniquement préparatoire. Les arbitrages finaux sont politiques et dépendent des équilibres au sein du Gouvernement et du Parlement.

Plus largement, les taxes à faible rendement constituent généralement des dispositifs anciens et acceptés par les redevables, au moins facialement. Du fait de leur empreinte économique, sectorielle ou géographique réduite, elles génèrent des flux financiers faibles à l'échelle des recettes totales des administrations publiques, qui peuvent cependant représenter des enjeux significatifs pour leurs bénéficiaires directs ou indirects. Ces derniers, qu'ils soient affectataires du produit de la taxe ou qu'ils trouvent avantage aux distorsions économiques qu'elle induit, tendent donc à s'opposer à sa suppression ou à sa transformation en un autre instrument. Dans ces conditions, la volonté de préserver le statu quo reçoit généralement davantage de soutien que celle de réformer.

Enfin et surtout, la suppression des taxes à faible rendement ou leur rationalisation a un coût budgétaire qui impose d'en organiser soigneusement les modalités pour en maîtriser l'incidence sur l'équilibre des comptes. A l'heure actuelle, la situation dégradée des finances publiques n'offre plus de marge de manœuvre pour envisager des suppressions « sèches » sans contreparties en termes de réduction de dépenses ou de relèvement d'autres prélèvements.

Malgré ces obstacles, la Cour estime que l'effort engagé en faveur d'une rationalisation des taxes à faible rendement mérite d'être poursuivi. Pour y parvenir, elle formule dans la seconde partie de son rapport trois scénarios cumulatifs d'ambition croissante.

Devant ces constats, la Cour recommande de :

Améliorer la transparence

- 1. Faire figurer dans la documentation annexée au projet de loi de finances un inventaire complet des taxes à faible rendement présentant leur base juridique, leur collecteur, les montants perçus et leur(s) affectataire(s) éventuel(s). (recommandation reformulée et réitérée) (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
- 2. Rassembler les nouvelles taxes indirectes dans le code des impositions sur les biens et services et transférer les dispositions légales existantes disséminées dans d'autres codes ou lois (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles).*
- 3. Afin d'améliorer l'information du contribuable local, créer une plateforme centralisée de recensement des taxes locales ou facultatives en vigueur dans chaque collectivité (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation).*

Simplifier et moderniser la gestion

4. *Après consultation des parties prenantes, identifier une période annuelle unique de déclaration et de collecte des taxes à faible rendement payées par les entreprises (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles).*
 5. *Opérer, dans le cadre des conférences fiscales, une revue d'ensemble des taxes à faible rendement acquittées par les entreprises afin d'en réexaminer l'assiette dans un objectif de simplification (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*
-

Chapitre II

Trois scénarios cumulatifs d’ambition croissante

Parallèlement à son approche transversale, la Cour a souhaité formuler des propositions concrètes de rationalisation des taxes à faible rendement, en intégrant dans son analyse les contraintes d’ensemble qui pèsent aujourd’hui sur les finances publiques¹⁰⁹.

L’objectif recherché est de proposer des solutions directement opérationnelles qui réduisent le nombre de taxes à faible rendement en limitant le coût pour les finances publiques et en veillant aux besoins de simplification exprimés par les usagers et collecteurs.

Trois scénarios cumulables sont distingués.

Un premier scénario consiste à examiner les taxes déjà identifiées comme problématiques, et en priorité celles jugées complexes par les administrations et/ou les contribuables. 44 taxes seraient concernées. Elles pourraient, soit être remplacées par un autre outil non fiscal (les taxes affectées aux centres techniques industriels (CTI) et aux comités professionnels de développement économique (CPDE)), soit réformées pour remédier à leur fragilité juridique (taxe dit « prémix »), voire supprimées en raison de leur complexité excessive (contribution annuelle sur les revenus locatifs) ou leur absence d’effet incitatif (taxe main d’œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière). Ce premier scénario peut être mis en place rapidement, dès le projet de loi de finances pour 2026.

¹⁰⁹ Cf. Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2025, rapport public thématique*, février 2025.

Un deuxième scénario repose sur une analyse thématique des taxes à faible rendement, pour apprécier si elles sont cohérentes avec les enjeux des politiques publiques qu'elles servent. Quatre secteurs ont été plus particulièrement analysés, parce qu'ils concentrent un nombre élevé de taxes à faible rendement (pharmacie/médicaments, contrôle sanitaire des aliments, formation professionnelle et taxes locales). Les mesures proposées affecteraient 30 taxes, qui pourraient être supprimées ou réaffectées au budget général. Seraient par exemple concernées la taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les métiers de réparation de l'automobile, du cycle et du motocycle et la taxe sur l'immatriculation sur les véhicules de transport. Pour les taxes visant à compenser un service rendu (« quasi-redevances »), l'adéquation entre le taux de la taxe et le coût du service rendu par l'administration devrait être recherchée.

Un troisième scénario envisage de fixer des principes transversaux, qui pourraient s'appliquer à 99 taxes en plus des précédentes. Ces principes seraient :

- la suppression des taxes additionnelles nécessitant un circuit de collecte spécifique (taxe additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales) ;
- la rationalisation des taxes redondantes ou poursuivant des objectifs similaires (fiscalité des terrains devenus constructibles, taxes applicables aux logements vacants) ;
- le découplage entre les taxes à faible rendement à finalité budgétaire et leurs affectataires ;
- le plafonnement systématique des taxes affectées à des tiers autres que l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales, afin de dégager des marges de manœuvre pour financer la suppression d'autres taxes.

Les principes sur lesquels repose ce dernier scénario auraient vocation à être inscrits dans la prochaine loi de programmation des finances publiques.

I - Scénario n° 1 - Mettre en œuvre des propositions de réformes identifiées depuis plusieurs années, à coût constant

À l'occasion de son référé de 2018, la Cour avait formulé quatre recommandations opérationnelles en vue de réduire et d'améliorer le fonctionnement des taxes à faible rendement, assorties d'exemples concrets (cf. tableau n°9 ci-après). Si la plupart des taxes désignées ont été réformées ou supprimées, en revanche, les principes énoncés par la Cour à l'occasion de son référé restent à mettre en œuvre.

Tableau n° 9 : suivi des recommandations du référé de 2018

Recommandations 2019	Taxes concernées	Statut
Recommandation n° 2 : abroger les impôts ou taxes inadaptés au contexte du marché intérieur européen	Taxes sur les farines, sur les céréales et sur les huiles végétales destinées à la consommation humaine	Mise en œuvre
Recommandation n°3 : remplacer les taxes dont les objectifs pourraient être atteints par d'autres moyens	Taxe de balayage Taxes communales sur les opérations funéraires	Mise en œuvre
Recommandation n° 4 : simplifier une législation fiscale rendue complexe par le cumul de taxes dont l'objet est identique ou proche	Taxe sur les plus-values sur la cession de terrains devenus constructibles ; taxes destinées au financement des contrôles de sécurité sanitaire de l'alimentation	Non suivie d'effet
Recommandation n° 5 : réorganiser la gestion de certains impôts ou taxes pour en réduire le coût de collecte	Taxe sur les passagers aériens et maritimes embarqués dans les départements d'outre-mer ; Droit annuel de francisation et de navigation des navires de plaisance.	Mise en œuvre

Source : Cour des comptes

Parallèlement, la Cour a eu l'occasion de formuler d'autres recommandations touchant à certaines taxes à faible rendement, notamment la cotisation BTP, la taxe Buffet, ou encore la contribution vie étudiante et campus, qui n'ont pas été suivies d'effet¹¹⁰.

L'administration fiscale et, dans une moindre mesure, les administrations sectorielles ont également relevé un nombre significatif de taxes jugées fragiles et/ou complexes. Certaines propositions de suppression de ces taxes ont été examinées en conférences fiscales, mais la majorité n'a pu faire l'objet d'un consensus et les difficultés identifiées n'ont donc pas été réglées.

Ce premier scénario, qui s'appuie donc largement sur des travaux préparatoires déjà disponibles, porte sur 44 taxes au moins.

¹¹⁰ Cf. Cour des Comptes, *Référé consacré à la caisse sur le régime spécifique du chômage BTP intempéries*, 2015 ; Cour des comptes, *Rapport sur l'État et le mouvement sportif : mieux garantir l'intérêt général*, 2013 ; Cour des comptes, *note d'exécution budgétaire consacrée à la mission recherche et enseignement supérieur*, 2021

A - La nécessité de réformer les taxes inadaptées à leurs objectifs ou excessivement complexes, à coûts constants

Au cours de la présente enquête, la direction de la législation fiscale (DLF) a signalé au moins 22 taxes pouvant faire l'objet d'une suppression, qu'elle envisage d'inscrire à l'ordre du jour des conférences fiscales pour l'exercice 2026¹¹¹. En particulier, la DLF a plusieurs fois proposé de remplacer les taxes affectées aux centres techniques industriels (CTI) et aux comités professionnels de développement économique (CPDE) par un autre outil non fiscal, par exemple des contributions volontaires des entreprises concernées.

Les taxes affectées aux CTI et CPDE

Les CTI-CPDE sont des organismes de statut privé créés par la loi n° 48-1228 du 22 juillet 1948 dans le but de « *promouvoir le progrès des techniques, de participer à l'amélioration du rendement et à la garantie de la qualité dans l'industrie* ». Ils exercent des activités en matière de recherche, de développement et innovation, de veille réglementaire, de normalisation, de formation, ou de communication au profit des entreprises relevant de leurs secteurs. Créés à l'initiative d'organisations professionnelles, ils sont chargés par l'État d'une mission de service public.

Les CTI-CPDE sont financés par des taxes sectorielles qui reposent sur un modèle commun : l'assiette est fondée sur une liste de produits fixée par voie réglementaire ; les assujettis sont les fabricants de ces produits établis en France et les destinataires de ces mêmes produits dans le cas d'importations. Les taxes affectées aux CTI-CPDE représentent 212 M€ en 2023. Elles ont été plafonnées par le passé, puis ont été déplafonnées à partir de 2021. La fragilité juridique de ces taxes, déjà mise en avant à plusieurs reprises, a régulièrement été signalée par l'administration fiscale. La Suisse conteste officiellement le bien-fondé de ces taxes, qu'elle considère s'apparenter à des droits de douane en violation des articles 6 et 7 de l'accord de libre-échange avec l'UE. Par extension, les autres pays exportateurs pourraient déposer des recours similaires. Au total, l'enjeu financier des recettes tirées des taxes pesant sur les importations s'élève à plus de 50 M€.

¹¹¹ Il s'agit des 16 taxes affectées au CTI-CPDE ; de deux taxes douanières (taxe forfaitaire sur les petits envois et taxe de compensation sur les produits d'origine agricole) ; d'une taxe sur la publicité diffusée au moyen de documents imprimés ; d'une composante de la taxe sur les eaux de laboratoire et boissons diverses et de deux composantes de la taxe générale sur les activités polluantes portant sur les granulats et les lessives.

La taxe dit « prémix » est une autre taxe dont la fragilité juridique a été signalée par l'administration douanière, qui en a recommandé la suppression ou la réforme. Instituée par l'article 29 de la loi du 27 décembre 1996 au profit de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), cette taxe a pour objectif de lutter contre l'alcoolisme des jeunes¹¹².

Son assiette a été étendue en 2004 aux boissons alcooliques particulièrement sucrées, dont les bières, à l'exclusion de celles bénéficiant d'une indication géographique protégée ou du label « spécialité traditionnelle garantie ». La taxe est auto-liquidée par les opérateurs et porteuse d'un risque élevé de fraude fiscale. La faiblesse de son rendement, au regard des quantités de boissons éligibles en est une des résultantes. Enfin, la Commission européenne a engagé une procédure précontentieuse, considérant que la taxe contrevenait à la directive européenne sur les droits d'accises et introduisait une discrimination à l'encontre des seuls prémix résultant d'un mélange d'alcools forts.

Au cours de la présente enquête, plusieurs autres exemples de taxes complexes ont été signalés par des représentants des contribuables et par les administrations chargées de la collecte. Ils illustrent les difficultés concrètes qui peuvent être rencontrées, et pour lesquelles des pistes d'amélioration ont parfois été identifiées, mais non mises en œuvre.

Les trois exemples suivants sont représentatifs de taxes qui génèrent des complexités pour les administrations et les contribuables. Leur réforme apparaît nécessaire et peut être menée à bien en neutralisant les effets pour les finances publiques par la fusion avec un autre prélèvement ou par l'augmentation d'une autre recette, fiscale ou non fiscale.

La taxe applicable aux maisons de jeux

L'impôt sur les cercles et maisons de jeux a été créé par la loi de finances pour 2015. Son assiette est constituée des recettes annuelles de ces entreprises, déclarées sur une base mensuelle. Ses recettes sont affectées aux communes et plus particulièrement aux centres communaux d'action sociale (CCAS). La logique ayant prévalu à sa création est double : la taxation d'un comportement ayant potentiellement des effets négatifs (externalités et internalités), avec la mise en place d'un dispositif répressif (le taux d'imposition est très progressif, allant de 10 à 70 % des recettes annuelles

¹¹² Elle s'applique aux boissons titrant entre 1,2 % et 12 % de volume d'alcool et présentant un taux de sucre résiduel supérieur à 35 grammes par litre, souvent résultant d'un mélange préalable de boissons ayant un titre alcoométrique n'excédant pas 1,2 % en volume et de boissons alcooliques.

brutes) et la volonté de l'administration de disposer, à travers la déclaration fiscale, d'informations sur le fonctionnement d'une activité sensible. Le produit de l'impôt est attribué aux communes sur le territoire desquelles les maisons de jeux ont leur établissement. Celles-ci sont tenues de verser aux centres d'action sociale une fraction du produit de l'impôt au moins égale au tiers des sommes perçues.

La DGDDI, chargée du recouvrement de cette taxe dont le rendement est aujourd'hui particulièrement faible (moins d'1 M€), serait favorable à sa suppression ; un mécanisme de transmission d'information remplacerait l'impôt pour collecter les données sur la nature des activités réalisées par ces acteurs économiques. Alternativement, le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) préconise son absorption par d'autres prélèvements sur les jeux, plus massifs¹¹³.

La loi du 28 février 2017 a engagé une expérimentation relative au régime juridique des clubs de jeux à Paris, ainsi que les modes de prélèvement fiscal qui y sont adossés¹¹⁴. Constatant que, du fait de la crise sanitaire, l'évaluation de l'activité et des recettes fiscales engendrées par ces clubs de jeux en 2020 et 2021 n'est pas significative, le PLF pour 2025 prévoit de prolonger l'expérimentation lancée en 2018 avant de l'évaluer.

La contribution annuelle sur les revenus locatifs (CRL)

La CRL est une contribution de 2,5 % sur les loyers de locaux d'habitation, professionnels ou commerciaux, situés dans des immeubles achevés depuis 15 ans. Elle est payée uniquement par les propriétaires personnes morales (c'est-à-dire les sociétés, associations, organismes de droit privé). Son rendement est actuellement inconnu de l'administration fiscale¹¹⁵.

¹¹³ Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires sur les jeux*, à paraître.

¹¹⁴ Initiée en 2018, cette expérimentation vise à compenser l'interdiction des casinos dans la capitale, en vigueur depuis 1920 dans un rayon de 100 km, à l'exception notable de l'établissement d'Enghien-les-Bains.

¹¹⁵ Lors de sa mission de 2014, l'Inspection générale des finances (IGF) avait chiffré le rendement de l'impôt à 0,18 M€ pour une vingtaine de contribuables mais ces données ne sont pas cohérentes avec les contrôles ayant donné lieu à des redressements.

La CRL fait partie des taxes dont la complexité particulière a été signalée à la fois par l'administration fiscale et par les représentants des contribuables concernés¹¹⁶. Ses modalités de calculs sont en effet singulières : elle porte sur la location de locaux nus, meublés ou équipés, situés dans des immeubles achevés depuis 15 ans au moins au 1^{er} janvier de l'année des revenus, dont le montant excède 1 830 € ; les loyers déjà soumis à la TVA ne sont pas concernés. Elle suppose que les entreprises (seules redevables) pensent à l'acquitter lorsque ces 15 années sont échues. En vue d'objectiver ce constat, la Cour a analysé le nombre de contrôles ayant donné lieu à des redressements. Sa forte croissance (111 en 2020, 215 en 2021, 249 en 2022 et 317 en 2023) laisse supposer une mauvaise compréhension du fonctionnement de cet impôt. La DLF a proposé la suppression de cette taxe lors de la conférence fiscale 2018, et la Cour n'a pas identifié de raison de la maintenir. Cette suppression supposerait que le rendement de cette taxe soit objectif ; la perte de recettes pourrait être compensée par d'autres mesures dans le cadre des débats sur la réforme de la fiscalité des locations¹¹⁷.

La taxe main d'œuvre étrangère permanente, temporaire ou saisonnière

Les employeurs de travailleurs étrangers sont soumis à une taxe assise sur le montant du salaire brut mensuel versé au travailleur étranger, dont le taux varie en fonction de la durée du contrat de travail. Le montant collecté et le nombre de contribuables assujettis ne sont pas connus de l'administration fiscale.

¹¹⁶ Les représentants des contribuables rencontrés ont signalé des difficultés liées aux différences de régime fiscal des détenteurs (impôt sur le revenu ou impôt sur les sociétés selon les cas de figure) ; ainsi que des difficultés pratiques telles que la non-connaissance de la date d'achèvement des immeubles pour l'appréciation de la durée de 15 ans ; l'impact des rénovations lourdes/travaux pour l'appréciation de la durée de 15 ans d'achèvement de l'immeuble ou encore la répartition des loyers entre ceux soumis ou non à TVA en cas de détention de plusieurs immeubles.

¹¹⁷ Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *Faut-il taxer davantage les locations meublées ?*, octobre 2024.

La DLF a souligné les difficultés de recouvrement de cette taxe, affectée à l'office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), à l'occasion de plusieurs conférences fiscales. Les arguments justifiant son maintien apparaissent fragiles. Le ministère de l'intérieur assigne trois finalités à ces taxes : « *elles contribuent, par leur existence, à la lutte contre l'immigration irrégulière en ayant un effet dissuasif : les supprimer serait en effet une contrainte de moins pour les employeurs frauduleux ; elle est le corollaire de la politique de l'emploi en France puisqu'elle incite à favoriser le recrutement de salariés déjà présents sur son sol. Enfin, s'agissant des contrats saisonniers, le coût pour les employeurs reste aisément absorbable puisqu'il s'agit d'une taxe de 50 € par mois d'activité salariée, étant entendu qu'un contrat saisonnier ne peut excéder une durée de six mois par an pour un travailleur étranger* »¹¹⁸. Plusieurs de ces justifications sont contradictoires : la taxe aurait un effet dissuasif, mais dans le même temps serait absorbable par les contribuables ; elle permettrait de lutter contre l'immigration irrégulière, alors qu'elle doit spontanément être déclarée par les assujettis, qui sont donc déjà dans une logique de respect de leurs obligations. La loi immigration du 26 janvier 2024 a créé une amende pour l'emploi d'un travailleur étranger non autorisé à travailler en France qui paraît mieux à même de poursuivre l'objectif de lutte contre l'immigration irrégulière tout en compensant la perte de recettes.

Dans les faits, l'objectif poursuivi par cette taxe apparaît flou : son rendement n'est pas suivi, son effet pour prévenir des comportements délictuels n'est pas mesuré. Un réexamen de cette taxe à l'occasion de la préparation de la prochaine loi de finances apparaît souhaitable.

B - Faire reposer les propositions arrêtées en conférences fiscales sur une grille d'analyse objective

Certaines taxes ont été examinées en conférences fiscales trois, voire quatre années successives. Faute d'un consensus entre administrations, les réformes nécessaires pour les modifier n'ont pas été mises en œuvre.

Il apparaît donc indispensable de renforcer la méthode d'analyse des taxes à faible rendement pour faciliter les arbitrages lors des conférences fiscales. Dans cette optique, la Cour considère que les difficultés rencontrées par l'administration fiscale et les contribuables dans la gestion de ces taxes doivent être prises en compte en priorité.

En 2014, l'Inspection générale des finances (IGF) avait produit à cet effet une grille de cotation, qui avait permis de recenser entre 67 et 89 taxes

¹¹⁸ Conférence fiscale du ministère de l'intérieur, 2022.

(sur 192 étudiées par la mission) pouvant être supprimées. Ce travail d'identification des taxes fragiles ou inadaptées aux objectifs poursuivis pourrait être actualisé et servir de support pour les prochaines conférences fiscales. Il présente néanmoins l'inconvénient de faire appel à des données non immédiatement disponibles pour l'administration fiscale, dont la mise à jour ferait peser une lourde charge sur les services.

Une solution plus souple consisterait à s'appuyer sur des données déjà disponibles, afin de disposer en conférences fiscales d'une grille d'analyse partagée et objective. L'exemple ci-dessous permettrait de tenir compte à la fois de la pertinence de la taxe par rapport à son objectif et de son coût de gestion. Il est également possible de l'appliquer dans un premier temps aux seules taxes déjà identifiées comme problématiques.

Tableau n° 10 : proposition de grille d'analyse des taxes à faible rendement

Enjeu	Indicateur ou outil de mesure	Source
<i>Complexité ou fragilité de la taxe déjà identifiée</i>	Existence d'une analyse détaillée (Parlement, Cour des comptes, IGF, administrations, représentants des contribuables)	DLF
<i>Pertinence de l'outil fiscal par rapport à l'objectif recherché</i>	Définition d'un objectif clair aux effets mesurables (autre que le rendement ou la rémunération du service rendu)	DLF
	Existence d'une évaluation des effets	Administration sectorielle
	Existence d'une solution alternative pour atteindre l'objectif	DB et administrations sectorielles
<i>Complexité de gestion pour les collecteurs ou les contribuables</i>	Assiette <i>ad hoc</i> (oui/non)	DGFIP
	Circuit de collecte <i>ad hoc</i> (oui/non)	DGFIP
	Autoliquidation de l'impôt (pas de rôle)	DGFIP
	Contrôles avec redressements importants croissants	DGFIP

Source : Cour des comptes

En appliquant la grille d'analyse ci-dessus, la Cour a identifié comme potentiellement problématiques 17 taxes collectées par la DGFIP reposant sur des assiettes *ad hoc* et devant être spontanément liquidées par les contribuables, qui pourraient être réexaminées dès le projet de loi de finances 2026, en complément des 22 déjà identifiées par la DLF.

Un premier chantier pourrait consister à supprimer ou réformer ces 44 taxes déjà identifiées comme problématiques. Disposer d'une grille d'analyse objective est un préalable nécessaire pour arbitrer entre les positions divergentes au sein de l'administration. Les taxes identifiées par cette méthode pourraient être inscrites à l'ordre du jour des conférences fiscales du PLF 2026.

II - Scénario n° 2 - Réexaminer la place des taxes à faible rendement dans le financement des politiques sectorielles

Pour identifier des marges de rationalisation, la deuxième méthode appliquée par la Cour a consisté à analyser les taxes à faible rendement par sous-ensembles thématiques, plusieurs secteurs économiques concentrant un nombre important de taxes spécifiques.

L'existence d'un nombre élevé de taxes dans certains secteurs économiques (culture et jeux ; transports ; énergie ; immobilier-urbanisme ; santé-pharmacie) reflète la volonté d'intervention de l'État dans ces domaines, le recours à la fiscalité traduisant, soit une approche correctrice ou comportementale, soit la structuration d'auto-financement sectoriel pour certaines politiques publiques. Le recours à la fiscalité en substitution de redevances ou de cotisations témoigne dans certains cas d'une difficulté à obtenir un consensus sur cet autofinancement par les acteurs du secteur concerné.

La Cour a procédé à une analyse approfondie de quatre champs de politiques publiques. Il en ressort plusieurs propositions de suppressions ou modifications, qui suggèrent qu'une rationalisation est possible. Ce deuxième scénario concerne un total d'au moins 30 taxes.

A - Pharmacie/médicament : réserver l'usage des taxes sectorielles à la rémunération d'un service rendu et évaluer les effets de la fiscalité existante sur les dépenses de publicité

Huit taxes à faible rendement relevant du secteur de la pharmacie/médicaments représentent un produit connu de 220 M€ en 2023. Elles s'appliquent à trois sous-ensembles de produits distincts : les médicaments et dispositifs médicaux ; les médicaments vétérinaires ; les produits phytopharmaceutiques. Il ressort de leur analyse que le circuit de financement de la politique de contrôle des médicaments et des produits phytosanitaires pourrait être ajusté pour refléter plus clairement son fonctionnement et mieux atteindre ses objectifs et que les effets des taxes à visée comportementale devraient être évalués pour identifier si les taux appliqués sont réellement dissuasifs.

Trois taxes s'appliquent au chiffre d'affaires des entreprises du médicament vétérinaire et des produits phytopharmaceutiques¹¹⁹ et poursuivent un objectif de rendement ; leur produit cumulé est cependant inférieur à 14 M€. En particulier, le rendement de la taxe annuelle sur la vente des produits phytopharmaceutiques s'élève à 4,2 M€. À titre de comparaison, les 18 industriels de la filière phytopharmaceutique ont réalisé en 2022 un chiffre d'affaires de 2,5 Md€¹²⁰.

Cinq taxes correspondent par ailleurs à la rémunération d'un service rendu par l'administration, à savoir les activités se rapportant principalement à l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation de mise sur le marché d'un produit pharmaceutique ou vétérinaire. Elles sont acquittées par les entreprises souhaitant mettre sur le marché un tel produit, sur la base de chaque dossier déposé auprès des organismes compétents : l'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) et l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM).

Ces taxes s'apparentent dans leur mode de fonctionnement à des redevances, dont la loi fixe le montant maximum et dont le barème est défini par décret ou arrêté, même si elles sont juridiquement des taxes, c'est-à-dire des impositions fiscales. Le barème de ces taxes n'étant pas

¹¹⁹ La taxe annuelle sur la vente des produits phytopharmaceutiques ; la taxe annuelle sur les médicaments pharmaceutiques vétérinaires et la taxe perçue lors de la mise sur le marché de médicaments vétérinaires.

¹²⁰ <https://www.agrodistribution.fr/actualites-terrain/article/837703/phyteis-enregistre-2-5-mds-de-chiffre-d-affaires>

indexé sur l'inflation, cette situation occasionne, en cas de hausse des prix, un différentiel croissant entre les coûts réels supportés par l'agence et le produit des taxes. Des révisions de barème ont eu lieu récemment sur les produits phytosanitaires, visant à rattraper les effets de l'inflation depuis la dernière révision en 2017, et un mécanisme de revalorisation annuelle a été institué sur le médicament vétérinaire.

L'institution de mécanismes d'ajustement annuel des taxes dues en échange d'un service rendu est souhaitable, sans nécessairement prendre la forme d'une indexation automatique sur l'inflation, susceptible de créer une forme de rente et de décourager les gains de productivité. Ces mécanismes devraient aussi maintenir des niveaux de taxes cohérents avec les montants des redevances pour un service rendu similaire en vigueur chez les partenaires de l'Union européenne.

Enfin, trois taxes s'appliquent aux dépenses de publicité des laboratoires¹²¹, dont le produit en 2024 est estimé à 206 M€. Ces taxes poursuivent un objectif de modification des comportements commerciaux des entreprises concernées, mais leur rendement apparaît déconnecté des enjeux financiers du secteur, sans qu'une évaluation permette d'apprécier l'efficacité de la fiscalité. Si elle se veut réellement dissuasive, cette dernière devrait vraisemblablement être alourdie afin de produire des effets significatifs sur les choix publicitaires des fabricants.

L'existence de ces multiples taxes peu lisibles s'explique selon le ministère de la santé par la capacité contributive d'un secteur dont le premier client est la sécurité sociale. Néanmoins, ni leur produit modeste, ni leur portée dissuasive n'apparaissent à la hauteur des enjeux en cause.

Le rôle des taxes à faible rendement dans le financement de l'Anses

L'agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) est un établissement public à caractère administratif qui assure des missions d'expertise scientifique, d'évaluation et d'autorisation de produits avant leur mise sur le marché, de vigilance sanitaire, et de référence pour la conduite d'activités de recherche. Elle procède notamment aux évaluations nécessaires avant la mise sur le marché de certains produits sanitaires (produits phytopharmaceutiques, matières

¹²¹ La taxe sur les demandes de visa ou de renouvellement de visa de publicité et sur les dépôts, la contribution due par les laboratoires sur leurs dépenses de publicité phytopharmaceutique, et la contribution due par les entreprises fabriquant ou exploitant des dispositifs médicaux sur leurs dépenses de publicité.

fertilisantes et supports de culture, produits biocides, médicaments vétérinaires). Elle bénéficie, en plus d'une subvention pour charge de service public versée par l'État, de cinq taxes affectées pour accomplir ses missions¹²². Ces taxes s'apparentent à des quasi-redevances.

Les taxes affectées à l'Anses sont plafonnées. Pourtant le coût résultant des missions de l'agence est parfois supérieur au montant du plafond des recettes fiscales et est donc partiellement financé par la subvention pour charges de service public. C'est par exemple le cas de l'activité relative au médicament vétérinaire, dont la taxation peut générer des recettes supérieures aux plafonds applicables, ce qui a conduit l'Anses à reverser 1 M€ au budget général en 2023, sur un total de 9,6 M€ collectés sur le médicament vétérinaire.

B - Contrôle sanitaire des aliments : réexaminer à moyen terme l'équilibre entre taxation sectorielle et financement budgétaire

Onze taxes destinées à financer une partie de la chaîne de contrôle sanitaire des aliments ont été mises en place en application du règlement européen du 15 mars 2017¹²³. Leur rendement estimé en 2024 s'élève à 97,3 M€.

Le règlement précité prévoit la création de taxes ou redevances pour financer les contrôles sanitaires et fixe leur taux minimal, mais sans préciser l'architecture devant être retenue. La France a fait le choix de créer onze taxes distinctes. Le référé de la Cour de 2018, précédemment mentionné, signalait la nécessité d'une rationalisation du financement des contrôles sanitaires, celle-ci pouvant par exemple prendre la forme d'une taxe unique à un taux forfaitaire permettant de couvrir l'ensemble des frais de réalisation des contrôles supportés par l'État. Cette recommandation n'a pas été suivie d'effet.

¹²² Les redevances biocides, la taxe annuelle sur la vente des produits phytopharmaceutiques, la taxe annuelle sur les médicaments pharmaceutiques vétérinaires, la taxe perçue lors de la mise sur le marché de médicaments vétérinaires, la taxe pour l'évaluation et le contrôle de la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes.

¹²³ L'objectif du règlement (UE) 2017/625 est de mettre en place un socle de règles harmonisées afin de garantir que les denrées alimentaires et les aliments pour animaux sont sûrs et sains et définir des standards européens de contrôle des activités ayant une incidence sur la sécurité de la chaîne agro-alimentaire ou de protection des intérêts des consommateurs.

La fusion des onze taxes en une seule ou leur transformation en redevances a été considérée comme fragile par la direction juridique du ministère de l'agriculture. Outre cette difficulté, le principal effet d'une transformation de taxes en redevance pourrait être une révision régulière de leur niveau pour se rapprocher du coût réel des missions exercées par l'État, lorsque celui-ci vient à augmenter. Cette option n'est aujourd'hui pas considérée comme souhaitable par le Gouvernement.

La politique publique de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments a récemment fait l'objet d'une profonde réforme, mise en œuvre à compter du 1^{er} janvier 2024. Cette réforme fait suite à un rapport inter-inspections commandé en 2019, qui n'a pas été rendu public¹²⁴. Elle consiste à rassembler sous un pilotage unique la police chargée de la sécurité sanitaire des aliments, sous l'égide du ministère de l'agriculture. Par ailleurs, le nombre de contrôles doit s'accroître, grâce à une augmentation de 38 M€ des crédits budgétaires alloués à la politique de contrôle de la sécurité sanitaire des aliments.

La Cour avait eu l'occasion d'aborder cet enjeu à l'occasion d'un chapitre du rapport public annuel de 2019¹²⁵ dans lequel elle avait expressément recommandé de faire participer davantage les professionnels au financement de la politique de contrôle des aliments en augmentant le niveau des redevances prévues par le code général des impôts. Cette orientation reste souhaitable, de préférence au maintien de multiples taxes au produit modeste décorrélées des coûts effectivement supportés par la puissance publique. La mise à jour par l'arrêté du 24 mai 2024 du montant des redevances, afin de prendre en compte le coût actuel des analyses effectuées par les laboratoires et le coût horaire des agents des douanes exerçant les contrôles à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale est de nature à répondre partiellement à cet objectif. Un bilan global de la réforme de 2024 permettrait cependant de réestimer plus finement le niveau adéquat de la participation financière des acteurs économiques à la police sanitaire des aliments. C'est à cette occasion qu'une rationalisation des taxes existantes pourrait être envisagée.

¹²⁴ La commission des finances du Sénat a également consacré un rapport d'information à ce sujet, *Pour une politique de sécurité sanitaire des aliments « zéro défaut », n° 442 (2016-2017), février 2017.*

¹²⁵ Cf. Cour des comptes, *Le contrôle de la sécurité sanitaire de l'alimentation : des progrès à consolider*, insertion au rapport public annuel, février 2019 : « *Recommandation : (DGAL, DGFIP) faire participer davantage les professionnels au financement des contrôles sanitaires en augmentant le rendement des redevances sanitaires prévues par le code général des impôts* ».

C - Formation professionnelle : achever la rationalisation du financement

La Cour a recensé 15 taxes à faible rendement relevant de la politique publique de la formation professionnelle, représentant un montant estimé de 451 M€ en 2024. Plusieurs de ces taxes trouvent leur origine dans le morcellement de l'organisation de la formation professionnelle et de son financement, et constituent des exceptions à l'effort de rationalisation mené à l'occasion de la réforme portée par la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel. La majorité de ces taxes est le reflet de situations où la réforme de la formation professionnelle n'a pas été menée à son terme du fait notamment de différences de contributeurs et d'assiettes, ce qui explique le maintien de modes de financement dérogatoires dans certains secteurs professionnels.

La principale exception à la rationalisation engagée en 2018 concerne la formation professionnelle des professions non salariées, gérée par sept fonds d'assurance formation (FAF)¹²⁶. Il s'agit d'organismes privés paritaires dont l'activité est comparable aux opérateurs de compétence (Opc). Ces sept fonds sont abondés par des contributions légales obligatoires, dont huit sont des taxes à faible rendement.

Cette situation, héritée du passé, n'est pas optimale à divers égards.

La coexistence d'un nombre élevé d'organismes aboutit mécaniquement à une augmentation des coûts de structure. Pour éviter une trop grande dispersion des moyens, les dépenses des fonds d'assurance formation sont encadrées par un arrêté du 20 septembre 2011, qui limite à 4 % des décaissements de l'année leurs dépenses de fonctionnement.

Ces dispositions ont été inégalement appliquées jusqu'à aujourd'hui, le contrôle général économique et financier ayant ainsi constaté que l'arrêté du 20 septembre 2011 n'était « *ni connu ni appliqué par tous, notamment parce que les états statistiques et financiers demandés par la DGEFP ne spécifiaient pas toujours les taux particuliers des FAF par rapport aux Opc. Une difficulté juridique à résoudre est d'ailleurs*

¹²⁶ FIF-PL : Profession libérale, FAF-PM : Profession libérale médicale, AGEFICE : Commerçants et dirigeants non-salariés du commerce, de l'industrie et du service, AFDAS : Artistes auteurs, FAFCEA : Artisans, chefs d'entreprise dont micro-entrepreneurs inscrits au registre national des entreprises, VIVEA : Exploitants agricoles et chefs d'exploitation forestière, OPCO Ocapiat : conchyliculteurs, chefs d'entreprise de cultures marines.

liée au « double statut » des FAF hébergés en Opco ce qui complique le suivi des frais de gestion conformément à l'arrêté de 2011 »¹²⁷.

Par ailleurs, du fait de l'existence d'une taxe spécifique affectée, ces établissements disposent de moyens qui ne sont pas calibrés en fonction de leurs besoins, mais en fonction des ressources disponibles. Il en découle une situation de trésorerie globalement positive pour les fonds d'assurance formation, voire très positive pour certains établissements.

Pour éviter une accumulation de trésorerie, l'article R. 6332-77-1 du code du travail prévoit qu'au 31 décembre d'un exercice, les disponibilités ne peuvent excéder le tiers du montant des charges comptabilisées au cours dudit exercice. Si le dépassement est avéré, le fonds doit verser à France Compétences ses disponibilités excédentaires avant le 30 avril de l'année suivant la clôture de l'exercice. L'application de cette règle doit désormais devenir systématique.

Dans ce contexte, la seule rationalisation des taxes prélevées au titre de la formation professionnelle en une contribution unique n'apparaît pas prioritaire. Aux taxes actuelles serait simplement substituée une taxe transversale, sans effet sur la qualité de la dépense publique ni sur les coûts de gestion pour les collecteurs.

En revanche, cette convergence vers une taxe unique serait pertinente si elle s'accompagnait de plusieurs évolutions structurelles : l'application d'un taux de contribution légale obligatoire plus proche des besoins réellement constatés ou harmonisé avec le taux de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) ; la non affectation de ces taxes à un organisme de formation professionnelle spécifique mais uniquement à France compétences et, à terme, la possible fusion de certains des organismes n'ayant pas été intégrés dans la réforme de la formation professionnelle.

Enfin, la collecte de ces différentes taxes a été largement rationalisée et l'ACOSS a cherché à concentrer le suivi de certaines professions dans des URSSAF spécifiques¹²⁸. La principale exception à ce mouvement concerne le maintien de la collecte de la contribution à la formation professionnelle du secteur du BTP pour les entreprises de moins de 10 salariés qui est réalisée par ProBTP, le groupe de protection sociale créé en 1993 par les partenaires sociaux du secteur. La Cour recommande de mettre un terme à cette exception pour que l'ensemble de la collecte soit réalisée par les URSSAF. Le montant en jeu s'élève à 128 M€ en 2024.

¹²⁷ Conseil général économique et financier (Cegefi), *rapport spécifique*, 2023.

¹²⁸ Ainsi, l'Urssaf du Limousin est chargée de la collecte des contributions sociales des artistes auteurs, dont la taxe due au titre de l'article L 6331-65 du code du travail.

Autre exception dans le cadre recomposé de la formation professionnelle, l'association nationale pour la formation automobile (ANFA) et l'association pour le développement de la formation dans les transports (AFT) sont deux organismes privés paritaires chargés de la formation professionnelle des salariés des deux branches professionnelles (secteur automobile, transport routier). Pour ces branches, ces organismes assurent une partie des missions de financement de formations qui incombent aux Opcv pour toutes les autres branches. Ils bénéficient de deux taxes affectées. Contrairement aux taxes affectées aux fonds d'assurance formation, ces deux taxes ne remplacent pas les contributions obligatoires acquittées par les entreprises qui leur sont rattachées et elles sont même partiellement redondantes avec celles-ci.

Les deux taxes présentent des caractéristiques distinctes.

La taxe pour le développement de la formation professionnelle dans les métiers de réparation de l'automobile, du cycle et du motocycle est une taxe sectorielle, qui s'ajoute pour les entreprises assujetties aux contributions légales obligatoires ; elle est assise sur la masse salariale et est acquittée au moment du dépôt de la déclaration de TVA relative à une période. Elle est recouvrée par la DGFIP et est estimée pour 2024 à 28 M€.

La taxe sur l'immatriculation sur les véhicules de transport¹²⁹ est une taxe transversale affectée au financement de l'AFT, collectée par les services des préfectures. Son montant pour 2023 s'élève à 63 M€.

Le remplacement de ces deux taxes par des contributions conventionnelles décidées par les branches professionnelles concernées permettrait de sécuriser le financement de l'ANFA et de l'AFT, tout en assurant un contrôle étroit des dépenses par les branches.

D - Les taxes à faible rendement bénéficiant aux collectivités territoriales : une rationalisation à parachever

Un nombre important des taxes à faible rendement affectées aux collectivités territoriales correspond à la présence de ressources naturelles (mines, espaces protégés, source d'eau minérale, domaine skiable, etc.) ou d'équipements (casino, centrale nucléaire) exceptionnels et contribuent ainsi à l'autonomie fiscale des collectivités, parfois dans des proportions significatives.

¹²⁹ Anciennement majoration sur la délivrance des certificats d'immatriculation des véhicules de transport, recodifiée à l'article L.421-30 CIBS par l'ordonnance n°2021-1843 du 22 décembre 2021.

La Cour a recensé 32 taxes à faible rendement en vigueur en 2024 dont les collectivités territoriales sont affectataires¹³⁰. En termes d'enjeux financiers, il n'est possible de reconstituer un enjeu financier moyen annuel sur la période 2019-2024 que pour 23 d'entre elles du fait d'un recensement lacunaire des rendements. Les recettes identifiées représentent un total de 1,02 Md€ en 2024, soit une moyenne de 46 M€ pour chacune des taxes dont le rendement est connu. Outre cette question de complétude de l'information publique, des omissions voire des erreurs dans les documents budgétaires¹³¹ caractérisent également la collecte de ces taxes, certaines collectivités continuant notamment à enregistrer des recettes sur des comptes destinés à des dispositifs fiscaux supprimés.

Les taxes à faible rendement affectées aux collectivités ont fait l'objet au cours de la décennie écoulée d'un important mouvement de rationalisation, qui gagnerait à être poursuivi.

1 - Un mouvement de rationalisation qui pourrait être poursuivi

Depuis 2013, 17 taxes à faible rendement affectées aux collectivités territoriales ont été supprimées. La Cour a par ailleurs identifié trois taxes qui ont été créées sur cette même période. Deux d'entre elles n'ont connu qu'une brève existence : la taxe sur l'exploration de gîtes géothermiques à haute température, créée en 2018 et supprimée dès 2019, ainsi que la redevance géothermie, créée en 2017 et supprimée en 2020. La taxe sur l'exploration d'hydrocarbures, codifiée à l'article 1590 du code général des impôts à compter de 2018, est la seule création nette.

¹³⁰ A ces 32 taxes, s'ajoutent en outre 11 taxes à faible rendement affectées à des établissements publics fonciers ou assimilés, pour un total de 43 dispositifs abondant le financement du secteur local au sens large.

¹³¹ Ainsi, le tome I du rapport « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour l'exercice 2025 ne fait pas apparaître la taxe additionnelle sur le foncier non bâti. La taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties, pour frais de chambre d'agriculture (article L1604 du CGI), est bien listée pour 322 M€ de recettes attendues en 2025, mais il s'agit d'une taxe distincte de la taxe additionnelle sur le foncier non bâti régie par l'article L1519 I du CGI et perçue par les communes ou leurs EPCI. Cette dernière n'apparaît pas non plus dans les documents budgétaires relatifs au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales », de telle sorte qu'aucun document budgétaire ne permet d'en apprécier le montant lors de la préparation du budget. Inversement, le tome I du « voies et moyens » évoqué ci-dessus mentionne encore une taxe de balayage régie par l'article L1528 du CGI pour un montant de recettes attendu en 2025 de 122 M€ alors même que cette taxe a été supprimée et remplacée par une redevance qui n'a pas vocation à figurer dans ce document (cf. encadré). Un travail de fiabilisation de ces documents est donc à mener.

Cette suppression nette de 16 taxes à faible rendement affectées aux collectivités territoriales constitue en soi un mouvement significatif, tant les difficultés à réformer ces dispositifs sont importantes dans le secteur local, les bénéficiaires de certaines taxes très concentrées pouvant être déstabilisés par la suppression d'une ressource, avec à la clé un appel à la compensation des ressources supprimées. Une simplification apparente par la suppression de taxes peut se traduire dans les faits par une complexification *via* la création de nouvelles compensations ou la révision de compensations existantes qui n'améliorent pas la lisibilité des finances locales, voire rigidifient ces dernières.

Il n'en demeure pas moins que le mouvement de rationalisation déjà engagé pourrait être poursuivi, en particulier en ciblant les taxes dont le rendement par collectivité apparaît modeste et dont la pertinence peut être remise en question. La Cour identifie à cet égard deux taxes qui pourraient faire, en priorité, l'objet de travaux de rationalisation.

La taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti (TA-TFNB) constitue une première illustration. Issue des anciennes parts départementales et régionales de la TFNB mais aujourd'hui perçue par le bloc communal, la TA-TFNB représente un enjeu de 91 M€ en 2023 au niveau national. Elle est perçue directement par 3 811 communes pour 4,3 M€, soit une moyenne de 1 128 € par commune. Lorsqu'elle est perçue par les EPCI, elle représente au total 86,7 M€, perçus par 1 260 EPCI pour un montant moyen de 68 835 € par établissement. Le rendement de cette taxe apparaît donc très faible pour chaque collectivité. Ses règles d'assiette diffèrent en partie de la TFNB, ce qui conduit notamment à réduire la charge fiscale pour les activités agricoles. Si cet objectif devait être maintenu, la TA-TFNB pourrait néanmoins être pleinement intégrée à la taxe foncière, et ses spécificités d'assiette prises en compte au travers de dépenses fiscales, unifiant ainsi le support juridique de définition de la fiscalité foncière.

La taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti

L'article 1519 I du code général des impôts institue pour les communes et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre une taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFNB). L'assiette de la taxe est la valeur locative cadastrale des biens. Le produit de la taxe est obtenu en appliquant à l'assiette de la taxe la somme des taux départementaux et régionaux de la taxe foncière sur les propriétés non bâties appliqués en 2010 sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale ou de la commune, multipliée par un coefficient de 1,0485.

La TA-TFPNB a été introduite dans le cadre de la suppression de la taxe professionnelle et du transfert des parts de la taxe foncière des régions et des départements au bloc communal.

La taxe locale sur la publicité extérieure constitue une autre taxe dont le montant collecté par certaines collectivités apparaît particulièrement faible. De 2019 à 2023, la taxe locale sur la publicité extérieure a été votée par 1 968 communes en moyenne chaque année pour un total annuel de 148 M€, soit 75 360 € par commune. La distribution de cette taxe est très inégalitaire. Elle peut représenter des montants importants pour quelques grandes villes mais aucune n'en tire plus de 9 M€ par an¹³². À l'opposé de la distribution, 793 communes perçoivent au titre de cette taxe moins de 10 000 €, dont 435 moins de 1 000 €.

La dispersion des montants perçus reflète, au-delà du potentiel commercial variable des collectivités, les objectifs ambigus de cette taxe. Cette dernière poursuit en apparence un objectif incitatif de modération de la publicité extérieure. Le règlement local de publicité apparaît toutefois comme un instrument plus efficace pour atteindre cet objectif puisque le code de l'environnement punit de 7 500 € d'amende le fait d'apposer une publicité dans des lieux proscrits par le règlement ou sans avoir obtenu les autorisations préalables.

Tableau n° 11 : nombre de communes ayant perçu la taxe sur la publicité locale extérieure en 2022

Montant annuel perçu	Nombre de communes
<i>Moins de 1 000 €</i>	435
<i>De 1000 € à moins de 10 000 €</i>	358
<i>De 10 000 € à moins de 50 000 €</i>	402
<i>De 50 000 € à moins de 100 000 €</i>	300
<i>De 100 000 € à moins de 500 000 €</i>	377
<i>De 500 000 € à moins de 1 M€</i>	32
<i>Plus de 1 M€</i>	11

Source : Cour des comptes, d'après les balances comptables des communes 2022

¹³² Ces recettes sont à mettre au regard de la masse du budget : à titre d'exemple, le budget primitif pour l'exercice 2024 de la ville de Marseille prévoyait 3 M€ de recettes issues de la taxe locale sur la publicité extérieure, pour 1,95 Md€ de recettes budgétaires au total.

La taxe ne constitue un instrument de rendement, réel mais non décisif, que pour quelques grandes communes seulement. Pour celles-ci, la détermination d'un seuil de collecte couplé avec une simplification des obligations déclaratives permettrait de sécuriser la recette, simplifier la gestion et améliorer le respect des obligations déclaratives.

La taxe sur la publicité locale extérieure

La taxe locale sur la publicité extérieure a été créée le 1^{er} janvier 2009. Elle s'est substituée à la taxe sur la publicité frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses ainsi qu'à la taxe communale sur les emplacements fixes. Elle est instituée par les communes. Elle concerne les supports publicitaires fixes, visibles et situés à l'extérieur. En sont exonérés plusieurs supports comme les publicités à visée non commerciale, les affiches de spectacle, les supports rendus obligatoires par une loi ou un règlement (croix de pharmacie, plaque de médecin, etc.), les enseignes indiquant le lieu d'exercice d'une profession réglementée (avocat, architecte, etc.) ou les enseignes destinées à indiquer une direction sans caractère publicitaire.

La déclaration de la taxe locale sur la publicité extérieure suppose que ses redevables déposent en mairie, pour chaque création ou suppression d'espace publicitaire, un formulaire précisant notamment le type de support (dispositif publicitaire, enseigne scellée, enseigne non scellée, pré-enseigne, dispositif publicitaire dépendant de concessions municipales ou dispositif publicitaire apposé sur les éléments de mobilier urbain), le nombre de faces ou d'affiches distinctes que le support est susceptible de montrer successivement ainsi que sa surface.

2 - Une comptabilisation des taxes funéraires et de balayage sans lien certain avec la nature des opérations enregistrées

L'instabilité des taxes à faible rendement votées par les collectivités et le défaut d'information ont des conséquences jusque dans les écritures comptables, qui voient certaines collectivités enregistrer des recettes sur des comptes consacrés à des taxes dont le fondement juridique a été abrogé mais dont la nomenclature comptable a conservé les intitulés. C'est en particulier le cas de la taxe de balayage, transformée en redevance à compter du 1^{er} janvier 2019 mais pour laquelle l'instruction comptable relative aux communes prévoit toujours un compte en tant que taxe et non

en tant que redevance¹³³, et des taxes funéraires, supprimées à compter du 1^{er} janvier 2021¹³⁴.

Les balances comptables des communes indiquent que sept communes ont enregistré des taxes de balayage en 2020, 8 en 2021, 49 en 2022 et 138 en 2023 pour une moyenne annuelle de 8,5 M€. Concernant les taxes funéraires, 319 communes ont enregistré des recettes en 2021, 89 en 2022 et 30 en 2023. Les montants sont ici plus modestes et en déclin : de 0,745 M€ au total en 2021 à 0,13 M€ en 2023.

La réforme de la taxe de balayage, illustration des défauts d'information et de suivi des taxes à faible rendement votées par les communes

La taxe de balayage est une illustration des défauts d'information et de suivi relatifs aux taxes à faible rendement. Elle apparaît comme la première des taxes représentant moins de 175 M€ par an dans le tableau des taxes affectées aux collectivités territoriales publié dans le tome 1 de l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2024. Son rendement pour l'année 2024 était estimé à 124,6 M€.

La taxe de balayage a pourtant été supprimée à compter du 1^{er} janvier 2019 et convertie en redevance pour service rendu. Il s'agissait de l'une des recommandations du référé de la Cour de 2018. L'article 1528 du code général des impôts a été abrogé et l'article L2333-97 du code général des collectivités territoriales a été créé en conséquence.

Les instructions budgétaires et comptables M14 (relative aux communes) et M57 (relative aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et aux établissements publics administratifs) n'ont pas été mises à jour et font toujours apparaître des comptes destinés à l'enregistrement des taxes de balayage, et des recettes y sont encore enregistrées. Enfin, une page du site Internet de la direction générale des collectivités locales fait toujours référence à l'ancien cadre juridique régissant la taxe de balayage avant sa transformation en redevance pour service rendu.

Il conviendrait qu'au minimum la direction générale des collectivités locales (DGCL) mette à jour son site Internet et que l'annexe des voies et moyens annexée au PLF ne mentionne plus cette taxe de balayage. Une action devrait également être engagée auprès des communes ayant perçu des recettes au compte 7332 depuis 2019 afin de s'assurer que des taxes n'ont pas été mal imputées ou ne sont pas perçues sans fondement juridique.

¹³³ Compte 7332 de l'instruction budgétaire et comptable M14 en vigueur jusqu'au 31 décembre 2023, compte 73135 de l'instruction budgétaire et comptable M57, en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024.

¹³⁴ Compte 7333 dans la M14, compte 73176 dans la M57.

Les erreurs de comptabilité relevées par la Cour peuvent être de natures différentes. Il peut s'agir d'une simple erreur d'imputation comptable : dans le cas de la redevance de balayage, la perception de cette dernière devrait être enregistrée au compte 70 et non au compte 7332, valable tant qu'il s'agissait d'une taxe. Il peut également s'agir de la perception tardive d'une taxe émise lorsque la base juridique n'avait pas encore été abrogée, auquel cas l'erreur est une erreur de rattachement du produit à l'exercice. Il peut enfin s'agir, et c'est le cas le plus problématique, d'une taxe sans fondement juridique. Dans tous les cas, ces erreurs ont été commises à la fois par l'ordonnateur et par le comptable.

Celles-ci peuvent apparaître relativement peu répandues et d'un faible enjeu financier. Le degré de complexité des taxes à faible rendement affectées aux collectivités territoriales, de par leur nombre et leur évolution, peut néanmoins faire craindre que ces erreurs ne soient pas isolées, appelant une action systématique de la DGFIP afin de s'assurer qu'aucune collectivité ne continue à percevoir une des 17 taxes locales à faible rendement supprimées au cours de la dernière décennie.

3 - Un traitement différencié des taxes à faible rendement correspondant à des ressources ou équipements exceptionnels dans les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement

Un des objectifs de la dotation globale de fonctionnement (DGF) est de compenser les différences de ressources et de charges individuelles des collectivités dans une logique de solidarité.

Pour ce faire, un potentiel financier est déterminé pour chaque collectivité, dont une sous-partie est le potentiel fiscal qui reprend une partie de la fiscalité levée par la collectivité. Depuis 2022, le potentiel fiscal, en particulier celui des communes, a progressivement intégré de nouvelles taxes, conformément aux souhaits du comité des finances locales. Parmi ces taxes intégrées, certaines sont des taxes à faible rendement, comme la taxe locale sur la publicité extérieure. Selon la DGCL, cette intégration progressive de certaines impositions excluait les impositions affectées à un service public défini.

Dans un rapport d'octobre 2024 consacré à la DGF¹³⁵, la Cour des comptes a proposé une réforme systémique se basant sur un nombre réduit de paramètres adaptés aux réalités des collectivités. Indépendamment de la

¹³⁵ Cf. Cour des comptes, *La dotation globale de fonctionnement*, observations définitives n° S2024-1137, octobre 2024

mise en œuvre d'une telle réforme, la Cour a souligné que « *le potentiel fiscal restait à étendre à plusieurs recettes importantes qui ne font pas l'objet d'une affectation à une dépense ou à un ensemble de dépenses déterminées* ». Elle a recommandé en particulier que la taxe de séjour, dont l'affectation à un ensemble de dépenses ayant un lien souvent indirect avec le développement touristique semblait souple, soit intégrée au potentiel financier des communes. Il lui apparaissait en revanche moins opportun d'intégrer les recettes tarifaires et domaniales puisque cela pourrait réduire l'intérêt des collectivités à les mobiliser et favoriser des comportements de « passagers clandestins ».

La taxe de séjour levée par les communes touristiques que la Cour appelle à intégrer au potentiel fiscal représentait 0,8 Md€ de recettes en 2023 et n'est donc pas une taxe à faible rendement au sens de la présente enquête. Les taxes à faible rendement affectées aux collectivités territoriales pour lesquels un enjeu financier annuel a pu être identifié représentent néanmoins 1,35 Md€ pour l'année 2024. Si une réforme du potentiel fiscal des collectivités était menée, il conviendrait d'examiner avec attention le statut des taxes à faible rendement. En effet, il existe à cet égard une asymétrie dans le traitement des taxes à faible rendement qui reflètent la présence exceptionnelle d'un équipement (casino, centrale nucléaire) ou d'une ressource (source d'eau minérale, gisement minier, domaine skiable, parc naturel) dont la collectivité tire profit ou compensation financière. Ces ressources financières exceptionnelles peuvent parfois représenter une proportion très significative des ressources de la collectivité, particulièrement pour les communes¹³⁶. Or certaines de ces taxes sont déjà prises en compte dans les modalités de calcul de la DGF¹³⁷ quand d'autres en sont absentes, alors qu'elles peuvent porter sur un montant annuel du même ordre de grandeur et représenter individuellement une part significative des recettes de chaque commune. Tel est le cas en particulier de la taxe sur les remontées mécaniques, perçue d'après les balances comptables de 2023 par 71 communes pour 19 M€, et de la taxe sur le transport maritimes des passagers à destination d'espaces naturels, perçue par 20 communes pour 2,6 M€.

¹³⁶ Ainsi en 2023, la taxe sur les eaux minérales représentait 46 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune de Volvic ou 41 % de celles de la Salvetat-sur-Agout. La taxe sur les remontées mécaniques représentait 17 % des recettes réelles de fonctionnement de la commune de Montriond, 9 % de celles de Belleville ou 7 % de celles d'Huez.

¹³⁷ Surtaxe sur les eaux minérales, redevance des mines, prélèvement sur le produit des jeux de casino, taxe additionnelle sur les installations nucléaires de base.

*

**

L'analyse sectorielle réalisée par la Cour sur quatre champs de politique publique montre que des marges de progrès sont possibles. Elles s'inscrivent sur le moyen terme, car elles nécessitent de remettre en cause des exceptions en vigueur depuis longtemps, voire de repenser en partie le financement des politiques publiques concernées. La modification de ces équilibres nécessite donc un travail de fond, par exemple dans le cadre des revues de dépenses.

III - Scénario n° 3 - Appliquer des principes transversaux pour rationaliser les taxes à faible rendement et dégager des marges de manœuvre financières

La Cour propose, en dernier lieu, une approche plus systématique pour amplifier le chantier de rationalisation des taxes à faible rendement sur la base de quatre principes transversaux : (1) la recherche d'un rendement minimal pour réduire les coûts de gestion ; (2) la lisibilité du système fiscal pour les contribuables ; (3) le découplage entre taxes affectées à finalité budgétaire et opérateurs pour éviter la débudgétisation de la dépense et (4) la systématisation du plafonnement des taxes affectées à d'autres entités que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

La recherche d'un rendement minimal implique notamment de supprimer les microtaxes et de s'interroger sur le bien-fondé des taxes dont le rendement est aujourd'hui complètement inconnu des services fiscaux. En parallèle, la rationalisation des taxes à faible rendement a vocation à améliorer la lisibilité du système fiscal, notamment en fusionnant certaines taxes additionnelles complexes et les taxes redondantes.

Plus largement, l'affectation des taxes à des opérateurs est devenue une modalité de débudgétisation d'une partie significative des dépenses publiques. Or, la pertinence d'une taxe à faible rendement dont le seul objectif est le financement d'une politique de l'État devrait pouvoir être examinée sans que son affectation ne constitue un obstacle. Le découplage entre ces taxes et leurs affectataires constitue donc une étape essentielle.

Enfin, afin de prendre en compte la situation d'ensemble des finances publiques¹³⁸, la Cour propose un plafonnement plus systématique des taxes à faible rendement affectées à des organismes tiers (hors sécurité sociale et collectivités territoriales). Ce mécanisme permettrait à l'État de retrouver des moyens financiers lui permettant de supprimer des taxes à faible rendement peu efficaces ou complexes.

Le plafonnement et, pour les taxes dont l'objectif est le rendement, le découplage des taxes affectées constituent des prérequis essentiels pour pouvoir procéder à un examen dépassionné des caractéristiques des taxes à faible rendement mais aussi à une analyse exhaustive de la qualité de la dépense publique qu'elles financent, alors qu'actuellement, certaines dépenses financées par des taxes affectées échappent de ce seul fait aux efforts de maîtrise de la dépense.

Les principes évoqués pourraient être détaillés dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques. Ils conduiraient à examiner 99 taxes en plus de celles comprises dans les deux premiers scénarios.

A - Appliquer un seuil de rendement minimal aux taxes à faible rendement à finalité budgétaire

Dans son récent rapport consacré à la fiscalité des produits alimentaires¹³⁹, la commission des affaires sociales du Sénat a fixé à 10 M€ le seuil d'une « microtaxe » et proposé plusieurs suppressions de dispositifs dont le rendement était inférieur à ce plancher.

En supprimant l'ensemble des microtaxes de rendement affectées à l'État et ses opérateurs, il serait possible de supprimer sept taxes, pour une réduction des recettes de 20 M€¹⁴⁰. En portant ce seuil à 25 M€, huit taxes supplémentaires seraient supprimées pour une perte de 33 M€. Le nombre de taxes qui pourraient être supprimées par l'application d'un seuil de rendement minimal est une estimation sans doute basse, puisque le rendement de 117 taxes, soit près de la moitié des taxes à faible rendement inventoriées par la Cour, n'est aujourd'hui pas connu.

¹³⁸ Cf. Cour des comptes, *La situation des finances publiques début 2025, rapport public thématique*, février 2025.

¹³⁹ Cf. Elisabeth Doineau, Cathy Apurceau-Poly, *La fiscalité comportementale en santé : stop ou encore ?*, Sénat, commission des affaires sociales, mai 2024

¹⁴⁰ Ce chiffrage reflète le coût brut de la suppression des taxes à faible rendement, net de la hausse concomitante d'autres impôts et notamment la hausse de l'assiette de l'impôt sur les sociétés et de l'assiette de TVA. Le coût net pour les finances publiques est estimé à 15 M€.

B - Renforcer la lisibilité de la fiscalité

L'application de seuils de rendement minimaux aux taxes justifiées par un objectif de rendement est une piste intéressante pour identifier des taxes dont le poids est marginal dans les recettes de l'État et dont la suppression n'en modifierait pas substantiellement le niveau. Cette approche ne peut cependant se substituer à une analyse plus qualitative du caractère distorsif ou excessivement complexe des taxes à faible rendement, qui constitue un motif de suppression ou de réforme plus solide.

Pour relancer la démarche de rationalisation des taxes à faible rendement, la Cour préconise la suppression ou la fusion de huit taxes additionnelles ou redondantes, qui obèrent la lisibilité du système fiscal. Cinq exemples de taxes développés ci-dessous illustrent cette démarche.

1 - Supprimer ou regrouper les taxes additionnelles nécessitant un circuit de collecte spécifique

Certaines taxes additionnelles n'engendrent pas de coûts de gestion additionnels, telles la taxe additionnelle départementale de séjour ou la taxe régionale de séjour de 15 % instaurée en Île-de-France, qui viennent s'ajouter à la taxe de séjour sur décision des collectivités compétentes, ou les taxes additionnelles aux droits d'enregistrement affectés aux départements. Leurs modalités de collecte et de déclaration sont identiques à celles de la taxe principale¹⁴¹. Elles représentent des prélèvements obligatoires additionnels, qui contribuent à complexifier la lisibilité du système fiscal et alourdir le niveau de prélèvements obligatoires, mais elles ne créent pas de difficulté particulière du point de vue de la gestion par les administrations ou les contribuables.

A contrario, d'autres taxes additionnelles nécessitent un acte de déclaration supplémentaire pour le contribuable, différent de la déclaration réalisée pour la taxe principale. Tel est le cas par exemple de la taxe additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales ou des taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base (TA-TINB) jusqu'à leur réforme en 2025.

¹⁴¹ La taxe additionnelle à la taxe de séjour est établie et recouvrée selon les mêmes modalités que la taxe de séjour. Lorsque son produit est perçu par une commune ou par un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, les montants correspondants sont reversés à la fin de la période de perception au bénéficiaire final de la taxe additionnelle.

La taxe additionnelle à la taxe sur les surfaces commerciales (Tascom)

La taxe additionnelle à la Tascom a été créée pour inciter les enseignes de distribution à signer avec l'État des accords de modération de leurs marges de distribution des fruits et légumes frais, afin de faire bénéficier les consommateurs des baisses de prix en période de crise conjoncturelle. Elle est due par les entreprises qui ne sont pas parties à des accords de modération des marges de distribution des fruits et légumes frais mentionnés à l'article L 611-4-1 du code rural et de la pêche maritime. Son montant est égal à trois fois le produit entre, d'une part, le montant dû au titre de la Tascom et, d'autre part, le rapport entre le montant total des ventes de fruits et légumes et le chiffre d'affaires total, réalisé au cours de la période de référence utilisée pour l'établissement de la Tascom. Son rendement est inconnu, tout comme le nombre de contribuables qui l'acquittent.

Les taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base (TA TNB)

Plusieurs taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base ont été progressivement créées. Ces taxes sont toutes collectées par l'autorité de sûreté nucléaire (ASN). Elles s'ajoutent à l'imposition forfaitaire sur la production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme et à la contribution annuelle au profit de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN). La TA-TINB « Recherche » est plafonnée à 55 M€, ce qui signifie que le surplus constaté (10 M€ en 2023) a été reversé au budget général. Cette situation pourrait être simplifiée avec le rapprochement de ces taxes additionnelles à la taxe principale.

A l'occasion du vote de la loi de finances initiale pour 2025, le Parlement, sur proposition du Gouvernement, a regroupé l'ensemble de ces taxes au sein du code des impositions et des services (CIBS), en cohérence avec la création, au sein de ce code, d'une nouvelle taxe sur l'utilisation de combustible nucléaire pour la production d'électricité.

2 - Fusionner ou rationaliser les taxes redondantes ou poursuivant des objectifs similaires

Plusieurs taxes à faible rendement poursuivent des finalités proches voire identiques, et leur coexistence est difficilement compréhensible, *a fortiori* lorsque le rendement cumulé des deux impôts reste faible.

La DLF a ainsi proposé la simplification des deux taxes sur les cessions de terrains nus devenus constructibles à l'occasion des conférences fiscales 2018, 2019 et 2022¹⁴². Pour la direction générale du Trésor, la fusion de ces deux taxes renforcerait le signal prix pour limiter l'artificialisation des sols : l'augmentation des taux d'imposition découragerait les propriétaires de terrains de demander le classement de leur terrain en constructible ; en situation d'offre inélastique (ce qui est le cas pour le marché du foncier), une augmentation de la pression fiscale serait en théorie entièrement reportée sur le vendeur sans affecter le prix du terrain, ce qui limite le risque d'effet inflationniste sur le foncier.

La fiscalité des terrains devenus constructibles

Actuellement, la taxe nationale sur les plus-values de cessions de terrains nus rendus constructibles affectée au budget général peut se cumuler, pour les communes couvertes par un plan local d'urbanisme (PLU) ou par un document d'urbanisme, avec une taxe communale facultative, dite taxe forfaitaire, ayant le même objet, prévue à l'article 1529 du CGI. Les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents pour l'élaboration des documents locaux d'urbanisme peuvent également instituer la taxe à leur profit en lieu et place des communes membres et avec leur accord. Seul le produit de la taxe nationale est connu (24 M€ en 2023). Ces taxes complètent la fiscalité des plus-values immobilières.

L'hypothèse d'une fusion de ces taxes a été plus particulièrement instruite en 2022 : la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a proposé la création d'une taxe nationale unique obligatoire en remplacement de ces deux taxes, afin de renforcer l'efficacité des mesures fiscales contribuant à la lutte contre l'artificialisation des sols et une augmentation de son taux ; la DHUP envisageait un rendement de 150 M€, ce qui est sensiblement supérieur à la somme des rendements des deux taxes remplacées. Le conseil des prélèvements obligatoires (CPO), sans examiner l'hypothèse d'une fusion, s'est également prononcé en 2023 en faveur d'un rehaussement de la taxe forfaitaire¹⁴³. Une première étape consistant à fusionner les deux taxes, avant le cas échéant d'en augmenter le taux, est déjà possible à taux de prélèvement obligatoire inchangé. La taxe fusionnée pourrait être intégralement affectée aux collectivités en contrepartie d'une diminution de leurs autres ressources fiscales transférées.

¹⁴² Conférence fiscale 2019 : « *Le ministère propose la fusion des deux taxes. La DLF souligne l'impossibilité de la fusion due à des assiettes et des objectifs de politiques publiques différents. La DLF préconise ainsi plutôt la suppression de l'une des deux.* ».

¹⁴³ Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *Pour une fiscalité du logement plus cohérente*, 2023.

La fiscalité des logements vacants constitue un autre secteur dans lequel plusieurs taxes poursuivent un même objectif.

Les taxes applicables aux logements vacants

La détention de logements vacants est soumise, d'une part, à une taxe (TLV) dont le produit est versé depuis 2022 au budget de l'État (il était précédemment affecté à l'agence nationale de l'habitat) et, d'autre part, à la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui peut être instaurée par toutes les communes où la TLV n'est pas appliquée. Le produit de la TLV s'élève à 346 M€ en 2023 et ne constitue pas une taxe à faible rendement. Le produit de la THLV n'est pas connu.

Le conseil des prélèvements obligatoires (CPO), dans son rapport consacré à la fiscalité du logement¹⁴⁴, proposait de revoir la taxation des logements inoccupés en faisant de celle-ci la norme plutôt que l'exception. Il proposait en conséquence d'étendre la liste des communes soumises à la taxe sur les logements vacants (TLV) en excluant les territoires en déprise¹⁴⁵ et de supprimer la possibilité pour les communes et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) d'instituer la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV). En contrepartie, les collectivités pourraient majorer la TLV pour compenser la disparition de la THLV.

La direction générale du Trésor a signalé que cette fusion, accompagnée d'un élargissement de l'assiette (par exemple l'abaissement du critère de vacance à 1 an au lieu de 2 ans ainsi que le zonage applicable) permettrait de favoriser l'utilisation du parc existant pour lutter contre la crise du logement et d'harmoniser la fiscalité de la vacance sur le territoire (qui est une problématique également en zone détendue). Avant toute réforme ou suppression, il sera nécessaire d'examiner combien de communes en déprise ont vraiment institué la THLV et combien celle-ci leur rapporte pour connaître les communes perdantes financièrement.

Autre exemple permettant d'illustrer le potentiel de simplification qui existe en matière de fiscalité : les cotisations versées par les bailleurs sociaux. Dans son rapport de 2019 consacré à la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS)¹⁴⁶, la Cour a examiné deux cotisations versées par les

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Zone C au sens du classement des communes en fonction du déséquilibre entre l'offre et la demande de logements. Cf. arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article D.304-1 du code de la construction et de l'habitat, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 5 juillet 2024.

¹⁴⁶ Cour des comptes, *La caisse de garantie du logement locatif social, exercices 2012-2017, 2019*.

bailleurs sociaux en vue du financement de l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) et de la CGLLS, qui constituent toutes les deux des taxes à faible rendement, dont le produit total s'élève à 70 M€ en 2023. La Cour insistait sur la nécessité de mener une réflexion globale sur l'évolution du dispositif, et posait la question de la pertinence du maintien de deux cotisations dont les assiettes se contractent et dont les années de référence diffèrent. La situation est restée inchangée.

Le secteur des boissons non alcooliques fait également l'objet d'un ensemble de taxations redondantes. En 2022, l'Assemblée nationale a produit un rapport d'information consacré à la taxation des produits agroalimentaires¹⁴⁷, dans lequel les parlementaires ont constaté un « *empilement historique de taxes sans logiques d'ensemble, qui donne parfois lieu à des cumuls d'impositions sur les mêmes produits* ». Parmi les points les plus problématiques, la mission a identifié le cas du droit spécifique sur les boissons non alcooliques (eaux minérales et aromatisées, sodas, boissons sucrées, thés) qui s'ajoute à la TVA et à d'autres taxes dues par les fabricants ou importateurs : pour les eaux minérales, à la surtaxe sur les eaux minérales et à une écocontribution destinée à financer la mise en place de la collecte sélective des emballages ; pour les autres boissons non alcooliques, selon les cas, à la taxe sur les boissons sucrées, à la taxe sur les boissons édulcorées ou à la taxe sur les boissons énergisantes. Le rendement de ce droit spécifique additionnel est estimé à 75 M€.

Auditionnée par la mission parlementaire, la DLF a confirmé que ces cumuls sont juridiquement possibles, mais non optimaux sur un plan économique et administratif : la mission recommandait donc de supprimer le droit spécifique sur les boissons non alcooliques. Cette recommandation apparaît devoir être suivie.

À rendement identique, la rationalisation de la fiscalité des boissons non-alcooliques pourrait s'accompagner d'un relèvement de la taxe sur les boissons sucrées et édulcorées et une extension de son assiette aux boissons à base de soja et aux sirops, recommandée par le conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans une note de juillet 2023¹⁴⁸ et par une évaluation dépendante en mai 2024 dans le cadre du programme national d'alimentation et de nutrition (PNAN)¹⁴⁹. Des hypothèses plus ambitieuses, comme une taxe généralisée sur le sucre, le sel ou le gras, ont

¹⁴⁷ Assemblée nationale, *Rapport d'information en conclusion des travaux d'une mission d'information sur la taxation des produits agro-alimentaires*, 2016.

¹⁴⁸ Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité nutritionnelle*, juillet 2023.

¹⁴⁹ Projet Soda-tax, *Rapport de recherche sur l'élaboration, la mise en œuvre et les effets de la taxe soda appliquée en France depuis juillet 2018*, mai 2024.

été évoquées par le ministère de la santé en conférence fiscale, et envisagées lors des débats parlementaires sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025¹⁵⁰, mais elles présentent des difficultés, à la fois en termes d'acceptation et d'administration, comme l'illustre l'échec de la taxe sur les produits gras, introduite au Danemark en 2011 et supprimée en 2012.

C - Réduire le nombre des taxes affectées à des opérateurs de l'État poursuivant un objectif budgétaire

La Cour a identifié 138 taxes de faible rendement affectées à des opérateurs publics et privés, représentant un rendement connu¹⁵¹ d'au moins 3,3 Md€. Sur ce total, 89 taxes poursuivent un objectif de rendement (c'est à dire ne sont pas la contrepartie d'un service rendu, ni destinées à modifier des comportements ou à corriger une défaillance de marché), pour un montant connu de 2,6 Md€. Au sein de cet ensemble, 40 taxes sont affectées à des opérateurs de l'État, pour un produit connu de 1,1 Md€. L'affectation à ces opérateurs de taxes de rendement apparaît principalement justifiée par une logique de débudgétisation de la dépense.

À ce stade, le durcissement de l'encadrement des taxes affectées prévu par la révision de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) de 2021 n'a pas contribué à réduire significativement le nombre de ces taxes.

1 - Un encadrement prévu par la loi organique qui n'a pas conduit à réduire significativement le nombre des taxes affectées

La multiplication des taxes affectées est problématique à plusieurs égards : juridiquement, l'affectation contrevient aux principes d'unité et d'universalité budgétaires ; économiquement, la multiplication des taxes sectorielles contribue à affaiblir la lisibilité du système fiscal pour les redevables ; budgétairement, les taxes affectées échappent aux différents outils de régulation appliqués en cours de gestion aux crédits budgétaires (mise en réserve, annulation).

¹⁵⁰ Plusieurs amendements parlementaires proposaient l'instauration d'une taxe sur les sucres ajoutés dans les produits transformés.

¹⁵¹ 53 taxes ont un rendement inconnu.

Plus largement, le contrôle de la qualité de la dépense publique financée par des taxes affectées apparaît moindre que pour la dépense financée sur dotations budgétaires. Il dépend de la gouvernance mise en place entre les ministères et leurs opérateurs¹⁵².

Pour encadrer plus étroitement les conditions d'affectation des impositions de toutes natures, la loi organique du 28 décembre 2021 a modifié l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances. À compter du 1^{er} janvier 2025, l'affectation d'une imposition à un tiers autre que les collectivités territoriales, leurs établissements ou des organismes de sécurité sociale sera ainsi soumise à une triple condition : (1) la personnalité morale de l'affectataire ; (2) l'exercice par ce dernier d'une mission de service public et (3) l'existence d'un lien entre cette mission et l'imposition en cause.

La direction du budget a débuté cette mise en conformité à l'occasion de la loi de finances pour 2024 et estime qu'elle devrait se terminer avec la loi de finances pour 2025. Pour les taxes ne respectant pas la première condition, la solution privilégiée consiste à attribuer à un opérateur les taxes aujourd'hui affectées à des fonds sans personnalité juridique¹⁵³. Pour 2024, la mise en œuvre du nouvel encadrement a concerné cinq taxes, dont deux taxes à faible rendement affectées¹⁵⁴. Selon le conseil des prélèvements obligatoires (CPO), deux autres taxes à faible rendement seraient encore affectées à un fonds sans personnalité morale¹⁵⁵ et devraient faire l'objet d'une régularisation¹⁵⁶. La direction du budget s'interroge en outre sur cinq dispositifs supplémentaires qui ne respecteraient pas l'une ou l'autre des trois conditions posées par la loi

¹⁵² L'ensemble des acteurs sectoriels rencontrés dans le cadre de la présente enquête sont convenus que l'usage d'une taxe affectée par un opérateur était moins simple à contrôler qu'une subvention pour charge de service public. La présence de l'État au conseil d'administration, l'existence de contrat d'objectifs et de moyens et enfin la soumission de l'organisme au contrôle économique et financier et, dans certains cas, au contrôle budgétaire constituent autant de variables qui peuvent néanmoins renforcer le suivi des dépenses financées par les taxes affectées.

¹⁵³ Par exemple, la contribution pour frais de contrôle initialement affectée à l'autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR) qui sera perçue par la Banque de France.

¹⁵⁴ Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *Les impôts et taxes affectées*, Les notes du CPO n°8, septembre 2024

¹⁵⁵ Contribution additionnelle à certaines primes ou cotisations d'assurance affectées au fonds national de garantie des risques agricoles et contribution patronale au dialogue social affectée au fonds paritaire national. La direction du budget aurait par ailleurs identifié deux cas supplémentaires.

¹⁵⁶ Cf. Conseil des prélèvements obligatoires, *Les impôts et taxes affectées*, Les notes du CPO n°8, septembre 2024

organique en 2021¹⁵⁷. Le nombre de taxes affectées n'a de fait pas sensiblement évolué, contrairement à la volonté initiale du législateur¹⁵⁸.

2 - Réaffecter les taxes à faible rendement au budget général afin d'examiner leur pertinence indépendamment de celle des dépenses qu'elles financent

L'existence d'un affectataire et l'équilibre financier de ce dernier constituent les arguments les plus fréquemment avancés par les ministères sectoriels pour justifier le maintien d'une taxe sectorielle de faible rendement lorsque la DLF en propose la suppression dans le cadre des conférences fiscales.

De même, la création d'une nouvelle taxe à faible rendement a pu être guidée uniquement par le besoin de financement de l'affectataire : c'est la dépense publique identifiée qui a alors conduit à déterminer le montant du prélèvement. Une fois l'assiette déterminée, le taux est calculé pour arriver au montant recherché, ou au moins à son ordre de grandeur¹⁵⁹. Ce type de configuration peut être analysé comme un contournement de la norme budgétaire.

¹⁵⁷ (1) Contribution additionnelle aux primes ou cotisations d'assurance afférentes aux conventions d'assurance couvrant à titre exclusif ou principal les dommages aux sols, récoltes, cultures, bâtiments, et au cheptel mort ou vif affectés aux exploitations agricoles ; (2) Fraction du produit des successions en déshérence ; (3) Quote-part des intérêts servis par la Caisse des dépôts et consignations sur les fonds déposés ; (4) Taxe annuelle sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux perçue dans la région Île-de-France ; (5) Taxe sur les éoliennes maritimes.

¹⁵⁸ Laurent de Saint-Martin, rapport sur la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques (n° 4110), Assemblée nationale, juillet 2021 : « les auteurs de la présente proposition de loi ont entendu introduire une nouvelle doctrine d'affectation au sein de la DLF afin de réduire le paysage des impositions de toute nature qui échappent au budget général. »

¹⁵⁹ Cf. par exemple le rapport Bargeton à propos de la « taxe streaming » : « Le rendement annuel attendu est de l'ordre de 20 M€ pour la contribution du streaming (dans ses deux composantes : payant et gratuit), de 5 M€ pour l'abaissement du droit de tirage. S'y ajoutent également le retour des OGC au niveau de contribution initialement prévu (à 6 M€) et l'extension de la « taxe billetterie » à l'ensemble des musiques (de l'ordre de 6 M€). On atteint ainsi le besoin de financement supplémentaire identifié à 30-40 M€ annuels. »

Certaines taxes constituent l'essentiel des recettes de leurs affectataires, ce qui explique l'attention portée à des taxes de très faible rendement¹⁶⁰. *A contrario*, d'autres taxes peuvent représenter une ressource marginale dans le schéma de financement de leur affectataire et être, pour autant, défendues avec constance¹⁶¹.

La volonté de maintenir une taxe affectée n'est donc pas directement proportionnelle aux enjeux financiers qu'elle représente. Un point commun se dégage néanmoins des échanges menés par la Cour : ces taxes constituent une ressource « garantie » pour l'opérateur, et en partie ou totalement (si elle n'est pas plafonnée) libérée de la contrainte budgétaire. L'incidence socio-économique de la taxe elle-même et son éventuelle complexité de gestion ne sont pas des paramètres pris en compte de manière prioritaire.

Pour pouvoir envisager, à terme, une rationalisation en profondeur de certaines taxes complexes ou redondantes, il apparaît nécessaire de pouvoir en analyser le bien-fondé indépendamment de l'équilibre économique de leur affectataire, dès lors que la taxe ne constitue pas la contrepartie d'un service rendu par ce dernier ou que l'affectation à une politique publique ne constitue pas une condition de son acceptabilité¹⁶².

La réattribution au budget général d'une taxe actuellement affectée suppose le plus souvent la mise en place d'un mode de financement alternatif pour le bénéficiaire : soit par le biais d'une subvention pour charge de service public, soit par la mise en place d'un outil non fiscal (contribution volontaire obligatoire par exemple). Pour autant, elle devra s'accompagner d'un examen de l'adéquation du niveau des dépenses financées au regard des objectifs de maîtrise des dépenses publiques.

D - Systématiser le plafonnement des taxes affectées à des organismes tiers afin de dégager des marges de manœuvre financières

La mise en œuvre d'un plafonnement des taxes affectées a été introduite par l'article 46 de la loi de finances pour 2012. Défendue de longue date par la Cour, sa systématisation constitue une nécessité pour maîtriser la dynamique budgétaire des dépenses qu'elles financent. L'article 8 de la loi

¹⁶⁰ A titre d'exemples, la fiscalité affectée constitue l'essentiel des recettes de l'autorité des marchés financiers (95 %) ou du comité de protection des obtentions végétales (100 %).

¹⁶¹ Cf. le cas de la cotisation des entreprises cinématographiques dont le rendement s'élève à 10 M€ soit moins de 1,5 % des recettes du CNC à qui elle est affectée.

¹⁶² Cas des taxes comportementales ou visant à compenser une défaillance de marché.

de programmation des finances publiques 2023-2027 pose le principe d'un plafonnement de toutes les impositions de toutes natures affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales, les établissements publics de coopération intercommunale et les organismes de sécurité sociale, sauf dérogation justifiée. Le niveau du plafond, fixé dans la loi de finances de l'année, ne peut excéder de plus de 5 % le rendement de l'imposition prévu.

En pratique, les dérogations existantes ne font pas l'objet de justifications. En 2024, ce sont ainsi 84 taxes affectées à des organismes tiers qui ne font pas l'objet d'un plafonnement¹⁶³. Leur rendement connu est estimé en 2024 à 1 853 M€.

En systématisant le plafonnement des 84 taxes affectées à des tiers, l'État récupérerait des marges de manœuvre financières importantes. Entre 2023 et 2024, le produit connu des taxes à faible rendement affectées à des tiers non plafonnées a progressé de 208 M€ soit 13%¹⁶⁴.

En plafonnant l'affectation de ces taxes au niveau de 2023, l'État aurait donc pu augmenter ses recettes à due concurrence. Ces sommes, si elles sont peu significatives à l'échelle des recettes publiques, peuvent financer chaque année la poursuite du chantier de rationalisation des taxes à faible rendement, sans effet négatif sur le solde budgétaire.

¹⁶³ Parmi ces taxes figurent : la fraction du produit des successions en déshérence affectée à la Fondation du patrimoine ; la taxe annuelle sur les logements vacants, affectée à l'agence nationale de l'habitat (Anah) ; la taxe sur la production et la distribution d'œuvres cinématographiques et la taxe sur les spectacles cinématographiques affectées au centre national du cinéma (CNC) ; le droit affecté au fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près les cours d'appel ; la quote-part des intérêts servis par la Caisse des dépôts et consignations sur les fonds déposés, affectée au fonds de financement des dossiers impécunieux (FFDI) ou encore le prélèvement sur la participation des employeurs à l'effort de construction affecté à l'agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS).

¹⁶⁴ Ce chiffre est la différence entre le produit en 2023 et 2024 des 44 taxes à faible rendement affectées à des tiers autres que l'État, la sécurité sociale et les collectivités, non plafonnées, pour lesquelles un rendement est connu. Le produit total est passé de 1 593 M€ en 2023 à 1 801 M€ en 2024.

Le plafonnement des taxes affectées

À compter de 2012, un mécanisme de plafonnement a été mis en place afin d'organiser le reversement au budget général des recettes excédentaires par rapport aux besoins de leurs affectataires. Les principaux avantages du plafonnement sont d'éviter la captation d'une rente par les affectataires ; de lutter, de façon préventive, contre l'accumulation de trésoreries dormantes et de neutraliser les effets délétères de l'affectation sur la norme de dépense : les taxes affectées plafonnées étant intégrées dans le calcul du périmètre des dépenses de l'État, l'intérêt (ou non) de rebudgétiser le financement de leur affectataire par le biais d'une subvention pour charge de service public (SCSP) peut être apprécié indépendamment de tout effet de périmètre sur la norme budgétaire.

Le rendement total des taxes à faible rendement affectées aux opérateurs de l'État est estimé à 1 677 M€ en 2024, le reversement au budget général étant prévu à hauteur d'environ 215 M€, lié à dix taxes dont le produit est supérieur à leur plafond. Parmi ces taxes dont le produit est déjà plafonné, figurent notamment la fraction des produits annuels de la vente de biens confisqués, le droit et la contribution pour frais de contrôle, la taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules, la fraction des droits de timbre sur les cartes nationales d'identité, la taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus rendus constructibles. Le plafonnement est cependant parfois restrictif, voire instable, certaines taxes ayant été déplafonnées en 2019 et 2024.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'analyse menée par la Cour a permis d'identifier de nombreuses taxes pouvant être supprimées, fusionnées avec d'autres taxes existantes ou remplacées par un outil non fiscal. Parallèlement, d'autres taxes pourraient faire l'objet d'une réforme de leur assiette ou voir leur taux augmenter, soit pour se rapprocher du coût réel des dispositifs publics qu'elles contribuent à financer, soit pour jouer pleinement un rôle incitatif sur les comportements des contribuables. Ce travail montre que des réformes sont possibles et qu'elles peuvent être financées sans dégradation de l'équilibre budgétaire. Il permet de dégager trois scénarios cumulatifs.

Le premier scénario porte sur un ensemble d'au moins 44 taxes qui présentent des fragilités ou génèrent des complexités de gestion. Il repose sur des travaux déjà réalisés, notamment par la DLF et l'Inspection générale des finances (IGF). Sa mise en œuvre peut donc être rapide, dès le prochain projet de loi de finances, en fondant les arbitrages techniques et politiques sur une grille d'analyse commune des difficultés signalées par les administrations chargées de la collecte et par les contribuables.

Le deuxième scénario porte sur un ensemble d'au moins 30 taxes, qui s'ajoutent aux précédentes, relevant de quatre politiques publiques distinctes. Il suppose un travail entre l'administration fiscale, la direction du budget et les administrations sectorielles compétentes et une concertation avec les représentants des redevables ainsi que les partenaires sociaux, dans le champ de la formation professionnelle. Il peut être l'occasion de repenser les modalités de financement de certaines politiques publiques. L'aboutissement de ce scénario s'inscrit donc davantage sur le moyen terme, à l'horizon du PLF 2027. Il pourrait s'inscrire, pour chaque politique publique concernée, dans le cadre des revues de dépenses.

Le dernier scénario propose l'application de principes transversaux, afin d'amplifier et de relancer un travail de rationalisation des taxes à faible rendement qui s'est essoufflé. Les principes proposés conduiraient à réexaminer au moins 15 taxes, dans une optique d'amélioration de la lisibilité et de rationalisation du système fiscal. En parallèle, la réflexion sur la désaffectation de taxes affectées à des opérateurs de l'État concernerait potentiellement 40 taxes, et l'extension du plafonnement à de nouvelles taxes affectées pourrait s'appliquer à 44 taxes supplémentaires. L'horizon de mise en œuvre de ce dernier scénario pourrait être la prochaine loi de programmation des finances publiques (2028-2032), laissant le temps aux administrations d'identifier les modalités d'application de ces principes.

Une difficulté, commune aux trois scénarios, est la surreprésentation des taxes affectées. Pour certaines taxes, le découplage entre la taxe et son affectataire est un préalable nécessaire pour pouvoir mener à bien la réflexion. Il suppose la compensation de la perte de la recette fiscale affectée par d'autres moyens, mais aussi une réflexion sur la qualité de la dépense publique actuellement financée pour identifier ce qui devrait être véritablement compensé.

Le nouvel encadrement des taxes affectées prévu par la réforme de la loi organique relative aux lois de finances de 2021 n'a pour le moment pas été l'occasion de relancer cette réflexion. Pourtant, un plafonnement systématique des taxes de rendement affectées à des tiers dégagerait des marges de manœuvre permettant de financer la rationalisation des taxes à faible rendement sans dégradation du solde budgétaire.

Seule une volonté forte de simplification fiscale peut soutenir, dans le temps, une démarche de rationalisation des taxes à faible rendement qui n'est plus aujourd'hui la priorité d'aucune administration, mais reste porteuse à moyen terme de réels gains en termes de relations entre les contribuables et l'administration, et d'efficacité de la gestion fiscale.

Devant ces constats, la Cour recommande de :

- 6. à l'horizon du PLF 2026, réexaminer la pertinence des taxes à faible rendement déjà identifiées comme complexes, distorsives ou fragiles sur la base d'une grille d'analyse commune (scénario n° 1) (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique) ;*
- 7. programmer d'ici 2027 des revues de la contribution des taxes à faible rendement au financement de quatre politiques publiques : médicament, contrôle sanitaire des aliments, formation professionnelle, services publics et équipements locaux (scénario n° 2) (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire) ;*
- 8. dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques, soumettre les taxes à faible rendement à des principes communs concernant leur assiette, leurs objectifs, leur rendement minimal et leur affectation (scénario n° 3) (ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique).*

Liste des abréviations

ACOSS.....	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFDAS	Association de gestion des fonds de formation des secteurs de la culture, de la communication et des loisirs
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFT	Association pour le développement de la formation dans les transports
AFTRAL	Apprendre et se Former en TRAnsport et Logistique
Agefos-PME.	Fonds d'assurance formation interprofessionnel et national consacré aux PME-PMI
AGESSA	Action sociale des artistes-auteurs
AGFPN	Association de Gestion du Fonds Paritaire National
AGRASC	Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués
AMF	Autorité des marchés financiers
ANAH	Agence nationale de l'habitat
ANCOLS.....	Agence nationale de contrôle du logement social
Andra.....	Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs
ANFA.....	Association nationale pour la formation automobile
ANFr	Agence nationale des fréquences
ANS.....	Agence nationale du sport
Anses.....	Agence nationale de sécurité sanitaire
ANSM	Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé
ANTS	Agence nationale des titres sécurisés
API.....	<i>Application programming interface</i> (interface de programmation)
APU.....	Administrations publiques
APUL	Administrations publiques locales
ARAFER.....	Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières
ARCEP.....	Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes
ARPE	Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi

ARS..... Agence régionale de santé
ART..... Autorité de régulation des transports
ASP Agence de services et de paiement
ASSO Administrations de sécurité sociale
ASTP..... Association pour le soutien du théâtre privé
BOFiP Bulletin officiel des finances publiques
BTP Bâtiments et travaux publics
CAAA Caisses d'assurances d'accidents agricoles d'Alsace-Moselle
CADES Caisse d'amortissement de la dette sociale
CAE..... Conseil d'analyse économique
CANSSM Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines
CARPA Caisse des règlements pécuniaires des avocats
CCAS Centre communal d'action sociale
CCCA-BTP .. Comité de concertation et de coordination de l'apprentissage
 du bâtiment et des travaux publics
CCI..... Chambres de commerce et d'industrie
CCMSA..... Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCR..... Caisse centrale de réassurance
Cegefi..... Conseil général économique et financier
CERIB Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton
CETIAT Centre technique des industries aéronautiques et thermiques
CETIM Centre technique des industries mécaniques
CGCT Code général des collectivités territoriales
CGI..... Code général des impôts
CGLLS Caisse de garantie du logement locatif social
CIBS Code des impositions sur les biens et services
CIG..... Commission intergouvernementale de la liaison Trans-Manche
CMA Chambres de métiers et d'artisanat
CMN Centre des monuments nationaux
CNAF..... Caisse nationale d'allocations familiales
CNAM..... Caisse nationale d'assurance-maladie
CNAV Caisse nationale d'assurance-vieillesse
CNBF Caisse nationale des barreaux français
CNC Centre national du cinéma et de l'image animée
CNCC..... Compagnie nationale des commissaires aux comptes
CNDS Centre national pour le développement du sport
CNM Centre national de la musique
CNV Centre national de la chanson, des variétés et du jazz

CODIFAB	Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois
COREM	Comité de coordination des centres de recherche en mécanique
CPDE	Comités professionnels de développement économique
CPO.....	Conseil des prélèvements obligatoires
CPOV	Comité de protection des obtentions végétales
CRL.....	Contribution annuelle sur les revenus locatifs
CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CTC.....	Centre technique du cuir
CTCPA.....	Centre technique de la conservation des produits agricoles
CTI.....	Centres techniques industriels
CTICM.....	Centre technique industriel de la construction métallique
CTIF.....	Centre technique des industries de la fonderie
CTIFL	Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes
CTIPC	Centre technique industriel de la plasturgie et des composites
CTMNC	Centre technique de matériaux naturels de construction
CTP	Centre technique de l'industrie des papiers, cartons et celluloses
CUFPA.....	Contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance
CVO	Contribution volontaire obligatoire
DB	Direction du budget
DDFiP	Direction départementale des finances publiques
DEFI.....	Comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement
DGAC	Direction générale de l'aviation civile
DGAI.....	Direction générale de l'alimentation
DGAMPA	Direction générale des affaires maritimes, de la pêche et de l'aquaculture
DGCL.....	Direction générale des collectivités locales
DGDDI.....	Direction générale des douanes et droits indirects
DGE	Direction générale des entreprises
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGS.....	Direction générale de la santé
DGTrésor	Direction générale du Trésor
DHUP.....	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages
DLF.....	Direction de la législation fiscale
DRAAF	Directions régionales de l'agriculture et de la forêt
DRFiP	Direction régionale des finances publiques

DSS	Direction de la sécurité sociale
EPA	Établissement public à caractère administratif
EPCI.....	Établissement public de coopération intercommunale
EPF.....	Établissement public foncier
EPFA.....	Établissement public foncier et d'aménagement
FADPS	Fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins
FAF	Fonds d'assurance formation
FCATA	Fonds commun des accidents du travail agricole
FCBA	Institut technologique Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement
FFDI.....	Fonds de financement des dossiers impécunieux
FFN	Fonds forestier national
FGAO.....	Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages
FNAL	Fonds national d'aide au logement
FNAP	Fonds national pour l'archéologie préventive
FNGRA	Fonds national de garantie des risques agricoles
FPETT.....	Fonds pour l'emploi du travail temporaire
FranceAgriMer	Établissement national des produits de l'agriculture et de la mer
Francéclat	Comité professionnel de développement économique au service des secteurs de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table
FSFB	Fonds stratégique de la forêt et du bois
GUFIP	Guichet unique de la fiscalité de la plaisance
H3C.....	Haut Conseil du Commissariat aux Comptes
IGF	Inspection générale des finances
INAO.....	Institut national de l'origine et de la qualité
INPI.....	Institut National de la Propriété Industrielle
INRAP.....	Institut national de recherches archéologiques préventives
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
ITERG.....	Institut des corps gras
LFI.....	Loi de finances initiale
LOLF.....	Loi organique relative aux lois de finances
LPFP	Loi de programmation des finances publiques
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
OFB.....	Office français de la biodiversité

OFII.....	Office français de l'immigration et de l'intégration
OGC	Organisme de gestion collective
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONCFS.....	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
OPCO.....	Opérateur de compétences
PIB	Produit intérieur brut
PLF.....	Projet de loi de finances
PLFSS	Projet de loi de financement de la sécurité sociale
PLU	Plan local d'urbanisme
REP-NPSHU	Filière de responsabilité élargie du producteur relative aux navires de plaisance et de sport hors d'usage
SCSP	Subvention pour charge de service public
SECF	Société d'encouragement à l'élevage du cheval français / France Galop
SGP	Société des grands projets
SGPSO	Société du Grand Projet Ferroviaire du Sud-Ouest
SIE.....	Service de l'imposition des entreprises
SIP.....	Service de l'imposition des particuliers
TAFNB	Taxe additionnelle sur le foncier non bâti
Tascom.....	Taxe sur les surfaces commerciales
TA-TINB.....	Taxe additionnelle à la taxe sur les installations nucléaires de base
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
THLV	Taxe d'habitation sur les logements vacants
TINB	Taxe sur les installations nucléaires de base
TIPCE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
TLV.....	Taxe sur les logements vacants
TPLE	Taxe sur la publicité locale extérieure
TSA	Taxe sur le prix des entrées en salles de spectacles cinématographiques
TSN.....	Taxe sur les services numériques
TST	Taxe sur les services de télévision
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UCF CIBTP..	Union des caisses de France
URPS.....	Unions régionales des professionnels de santé
URSSAF.....	Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales
VNF.....	Voies navigables de France

Annexe

Annexe : liste des organismes affectataires du produit de taxes à faible rendement recensés par la Cour, par secteur	114
---	-----

Annexe : liste des organismes affectataires du produit de taxes à faible rendement recensés par la Cour, par secteur

Commerce/Industrie : centre technique de l'industrie des papiers, cartons et celluloses (CTP), centre technique de la conservation des produits agricoles (CTCPA), centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC), centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (CERIB), centre technique des industries mécaniques (CETIM), centre technique industriel de la construction métallique (CTICM), centre technique des industries aérauliques et thermiques (CETIAT), chambres de commerce et d'industrie (CCI), chambres de métiers et d'artisanat (CMA), centre technique du cuir (CTC), centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC), centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL), comité de développement et de promotion des industries du textile et de l'habillement (DEFI), comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB), société EcoFolio, instituts de soudure, institut technologique « Forêt Cellulose Bois-construction Ameublement » (FCBA), comité professionnel de développement économique au service des secteurs de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table (Francéclat), institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), institut des corps gras (ITERG) ;

Culture/Enseignement/Sport : agence nationale du sport (ANS), association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), centre des monuments nationaux (CMN), centre national de la musique (CNM), centre national du cinéma et de l'image animée (CNC), centre national pour le développement du sport (CNDS), centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), Fondation du patrimoine, fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) ainsi que de multiples établissements publics d'enseignement supérieur, publics ou privés d'intérêt général ;

Environnement : agences de l'eau, agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra), agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, comité de protection des obtentions végétales (CPOV), établissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer), fonds forestier national (FFN), France Galop, société d'encouragement à l'élevage du cheval français (SECF), institut national de l'origine et de la qualité (INAO), offices de l'eau d'outre-mer, office

français de la biodiversité (OFB), office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA), entités publiques gérant un espace naturel protégé ;

Fonds assurantiers : caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), fonds de financement des dossiers impécunieux (FFDI), fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO), fonds de garantie des dommages consécutifs à des actes de prévention, de diagnostic ou de soins (FADPS), fonds d'indemnisation de la profession d'avoués près des cours d'appel, fonds national de garantie des risques agricoles (FNGRA), fonds de calamités agricoles dans les départements d'outre-mer et union des caisses de France Congés Intempéries BTP (UCF CIBTP) ;

Formation : association nationale pour la formation automobile (ANFA), Apprendre et se Former en TRANsport et Logistique (AFTRAL), comité de concertation et de coordination de l'apprentissage du bâtiment et des travaux publics (CCCA-BTP), opérateur de compétences (Opco) Constructys, fonds d'assurance formation interprofessionnel et national consacré aux PME-PMI (Agefos-PME), fonds d'assurance formation (FAF), fonds pour la formation des entrepreneurs du vivant (VIVEA), fonds pour l'emploi du travail temporaire (FPETT) ainsi que France Compétences ;

Santé/Social/Logement : agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS), agence nationale de l'habitat (ANAH), agence nationale de sécurité sanitaire (Anses), association de Gestion du Fonds Paritaire National (AGFPN), caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV), caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM), caisses d'assurances d'accidents agricoles (CAAA) d'Alsace-Moselle, caisse nationale des barreaux français (CNBF), action sociale des artistes-auteurs (AGESSA), centre communal d'action sociale de la ville de Paris, unions régionales des professionnels de santé (URPS), fonds commun des accidents du travail agricole (FCATA), fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

Sécurité/Régalien : agence nationale des fréquences (ANFr), agence de services et de paiement (ASP), agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC), autorité des marchés financiers (AMF), France Titres, haut conseil du commissariat aux comptes (H3C), office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), organismes de secours et de sauvetage en mer agréés ;

Transport : commission inter-gouvernementale de la liaison Trans-Manche (CIG), société des grands projets (SGP) ; société du grand projet

ferroviaire du Sud-Ouest (SGPSO), voies navigables de France (VNF), filière de responsabilité élargie du producteur (REP) relative aux navires de plaisance et de sport hors d'usage (NPSHU) mais également autorités organisatrices des transports urbains au plan local et certains exploitants d'aérodromes ;

Secteur local : communes, établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), départements, régions, autres collectivités, groupements d'intérêt public, établissements publics fonciers et d'aménagement.