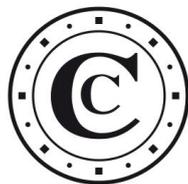


Cour des comptes



RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

LES TAXES À FAIBLE RENDEMENT

Une rationalisation à poursuivre

Rapport public thématique

Avril 2025

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (17/04/2025)**

Réponse du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique	4
Réponse du ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	7

Destinataires n'ayant pas répondu

Madame la ministre du travail, de la santé, des solidarités et des familles
Madame la ministre de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE LA SOUVERAINETÉ INDUSTRIELLE ET NUMÉRIQUE

Je partage avec la Cour des comptes le constat d'une réduction vertueuse du nombre des taxes à faible rendement depuis 2018. Je soutiens donc la recommandation de la Cour de réexaminer, en vue des prochaines lois de finances, la pertinence de taxes déjà identifiées comme complexes, qui génèrent une distorsion, ou juridiquement fragiles. La liste proposée par la Cour me semble pertinente et recoupe largement avec des suppressions de taxes envisagées et discutées lors des dernières conférences fiscales. J'ajoute que pour ancrer cette démarche de rationalisation dans la durée, au-delà du budget 2026, il conviendra de s'abstenir, autant que possible, de créer de nouvelles taxes à faible rendement.

La Cour propose de programmer des revues de la contribution des taxes à faible rendement au financement de quatre politiques publiques (médicament, contrôle sanitaire des aliments, alimentation et services publics et équipements locaux). Cette démarche d'analyse sectorielle est intéressante dans son principe, même si certaines évolutions préconisées par la Cour pour illustrer cette démarche présenteraient des inconvénients. Par exemple, la Cour suggère de refondre la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TA-TFPNB) en l'intégrant pleinement à la taxe foncière (TFPNB).

Sur ce point, il faut rappeler que la TA-TFPNB a été créée lors de la réforme de la taxe professionnelle de 2010, matérialisant le transfert des parts de TFPNB de la région et du département vers le bloc communal. Elle ne s'applique donc pas aux propriétés non bâties qui bénéficiaient d'une exonération permanente des parts départementales et régionales de TFPNB, notamment les terres agricoles, mais uniquement à certains types de propriétés non bâties définies par l'article 18 de l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908. L'intégration de la TA-TFPNB à sa taxe principale induirait donc un transfert de charge fiscale au détriment d'autres redevables, notamment dans le secteur agricole.

Je soutiens aussi la recommandation de la Cour de soumettre les taxes à faible rendement à des principes communs concernant leur assiette, leurs objectifs, leur rendement minimal et leur affectation. Je note d'ailleurs que les principes suggérés par la Cour (appliquer un seuil de rendement minimal aux taxes à finalité budgétaire, fusionner ou supprimer les taxes redondantes, plafonner systématiquement les taxes affectées à des organismes tiers autres que l'État, les collectivités territoriales et la Sécurité sociale) sont déjà retenus pour l'ensemble des taxes codifiées dans

le code des impositions sur les biens et services (CIBS). De plus, mon ministère propose chaque année, dans le cadre des conférences de budgétisation, le plafonnement de plusieurs taxes affectées. À cet égard, il convient de rappeler que seules les taxes affectées faisant l'objet d'un plafonnement sont prises en compte dans la norme de dépense de l'État. Il s'ensuit que l'application d'un plafond à une taxe affectée qui en était jusqu'alors dépourvue dégrade cette norme de dépense, tout comme la suppression de cette taxe en vue d'une réaffectation de la dépense correspondante au budget général de l'État. Ce mécanisme explique en partie les difficultés à supprimer certaines taxes affectées.

Je partage avec la Cour le constat de l'absence d'un inventaire fiable et exhaustif de l'ensemble des taxes applicables dans le pays et du besoin d'y remédier, tant pour accroître la lisibilité de la norme fiscale que pour simplifier la gestion opérationnelle de ces taxes. Des travaux ont été engagés en 2021 par mon ministère pour compléter les informations déjà fournies par la documentation budgétaire, pour les taxes affectées à des personnes morales autres que l'État, par un recensement complet des impôts et taxes existants. Ce chantier doit être poursuivi, même si une présentation exhaustive des taxes à faible rendement en annexe du projet de loi de finances, comme le propose la Cour, alourdirait fortement la documentation budgétaire tout en représentant une charge de travail conséquente pour sa réalisation.

Je souscris pleinement à votre recommandation de rassembler les nouvelles taxes indirectes dans le CIBS et d'y transférer les dispositions légales existantes disséminées dans d'autres codes et lois. Celui-ci est régulièrement complété, en dernier lieu en y intégrant les taxes sur les secteurs de la communication, de la culture et du numérique. Cette démarche se poursuit, avec l'intégration prochaine de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et des taxes relevant des secteurs de l'environnement, de la santé et des jeux. En outre, dès lors qu'une subdivision sectorielle du CIBS a été créée, toute nouvelle taxe s'y rattachant y est intégrée : tel a été le cas de la taxe sur l'utilisation par les poids lourds de certaines voies du domaine public routier ou de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance, instituées en 2024. Les exceptions à ce principe s'expliquent par l'urgence dans laquelle certains dispositifs sont parfois élaborés ou par des motifs d'articulation des calendriers de recodification et d'adoption de nouvelles taxes.

Par ailleurs, la Cour propose de créer une plateforme centralisée de recensement des taxes locales ou facultatives en vigueur dans chaque collectivité. Sur ce point, il convient de préciser qu'aucune application ne répertorie, à ce jour, l'ensemble des taxes perçues par chaque commune.

Le travail de collecte d'information nécessaire à l'alimentation de la base de données proposée par la Cour est donc substantiel puisqu'il devra être réalisé chaque année, en partie manuellement, pour les 35 000 communes du territoire. Dans ce contexte, la question de la proportion entre le besoin légitime d'information du contribuable local et la charge de travail induite pour les administrations concernées peut se poser.

Je soutiens le principe de la recommandation, formulée par la Cour, d'identifier une période annuelle unique de déclaration et de collecte des taxes à faible rendement payées par les entreprises. Sa mise en œuvre supposerait toutefois des délais d'évolution des systèmes d'informations impliqués et le choix d'une échéance suffisamment consensuelle pour permettre aux déclarants de faire l'ensemble des calculs d'assiette nécessaires - les informations requises n'étant pas toujours disponibles au même moment. Je souscris donc entièrement à la suggestion de la Cour de ne définir cette période qu'après concertation avec les professionnels concernés.

La Cour recommande également de faire transiter la déclaration des taxes assimilées à la TVA par une télé-procédure spécifique, distincte du processus de collecte de la TVA. J'adhère pleinement à cette recommandation, dont la mise en œuvre dépendra des marges de manœuvre budgétaires disponibles dans les prochaines années. Pour les déclarations des autres taxes à faible rendement, il convient de rappeler que la priorité reste de les adosser à des déclarations de taxes ayant des assiettes proches, pour des raisons de cohérence et de rapidité de mise en œuvre, plutôt que de les regrouper dans une même télé-procédure.

Je soutiens également la proposition, déjà partiellement mise en œuvre, de réexaminer chaque année les taxes à faible rendement acquittées par les entreprises afin d'en simplifier l'assiette. Lors des conférences fiscales, mon ministère propose systématiquement la suppression de taxes qui ne remplissent plus leur objectif, dont le fait générateur est éteint, qui n'ont plus de redevable ou dont le rendement est trop faible. Ces propositions de suppression sont toutefois examinées par mission, et non par catégorie de redevable ou par thématique.

Je partage enfin le constat que la situation dégradée des finances publiques n'offre plus de marge de manœuvre pour envisager des suppressions sans contrepartie en termes de réduction de dépenses ou d'augmentation d'autres prélèvements.

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DE LA DÉCENTRALISATION

La poursuite de la rationalisation des taxes à faible rendement (TER) est un objectif pleinement partagé, notamment dans la mesure où cette démarche participe pleinement de la simplification administrative pour les redevables et de l'amélioration de la lisibilité du système fiscal dans lequel ces taxes s'insèrent. C'est également un gage d'efficacité de ces dernières.

Parmi ses recommandations, la Cour des comptes préconise d'améliorer l'information du redevable local en créant une plateforme centralisée de recensement des taxes locales ou facultatives en vigueur dans chaque collectivité et en instaurant des obligations déclaratives aux collectivités. Cette recommandation doit être expertisée par les services concernés. Toutefois, si l'objectif de renforcer l'information du redevable local, dans un souci de lisibilité et d'efficacité des opérations fiscales, est bien partagé et pourrait par exemple prendre la forme d'une communication des différentes taxes locales instituées, à l'occasion de la présentation de leurs budgets primitifs et de leurs comptes financiers ou des rapports annuels, je souhaite préciser que la mise en place d'une plateforme centralisée de recensement avec des obligations déclaratives nouvelles pour les collectivités serait susceptible d'alourdir de manière excessive la charge administrative de celles-ci, notamment des communes de faible taille ou disposant d'un effectif réduit, sans oublier le coût d'investissement et de fonctionnement de cette plate-forme.

En outre, après qu'elle a relevé le mouvement de rationalisation déjà engagé, la Cour des comptes a mené une analyse thématique sur les TFR pour apprécier leur cohérence avec les enjeux des politiques publiques financées, d'une part, et appliquer des principes transversaux pour rationaliser les TFR et dégager des marges de manœuvre financières, d'autre part.

Ainsi, sur la taxe locale sur la publicité extérieure (TPE), le rapport indique que « 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 » et que : « la taxe ne constitue un instrument de rendement, réel mais non décisif, que pour quelques grandes communes seulement. ». Il est vrai que la TRE est perçue par un nombre limité de collectivités avec parfois des montants très résiduels. Sur environ 2 300 collectivités bénéficiaires en 2023, dont une dizaine de groupements (selon des remontées des comptes de gestion des collectivités territoriales),

plus de 480 collectivités, soit 21 % perçoivent moins de 1 000 € de recettes, tandis que 25 % perçoivent plus de 500 000 € de produits. Pour les plus petites collectivités, cette taxe peut jouer un rôle de rendement. Toutefois, dans la majeure partie des cas, les montants restent modérés et visent une régulation de la publicité notamment dans les communes touristiques.

Sur la taxe de balayage, la Cour des comptes émet deux observations :

- l'information sur la transformation de la taxe en redevance pour service rendu en 2019 mériterait d'être clarifiée ;*
- les imputations comptables ainsi que les délibérations permettant la perception du produit de redevance devraient être actualisées.*

Sur la première observation, dans le cadre des travaux de révision du site internet collectivites-locales.gouv.fr, les dispositions relatives à la taxe de balayage ont été mises à jour. La clarification sur la nature de la taxe en redevance fera l'objet d'un examen tout comme le changement de dénomination du compte 73135, qui sera étudié à l'occasion de l'évolution annuelle des instructions budgétaires et comptables conduite par mes services en lien avec ceux du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. En outre, les services en charge du contrôle budgétaire et de légalité des préfetures seront invités à communiquer auprès des collectivités retardataires qui n'auraient pas révisé leurs délibérations instituant la redevance.

Par ailleurs, la Cour des comptes relève le traitement différencié des TFR correspondant à des ressources ou des équipements exceptionnels, et plus particulièrement de la taxe de séjour, dans les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement. Je souhaite rappeler que le potentiel fiscal a été récemment élargi par la loi de finances pour 2022 afin d'améliorer sa capacité à refléter la richesse potentielle des collectivités en y intégrant de nouvelles ressources libres d'emploi perçues par les communes : les droits de mutation à titre onéreux, la TPE, la taxe sur les pylônes électriques, la taxe de stockage sur les déchets nucléaires ainsi que la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires. Cet élargissement a été décidé à la suite de cycles de concertations, notamment au sein du Comité des finances locales, et le périmètre qui en résulte doit être préservé afin de garantir une certaine stabilité et prévisibilité des indicateurs retenus auprès des collectivités. En particulier, tout élargissement supplémentaire des ressources prises en compte dans le potentiel fiscal et financier doit être évalué à l'aune de l'objectif de cet indicateur, qui est de refléter les ressources libres d'emploi que peut mobiliser une collectivité de manière objective, indépendamment de ses choix de gestion.

Les nouvelles ressources intégrées au potentiel fiscal en 2022 présentent ainsi la particularité d'être des taxes et/ou impositions non affectées. Or, la taxe de séjour est une ressource affectée aux dépenses destinées à favoriser la fréquentation touristique ou aux dépenses relatives à des actions de protection et de gestion des espaces naturels. Sa prise en compte dans le potentiel financier aurait, en outre, un effet défavorable sur les territoires touristiques qui supportent des charges particulières.

Enfin, la Cour des comptes a examiné les TFR en vue de dégager des principes transversaux susceptibles de les rationaliser et de dégager des marges de manœuvre financières. À cet égard, elle suggère la fusion ou la rationalisation des taxes redondantes ou poursuivant des objectifs similaires, a fortiori lorsque le rendement cumulé des impôts reste particulièrement faible, notamment dans la fiscalité des terrains devenus constructibles et la fiscalité des logements vacants.

Concernant la fiscalité des terrains devenus constructibles, la Cour des comptes préconise une fusion des deux taxes existantes, la taxe nationale sur les plus-values de cessions de terrains nus rendus constructibles et la taxe communale, dont le taux pourrait augmenter dans un second temps. La taxe fusionnée pourrait alors être intégralement affectée aux collectivités. Une telle fusion, que mes services appellent de leurs vœux depuis plusieurs années, devrait pouvoir être réalisée selon des modalités permettant de répondre efficacement au défi de la sobriété foncière tout en maîtrisant leurs effets financiers tant pour l'État que pour les collectivités territoriales. Les différentes options d'évolution nécessitent une expertise partagée entre mes services (direction générale des collectivités locales et direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) et ceux du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique (direction de la législation fiscale DLF).

Concernant les logements vacants, la recommandation de la Cour des comptes vise la taxe sur les logements vacants (TLV), dont le rapport rappelle que son produit est intégralement versé au budget général de l'État et qu'elle ne constitue pas une TFR en tant que telle, et la taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV), qui peut être instaurée par toutes les communes où la TLV n'est pas appliquée. Leur éventuelle fusion comme instrument en faveur de la libération du foncier a fait l'objet de nombreuses expertises au niveau interministériel. Cette piste soulève toutefois plusieurs enjeux devant être conciliés, en termes d'efficacité dans la lutte contre la vacance, de lisibilité du dispositif d'ensemble, de pression fiscale et d'égalité des contribuables devant l'impôt, avec des impacts importants sur le budget de l'État et les finances locales.

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) proposait non seulement l'extension de la liste des communes soumises à la TLV en excluant les territoires en déprise, mais également la suppression de la possibilité pour les communes et les EPCI d'instituer la THLV, les collectivités pouvant majorer la TLV pour compenser la disparition de la THLV. La proposition formulée par le CPO, qui consisterait à lister des communes exclues du dispositif, soulève en premier lieu une question de faisabilité opérationnelle, en tant qu'elle inverse la logique retenue aujourd'hui qui repose sur une liste positive de communes. En second lieu, la suppression de la THLV avec mise en place d'une compensation rationaliserait le dispositif mais retirerait un outil fiscal à la main des collectivités territoriales pour lutter contre la tension immobilière et la rétention foncière. En outre, dès lors qu'une compensation de la perte de recettes serait décidée, et pour préserver les intérêts financiers de l'État, il conviendrait de majorer les taux de TLV.

Or, les marges de progression des taux de TLV pourraient être limitées et une augmentation trop conséquente pourrait alors être considérée comme confiscatoire. Dans l'option évoquée par le CPO, l'extension du nombre de communes éligibles à la TLV devrait conduire également à une extension du nombre de communes instituant la majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). Toutefois, le CPO souligne, à juste titre, que les assiettes de ces deux types d'imposition, les logements vacants d'un côté, les logements meublés de l'autre sont distinctes. En revanche, la hausse du taux de la TLV pourrait éviter l'effet d'aubaine consistant, pour un propriétaire, à déclarer un logement vacant plutôt que comme résidence secondaire pour éviter la majoration de THRS.
