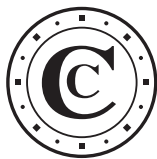


Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

LES TAXES À FAIBLE RENDEMENT

Une rationalisation à poursuivre

Rapport public thématique

Synthèse

Avril 2025

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations, des organismes et des collectivités concernés figurent en annexe du rapport.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| Introduction | 5 |
| 1 243 taxes à faible rendement en 2024, pesant principalement sur les entreprises | 7 |
| 2 Le plan de réduction du nombre de taxes à faible rendement engagé en 2018 : une dynamique de simplification en voie d'essoufflement | 9 |
| 3 Les propositions de la Cour : trois scénarios cumulatifs d'ambition croissante pour une rationalisation des taxes à faible rendement | 11 |
| Conclusion et recommandations | 13 |

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€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, la Cour a procédé à son propre recensement 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 est 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.

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 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.



1 243 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.

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€ |

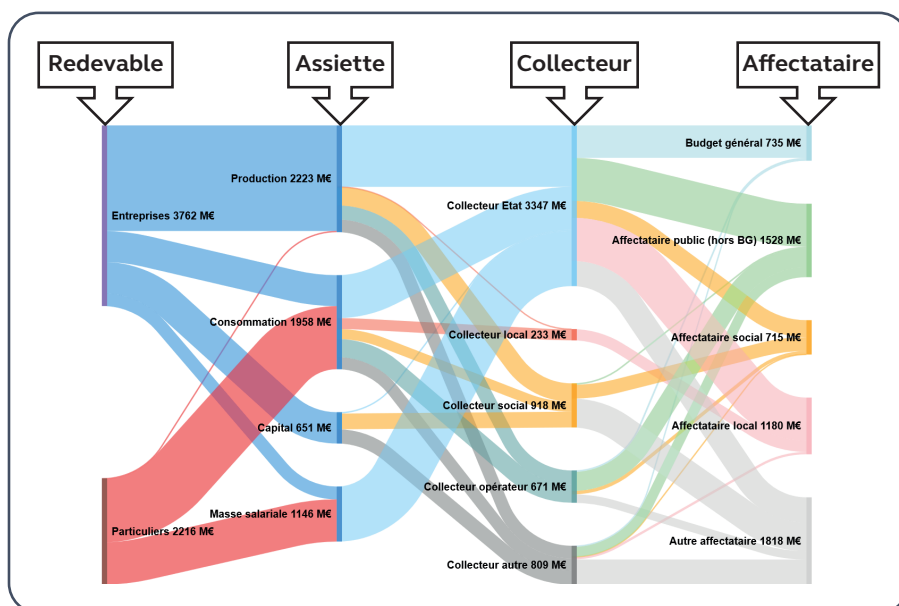
(*) Projection. Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

L'analyse statistique menée par la Cour selon cinq dimensions (objectifs, redevables, assiette, collecteurs, affectataires) met en évidence que les taxes à faible rendement poursuivent majoritairement une visée de rendement budgétaire ; qu'elles concernent davantage les entreprises que les particuliers, dans un rapport quasi 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.

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

Enjeux financiers des taxes à faible rendement pour 2024, par redevable, assiette, collecteur et affectataire

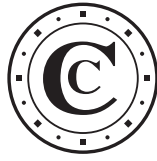


Source : Cour des comptes - tableau d'inventaire des taxes à faible rendement

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 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 des taxes à faible rendement, 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.



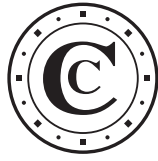
2 Le plan de réduction du nombre de taxes à faible rendement engagé en 2018 : une dynamique de simplification en voie d'essoufflement

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.

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.



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

L'enrayement de la rationalisation des taxes à faible rendement amorcée en 2018 témoigne de l'ampleur des obstacles que celle-ci rencontre, qu'ils soient de nature budgétaire, juridique, politique ou administrative. La rationalisation reste 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 industrielsw (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 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 affecteront 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 motorcycle et la taxe sur l'immatriculation sur les véhicules de transport. Pour les taxes visant à

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

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

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.

Conclusion et 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).